

DAS KARLSRUHER URTEIL

Scholz beschwört Zusammenhalt

EU-Kommission: Europäisches Recht hat Vorrang

Börsen-Zeitung, 6.5.2020
wf/ahc Berlin/Brüssel – Bundesregierung und Regierungskoalition im Bundestag sehen im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Anleihekaufprogramm PSCP der Europäischen Zentralbank (EZB) ihre Haltung bestätigt, für die Opposition in Berlin legt es Versagen der Regierungen in Europa offen. Das Ankaufprogramm sei keine monetäre Staatsfinanzierung und stehe im Einklang mit dem Grundgesetz, sagte Bundesfinanzminister Olaf Scholz (SPD). Dies habe das Gericht bestätigt. Die Frist für die EZB von drei Monaten, um die Verhältnismäßigkeit der Ankäufe darzulegen, bezeichnete Scholz als lang. „Der Zusammenhalt in der europäischen Währungsunion steht außer Frage“, unterstrich der Minister. Gerade in der Coronakrise gebe die gemeinsame Währung und die gemeinsame Geldpolitik Halt. Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) äußerte sich in der Fraktions-sitzung der CDU/CSU. Nach Angaben von Teilnehmern sagte sie, das Urteil sei von Bedeutung, weil es auf die Grenzen des Handelns der EZB eingehe, berichtet die Nachrichtenagentur Reuters. Zudem habe das Bundesverfassungsgericht eine andere Position als die EZB bezogen. Merkel habe eine eigene Bewertung vermieden, hieß es.

Die Unionsfraktion wird in den Bundestag eine Initiative einbringen, um den EZB-Rat aufzufordern, innerhalb von drei Monaten eine Verhältnismäßigkeitsprüfung für das PSCP vorzulegen. Dies kündigte der haushaltspolitische Sprecher der CDU/CSU, Eckhardt Rehberg, an. Damit komme der Bundestag der vom Verfassungsgericht geforderten Verantwortung nach. Christian Petry, europapolitischer Sprecher der SPD-Fraktion, wertete die Entscheidung als Scheitern der Gegner der EZB-Ankaufspolitik. Auch er drang auf die Nachlieferung des EZB-Rates. Zugleich hielt er fest, die Entscheidung dokumentiere die Defizite der Regierungschefs im EU-Rat. Sie hätten die Bewältigung der aktuellen Krise und der des letzten Jahrzehnts

vor allem der EZB überlassen. Für den FDP-Fraktionsvorsitzenden Christian Dürr steht nach dem Urteil fest, die EZB dürfe nicht dauerhaft die Probleme der Eurozone lösen. Lisa Paus, Sprecherin für Finanzpolitik der Grünen, wertete das Urteil als Schuss vor den Bug der Bundesregierung. „Die Verantwortung für den Zusammenhalt des Euros vor allem auf die Europäische Zentralbank abzuschieben, wird nicht weiter funktionieren“ erklärte Paus. Es sei „Zeit für ein whatever-it-takes der Bundesregierung“.

Kritik auch an Berlin

Die EU-Kommission erinnerte unterdessen daran, dass europäisches Recht immer Vorrang gegenüber nationalen Regeln habe. Die Urteile des EuGH seien für alle Mitgliedstaaten bindend, betonte ein Sprecher der Brüsseler Behörde und verwies zugleich darauf, dass die Kommission die Unabhängigkeit der EZB stets respektiert habe. Für weitergehende Stellungnahmen müsse nun das Urteil im Detail analysiert werden, hieß es in Brüssel. Der EuGH selbst erklärte auf Anfrage nur, man kommentiere Urteile nationaler Gerichte nicht. Aus dem Wirtschafts- und Währungsausschuss des EU-Parlaments (Econ) kamen Forderungen, die vom Verfassungsgericht aufgeworfenen offenen Fragen rund um die Verhältnismäßigkeit nun schnell zu klären, damit EZB und Bundesbank handlungsfäh bleiben. Die Forderung nach einer Verhältnismäßigkeitsabwägung stelle auch nicht die Unabhängigkeit der EZB in Frage, betonte der CSU-Finanzexperte Markus Ferber. „Es handelt sich um eine formale Hürde, die nun schnell genommen werden muss.“ Der SPD-Abgeordnete Joachim Schuster verwies in diesem Zusammenhang darauf, dass die EZB derzeit der verlässlichste Krisenmanager im Euro-Raum sei. Die Zentralbank müsse dabei immer wieder einspringen, wo viele europäische Staats- und Regierungschefs untätig blieben – auch derzeit in der Corona-Pandemie.

EZB ringt um richtige Antwort

Notenbank sieht Europäischen Gerichtshof als maßgeblich an – Weidmann will Karlsruhe entgegenkommen

Wie umgehen mit dem unerwarteten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Staatsanleihekäufen? Diese Frage treibt die Euro-Notenbank um. Eigentlich betrachten sie den Europäischen Gerichtshof als für sich maßgeblich. Andererseits will man den Konflikt mit Karlsruhe aber wohl auch nicht verschärfen.

Von Mark Schrörs, Frankfurt

Börsen-Zeitung, 6.5.2020
Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den EZB-Anleihekäufen hat gestern auch viele Notenbanker überrascht und für Aufregung sowie hektisches Treiben hinter verschlossenen Türen gesorgt – nicht zuletzt in Frankfurt bei Europäischer Zentralbank (EZB) und Bundesbank. Die Karlsruher Richter haben unerwartet das 2015 gestartete Staatsanleihekaufprogramm PSCP (Public Sector Purchase Programme) für teilweise grundgesetzwidrig erklärt und der EZB drei Monate Zeit gegeben, um nachzubessern und die Verhältnismäßigkeit des Programms nachzuweisen – sonst werde man der Bundesbank die Teilnahme untersagen. Der EZB-Rat beriet gestern Abend in einer eilends anberaumten Schaltkonferenz über das Urteil. Anschließend hieß es in einer knappen Erklärung, das Urteil sei „zur Kenntnis

genommen“ worden. Der EZB-Rat sei nach wie vor fest entschlossen, „alles zu tun, was notwendig sei“. Zugleich wurde betont, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) PSCP für rechtmäßig erklärt habe. Bereits in der Vergangenheit hatte die EZB stets erklärt, dass für sie als europäische Institution das maßgebliche Gericht der EuGH sei. Der EuGH hatte PSCP im Dezember 2018 – nach einer Vorlage von Fragen durch das Bundesverfassungsgericht – gebilligt.

Bundesbankpräsident Jens Weidmann hatte vor dem Treffen mit Blick auf das Ultimatum aus Karlsruhe gesagt: „Der EZB-Rat hat nun eine Frist von drei Monaten, seine Abwägungen der Verhältnismäßigkeit des Programms darzulegen. Die Erfüllung dieser Vorgabe unter Beachtung der Unabhängigkeit des EZB-Rats werde ich unterstützen.“

Zumindest einige in der EZB sind der Ansicht, dass der EZB-Rat auf die Aufforderung Karlsruhes eingehen sollte, um den Konflikt nicht zu verschärfen. Zugleich gibt es aber auch Sorgen, dass selbst damit dann nicht das Ende erreicht sei. Zudem könnte ein juristisch problematischer Präzedenzfall geschaffen werden, heißt es.

Gleichwohl scheint irgendeine Art von Reaktion auf das Karlsruher Ersuchen wahrscheinlich – wenn auch noch offen ist, wie diese genau aussehen könnte. In der Tat ist nicht

ganz klar, wie die EZB die Verhältnismäßigkeit zwischen dem währungspolitischen Ziel von PSCP – eine mittelfristige Inflationsrate von knapp 2% zu erreichen – und den wirtschaftspolitischen Auswirkungen nachweisen soll. Tatsächlich hat die EZB eine ganze Reihe von Studien zu den geschätzten Effekten auf Wachstum und Inflation sowie zu den Vor- und Nachteilen veröffentlicht. Der Begriff der Verhältnismäßigkeit lässt zudem nach Einschätzung von Rechtsexperten viel Interpretationsspielraum (siehe auch Interview auf dieser Seite).

Bundesbank droht Konflikt

Unklar ist unter Experten auch, was genau passieren würde, wenn Karlsruhe der Bundesbank auftragen würde, keine Anleihen mehr zu kaufen. Denn sie wäre daran wohl nicht automatisch gebunden. Schließlich geriete sie in einen Normenkonflikt. Der EuGH hält das Kaufprogramm schließlich für voll vereinbar mit EU-Recht. Auch gibt es kontroverse Positionen darüber, inwieweit der Bundesbankchef im EZB-Rat durch Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts weisungsgebunden sein kann (siehe BZ vom 5. Mai).

Während die Karlsruher Richter wegen der aus ihrer Sicht mangelnden Überprüfung der Verhältnismäßigkeit

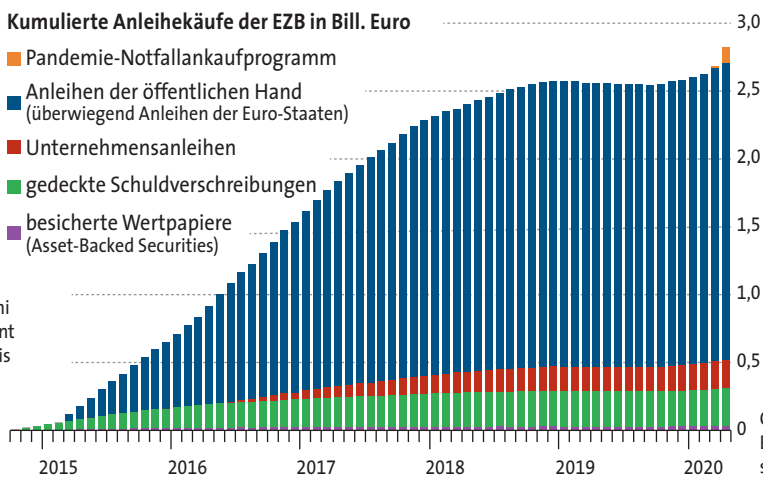
oder zumindest des Fehlens der Nachweise ein Überschreiten der währungspolitischen Kompetenz der EZB attestieren, sehen sie zumindest keinen Verstoß gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung. Das ist ein Teilerfolg für die EZB. Die Richter machten aber klar, dass sie strikte Beschränkungen sehen wollen – wie etwa die zeitliche Befristung, die Orientierung am EZB-Kapitalschlüssel und Kaufobergrenzen für einzelne Emittenten. Diese Vorgaben hatte teils auch der EuGH betont. Das könnte also künftig die Flexibilität der EZB einschränken.

Was das Urteil – zumindest indirekt – für das jüngst aufgelegte Pandemie-Notfallkaufprogramm PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme) bedeutet, ist noch nicht ganz klar: Einerseits dürfte die Verhältnismäßigkeit angesichts des historischen Wirtschaftseinbruchs infolge der Corona-Pandemie leichter zu begründen sein. Andererseits hat der EZB-Rat für PEPP etwa die Kaufobergrenzen ausgesetzt und weicht zumindest temporär deutlich vom Kapitalschlüssel ab, um gezielt Ländern wie Italien zu helfen. Das könnte die EZB mit Blick auf das Verbot der monetären Staatsfinanzierung in Erklärungsnot bringen. Nicht wenige Beobachter erwarten neue Klagen in Karlsruhe gegen PEPP. Nach dem Urteil ist also wohl vor dem Urteil.

In eine neue Dimension



Mario Draghi, EZB-Präsident, 1.11.2011 bis 31.10.2019



Christine Lagarde, EZB-Präsidentin seit 1.11.2019

IM INTERVIEW: CHRISTOPH SCHALAST

„Dies ist wirklich ganz und gar außergewöhnlich“

Der Europarechtler über die Überraschungen im Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Folgen für die Rechtsprechung in der EU und für die Euro-Hüter

Der Frankfurter Europarechtler Christoph Schalast hatte eigentlich erwartet, dass das Bundesverfassungsgericht das Urteil des Europäischen Gerichtshofs zu den EZB-Anleihekäufen mehr oder weniger übernimmt. Entsprechend überrascht war auch er gestern. Im Interview spricht er über das Urteil und die Folgen.

Börsen-Zeitung, 6.5.2020

Herr Schalast, das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zu den EZB-Anleihekäufen erstmals in seiner Geschichte eine Kompetenzüberschreitung europäischer Organe festgestellt und moniert. Wie schätzen Sie das Urteil ein?

Das Urteil wird einmal als eine Wegscheide in der europäischen Rechtsentwicklung gesehen werden. Doch jetzt kommt es darauf an, wie die EU-Institutionen und auch die direkt angesprochenen deutschen Verfassungsorgane darauf reagieren. Denn damit ist eine Situation eingetreten, die sich keiner der Betroffenen wünschen konnte: Es liegen zwei sich widersprechende Urteile vor, und insbesondere die Bundesregierung sowie die Bundesbank werden klug abwägen müssen, falls sich der Konflikt zuspitzt, wessen Kompetenz für sie ausschlaggebend ist. Eines ist auf jeden Fall klar: Dieses Urteil wird der Ausgangspunkt für eine intensive politische und juristische Diskussion und viele weitere Gerichtsentscheidungen sein.

Die Karlsruher Richter kritisieren insbesondere den Europäischen Gerichtshof (EuGH). Dessen Urteil

vom Dezember 2018 zum Kaufprogramm der EZB sei willkürlich und damit nicht bindend. Teilen Sie diese Einschätzung?

Dies ist wirklich ganz und gar außergewöhnlich: Ein nationales Verfassungsgericht bescheinigt dem höchsten Gericht der EU, dass seine Urteilsgründe schlichtweg nicht vertretbar sind. Im Ergebnis stellt damit nicht nur die aus Sicht des Verfassungsgerichts fehlende ausreichende Begründung für die Anleihekäufe der EZB, sondern auch dieses Urteil einen Verstoß gegen das Grundgesetz dar. Spannend wird dabei sein, wie Verfassungsgerichte in anderen EU-Staaten, insbesondere in Mittel- und Osteuropa, diese deutsche Anregung, etwa bei Rechtsstaatsthemen etc., aufnehmen werden. Eine „Büchse der Pandora“ wurde geöffnet.

Droht jetzt ein Dambruch, was den Rechtsgehorsam gegenüber dem EuGH betrifft?

Das zentrale Argument in dem Karlsruher Urteil ist, dass der EuGH die tatsächliche Wirkung des Anleihekaufprogramms nicht ausreichend im Rahmen einer wertenden Gesamtbetrachtung gewürdigt hat. Dabei ist die Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ein höchst fragwürdiges Instrument, was ja nicht zuletzt die aktuelle Rechtsprechung in Deutschland – auch des Bundesverfassungsgerichts – zu Corona-Maßnahmen zeigt, die alle – mit höchst unterschiedlichen Ergebnissen – an diesem Grundsatz gemessen werden. Aus meiner Sicht wird der EuGH das bei Gelegenheit klarstellen.

Wie werden die Luxemburger Richter Ihrer Meinung nach kon-

kret auf die Kampfansage aus Karlsruhe reagieren – und wie sollten Sie aus Ihrer Sicht reagieren?

Zwischen dem EuGH und dem Bundesverfassungsgericht gab es in der Vergangenheit schon einmal eine ähnliche Situation in den 1970er und 1980er Jahren, die „Solange-Rechtsprechung“, mit der sich das Bundesverfassungsgericht eine eigene Grundrechtsprüfung auch hinsichtlich Handlungen europäischer Organe vorbehielt, ohne dies allerdings jemals derart praxisrelevant werden zu lassen. Damals haben die Luxemburger Richter vor allem mit Dialog und guter Zusammenarbeit reagiert, und ich gehe davon aus, dass dies auch heute nicht anders sein wird. Erkennbar ist aber viel Überzeugungsarbeit zu leisten. Eine andere Frage ist, ob nicht die EU-Kommission gegen dieses Urteil beziehungsweise gegen Handlungen von deutschen Staatsorganen auf Grundlage dieses Urteils gerichtlich vorgehen wird.

Mit Blick auf die EZB-Politik sieht das Bundesverfassungsgericht keinen Verstoß gegen das Verbot monetärer Staatsfinanzierung, bemängelt aber, dass die EZB die Verhältnismäßigkeit ihrer Maßnahmen nicht ausreichend geprüft oder nachgewiesen habe. Sehen Sie das genauso?

Genau dies zeigt die doch höchst unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten der Verhältnismäßigkeit von Staatsanleihekaufprogrammen im Rahmen einer Gesamtbewertung, wie jetzt von Karlsruhe verlangt. Daher kann ich insoweit die Begründung auch nicht nachvollzie-

hen. Man mag der Auffassung sein, dass das EuGH-Urteil vom Dezember 2018 im Ergebnis „falsch“ ist, jedenfalls ist es aber ordentlich begründet und insoweit nach der Logik der bis-

herigen „Gauweiler-Entscheidungen“ von Bundesverfassungsgericht und EuGH meiner Ansicht nach nicht zu beanstanden.

ZUR PERSON

Europarechtler



Christoph Schalast

Seit September 2002 lehrt Christoph Schalast an der Frankfurt School of Finance & Management Rechtswissenschaften, unter anderem mit dem Schwerpunkt auf Europarecht. Der 59-jährige gebürtige Frankfurter ist zugleich Managing Partner, Rechtsanwalt und Notar bei Schallast Rechtsanwältinnen. Seit den 1990er Jahren unterstützt Schalast Regierungen in Osteuropa bei Wirtschaftsreformen, und er berät als Sachverständiger bei deutschen Gesetzgebungsprojekten. (Börsen-Zeitung, 6.5.2020)

Was bedeutet das Urteil für die EZB – kurzfristig, aber auch mittel- und langfristig? Welche Auswirkungen wird das Urteil für das kürzlich beschlossene Pandemie-Notfallkaufprogramm PEPP haben, das jetzt nicht Gegenstand des Verfahrens war?

Es ist davon auszugehen, dass die EZB in Zukunft die Begründungsanforderungen des Bundesverfassungsgerichts – auch wenn sie das Urteil weder anerkennt noch für richtig hält – beachten wird, allein um einen künftigen Konflikt hier so weit wie möglich zu begrenzen. Nichtsdestotrotz ist aber davon auszugehen, dass nach dieser Entscheidung auch in Zukunft laufend Verfassungsbeschwerden in Deutschland gegen Handlungen der EZB und in Zukunft wohl auch vermehrt gegen weitere EU-Organe eingereicht werden.

Kann eine einheitliche Geldpolitik im Euroraum auf Dauer überhaupt funktionieren, wenn die Gerichte in den 19 Euro-Ländern in dieser Art und Weise Einfluss nehmen wollen?

Dies ist vielleicht die problematischste Konsequenz des Urteils. Der vom Bundesverfassungsgericht herangezogene Ultra-vires-Grundsatz gilt so natürlich auch in allen anderen 26 EU-Staaten und insbesondere in den Euro-Ländern. Euro-Kritiker und Euro-Skeptiker werden dies als Aufforderung verstehen, mit weiteren Klagen Maßnahmen der EZB zu hinterfragen. Dies hat in der jetzigen

Krise möglicherweise einen psychologischen Effekt, und insoweit wäre es hilfreich, wenn man möglichst schnell die Wirkung des Urteils für die angesprochenen nationalen Organe klarstellt.

Falls Karlsruhe der Bundesbank tatsächlich die Teilnahme am APP-Programm untersagen sollte – muss die Bundesbank dann gehorchen und könnte das der Einstieg in den Ausstieg Deutschlands aus dem Euro sein?

Falls es tatsächlich – nach Ablauf der Dreimonatsfrist – etwa im Rahmen eines Eilverfahrens zu einer entsprechenden Anordnung des Bundesverfassungsgerichts gegenüber der Bundesbank käme, müsste diese entscheiden, welches Gericht bei diesem Normenkonflikt das zuständige ist. Eine Zwickmühle, in die die Zentralbank hoffentlich nie kommen wird.

Steht mit einer konstitutionellen Krise und dem Streit über die Geldpolitik das Euro-Projekt womöglich insgesamt vor dem Aus?

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Vergangenheit immer wieder seine Integrationsfreundlichkeit betont, die im Übrigen auch eines der Strukturprinzipien des Grundgesetzes ist. Insoweit geht es jetzt darum, die Auswirkungen des Urteils im Detail auszuloten und wenn möglich zu begrenzen. Nichtsdestotrotz ist dies ein Rückschlag für das Europa, das nach dem Willen seiner Gründer eine Rechtsgemeinschaft sein sollte. Diese hat jetzt einen kleinen Riss bekommen.

Die Fragen stellte Mark Schrörs.