

Bundesverfassungsgericht gegen EuGH: Der Streit um das EZB-Anleihenkaufprogramm

> STICHWORT

EZB-Anleihenkaufprogramm

- > **Kompetenzen** Die Europäische Zentralbank (Foto) kauft seit der Finanzkrise in großem Stil Staatsanleihen von krisengeplagten Euro-Ländern auf. Dabei ist sie unabhängig, die Nationalstaaten und deren Parlamente müssen den Maßnahmen nicht zustimmen.
- > **Investitionen** Allein in das Teilprogramm PSPP, um das es im Urteil des Bundesverfassungsgerichts ging, hat das Geldhaus seit März 2015 rund 2,2 Billionen Euro investiert.
- > **Urteil** Die Karlsruher Richter meinen, die EZB hätte das Programm auf seine Verhältnismäßigkeit überprüfen müssen. Ergibt die nun angeforderte Überprüfung, dass die Ankäufe nicht verhältnismäßig waren, darf die deutsche Bundesbank nicht mehr an den Maßnahmen mitwirken.



© picture alliance/imageBROKER

Thomas Gutschker, **Kampf um das letzte Wort.**

Nach dem Karlsruher EZB-Urteil zieht ein schwerer Verfassungskonflikt in Europa herauf, in: Das Parlament, Nr. 21/22, 18.5.2020

Ultra vires - den Begriff muss man sich merken. Jenseits der Gewalten, heißt das, jenseits der Befugnisse. Es ist eine alte Rechtsfigur, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zur europäischen Integration etabliert hat. Diese Integration beruht auf dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Die EU darf nur Kompetenzen ausüben, die ihr die Mitgliedstaaten ausdrücklich in den Verträgen übertragen haben. Wer aber wacht über Verstöße? Da kommt die Ultra-vires-Lehre ins Spiel.

"Zur Wahrung der Wirksamkeit des Wahlrechts und zur Erhaltung der demokratischen Selbstbestimmung ist es nötig, dass das Bundesverfassungsgericht im Rahmen seiner Zuständigkeit darüber wacht, dass die Gemeinschafts- oder die Unionsgewalt nicht mit ihren Hoheitsakten die Verfassungsidentität verletzt und nicht ersichtlich die eingeräumten Kompetenzen überschreitet", legten die Richter 2009 in ihrem Urteil zum Lissabon-Vertrag aus dem selben Jahr dar. Die mit diesem Vertrag noch einmal verstärkte Übertragung von Zuständigkeiten setze "eine wirksame Ultra-vires-Kontrolle und eine Identitätskontrolle von Rechtsakten europäischen Ursprungs im Anwendungsbereich der Bundesrepublik Deutschland voraus".

Selbstermächtigung Schon damals war klar, dass diese Selbstermächtigung des Bundesverfassungsgerichts irgendwann zum Konflikt führen würde. Nun ist es soweit: Im Beschluss vom 5. Mai zum Anleihekaufprogramm PSPP (Public Sector Purchase Program, siehe nebenstehenden Text) der Europäischen Zentralbank (EZB) haben die Richter gleich zwei Verstöße "ultra vires" gerügt. Zum einen habe die EZB in ihren Beschlüssen zu dem Programm "weder geprüft noch dargelegt", "dass die hierbei getroffenen Maßnahmen verhältnismäßig sind". Die Zentralbank habe nur ihr währungspolitisches Ziel vor Augen gehabt, eine Inflationsrate von nahe zwei Prozent zu erreichen, die wirtschaftspolitischen Folgen aber ausgeblendet - etwa den Zinsverfall, der Sparer trifft. Derselbe Vorwurf trifft, leicht abgewandelt, den Europäischen Gerichtshof (EuGH). Der hatte im Dezember 2018 dem Anleihekaufprogramm stattgegeben, ohne selbst dessen Verhältnismäßigkeit zu prüfen, behauptet Karlsruhe. Deshalb sei diese Entscheidung "schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar", mithin ungültig. Ein hammerharter Satz. Und eine Art Kriegserklärung.

Denn Ultra-vires-Entscheidungen nationaler Gerichte sind im europäischen Recht nicht vorgesehen. Da hat vielmehr der EuGH das letzte Wort. "Um die einheitliche Anwendung des Unionsrechts zu wahren, ist nur der zu diesem Zweck von den Mitgliedstaaten geschaffene EuGH befugt, festzustellen, dass eine Handlung eines Unionsorgans gegen Unionsrecht verstößt", schreibt der Luxemburger Gerichtshof in einer Mitteilung zum Karlsruher Urteil. Alles andere würde die Rechtssicherheit in Europa und die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor dem Gesetz beeinträchtigen.

Ursula von der Leyen (CDU), die Präsidentin der Europäischen Kommission, formulierte es so: "Das letzte Wort über EU-Recht wird immer in Luxemburg gesprochen. Nirgendwo sonst." Das war ihre Antwort auf das Karlsruher Urteil. Drei Grundsätze sieht sie davon berührt: "Dass die Währungspolitik der Union eine Sache alleiniger Zuständigkeit ist; dass EU-Recht Vorrang vor nationalem Recht hat und dass Urteile des Europäischen Gerichtshofs für alle nationalen Gerichte bindend sind." Es

geht also nicht um Nebenfragen, es geht "um den Kern der europäischen Souveränität", wie sie dem grünen Europaabgeordneten Sven Giegold schrieb.

Die EU-Kommission prüft nun, wie sie auf die Kriegserklärung antworten kann, und zwar "bis hin zu einem Vertragsverletzungsverfahren", wie von der Leyen bekanntgab. Auch das ist ungewöhnlich: Davon spricht man nur, wenn man es auch anwenden will, lautet ein Grundsatz im Berlaymont, der Kommissionszentrale. Womöglich fällt die Entscheidung darüber schon in wenigen Wochen. Noch arbeiten die Juristen dort an ihrer Expertise, doch in Grundzügen ist die Argumentation schon erkennbar. Demnach hat das Bundesverfassungsgericht gegen Artikel 267 des EU-Vertrags verstoßen. Der verpflichtet nationale Gerichte, deren Urteile nicht angefochten werden können, Streitfragen dem EuGH zur Vorabentscheidung vorzulegen. Das hatte Karlsruhe einmal getan, im Juli 2017. Doch setzte es sich ins Unrecht, als es das daraufhin ergangene Urteil nun für "objektiv willkürlich" erklärte. "Wenn ein höchstes nationales Gericht weitere Fragen zu einer Rechtssache hat, muss es sich abermals an den EuGH wenden", erläutert ein EU-Beamter. Das folge aus dem Prinzip der loyalen Zusammenarbeit. Mit seiner eigenmächtigen Entscheidung habe Karlsruhe den Dialog abgebrochen. Nun müssten alle Anstrengungen darauf gerichtet sein, diesen Dialog wieder aufzunehmen. Das könne durch rechtliche Schritte oder politische Initiativen geschehen.

Klageweg Der einzige mögliche rechtliche Schritt ist ein Vertragsverletzungsverfahren. Die EU-Kommission würde es gegen Deutschland einleiten, vertreten durch die Bundesregierung. Solche Klagen gegen oberste Gerichtsentscheidungen hat es schon gegeben, zuletzt wurde Frankreich 2018 wegen eines Urteils des Staatsrats verurteilt. Im ersten Schritt bittet die Behörde stets um weitere Informationen, um zu prüfen, ob sich ihr Verdacht erhärtet. Danach gibt sie eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie den Staat auffordert, binnen einer Frist - in der Regel zwei Monate - Übereinstimmung mit europäischem Recht herzustellen. Geschieht das nicht, ruft sie den Europäischen Gerichtshof an. Man muss kein Jurist sein, um zu ahnen, wie solch ein Fall ausginge. Das Gericht kann sogar ein Zwangsgeld verhängen, wenn der Rechtsbruch nicht geheilt wird.

Aber wie sollte das geschehen? Die Bundesregierung kann das Karlsruher Urteil nicht rückgängig machen. Allenfalls könnte sie versuchen, dessen Wirkung zu neutralisieren. Der Europarechtler Franz Mayer hat im "Verfassungsblog" vorgeschlagen, dass dem Bundesverfassungsgericht durch Änderung seiner Rechtsgrundlage oder sogar von Artikel 88 des Grundgesetzes "explizit die Jurisdiktion über die EZB untersagt wird".

Allgemeiner könne die Pflicht zur Befolgung von Urteilen des EuGH im deutschen Recht ausdrücklich verankert werden. Allerdings beruft sich

Karlsruhe mit seiner Ultra-vires-Prüfung auf das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, das der "Ewigkeitsgarantie" unterliegt.

Ein Vertragsverletzungsverfahren ist das Vorrecht der Kommission. Ausgerechnet in diesem Fall gibt es aber auch noch einen zweiten Weg. Gemäß Artikel 271 des EU-Vertrags kann nämlich auch der EZB-Rat ein solches Verfahren gegen eine nationale Zentralbank - in Deutschland die Bundesbank - einleiten, wenn es die gemeinsamen Beschlüsse nicht umsetzt. Dieser Fall würde eintreten, wenn die EZB die Verhältnismäßigkeit des Staatsanleihekaufprogramms nicht binnen drei Monaten "in einem neuen Beschluss nachvollziehbar darlegt", so hat Karlsruhe es dekretiert. Es wäre ein Präzedenzfall.

Nun ließe sich ein Konflikt zwischen EZB und Bundesbank leichter schlichten als einer zwischen Luxemburg und Karlsruhe. Die Zentralbank könnte zusätzliche Erläuterungen zur Verhältnismäßigkeit geben und Dokumente veröffentlichen, die es intern längst gibt. Allerdings ist zweifelhaft, ob sie einen neuen Beschluss zu dem Programm herbeiführen würde. Die Bundesbank müsste dann selbst entscheiden, ob ihr das genügt. Oder, anders formuliert: ob sie sich eher in einen Konflikt mit der EZB oder mit dem Verfassungsgericht begeben will.

Noch schwieriger ist die Lage für die Bundesregierung. Karlsruhe hat ihr wie auch dem Bundestag aufgetragen, selbst der Handhabung des Kaufprogramms "entgegentzutreten". Aber wie? Indem sie auf die Bundesbank einwirkt oder auf die EZB? Beide Institutionen sind unabhängig, ausgerechnet Deutschland hat stets darauf bestanden. Direkte Einwirkung auf die EZB würde gegen deren Statuten verstoßen. Sollte das geschehen, wäre es Anlass für ein (weiteres) Vertragsverletzungsverfahren der Kommission.

Ein solches Verfahren birgt also erhebliches Konfliktpotential, wer immer es auslöst. Es würde die Bundesregierung in einen institutionellen Gegensatz zum Verfassungsgericht bringen, den es bisher nicht gegeben hat. Allerdings könnte es ihr auch Möglichkeiten bieten, Karlsruhe in die Schranken zu weisen. Ob die Kommission ein Verfahren einleitet, wird politisch entschieden, vom Kollegium der Kommissare. Es muss also auch die politischen Konsequenzen wägen. Einerseits ist die Unabhängigkeit der Gerichte, national wie europäisch, ein hohes Gut in der Europäischen Union. Andererseits steht die Kommission in massiven Auseinandersetzungen um die Rechtsstaatlichkeit in Europa (siehe Seite 11). Wie könnte sie gegen Polen und Ungarn vorgehen, nicht aber gegen Deutschland? Die Frage ist virulent: Die Disziplinarkammer des obersten polnischen Gerichtshofs hat im April das Verfassungstribunal angerufen. Das Tribunal, von der Regierungspartei PiS kontrolliert, soll prüfen, ob der EuGH die Suspendierung der Kammer verfügen durfte. Es könnte die nächste Ultra-vires-Entscheidung in einem EU-Mitgliedstaat werden.

Der Autor ist politischer Korrespondent der FAZ in Brüssel.

Johanna Metz, Präzedenzfall mit Folgen. Verfassungsgerichtsurteil gibt dem Streit um Corona-Hilfen der EU neuen Zündstoff

In: Das Parlament, Nr. 21/22, 18.5.2020

Das Bundesverfassungsgerichtsurteil zu den EZB-Anleihekäufen hat die EU mit voller Wucht getroffen. Weil sich die Karlsruher Richter damit gegen einen anderslautenden Beschluss des Europäischen Gerichtshofs von 2018 stellten, befeuert es ausgerechnet in der Corona-Krise die innereuropäische Debatte über den Vorrang europäischer Rechtsprechung - und den Streit über Kosten und Nutzen der europäischen Geldpolitik. Experten warnen bereits davor, dass der Richterspruch die von der EZB geplanten Maßnahmen zur Abfederung der Folgen der Corona-Pandemie gefährden könnte.

Die Zentralbank hat dafür gerade erst ein weiteres Hunderte Milliarden schweres Anleihen-Notkaufprogramm angekündigt. Ökonomen wie Christian Odendahl vom Think Tank Centre for European Reform verweisen zwar darauf, dass es im Karlsruher Urteil ausdrücklich nicht um dieses Programm gegangen sei. Dennoch könnte die Argumentation gegen das neue Vorhaben ähnlich sein, sagte er tagesschau.de. "Das Bundesverfassungsgericht hat im Prinzip die Tür aufgemacht zu einer neuen Klage gegen das Corona-Programm der EZB."

Die Kaufprogramme der EZB sind aber auch aus anderen Gründen umstritten. Nicht nur, weil sie negative wirtschaftliche Folgen für Sparer, Aktionäre und Immobilienbesitzer haben. Gegner werfen der Bank außerdem vor, damit eine - laut den EU-Verträgen verbotene - monetäre Staatsfinanzierung zu betreiben, also Staaten zu stützen, ohne dafür eine Gegenleistung zu verlangen. Das sehen sowohl Karlsruhe als auch der EuGH zwar nicht. Dennoch bewegen sich die Maßnahmen nach Ansicht vieler Ökonomen hart an der Grenze zur Staatsfinanzierung. Mit den Anleihekäufen an den Finanzmärkten drückt die EZB die Zinslast der klammen Staaten. Ihr Anreiz ist folglich groß, nur noch auf die Geldpresse zu schießen, anstatt selbst zu sparen. Für eine steigende Staatsverschuldung haften in der Währungsunion aber alle 19 Euro-Länder.

Mit Blick auf die Corona-Hilfen rücken daher Alternativen zur Geldpolitik der EZB in den Blickpunkt. Das könnten etwa günstige Kredite aus dem Rettungsschirm ESM sein. Sie gelten als wichtiges fiskalpolitisches Backup für die Anleihekäufe, denn sie sind an Bedingungen geknüpft. Allerdings erhöht Krisenbewältigung auf Kredit ebenfalls die Staatsverschuldung.

Eine andere derzeit diskutierte Alternative sind gemeinsame Kredite der Euro-Staaten. Der Vorteil für hoch verschuldete Euro-Staaten wie Griechenland oder Italien ist, dass sie durch die gemeinsame

Schuldenaufnahme am Finanzmarkt zu erheblich günstigeren Konditionen Geld leihen können. Für die Gegner bedeuten Eurobonds vor allem den Einstieg in eine Vergemeinschaftung von Schulden.