

PSPP und PEPP

Seit März 2015 kauft die EZB Vermögenswerte von Geschäftsbanken, auch quantitative Lockerung (*Quantitative Easing* – QE) genannt, um das Wirtschaftswachstum im Euro-Währungsgebiet zu stützen und dazu beizutragen, die Inflation auf ein Niveau von knapp unter 2 % anzunähern. Zur Politik des QE gehört das *Public Sector Purchase Programme* (PSPP). Nach diesem Programm werden insbesondere durch das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) marktfähige Staatsanleihen auf den Sekundärmärkten erworben.

Wegen der erwarteten dramatischen wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie hat die EZB im März das *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) als geldpolitische Sondermaßnahme beschlossen. Ziel dieses temporären Ankaufprogramms iHv 750 Milliarden Euro ist es, Risiken für die geldpolitische Transmission und die Preisstabilität durch den außerordentlichen Rückgang wirtschaftlicher Aktivität im Euroraum infolge des neuartigen Corona-Virus zu beugen.

Die Mitwirkung deutscher Staatsorgane an derartigen Programmen steht hierzulande regelmäßig in der Kritik. So war gegen deren Mitwirkung am PSPP Verfassungsbeschwerden eingelegt worden. Das *BVerfG* erkannte im Wege der Ultra-vires-Kontrolle sowie der Identitätskontrolle Verstöße gegen EU-Primärrecht und legte die Sache dem *EuGH* vor. Der *EuGH* sah dies – kaum überraschend – weniger kritisch.

► Nun hat sich das *BVerfG* klar positioniert und mehreren Verfassungsbeschwerden stattgegeben: Das Urteil des *EuGH* ist „im Hinblick auf die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit der zur Durchführung des PSPP erlassenen Beschlüsse schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar und damit ebenfalls ultra vires ergangen“ (*BVerfG*, Urt. v. 5.5.2020 – 2 BvR 859/15 ua).

Diese wirkmächtige Entscheidung haben wir zum Anlass genommen, Prof. Dr. Matthias Ruffert (HU Berlin), der die Entscheidung in Kürze in der JuS besprechen wird, einige Fragen zur EZB, zu ihren Ankaufprogrammen und

zum Verhältnis von *BVerfG* und *EuGH* zu stellen. Ruffert ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Humboldt-Universität Berlin und ständiger Mitarbeiter der JuS-Rechtsprechungsübersicht.



Prof. Dr. Matthias Ruffert

Mit Ankaufprogrammen wie PSPP und PEPP rückt die EZB in den Mittelpunkt kontroverser Debatten. Was ist das zentrale Problem von diesen Maßnahmen mit Blick auf die demokratische Legitimation der EZB?

Ruffert: Die EZB ist nicht demokratisch, sondern über ihr primärrechtlich festgelegtes geldpolitisches Mandat legitimiert. Sie soll Preisstabilität gewährleisten, die Wirtschaftspolitik aber lediglich unterstützen. Betreibt sie eigenständige Wirtschaftspolitik, fehlt es an (demokratischer) Legitimation.

In der Gauweiler-Entscheidung hat der EuGH Kriterien entwickelt, die maßgeblich sein sollen für die Frage, ob die EZB sich mit ihren Maßnahmen im Rahmen ihrer Kompetenzen bewegt. Können Sie diese Kriterien zusammenfassen?

Ruffert: Die Gauweiler-Entscheidung ist in der Tat ein Meilenstein für die Kriterien gerichtlicher Kontrolle der EZB. Der *EuGH* hat darin formuliert, dass Maßnahmen der EZB eine geldpolitische und keine wirtschaftspolitische Zielsetzung haben dürfen, dass sie sich geldpolitischer Instrumente bedienen und vor allem verhältnismäßig sein müssen. Die Verhältnismäßigkeit ist das eigentliche Novum der Gauweiler-Entscheidung – vorbereitet durch den seinerzeitigen Generalanwalt Pedro Cruz Villalón. Außerdem darf kein Verstoß gegen das Verbot monetärer Staatsfinanzierung (Art. 123 AEUV) vorliegen. Insbesondere darf dieses Verbot nicht umgangen werden.

Seit Ausbruch der Staatsschuldenkrise 2010 hat es einen intensiven Dialog zwischen dem BVerfG und dem EuGH gegeben – beim EuGH von Pringle über Gauweiler bis zu

PSPP, beim BVerfG vom Beschluss über die Griechenland-Hilfe über das ESM-Urteil bis zu den beiden Vorlageverfahren OMT und PSPP. – Was bedeutet das heutige Urteil für das Verhältnis von BVerfG und EuGH?

Ruffert: Anders als die Entscheidung Gauweiler, in der sich der EuGH sehr ausführlich mit den Bedenken gegen die Anleihekäufe auseinandergesetzt hat – bezogen auf das Programm OMT, auf dessen Grundlage bisher nicht eine Anleihe gekauft worden ist –, ist die EuGH-Entscheidung Weiss, die dem heutigen BVerfG-Urteil vorausgeht, argumentativ eher dünn. Das erweckt den Eindruck, als würden die Bedenken des BVerfG nicht wirklich ernst genommen; eine Frage hat der EuGH sogar für unzulässig erklärt. Das heutige Urteil stellt den argumentativ schwächsten Punkt des EuGH in den Mittelpunkt und weist dem EuGH nach, seine eigenen Kriterien der Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht beachtet zu haben. Das führt dann zu dem Verdikt: „nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich“ – nicht am Maßstab des Grundgesetzes, sondern an europarechtlichen Maßstäben! Leider ging es wohl nicht anders; der EuGH hat durch seine schwache Argumentation geradezu zu einer solchen Feststellung eingeladen.

Mittelbar werden Maßnahmen der EZB durch Verfassungsbeschwerden bzw. Vorlageverfahren überprüft. Wie findet die Kontrolle von Einschätzungen und Akten der EZB davon abgesehen in tatsächlicher Hinsicht statt?

Ruffert: Das ist der zentrale Schwachpunkt beim EuGH, den das BVerfG identifiziert. Der EuGH nimmt sich bei dieser tatsächlichen Kontrolle vollkommen zurück und akzeptiert die Zielsetzung durch die EZB, ohne auch nur Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit zu verlangen. Das ist nicht hinreichend – erstaunlich, dass es hierzu einer derart klaren „Ansprache“ aus Karlsruhe bedurfte.

Was bedeutet dieses Urteil ganz konkret für den Umgang mit dem PSPP und für Europa?

Ruffert: Nach deutschem Verfassungsrecht kann nun die Deutsche Bundesbank nicht mehr am PSPP mitwirken. Das nimmt dem Pro-

gramm angesichts des hohen Anteils der Bundesbank am ESZB erheblich an Gewicht.

Wichtig für das Europarecht ist an der BVerfG-Entscheidung, dass es um die Auslegung europarechtlicher Vorschriften ging und nicht um die Verteidigung nationaler Identität oä. Darauf weist das BVerfG auch ausdrücklich hin, um die Vorbildwirkung des Urteils für Verfassungsgerichte, die eine Distanzierung von der europäischen Rechtsgemeinschaft im Sinn haben, zu beseitigen. Alles in allem: Ein guter Tag für die Rechtsgemeinschaft EU, denn die rechtliche Kontrolle der EU-Organe wird im Ergebnis gestärkt.

Wie schätzen Sie vor dem Hintergrund der Gauweiler-Kriterien und der aktuellen Entscheidung das Pandemie-Anleiheprogramm ein?

Ruffert: Das bedürfte einer sehr sorgfältigen Prüfung. Erkennbar wird aber das Anliegen der EZB, die Verhältnismäßigkeit zu wahren. Die Ankäufe starteten am 26.3.2020 und erfolgen in dem Maß, in dem sie *notwendig* und *verhältnismäßig* sind. Vorgesehen ist die temporäre Maßnahme solange, bis der EZB-Rat die kritische Covid-19-Phase als abgeschlossen *einschätzt*. Selbst wenn man das einerseits kritisch sieht, muss man andererseits auch den Entscheidungsspielraum der EU-Organe in einer existenziellen Krise beachten.

Das Interview haben wir am 5.5.2020 geführt.

www.JuS.de

► **Zur Einführung:** Kramer/Hinrichsen, EZB, JuS 2015, 673; Voßkuhle/Wischmeyer, Organe d. EU, JuS 2018, 1184; Ruffert/Grisek/Schramm, EuropaR im Examen: Grundfragen u. Organisationsstruktur, JuS 2019, 974

► **Zur Vertiefung:** Ruffert, Anm. zu OMT (BVerfG), JuS 2016, 756; ders., Anm. zu OMT (EuGH), JuS 2015, 758 (Gauweiler); ders., Anm. zu PSPP-Vorlagebeschl. (BVerfG), JuS 2017, 1229; ders., Anm. zu PSPP (EuGH), JuS 2019, 181; Goldmann, <https://verfassungsblog.de/gestundete-zeit> (zum PEPP).