

Larissa Naujoks

Das Verhältnis zwischen BVerfG und EuGH

Ultra-vires-Überprüfung des
umstrittenen OMT-Beschlusses

Naujoks, Larissa: Das Verhältnis zwischen BVerfG und EuGH. Ultra-vires-Überprüfung des umstrittenen OMT-Beschlusses, Hamburg, Diplomica Verlag GmbH 2016

Buch-ISBN: 978-3-95934-949-9

PDF-eBook-ISBN: 978-3-95934-449-4

Druck/Herstellung: Diplomica® Verlag GmbH, Hamburg, 2016

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und die Diplomica Verlag GmbH, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Alle Rechte vorbehalten

© Diplomica Verlag GmbH

Hermannstal 119k, 22119 Hamburg

<http://www.diplomica-verlag.de>, Hamburg 2016

Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	III
1 Einleitung.....	9
2 Das Verhältnis zwischen nationalem und europäischem Recht sowie BVerfG und EuGH.....	13
2.1 Der unionsrechtliche Anwendungsvorrang	13
2.2 Die Vorlagepflicht des BVerfG im Vorabentscheidungsverfahren.....	14
3 Die EZB und ihre Rolle in der EU.....	17
3.1 Rechtsstellung und geldpolitisches Mandat der EZB.....	17
3.2 Das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung.....	19
3.3 Geldpolitische Maßnahmen in der Finanzkrise: Die OMT-Beschlüsse	20
4 Die ultra-vires-Doktrin.....	23
4.1 Die ultra-vires-Lehre im Europa- und Völkerrecht	23
4.2 Das Selbstverständnis des BVerfG in der ultra-vires-Kontrolle	26
5 Die Rechtssache C-62/14.....	33
5.1 Vorlagebeschluss des BVerfG.....	35
5.1.1 Überschreitung des Mandats der EZB	35
5.1.2 Verstoß gegen das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung	37
5.1.3 Berufung der EZB auf die Störung des Transmissionsmechanismus	39
5.1.4 Möglichkeit zur unionsrechtskonformen Auslegung.....	39
5.1.5 Ultra-vires-Vorbehalt	39

5.2	Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón	40
5.2.1	Zum Letztentscheidungsvorbehalt des BVerfG	41
5.2.2	Zum Vorwurf der Mandatsüberschreitung der EZB	41
5.2.3	Zum Verstoß gegen das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung.....	44
5.2.4	Vorschlag zur Beantwortung der Vorlagefragen	45
5.3	Urteil des EuGH	46
5.3.1	Zum Letztentscheidungsvorbehalt des BVerfG	46
5.3.2	Vereinbarkeit des OMT-Programms mit dem Mandat der EZB.....	47
5.3.3	Vereinbarkeit mit dem Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung.....	49
5.3.4	Ergebnis.....	50
6	Nach dem EuGH-Urteil.....	51
6.1	Überzeugungskraft der Argumente	51
6.1.1	Zielsetzung	51
6.1.2	Wahl der Mittel	54
6.2	Weitere Kritik am Vorlagebeschluss des BVerfG.....	56
6.2.1	Offensichtlichkeit.....	56
6.2.2	Verfahrenszugang nach Art. 38 GG.....	57
6.3	Grenzen der Gerichtsbarkeit.....	58
6.4	Die Frage des letzten Wortes.....	60
6.5	Mögliche Reaktionen des BVerfG	63
7	Fazit.....	67
	Quellenverzeichnis	71

Abkürzungsverzeichnis

ABl. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
abw. M.	abweichende Meinung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
BGBL	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BStBl.	Bundessteuerblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
ESZB-Satzung	Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EZB	Europäische Zentralbank
GG	Grundgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OMT	Outright Monetary Transactions
Rn.	Randnummer
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes
SMP	Securities Markets Programme

1 Einleitung

“Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro.”

Mit diesen Worten verkündigte Mario Draghi am 26. Juli 2012 in London, alles Nötige zu tun, um den Euro zu erhalten.¹ Und tatsächlich beruhigten sich die Anleihemärkte nach der “whatever it takes”-Rede des Präsidenten der Europäischen Zentralbank (EZB) merklich,² der seinen Worten mit dem Beschluss zu einer Reihe technischer Merkmale über ein geplantes Outright-Monetary-Transactions(OMT)-Programm am 6. September 2012 Taten folgen ließ. Dieses Programm soll dem Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) den potenziell unbegrenzten Ankauf von sich bereits im Umlauf befindenden Staatsanleihen (Sekundärmarktkäufe) ausgewählter Mitgliedstaaten ermöglichen. Bisher wurden jedoch noch keine Käufe im Rahmen des OMT-Programms durchgeführt.

Im Gegensatz zu der beruhigenden Wirkung der EZB-Mitteilung auf die Anleihemärkte entfachte die Ankündigung des OMT-Programms unter Juristen und Ökonomen heftige Diskussionen. Insbesondere an den ersten drei Wörtern des Zitats zu Beginn „within our mandate“ scheiden sich die verschiedenen Beurteilungen des geplanten Programms. Viele werfen der EZB die Überschreitung ihres Mandats vor³ und kritisieren außerdem die wirtschaftlichen Auswirkungen der geplanten Anleihenkäufe. In der Diskussion steht auch eine Umgehung des Verbots der monetären Haushaltsfinanzierung nach Art. 123 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), das dem ESZB den Kauf von Staatsanleihen direkt von den emittierenden Staaten (Primärmarktkäufe) verbietet.

Schließlich gingen beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) vier Verfassungsbeschwerden aufgrund des EZB-Beschlusses vom 6. September 2012 ein.⁴ Diese mündeten in den Vorlagebeschluss vom 14. Januar 2014⁵, mit dem das BVerfG zum ersten Mal in seiner Geschichte dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) eine Frage zu Vorabentscheidung vorlegte. Das Urteil des EuGH und seine Beantwortung der Frage, ob die EZB mit den OMT-Beschlüssen ihr von den Verträgen zugeteiltes Mandat überschreite, die Durchführung eines solchen Programmes also ein aus den europäischen Verträgen ausbrechender Rechtsakt („ultra vires“-Akt) wäre, wurde nicht nur aufgrund des Interesses an der inhaltlichen Beantwortung der Frage, sondern

¹ Draghi, Internet.

² Vgl. den einsetzenden Abwärtstrend der Renditen von griechischen, portugiesischen und spanischen Staatsanleihen nach dem 26.06.2012, anschaulich bei Plickert, Internet.

³ Bei den Ökonomen ist insbesondere der Präsident des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung Hans-Werner Sinn zu nennen, vgl. Sinn, S. 13, bei den Juristen Murswiek, vgl. Murswiek, S. 4.

⁴ Vgl. BVerfGE 134, 366 (366 f. u. 368).

⁵ BVerfGE 134, 366.

auch hinsichtlich einer möglichen Konfliktsituation mit dem BVerfG spannungsvoll erwartet. Das BVerfG geht in seinem Vorlagebeschluss nämlich von der Rechtswidrigkeit des geplanten OMT-Programms aus; nach den Schlussanträgen des Generalanwaltes Pedro Cruz Villalón vom 14. Januar 2015⁶ war jedoch die Erklärung der Rechtmäßigkeit durch den EuGH abzusehen.

Nachdem der EuGH am 16. Juni 2015 sein Urteil über ein etwaiges OMT-Programm der EZB gefällt und dieses mit dem EU-Recht für vereinbar erklärt hat,⁷ ist keineswegs alles geklärt. Insbesondere die Frage, wie das BVerfG auf die gegenläufige Auslegung des EuGH reagieren wird und welche Folgen damit verknüpft sind, soll in dieser Studie analysiert werden. Das BVerfG hat sich in seiner Vorlage nämlich eine abweichende Letztentscheidung vorbehalten, sollte der EuGH das OMT-Programm für uneingeschränkt mit dem EU-Recht vereinbar halten.⁸ Das Verfahren und dessen letztllicher Ausgang sind folglich von großer Relevanz für das Verhältnis der beiden Gerichte und beispielhaft für deren Selbstverständnis bei der Prüfung von Unionsrecht. Beides wurde in den letzten Jahren insbesondere nach dem umstrittenen Lissabon-Urteil⁹, in dem das BVerfG die Integrationsgrenzen für die Bundesrepublik Deutschland entwickelte, zunehmend in der Literatur erörtert.¹⁰ Außerdem wurden in juristischen und ökonomischen Zeitschriften im Zuge des Vorlagebeschlusses des BVerfG neben der Kontrollkompetenz des EuGH¹¹ vor allem die Rolle und das Mandat der EZB¹² sowie die Interpretation des Art. 123 AEUV¹³ diskutiert. Eine Einordnung des Vorlagebeschlusses in dieses Verhältnis mit Bezug auf die ultra-vires-Problematik und unter Berücksichtigung der Reaktionen des Generalanwaltes und des EuGH wurde bisher nicht vorgenommen und soll nun mit dieser Studie erfolgen, um eine Bewertung des aktuellen Kooperationsstandes zwischen dem BVerfG und dem EuGH vorzunehmen und eine Prognose für die zukünftige Interaktion der beiden Gerichte geben zu können. Die zentrale Fragestellung ist hierbei: Wer darf letztlich über einen ausbrechenden Rechtsakt entscheiden, falls ein solcher vorläge? Das heißt, wem obliegt die ultra-vires-Kontrolle? Außerdem stellt sich die Frage, wie über das OMT-Programm bisher entschieden wurde, für deren Beantwortung der BVerfG-Beschluss und das EuGH-Urteil bzw. die Schlussanträge des Generalanwaltes Villalón verglichen werden. Anhand der Analyse des OMT-Verfahrens soll ein eigener Standpunkt dazu entwi-

⁶ Schlussanträge, Internet.

⁷ EuGH, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2015, 2013 (2021, Rn. 127).

⁸ Vgl. BVerfGE 134,366 (416, Rn. 99).

⁹ BVerfGE 123, 267.

¹⁰ Vgl. z. B. Tomuschat, 2009, S. 251 ff.; Wahl, S. 825 ff.

¹¹ So Ludwigs, S. 537 ff., Gött, S. 514 ff. und Wendel, S. 615 ff.

¹² Siehe Schmidt, S. 317 ff. Thiele, S. 694 ff. und Lammers, S. 212 ff.

¹³ Z. B. Mensching, S. 333 ff.