

EuGH, mündl. Verhandlung, C-62/14, Mehr Demokratie e.V., 14. Oktober 2014

- 1 Dies ist das fünfte Jahr der Eurokrise, einer Krise, von der wir alle hoffen, dass sie bald endgültig bewältigt sein wird.
- 2 Alle politischen Akteure, die konstruktiv nach Auswegen suchen, verdienen unseren Respekt. Wir sind nicht grundsätzlich gegen den Euro und auch nicht grundsätzlich gegen die Maßnahmen, die zu seiner Rettung eingeleitet worden sind. Wir nehmen auch nicht in Anspruch, besser zu wissen, was ökonomisch hilfreich und sinnvoll ist. Aber wir sind der Ansicht, dass einzelne der in der Vergangenheit ergriffenen Maßnahmen mit dem geltenden verfassungsrechtlichen Rahmen der Bundesrepublik Deutschland und mit dem unionsrechtlichen Rahmen nicht übereinstimmen.
- 3 Die Bedenken lassen sich nicht mit dem Satz beiseite wischen, dass wirtschaftliche Not kein Gebot kennt. Eine wirtschaftliche Zukunft hat die Union nur, wenn sie sich ihrer rechtlichen Grundlagen gewiss ist, wenn sie rechtlich stabil ist, wenn sie das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger innerhalb und außerhalb der Union rechtfertigt. Ohne rechtliche Stabilität keine wirtschaftliche Stabilität.
- 4 Rechtlich stabil ist die Union nur dann, wenn sie auch und gerade in der Krise den rechtlichen Rahmen, der in einem demokratischen Prozess beschlossen worden ist, einhält.
- 5 Die 37.000 Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht eint die Sorge, dass die EZB in das Wirtschaftsgeschehen eingreift, ohne dazu ermächtigt zu sein, dass die EZB ihr nicht zustehende Instrumente einsetzt ohne dabei demokratisch kontrolliert zu sein, und dass die Zuständigkeitsüberschreitungen der EZB zu einer Art Wirtschaftsnebenregierung führen ohne dass die erforderliche demokratische Legitimation vorliegt.
- 6 Das Programm der Outright Monetary Transactions ist ein Stück rechtswidrige EZB-Praxis. Nur um dieses Programm geht es heute, aber es darf nicht übersehen werden, dass dieses Programm im Kontext weiterer EZB-Maßnahmen aus der jüngsten Zeit steht, die höchstwahrscheinlich ebenfalls rechtswidrig sind. Die EZB verselbständigt sich, sie missbraucht ihre

fachliche Unabhängigkeit um sich rechtlich unabhängig zu machen - das ist der Eindruck, den die EZB auf die Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens und auf viele Menschen in der Union macht.

I.

- 7 Die vom Bundesverfassungsgericht vorgelegten Fragen sind schon im Hauptantrag zulässige Vorlagefragen. Die Fragen sind für das Ausgangsverfahren entscheidungserheblich. Sie betreffen das am 06. September 2012 bekannt gemachte OMT-Programm.
- 8 Dass nach der Bekanntgabe dieses Programms weitere Maßnahmen seitens der EZB ergriffen werden müssten, um es zu operationalisieren, ist unerheblich. Für das deutsche Bundesverfassungsgericht ist maßgeblich, dass auch gegen vorbereitende Maßnahmen ein vorbeugender Rechtsschutz zu gewähren ist, wenn auf andere Weise kein effektiver Rechtsschutz bewirkt werden kann.
- 9 Auf die Sicht des vorlegenden Gerichts kommt es aber nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs maßgeblich an. Das vorlegende Gericht besitzt eine Einschätzungsprärogative, die nur dadurch begrenzt ist, dass zusammenhanglose oder hypothetische Fragen nicht vorlagefähig sind. Doch sind die hier vorgelegten Fragen nicht hypothetischer Art. Das Bundesverfassungsgericht wird die Verfassungsbeschwerden ganz real zurückweisen, wenn sich herausstellt, dass die OMTs mit dem Unionsrecht übereinstimmen, und es wird den Verfassungsbeschwerden ganz real stattgeben, wenn sich die OMTs als unionsrechtswidrig erweisen.
- 10 Dass der OMT-Beschluss nur in Form einer Presseverlautbarung vorliegt, dass er bislang noch nicht umgesetzt worden ist und dass er noch weiterer Umsetzungsschritte bedarf, ist insgesamt unschädlich. Der Beschluss enthält jedenfalls so viel rechtliche Substanz, dass seine Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit beurteilt werden kann. Denn er hat einen doppelten Inhalt. Er enthält die Aussage, dass die EZB über die wirtschaftliche Potenz verfügt, unbegrenzt Staatsanleihen an den Sekundärmärkten kaufen zu können. Und er enthält zugleich die Aussage, dass die EZB zu dieser Art von Geschäften befugt ist. Die Kompetenzbehauptung in Kombination mit der unstreitig intendierten Steuerungswirkung ist aus unserer Sicht das, was den OMT-Beschluss zu einer „Handlung“ im Sinne des Art. 267 Abs. 1 lit. b) AEUV macht.

II.

- 11 Das OMT-Programm ist unionsrechtswidrig. Die EZB besitzt kein Mandat, diese Art von Geschäften zu tätigen.
- 12 Es ist in diesem Zusammenhang an die Vorbereitungsphase vor der Errichtung der EZB zu erinnern. Die Einführung des Euro stand in einem politisch-inhaltlichen Zusammenhang mit der Errichtung einer unabhängigen zentralen Notenbank. Nur unter der Voraussetzung, dass die künftige Notenbank unabhängig sei und in ihrer Unabhängigkeit dem primären Ziel der Preisstabilität verpflichtet sei, ließen sich einige Staaten auf den Vertrag von Maastricht ein. Unumstritten war dies nicht. Es gab Staaten, die sich durchaus vorstellen konnten, die Notenbank für andere Aufgaben zu instrumentalisieren und ihre Unabhängigkeit zu beschränken, aber diese Staaten haben sich nicht durchgesetzt.
- 13 Unabhängigkeit heißt dabei Weisungsunabhängigkeit. Die Bank soll frei sein von politischer Einflussnahme der anderen Unionsorgane und der Mitgliedstaaten. Dass sie rechtlich unabhängig sei, dass sie mit anderen Worten alles tun darf, so lange nur ein loser Zusammenhang mit ihren Aufgaben besteht, war so nie vorgesehen und ist auch heute nicht geltendes Unionsrecht.
- 14 Schon ein Blick in die detaillierten Bestimmungen des IV. Kapitels der ESZB/EZB-Satzung macht deutlich, dass die EZB nicht über eine Blankovollmacht zur Herstellung von Preisstabilität verfügt, sondern dass sie - wie die anderen Unionsorgane auch - auf einzelne Ermächtigungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zurückgreifen muss. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung als eines der Leitprinzipien der Union bezieht sich weniger auf die jeweils zugewiesenen Aufgaben, als vielmehr auf die für die Aufgabenerfüllung einzusetzenden Instrumente und Handlungsoptionen. Insoweit unterscheidet sich die EZB nicht vom Parlament, dem Rat oder der Kommission. Der Unterschied besteht allein darin, dass die EZB nicht per politischer Weisung zu einem Tätigwerden in einer bestimmten Richtung angehalten werden kann und dass sie politisch-parlamentarisch keiner fortwährenden Kontrolle ausgesetzt ist.
- 15 Es ist also ein fatales Missverständnis, wenn aus der Unabhängigkeit der EZB auf deren rechtliche Ungebundenheit geschlossen wird. Die EZB besitzt bildlich gesprochen einen gut sortierten Werkzeugkoffer, und sie ist weisungsfrei in der Entscheidung, welches Werkzeug sie in welcher Situation mit welcher Intensität einsetzt, aber sie ist nicht frei darin, eigenständig zusätzliche Werkzeuge zu erwerben.

- 16 Die OMTs gehören nicht zu den Werkzeugen der EZB. Sie unterscheiden sich von den klassischen Offenmarktgeschäften des Art. 18.1 ESZB-Satzung sowohl nach dem Verwendungszweck als auch nach ihrer Dimension ganz grundlegend. Aus gutem Grund hat die EZB nicht einmal den Versuch unternommen, das OMT-Programm als Offenmarktgeschäfte auszugeben.
- 17 OMTs sind explizit nicht vorgesehen, weil sie - um im Bild zu bleiben - zu einer anderen Baustelle gehören. Sie sind nach ihrer primären Intention kein geldpolitisches Instrument, sondern ein allgemein wirtschaftspolitisches Instrument, das, wenn überhaupt, nur den Mitgliedstaaten zur Verfügung steht. Krisenstaaten kann und soll durch Anleihekäufe auf den Sekundärmärkten eine verbesserte Refinanzierung ermöglicht werden. Dies wirkt sich günstigenfalls auch indirekt auf die Preisstabilität aus, aber bei vernünftiger Betrachtung ist das nicht mehr als ein willkommener und entfernter Nebeneffekt. Primär und unmittelbar geht es um den Zugang zu einer billigeren Refinanzierung, also um ein allgemein wirtschaftspolitisches Ziel.
- 18 Mit dem OMT-Programm bewegt sich die EZB aber nicht nur außerhalb ihres Aufgabenbereichs. Sie verstößt auch gegen das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung. Es ist der EZB nach Art. 123 Abs. 1 AEUV ausdrücklich verboten, unmittelbar Schuldtitel von Mitgliedstaaten zu erwerben. Der mittelbare Erwerb an den Sekundärmärkten ist zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, und in der Gestalt der klassischen Offenmarktgeschäfte wird er auch beanstandungsfrei praktiziert.
- 19 Aber es ist eine missbräuchliche Umgehung des Verbots, wenn Staatsanleihenkäufe in unbegrenzter Höhe und mit unbegrenzter Laufzeit angekündigt werden. Das Risiko missbräuchlicher Umgehung war schon länger bekannt. Mit der Verordnung 3603/93 („VO des Rates vom 13. 12. 1993 zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung der in Artikel 104 und Artikel 104b Abs. 1 Des Vertrages vorgesehenen Verbote“) ist das Risiko exakt beschrieben worden. Jetzt hat es sich mit den OMTs verwirklicht.
- 20 Nach alledem sind die Vorlagefragen zu bejahen: ja, der OMT-Beschluss der EZB ist mit Art. 119, 127 Abs. 1 und 2 AEUV unvereinbar, und ja, der OMT-Beschluss ist mit Artikel 123 AEUV unvereinbar.
- 21 Für eine unionsrechtskonforme Auslegung, wie sie sich das Bundesverfassungsgericht vorstellt, ist kein Raum. Der Beschluss ist insoweit nicht auslegungsfähig.