Was nun, Herr Voßkuhle?

Christoph Herrmann

17.06.2015 doi: 10.17176/20170222-100228

Mit seinem Vorlagebeschluss vom 14.01.2014 zur europarechtlichen Zulässigkeit des (bis heute nicht aktivierten, sondern nur angekündigten) OMT-Programms (Outright Monetary Transactions), welches notfalls unbegrenzte Ankäufe von Staatsanleihen der Euroteilnehmerstaaten vorsieht, sofern diese sich in einem Anpassungsprogramm des ESM (bzw. der EFSF) befinden, hatte das Bundesverfassungsgericht hoch gepokert. Im Schrifttum wurde der Vorlagebeschluss bereits mit einem aus dem James Dean-Film „Denn sie wissen nicht, was sie tun“ bekannten spieltheoretischen „chicken game“ verglichen, bei dem Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof auf den sinnbildlichen Abgrund (alternativ: aufeinander) zurasen, um herauszufinden, wer von ihnen zuerst ausweicht oder auf die Bremse tritt. Nach dem OMT-Urteil des Gerichtshofs (Rs. C-62/14) wird man sagen müssen: der Europäische Gerichtshof tut es jedenfalls nicht, er hat nicht einmal gezuckt. Nun wird Karlsruhe entscheiden müssen, ob es „das Hühnchen“ gibt, oder ob es es mit seinem bereits in der Vorlageentscheidung vorbehaltenen „letzten Wort“ zu einem veritablen Zusammenprall der beiden Gerichtshöfe kommen lässt.

Zunächst nimmt der Gerichtshof im Rahmen der Zulässigkeit das ihm vom Bundesverfassungsgericht unterbreitete „Kooperationsangebot“ an, indem er sämtliche Bedenken, die gegen die Zulässigkeit des Verfahrens ins Feld geführt wurden, beiseite wischt und diesbezüglich den nationalen Gerichten praktisch eine carte blanche erteilt. Das war aus politischen Gründen ohnehin zu erwarten, auch ohne dass man hierzu die weitschweifigen Überlegungen des Generalanwalts aus seinen Schlussanträgen vom 14.01.2015 zu teilen brauchte. Wenn das Bundesverfassungsgericht meint, dass es seiner Rechtsfindung dient, die Fragen zu stellen (und beantwortet zu bekommen), stellt sich der Gerichtshof jedenfalls nicht quer. Gleichzeitig eröffnet der EuGH nicht die Tür zu einer generellen Kontrolle von Pressemitteilungen vor den Unionsgerichten.

In der Sache ist es mit den Übereinstimmungen dann aber schnell erledigt. Sie beschränken sich auf die (objektiv banale, vgl. Art. 35 der Satzung des ESZB und der EZB) Feststellung, dass die EZB in ihrem Handeln rechtlich gebunden und gerichtlicher Kontrolle unterworfen ist, sowie auf die Existenz eines Umgehungsverbots bezüglich des Verbots der monetären Haushaltsfinanzierung (Art. 123 AEUV). Hinsichtlich Letzterem gehen die Deutungen des OMT-Programms dann allerdings schon erheblich auseinander.

Anders als das Bundesverfassungsgericht sieht der Gerichtshof das OMT-Programm klar als eine währungspolitische Maßnahme, die vom Mandat der EZB ohne Zweifel gedeckt ist. Hierzu verweist der Gerichtshof auf die von der EZB tatsächlich vorgetragenen Gründe des Programms (Sicherung der Einheitlichkeit der Geldpolitik im Euroraum, Beseitigung einer Störung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus) und arbeitet nicht – wie das Bundesverfassungsgericht – mit der Unterstellung, es gehe der EZB eigentlich darum, eine finanzielle Hilfsmaßnahme zugunsten einzelner Eurostaaten zu etablieren. Zudem verweist der Gerichtshof darauf, dass das EZB-Mandat auch die Unterstützung der Wirtschaftspolitik in der EU abdecke, so dass spill-over-Effekte in die Wirtschaftspolitik allein die Rechtswidrigkeit nicht begründen können. Neben dem Ziel des OMT-Programms berücksichtigt der Gerichtshof überdies auch die vorgesehenen Maßnahmen und verweist darauf, dass Art. 18.1 der Satzung von ESZB und EZB auch den finalen Ankauf börsengängiger Wertpapiere, zu denen Staatsanleihen der Euroteilnehmerstaaten zählen, explizit als geldpolitisches Instrumentarium vorsieht. Die Beteiligung der EZB in der Troika thematisiert der

EuGH – anders als GA Cruz Villalon – mit keinem Wort. Genauso wenig lässt er sich auf eine Diskussion über „unkonventionelle Maßnahmen der Geldpolitik“ ein und löst die aufgeworfenen Rechtsfragen vielmehr in Anwendung des standardmäßigen Rechtsrahmens.

Anders als noch ansatzweise der Generalanwalt sieht der Gerichtshof auch die Verhältnismäßigkeit des OMT-Programms nicht als problematisch an. Es sei geeignet, zu den angestrebten geldpolitischen Zielen beizutragen, zumal selbst seine Ankündigung die Ziele bereits erreicht habe; im Übrigen könne es in der Praxis ohne Probleme verhältnismäßig angewendet werden. Überdies sei der EZB in dieser Frage wegen des technischen Charakters der zu treffenden Entscheidung, der komplexen Prognosen und Beurteilungen, in diesem Rahmen ein weites Ermessen einzuräumen. Auch ginge das OMT-Programm nicht offensichtlich über das hinaus, was zur Erreichung der Ziele erforderlich sei, da es in seiner Durchführung auf die notwendigen Volumina beschränkt sein solle und seit seiner Ankündigung auch gar nicht aktiviert worden sei. Eine weitere volumenmäßige Begrenzung der Käufe ergebe sich außerdem aus den Beschränkungen auf Anleihen von Mitgliedstaaten, die an einem ESM-Programm teilnähmen und dabei solche mit maximal dreijähriger Restlaufzeit.

Selbst die Begründung, die der Generalanwalt noch für nicht ausreichend hielt, genügt den Anforderungen des Gerichtshofs.

Schließlich sieht der Gerichtshof auch das Verbot der monetären Finanzierung nicht als verletzt an. Für die Vorschrift des Art. 123 AEUV selbst ist dies angesichts ihres klaren Wortlauts evident. Aber auch eine Umgehung, die der Gerichtshof wie das Bundesverfassungsgericht ebenfalls für unzulässig hält (und deren Unzulässigkeit selbst die EZB schon vor dem Bundesverfassungsgericht eingeräumt hatte), ist nach Auffassung des EuGH nicht gegeben. Hierzu müssten die avisierten Sekundärmarktkäufe die gleichen Wirkungen zeitigen wie Primärmarktkäufe. Dazu müssten die Finanzmarktteilnehmer sich aber darauf verlassen können, dass das Eurosystem ihnen Anleihen, die sie am Primärmarkt erworben haben, zu einem bestimmten Zeitpunkt und zu einem bestimmten Preis (man möchte hinzufügen: ohne Verlust) abnehmen werde. Genau solch eine Garantie hatte die EZB aber ganz offensichtlich nie abgegeben und nach eigenem Bekunden auch nicht abgeben wollen. Diesbezüglich bestand beim Bundesverfassungsgericht wohl auch das größte Missverständnis über Inhalt, Zweck und Wirkung des OMT-Programms. Nach Auffassung des Gerichtshofs ist die Selektivität natürliche Folge der geldpolitischen Begründung: der geldpolitische Transmissionsmechanismus muss nur dort repariert werden, wo er gestört ist – sonst nirgends. Dass die Anleihen auch bis zur Endfälligkeit gehalten werden können und die EZB für eine etwaige Umschuldung keinen bevorzugten Gläubigerstatus in Anspruch zu nehmen beabsichtigt, sei eine immanente Konsequenz geldpolitischer Offenmarktgeschäfte.

Die ersten Deutungen des EuGH-Urteils könnten kaum weiter auseinanderliegen. Während Peter Gauweiler, der für das Verfahren am EuGH (leider) namensgebende Kläger von einer „Kriegserklärung an das Bundesverfassungsgericht“ spricht, interpretiert Joachim Wieland das Urteil eher als Annahme des vom Bundesverfassungsgericht angeblich unterbreiteten Kompromissangebots. Schon die Interpretation des Vorlagebeschlusses als Kompromissangebot darf und muss man angesichts von Wortwahl und Tonlage allerdings bezweifeln. Es liegt bereits in der Logik der verfassungsgerichtlichen Integrationskontrolle, dass eine Vorlage stets lediglich als „letzte Chance“ für das Unionsrecht zu verstehen ist und nur in Frage kommt, wenn aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts gravierende Probleme bestehen. Wollte man eine Film-Metapher verwenden, dann drängte sich das „Angebot, das man nicht ablehnen kann“ aus dem Film „Der Pate“ auf. Vergleicht man den Vorlagebeschluss des Bundesverfassungsgerichts und die Entscheidung des Gerichtshofs im Detail, dann muss man feststellen, dass der EuGH das Angebot abgelehnt hat. Die zentralen Leitplanken, die Karlsruhe errichten wollte, insbesondere eine ex-ante-Beschränkung der Anleihenkäufe sowie der Ausschluss einer Beteiligung an einem Schuldenschnitt, zieht der Gerichtshof bewusst nicht, weil sie die Wirksamkeit des OMT-Programms erheblich beeinträchtigen könnten. Ungeachtet dessen

könnte das Bundesverfassungsgericht aber gewillt sein, das Urteil des Gerichtshofs dennoch zu akzeptieren. Dass nämlich die Interpretation der Vorschriften durch den EuGH diesen tatsächlich einen Inhalt verleihe, der zu einer offensichtlichen und strukturbedeutsamen Kompetenzverschiebung zulasten der Mitgliedstaaten führe, die sie bei Abschluss der Verträge nicht vorhersehen hätten können, kann man kaum begründen. Der Gerichtshof erläutert die Vorschriften völlig im Einklang mit zahlreichen Literaturstimmen (auch und gerade in Deutschland), die allerdings das Bundesverfassungsgericht nicht zur Kenntnis genommen hatte oder hatte nehmen wollen. Mit Blick auf die handwerklichen Schwächen des Vorlagebeschlusses, die schon genügend kritisiert worden sind, sollte Karlsruhe vielleicht dem Gerichtshof auch nicht mehr an Begründungslast abverlangen, als es selbst willens (oder in der Lage) war zu leisten. Dass Hobbyjuristen wie Hans-Werner Sinn und nun auch sein designierter Nachfolger Clemens Fuest dem EuGH vorwerfen, das Urteil sei „fehlerhaft", kann man nach fünf Jahren Krise und anhaltenden interdisziplinären Kompetenzüberschreitungen der ökonomischen Kollegen fast schon mit einem Schmunzeln quittieren.

Auch eine Berührung der Haushaltsverantwortung des deutschen Bundestages als Kern der deutschen Verfassungsidentität lässt sich juristisch nicht tragfähig begründen. Etwaige Verluste aus dem OMT-Programm fielen zunächst in der konsolidierten Bilanz des Eurosystems an (wie sie dort im Falle eines Staatsbankrotts behandelt würden, ist völlig offen), minderten in der Folge gegebenenfalls die Gewinnausschüttungen an die nationalen Zentralbanken des Eurosystems, die daraufhin wiederum weniger Gewinne an die Finanzminister ausschütten könnten – in einer Größenordnung zwischen etwa einer und sechs Milliarden Euro pro Jahr (Referenzperiode: 2004-2014), soweit es um Deutschland geht. Bei einem Volumen des Bundeshaushalts von etwa 300 Mrd. Euro kann man nicht davon sprechen, dass die Ausgabenhoheit der Parlamentarier hier signifikant berührt wäre. Die Zinseinsparungen des Bundes infolge der krisenbedingt niedrigen Zinsen bewegen sich da auf einem ganz anderen Niveau. Darauf, dass eine Zentralbank überhaupt Gewinne macht, hat der Staat ohnehin keinen Anspruch – nur auf deren Ausschüttung, wenn sie anfallen. Selbst wenn im EZB-Rat eine Kapitalerhöhung beschlossen würde, so träfe die Nachschusspflicht die Deutsche Bundesbank (die in den vergangenen Jahren wiederholt Risikorückstellungen gebildet hat). Hinsichtlich der Bundesbank hat der Bund juristisch nicht einmal eine Gewährträgerhaftung.

Und wenn Andreas Voßkuhle und Peter M. Huber (sowie der Senatsmehrheit) die Rolle als spieltheoretisches Hühnchen nicht zusagt? Die möglichen Urteilsaussprüche reichen von einer bloßen Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Untätigkeit deutscher Stellen über die Verpflichtung auf eine Neuverhandlung der Unionsverträge in Sachen WWU (und die Pflicht Deutschlands zum Austritt bei Scheitern der Verhandlungen?) bis zu einem an die Deutsche Bundesbank gerichteten Verbot, an etwaigen OMT-Anleihenkäufen teilzunehmen – was für die Durchführung des OMT praktisch völlig irrelevant wäre, allerdings die spätere bilanztechnische Bewältigung etwaiger Verluste erschweren könnte und auch politisch ein fatales Signal wäre.

Bleibt also nur zu hoffen, dass der Zweite Senat sich Marie Freifrau von Ebner-Eschenbachs Aphorismus besinnt, als das „klügere Gericht" nachgibt und der Herrschaft des „dummen" EuGH den Weg ebnet. Als cineastisches Bild käme einem da das „Einigen wir uns auf unentschieden!" aus Monty Pythons „Ritter der Kokosnuss" in den Sinn.

AUTOR*IN

Christoph Herrmann
Prof. Dr. Christoph Herrmann ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht und europäisches und internationales Wirtschaftsrecht an der Universität Passau.

EMPFOHLENE ZITATION
Herrmann, Christoph: Was nun, Herr Voßkuhle?, Verfassungsblog, 17.06.2015, doi: 10.17176/20170222-100228.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20170222-100228.