

Die Europäische Union ist Rechts- und Wertegemeinschaft, beruhend auf den Werten der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie. Keine Institution der Union steht außerhalb oder gar über dieser Unionsordnung. Dass dies Verantwortlichkeit und Kontrolle bedingt, hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in steter Rechtsprechung immer wieder angemahnt. Nun hat es daraus die Konsequenzen gezogen und in seinem PSPP-Urteil vom 5. Mai das Agieren der Europäischen Zentralbank (EZB) und das dazu ergangene, apologetische Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu „Ultra-vires“-Akten erklärt. Die anhaltenden Irritationen in der EZB und bei manchen Ökonomen darüber entzündeten sich im Kern an der vom Gericht geforderten – weil von EZB und EuGH unterlassenen – Verhältnismäßigkeitsprüfung. Allzu harsche Reaktionen bekundeten etwa, das Urteil mit einem Achselzucken ignorieren und die Anleihekäufe unbeirrt fortsetzen zu wollen. Insoweit mögen vielleicht auch manche institutionenpsychologische Affekte eine Rolle spielen.

Wenn aber eine Ökonomenengruppe in dieser Zeitung meint, das EU-Recht besser zu verstehen als das Bundesverfassungsgericht, und behauptet, die geforderte Verhältnismäßigkeitsprüfung sei ohnehin nicht mit den europäischen Verträgen vereinbar und untergrabe die Unabhängigkeit der EZB, dann liegt darin ein Angriff, der nicht unwidersprochen bleiben darf (siehe F.A.Z. vom 29. Mai). Wir als Prozessvertreter der Beschwerdeführer vor dem BVerfG und dem EuGH halten das nicht nur für eine rechtlich falsche, sondern auch für eine äußerst gefährliche Einlassung. Gefährlich deshalb, weil die EZB damit auf einen Handlungspfad gelockt wird, der einer Maxime folgt, die wir längst überwunden haben, nämlich dass der Zweck die Mittel heiligt.

Dass jedwede Maßnahme der öffentlichen Hand in einem angemessenen Verhältnis zu den damit verfolgten Zwecken stehen muss, gehört zum Gemeingut jeder rechtsstaatlichen Ordnung, auch der EU. Doch darum geht es hier gar nicht, also ob die jahrelangen Anleihekäufe der EZB im Umfang von mittlerweile weit mehr als 2 Billionen Euro vielleicht deshalb unverhältnismäßig sind, weil sie das selbstgesetzte Inflationsziel von „unter, aber nahe 2 Prozent“ kontinuierlich verfehlen. Sondern es geht um die Grenzen des geldpolitischen Mandats bei Maßnahmen wie diesen. Wenn deren wirtschaftspolitische Auswirkungen außer Verhältnis stehen zu der von der EZB erklärten geldpolitischen Zielsetzung – hier dem Ansinnen, die Inflation zu steigern –, dann werden sie gerade nicht mehr durch ihr vertragliches Mandat gedeckt.

Diese Verhältnismäßigkeitsprüfung ist eine andere; sie dient der kompetenzzielen Einhegung der EZB. Ihr Blick richtet sich nicht auf die Relation von Inhalt und

Unabhängigkeit: Ja. Freiheit vom Recht: Nein.

Die Kompetenz der EZB ist limitiert. Die Einhaltung ihrer Grenzen unterliegt gerichtlicher Kontrolle.

Ein Gastbeitrag von Christoph Degenhart, Hans-Detlef Horn, Markus C. Kerber und Dietrich Murswiek



Die EZB in Frankfurt

Foto Marc-Steffen Unger

Zweck der Maßnahme, sondern auf diejenige von Zweck einerseits und Zuständigkeit oder Kompetenz für die Maßnahme andererseits. Auch diese (kompetenzzielen) Verhältnismäßigkeit gehört zu den rechtlichen Grundbedingungen der Geldpolitik, mag sie auch offenbar noch nicht jedem geläufig sein. Sie folgt aus der gewaltenteiligen, ursprünglich völkerrechtlichen Struktur der Union, in der alle Politikzuständigkeiten, die in den Verträgen nicht auf die EU übertragen worden sind, bei den Mitgliedstaaten verbleiben.

Nach diesem Prinzip (der begrenzten Einzelermächtigung) ist auch die Kompetenz der EZB wesensgemäß eine limitierte Kompetenz, mit der weiteren Folge, dass auch sie – wie jedes andere EU-Organ – hinsichtlich der Einhaltung ihrer Kompetenzgrenzen gerichtlicher Kontrol-

le unterliegt. Wer das, wie die genannte Ökonomenengruppe, für eine „Gefahr für die Unabhängigkeit der Notenbank“ hält, der verlässt den Boden des Rechts und erkennt, dass die (wohlbegründete) Unabhängigkeit der EZB von unmittelbarer politischer beziehungsweise demokratischer Verantwortlichkeit immer nur innerhalb ihres Mandats besteht.

In diesem Sinne spricht die Bundesbank vollkommen zu Recht davon, dass die vertragliche Trennung zwischen zentralbanklicher Geldpolitik einerseits und mitgliedstaatlicher Fiskal- und Wirtschaftspolitik andererseits die „Leitplanke des Eurosystems“ darstellt. Fiskalische und wirtschaftliche Auswirkungen geldpolitischer Maßnahmen sind daher solche, die im Kompetenzgefüge der Union in der Gestaltungsmacht der demokra-

tisch legitimierten Organe der Mitgliedstaaten liegen.

Nun besteht ohne Zweifel zwischen beiden Politikbereichen eine enge Verflechtung. Durch Geldpolitik bewirkte Zinsänderungen beeinflussen notwendig die wirtschaftlichen und fiskalischen (Finanzierungs-)Verhältnisse, wie sich umgekehrt die Wirtschafts- und Fiskalpolitik der Staaten auf die geldpolitischen Optionen für die Währungsunion auswirkt. Doch es ist gerade diese Gemengelage, die eine proportionale Politikbereichszuordnung, sprich: eine verhältnismäßige Zuordnung der beiden Zuständigkeitsbereiche erforderlich macht. Das ist es, was das Bundesverfassungsgericht in seinem PSPP-Urteil von der EZB fordert: ihr Anleihekaufprogramm (auch) daraufhin zu prüfen, ob es im Hinblick auf dessen Aus-

wirkungen diese Proportion noch wahr ist oder ob es übermäßig in den mitgliedstaatlichen Verantwortungsbereich für die Wirtschafts- und Fiskalpolitik hinübergreift.

Dabei handelt es sich übrigens nicht um eine Verpflichtung, die der EZB irgendwie bilateral gegenüber Deutschland, der Bundesregierung oder gar dem Bundesverfassungsgericht obliegt, sondern um eine aus dem Unionsrecht folgende Pflicht; sie besteht also gegenüber der Gesamtheit der Eurostaaten. Über die Notwendigkeit, diese Abwägung oder „wertende Gesamtbetrachtung“ (BVerfG) vorzunehmen und nachvollziehbar darzulegen, war im Laufe des Gerichtsverfahrens vielfach und intensiv debattiert worden, in Karlsruhe wie in Luxemburg. Sie war ausdrücklicher Gegenstand sowohl der Vorlagefrage 3 an den Europäischen Gerichtshof als auch des schriftlichen und mündlichen Verfahrens vor dem EuGH. Dass sich das Urteil des Gerichtshofs vom 18. Dezember 2018 dennoch überhaupt nicht dazu verhält, kann daher nicht anders als eine bewusste Nichtbeantwortung erkannt werden. Das bedeutet auch, dass es im Sinne einer gleichsam umgekehrten „Acte claire“-Doktrin keinerlei Veranlassung gab und gibt, das Bundesverfassungsgericht insofern für verpflichtet zu halten, die gleiche Frage abermals dem EuGH zur Vorabentscheidung vorzulegen. Im europäischen Rechtsprechungsverbund war das Bundesverfassungsgericht vielmehr berechtigt, als materielles Unionsgericht über diese Frage nun selbst zu entscheiden.

Dabei war und musste immer klar sein: Von der Nutzung eines geldpolitischen Instrumentariums, wie dem nach der EZB-Satzung prinzipiell (aber nicht bedingungslos) zulässigen Ankauf von Anleihen auf den Sekundärmärkten, darauf zu schließen, dass folglich unzweifelhaft vorrangige Geldpolitik betrieben werde, ist zwar eine gängige, auch dem EuGH unterlaufende Sichtweise. Aber methodisch handelt es sich dabei natürlich um eine ganz und gar unzulässige Argumentation.

Ebenso irrig ist die hie und da zu hörende Auffassung, mit der vorrangigen Verpflichtung auf das Ziel der Preisstabilität werde die EZB gerade davon freigestellt, die wirtschaftspolitischen Nebenwirkungen ihrer Maßnahmen ins Kalkül zu ziehen. Vielmehr macht die differenzierte Ermächtigung der EZB (in Artikel 127 und 282 AEUV) deutlich, dass es ihr verwehrt ist, Wirtschaftspolitik mit dem Argument zu betreiben, das sei von geldpolitischem Nutzen. Genau deshalb ist sie dazu angehalten, ihre Geldpolitik mit den damit einhergehenden Folgewirkungen abzuwägen.

Diese Abwägung mag schwierig sein, aber das dispensiert sie nicht von ihr. Im Gegenteil: Die Dringlichkeit solcher Abwägung wird dort akut, wo die EZB – wie mit den Anleihekäufen unter dem PSPP – vor allem auf die Entwicklung der langfristigen Zinsen einzuwirken sucht. Der

Abwägungsausfall, den das Bundesverfassungsgericht insofern feststellen musste, bedeutet hingegen das Gleiche wie die Inanspruchnahme einer Kompetenz zur Ausweitung der eigenen Kompetenz. Es ist diese Kompetenz-Kompetenz, die mit den Verträgen nicht vereinbar ist, während die Prüfung der Kompetenz-Verhältnismäßigkeit vertraglich geboten ist.

Die Unabhängigkeit der EZB erleidet dadurch keinen Schaden. Die „wertende Gesamtbetrachtung“ von geldpolitischen Absicht und wirtschaftspolitischen Folgen impliziert keinerlei Kontrolle der Inhalte von Zentralbank-Entscheidungen. Was sie freilich impliziert, das ist die (Denk-)Möglichkeit, von der Fortsetzung einer Geldpolitik Abstand nehmen oder sie zurückfahren zu müssen, wenn sie im Übermaß nicht-geldpolitische Effekte nach sich zieht. Aus der Warte des Grundsatzes der Europarechtsfreundlichkeit, der das Grundgesetz durchdringt, gilt es indessen auch daran zu erinnern, dass die bundesverfassungsgerichtliche „Ultra-vires“-Kontrolle überhaupt nur jene rechtswidrige Überschreitung der Kompetenzgrenzen erfasst, die schlechterdings nicht mehr mit dem von den Verfassungen der Mitgliedstaaten getragenen Integrationsprogramm vereinbar ist. Das ist zum Beispiel der Grund, warum das BVerfG die Anleihekäufe der EZB nur gerade noch – und unter strikten Bedingungen – nicht für einen Verstoß gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung gehalten hat.

Überdies setzt sich vielleicht alsbald auch diese Einsicht durch: Die Pflicht der EZB, über die Einhaltung der Grenzen ihres geldpolitischen Mandats Rechenschaft abzulegen, bedeutet keine Schwächung, sondern gerade umgekehrt eine Stärkung ihrer Unabhängigkeit gegenüber den vielseitigen politischen Interessen und Einflussnahmen auf ihr Handeln. Das Ansinnen finanzieller Integration steht nicht über den Unionsgrundlagen von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Auf diesen „Spread“ muss die EZB achten. Das ist die Unabhängigkeit, an der uns allen gelegen ist.

Christoph Degenhart ist em. Professor für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Medienrecht an der Universität Leipzig.

Hans-Detlef Horn ist Professor für Öffentliches Recht an der Philipps-Universität Marburg.

Markus C. Kerber ist Professor für öffentliche Finanzwirtschaft und Wirtschaftspolitik an der Technischen Universität Berlin.

Dietrich Murswiek ist em. Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg.

Die Autoren haben die Beschwerdeführer in dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof vertreten.