

Die Architektur des Eurosystems -
Stabilitätskultur oder Vergemeinschaftung
von Staatsschulden über das Eurosystem?
Ein Richtungsstreit

Rechtliche Betrachtungen Teil II des Vortrags

Prof. Dr. iur. Ralph Hirdina

Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung durch die EZB

Zentrale Norm: Art. 123 AEUV

Mitgliedstaaten sollen den Marktkräften ausgesetzt sein

Refinanzierungskosten sollen von solider bzw. unsolider Haushaltspolitik abhängen

Problem:

Spannungsverhältnis des Verbots monetärer Haushaltsfinanzierung mit der Offenmarktpolitik = Kauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt

No-Bail-Out

Zentrale Norm: Art. 125 AEUV

Jeder Mitgliedstaat haftet für seine eigenen Verbindlichkeiten

Beachte:

Eurobonds wären unzulässig, wenn sie eine gemeinschaftliche Haftung der Euroländer begründeten (streitig, je nach Konstruktion der Haftung)

Europäische Union ist ein Staatenverbund und kein Bundesstaat!

Art. 5 EUV

Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung: Subsidiäre Zuständigkeit der EU und nur innerhalb der ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten

Gefahr der Vergemeinschaftung von Schulden über die EZB

Zentrale Norm

Art. 33.2 ESZB-Statut

Verluste der EZB, die vom allgemeinen Reservefonds nicht abgedeckt sind, werden nach einem entsprechenden Beschluss des EZB-Rates entsprechend dem eingezahlten Anteil am Kapital der EZB auf die nationalen Zentralbanken verteilt.

Problem:

Verluste aus Offenmarktgeschäften, Ausfälle angekaufter Staatsanleihen, könnten demnach auf andere Euroländer abgewälzt werden.

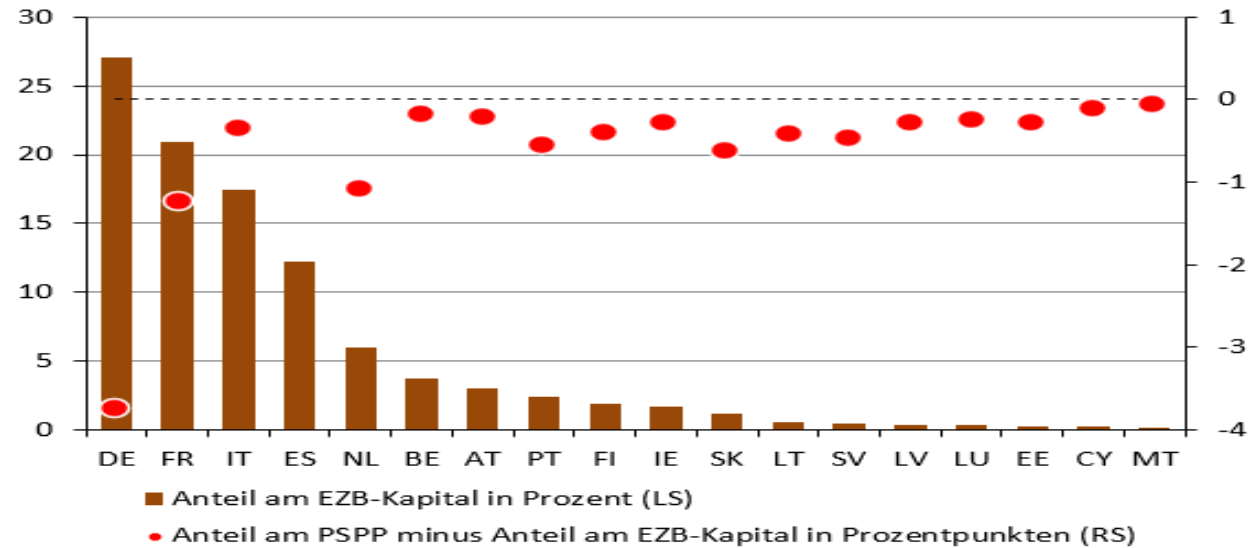
Aber: PSPP = Staatsanleihenkaufprogramm

Ankaufsobergrenze regelmäßig i.H.v. 33% des Gesamtvolumens einer Emission

Ankäufe nach dem Kapitalschlüssel der nationalen Notenbanken durch diese selbst.

Anteil der nationalen Zentralbanken am EZB-Kapital

2 Anteil der nationalen Zentralbanken am EZB-Kapital in %⁽¹⁾ und Anteil nationaler Schuld papers am EZB-PSPP minus nationaler Anteil am EZB-Kapital in Prozentpunkten⁽²⁾



Quelle: EZB; eigene Berechnungen. Anleiheportfolio am 12. Juni 2020. Griechische Anleihen werden unter dem PSPP nicht gekauft. ⁽¹⁾ Das in die EZB eingezahlte Kapital der nationalen Euro-Zentralbanken beträgt 7,6 Mrd. Euro. Die nationalen Euro-Zentralbanken halten damit 81,3 Prozent des EZB-Kapitals. ⁽²⁾ Die EZB und die nationalen Euro-Zentralbanken hielten insgesamt 2.234 Mrd. Euro unter dem PSPP (inklusive Schulden in Höhe von 232,8 Mrd. Euro, die von supranationalen Institutionen begeben wurden).

Ziele und Aufgaben des ESZB

Zentrale Norm

Art. 127 AEUV

Primäre Aufgabe: Gewährleistung der Preisstabilität

+

Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik in der Union, soweit dies ohne Beeinträchtigung der Preisstabilität möglich ist

Unabhängigkeit der EZB und der nationalen Zentralbanken

Zentrale Norm

Art. 130 AEUV

EZB und nationale Zentralbanken als Teil des ESZB sind bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse, Aufgaben und Verpflichtungen frei von Weisungen
Grundsatz der Unabhängigkeit ist von der EU und den Mitgliedstaaten zu achten

Problem:

Recht auf Unabhängigkeit

im Spannungsverhältnis zur Inanspruchnahme einer vermeintlich nicht justiziablen Mandatsinterpretation durch die EZB (Balance of Powers**)**

Ultra-vires-Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts

Ausgangsüberlegung

Art. 38 I 1 iVm Art. 20 I und II 1 GG gewährt den **Wahlberechtigten** gegenüber Bundesregierung, Bundestag und gegebenenfalls dem Bundesrat einen Anspruch darauf, dass diese über die **Einhaltung des Integrationsprogramms** durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union wachen, am Zustandekommen und der Umsetzung von Maßnahmen, die die Grenzen des Integrationsprogramms überschreiten, nicht mitwirken und bei offensichtlichen und **strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen** aktiv auf seine Befolgung und die Beachtung seiner Grenzen hinwirken. (BVerfG NJW 2020, 1647, Rn 105)

Ultra-vires-Kontrolle des BVerfG bezogen auf das PSPP-Programm der EZB

Abgrenzung der Zuständigkeiten von EuGH und BVerfG

Art. 19 I 2 EUV: Es ist zuvörderst Aufgabe des EuGH, bei der Auslegung und Anwendung der Verträge das Recht zu wahren.

Aber:

Missachtet der EuGH bei der Auslegung des Rechts anerkannte methodische Grundsätze, liegt eine **Kompetenzüberschreitung des EuGH** vor und sein Handeln bzw. sein Urteil ist dann vom Mandat des Art. 19 I 2 EUV nicht mehr gedeckt.

=

Showdown zwischen EuGH und BVerfG: Wer spricht das letzte Urteil?

Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum PSPP-Programm BVerfG NJW 2020, 1647

Kernaussage des Bundesverfassungsgerichts:

Auffassung des EuGH in seinem Urteil vom 11.12.2018, der Beschluss des EZB-Rates über das PSPP-Programm und seine Änderungen seien noch kompetenzgemäß, verkennt Bedeutung und Tragweite des auch bei der Kompetenzverteilung zu beachtenden **Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit** (Art. 5 I 2 und IV EUV) und ist wegen der Ausklammerung der tatsächlichen Wirkungen des PSPP methodisch nicht mehr vertretbar.

Ergo:

Urteil des EuGH ist selbst ein Ultra-vires-Akt!

Ansatz des EuGH in seinem Urteil vom 11.12.2018

Für die Frage, ob der EZB-Beschluss zum PSPP-Programm vertragskonform ist
oder nicht,

ob er also

ausschließlich der dem ESZB zugewiesenen Währungspolitik

oder der den Mitgliedstaaten zugewiesenen Wirtschaftspolitik zuzurechnen ist,

ist abzustellen auf:

1. die Ziele und
2. die Mittel, die die Maßnahme zur Zielerreichung einsetzt.

Prüfungsmaßstab des EuGH

Frage 1:

Ist das Ziel, dass sich die Inflationsraten mittelfristig wieder einem Ziel von unter, aber nahe 2% annähern, vorrangig der Währungspolitik und nicht der Wirtschaftspolitik zuzuordnen?

Frage 2: Ist der Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt ein zulässiges geldpolitisches Instrument, das das EU-Primärrecht vorsieht?

Ergebnis: **EuGH hat beide Fragen bejaht!**

BVerfG: Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durch den EuGH

Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist ein ungeschriebener Bestandteil des Unionsrechts: BVerfG NJW 2020, 1647, dort Rn 126

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz besagt nach Sicht des EuGH, „dass die Handlungen der Organe **geeignet** sind, die mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele zu erreichen, und nicht die Grenzen dessen überschreiten, was **zur Erreichung dieser Ziele geeignet und erforderlich ist**“ (vgl. grdl. EuGH ECLI:EU:C:1956:11 = Slg. 1956, I-302 [311] = BeckRS 2004, 73721 – Fédération Charbonnière; vgl. auch EuGH ECLI:EU:C:2002:741 = Slg. 2002, I-11550 [11590] = LMRR 2002, 56 Rn. 122 – British American Tobacco; EuGH ECLI:EU:C:2010:419 = Slg. 2010, I-7062 [7078] = BeckRS 2010, 90872 Rn. 45 – Afton Chemical; EuGH ECLI:EU:C:2013:28 = EuZW 2013, 347 Rn. 50 – Sky Österreich; EuGH ECLI:EU:C:2013:661 = BeckRS 2013, 81980 Rn. 29 – Schaible; EuGH ECLI:EU:C:2014:238 = NJW 2014, 2169 Rn. 46 – Digital Rights).

BVerfG: Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durch den EuGH

- Europäische Verträge sehen eine **klare Trennung von Währungs- und Wirtschaftspolitik** vor: Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung: EZB darf nur Währungspolitik betreiben.
- EuGH: Massiver Ankauf von Staatsanleihen ist geeignet, das angestrebte Inflationsziel von unter, aber nahe 2% zu erreichen.
- EuGH: Das Ankaufovolumen ist auch erforderlich, denn die EZB habe stichhaltig geltend gemacht, dass ein geringeres Volumen und eine kürzere Haltedauer nicht ebenso wirkungsvoll seien.
- EuGH: Das PSPP stehe nicht außer Verhältnis zu dessen Zielen, da die Beschränkung der Risikoteilung und die Einführung strenger Bonitätsanforderungen das Verlustrisiko für die Eurostaaten minimierten.

BVerfG: Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durch den EuGH NJW 2020, 1647, Rn 133

In dieser vom Gerichtshof praktizierten Form kann der in Art. 5 I 2 und IV EUV verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die ihm zukommende Korrektivfunktion zum Schutz mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten nicht erfüllen. Das völlige Ausblenden der wirtschaftspolitischen Auswirkungen des PSPP, das schon bei der Bestimmung der Zielsetzung des ESZB methodisch nicht nachvollziehbar ist (a), führt dazu, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung ihre Funktion verliert, weil Geeignetheit und Erforderlichkeit des PSPP – von dem Verlustrisiko abgesehen – nicht mit den wirtschaftspolitischen Auswirkungen zulasten der Kompetenzen der Mitgliedstaaten in Beziehung gesetzt und diese nicht mit den erhofften Vorteilen abgewogen werden (b). Es widerspricht zudem der methodischen Herangehensweise des Gerichtshofs in nahezu allen anderen Bereichen der Unionsrechtsordnung (c). Im Ergebnis gestattet es das Urteil des Gerichtshofs vom 11.12.2018 dem ESZB, Wirtschaftspolitik zu betreiben, solange die EZB nur angibt, sich eines in der ESZB-Satzung genannten oder angelegten (vgl. Art. 20 I ESZB-Satzung) Mittels zu bedienen und das von ihr bestimmte Inflationsziel zu verfolgen.

**Ultra-vires-Akt durch den EuGH
BVerfG NJW 2020, 1647, Rn 154, 173**

Die Auslegung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und die darauf gestützte Bestimmung des Mandats des ESZB im Urteil des Gerichtshofs vom 11.12.2018 überschreiten offensichtlich das ihm in Art. 19 I 2 EUV erteilte Mandat (1) und bewirken eine strukturell bedeutsame Kompetenzverschiebung zulasten der Mitgliedstaaten (2). Es stellt sich deshalb als Ultra-vires-Akt dar, der das BVerfG in dieser Frage nicht bindet (3).

Zu den relevanten wirtschaftspolitischen Folgen des PSPP gehört das Risiko von Immobilien- und Aktienblasen sowie ökonomische und soziale Auswirkungen, von denen nahezu alle Bürgerinnen und Bürger, die etwa als Aktionäre, Mieter, Eigentümer von Immobilien, Sparer und Versicherungsnehmer jedenfalls mittelbar betroffen sind.

Folge des Urteils des BVerfG

Da sich das **PSPP** insoweit als **Ultra-vires-Akt** darstellt, als die EZB seine Verhältnismäßigkeit nicht dargelegt hat, sind **Bundesregierung und Bundestag aufgrund ihrer Integrationsverantwortung verpflichtet, auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die EZB hinzuwirken**. Diese Verpflichtung scheitert, wie der Senat bereits entschieden hat, nicht an der Unabhängigkeit von EZB und Bundesbank (Art. 130, 282 AEUV, Art. 88 S. 2 GG). Bundesregierung und Bundestag müssen ihre Rechtsauffassung gegenüber der EZB deutlich machen oder auf sonstige Weise für die Wiederherstellung vertragskonformer Zustände sorgen.

Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen Deutschland

Ultra-vires-Urteil des Bundesverfassungsgerichts löst **Vertragsverletzungsverfahren** der EU-Kommission gegen Deutschland aus!

Grundlage: BRD erkennt den Vorrang EU-Rechts nicht an und missachtet den Grundsatz, dass der EuGH für die Auslegung des Unionsrechts und für die Gültigkeit der Handlungen seiner Organe zuständig ist (Art. 19 Abs. 3 EUV).

Förmliche Erklärung Deutschlands:

1. Der Vorrang des EU-Rechts wird anerkannt;
2. Eine Wiederholung einer Ultra-vires-Feststellung wird künftig aktiv vermieden.

Folge: Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens!

Problem: Wie sieht die Vermeidung einer künftigen Ultra-vires-Feststellung aus?

Erfolgreiche Vollstreckungsanträge zum Urteil zum PSPP-Anleihenkaufprogramm der EZB

- BVerfG-Urteil verpflichtet die Bundesregierung und den Bundestag auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung des Anleihenkaufprogramms durch die EZB hinzuwirken.
- Antragsteller meinen, dies sei nicht geschehen

Aber: Bundesverfassungsgericht sieht Vorgaben aus seinem Urteil als erfüllt an

- EZB-Rat fasste innerhalb der gesetzten Schonfrist von 3 Monaten Beschlüsse zur Verhältnismäßigkeit des Anleihekaufprogramms
- Bundesbank leitete vertrauliche Dokumente der EZB über die Verhältnismäßigkeit des Anleihekaufprogramms dem Deutschen Bundestag zu
- Plenardebatte im Bundestag über das Anleihekaufprogramm. Zuvor Bundesbankpräsident auch im Finanzausschuss

Bewertung

- Ankauf von Staatsanleihen nach dem Kapitalschlüssel an der EZB durch die jeweilige nationale Notenbank **begrenzt das Umverteilungsrisiko**: Verdienst der Bundesbank.
- Ankauf nach dem Kapitalschlüssel an der EZB über den Sekundärmarkt und vorübergehender Charakter des PSPP führe noch nicht zu einer verbotenen Staatsfinanzierung: **Nicht überzeugend!** Erhebliche monetäre Vorteile für die Euroländer.
- Rechtlicher Ansatz des BVerfG „ Ultra-vires-Akt“ wird von anderen Mitgliedsländern der EU fehlerhaft übernommen (ggf. Polen, Ungarn). **Fehlinterpretation der nationalen „Gestaltungsmöglichkeiten“.**
- **Fazit:** Das Bundesverfassungsgericht hat „etwas Mut“ gezeigt, aber einen echten Machtkampf vermieden! Man stelle sich vor, das BVerfG hätte entschieden, dass sich die Bundesbank am PSPP nicht mehr beteiligen darf!

Wer hat das letzte Wort? EuGH oder die nationalen Verfassungsgerichte?

Wer hat das letzte Wort, wenn nationale Verfassungsgerichte und der EuGH über die Abgrenzung mitgliedstaatlicher und europäischer Befugnisse streiten?

Joseph Weiler, amerikanischer Europarechtler (AnwBl Online 2021, 161):

Vorschlag: Änderung der EU-Verträge und Einrichtung eines europäischen Kompetenzgerichts.

Kritik: Verschiebung des Streits nur auf eine andere Instanz

Bessere Abstimmung und Kommunikation der Gerichte untereinander und miteinander erforderlich!

Denkanstöße und Fragen

- Hätte sich das Bundesverfassungsgericht in seinem PSPP-Urteil nicht klarer positionieren und das PSPP-Anleihekaufprogramm als verbotene Staatsfinanzierung qualifizieren sollen?
- Hätten Bundesregierung und Bundestag das PSPP-Anleihekaufprogramm mit Blick auf sein Volumen und seine Dauer nicht als Mandatsüberschreitung der EZB einstufen sollen?
- Sollte die Deutsche Bundesbank öffentlich dazu Stellung nehmen, ab welchem Ankaufsvolumen und ab welcher Dauer eines Kaufprogramms der Ankauf von Staatsanleihen mit Blick auf die daraus resultierenden Staatsfinanzierungsvorteile als verbotene Staatsfinanzierung zu verstehen ist?
- Welches Maß an Offenmarktgeschäftsfreiheit beim Ankauf von Staatsanleihen darf man Notenbanken einräumen, um nicht die Budgethoheit der Parlamente zu missachten und um die Abgeordneten für die Fiskalpolitik noch in die Pflicht zu nehmen? Ist die schrankenlose Offenmarktgeschäftsfreiheit eine Gefahr für die Demokratie, indem die Preise für die Staatsausgabenfinanzierung nicht mehr durch die Anstrengungen der Wirtschaftspolitik, sondern über die Geldpolitik maßgeblich beeinflusst werden?