

# Von Schleusen, Wehren und ihren Wärtern: Zur mündlichen Verhandlung des EuGH in der Rechtssache Weiss u.a.

**VB** [verfassungsblog.de/von-schleusen-wehren-und-ihren-waertern-zur-muendlichen-verhandlung-des-eugh-in-der-](http://verfassungsblog.de/von-schleusen-wehren-und-ihren-waertern-zur-muendlichen-verhandlung-des-eugh-in-der-rechtssache-weiss-u-a/)

[rechtssache-weiss-u-a/](http://verfassungsblog.de/von-schleusen-wehren-und-ihren-waertern-zur-muendlichen-verhandlung-des-eugh-in-der-rechtssache-weiss-u-a/)  
Ammar Bustami , Julia Wagner Do 2 Aug  
2018

Do 2 Aug 2018



Verstößt das Public Sector Purchase Programme (PSPP) der Europäischen Zentralbank (EZB) zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors gegen das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung (Art. 123 AEUV)? Handelt sie damit gar außerhalb ihres währungspolitischen Mandats (Art. 119 und 127 AEUV)? Oder hat sie ihre Rolle als „Schleusenwärterin“ der Geldpolitik – wie es Karen Kaiser, Prozessvertreterin der EZB, formulierte – rechtmäßig und verhältnismäßig wahrgenommen, den Wasserstand – das Inflationsziel von unter, aber nahe 2% – kontrolliert und so befürchtete Überschwemmungen verhindert? Diese und weitere Fragen hatte der Europäische Gerichtshof (EuGH) am 10. Juli 2018 in der mündlichen Verhandlung in der Rechtssache Weiss u.a. (C-493/17) zu klären.

Anlass dafür hatte ein vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eingeleitetes Vorabentscheidungsverfahren geboten. Mit Beschluss vom 18.07.2017 hatte es die Verfahren zum Anleihekaufprogramm der EZB (2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16) ausgesetzt und dem EuGH mehrere Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt. Damit kommt es innerhalb weniger Jahre nach dem Disput um Outright Monetary Transactions (OMT) ein weiteres Mal zur Kraftprobe in Kompetenz- und Identitätsfragen zwischen den beiden Höchstgerichten. Im Unterschied zum OMT-Verfahren allerdings liest sich der Vorlagebeschluss, wie Matthias Goldmann hier bereits überzeugend dargelegt hat, diesmal weniger wie eine Anklageschrift als vielmehr wie ein Plädoyer für den Dialog zwischen Karlsruhe und Luxemburg.

Im Rahmen des umstrittenen PSPP, das den größten Teil des Expanded Asset Purchase Programme (EAPP) darstellt, erwerben die Zentralbanken des Eurosystems seit März 2015 Staatsanleihen. Bis zum 20. Juli wurden so Vermögenswerte im Volumen von mehr als 2.029 Mrd. Euro erworben – nach jüngsten Äußerungen des EZB-Rates sollen die Ankäufe im Dezember 2018 beendet und einige „Wehre der Geldpolitik“ damit wieder geschlossen werden. Ziel dieses europäischen „Quantitative Easing“ (QE) war es, ein Inflationsniveau unterhalb, aber nahe 2% zu erreichen. Allein durch Zinssatzsenkungen schien dies nicht mehr möglich.

Bedeutsamkeit und Brisanz des Verfahrens zeigten sich nicht zuletzt in der ungewöhnlichen Dauer der mündlichen Verhandlung und der großen Anzahl an teilweise wortgewaltigen Stellungnahmen anderer Mitgliedstaaten, die eigene Interessen berührt sahen. So verglich etwa die Vertreterin der hellenischen Republik die Rolle der EZB in der Finanzkrise mit der einer Kriegspartei im bewaffneten Konflikt, die auf das „gesamte ihr zur Verfügung stehende Waffenarsenal“ zugreifen können müsse. Eines lässt dieser dramatische Vergleich jedoch außer Acht: Auch im bewaffneten Konflikt gelten – ebenso wie im Regelungsbereich des Unionsrechts – klar einzuhaltende Regelungen, die geeignet und bestimmt sind, das Waffenarsenal der EZB und dessen Einsatz gegenüber den manches Mal kampfeslustigen Märkten zu begrenzen.

### **Kompetenzgrenzen der EZB**

Die vier in der Verhandlung zu Wort gekommenen Kläger des Ausgangsverfahrens (vertreten durch die Rechtsprofessoren Degenhart, Horn, Murswiek und Kerber) wurden nicht müde zu betonen, dass sich die Maßnahmen der EZB “three steps away from Democracy” bewegten und sich dieses Demokratiedefizit einzig durch eine umfassende und strenge gerichtliche Kontrolle ausgleichen lasse. So vertraten die Klägerparteien in der Folge auch, dass die EZB durch den PSPP-Beschluss kompetenzwidrig in die den Mitgliedstaaten vorbehaltene Wirtschaftspolitik eingegriffen und damit ihr währungspolitisches Mandat überschritten habe.

Zwar ist es richtig, dass der währungspolitisch motivierte Ankauf von Staatsanleihen auch (mittelbar) wirtschaftspolitische Auswirkungen entfalten kann. Entscheidend für die Qualifizierung des PSPP als Maßnahme der Währungspolitik dürfte aber letztlich die damit verfolgte geldpolitische Zielsetzung sein, die Preisstabilität zu gewährleisten. Dass der Gerichtshof sich der vom Zweiten Senat vorgetragenen Argumentation der Kompetenzüberschreitung anschließt und damit seiner bisherigen Rechtsprechungslinie

den Rücken kehrt, ist nicht zu erwarten. Bedeutsam in dieser Frage ist nicht zuletzt auch die Stellungnahme der französischen Regierung. Diese betonte mehrfach den gewichtigen Unterschied zwischen Auswirkungen auf die „wirtschaftlichen Entwicklungen“ (*l'activité économique*) einerseits und solchen auf die „Wirtschaftspolitik“ (*la politique économique*). Während letztere nur im Rahmen der Unterstützungskompetenz aus Art. 127 Abs. 1 S. 2 AEUV zulässig seien, stelle erstere eine zwingende Folge von Währungspolitik dar und vermöge eine Qualifizierung des PSPP als wirtschaftspolitische Maßnahme nicht zu rechtfertigen.

Einig dürften sich die Parteien wohl allein darin sein, dass ein Handeln der EZB nicht grenzenlos zulässig ist. Ihr Handeln begrenzen könnten etwa die in der *Gauweiler*-Entscheidung des EuGH (Rs.: C-62/14) zum OMT-Programm der EZB aufgestellten Kriterien. Spätestens seit diesem Urteil ist die EZB verpflichtet, stets den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren, insbesondere muss sie ihre Entscheidungen hinreichend begründen. Darüber, wie diese zentralen Verfahrensgarantien anzuwenden sind und ob sie vorliegend eingehalten wurden, herrschte bei der mündlichen Verhandlung aber Uneinigkeit: Die Klägerparteien warfen der EZB vor, die Maßnahmen nur oberflächlich begründet und ihre negativen Auswirkungen in der Abwägung völlig außer Acht gelassen zu haben. EZB, Kommission und zurückhaltender auch die Bundesregierung betonten hingegen, dass ein umfassender Prozess der Abwägung stattgefunden habe. Dieser sei zudem fortlaufend in den Protokollen zahlreicher EZB-Ratssitzungen, Ausführungen des EZB-Präsidenten Mario Draghi und Pressemitteilungen dokumentiert worden. Eine gerichtliche Kontrolle ist nach Aussage der europäischen Institutionen damit unproblematisch möglich. Zu eben jener gerichtlichen Überprüfung hat der Gerichtshof nun die Möglichkeit. Mit Spannung abzuwarten bleibt, ob und wie er die Gelegenheit nutzen wird, die interpretationsoffenen und -bedürftigen *Gauweiler*-Kriterien weiterzuentwickeln und zu konkretisieren.

### **Verletzung der deutschen Verfassungsidentität**

Neben möglichen Kompetenzverstößen stand die 5. Vorlagefrage im Mittelpunkt der mündlichen Verhandlung. Das BVerfG hatte wissen wollen, ob eine im PSPP-Beschluss möglicherweise angelegte unbegrenzte Risikoteilung innerhalb des Eurosystems und daraus resultierende, national und unionsrechtlich bestehende Rekapitalisierungspflichten den Verlust der Budgethoheit des Deutschen Bundestags zur Folge haben könnten. Wäre dies zu bejahen, wäre das BVerfG nach eigener Rechtsprechung (*Lissabon-Entscheidung*) im Rahmen der sog. Identitätskontrolle (Art. 79 Abs. 3 GG) befugt, einen solchen unbegrenzten Risikoteilungs-Beschluss in Deutschland für unanwendbar zu erklären.

Interessant ist, dass EZB und Kommission schon die Entscheidungserheblichkeit dieser Vorlagefrage und damit ihre Zulässigkeit i.S.v. Art. 267 AEUV anzweifelten: Die Vorlagefrage sei rein hypothetisch und somit für den Ausgang des konkreten Verfahrens nicht relevant. Aktuell unterliegen gerade einmal 20% der Schuldtitel im PSPP einer unbegrenzten Verlustteilung. Dennoch hegte jedenfalls die Bundesregierung erhebliche Zweifel daran, dass Art. 32.4 ESZB-Satzung im Falle exzessiver Ausfälle künftig genutzt werden könnte, um eine unbegrenzte Risikoteilung auch für die übrigen 80% der Wertpapierankäufe im PSPP einzuführen. Daher sprachen sich die Bundesregierung aber auch die Kommission dafür aus, die Gültigkeit des PSPP-Beschlusses in seiner konkreten

Form explizit festzustellen und insbesondere Art. 32.4 ESZB-Satzung hierzu auszulegen. Insbesondere müsse – so die Bundesregierung – die Unvereinbarkeit einer unbegrenzten Verlustteilung mit Art. 32.4 ESZB-Satzung vom EuGH festgestellt und ein Ermessen der EZB dahingehend eingeschränkt werden.

Dem widersprachen sowohl die französische und italienische Regierung als auch die EZB. Eine Ermessensbeschränkung der EZB sei zum einen deshalb nicht erforderlich, da selbst eine unbegrenzte Verlustteilung keinerlei Einfluss auf das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung aus Art. 123 AEUV habe. Wenn überhaupt, könne ein Verstoß gegen die Nicht-Beistandsklausel aus Art. 125 AEUV vorliegen, wobei auch die in der Pringle-Rechtsprechung entwickelten Kriterien durch den PStP-Beschluss nicht verletzt seien, da auch die vereinbarte Verlustteilung keinerlei Auswirkungen auf den Anreiz der Mitgliedstaaten zur Haushaltskonsolidierung entfalte.

Mit Spannung abzuwarten bleiben die Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet, die am 5. Oktober veröffentlicht werden sollen. In der Verhandlung jedenfalls entstand der Eindruck, dass die Richterbank durchaus an den Darstellungen der EZB, der Kommission und der Bundesregierung interessiert war, für die anklagende Argumentationslinie der Klägerparteien jedoch wenig übrig hatte. Nun obliegt es den Luxemburger Richterinnen und Richtern in ihrer Entscheidung sowohl zu den Bedenken des BVerfG Stellung zu nehmen als auch den selbst aufgestellten Kriterien aus dem OMT-Verfahren gerecht zu werden und diese zu konkretisieren. Möglicherweise werden der Schleusenwärterin der europäischen Geldpolitik damit weitere Grenzen für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben gesetzt.

Ebenso spannend bleibt der Ausgang des erneuten Schlagabtauschs zwischen BVerfG und EuGH und ob das BVerfG auch diesmal einer Luxemburger Entscheidung folgen würde, die ihre Bedenken nicht teilt. Da sich das BVerfG bereits in seinem Vorlagebeschluss versöhnlich gezeigt hat, dürfte ihm dies gesichtswahrend möglich sein. In diesem Sinne könnte demnächst vielleicht tatsächlich etwas von dem seit der Maastricht-Entscheidung vom Karlsruher Gericht angepriesenen "Kooperationsverhältnis" der beiden obersten Gerichte zu erkennen sein. Jedenfalls ist zu hoffen, dass der juristische Streit um unkonventionelle geldpolitische Maßnahmen, die infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 notwendig geworden waren, damit ein Ende findet. Die EZB dürfte allerdings entschlossen sein auch in Zukunft die Schleusen und Wehre der europäischen Geldpolitik zu kontrollieren.

---

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Bustami, Ammar; Wagner, Julia: *Von Schleusen, Wehren und ihren Wärtern: Zur mündlichen Verhandlung des EuGH in der Rechtssache Weiss u.a.*, *VerfBlog*, 2018/8/02, <https://verfassungsblog.de/von-schleusen-wehren-und-ihren-waertern-zur-muendlichen-verhandlung-des-eugh-in-der-rechtssache-weiss-u-a/>.