

Peter-Christian MÜLLER-GRAFF

Das PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVG) zum PSPP-Anleihenkaufprogramm (Public Sector Purchase Programme) der Europäischen Zentralbank (EZB) vom 5. Mai 2020 hat eine Schockwelle für die Rechtsgemeinschaft der Europäischen Union (EU) ausgelöst. Das höchste Gericht des größten Mitgliedsstaats verweigert dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) mit starken Worten die Gefolgschaft, verstößt gegen seine Vorlagepflicht an den EuGH (Art. 267 Abs. 3 AEUV) und erklärt das PSPP für unverbindlich in Deutschland.

Es ist die Konsequenz der umstrittenen Selbstermächtigung des BVG, Akte von Unionsorganen, die nach Auffassung des BVG aus deren Handlungszuständigkeiten ausbrechen („*ultra vires*“) *ausnahmsweise* (wenn auch unter engen Voraussetzungen) eigenständig für unanwendbar in Deutschland zu erklären.

Konzeptionell begann diese Rechtsprechung des BVG, ohne jedoch bis zum 5. 5. 2020 zu einem derartigen Ergebnis zu führen, im Jahre 1993 mit dem Urteil zum Vertrag von Maastricht¹ und setzte sich u.a. über das Urteil zum Vertrag von Lissabon,² den Honeywell-Beschluss³ und die Urteile zu den Finanzhilfen im Euroraum,⁴ zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)⁵ und zum OMT-Programm der EZB⁶ fort.

1. Worum ging es mit dem jüngsten Urteil?

Erneut hatte das BVG ein Urteil zu einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Programm der Europäischen Zentralbank (EZB) zu fällen. Erneut ging es um die Auslegung der währungspolitischen Zuständigkeit der EZB (Art. 127 AEUV) sowie um die Frage der Umgehung des Verbots der monetären Staatsfinanzierung mittels direkten Ankaufs von Staatsanleihen durch die EZB (Art. 123 Abs. 1 AEUV). Erneut hatte das BVG diese unionsrechtlichen Auslegungsfragen mit präziser Begründung seiner Bedenken dem EuGH zur Vorabentscheidung vorgelegt.⁷ Erneut hatte der EuGH sie im Ergebnis dahingehend beantwortet, dass das beanstandete Programm der EZB von deren unionsrechtlicher Zuständigkeit gedeckt sei und keine Umgehung des Verbots des direkten Anleihenankaufs vorliege.⁸ Erneut folgte das BVG in der Beurteilung der zweiten Frage trotz Bedenken im Ergebnis derjenigen des EuGH (Rn. 180-221 des Urteils).

Jedoch beurteilt das BVG das PSPP „*insoweit als Ultra-vires-Akt ..., als die EZB seine Verhältnismäßigkeit nicht dargelegt hat*“ (Rn. 232). Es bemängelt das Fehlen einer wertenden Gesamtabwägung

¹ Urteil v. 12.10.1993 – 2 BvR 2134/92, BVerfGE 89, 155.

² Urteil v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a., BVerfGE 123, 267.

³ Beschluss v. 6.7.2010 – 2 BvR 2661/06, BVerfGE 126, 286.

⁴ Urteil v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10 u.a., BVerfGE 129, 124.

⁵ Urteil v. 12.9.2012 – 2 BvR 1390/12 u.a., BVerfGE 132, 195; Urteil v. 18.3.2014 – 2 BvR 1390/12 u.a., BVerfGE 135, 317.

⁶ Urteil v. 21.6.2016 – 2 BvR 2728/13 u.a., BVerfGE 142, 123.

⁷ Beschluss v. 18.7.2017 – 2 BvR 859/15 u.a., BVerfGE 146, 216; seinerzeit zum OMT-Programm Beschluss v. 14.1.2014 – 2 BvR 2728/13 u.a., BVerfGE 134, 366.

⁸ EuGH, Urteil v. 11.12.2018, Rs. C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000; seinerzeit zum OMT-Programm EuGH, Urteil v. 16.6.2015, Rs. C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400.

zwischen den von der EZB prognostizierten Vorteilen des PSPP für das von der EZB definierte währungspolitische Ziel und den wirtschaftspolitischen Auswirkungen des PSPP.

Das BVG konstatiert die „*Ausblendung der mit dem Programm verbundenen wirtschaftspolitischen Auswirkungen*“ (Rn. 165, 167ff.) und substantiiert diese in zahlreichen Aspekten: so namentlich die Veränderung der fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten mit der Gefahr der Schwächung notwendiger Konsolidierungs- und Reformbestrebungen der Mitgliedstaaten infolge Entlastung der Staatshaushalte, des Weiteren die Auswirkungen auf die Bilanzstrukturen der Geschäftsbanken, ferner das Risiko von Immobilien- und Aktienblasen, weiterhin die ökonomischen und sozialen Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Eigenschaft als Mieter, Eigentümer von Immobilien, Sparer, Versicherungsnehmer, Altersvorsorger und Aktionäre sowie schließlich auch die Erhaltung nicht mehr lebensfähiger Unternehmen am Markt und die erhöhte Abhängigkeit des ESZB von der an das PSPP gewöhnten Politik der Mitgliedstaaten (Rn. 171-175).

Das BVG zieht aus seiner Qualifizierung des PSPP als Ultra-vires-Akt die Konsequenz, dass es am Anwendungsvorrang des Unionsrechts nach deutschem Verfassungsrecht nicht teilhat und daher in Deutschland „*unanwendbar*“ sei und „*keine Wirkung*“ für deutsche Verfassungsorgane, Behörden und Gerichte entfalte (Rn. 234). Es „*untersagt*“ mithin der Bundesbank als Mitglied des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) „*nach einer für die Abstimmung im ESZB notwendigen Übergangsfrist von höchstens drei Monaten*“ an Umsetzung und Vollzug der PSPP-Beschlüsse mitzuwirken (genauer: an bestandserweiternden Ankäufe von Anleihen und an der Ausweitung des monatlichen Ankaufsvolumens) und verpflichtet die Bundesbank zur Rückführung der Bestände an Staatsanleihen (Rn. 235).

Ganz am Ende des Urteils öffnet das BVG jedoch noch einen Weg zur Heilbarkeit des PSPP in Deutschland. Das Mitwirkungsverbot des BVG gilt nur, „*wenn nicht der EZB-Rat in einem neuen Beschluss nachvollziehbar darlegt, dass die mit dem PSPP angestrebten währungspolitischen Ziele nicht außer Verhältnis zu den damit verbundenen wirtschafts- und fiskalpolitischen Auswirkungen stehen*“ (Rn. 235). Der Akzent liegt auf „*nachvollziehbar*“.

Das rechtliche Problem dieses Wegs liegt auf der Hand. Die EZB unterliegt als Unionsorgan keiner Verpflichtung gegenüber einem mitgliedstaatlichen Gericht. Für sie sind allein das Unionsrecht und die Beurteilung durch den EuGH maßgeblich. Sie kann das PSPP auf Grundlage ihrer vom EuGH bestätigten währungspolitischen Zuständigkeit verfolgen. Die Bundesbank steht im Konflikt zwischen dem verfassungsrechtlichen Ansinnen des BVG und der unionsrechtlichen Unbedenklichkeit des PSPP und damit dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts in Gestalt des Urteils des EuGH. Die Bedingung des BVG kann daher allenfalls informell ohne Anerkennung irgendeiner Rechtspflicht erfüllt werden.

2. Das Grundproblem des Urteils des BVG

In dieser bizarren Lage spiegelt sich das *Grundproblem* des Urteils des BVG. Das BVG erhöht sich in diesem Fall selbst zur ultimativen Auslegungsinstanz für das in oder für Deutschland verbindliche Unionsrecht. Denn es beurteilt die Zuständigkeit des ESZB für das PSPP anders als der EuGH, setzt sich also über dessen Auslegung des Unionsrechts hinweg.

Auf diese Vorfrage verwendet das BVG in seinem Urteil akribische Begründungsenergie (Rn. 117-163). Denn es darf nach seinem eigenen Verständnis eine „*eigenständige*“ (Rn.164) Beurteilung des PSPP verbindlich nur vornehmen, wenn es das Vorabentscheidungs Urteil des EuGH entgegen dessen unionsrechtlicher Bindungswirkung als unverbindlich ansieht. Dies erfolgt dadurch, dass das BVG auch das vorweg ergangene Vorabentscheidungs-Urteil des EuGH als einen Ultra-vires-Akt beurteilt (Rn. 163), in diesem Fall als eine Überschreitung der Rechtsprechungszuständigkeit nach Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EUV und damit ohne Bindungswirkung in Deutschland (Rn. 163).

Zwar stellt das BVG nicht seine *grundsätzliche* Bindung an die Auslegung des Unionsrechts durch den EuGH in Frage (Rn. 117), doch gelte dies nicht „*bei einer schlechterdings nicht mehr nachvollziehbaren und daher objektiv willkürlichen Auslegung der Verträge*“ (Rn. 118). Im vorliegenden Fall befindet das BVG, dass die Kompetenzabgrenzung des EuGH in dessen Vorabentscheidungs Urteil

„schlechterdings nicht mehr vertretbar“ sei (Rn. 117ff.). Das BVG stützt dieses Verdikt darauf, dass der EuGH Bedeutung und Tragweite des auch bei der Kompetenzverteilung zu beachtenden Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 und Abs. 4 EUV) „*offensichtlich*“ verkenne und die Ausklammerung der tatsächlichen Wirkungen des PSPP durch den EuGH „*methodisch nicht mehr vertretbar*“ sei (Rn. 120ff., 123ff.) und sieht in der darin liegenden „*offensichtlichen*“ Überschreitung des Rechtsprechungs-Mandats des EuGH (Rn. 155f.) „*eine strukturell bedeutsame Kompetenz-Verschiebung zulasten der Mitgliedstaaten*“ (Rn. 157ff.) und darin eine Beeinträchtigung des Demokratieprinzips (Rn. 158). Gerügt wird auch die unbesehene Übernahme der behaupteten Absichten der EZB durch den EuGH (Rn. 142).

Die Kritik des BVG an den methodischen Schwächen der Begründung des EuGH in dessen Vorabentscheidungsurteil zur Rolle und Handhabung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durch den EuGH in der Auslegung der Zuständigkeit der EZB (Ausblenden der wirtschaftspolitischen Auswirkungen) ist bemerkenswert umsichtig durch einen eindrucksvollen Vergleich der Rechtsprechung des EuGH in anderen unionsrechtlichen Bereichen fundiert (Rn. 124ff., 146ff.). Sie lässt sich nicht von der Hand weisen.

Gerade deshalb aber war das BVG unionsrechtlich verpflichtet, diese für sein Urteil entscheidungserheblichen *neu* aufgeworfenen (vom Vorabentscheidungsverfahren des EuGH⁹ nicht behandelten) unionsrechtlichen Auslegungsfragen zu den Anforderungen an die Prüfungs- und Begründungsaufgabe des EuGH nach Art. 19 EUV im Blick auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung in Art. 127 Abs. 1 AEUV und Art. 5 Abs. 4 EUV dem EuGH vorzulegen. Bemerkenswerterweise hat es damit sogar gegen sein *eigenes* Diktum im Honeywell-Beschluss von 2010 gehandelt: „*Solange der Gerichtshof keine Gelegenheit hatte, über die aufgeworfenen unionsrechtlichen Fragen zu entscheiden, darf das Bundesverfassungsgericht für Deutschland keine Unanwendbarkeit des Unionsrechts feststellen*“.¹⁰ Die Vorlage der *neu* aufgeworfenen unionsrechtlichen Auslegungsfragen an den EuGH hat das BVG unterlassen. Es hat damit als höchstes Gericht des größten Mitgliedstaats der Europäischen Union das Unionsrecht verletzt (das ist keine *Petitesse*) und deshalb eine Schockwelle für die Europäische Rechtsgemeinschaft ausgelöst.

Diese prozedurale Selbsterhöhung eines mitgliedstaatlichen Gerichts taugt der unionalen Rechtsgemeinschaft nicht zum Vorbild und darf keine Schule machen. Andererseits sollten EZB und EuGH aber davor gewarnt sein, künftig als höchst sensibel erkennbare Auslegungen unionsrechtlicher Kompetenzbestimmungen mit dünnen und/oder tendenziell intransparenten expertokratischen Stellungnahmen oder Referenzen erledigen zu wollen. Die EZB unterliegt schon nach Art. 296 Abs. 2 AEUV einer Begründungspflicht im Sinne transparenter Nachvollziehbarkeit. Der EuGH sollte auch in einer derartigen Frage seinem in anderen Bereichen gepflegten umsichtigen Begründungsstil folgen.

3. Ein Aufruf an die Mitgliedstaaten

Jenseits dieser in die Stabilität der Rechtsgemeinschaft ausstrahlenden Probleme generiert das Urteil des BVG vor allem die Einsicht, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen sollten (gegebenenfalls auch durch eine Vertragsänderung), dass sie die EZB, den EuGH und nationale Gerichte nicht in von diesen letztlich weder lösbare noch verantwortbare Aufgaben geraten lassen: Aufgaben, die die Mitgliedstaaten im Interesse einer stabilen Gemeinschaftswährung politisch zu bewältigen haben.

20. Mai 2020

Prof. P.-C. Müller-Graff est Directeur de l'Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Universität de Heidelberg.

⁹ S.oben Fn. 8.

¹⁰ S. oben Fn. 3 unter Rn. 60 unter Bezugnahme auf BVerfGE 123, 267, 353.