

## Sündenbock Karlsruhe?

*Zur Rezeption des OMT-Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 21.06.2016*

von Markus C. Kerber<sup>1</sup>

Kaum hatten der Präsident des Bundesverfassungsgerichts *Voßkuhle* und der Berichterstatter *Huber* die Verlesung des historischen OMT-Urteils am Morgen des 21.06.2016 beendet, gingen die eindeutigen Meldungen und noch klareren Würdigungen des Urteils über die Ticker: Karlsruhe habe einmal mehr unter Auflagen eine kontroverse Maßnahme der Europäischen Union, hier der EZB, gutgeheißen und sich den Wertungen des Gerichtshofs der Europäischen Union gebeugt. Noch deutlicher fielen die Äußerungen der politischen Repräsentanten aus.

Es ist nicht überraschend, dass die EZB und die Bundesregierung sowie der Bundestag und natürlich auch die Europäische Kommission das Ergebnis des Urteils begrüßen und sich durch dasselbe bestärkt fühlen. Dies gehört zu dem rituellen Interpretationswettbewerb, der einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts stets folgt. Es geht nicht darum im Kampf um das Recht, Recht zu bekommen, sondern um das Verdikt des autoritativen Spruchkörpers politisch legitimatorisch zur Stützung der eigenen Machtposition zu instrumentalisieren. So wusste der AfD-Bundesvorstand schon noch während der Urteilsverkündung zu melden, dass das Bundesverfassungsgericht die Bundesrepublik Deutschland zu einer „Haftungsmasse“ degradiert habe. Im unmittelbaren Anschluss an die Verkündung

---

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Professor für öffentliche Finanzwirtschaft und Wirtschaftspolitik an der TU Berlin und Verfahrensbevollmächtigter einer Klägergruppe im Verfahren gegen das OMT-Programm der EZB vor dem Bundesverfassungsgericht.

# EUROPOLIS

erklärte der Kläger *Gauweiler*, ein ehemaliger Bundestagsabgeordneter mit starker Verwurzelung in Bayern, angesichts eines forcierten Schweigens seines Prozessvertreters, dass nicht nur das EuGH-Urteil offensichtlich rechtswidrig gewesen sei, sondern nunmehr auch das Bundesverfassungsgericht vor diesem rechtswidrigen Urteil kapituliert habe und damit die Bundesrepublik Deutschland der EZB ausliefere. Noch eindeutiger waren die Stellungnahmen der Ökonomen, die – wie *Fuest* und *Fratzscher* offensichtlich zu einer metaschnellen Lektüre in der Lage – zu berichten wussten, dass das Bundesverfassungsgericht gegenüber früheren Aussagen zurückgerudert habe.

Nicht all diese Stellungnahmen, die mit heißer Nadel genäht wurden oder auf vorgefasste Meinungen basierten, hinterließen den Eindruck, dass ihnen eine sorgfältige Lektüre des 100-seitigen Urteils zugrunde lag. Dass bei Urteilen von Obergerichten, insbesondere des Bundesverfassungsgerichts, das erstmalig in einer streitigen Auseinandersetzung die relevanten Rechtsfragen dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt hatte, nicht alles zur Zufriedenheit aller verläuft, liegt in der Natur der Sache. Der Kampf ums Recht kennt nicht nur Sieger, sondern auch Unterlegene. In der hier entschiedenen Sache scheinen die Beschwerdeführer in toto nicht vertragen zu können, dass das Bundesverfassungsgericht einmal mehr mit einer „Ja, aber“-Entscheidung ein kontroverses Programm der EZB, das jederzeit aktiviert werden kann, rechtlich avalisiert hat. Der Ärger ist deshalb verständlich, weil das Bundesverfassungsgericht, obschon davon überzeugt und zwar mit guten Gründen, dass das OMT-Programm nicht vom geldpolitischen Mandat der EZB gedeckt ist, sich der anderslautenden Interpretation des Vertrages durch den Europäischen Gerichtshof gebeugt hat. Indessen darf für die Bewertung des Urteils nicht die Frage eine Rolle spielen, ob die Beschwerdeführer zufrieden gestellt und die

# EUROPOLIS

Bundesregierung entsetzt ist, sondern ob das Bundesverfassungsgericht mit tragfähigen Argumenten und getreu seiner Schlüsselfunktion im Verfassungsstaat einen gratwandernden Ausweg aus jenem Dilemma gefunden hat, in das es sich durch seinen Rechtsgehorsam gegenüber dem AEUV selbst und ohne Verschulden gebracht hatte.

Welches Dilemma ist gemeint? Noch nie hatte das Bundesverfassungsgericht, obschon häufig mit Verfassungsbeschwerden befasst, denen Europarecht zugrunde lag, im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens gem. Art. 267 AUEV den Europäischen Gerichtshof konsultiert. Dies war über lange Zeit deshalb unverständlich, weil Obergerichte, die in letzter Instanz über Europarecht mitentscheiden, verpflichtet sind, die europarechtlichen Streitfragen dem EuGH vorzulegen. Er und nur er hat gem. Art. 19 EUV die Befugnis, europäisches Recht verbindlich für alle Vertragsparteien auszulegen. Natürlich war diese Interpretationsrolle von Anfang an *in concreto* umstritten. Indessen hätte die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, dann die Europäische Gemeinschaft und mittlerweile die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft nicht die wirtschaftliche Dynamik entwickeln können, ohne dass der Gerichtshof mit viel politischem Augenzwinkern diese sehr allgemeinen Bestimmungen der europäischen Verträge operationalisiert hätte. Dies hat er auch in dem hier zugrunde liegenden Rechtsstreit in einer Weise getan, die das Bundesverfassungsgericht zu Recht methodisch rügt. Wer wie der EuGH von der Intentionalität des Handelns auf die Einhaltung der geldpolitischen Befugnisse schließt, verwechselt die Absichtserklärung einer Behörde mit der objektiv zu bestimmenden Reichweite ihrer Befugnisse. Indessen hatte das Bundesverfassungsgericht nur die Möglichkeit, sich von jedweder Rechtsbindung des EuGH-Urteils freizusprechen, indem es dasselbe als Willkürakt brandmarkte. Dazu

# EuropolIS

ermangelte es ihm nicht nur an Mut, sondern es fehlten auch objektiv die Argumente. Es hat richtig entschieden, dass angesichts der Eigentümlichkeiten des europäischen Rechts und der besonderen Komponente teleologischer Auslegung dem Europäischen Gerichtshof jedenfalls keine Willkür, also eine despotische Auslegung entgegen aller Regeln, vorgeworfen werden könne. Hätte es sich unter Aufrechterhaltung seiner anderweitigen Rechtsauffassung dem Urteil nicht gebeugt, wäre es zu einem Institutionenkonflikt gekommen, der neben den laufenden spannungsreichen Verhandlungen innerhalb der EU eine unübersehbare Konfrontation zwischen europäischer Rechts- und deutscher Verfassungsordnung provoziert hätte. Es ist diese Einsicht in die Priorität der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft, die das Bundesverfassungsgericht dazu bewogen hat, formal klein beizugeben.

Diejenigen indessen, die wie die Schnellleser des Urteils, in diesem Zusammenhang von einer Kapitulation reden, haben sich ganz offensichtlich um eine genaue Lektüre des Urteilstextes gedrückt. Denn das Bundesverfassungsgericht hat es an Kühnheit in der Interpretation des EuGH-Urteils nicht fehlen lassen. Obwohl dasselbe die Zulässigkeit der Vereinbarkeit des OMT-Programms mit europäischem Recht lediglich an die Bedingung knüpft, dass zwischen der Emission einer Staatsanleihe und ihrem Kauf auf dem Sekundärmarkt durch EZB und Eurosystem eine Stillhalteperiode eingehalten werden müsse, hat nunmehr das Bundesverfassungsgericht eine Reihe zusätzlicher Bedingungen in dieses Urteil interpretiert. So soll neben der Beachtung der Stillhalteperiode die Bundesbank nur berechtigt sein, am OMT teilzunehmen, sofern

- das Aufkaufprogramm zuvor nicht angekündigt werde,
- das Volumen des Aufkaufprogramms, wenn auch unveröffentlicht, intern begrenzt wird,

# EUROPOLIS

- die erworbenen Staatsanleihen nicht bis zur Endfälligkeit gehalten werden oder zwischenzeitlich die Finanznotstandssituation des jeweiligen Staates sich bessert oder entfällt,
- und ferner der vom OMT-Programm begünstigte Eurozonen-Mitgliedstaat jedenfalls im Zeitpunkt des Aufkaufprogramms noch Zugang zum Kapitalmarkt hat.

Es ist den vorschnellen Aburteilern des Karlsruher Urteils fast vollständig entgangen, dass das Bundesverfassungsgericht die Latte für die Durchführung des OMT-Programms für die Bundesbank sehr hoch gelegt hat. Dies ist – ehrlich gesagt – methodisch problematisch, weil man die vom Verfassungsgericht ergänzten Bedingungen im Urteil des Europäischen Gerichtshofs bestenfalls in Spurenelementen findet. Hierin liegt die eigentliche Problematik des Urteils vom 21.06.2016. Während das Bundesverfassungsgericht formal dem Gerichtshof der Europäischen Union *lipservice* zollte, versucht es, die Kritiker seiner Entscheidung mit einer Erhöhung der Anforderungen an die Durchführung des OMT-Programms durch die Bundesbank zufriedenzustellen. In der Sache selbst bedeutet die Forderung eines Verzichts auf Ankündigung des Programms, der Limitierung des Aufkaufvolumens sowie der sonstigen Bedingungen den Tod desselben Programms. Denn das OMT-Programm ist von seiner Natur eine deklaratorische Politik, die den unbegrenzten Aufkauf von Staatsanleihen in Aussicht stellt, um hierdurch die Märkte zu beruhigen und davon abzuhalten, sich aus den Staatsanleihen von Finanznotstandsländern der Eurozone zurückzuziehen.

Problematisch an der Karlsruher Entscheidung ist ebenfalls die fast unerkannte Restriktion des Klagerechts deutscher Bürger gegen *ultra vires*-Akte der EU.

# EUROPOLIS

Erstmalig stellt das Gericht nämlich klar, dass Akte der EU-Hoheitsträger als solche nicht Gegenstand eines Verfassungsbeschwerdeverfahrens sein können. EU-Hoheitsträger handeln nicht als deutsche öffentliche Gewalt und können daher im Sinne von Art. 93 GG nicht zum Gegenstand eines Verfassungsbeschwerdeverfahrens werden. Die Frage der Rechtmäßigkeit und der Mandatskonkurrenz ihres Handelns stelle sich daher nur als Vorfrage für das im Rahmen der Verfassungsbeschwerde geltend zu machende Integrationsverantwortungsrüge: Handele eine der europäischen Gewalten *ultra vires*, seien Bundestag und Bundesregierung gefordert, einzuschreiten. Dass weder der Bundestag noch die Bundesregierung – abgesehen von der Möglichkeit der Klageerhebung vor dem Gerichtshof der Europäischen Union – Möglichkeiten haben, auf die EZB einzuwirken, weil diese gem. Art. 130 AEUV unabhängig ist, übersieht der Zweite Senat geflissentlich. Hier sind Bruchstellen in der Argumentation, die deutlich machen, in welchem Begründungszwang sich das Gericht befunden haben muss.

Dem Schutz des deutschen Verfassungsstaats liegt das Konzept der Verfassungssicherung durch Verfassungsgerichtsbarkeit zugrunde. Es erlebt durch immer weiter ausgreifende Rechtsakte der Europäischen Union eine zunehmende Herausforderung in dem Maße, wie letztlich der Europäische Gerichtshof darüber entscheidet, ob diese Akte mit europäischem Recht vereinbar sind. Hier liegt in Zukunft das eigentliche Problem des Bundesverfassungsgerichts: Angesichts der Vielzahl von vermeintlichen *ultra vires*-Akten, die im Wege einer Verfassungsbeschwerde so in Fällen der Bankenunion und des QE bekämpft werden, kann es sich nicht aus der juristischen Debatte unter Hinweis auf den EuGH zurückziehen. Die deutschen Bürger erwarten von Karlsruhe, dass sowohl Verfassungsidentität, also der veränderungsrobuste Kern des Grundgesetzes

# EUROPOLIS

respektiert, als auch die Grenzen der Befugnisse von europäischen Hoheitsträgern eingehalten werden. In den anhängigen Verfahren zur Bankenunion als auch zur Durchführung des sog. *Quantitative Easing (QE)* in all seinen Facetten wird der Zweite Senat erneut Gelegenheit haben, seine Rechtsprechung zu schärfen und sich die Frage zu stellen, ob er das Vertrauen der deutschen Bevölkerung in seiner Kraft und seinen Willen, den deutschen Verfassungsstaat zu verteidigen, berechtigterweise erfüllt.