

Das Gebot in der Not

Die Mahnung des Bundesverfassungsgerichts, dass Wirtschaftspolitik parlamentarisch verantwortet werden muss, ist wichtiger denn je / Von Reiner Schmidt

Im Rahmen der Mammutaufgabe, die Corona-Pandemie wirtschaftlich zu bewältigen, wurde die EZB - wie schon bei der Finanz- und Euro-Krise - zu einem der wichtigsten Akteure. Nach ihrem Beschluss vom 24. März 2020, ein zeitlich befristetes Pandemie-Notfallkaufprogramm mit einem Gesamtumfang von 750 Milliarden Euro bis Ende 2020 einzurichten (Pandemic Emergency Purchase Programme, "PEPP"), sollen die bisherigen Ankaufobergrenzen ausdrücklich nicht gelten. Auch darf die EZB entgegen den bisherigen Ankaufprogrammen ausdrücklich griechische Staatsanleihen kaufen. Dadurch wird eine gezielte Subventionierung einzelner Mitgliedstaaten möglich. In der Sache ist dies nichts anderes als das Recht zur Umschuldung durch eine hierfür demokratisch nur schwach legitimierte Institution zu Lasten der politischen Souveränität der Mitgliedstaaten. Die Bewahrung hochverschuldeter Länder vor dem Zusammenbruch ist aber nicht Aufgabe der EZB. Das ist die nobelste und wichtigste Pflicht der Parlamente der Mitgliedstaaten. Hinzu treten Hilfen in Notsituationen, die das Europarecht in engen Grenzen vorsieht.

Es wäre fatal, die derzeitige Krise dafür zu nutzen, die gesamte Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion durch eine gemeinsame Schuldenhaftung auf den Kopf zu stellen. Der Schaden, den Sprengsätze wie "Eurobonds" oder "Corona-Bonds" anrichten würden, wäre größer als der Nutzen. Solidarität hat sich vor allem in der Krise zu bewähren im Rahmen der vorhandenen und durchaus flexiblen Kriseninstrumentarien.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Dienstag ist wegen der Gefahr der Verstetigung von Ausnahmeregelungen wie der soeben genannten umso wichtiger. Es gibt auch in prekären wirtschaftlichen Situationen keinen Grund, den Rechtsstaat zu schleifen und dieses Fundament unseres Staates wie der EU zu missachten. Die Verantwortung für die richtige Koordinierung der Wirtschaftspolitik darf nicht den unstrittig hochqualifizierten Fachleuten der Geldpolitik überlassen werden. Ein "Sachzwang" dazu besteht schon deshalb nicht, weil die grundsätzliche Unterscheidung der Verträge zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik durchaus krisentauglich ist.

Die EZB wagt seit Januar 2015 "das größte monetäre Experiment aller Zeiten" (so der langjährige Chefvolkswirt der EZB Jürgen Stark). Sie kauft monatlich Anleihen bis zur Höhe von 80 Milliarden Euro. Damit wird eine Inflation von unter, aber nahe an 2 Prozent angestrebt. Die EZB versteht die Käufe als Konkretisierung ihrer Aufgabe,

Preisstabilität herzustellen. Von Anfang an allerdings war die Politik dieser Staatsanleihekäufe im Rahmen verschiedener Programme (OMT, PSPP) volkswirtschaftlich umstritten. Sie führte auch zu mehreren spektakulären juristischen Auseinandersetzungen vor dem EuGH und vor dem BVerfG. Das BVerfG hat bisher eine härtere Konfrontation vermieden und sich mit der Formulierung von Bedenken begnügt. Der EuGH handhabte von Anfang an einen wesentlich großzügigeren Prüfungsmaßstab. Er beschränkte sich auf die Suche nach offensichtlichen Beurteilungsfehlern, die er nie fand. So konnte die EZB letztlich ungebremst ihre Ankaufprogramme ankündigen und durchführen.

Obwohl sich beide Gerichtshöfe durch ein Kooperationsverhältnis verbunden und gebunden fühlen, ließen sich die unterschiedlichen Auffassungen auf Dauer aber nicht mehr übertünchen. Erstmals in seinem Urteil vom 5. Mai 2020 zeigt das BVerfG nun nicht nur die Zähne, sondern es beißt auch zu. Die Aufgabenverteilung zwischen BVerfG und EuGH ist grundsätzlich klar geregelt. Der EuGH entscheidet über die Rechtmäßigkeit von Handlungen der Unionsorgane. Maßstab sind die Unionsverträge. Das nationale Verfassungsgericht dagegen entscheidet über die Tragweite der Zustimmungsgesetze zu diesen Verträgen. Zwar erkennt das BVerfG an, dass der EuGH im Rahmen seiner Zuständigkeit eine weite Kompetenz zur Rechtsfortbildung hat. Über die Abgrenzung der Kompetenzen der Union und ihrer Mitgliedstaaten hat Luxemburg aber nicht das letzte Wort. Wenn ein EU-Organ die Unionskompetenzen durch eine Vertragsverletzung überschreitet, ist dies nicht vom Anwendungsvorrang der Verträge gedeckt. Hielte sich das BVerfG auch dann zurück, wenn Grenzüberschreitungen offensichtlich und willkürlich sind, dann wäre die Kontrolle der europäischen Verträge allein Sache der Unionsorgane. Das BVerfG achtet zwar auch im Rahmen seiner europarechtsfreundlichen Auslegung strikt auf die Einhaltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung. Es hat dem EuGH aber dann die Gefolgschaft zu verweigern, wenn unter mehreren vertretbaren Auslegungen des Rechts keine mehr im Regelungsrahmen des Gesetzes liegt, mit dem Hoheitsrechte auf die EU übertragen wurden.

Die Grundfrage der nun entschiedenen Auseinandersetzungen betrifft den Umfang des Mandats, das sich aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Art. 119, Art. 127 ff. AEUV) und aus der Satzung des EZB ergibt. Danach ist die EZB mit der Währungspolitik betraut, während die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegt. Es war ein entscheidender Schritt des Vertrags von Maastricht, die Geld- und Währungspolitik aus der unmittelbaren staatlichen Verantwortung herauszulösen. Die Ausstattung der EZB mit Unabhängigkeit soll der Besonderheit der Währungspolitik Rechnung tragen, dass eine unabhängige Zentralbank den Geldwert besser sichert als Organe, die in ihrem Handeln auf die Zustimmung politischer Kräfte angewiesen sind. Allerdings bedingt die verfassungsrechtliche Billigung der Unabhängigkeit der EZB eine restriktive Auslegung ihres Mandats. Aufgabe des BVerfG ist es zu prüfen, ob Maßnahmen von Organen der EU auf ersichtlichen Kompetenzüberschreitungen beruhen. Ob der EuGH mit der Billigung des PSPP-Programms (Public Sector Purchase Programme)

in seinem Urteil vom 11. Dezember 2018 ultra vires gehandelt hat, hängt nach der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG davon ab, ob eine hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitung, ein offensichtliches Handeln außerhalb der übertragenen Kompetenz vorliegt, ob die Verträge nicht mehr nachvollziehbar und objektiv willkürlich ausgelegt wurden und ob eine strukturelle, erhebliche Verschiebung zu Lasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen stattgefunden hat.

Im Urteil vom 5. Mai 2020 wird nun überzeugend begründet, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vom EuGH "offensichtlich missachtet" wurde. Die unbedingte Verfolgung des währungspolitischen Ziels unter Ausblendung der mit dem Programm verbundenen wirtschaftspolitischen Auswirkungen wird vom BVerfG als eindeutiger Verstoß gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV) gewertet. Immerhin sind durch die Anleiheankäufe Fragen der verbotenen Staatsfinanzierung, der Enteignung der Sparer, der Entwertung der Renten, der Immobilienpreise und andere mehr betroffen. Eine Institution, die sich, gestützt auf ihre rechtlich abgesicherte Unabhängigkeit, zu der Wirtschaftsregierung Europas entwickeln konnte, musste wieder in ihren rechtlichen Rahmen zurückgeführt werden. Staatsanleihekäufe sollten grundsätzlich nur ein Notfallinstrument sein. Das von Bundesbankpräsident Weidmann immer wieder angemahnte Enddatum der Käufe wurde noch immer nicht bestimmt.

Die Klarstellung der Zuständigkeiten durch das BVerfG bedeutet keineswegs das Ende der Kooperation mit dem EuGH. Zu erwarten ist vielmehr eher das Gegenteil. Die deutliche Kompetenzabgrenzung stellt die zukünftige Zusammenarbeit auf eine sicherere Grundlage. Die Mahnung des Urteils, wonach Wirtschaftspolitik letztlich parlamentarisch verantwortet werden muss, ist heute wichtiger denn je. Die EZB wird nämlich mit dem "PEPP", dem Pandemie-Notfallkaufprogramm, ihre Bilanz noch stärker ausweiten. Sie stellt hierfür ausdrücklich nicht alle maßgeblichen Informationen zur Verfügung. Es wird deshalb offenbleiben, ob sie erstens das Emittentenlimit, wonach nicht mehr als 33 Prozent des Nominalvolumens aller ausstehenden Anleihen eines Landes erworben werden, einhält, ob sie zweitens das Emissionslimit, nicht mehr als 33 Prozent eines einzelnen Wertpapiers zu kaufen, beachtet und ob sie drittens am bisherigen Ankaufsschlüssel festhält. Die soeben genannten drei Punkte werden im Sondergutachten "Corona-Pandemie" des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 22. März 2020 aufgelistet.

Das Pandemie-Notfallkaufprogramm war nicht Gegenstand des soeben vom BVerfG entschiedenen Verfahrens. Auswirkungen des Urteils vom 5. Mai 2020 auf weiter zu erwartende juristische Überprüfungen werden aber nicht ausbleiben. Man darf wohl sicher sein, dass die vom BVerfG genannten Pflichten der deutschen Verfassungsorgane in Zukunft von allen Beteiligten beachtet werden. In diesem Fall stellt sich die Pflicht zum Austritt aus der Währungsunion nicht.

Prof. em. Dr. Reiner Schmidt lehrte Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht und Umweltrecht an der Universität Augsburg.