

Höpner, Martin

Article

Karlsruhe verdient Anerkennung – Zum PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Höpner, Martin (2020) : Karlsruhe verdient Anerkennung – Zum PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 100, Iss. 6, pp. 441-445, <https://doi.org/10.1007/s10273-020-2678-3>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/225578>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Martin Höpner

Karlsruhe verdient Anerkennung

Zum PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020

Am 5. Mai 2020 verkündete das Bundesverfassungsgericht sein Urteil zur deutschen Beteiligung am Public Sector Purchase Programme (PSPP) der Europäischen Zentralbank. Dieses Urteil ist vielfach kritisiert worden. Der Autor stellt dem eine alternative Deutung entgegen. So sieht er es als wichtige Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts an, darüber zu wachen, ob die europäischen Organe die Grenzen ihrer Ermächtigung durch die Mitgliedstaaten achten. In praktischer Hinsicht erkennt er eine weit geöffnete Schere zwischen den Vertragsgrundlagen und den Abläufen im Euroraum. Er hält das Urteil für vorsichtig und schonend.

Am 5. Mai 2020 verkündete das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sein Urteil zur deutschen Beteiligung am Public Sector Purchase Programme (PSPP) der Europäischen Zentralbank (EZB) (BVerfG, 2 BvR 859/15). Der Entscheidung zufolge handeln zwei europäische Organe außerhalb der ihnen zugewiesenen Mandate (*ultra vires*). Die EZB, so der Zweite Senat, überspanne ihr Mandat, indem sie im Rahmen ihrer formalen Beschlüsse auf eine Dokumentation der Verhältnismäßigkeit der Ankaufprogramme, hier speziell des PSPP, verzichte. Zudem qualifizierte das BVerfG ein vorangegangenes Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), das die Rechtskonformität des PSPP bestätigt hatte, ebenfalls als *ultra vires* (EuGH, C-493/17). Nie zuvor hatte Karlsruhe, im Gegensatz zu den tschechischen und dänischen Verfassungsgerichten, einen Rechtsakt der EU-Organe als Kompetenzanmaßung gewertet und die innerstaatliche Bindung der Maßnahme entsprechend verneint. Insofern lässt sich in der Tat von einem historischen Urteil sprechen.

In den ersten Wochen nach der Entscheidung überwogen kritische Stimmen (stellvertretend für viele: Flassbeck, 2020; Mayer, 2020; Münchau, 2020). Das BVerfG habe eine Kontrollbefugnis für sich reklamiert, die ihm nicht zustehe, und in der Sache, also im Hinblick auf die Befugnisse der EZB, großen Schaden angerichtet. Nachfolgend werde ich dieser Sicht eine alternative Deutung gegenüberstellen.

Das Urteil und seine Vorgeschichte

Im Januar 2014 hatte das BVerfG erstmals in seiner Geschichte ein Verfahren ausgesetzt, um dem EuGH im Rahmen des sogenannten Vorabentscheidungsverfahrens Fragen zur Interpretation des europäischen Rechts vorzulegen (BVerfG, 2 BvR 2728/13). Dabei ging es um die Kriterien, anhand derer sich klären ließ, ob sich die EZB mit ihrem Outright Monetary Transactions-Programm (OMT) im Rahmen der Verträge und der EZB-Satzung bewegte. Das Programm zielte auf die Abschirmung der Risikoaufschläge von Staatsanleihen vor spekulativen Attacken der Finanzmärkte. Luxemburg antwortete mit seinem *Gauweiler*-Urteil vom Juni 2015 (EuGH, C-62/14) und formulierte eine Reihe an Grundsätzen, die erfüllt sein müssen, damit Ankaufprogramme der Geldpolitik zuzuordnen und daher europarechtskonform sind. So muss zwischen der Emission und dem Ankauf des Schuldtitels beispielsweise eine Mindestfrist liegen, das Halten bis zur Fälligkeit muss der Ausnahmefall bleiben und die Schuldtitel müssen dem Markt wieder zugeführt werden, wenn die Gründe für das Ankaufprogramm entfallen sind. Da das OMT-Programm alle aufgestellten Kriterien erfülle, so der EuGH, handle die EZB im Rahmen ihres Mandats. Dieser Auffassung schloss sich das BVerfG in seinem *OMT*-Urteil vom Juni 2016 an (BVerfG, 2 BvR 2728/13) und wies die Klagen daher ab.

Prof. Dr. Martin Höpner leitet am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung die Forschungsgruppe zur Politischen Ökonomie der europäischen Integration.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Mit Beschlüssen im Herbst 2014 legte die EZB das PSPP auf. Dieses Programm ist dem Quantitative Easing zuzuordnen, das die Rückführung (in diesem Fall: Anhebung) der Inflationsrate auf einen Zielwert von unterhalb, aber nahe 2 % bezweckt. Erneut kam es zu Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht und erneut entschloss sich Karlsruhe zur Vorlage an den EuGH (BVerfG, 2 BvR 859/15). Das vorlegende Gericht wollte wissen, ob die im OMT-Urteil vom EuGH aufgestellten Bewertungskriterien auch hier anzuwenden seien. Die Antwort des EuGH in Form des *Weiss*-Urteils vom Dezember 2018 (EuGH, C-493/17) wurde vom Zweiten Senat des BVerfG als oberflächlich in der Sache und rüde im Ton empfunden. Speziellen Unmut rief der Umgang mit Vorlagefrage 5 hervor, in der es um die Risikoteilung in dem Fall ging, dass eine nationale Notenbank des Eurosystems rekapitalisiert werden muss. Hier verweigerte Luxemburg die Antwort, weil die Frage hypothetischer Natur sei (RN 165). In der mündlichen Verhandlung des PSSP-Falls am 30. und 31. Juli 2019 war den Karlsruher Richterinnen und Richtern der aufgestaute Unmut hierüber deutlich anzusehen.

So kam es zum *PSPP*-Urteil. Dem Hauptanliegen der Kläger, das BVerfG möge feststellen, dass das PSPP die Grenze zwischen der Währungs- und der Wirtschaftspolitik überschreite und namentlich der verdeckten Notenbankfinanzierung der beteiligten Länder diene, erteilt der Zweite Senat eine Absage. Allerdings entfalte das Programm neben der angestrebten Beeinflussung der Inflationsrate Nebenwirkungen auf die in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbliebene Wirtschaftspolitik. Entscheidend sei nun das Verhältnis von Wirkungen und Nebenwirkungen: Eine verfassungsrechtliche Prüfung des PSPP habe zu fragen, ob die geldpolitischen Wirkungen in einem angemessenen Verhältnis zu den wirtschaftspolitischen Nebenwirkungen stünden. Das zuvor ergangene *Weiss*-Urteil des EuGH, das eine solche Verhältnismäßigkeitskontrolle nicht für notwendig hielt, sei nicht nachvollziehbar, objektiv willkürlich und insofern ein für Deutschland nicht gültiger Ultra-vires-Akt.

Daher forderte Karlsruhe die Bundesregierung und den Bundestag auf, im Rahmen ihrer Integrationsverantwortung auf eine entsprechende Verhältnismäßigkeitsprüfung vonseiten der EZB hinzuwirken (Leitsatz 9). Hierbei sei der EZB eine Übergangsfrist von drei Monaten einzuräumen. Die Vorlage des Berichts müsse die Form eines formalen Beschlusses des EZB-Rats haben. Geschehe das im vorgesehenen Zeitrahmen nicht, dürfe die Bundesbank an der Durchführung des Programms nicht weiter mitwirken. Allen deutschen Verfassungsorganen, Behörden und Gerichten, so das BVerfG abschließend klarstellend, sei die Mitwirkung an Ultra-vires-Akten grundsätzlich verboten. Das gelte auch für die Deutsche Bundesbank.

Keine Kontrollbefugnis wegen des Vorrangs des Europarechts?

Kritiker des Urteils bezichtigten das BVerfG der unerlaubten Einmischung in europäische Angelegenheiten und verwiesen auf den Vorrang des Europarechts gegenüber mitgliedstaatlichem Recht. Der Anwendungsvorrang des Europarechts gibt diese Schlussfolgerung aber nicht her. Mit illegitimer Einmischung hat die Ultra-vires-Kontrolle nichts zu tun. Sie ist vielmehr unverzichtbar. Die Europäische Union ist, das ist unumstritten, kein Staat mit einer Kompetenz-Kompetenz, einer Kompetenz also, eigenständig über den Umfang der eigenen Zuständigkeiten zu befinden. Sie erhält ihre Kompetenzen auf dem Wege der enumerativen (abschließend aufzählenden) Einzelermächtigung. Trotz der vorstaatlichen Eigenschaften der EU und ihrer Vorläufer beansprucht ihr Recht (auch: durch Richtlinien und Verordnungen ergangenes Recht) einen Anwendungsvorrang vor mitgliedstaatlichem Recht (auch: Verfassungsrecht).

Wer in den Verträgen nach den Artikeln sucht, in denen die Mitgliedstaaten den Anwendungsvorrang niederlegten, wird nicht fündig. Der Vorrang ist eine Schöpfung des 1964 noch jungen EuGH (EuGH, Rs. 6/64). Nach heutigen Maßstäben wäre diese Rechtsprechung wohl selbst ultra vires gewesen (Grimm, 2017, 92). Sie wurde jedoch akzeptiert, weil die Befugnisse der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) derart schmal waren, dass von dem Anwendungsvorrang des in ihrem Rahmen geschaffenen Rechts kaum Gefahr ausgehen konnte. Aus demselben Grund wäre in den 1960er Jahren auch niemand auf die Idee gekommen, der EWG ein Parlament oder etwa einen Grundrechtekatalog an die Seite zu stellen: ihr Betätigungsfeld war zu eng. Gleichwohl stellten Regierungen und Verfassungsgerichte den Anwendungsvorrang des europäischen vor mitgliedstaatlichem Recht auch im Zuge der nachfolgenden Vertiefungen nicht infrage. Ging es um die Befugnis zur Auslegung europäischen Rechts, implizierte der Vorrang gleichzeitig eine Unterordnung der Verfassungsgerichte unter den EuGH. Bestand also Unklarheit über den Gehalt eines europäischen Rechtsakts und wurde der EuGH im betreffenden Konflikt um eine Entscheidung gebeten, war sie fortan für alle Gerichte bindend. Auch diese Unterordnung wurde von den nationalen Verfassungsgerichten akzeptiert und hingenommen.

Die Unterordnung konnte und kann es freilich nur im Rahmen jener Zuständigkeiten geben, die auch wirklich an die europäische Ebene delegiert wurden. Was aber, wenn es gerade Umfang und Grenzen dieser Zuständigkeiten sind, die zur Klärung anstehen? An diesem Punkt ergibt die im Kompetenzbereich der EU unumstrittene Hierarchie der Gerichte keinen Sinn mehr. Werden unklare Grenzen der europäischen Zuständigkeiten verhandelt, kann der Kon-

flukt nur auf Augenhöhe gelöst werden. Alles andere würde einer Generalmächtigung zur steten Usurpation mitgliedstaatlicher Befugnisse gleichkommen, die nicht der Sinn des Integrationsprogramms sein kann.

Vor diesem Hintergrund sind die Vorbehalte mitgliedstaatlicher Verfassungsgerichte, europäische Akte auf die Einhaltung des Prinzips der enumerativen Einzelermächtigung zu prüfen, gegen die Kritiker zu verteidigen. Die Verweise auf den Vorrang des Europarechts vor nationalem Recht und des EuGH vor den Verfassungsgerichten laufen ins Leere. In Deutschland gibt es den Prüfungsvorbehalt des BVerfG seit 1974, damals noch als Grundrechtskontrolle (BVerfG, 2 BvL 52/71). Seit 1993 fungiert der Vorbehalt der Sache nach (BVerfG, 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92) und seit 2009 dem Namen nach (BVerfG, 2BvE 2/08) als Ultra-vires-Kontrolle, ergänzt um die sogenannte Identitätskontrolle. Als scharfe Schwerter erwiesen sich diese Vorbehalte indes nicht. Die bloße Drohung mit der Befugnis, europäische Rechtsakte für innerstaatlich unanwendbar zu erklären, hinderte den EuGH nicht daran, seine Rolle als „Motor der Integration“ einzunehmen (Grimm, 2017; Schmidt, 2018; speziell zu den Haltungen der Richter Höpner, 2011). Ob es anders gekommen wäre, hätte das BVerfG diese schlummernde Option früher aktiviert, ist unklar. Aus diesem Grund erwägen Reformen seit langem, dem EuGH einen auch mit mitgliedstaatlichen Verfassungsrichtern besetzten Kompetenzgerichtshof an die Seite zu stellen.

Rechtsbindung und Praxis in der Währungsunion: ein Albtraum für Juristen

Dass Karlsruhe nun ausgerechnet in einem Fall aktiv wurde, der mit dem Euro zu tun hat, ist kein Zufall. Nirgendwo sonst in der EU klaffen Recht und Praxis derart auseinander. Die Vertragsbestimmungen zur Europäischen Währungsunion sind ein Kind der Zeit, in der sie niedergelegt wurden. Ihre Schöpfer waren von einem spezifischen wirtschaftswissenschaftlichen Paradigma durchdrungen, demzufolge Inflation ein rein monetäres Phänomen ist und der Geldpolitik daher die alleinige Aufgabe der Inflationssteuerung zugewiesen werden kann. Im Rahmen dieses Paradigmas ließ sich die Währungspolitik daher säuberlich von der sonstigen Wirtschaftspolitik abgrenzen und an die europäische Ebene delegieren. Und so verwiesen die Artikel 119-127 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Währungspolitik an das Europäische System der Zentralbanken, während die Wirtschaftspolitik inklusive der Budgetpolitik im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten verbleiben sollte. Ein Verbot geldpolitisch betriebener Fiskalpolitik wurde in Art. 123 AEUV als Verbot der monetären Staatsfinanzierung eigens fixiert. Dem fügten die Architekten des Euroraums in Art. 125 AEUV noch eine Nicht-Beistands-Klausel (keine Ermächtigung zum Bailout) hinzu.

Schon in dieser Hinsicht war die Euro-Architektur eine gewagte Wette. Ihr Gegenstand war der Realitätsgehalt der in die Verträge eingewanderten Theorie von der strikten Trennbarkeit von Geld- und Wirtschaftspolitik, der Wetteinsatz bestand in der Kohärenz von Recht und Praxis. Heute wissen wir, dass die Wette nicht aufging. Ökonomische Paradigmen sind in stetem Wandel. Akzeptiert man, dass Geldpolitik immer und überall nicht nur auf die Inflation, sondern auch auf das Wachstum und die Refinanzierungsbedingungen der Staaten wirkt, und fügt dem noch hinzu, dass nicht nur die Geldpolitik, sondern auch die Lohn- und Budgetpolitik auf die Inflation einwirken, ergeben die in den Verträgen gezogenen Grenzen keinen Sinn mehr – was ihre Bindungswirkung freilich nicht aufhebt. Vor diesem Hintergrund darf nicht verwundern, dass sich Recht und Praxis im Zeitverlauf immer weiter voneinander entfernten.

Damit aber nicht genug. Der Euroraum wurde aus politischen Gründen von Ländern geschaffen, die alle Voraussetzungen eines „optimal currency area“ eklatant verletzten (Scharpf, 2018). Daran änderte sich auch während der ersten zehn Eurojahre nichts, die damit endeten, dass die aus den USA überschwappende Finanzkrise die Eurozone unter maximalen Stress setzte. Die folgende Eurokrise führte zu einem Sog erforderlicher Rettungsmaßnahmen, die in den Verträgen allesamt nicht angedacht waren und die es aus rechtlicher Perspektive nicht hätte geben dürfen. Das OMT-Programm hatte mit Inflationssteuerung nichts mehr zu tun, die Nichtbeistandsklausel war schlicht nicht mehr einzuhalten, und die Euro-Mitgliedstaaten errichteten ein umfängliches makroökonomisches Überwachungs- und Korrektursystem ganz ohne Vertragsänderungen (Höpner und Rödl, 2012). Kurz, die Schere zwischen Rechtsgrundlage und Praxis öffnete sich immer weiter.

Den Klägern gegen das OMT-Programm und das PSPP ist viel vorgehalten worden – aber nur selten, dass sie in juristischer Hinsicht Unrecht hatten. Um diesen Umstand schreiben praktisch alle Kritiker der jüngsten Karlsruher Entscheidung gekonnt herum. Karlsruhe musste eine konstruktive Antwort auf den Umstand finden, dass die Kläger einen validen Punkt hatten.

Ein in praktischer Hinsicht mildes Urteil

Führt man sich die Kluft zwischen Rechtsgrundlage und Praxis vor Augen und vergleicht sie mit den praktischen Folgewirkungen des Urteils, dann relativiert sich die Diagnose eines „Paukenschlags aus Karlsruhe“ ganz erheblich. Vielmehr verblüfft aus dieser Perspektive, wie es gelingen konnte, die 110 Seiten mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit einer transparenten Verhältnismäßigkeitskontrolle enden zu lassen. Zumal Karlsruhe die Antwort auf die Frage, ob die Messlatte bei einer etwaigen richterlichen Prüfung

der Kontrolle niedrig oder hoch liegen würde, in Randnummer 173 gleich mitgeliefert hat: „Welche Gewichtung derartigen Belangen (den Rückwirkungen auf andere Größen als das Inflationsziel, MH) im Rahmen einer währungspolitischen Entscheidung zuzumessen ist, ist hier nicht zu entscheiden; maßgeblich ist vielmehr, dass derartige Auswirkungen, die entweder durch das PSPP hervorgerufen oder zumindest verstärkt werden, *nicht vollständig außer Acht gelassen werden dürfen* (Hervorhebung nicht im Original).“

Kritiker hielten dem BVerfG vor, es sei offensichtlich, dass die geforderte Verhältnismäßigkeitskontrolle von der EZB ohnehin regelmäßig vorgenommen werde. Sie werde lediglich nicht als Teil der formellen Ratsbeschlüsse gehandhabt. Das achtmal jährlich erscheinende Monthly Bulletin zeuge hiervon ebenso wie die Studien im Rahmen der ECB Working Papers und weiterer Reihen. Dieser Hinweis ist gewiss zutreffend. Er verdeutlicht aber vor allem, wie wenig praktischen Anpassungsbedarf das BVerfG in der Praxis hervorrufen wollte und hervorgerufen hat. Man wollte durch Ausspielen der Ultra-vires-Karte ein deutliches Zeichen setzen, gleichzeitig aber nichts verlangen, das ernsthafte Probleme bereiten konnte.

Allerdings bezieht sich diese „Entwarnung“ lediglich auf die weitere Umsetzung des PSPP. Eine andere Frage ist, ob das BVerfG die Spielräume für zukünftige Programme signifikant eingengt hat, im Hinblick etwa auf die (beim PSPP gegebene) Symmetrie der Ankäufe oder durch die Setzung strikter Ankaufobergrenzen. Sollte sie die Beteiligung der Bundesbank an solche Voraussetzungen geknüpft haben, hätte sie der europäischen Geldpolitik in der Tat die vielleicht schärfsten Zähne gezogen.

Leitplanken für zukünftige Programme?

Direkt zu Beginn der Urteilsverkündung am 5. Mai 2020 stellte BVerfG-Präsident Voskuhle klar, dass das aktuelle Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) von der Entscheidung überhaupt nicht tangiert sei. Selbst für den Fall, dass sich Kläger gegen das PEPP auf das PSPP-Urteil berufen sollten, sei daran erinnert, dass das BVerfG in Leitsatz 1 seinen in der *Honeywell*-Entscheidung (BVerfG, 2 BvR 2661/06) entwickelten Grundsatz bekräftigte, dass die Ultra-vires-Prüfung eine vorherige Vorlage an den EuGH voraussetzt. So etwas zieht sich über Jahre. Wir bewegen uns daher auf sicherem Grund, wenn wir annehmen, dass das PEPP aus der Schusslinie ist.

Hat Karlsruhe aber zukünftigen Programmen Grenzen gesetzt? Einige Kommentatoren haben es so verstanden und verwiesen zur Begründung auf die Passagen, in denen der Zweite Senat begründete, warum die EZB mit dem PSPP keine verbotene Staatsfinanzierung betreibt (RN 180-221). Der Zweite Senat führt zur Begründung unter anderem die

Symmetrie der Ankäufe (entlang der EZB-Kapitalanteile) sowie die Ankaufobergrenze an. Wollte das BVerfG hier sagen: Überschreiten künftige Programme diese Haltelinien, handelt es sich nach unserer Systematik um verbotene Staatsfinanzierung oder unverhältnismäßige Übergriffe auf die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten? Politökonomisch betrachtet geht es hier um viel, beruht die Steuerungsfähigkeit der Notenbank doch vor allem auf ihrer gegenüber den Finanzmärkten unbegrenzten Feuerkraft. Indes gibt der Wortlaut der Entscheidung diese Lesart nicht her. Ich räume aber ein, dass – kritikwürdige – Unklarheit verbleibt.

Denn weder grenzt der Zweite Senat die Anwendbarkeit der Kriterien eindeutig auf das PSPP ein, noch präsentiert er die Kriterien als universal anwendbar. Die Verletzung eines Einzelkriteriums, so viel steht fest, macht Ankaufprogramme nicht illegal: es komme stets, so Leitsatz 7, auf die „Gesamtbetrachtung“ an. Die verwendeten Kriterien passen, so steht es im selben Leitsatz, auf „ein Programm wie das PSPP“ (Hervorhebung nicht im Original). Wir dürfen schließen, dass ein Programm mit anderen Zielsetzungen anders zu prüfen wäre. Wer diese Interpretation für spitzfindig hält, sei an die richterlichen Prüfungen des OMT-Programms erinnert. Wie wir oben sahen, zielte das Programm auf die Minimierung der Spreads, also auf die Beeinflussung der Refinanzierungsbedingungen der Euro-Mitgliedsländer. Eine Ankaufobergrenze gab es gerade nicht, denn es ging um die Drohung mit der unbegrenzten Interventionsfähigkeit von Notenbanken: „whatever it takes“. Und schon gar nicht ging es um symmetrische Ankäufe. Gleichwohl hat das OMT die Prüfungen des EuGH und des BVerfG erfolgreich überstanden.

Wer die in den Randnummern 180-221 und in Leitsatz 7 des Urteils genannten Kriterien also als Festlegungen auf zukünftige Prüfkriterien interpretierte, müsste hierfür nicht nur die sorgsam eingepflegten Vorbehalte und Relativierungen ignorieren, sondern zudem auch annehmen, dass der Zweite Senat seine eigene, nach Anrufung des EuGH ergangene Judikatur zum OMT-Programm revidieren wollte. Das erscheint fernliegend. Offenbar wollte der Zweite Senat die Festlegung auf kontextunabhängige Prüfkriterien ebenso vermeiden wie die Qualifizierung des PSPP als verbotene Staatsfinanzierung.

Fazit

Dem ablehnenden Tenor der Kommentare zur jüngsten BVerfG-Entscheidung habe ich eine alternative Perspektive gegenübergestellt. Der Karlsruher Prüfungsvorbehalt muss gegen seine Kritiker verteidigt werden, allgemein ebenso wie im vorliegenden Fall. Zudem attestiere ich dem Zweiten Senat einen gerade nicht rabiaten, sondern behutsamen Umgang mit der Geldpolitik im Euroraum. Aus dieser Lesart resultiert allerdings ein Folgeproblem. Ist der Kompetenzverstoß näm-

lich so gravierend, dass er die „nukleare Option“ der Ultra-vires-Karte rechtfertigt, dann verwundert, dass gleichwohl das milde Mittel der Nachreichung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung ausreichen soll, um ihn zu beseitigen. Das will nicht gut passen. Die Hinnahme der Diskrepanz durch das BVerfG war aber angesichts der verfügbaren Optionen die beste Wahl.

Abschließend zur Illustration des Problems folgendes Bild: Die Konstrukteure des Euroraums haben eine funktionsuntüchtige Maschine zusammengeschaubt. Nichts passte zum anderen: die Heterogenität des Euroraums nicht zu den Anforderungen an eine „optimal currency area“, die Separierung der Währungs- von der Wirtschaftspolitik nicht zu den realen Wirkungszusammenhängen, das Beistandsverbot und das Verbot der monetären Staatsfinanzierung nicht zu den funktionalen Notwendigkeiten im Krisenfall. Dieses abenteuerliche Konstrukt übergaben die Konstrukteure an die Technokraten und sagten: Nun lasst all eure Kreativität spielen. Macht, dass es irgendwie funktioniert. Dann gingen sie und kamen noch einmal zurück und sagten: Und übrigens, es muss alles legal aussehen. Das *PSPP*-Urteil vom 5. Mai 2020 ist eine der vielen Folgewirkungen der Tatsache, dass die Konstrukteure von den Technokraten Unmögliches verlangten. Spätestens mit dem Eintritt in die Eurokrise und speziell der Ankündigung des OMT-Programms konnte die weit geöffnete Schere zwischen den Rechtsgrundlagen des Euroraums und der Praxis nicht mehr übersehen werden.

Der EuGH konnte hingegen zweimal keine geöffnete Schere erkennen und verlangte Unterordnung. Das BVerfG fand das verständlicherweise „nicht mehr nachvollziehbar und objektiv willkürlich“. Wie konnte es reagieren? Es konnte, erstens, seine eigene Zuständigkeit verneinen und auf das Europarecht verweisen. Die Grenze zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik ist aber gleichzeitig eine Kompetenzgrenze, die nicht ernst zu nehmen einen Verzicht auf die Kontrolle des Prinzips der enumerativen Einzelermächtigung in einem besonders hervorgehobenen Fall bedeutet hätte. Es konnte, zweitens, auf der Rechtsgrundlage beharren und das Ankaufprogramm als Wirtschaftspolitik qualifizieren. Die Diskrepanz zwischen klarer Ansage an den EuGH und lediglich sanfter Wirkung auf die Praxis wäre so vermieden worden, dies aber möglicherweise zum Preis einer durch die Entscheidung ausbrechenden Wirtschafts- und Währungskrise, ja möglicherweise zum Preis des Kol-

lapses des Euroraums selbst – den die Unterzeichner der Maastrichter Verträge ja nun zweifellos hatten gründen wollen. Beide Wege wollte Karlsruhe aus guten Gründen nicht gehen. Es suchte daher, drittens, nach einer Möglichkeit, auf die Rechtskrise des Euroraums hinzuweisen und gleichwohl keine praktischen Schäden anzurichten.

So ist das BVerfG vorgegangen und dafür verdient es Anerkennung. Es hat unterschiedlich schwerwiegende Signale an den EuGH und an die Praktiker gesendet, indem es gegenüber dem EuGH die Reißleine zog und die EZB-Technokratie gleichwohl mit lediglich überschaubaren Anpassungslasten konfrontierte. Im Hinblick auf die Funktionsweise des Euroraums hat das BVerfG damit keine Schäden verursacht – aber auch keine Probleme gelöst. Das kann nur die Politik. Ist die Corona-Krise bewältigt, sollten die Staats- und Regierungschefs der Eurozone erstmals ohne Tabus über die Zukunft der europäischen Währungsordnung sprechen. Dabei müssen alle Optionen auf den Tisch.

Literatur

- Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (1974), Beschluss vom 29.05.1974 - 2 BvL 52/71.
- BVerfG (1993), Verfassungsmäßigkeit des Vertrages von Maastricht, Urteil vom 12.10.1993 - 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92.
- BVerfG (2009), Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08 -- 2 BvE 5/08 -- 2 BvR 1010/08 -- 2 BvR 1022/08 -- 2 BvR 1259/08 -- 2 BvR 182/09.
- BVerfG (2010), Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Juli 2010, 2 BvR 2661/06.
- BVerfG (2016), Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juni 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvR 859/15.
- BVerfG (2020), Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai, 2 BvR 859/15.
- Europäischer Gerichtshof, EuGH (2018), Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 11. Dezember 2018 in der Rechtssache C-493/17.
- Flassbeck, H. und F. Spiecker (2020), Dröhnendes Schweigen aus Berlin, *Makroskop*, 8. Mai, <https://makroskop.eu/2020/05/droehnendes-schweigen-aus-berlin/> (9. Juni 2020).
- Grimm, D. (2017), *The Constitution of European Democracy*, Oxford.
- Höpner, M. (2011), Der EuGH als Motor der Integration: Eine akteursbezogene Erklärung, *Berliner Journal für Soziologie*, 21, 203-221.
- Höpner, M. und F. Rödl (2012), Illegitim und rechtswidrig: Das neue makroökonomische Regime im Euroraum, *Wirtschaftsdienst*, 92(4), 219-222. www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2012/heft/4/beitrag/governance-in-der-staatsschuldenkrise.html (10. Juni 2020).
- Mayer, F. (2020), Auf dem Weg zum Richterfaustrecht?, *Verfassungsblog*, 7. Mai.
- Münchau, W. (2020), Die EZB macht sich über das Urteil aus Deutschland Illusionen, *Capital Online*, 12. Mai.
- Scharpf, F. W. (2018), There Is an Alternative: A Two-Tier European Currency Community, *MPIfG Discussion Paper*, 18/7, Köln.
- Schmidt, S. K. (2018), *The European Court of Justice and the Policy Process*, Oxford.

Title: *Karlsruhe Deserves Recognition – On the PSPP Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020*

Abstract: *On 5 May 2020, the Federal Constitutional Court (FCC) of Germany ruled that the European Central Bank had overstretched its mandate because its Public Sector Purchase Programme (PSPP) lacked a transparent proportionality analysis. Our author argues that the FCC decision is mild, given the huge discrepancy between the foundations laid in the treaties and the actual monetary operations.*

JEL Classification: E58, K33, N44