Das OMT-Urteil des BVerfG: Europarechtlich überzeugend, verfassungsprozessrechtlich fragwürdig

Matthias Ruffert

22.06.2016 doi: 10.17176/20160623-095818

Idealerweise korrelieren in verfassungsrechtlich geordneter Herrschaft die Handlungsmöglichkeiten der verfassten Organe einerseits mit den Instrumenten rechtlicher Kontrolle andererseits. Je höher die Wahrscheinlichkeit nicht verfassungskonformen Handelns, je weitreichender und tief gehender die Folgen des Organhandelns allgemein, um so wichtiger die Möglichkeit der unabhängig-neutralen Rechtskontrolle dieses Handelns, bei entsprechender Berührung von Rechten einzelner auch einhergehend mit entsprechendem Individualrechtsschutz. Rechtlich verfasste Herrschaft darf niemals ungebunden sein, sonst verkommt sie zur puren Macht. Die Einordnung des OMT-Verfahrens, das nun mit dem Urteil des BVerfG zum Abschluss kommt, in dieses verfassungsrechtliche Grundgefüge, offenbart einen eklatanten Widerspruch: Auf der einen Seite wird das BVerfG seiner Kontrollaufgabe gemeinsam mit dem EuGH in hohem Maße gerecht. Auf der anderen Seite schafft es sich die verfassungsprozessuale Grundlage hierfür selbst.

Allerdings bestand hoher Bedarf an verfassungsrechtlicher und verfassungsgerichtlicher Korrektur. Dies zeigt sich weniger am OMT-Programm selbst als an seinem Vorgängerprogramm, dem Securities Market Programme aus dem Jahr 2010. In dessen Rahmen erwarb die EZB im Hochsommer 2011 Staatsanleihen von etwas über € 200 Mrd. von Italien (seinerzeit unter Ministerpräsident Berlusconi) und richtete im Gegenzug ein Schreiben an die italienische Regierung, mit der diese zu bestimmten Reformen angehalten wurde. Wenn es denn den „ausbrechenden Rechtsakt“ geben sollte, dann war dies der deutlichste Fall seit Erfindung dieser Rechtsfigur durch das BVerfG im Maastricht-Urteil von 1993. Der EZB ist monetäre Staatsfinanzierung verwehrt.

Diesen Rechtsbruch werden die Richter des Zweiten Senats schon vor Augen gehabt haben, als die EZB – wohl nicht ganz ohne die Absicht zur Provokation – nur wenige Tage vor dem Verkündungstermin zur einstweiligen Anordnung im ESM-Verfahren Anfang September 2012 das OMT-Programm auf den Weg brachte, vorbereitet durch Präsident Draghis Whatever-it-takes-Rhetorik. Die Analyse des OMT-Programms im Vorlagebeschluss vom 14. Januar 2014 vor allem unter dem Gesichtspunkt des Verbots monetärer Staatsfinanzierung, aber auch hinsichtlich der Auswertung des Pringle-Urteils, ist brillant und legt die rechtlichen wie ökonomischen Untiefen eines auf bestimmte Staaten konzentrierten Anleihekaufprogramms der EZB schonungslos offen. Die Antwort des EuGH im Vorbentscheidungsurteil vom 16. Juni 2015 ist so unbefriedigend nicht: Immerhin bekräftigt der EuGH die Möglichkeit der rechtlichen Kontrolle der unabhängigen EZB und formuliert Voraussetzungen zur Eindämmung des Potentials zur Umgehung des Verbots der monetären Staatsfinanzierung. Beides war zunächst ebenso wenig selbstverständlich wie die Anwendung des vom EuGH zusätzlich ins Spiel gebrachten Verhältnismäßigkeitsprinzips. Dass sich das BVerfG hierauf einlassen kann, war schon in der berühmten kompromisshaft formulierten Randnummer 100 des Vorlagebeschlusses angelegt und ist jedenfalls nicht als Rückzieher oder Einknicken zu deuten. Das BVerfG zeichnet keinen Blankoscheck des EuGH für die EZB gegen.

Es hält sich aber auch nicht damit zurück, die Probleme der Vorabentscheidung beim Namen zu nennen: (1) Es ist nicht ganz so einfach, den geldpolitischen (und nicht wirtschaftspolitischen) Charakter des OMT-Progamms allein unter Heranziehung des in der Geldpolitik etablierten Konzepts des Transmissi-

onsmechanismus zu postulieren, wie der EuGH es tut, ohne sich mit den Einwänden auseinanderzusetzen, die angesichts der wirtschaftspolitischen Wirkungen eines solchen Programms auf der Hand liegen. Natürlich ist es wahrscheinlich, dass das Programm den Effekt einer wirtschaftspolitischen Intervention zugunsten der Krisenstaaten zeitigt – sonst hätten diese nicht so vehement die Zulässigkeit der Vorlage vor dem EuGH bestritten (zu Recht ohne Erfolg). (2) Kompetenzkontrolle muss neutral und objektiv sein. Die Selbsteinschätzung der Kompetenzen eines Organs ist ein verfassungspraktisch wichtiger Anhaltspunkt, der Kontrolleur – hier der EuGH – muss jedoch auch diese wirksam hinterfragen können und wollen. (3) Die EZB hat heute im institutionellen Gefüge der EU eine andere Rolle als diejenige, die ihr von den Verträgen ursprünglich zugedacht war. Sie ist mehr als nur der neutrale, unabhängige Wächter der Preisstabilität, sondern ihr Handeln greift wirtschaftspolitisch tief in die Volkswirtschaft der Europäischen Union ein. Das seit 2015 unter dem Schlagwort Quantitative Easing praktizierte Anleihekaufprogramm zeigt dies besonders deutlich. Wer, wenn nicht der EuGH, könnte die verfassungsorganisationsrechtliche Validität eines solchen Wandels unter dem Gesichtspunkt der Art. 9 S. 1, 10 Abs. 1 und 2 EUV thematisieren? Hier wurde eine Chance vertan.

Doch wie gelangt das BVerfG zu seiner europarechtsdogmatisch überzeugenden und europarechtspolitisch begrüßenswerten Prüfung? Die eigentümliche Konstruktion einer Verfassungsbeschwerde über Art. 38 Abs. 1 GG war schon immer zweifelhaft, um so mehr in der Verbindung mit Art. 79 Abs. 3, 20 Abs. 1 und 2 GG sowie sogar Art. 146 GG. Wer nicht in der Lage ist, ein Sondervotum schreiben zu können wie die Richterin Lübbe-Wolff und der Richter Gerhardt, muss sich damit abfinden, so wie man sich als Jurist mit manchen Ungereimtheiten im einfachen Recht abfinden muss, die von Höchstgerichten seit Jahrzehnten unbeschadet ihrer dogmatischen Unhaltbarkeit vorhersehbar praktiziert werden. Warum aber nennt das BVerfG dies jetzt in selbst gesetzten Anführungszeichen „‘Anspruch auf Demokratie‘“? Soll dem Kind nun nach über 20 Jahren ein Name gegeben werden, von dem das Gericht sich durch Anführungszeichen gleich wieder distanziert? Solche Quasi-Terminologie lassen wir Anfangssemestern wie Examenskandidaten zu Recht nicht durchgehen, und wenn das BVerfG schon Rechtsfiguren neu schafft, wäre begriffliche Stringenz eine Minimalanforderung. Zum Glück ist das eine Ausnahme, möglicherweise sogar die einzige – von „Schutzpflichten“, „Dreistufenlehre“ oder „materieller Auflösungslage“ (jeweils also in Anführungszeichen) liest man bisher nichts. Etwas gekünstelt wirkt in diesem Zusammenhang auch die Suche nach möglichen Rechtspflichten der Bundesorgane und Ansprüchen der Bürger darauf. Den Hinweis auf den Luxemburger Kompromiss in diesem Kontext (Rn. 171), ein euroskeptisches Fossil aus den Zeiten eines renitenten Général de Gaulle (1966!), das jedenfalls heute keinerlei rechtliche Bedeutung mehr hat, wäre besser ein Aufreger in der Kaffeepause zwischen den Senatsberatungen geblieben. Mon Dieu!

Was es in dem unglücklichen „‘Anspruch auf Demokratie‘“ an systematischer Konsistenz vermissen lässt, strebt das BVerfG immerhin in der Ordnung seiner Kontrollmaßstäbe an. Über weite Strecken des Urteils geht es weniger um die rechtliche Würdigung des OMT-Programms als vielmehr um die Strukturierung der Kontrollmaßstäbe des BVerfG in der Identitäts- sowie der Ultra-vires-Kontrolle für künftige Fälle. Das schafft begrüßenswerte Rechtssicherheit; wie und nach welchen Kriterien diese Kontrollmechanismen in Zukunft ablaufen solle, lässt sich in der Entscheidung detailliert ablesen. Insbesondere perpetuiert das BVerfG den Evidenzmaßstab bei der Ultra-vires-Kontrolle, die nur bei qualifizierten Kompetenzverletzungen greifen soll. Sehr schön dabei die Aussage (Rn. 150), wonach die Feststellung einer offensichtlichen Kompetenzüberschreitung nicht daran scheitert, „[D]dass – nicht selten interessierte – Stimmen im Schrifttum, in der Politik oder den Medien einer Maßnahme Unbedenklichkeit attestieren,…“ Freilich gibt es auch das umgekehrte Phänomen: Manche Pressestimmen zum Urteil überbieten sich geradezu darin, dem BVerfG einen Rückzieher zu attestieren und den permanenten Rechtsbruch durch die EZB zu beschwö-

ren. Dafür gibt es nach dem nun abgeschlossenen Verfahren keinen Anhaltspunkt mehr.

Was bleibt, sind der eingangs beschriebene Widerspruch, und noch eine weitere Diskrepanz. Es gibt bislang drei Ankaufprogramme. Das erste, SMP, verstieß eklatant gegen Art. 123 Abs. 1 AEUV, aber kein Gericht wird das jemals mehr feststellen können. Das zweite, OMT, ist nun nach allen Regeln der Kunst juristisch analysiert worden, aber es ist niemals zur Anwendung gekommen (und vermutlich wird es das auch nicht mehr). Das dritte schließlich, QE (als Sammelbegriff), ist vom Volumen weit bedeutender als alles zuvor und zeitigt enorme Wirkungen (wenn auch nicht unbedingt die gewünschten), ist aber so konstruiert, dass sich die Rechtswidrigkeit auf den ersten Blick nicht aufdrängt. Die Rechtsordnung des europäischen Verfassungsverbundes hält diese Diskrepanz vermutlich nur deswegen aus, weil die im OMT-Verfahren herausgearbeiteten Kriterien Wirkungen auch für gegenwärtige und künftige Anleihekaufprogramme zeitigen.

AUTOR*IN

Matthias Ruffert

Prof. Dr. Matthias Ruffert ist Professor für Öffentliches Recht und Europarecht an der Humboldt-Universität zu Berlin (Foto: Elke A. Jung-Wolff).

EMPFOHLENE ZITATION

Ruffert, Matthias: Das OMT-Urteil des BVerfG: Europarechtlich überzeugend, verfassungsprozessrechtlich fragwürdig, Verfassungsblog, 22.06.2016, doi: 10.17176/20160623-095818.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20160623-095818.