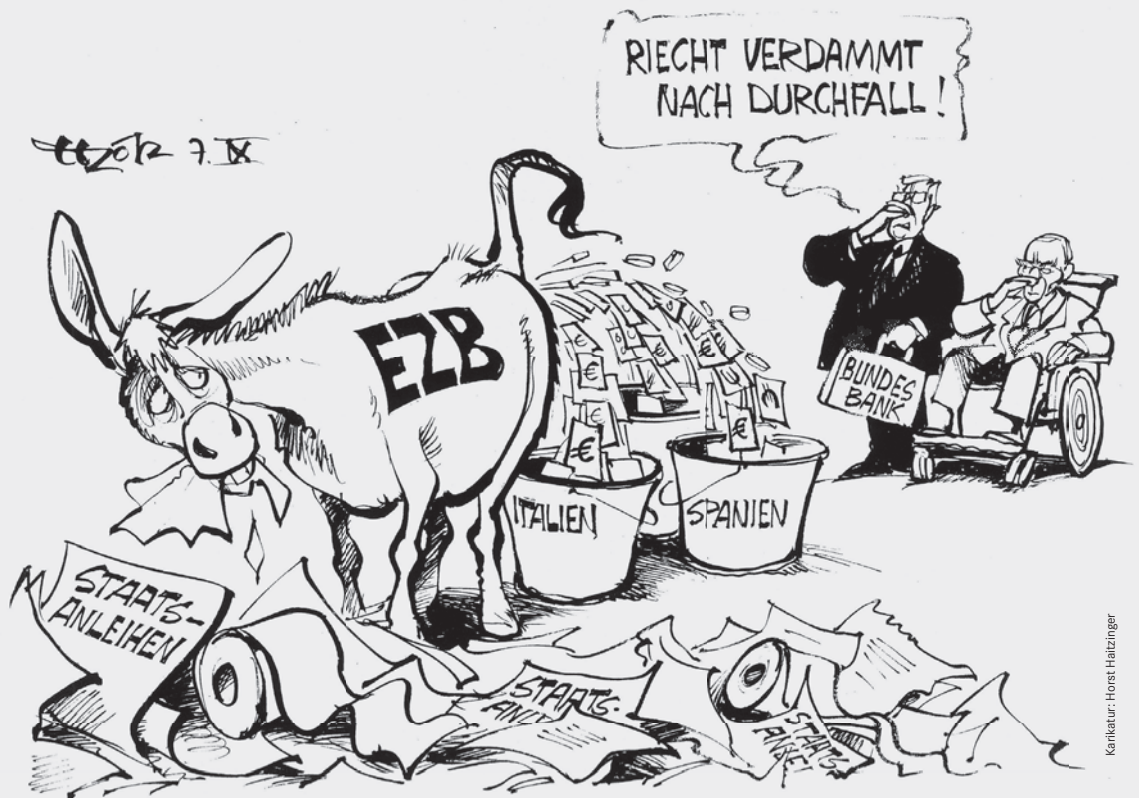


Pacta sunt servanda

Bundesverfassungsgericht pocht auf Vertragstreue auch bei der EZB



Franz-Christoph Zeitler

Dank der EZB-Zusage erhalten die Euro-Schuldenstaaten billige Milliarden, doch der Reformeifer sinkt bedrohlich.

Von „Amtsanmaßung“ und „Verfassungsrichter auf dem Holzweg“ war in Medien zu lesen, nachdem das Bundesverfassungsgericht seine lang erwartete Entscheidung zur Europäischen Zentralbank verkündet hatte. Dabei ging es um den EZB-Beschluss von 2012, notfalls Staatsanleihen von Mitgliedsstaaten des Euroraumes zu kaufen, die in den Strudel der Staatsschuldenkrise geraten sind. Anstoß erregte der Karlsruher Gerichtsbeschluss, die europarechtlichen Fragen dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen, übersehen oder nur gering gewichtet wurden dabei jedoch, die deutlichen inhaltlichen Vorgaben, die Karlsruhe in das „Marschgepäck“ nach Luxemburg gepackt hat. Ich sehe aber gerade darin einen Meilenstein für die Wahrung des Rechts in der Europäischen Union und zur Achtung geschlossener Verträge zur Währungsunion.

Dafür gibt es gewichtige Gründe. Der zentrale ist die Verlässlichkeit. Die Europäische Union mit ihrer historisch gerade für Deutschland überragenden Bedeutung als Freiheits- und Friedensgemeinschaft beruht auf der Bereitschaft der Mitgliedstaaten zum Kompromiss. Der aber setzt voraus, dass die eine Seite die oft irreversiblen Zugeständnisse – wie etwa Hoheitsübertragungen – macht, auf rechtlich bindende Zusagen der anderen Staaten vertrauen

kann und nicht fürchten muss, dass diese im ersten Sturm einer Krise weggeschoben werden. So ist auch das Maastricht-Konzept zur Europäischen Währungsunion ein solcher Kompromiss: Der gerade in Deutschland vor dem Hintergrund der Erfolgsgeschichte der DM nicht leicht zu vermittelnde Übergang zur einheitlichen europäischen Währung wurde deshalb mit einer währungspolitischen Konzeption verknüpft, die zentrale Elemente der erfolg-

reichen deutschen Stabilitätspolitik unverrückbar in den europäischen Verträgen als Primärrecht verankert hat. Dieses kann nur mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten und Parlamente geändert werden.

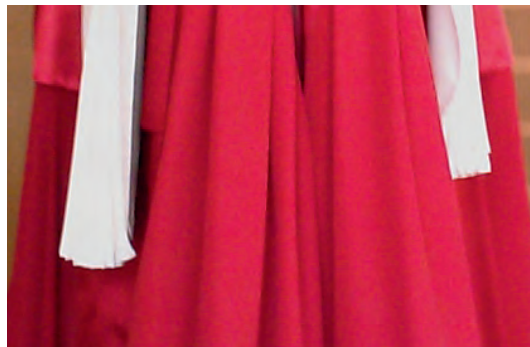
Zu den Grundpfeilern der Währungsunion gehört das Prinzip der finanzpolitischen Eigenverantwortung (keine Schuldengemeinschaft oder zwischenstaatlicher Finanzausgleich), die Verpflichtung auf eine solide Haushaltspolitik und nicht zuletzt ein Verbot der sogenannten monetären Staatsfinanzierung, also der Finanzierung staatlicher Defizite durch Geldschöpfung der Notenbanken.

Diese rechtlichen Leitplanken des Maastricht-Konzepts werden abgestützt durch das im Europäischen Unionsvertrag verankerte Prinzip der beschränkten Einzelermächtigung: Danach werden den europäischen Institutionen zwar weitreichende Kompetenzen übertragen – so der EZB die gesamte Geldpolitik –, sie haben aber keine „Kompetenz-Kompetenz“, sie können also nicht die Grenzen ihrer eigenen Befugnisse bestimmen und ausdehnen. Also nicht nach dem Motto „Not kennt kein Gebot“, sondern Glaubwürdigkeit und Vertrauen der europäischen Institutionen gerade durch Beachtung der Spielregeln auch in Konfliktfällen“.

Auf das konkrete Verfassungsrecht übersetzt heißt dies zwar, dass europäische Rechtsakte (Verordnungen, Richtlinien ebenso wie Beschlüsse der EZB) nationalem Recht vorgehen, aber eben nur, soweit sie sich innerhalb der übertragenen Kompetenzen bewegen. Entgegen manchen Darstellungen in der Öffentlichkeit ändert daran auch das wichtige Prinzip der Unabhängigkeit der EZB nichts – denn die Unabhängigkeit betrifft naturgemäß nur die Art der Aufgabenerfüllung, nicht die Definition der Aufgabe selbst. Ob im Einzelfall Maßnahmen der europäischen Institutionen außerhalb der übertragenen Kompetenzen sind, können neben den europäischen Instanzen auch die nationalen Verfassungsgerichte überprüfen, da sich sonst die europäische Ebene die Kompetenz-Kompetenz anmaßen könnte, die sie nach dem erklärten Willen der Mitgliedstaaten gerade nicht haben soll.

Bei der inhaltlichen Bewertung des EZB-Programmes zum Kauf von Staatsanleihen (OMT) vertritt das Bundesverfassungsgericht mit der großen Mehrheit von 6:2 Richtern wesentliche Kritikpunkte, die in der mündlichen Verhandlung neben den Beschwerdeführern auch von Bundesbankpräsident Weidmann und anderen Sachverständigen, darunter dem Autor dieses Beitrags, geäußert wurden: So geht der Kauf von Staatsanleihen über die währungspolitischen Kompetenzen der EZB hinaus; denn eine Stützung einzelner Mitgliedsstaaten durch Kreditgewährung – und nichts anderes ist der Erwerb von Staatsanleihen – und die Verknüpfung dieser Hilfsmaßnahmen mit wirtschaftspolitischen Auflagen ist eine Angelegenheit der allgemeinen Wirtschafts- und Finanzpolitik, die den hierfür geschaffenen Institutionen wie dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) mit seiner

politischen und parlamentarischen Anbindung an die Mitgliedstaaten vorbehalten ist. Vor allem steht die von vielen Sachverständigen kritisierte „Selektivität“ des OMT-Programms, also die Unterstützung einzelner Staaten, im Widerspruch zur Einheitlichkeit der europäischen Geldpolitik. Darüberhinaus darf das Verbot der Staatsfinanzierung durch die Notenbanken nicht dadurch umgangen werden, dass die EZB die Anleihen nicht unmittelbar vom kredit-suchenden Staat, sondern unter Zwischenschaltung anderer Stellen (Banken) erwirbt. Auf der Basis dieser klaren Grundsätze eröffnet das Bundesverfassungsgericht dem EuGH eine Brücke der „europarechtskonformen Auslegung“ des EZB-Beschlusses, deren Beschreiten es dem Bundesverfassungsgericht im endgültigen Urteil ermöglichen würde, von der Feststellung einer Kompetenzüberschreitung abzusehen: Die EZB dürfte dann Staatsanleihen nur mit begrenztem Volumen erwerben; sie müsste – ähnlich wie seit jeher der Internationale Währungsfonds – auf ihrem „bevorrechtigten Gläubigerstatus“



Unter rote Roben wurde Klug gesprochen: Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts verwies die EZB-Entscheidung an die Kollegen vom Europäischen Gerichtshof, machte aber deutliche inhaltliche Vorgaben.

beharren (also keine Teilnahme an einem „Schuldenschnitt“ als offene Haushaltsfinanzierung) und müsste eine Beeinflussung der Marktpreisbildung („Spreads“) weitgehend vermeiden, in dem sie die Anleihen u.a. nicht bis zur Endfälligkeit hält. Die Marktteilnehmer hätten dann damit zu rechnen, dass entsprechend dem Grundgedanken des Verbots monetärer Staatsfinanzierung letztlich alle Anleihen vom Kapitalmarkt aufgenommen werden müssen und sich die Mitgliedstaaten deshalb durch Reformmaßnahmen um das Vertrauen der Kapitalmärkte zu bemühen haben. Umgekehrt wäre es der EZB nach diesen Kriterien im begrenztem Umfang möglich, „Signalinterventionen“ zur Dämpfung extrem überschießender Märkte vorzunehmen, ohne dass allerdings solche kurzfristigen Marktglättungen durch ständige Verlängerungen zu einer dauerhaften Staatsfinanzierung werden dürfen.

In der öffentlichen Diskussion über den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ist weitgehend untergegangen, dass ähnliche Aussagen zur Kontrolle von europäischen Kompetenzgrenzen auch in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte oder Obersten Gerichte von zehn anderen Mitgliedstaaten, darunter Frankreich, Italien und Spanien entwickelt wurden. Der vom Bundesverfassungsgericht beschrittene Weg entspricht also weitgehend einem gemeinsamen Verfassungs- und Vertragsverständnis in der Europäischen Union. ▲



Prof. Dr. Franz-Christoph Zeitler war Vizepräsident der Deutschen Bundesbank. Bei den Verhandlungen des Bundesverfassungsgerichts zur EZB trat er als Sachverständiger auf.