



## Die EZB vor dem Bundesverfassungsgericht

Von Martin Höpner | 06.12.2019

Das Bundesverfassungsgericht wird bald ein Urteil über die Anleihekäufe der Europäischen Zentralbank verkünden. Es gibt gute Gründe, auf der rechtlichen Bindung der EZB und der Notwendigkeit einer richterlichen Kontrolle ihrer Entscheidungen zu beharren. Im konkreten Fall aber wird Karlsruhe über eine unbedeutende Duftmarke nicht hinauskommen. Denn die Trennung von Preisstabilitätspolitik und allgemeiner Wirtschaftspolitik funktioniert nur in der monetaristischen Fiktion.

Die Leserinnen und Leser von MAKROSKOP sind es gewohnt, die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank durch die makroökonomische Brille zu betrachten. Heute wollen wir die gewohnte Brille einmal gegen die verfassungsrechtliche Perspektive eintauschen. Hierzu gibt es aktuellen Anlass. Denn in den nächsten Monaten, voraussichtlich im ersten oder zweiten Quartal 2020, wird der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts über eine Anzahl von Verfassungsbeschwerden gegen das *Public Sector Asset Purchase Programme* (PSPP) zu entscheiden haben.

### Die unkonventionelle Geldpolitik vor Gericht

Was ist das PSPP? Es handelt sich um eines von mehreren Programmen, in deren Rahmen die EZB über die nationalen Notenbanken des Euroraums Wertpapiere auf den Sekundärmärkten erwirbt. Beim PSPP kaufen die Notenbanken Staatsanleihen in von der EZB vorgegebenen Größenordnungen, wobei sich die Aufteilung der Käufe unter den beteiligten Notenbanken aus den jeweiligen Kapitalan-

teilen an der EZB ergibt. Bisher haben sie auf diese Weise Staatsanleihen im Wert von um die 2,5 Billionen Euro erworben. Gemeinsam mit dem auf null gesetzten Leitzins, dem negativen Einlagenzins und langfristigen Kreditprogrammen für die Geschäftsbanken konstituieren die Ankaufprogramme die „unkonventionelle“ Geldpolitik der EZB. Hinzu tritt noch eine als *forward guidance* bezeichnete Kommunikation der EZB, die derzeit voll darauf ausgerichtet ist, die Erwartungen der Marktteilnehmer in Richtung einer mittelfristigen Fortsetzung der unkonventionellen Geldpolitik zu stabilisieren. Das Ziel der Maßnahmen besteht in der Anhebung der Inflation auf das EZB-Inflationsziel von unter, aber nahe 2%.

Als sei die Lage nicht schon schwierig genug, soll hierüber also nun auch noch das Bundesverfassungsgericht urteilen. Was ist davon zu halten, dass sich das Recht in die Debatte einschaltet? Im progressiven Spektrum scheint die Antwort zu lauten: überhaupt nichts. Die von Weisungen unabhängige EZB habe mit ökonomischen Instrumenten ein ökonomisches Problem zu bewältigen. Jeder Querschuss der Politik oder des Rechts könne hier nur destruktiv wirken, und speziell verstünden Juristinnen und Juristen naturgemäß nicht viel von Makroökonomie. Auch des Nationalismus machen sich die Kläger und ihnen etwaig folgende Richter verdächtig, geht es hier doch um ein nationales Höchstgericht, das sich die Prüfung der Entscheidungen eines europäischen Organs anmaßt. Kurz, das Bundesverfassungsgericht möge sich, so die meinem Eindruck nach verbreitete Haltung, bitte heraushalten.

## Ein Plädoyer für die rechtliche Bindung

Das überzeugt mich überhaupt nicht und ich möchte vor dieser Haltung warnen. Wie alle Staatsgewalt muss sich auch die Geldpolitik der Notenbanken im Rahmen des Rechts bewegen. Ob das tatsächlich geschieht, müssen Gerichte prüfen und entscheiden. Schon gar nicht überzeugt in diesem Zusammenhang der Verweis auf die Unabhängigkeit der EZB. Es sei daran erinnert, dass die Notenbankautonomie an sich schon ein demokratiepolitisches Problem ist. Sie lässt sich überhaupt nur rechtfertigen, wenn in besonderem Maße sichergestellt ist, dass sich die Empfängerin der Unabhängigkeit im Rahmen der ihr zugedachten Befugnisse bewegt. Gerade der Umstand, dass wir die Führung der EZB nicht abwählen können und ihre Entscheidungen fast vollständig von demokratischem Einfluss abgeschirmt sind, spricht für die Notwendigkeit einer festen Bindung an das Recht.

Und auch der Umstand, dass die EZB ein europäisches Organ ist, spricht gerade nicht gegen eine richterliche Kontrolle. Die europäische Integration lässt sich als Geschichte der unkontrollierten Ausweitung der Befugnisse der europäischen Institutionen beschreiben, was besonders in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zum Ausdruck kommt. Die vertragsschließenden Staaten sind daher gut beraten, immer wieder kritisch zu prüfen, ob sich die europäischen Organe im Rahmen der ihnen zugewiesenen Aufgaben bewegen. Ich halte es auch für kurzfristig, diese Anforderung für einen Ausdruck von Integrations skepsis zu halten. Weitere Integrations Schritte lassen sich eher befürworten, wenn die Beachtung rechtlicher Grenzen durch die europäischen Organe sichergestellt ist. Das gilt auch für die EZB. Aus diesem Blickwinkel kann man den Aktivismus der Kläger und die Beschäftigung des Verfassungsrechts mit der europäischen Integration nur begrüßen.

## Aber die Wirkungen sind doch gut?

All das wird im Grunde auch nicht bestritten. Der Unmut über die Karlsruher Einmischung hat eine andere Ursache: die tiefe Überzeugung, dass die unkonventionelle Geldpolitik der EZB ökonomisch geboten, ja ausnahmsweise tatsächlich: alternativlos ist. So habe ich es auch lange gesehen. Ich gebe zu, dass mir zunehmend Zweifel kommen. Denn die Frage ist ja nicht, ob die makroökonomische Politik die Inflation auf das Inflationsziel zurückschieben soll. Das soll sie gewiss. Die Frage ist vielmehr, ob die Geldpolitik ihre Bemühungen auch dann unbegrenzt fortsetzen soll, auch wenn ihr die Fiskal- und Lohnpolitik die zur Zielerreichung notwendige Mitwirkung verweigern. Ohne diese Mitwirkung lässt sich die ultralockere Geldpolitik nur als Versuch interpretieren, die Wirtschaft und damit letztlich auch die Inflation über eine Vermögenspreisinflation anzuschieben („trickle down“). Auf dem Papier mag das funktionieren. In der Praxis aber bleiben die erhofften Wirkungen aus, während die unerwünschten Nebenwirkungen von Jahr zu Jahr deutlicher werden. Sollten sich nicht langsam kritische Nachfragen unter den progressiven Applaus für die EZB mischen?

Ähnliches galt aus meiner Sicht für das *outright monetary transactions*-Programm. Freilich, die im Sommer 2012 erfolgte Ankündigung des Programms in Gestalt der berühmten „whatever it takes“-Rede von Mario Draghi hat die Eurozone zusammengehalten. Das war eine große Leistung, blockierte gleichzeitig aber auch alternative Entwicklungspfade. Ohne das OMT-Versprechen hätten die Euro-Teilnehmerstaaten entweder Wege in eine koordinierte Lohn- und Fiskalpolitik erschließen oder aber austrittswilligen Ländern Austrittswege aufzeigen müssen – *tertium non datur*. Woher rührt die Gewissheit, dass hier aus progressiver Sicht, also im Hinblick auf soziale Gesichtspunkte, der beste Weg beschritten wurde? Richtig verstanden habe ich das nie. Dies aber nur am Rande, wollen wir den Blick hier doch gerade nicht auf die wirtschaftlichen und politischen, sondern auf die rechtlichen Aspekte lenken.

## Die Vorgeschichte macht die Richter zornig

Zurück also nach Karlsruhe. In der mündlichen Verhandlung des Zweiten Senats am 30. und 31. Juli 2019 war zu erkennen, dass sich bei den Richterinnen und Richtern Unmut aufgestaut hatte. Man war offenkundig nicht gewillt, bei der Wahrnehmung des Prüfauftrags beide Augen zuzudrücken. Um die Verärgerung zu verstehen, muss man die Vorgeschichte des als „Kooperationsverhältnis“ nur schlecht getarnten Dauerkonflikts mit dem EuGH in Rechnung stellen. Dieser Konflikt schwelt an unterschiedlichen Herden und so auch bei der Frage, welche Rolle die nationalen Verfassungsgerichte bei der rechtlichen Beurteilung der europäischen Geldpolitik legitimerweise einnehmen können.

Im Januar 2014 hatte das BVerfG erstmals in seiner Geschichte ein Verfahren ausgesetzt, um dem EuGH im Rahmen des so genannten Vorabentscheidungsverfahrens Fragen zur Interpretation des europäischen Rechts vorzulegen (**2 BvR 2728/13**, [hier](#)). Dabei ging es um die Frage, ob sich die Europäische Zentralbank mit ihrem OMT-Programm im Rahmen der Verträge und der EZB-Satzung bewegte. Luxemburg antwortete mit seinem *Gauweiler*-Urteil (die Bezeichnung rührt daher, dass Peter Gauweiler als Kläger im Ausgangsverfahren fungierte) vom Juni 2015 (EuGH, C-62/14, [hier](#)). In diesem Urteil formulierte der EuGH eine Reihe an Grundsätzen, die erfüllt sein müssen, damit Ankaufprogramme der Geldpolitik zuzuordnen und daher europarechtskonform sind. So muss zwischen der

Emission und dem Ankauf des Schuldtitels beispielsweise eine Mindestfrist liegen, das Halten bis zur Fälligkeit muss der Ausnahmefall bleiben und die Schuldtitel müssen dem Markt wieder zugeführt werden, wenn die Gründe für das Ankaufprogramm entfallen sind. Da OMT alle aufgestellten Kriterien erfülle, so der EuGH, handle die EZB im Rahmen ihres Mandats. Dieser Auffassung schloss sich das BVerfG in seinem *OMT*-Urteil vom Juni 2016 an (2 BvR 2728/13, [hier](#)) und wies die Klagen damit ab.

So weit, so gut. Mit Beschlüssen zwischen September und November 2014 legte die EZB das PSPP auf. Erneut kam es zu Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht und erneut entschloss sich Karlsruhe zur Vorlage an den EuGH (2 BvR 859/15, [hier](#)). Im Kern zielten die Vorlagefragen darauf, ob die bei OMT vom EuGH aufgestellten Bewertungskriterien auch hier anzuwenden seien. Die Antwort des EuGH in Form des *Weiss*-Urteils vom Dezember 2018 (EuGH, C 493/17, [hier](#)) wurde vom Zweiten Senat des BVerfG als oberflächlich in der Sache und rüde im Ton empfunden. Speziellen Unmut rief der Umgang mit Vorlagefrage 5 hervor, in der es um die Risikoteilung im Fall der Notwendigkeit einer Rekapitalisierung einer nationalen Notenbank des Eurosystems ging: Hier verweigerte Luxemburg die Antwort, weil die Frage hypothetischer Natur sei (siehe Randnummer 165).

## Die monetaristische Fiktion

Das ist der Status quo und die Neigung der Karlsruher Richterinnen und Richter, sich dem *Weiss*-Urteil nicht wie zuvor dem *Gauweiler*-Urteil einfach anschließen zu wollen, ist offenkundig. Was wird geschehen? Wird das Bundesverfassungsgericht das PSPP als verbotene Fiskal- statt Geldpolitik qualifizieren, der Bundesbank die Teilnahme am Programm untersagen und der unkonventionellen Geldpolitik der EZB damit einen entscheidenden Bestandteil entziehen? Das steht, meine ich, nicht bevor. Karlsruhe wird im Streit um PSPP über eine weitgehend symbolische, juristisch zwar interessante, politökonomisch aber insignifikante Duftmarke nicht hinauskommen.

Die Definition des Mandats der EZB insbesondere in den Artikeln 119 und 127 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV, [hier](#)) beruht auf der analytischen Unterscheidung zwischen Geld- und allgemeiner Wirtschaftspolitik. Erstere wurde an das Europäische System der Zentralbanken übertragen, zweitere soll auf mitgliedstaatlicher Ebene verbleiben. Die hier gezogene Grenze aber wird mit juristischen Mitteln niemals wirklich greifbar sein. Denn die Unterscheidung zwischen einer auf den Geldwert zielenden Geldpolitik und einer davon abzugrenzenden, bei den Mitgliedstaaten verbleibenden Wirtschaftspolitik funktioniert nur im Rahmen eines spezifischen, in der Maastricht-Zeit hegemonialen, inzwischen aber überholten Paradigmas: dem Monetarismus. Wenn makroökonomische Politik so funktionieren sollte, warum sollte das Recht nicht überprüfen können, ob die Geldpolitik die Grenze zur Wirtschaftspolitik unzulässig überschreitet? In der Realität hingegen, in der alles auf alles wirkt, namentlich die Fiskal- und Lohnpolitik auf die Inflation, die Geldpolitik auf das Wachstum und das alles auch noch stets konditioniert über den Einsatz der jeweils anderen Instrumente, in einer solchen Welt bricht die in den Verträgen vorgenommene Unterscheidung zwischen Preisstabilitäts- und Wirtschaftspolitik in sich zusammen. Kein Kriterienraster wird jemals in der Lage sein, die Grenze zwischen beidem dingfest und justiziabel zu machen.

Und wenn wir von der Betrachtung der beabsichtigten Wirkungen auf eine Betrachtung der eingeset-

zten Instrumente umschalten und die Zinspolitik der Geldpolitik, den Ankauf von Anleihen hingegen der sonstigen Wirtschaftspolitik zuordnen? Das würde auf ein an die Bundesbank gerichtetes Verbot der Teilnahme an Anleihekäufen hinauslaufen und wäre fatal. Die Gefahr, dass Karlsruhe diesen Weg einschlägt, ist äußerst gering. Alle Expertinnen und Experten, die in der mündlichen Verhandlung des Zweiten Senats Ende Juli 2019 zu Wort kamen, stimmten darin überein, dass Anleihekäufe grundsätzlich in den Instrumentenkasten der Notenbank gehören und im Rahmen der Offenmarktpolitik, also auch vor dem Hintergrund „konventioneller“ Geldpolitik, ohnehin stattfinden. Wie man es auch dreht und wendet: Es finden sich keine objektivierbaren Kriterien zur Identifikation des Umschlagspunkts der Geld- in allgemeine Wirtschaftspolitik, die sich für eine rechtliche Kontrolle eignen könnten. Da die klare Unterscheidbarkeit von Anfang an eine fixe Idee des Monetarismus war, funktioniert es einfach nicht.

## Fazit

Ist das Plädoyer für eine aktive verfassungsrechtliche Kontrolle der EZB damit letztlich ein Theoriekonstrukt, das niemals praktische Wirkungen entfalten kann? Nein. Die Ziele der Anleihekäufe sind für die Kontrolle nur eben ein denkbar ungünstiger Angriffspunkt. Es sei etwa daran erinnert, dass die EZB im August 2011 einen Brief an die italienische Regierung schickte und von ihr „as soon as possible“ eine vollständige Liberalisierung öffentlicher lokaler Dienstleistungen, die Aufweichung der Bindungskraft von Tarifverträgen und Reformen des Kündigungsschutzes verlangte ([dieser](#) Wikipedia-Eintrag ist informativ). Einen ähnlichen Brief erhielt Spanien. Das war eine ungeheuerliche Überschreitung des geldpolitischen Mandats der EZB und man kann nur bedauern, dass solche Fälle nie den Weg zum EuGH oder zu den Höchstgerichten der betroffenen Länder gefunden haben.

Beobachter fragen sich seit langem, welches der erste Fall sein wird, in dem Karlsruhe das Handeln eines europäischen Organs außerhalb der ihm zugewiesenen Befugnisse („*ultra vires*“) monieren wird. PSPP wird es wohl nicht sein. Es dürfte auf eine Mahnung an die Bundesbank hinauslaufen, bei der EZB darauf hinzuwirken, dass diese die Prüfung der Verhältnismäßigkeit ihrer Entscheidung eingehender dokumentiert. Damit werden alle Beteiligten gut leben können. Als nachdrücklicher Kandidat für ein *ultra vires*-Urteil, mit dem das BVerfG gegen den EuGH einschreiten könnte, zeichnet sich indes ein anderer Fall ab: der Konflikt um das Kirchenarbeitsrecht ([hier](#) eine kurze Beschreibung aus Sicht der Diakonie und [hier](#) eine auf dem Verfassungsblog erschienene juristische Einschätzung). MAKROSKOP wird berichten.

## Über den Autor



**Martin Höpner** ist Politikwissenschaftler. Sein Forschungsschwerpunkt am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln ist die Vergleichende Politische Ökonomie. Er ist Inhaber einer außerplanmäßigen Professur an der Universität zu Köln.

---

Veröffentlicht am: 06.12.2019

Erschienen unter:

<https://makroskop.eu/2019/12/die-ezb-vor-dem-bundesverfassungsgericht/>