



Bundesverfassungsgericht

Pressemitteilung

Nr. 70/2017 vom 15. August 2017

Beschluss vom 18. Juli 2017

2 BvR 859/15

2 BvR 1651/15

2 BvR 2006/15

2 BvR 980/16

Verfahren zum Anleihenkaufprogramm der EZB ausgesetzt und dem Gerichtshof der Europäischen Union vorgelegt

Mit heute veröffentlichtem Beschluss hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts die Verfahren betreffend die Frage, ob das Public Sector Purchase Programme (PSPP) der Europäischen Zentralbank zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors mit dem Grundgesetz vereinbar ist, ausgesetzt und dem Gerichtshof der Europäischen Union mehrere Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt. Nach Auffassung des Senats sprechen gewichtige Gründe dafür, dass die dem Anleihenkaufprogramm zugrundeliegenden Beschlüsse gegen das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung verstoßen sowie über das Mandat der Europäischen Zentralbank für die Währungspolitik hinausgehen und damit in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten übergreifen. Der Senat beantragt die Durchführung des beschleunigten Verfahrens gemäß Art. 105 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs der Europäischen Union, weil die Art der Rechtssache ihre rasche Erledigung erfordert.

Sachverhalt:

Das PSPP ist Teil des Expanded Asset Purchase Programme (EAPP), eines Rahmenprogramms der Europäischen Zentralbank (EZB) zum Ankauf von Vermögenswerten. Das PSPP macht den weitaus größten Anteil des Gesamtvolumens des EAPP aus. Zum 12. Mai 2017 erreichte das EAPP ein Gesamtvolumen von 1.862,1 Milliarden Euro; hiervon entfielen allein 1.534,8 Milliarden Euro auf das PSPP.

Die Beschwerdeführer machen mit ihren Verfassungsbeschwerden geltend, dass das Europäische System der Zentralbanken mit dem von ihm aufgelegten Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors gegen das Verbot monetärer Staatsfinanzierung (Art. 123 AEUV) und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 EUV in Verbindung mit Art. 119, 127 ff. AEUV) verstoße. Deshalb dürfe die Deutsche Bundesbank an diesem Programm

nicht mitwirken und seien der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung verpflichtet, geeignete Maßnahmen gegen das Programm zu ergreifen.

Wesentliche Erwägungen des Senats:

1. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürgt deutschen Staatsbürgern in dem durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Umfang ein mit der Verfassungsbeschwerde durchsetzbares Recht auf demokratische Selbstbestimmung. Die deutschen Verfassungsorgane trifft auf Grund der ihnen obliegenden Integrationsverantwortung die Pflicht, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auf die Einhaltung des Integrationsprogramms hinzuwirken. Dabei ist es Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts zu prüfen, ob Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union auf ersichtlichen Kompetenzüberschreitungen beruhen oder den nicht übertragbaren Bereich der Verfassungsidentität berühren mit der Folge, dass deutsche Staatsorgane weder an ihrem Zustandekommen noch an ihrer Umsetzung mitwirken dürfen.

2. Es bestehen Zweifel, ob der PSPP-Beschluss mit dem Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung vereinbar ist.

a) Art. 123 Abs. 1 AEUV verbietet es der EZB und den Zentralbanken der Mitgliedstaaten, Schuldtitel unmittelbar von Einrichtungen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten zu erwerben. Auch Ankäufe am Sekundärmarkt dürfen nicht eingesetzt werden, um das mit Art. 123 AEUV verfolgte Ziel zu umgehen. Ein Programm, das den Ankauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt zum Gegenstand hat, muss daher mit hinreichenden Garantien versehen sein, um eine Beachtung des Verbots monetärer Staatsfinanzierung wirksam zu gewährleisten. Der Senat geht davon aus, dass der Gerichtshof der Europäischen Union die von ihm herausgestellten, den Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm vom 6. September 2012 in seiner Reichweite einschränkenden Konditionen als rechtsverbindliche Kriterien ansieht, deren Missachtung auch in Bezug auf andere Programme, die den Ankauf von Staatsanleihen zum Gegenstand haben, einen Kompetenzverstoß darstellte.

b) Das PSPP betrifft Anleihen von Staaten, staatlichen Unternehmen und anderen staatlichen Einrichtungen sowie von europäischen Institutionen. Diese Anleihen werden zwar ausschließlich auf dem Sekundärmarkt erworben. Für einen Verstoß des PSPP-Beschlusses gegen Art. 123 AEUV spricht jedoch, dass Einzelheiten der Ankäufe in einer Art und Weise angekündigt werden, die auf den Märkten die faktische Gewissheit begründen könnten, dass das Eurosystem emittierte Staatsanleihen auch erwerben wird, dass die Einhaltung bestimmter Mindestfristen zwischen der Ausgabe eines Schuldtitels auf dem Primärmarkt und seinem Ankauf auf dem Sekundärmarkt nicht nachprüfbar ist, dass erworbene Anleihen bislang durchwegs bis zur Endfäll-

lichkeit gehalten werden und dass darüber hinaus Anleihen erworben werden, die von vornherein eine negative Rendite aufweisen.

3. Der PSPP-Beschluss könnte darüber hinaus vom Mandat der EZB nicht gedeckt sein.

a) Die Währungspolitik ist nach Wortlaut, Systematik und Zielsetzung der Verträge insbesondere von der primär den Mitgliedstaaten zustehenden Wirtschaftspolitik abzugrenzen. Dabei kommt es auf die objektiv zu bestimmende Zielsetzung einer Maßnahme, die zur Erreichung dieses Ziels gewählten Mittel sowie ihre Verbindung zu anderen Regelungen an.

b) Aus Sicht des Senats könnte der PSPP-Beschluss sich auf der Grundlage einer Gesamtschau der maßgeblichen Abgrenzungskriterien nicht mehr als währungspolitische, sondern als überwiegend wirtschaftspolitische Maßnahme darstellen. Zwar hat das PSPP eine erklärte währungspolitische Zielsetzung und bedient sich zur Verfolgung dieses Ziels geldpolitischer Mittel; jedoch sind die wirtschaftspolitischen Auswirkungen aufgrund des Volumens des PSPP und der damit verbundenen Voraussehbarkeit des Ankaufs von Staatsanleihen bereits unmittelbar im Programm selbst angelegt. Damit könnte sich das PSPP in Bezug auf die ihm zugrundeliegende währungspolitische Zielsetzung als unverhältnismäßig erweisen. Zudem lassen die Beschlüsse, die die Grundlage des Programms bilden, eine nachvollziehbare Begründung vermissen, die es erlauben würde, während des mehrere Jahre umfassenden Vollzugs der Beschlüsse die fortdauernde Erforderlichkeit des Programms laufend zu überprüfen.

4. Ob auf der Basis der Risikoteilung zwischen der EZB und der Bundesbank das durch Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Budgetrecht des Deutschen Bundestages und dessen haushaltspolitische Gesamtverantwortung durch den PSPP-Beschluss oder seine Umsetzung im Hinblick auf mögliche Verluste der Bundesbank berührt werden können, ist derzeit nicht sicher absehbar.

a) Eine unbegrenzte Risikoteilung innerhalb des Eurosystems und daraus resultierende Risiken für die Gewinn- und Verlustrechnung der nationalen Zentralbanken würde eine Verletzung der Verfassungsidentität im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG bedeuten, wenn sie eine Rekapitalisierung der nationalen Zentralbanken mit Haushaltsmitteln in einem Umfang erforderlich machen könnten, wie sie der Senat in seiner Rechtsprechung zu EFSF und ESM an die Zustimmung des Deutschen Bundestages gebunden hat. Für den Erfolg der Verfassungsbeschwerden kommt es mithin darauf an, ob eine solche Risikoteilung nach dem Primärrecht ausgeschlossen werden kann.

b) Die Beschlussfassung des EZB-Rats über Art und Umfang der Risikoteilung zwischen den Mitgliedern des Europäischen Systems der Zentralbanken ist primärrechtlich kaum determiniert. Das könnte eine Änderung der Regelungen zur Risikoteilung innerhalb des Eurosystems durch

den EZB-Rat ermöglichen, aus der sich Risiken für die Gewinn- und Verlustrechnung der nationalen Zentralbanken und darüber hinaus für die haushaltspolitische Gesamtverantwortung der nationalen Parlamente ergeben könnten. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine unbegrenzte Risikoverteilung bei Ausfällen von Anleihen der Zentralregierungen und ihnen gleich gestellter Emittenten zwischen den nationalen Zentralbanken des Eurosystems gegen Art. 123 und Art. 125 AEUV sowie gegen Art. 4 Abs. 2 EUV (in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG) verstieße.

Bundesverfassungsgericht

- Pressestelle -

Schlossbezirk 3, 76131 Karlsruhe

Telefon: +49 721 9101-389

Fax: +49 721 9101-461

E-Mail: presse@bundesverfassungsgericht.de