PRIVAT

Prof. Dr. Dietrich Murswiek ist Geschäftsführender Direktor des Instituts für Öffentliches Recht der Universität Freiburg. Er ist Prozessvertreter des Bundestagsabgeordneten Peter Gauweiler im Verfahren gegen die EZB vor dem Bundesverfassungsgericht. Für den HAUPTSTADTBRIEF erläutert er Inhalt und Folgen der Karlsruher EZB-Entscheidung vom 14. Januar 2014.

Verfassungsrichter dulden die Kompetenzanmaßung der EZB nicht

Das Bundesverfassungsgericht erklärt das Staatsanleihen-Kaufprogramm der Europäischen Zentralbank für rechtswidrig | Von Dietrich Murswiek

Der am 7. Februar veröffentlichte EZB-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Januar 2014 ist ein verfassungsrechtlicher Paukenschlag: Mit ihrem OMT-Programm, also mit der Ankündigung, zur „Rettung des Euro" Staatsanleihen von Problemstaaten wenn nötig in unbegrenzter Höhe zu kaufen, überschreitet die Europäische Zentralbank (EZB) – so das Bundesverfassungsgericht – ihr auf die Wahrung der Preisstabilität ausgerichtetes geldpolitisches Mandat und greift in die wirtschaftspolitischen Kompetenzen über, die nach dem Vertrag von Maastricht – jetzt: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) – den Mitgliedstaaten zustehen. Die Entscheidung ist ein klarer Etappensieg für Peter Gauweiler und die anderen Kläger; das Bundesverfassungsgericht hat ihnen in vollem Umfang Recht gegeben. Sie ist eine Niederlage für die Bundesregierung und den Bundestag, die das rechtswidrige Handeln der EZB verteidigt hatten.

„Eine so klare und eindeutige Entscheidung gegen die EZB hatte kaum jemand erwartet."

Die Abkürzung OMT steht für „Outright Monetary Transactions" („Endgültige geldpolitische Geschäfte"), in Bundesbankkreisen sarkastisch mit „Outside Mandate Transactions" („Mandatsüberschreitende Transaktionen") entschlüsselt. Das am 6. September 2012 verkündete OMT-Programm ist auf den im Volumen unbegrenzten Ankauf von Staatsanleihen finanziell klammer Staaten ausgerichtet und dient dazu, die Zinsen für Anleihen dieser Staaten zu verringern und ihnen so die Aufnahme neuer Kredite zu erleichtern.

Ökonomisch betrachtet hat sich das im September 2012 verkündete OMT-Programm zwar insofern als „Erfolg" erwiesen, als es die Finanzmärkte beruhigt und zu einer drastischen Senkung der Staatsanleihenrenditen in den betreffenden Staaten geführt hat. Für die Gläubiger der Problemstaaten wirkt das Programm als Ausfallversicherung, so dass sie nur noch geringere Risikoaufschläge auf die Zinsen verlangen müssen.

EZB-Präsident Draghi hat damit sein Ziel erreicht. Aber hierin liegt zugleich das Problem: Nach der Konzeption des AEUV ist jeder Staat für seine Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik – also für die Einnahmen und vor allem für die Ausgaben des Staates – selbst verantwortlich; konsequenterweise muss er das Konkursrisiko selber tragen, wenn er sich überschuldet. Daher liegt es in der Konzeption des Vertrages, dass die Märkte auf Überschuldung mit Zinserhöhungen reagieren. Das Bail-out-Verbot (Hilfeleistungsverbot) soll als marktwirtschaftliche Schuldenbremse wirken.

Risikoaufschläge auf Zinsen unsolide finanzierter Staaten erschweren diesen Staaten eine zusätzliche Verschuldung und sind ein starker Anreiz, die Finanzen in Ordnung zu bringen. Diese vom Vertrag gewünschte Wirkung wird durch das

PICTURE ALLIANCE/DPA/ULI DECK

PICTURE ALLIANCE/SVEN SIMON/MALTE OSSOWSKI

7. Februar 2014: Das Bundesverfassungsgericht veröffentlicht seinen mit Spannung erwarteten EZB-Beschluss. Es erklärt das Vorhaben von EZB-Chef Draghi (rechts), überschuldete Euroländer nach eigenem Gutdünken retten zu wollen, für Kompetenzanmaßung.

OMT-Programm unterminiert. Es führt der Sache nach zu einer Vergemeinschaftung der Staatsschulden und erleichtert es hochverschuldeten Staaten, sich noch weiter zu verschulden und die Kosten ihrer unsoliden Politik, die Kosten beispielsweise für frühes Renteneintrittsalter oder mangelnde Steuereintreibung, auf die Steuerzahler anderer Staaten abzuwälzen.

Verfassungswidrig ist das OMT-Programm deshalb, weil die EZB ohne demokratische Legitimation handelt, wenn sie ihr streng auf die Geldpolitik begrenztes Mandat überschreitet. Hinzu kommt, dass die Staatsanleihenkäufe die nationalen Haushalte mit hohen Milliardenrisiken belasten, ohne dass die nationalen Parlamente dies bewilligt haben. Das ist ein Übergriff in die Budgethoheit der Mitgliedstaaten. Ich habe das im HAUPTSTADTBRIEF 117 (Seiten 33-41) ausführlich erläutert.

In seiner sorgfältig begründeten Entscheidung legt das Bundesverfassungsgericht im einzelnen dar, aus welchen Gründen das Staatsanleihen-Kaufprogramm das Mandat der EZB überschreitet. Insbesondere stellt das Bundesverfassungsgericht fest, es sei nicht Sache der EZB, sondern der Mitgliedstaaten, darüber zu entscheiden, ob und mit welchen Mitteln einzelne Eurostaaten vor dem Bankrott gerettet und in welchem Umfang dafür Steuergelder eingesetzt werden sollen. Zudem verstoße die EZB gegen das im AEUV geregelte Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung.

Mario Draghi hatte versucht, die Staatsanleihenkäufe damit zu rechtfertigen, dass sie einer „Störung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus“ entgegenwirken sollen. Dieser Begriff aus dem Fachchinesisch der Zentralbankbürokratie sollte als Nebelkerze wirken, die die Machtanmaßung der EZB verschleiert. Die Karlsruher Richter haben dies erkannt: Eine Maßnahme, die der Staatsfinanzierung diene, schreiben sie, werde nicht dadurch zu einer vom Mandat der EZB gedeckten geldpolitischen Maßnahme, dass sie unter Umständen auch zur Erreichung geldpolitischer Zielsetzungen beitragen könne.

Eine so klare und eindeutige Entscheidung gegen die EZB hatte kaum jemand erwartet. Dass es dazu gekommen ist, liegt wohl auch daran, dass sich die Bundesbank im Verfassungsprozess eindeutig auf die Seite der Kläger gestellt hat. Bundesbankpräsident Jens Weidmann gebührt Anerkennung dafür, dass er gegen die große Mehrheit im EZB-Rat ent-

schieden und standhaft die geldpolitischen Grundsätze der Bundesbank verteidigt und vor dem Bundesverfassungsgericht die Rechtfertigungsversuche der EZB überzeugend widerlegt hat.

Bundesregierung und Bundestag haben sich verfassungswidrig verhalten, indem sie es unterlassen haben, gegen das rechtswidrige Handeln der EZB vorzugehen. Bundestag und Bundesregierung dürfen, sagt das Bundesverfassungsgericht, „eine offensichtliche und strukturell bedeutsame Usurpation von Hoheitsrechten durch Organe der Europäischen Union nicht einfach geschehen lassen".

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist noch nicht endgültig. Das Gericht hat das Verfahren ausgesetzt und die Sache dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg vorgelegt, damit dieser die Vereinbarkeit des OMT-Programms mit dem AEUV und mit der Satzung der EZB prüft. Die Vorlage an den EuGH ist in der Öffentlichkeit teilweise als Schwäche des Bundesverfassungsgerichts, als fehlender Mut zu einer eigenen Entscheidung verstanden worden. Das ist nicht richtig. Als Mitglied der EU ist Deutschland in ein gestuftes Rechtssystem eingebunden, in dem das Europarecht Vorrang vor dem nationalen Recht hat. Für die Auslegung des Europarechts aber und für die Entscheidung über die Gültigkeit von Handlungen der EU-Organe ist vornehmlich der EuGH zuständig.

„Bundesbankpräsident Jens Weidmann hat die Rechtfertigungsversuche der EZB überzeugend widerlegt."

Hängt die Entscheidung eines nationalen Gerichts von der Auslegung des Europarechts ab, so ist das Gericht verpflichtet, die Sache dem EuGH vorzulegen. Das bedeutet nicht, dass sich das Bundesverfassungsgericht bedingungslos dem EuGH unterwirft. Im Gegenteil: Das Bundesverfassungsgericht betont, dass es selbst das letzte Wort hat, wenn ein EU-Organ seine Kompetenzen offensichtlich überschreitet. Karlsruhe nimmt für sich die sogenannte Ultra-vires-Kontrolle in Anspruch, also die Kompetenz, über Kompetenzüberschreitungen der EU zu urteilen.

Daran ändert die Vorlage an den Luxemburger Gerichtshof nichts. Im „Kooperationsverhältnis" zwischen EuGH und Bundesverfassungsgericht gibt dieses zunächst dem EuGH Gelegenheit, das Europarecht auszulegen. Dann geht die Sache zurück nach Karlsruhe, und die Bundesverfassungsrichter entscheiden, ob der angegriffene Hoheitsakt – hier das OMT-Programm – im Lichte der Auslegung dieses Akts und der vertraglichen Maßstabsnormen durch den EuGH die Kompetenzen offenkundig und in strukturell bedeutsamer Weise überschreitet.

Das Bundesverfassungsgericht hat in hochpolitischen Verfahren, welche die europäische Integration betrafen, regelmäßig Ja-aber-Entscheidungen getroffen: Die Richter stellten sich einem mit großer Parlamentsmehrheit beschlossenen völkerrechtlichen Vertrag nicht in den Weg, ordneten aber Auflagen an, die von den deutschen Staatsorganen zu erfüllen waren, um Verfassungsverstöße zu beheben. Eine solche Ja-aber-Entscheidung war hier nicht möglich. Denn einschränkende Auflagen kann das Bundesverfassungsgericht nur deutschen Staatsorganen, nicht aber der EZB vorschreiben. Der EuGH hingegen könnte dies. Nun legen die Karlsruher Richter ihren Luxemburger Kollegen nahe, ihrerseits im Wege einer „unionsrechtskonformen Auslegung" einschränkende Auflagen für das OMT-Programm zu formulieren, bei deren Beachtung Karlsruhe bereit sein könnte, das Programm zu akzeptieren. Diese Bedingungen haben es in sich:

- Der OMT-Beschluss müsste „so ausgelegt oder in seiner Gültigkeit beschränkt" werden, dass er die Konditionalität der Hilfsprogramme von EFSF und ESM, der beiden Euro-„Rettungsschirme", nicht unterläuft. Dies setzt insbesondere voraus, dass die Staatsanleihenkäufe ihrem Volumen nach klar begrenzt werden.
- Die Beteiligung der EZB an einem Schuldenschnitt müsste ausgeschlossen sein.

- Eingriffe in die Preisbildung am Markt müssten soweit wie möglich vermieden werden.

Der Vorschlag des Bundesverfassungsgerichts, das OMT-Programm mit Hilfe einer „unionsrechtskonformen Auslegung" zu retten, wirkt wie ein Kompromissangebot. Aber es ist ein vergiftetes Angebot. Falls der EuGH die Anregung des Bundesverfassungsgerichts aufgreift und das OMT-Programm nur mit entsprechenden und hinreichend präzisierten Auflagen akzeptiert, ist dieses Programm praktisch tot. Denn seine Wirkung beruht gerade auf dem unlimitierten Kaufversprechen. Und der Zweck des Programms besteht doch gerade darin, die Preisbildung – nämlich die Renditen der Staatsanleihen – zu beeinflussen.

Was passiert, wenn der EuGH sich auf den Vorschlag des Bundesverfassungsgerichts nicht einlässt? Falls der EuGH das OMT-Programm ohne Einschränkungen für rechtmäßig erklärt, wird dem Bundesverfassungsgericht kaum etwas anderes übrig bleiben, als der Bundesbank die Beteiligung an den Staatsanleihenkäufen zu verbieten und der Bundesregierung aufzugeben, politisch auf eine präzisierende Begrenzung der EZB-Kompetenzen hinzuwirken.

Wenn hingegen der EuGH einige Einschränkungen für das OMT-Programm formuliert, die jedoch hinter den vom Bundesverfassungsgericht für notwendig erachteten zurückbleiben, wird es besonders spannend: Werden die Richter dann den Mut und die Standfestigkeit beweisen, ihre Position auch gegen ein entgegenstehendes EuGH-Urteil zu behaupten? Bürger und Kapitalanleger sollten sich jedenfalls nicht allein auf das Bundesverfassungsgericht verlassen. Individuelle Freiheit, Souveränität und Eigenverantwortlichkeit der Staaten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit müssen auch und in erster Linie mit politischen Mitteln bewahrt werden. ◆