

Newsletter

Die Unabhängigkeit von Gerichten und Notenbanken – ein explosives Gemisch

- Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Anleihekäufen der EZB -

19. Mai 2020

In dem Prozess der Europäischen Integration werden nationale Souveränitätsrechte übertragen. Dann sind sie aber nicht mehr nur deutsches, sondern europäisches Recht. Zwei deutschen Institutionen fällt dieser Machtverlust besonders schwer, der Deutschen Bundesbank und dem Bundesverfassungsgericht. In seinem Urteil vom 5. Mai 2020 verpflichtet das Bundesverfassungsgericht die Bundesregierung und den Bundestag auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung der EZB für Anleihekäufe hinzuwirken und untersagt der Bundesbank an den Anleihekäufen teilzunehmen, wenn nicht der EZB-Rat binnen drei Monaten die Verhältnismäßigkeit der Anleihekäufe durch einen Beschluss nachvollziehbar darlegt.

1. Entfremdung zwischen dem EuGH und dem Bundesverfassungsgericht

An sich entscheidet der Europäische Gerichtshof über Fragen des europäischen Rechts. Damit stellt sich die Frage, wie überhaupt das Bundesverfassungsgericht zu einer Entscheidungskompetenz gelangt. Das Bundesverfassungsgericht hatte die Frage der Anleihekäufe dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt. Der hatte im Jahre 2018 entschieden, aus seiner Sicht seien die Anleihekäufe von der

währungspolitischen Kompetenz der EZB gedeckt.

Das Bundesverfassungsgericht unterstellt dem EuGH so krasse Entscheidungsfehler, dass seine eigene Entscheidungskompetenz wieder auflebe. Die Rechtsprechung sei für Deutschland damit nicht mehr bindend. Das Bundesverfassungsgericht ist der Meinung, der Rechtsprechungsauftrag des EuGH ende dort, wo seine Auslegung der Verträge nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich sei.

Entsprechend lang ist die Schelte über den EuGH. In seinem Beschluss über die Anleihekäufe seien die Ausführungen schlechterdings nicht mehr vertretbar, nicht mehr nachvollziehbar und objektiv willkürlich. Der EuGH verkenne den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, deswegen sei sein Urteil methodisch nicht mehr vertretbar und überschreite offenkundig das dem EuGH erteilte Mandat. Damit komme dem Urteil keine Bindungswirkung für das Bundesverfassungsgericht zu.

Das ist ein offener Kompetenzkonflikt und eine Richterschelte, die selbst unter Freunden ungewöhnlich ist.

2. Die Entscheidungsmaterie

Das Bundesverfassungsgericht hegt Zweifel, ob das Mandat der EZB die Anleihekäufe rechtfertigt. Nach Art. 127 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist es das vorrangige Ziel des europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), die Preisstabilität zu gewährleisten. Nur zu diesem Zweck und in diesem Umfang habe Deutschland auf seine Souveränität verzichtet und Kompetenzen auf die EZB übertragen. Deswegen sei es erforderlich, genau zu prüfen, ob sich die EZB bei jeder Maßnahme im Rahmen ihrer währungspolitischen Zuständigkeit zur Wahrung der Preisstabilität halte.

Da die EZB darüber hinaus unabhängig sei und ihr eine volle demokratische Legitimation fehle, sei es umso wichtiger, die Zuständigkeiten einzuhalten. Das Mandat des ESZB müsse aufgrund der Unabhängigkeit der EZB und der nationalen Zentralbanken und der damit verbundenen Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus eng begrenzt sein.

Der Europäische Gerichtshof hätte daher prüfen müssen, ob die Auswirkungen des Anleihekaufprogramms der EZB hinsichtlich des Zieles der Preisstabilität notwendig seien, eine verhältnismäßige währungspolitische Maßnahme sind oder ob die Auswirkungen zu starke wirtschaftspolitische Auswirkungen haben und damit die Kompetenzen der einzelnen Nationalstaaten im Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik zu stark tangiert würden.

Diese Prüfung habe der Europäische Gerichtshof nicht ausreichend vorgenommen. Seine Prüfung sei methodisch nicht mehr vertretbar und seine Ergebnisse mit der Zuständigkeitsverteilung der europäischen Verträge unvereinbar.

Das Bundesverfassungsgericht sieht eine Überschreitung der Kompetenz vor allem darin, dass

die Anleihekäufe eine verbotene Staatsfinanzierung beinhalten würden, die dem ESZB durch die europäischen Verträge eigentlich verboten sei.

3. Der Europäische Gerichtshof

Tatsächlich verbietet Art. 123 AEUV Kredite der EZB oder der nationalen Notenbanken an die Mitgliedstaaten. Darunter fällt auch der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln auf dem Primärmarkt.

Der Europäische Gerichtshof hatte entschieden, das ESZB habe sich durch die Anleihekäufe auf dem Sekundärmarkt im Rahmen seiner Zuständigkeit bewegt, die Maßnahme sei von der Kompetenz des ESZB, die Preisstabilität zu sichern, getragen und es handle sich um eine währungspolitische Maßnahme, die nach den europäischen Verträgen dem ESZB zugewiesen sei.

Der EuGH sah diese Vorgabe nicht verletzt, weil die Anleihekäufe der EZB an folgende Restriktionen geknüpft sind:

- Die EZB gibt nicht bekannt, welche konkreten Wertpapiere sie erwerben wird, deswegen können sich die Mitgliedstaaten nicht darauf verlassen, welche Anleihen von der EZB gekauft werden.
- Das Volumen der Ankäufe ist im Voraus begrenzt.
- Die vom Euro-System getätigten Käufe werden nur in aggregierter Form bekanntgegeben.
- Die EZB und die nationalen Notenbanken dürfen von jeder Emission nur maximal 33 % des Emissionsvolumens erwerben.
- Die Ankäufe werden nach den Kapitalschlüsseln der jeweils nationalen Zentralbanken getätigt.

- Es werden nur Anleihen von Körperschaften erworben, die ein Mindestrating und Zugang zum Anleihemarkt besitzen.
- Die Anleihekäufe sind begrenzt und werden eingestellt, d. h. die erworbenen Schuldtitel werden wieder dem Markt zugeführt, wenn die Intervention nicht mehr erforderlich ist. D. h., das ESZB hält die Anleihen in der Regel nicht bis zur Endfälligkeit.

Damit könnten sich die Mitgliedstaaten nicht darauf verlassen, dass ihre Anleihen von dem ESZB gekauft würden. Daraus schloss der EuGH auf eine währungspolitische Maßnahme, nicht aber auf eine Maßnahme zur Staatsfinanzierung. Ebenso ist das Gericht der Überzeugung, dass die Maßnahme keine wirtschaftspolitische Zweckrichtung habe. Vielmehr verweist der EuGH darauf, dass das ESZB nach den Verträgen auch die Verpflichtung habe, die allgemeine Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union zu unterstützen, es daher eben auch keine absolute Ausschließlichkeit für eine währungspolitische Zweckrichtung von Maßnahmen der EZB gäbe. Dass Maßnahmen der EZB auch wirtschaftspolitische Folgen haben sei beabsichtigt und in den Verträgen auch so angelegt.

Über die Auffassung lässt sich fachlich diskutieren, aber ist das wirklich „schlechterdings nicht mehr vertretbar, nicht mehr nachvollziehbar und objektiv willkürlich“?

4. Das Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht verweist auf die wirtschaftspolitischen Folgen des Anleihekaufprogramms. Das seien Risiken von Immobilien- und Aktienblasen, ökonomische und soziale Auswirkungen auf nahezu alle Bürger, auch auf Aktionäre, Mieter, Eigentümer von Immobilien, Sparer und Versicherungsnehmer. Bei Immobilien seien erhebliche Preissteigerungen bis hin

zur Blasenbildung zu erkennen. Wirtschaftlich nicht mehr lebensfähige Unternehmen würden durch das niedrige Zinsniveau am Markt bleiben. Diese wirtschaftspolitischen Auswirkungen hätte der EuGH in einer Verhältnismäßigkeitsprüfung gewichten müssen.

In der Konsequenz würde das aber bedeuten, dass sich die EZB bei gesamtwirtschaftlich und auch wirtschaftspolitisch wirkenden Maßnahmen vorwerfen lassen müsste, ihr Mandat zu überschreiten, weil sie nur eng begrenzte währungspolitisch wirksame Maßnahmen ergreifen dürfe. Und durch solche dürfte sie eben nicht zu sehr in die wirtschaftspolitische Kompetenz der Mitgliedstaaten einwirken. Die Unabhängigkeit der EZB wäre im Ergebnis ausgehöhlt, sie würde zum zahnlosen Tiger.

Solcher Überlegungen müssen diskutiert werden, aber das Bundesverfassungsgericht tut sie als schlechterdings nicht mehr vertretbar, nicht mehr nachvollziehbar und objektiv willkürlich ab.

Bei seiner Forderung nach einer Gesamtbetrachtung hat das Bundesverfassungsgericht auch nur auf negative Folgen der Anleihekäufe hingewiesen, positive Elemente aber nicht in den Blick genommen. Die Entlastung der öffentlichen Haushalte von spekulativen Zinsen, die Investitionstätigkeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen, die in Teilen Europas nahezu an die Vollbeschäftigung heranreichte, hat Stabilisierungseffekte für die gemeinsame Währung ausgelöst, die eben auch in eine Gesamtbetrachtung gehören.

Zur historischen Ehrlichkeit gehört auch ein Blick in die Vergangenheit. Die Bundesbank hat aus Angst vor Inflation den deutschen Steuerzahler gezwungen, die Wiedervereinigung mit einem Zinssatz von über 8 % zu finanzieren. Das hatte erhebliche wirtschaftspolitische Auswirkungen, und zwar eine außerordentliche Belastung der öffentlichen Haushalte, mit einem

verringerten haushaltspolitischen Spielraum für wirtschaftspolitische Maßnahmen. Dadurch ist den deutschen politischen Organen sicher genauso viel Handlungsspielraum genommen worden als durch die jetzt behaupteten Einschränkungen der bundesdeutschen Verfassungsorgane, wie sie das Bundesverfassungsgericht bemängelt. Damals waren allerdings durch die Entscheidungen der Bundesbank die Sparer die Nutznießer und der Steuerzahler der Belastete. Bei einer entsprechenden Rechtsprechung in den neunziger Jahren hätte das Bundesverfassungsgericht die währungspolitische Kompetenz für die Entscheidungen der Bundesbank, den Diskontsatz über 8% und den Lombardsatz über 9 % festzulegen, auch einer Abwägungsprozedur unterziehen müssen. Und nur der Vollständigkeit halber, auch zu D-Mark Zeiten gab es über lange Perioden einen negativen Realzins, ohne dass das Bundesverfassungsgericht dies bemängelt hätte. Die Bundesbank unterstützte im Rahmen ihres Stabilitätsauftrags auch die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung.

5. Das Hintertürchen

Noch ist das Tischtuch nicht endgültig zerschnitten. Das Bundesverfassungsgericht lässt ein Hintertürchen offen, obwohl das nicht aus dem GG unmittelbar abgeleitet werden kann. Die vom EuGH unterlassene Verhältnismäßigkeitsprüfung könne noch nachgeholt werden. Würde der EZB-Rat in einem neuen Beschluss nachvollziehbar darlegen, dass die mit den Anleihekäufen angestrebten wirtschaftspolitischen Ziele nicht außer Verhältnis zu den damit verbundenen wirtschafts- und fiskalpolitischen Auswirkungen stehen, könnte das Anleiheprogramm noch gerechtfertigt werden.

Hoffentlich ziehen sich die politischen Entscheidungsträger nicht in Schmollwinkel zurück. Unterlässt die EZB diese Darlegung, müsste die Bundesbank aus dem Anleihekaufprogramm ausscheiden und es wäre erhebliches politisches Porzellan zerbrochen.

Noch schlimmer wäre es, wenn die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland einleiten würde. Was sollten die Bundesregierung und der Bundestag gegen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts unternehmen? Das oberste deutsche Gericht ist unabhängig, noch mehr als Bundesbank und EZB. Deutschland müsste das Gerichtsurteil negieren und fiele womöglich in eine veritable Verfassungskrise.

Noch ist es nicht zu spät. Mit gegenseitigem Respekt und Vernunft und gutem Willen lässt sich die Kuh noch vom Eis bringen und wäre dann eben nicht mehr vor Gericht oder auf hoher See.

Die EZB hat auch schon einen ersten Schritt zur Abwägungsberichterstattung getan. Im Wirtschaftsbericht 3/2020 findet sich auf S. 2 die Feststellung: „Zugleich muss der EZB-Rat die Maßnahmen kontinuierlich – einzeln und als Paket – bewerten, um beurteilen zu können, ob sie nach wie vor ausreichend kalibriert und von angemessenem Umfang sind, damit er bei der Erfüllung seines Preisstabilitätsmandats für den erforderlichen Grad an geldpolitischer Akkommodierung sorgen kann.“. Das könnte ergänzt, durch die Bundesbank vervollständigt und Bundestag und Bundesregierung und nicht zuletzt dem neuen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts zugestellt werden.

Dr. Theo Waigel

Dr. Christian Waigel

Waigel Rechtsanwälte
Partnerschaftsgesellschaft mbB
Nymphenburger Straße 4
80335 München
Tel.: +49 89 / 74 00 457 - 0
Fax: +49 89 / 74 00 457 - 77
info@waigel.de

Urheberrecht

Waigel Rechtsanwälte – Alle Rechte vorbehalten. Die Wiedergabe, Vervielfältigung, Verbreitung und/oder Bearbeitung sämtlicher Inhalte und Darstellungen des Beitrages sowie jegliche sonstige Nutzung ist nur mit vorheriger schriftlicher Zustimmung von Waigel Rechtsanwälte gestattet.

Haftungsausschluss

Diese Mandanteninformation enthält ausschließlich allgemeine Informationen, die nicht geeignet sind, den besonderen Umständen eines Einzelfalles gerecht zu werden. Sie hat nicht den Sinn, Grundlage für wirtschaftliche oder sonstige Entscheidungen jedweder Art zu sein. Sie stellt keine Beratung, Auskunft oder ein rechtsverbindliches Angebot auf Beratung oder Auskunft dar und ist auch nicht geeignet, eine persönliche Beratung zu ersetzen. Sollte jemand Entscheidungen jedweder Art auf Inhalte dieser Mandanteninformation oder Teile davon stützen, handelt dieser ausschließlich auf eigenes Risiko.

Waigel Rechtsanwälte und auch die in dieser Mandanteninformation namentlich genannten Partner oder Mitarbeiter übernehmen keinerlei Garantie oder

Gewährleistung, noch haftet Waigel Rechtsanwälte und einzelne Partner oder Mitarbeiter in irgendeiner anderen

Weise für den Inhalt dieser Mandanteninformation. Aus diesem Grund empfehlen wir, in jedem Fall eine persönliche Beratung einzuholen.

Waigel Rechtsanwälte
Partnerschaftsgesellschaft mbB
Nymphenburger Straße 4
80335 München
Tel.: +49 89 / 74 00 457 - 0
Fax: +49 89 / 74 00 457 - 77
info@waigel.de