

Mündliche Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht
über die Verfassungsbeschwerden gegen das Anleihenkaufprogramm der
EZB 2 - BvR 859/15 u.a. -
an 30./31. Juli 2019 -

Eröffnungsplädoyer

(1) Das Grundgesetz enthält den Verfassungsauftrag zur Integration – zur Integration in eine Europäische Union, die demokratischen Grundsätzen verpflichtet ist. Das Recht auf Demokratie muss also gewahrt bleiben, auch – und auch darin sollte Konsens bestehen – gegenüber den europäischen Institutionen.

(2) Um das Recht auf Demokratie geht es in diesem Verfahren. Es droht hier zwischen europäischen Institutionen zerrieben zu werden. Da ist zum einen die Europäische Zentralbank. Sie agiert losgelöst von „unmittelbarer staatlicher oder supranationaler parlamentarischer Verantwortlichkeit“. Dies ist so gewollt und soll auch nicht in Frage gestellt werden. Sie nimmt jedoch – dies ist nicht nur unser Eindruck – eine Rolle in der Wirtschafts- und Währungsunion ein, die so in den Verträgen nicht vorgesehen ist und für die sie auch kein demokratisches Mandat hat. Und da ist zum anderen der Europäische Gerichtshof. Er ist, wie auch das nationale Verfassungsgericht, aber in höherem Maße, aus dem unmittelbar demokratischen Verantwortungszusammenhang ausgegliedert – und auch in geringerem Maße eingebunden in einen kritischen gesellschaftlichen Diskurs.

(3) Um das Recht auf Demokratie ging es bereits im vorgehenden OMT-Verfahren. Der Hohe Senat hat es wiederholt und explizit ange mahnt, im Vorlagebeschluss zu OMT wie jetzt im Vorlagebeschluss zum PSPP. Der Europäische Gerichtshof ist in beiden Fällen die Antwort schuldig geblieben.

(4) Dies führt zum zweiten grundsätzlichen Aspekt dieses Verfahrens: dem Verhältnis von nationaler zu europäischer Verfassungsgerichtsbarkeit – vom Bundesverfassungsgericht, durchaus im Sinn der Verträge, als ein Verhältnis der Kooperation beschrieben, einer Kooperation auf Augenhöhe.

(5) Das Bundesverfassungsgericht hat seinem OMT-Urteil denn auch dem Europäischen Gerichtshof ein konkretes Angebot zur Kooperation, zur Koordination unterbreitet. Es hat dem OMT-Urteil des EuGH einen differenzierten Kriterienkatalog entnommen, den es für sich als verbindlich anerkennt, den es aber auch als maßstabsbildend für den Gerichtshof voraussetzt. Es hat wesentliche Aussagen im OMT-Urteil des EuGH kooperationsfreundlich interpretiert. Es hat damit einen Weg gewiesen, um Konkordanz herzustellen.

(6) Der Gerichtshof allerdings hat sich darauf kaum eingelassen. Es hat den Kriterienkatalog des Hohen Senats weitgehend negiert – so wird, um nur ein Beispiel zu nennen, das Halten von Staatsanleihen bis zur Endfälligkeit keineswegs nur ausnahmsweise, sondern durchaus als Regelfall akzeptiert. Auch wenn der Gerichtshof in seiner Urteilsbegründung durchgehend auf das Gauweiler-Urteil rekurriert, zögert er im Urteil Weiss nicht, davon abzuweichen.

(7) Er bestätigt damit die grundsätzliche Kritik an seiner Rechtsprechung, er würde die Zuständigkeiten und Befugnisse europäischer Institutionen einseitig offensiv bestimmen. Die Feststellung, dass die europäischen Institutionen sich nur bedingt in die klassische Vorstellung der checks and balances fügen, gilt auch und gerade für den Gerichtshof. Und eben deshalb muss das Recht auf Demokratie auch ihm gegenüber eingefordert werden.

(8) Das Urteil des Gerichtshofs in der Rs. Weiss lässt sich wohl nicht mehr in dem Maße kooperationsfreundlich interpretieren, wie dies noch der Fall war beim OMT-Urteil des EuGH. Wie soll etwa die unterschiedliche Einschätzung der faktischen Gewissheit der Marktteilnehmer überbrückt werden? Wie die diametral entgegengesetzte Be-

wertung des Haltens bis zur Endfälligkeit? Wie die Tatsache, dass der Gerichtshof Antworten verweigerte ?

(9) Das PSPP ist nicht nur Währungspolitik, sondern zumindest gleichgewichtig Wirtschafts- und Fiskalpolitik. Es verbessert entscheidend die Finanzierungsbedingungen der Euro-Staaten und bedeutet monetäre Staatsfinanzierung. Dazu hat sich Gerichtshof geäußert, und dies wird hinreichend thematisiert werden.

(10) Nicht weniger bedeutsam ist, wozu er sich nicht geäußert hat. Abgesehen von der Frage nach der demokratischen Legitimation der Entscheidungen der Europäischen Zentralbank ist dies die Vorlagefrage 5), die Frage also nach budgetären Risiken. Im PSPP ist eine unbegrenzte Risikoverteilung angelegt, dies für den Fall einer notwendigen Rekapitalisierung. Dies war während der mündlichen Verhandlung hoch umstritten. Der EuGH sieht die Frage als unzulässig, weil hypothetisch – eine Risikobeurteilung beruht jedoch stets auf Hypothesen. Der Europäische Gerichtshof verweigert Antworten – effektiver Rechtsschutz als Merkmal der Verfassungsidentität des Grundgesetzes verlangt Antworten – wer sonst sollte sie nun geben als der erkennende Senat?

(11) Abschließend ein Ausblick: Das PSPP ist Im Laufe des Verfahrens vom außerordentlichen Instrument der Geldpolitik unversehens zum regelhaften Bestandteil der toolbox mutiert:

It basically was an agreement that APP is not disappearing; it remains part of the toolbox. It's a new instrument of monetary policy that will be used for contingencies (kən'tɪnjənsē) that we don't see now, and that's what we anticipate. But it remains now as a normal instrument to monetary policy.“

(12) Wir fragen uns: wenn das PSPP ein normales Instrument der Geldpolitik ist – wie mögen die außerordentlichen Instrumente beschaffen sein, wenn das mantrahaft vorgetragene, neuerdings aber asymmetrisch aufgefasste Informationsziel von nahe aber unter 2% nicht erreicht werden kann? Und welche mittelbaren Auswirkungen wirtschaftspolitischer Natur werden dann hinzunehmen sein?

(13) Das PSPP (und auch weitere Programme wie zB das zum Ankauf von Unternehmensanleihen) zu akzeptieren, würde bedeuten, dass Wirtschafts- und Währungspolitik auf Dauer ununterscheidbar würden und würde das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ad absurdum führen. Es würde dem System der Zentralbanken Staatsfinanzierung im großen Maßstab zu ermöglichen, ohne dies künftig näher rechtfertigen zu müssen.

(14) Erlauben Sie mir deshalb die Anregung, der Hohe Senat möge ggf in Überlegungen eintreten, zu erwägen, ob eine Judikatur des erhobenen Zeigefingers – diesmal lassen wir's nochmal durchgehen – hier die ausreichende Antwort wäre.

(15) Die Antwort auf einen Gerichtshof, der hier selbst ultra vires handelt, wenn er das Mandat der EZB in einer Weise offensiv versteht, wie hier in der Rechtssache Weiss und sie zu geradezu ermuntert, an die Grenzen ihres Mandats und darüber hinaus zu gehen ?