

Warum die EZB nicht darf, was andere dürfen

Von Dietrich Murswiek

Wie eine Dampfwalze rollt die EZB über alle rechtlichen Bedenken hinweg. Grenzen des Mandats scheint es für Draghi und die Mehrheit des EZB-Rats nicht zu geben. Auch mit ihrem verharmlosend als „Quantitative Easing“ (QE) bezeichneten gigantischen Staatsanleihenankaufprogramm setzt die EZB sich nicht nur über ökonomische Kritik hinweg, wie sie zum Beispiel von der Bundesbank geäußert wird, sondern überschreitet wieder einmal ihre Kompetenzen und verstößt gegen die im Vertrag von Maastricht (jetzt im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV) als Grundlage der Währungsunion normierten Regeln. Insbesondere verstößt sie gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung.

Zwar verbietet der AEUV in Artikel 123 *expressis verbis* den Zentralbanken nur Staatsanleihenkäufe am Primärmarkt. Nach einhelliger Auffassung dürfen die EZB und die nationalen Zentralbanken aber auch an den Sekundärmärkten keine Staatsanleihen von Eurostaaten kaufen, wenn diese Käufe Käufen am Primärmarkt „funktional äquivalent“ sind und deshalb als Umgehung des Verbots von Primärmarktkäufen gewertet werden müssen. Die „funktionale Äquivalenz“ ist im Hinblick auf den Zweck des Verbots zu konkretisieren: Artikel 123 AEUV soll sicherstellen, dass die Eurostaaten sich nur zu Marktbedingungen an den Kapitalmärkten – und nicht mit frisch gedrucktem Zentralbankgeld – finanzieren können. Wenn sie marktgerechte Zinsen zahlen müssen, haben sie einen Anreiz zu solider Haushaltspolitik und zur Begrenzung der Staatsverschuldung.

Wenn also Artikel 123 AEUV Staatsanleihenkäufe der Zentralbanken an den Sekundärmärkten nicht ausschließt, dann allein deshalb, damit solche Käufe im Rahmen der klassischen Offenmarktpolitik – etwa zur Zinsglättung – eingesetzt werden können, nicht jedoch zur Verbesserung der Finanzierungsbedingungen der Staaten. Genau dazu aber dient das QE-Staatsanleihenankaufprogramm: Mit ihren Käufen manipuliert die EZB die Staatsanleihenrenditen drastisch herunter – mit dem Ergebnis, dass die Eurostaaten jetzt praktisch zum Nulltarif neue Schulden machen können. Jeder Anreiz, die überhöhte Staatsverschuldung abzubauen, wird damit beseitigt.

In der Öffentlichkeit werden die Rechtsverstöße der EZB kaum kritisiert. Das liegt zum Teil wohl daran, dass man sich bereits daran gewöhnt hat, dass das Recht keine Rolle spielt, wenn es um die große Politik geht. Im besonderen Fall des QE-Staatsanleihenankaufprogramms liegt es wohl auch daran, dass viele Beobachter meinen, was die EZB mache, könne nicht rechtswidrig sein, da sie doch nichts anderes mache als das, was zuvor schon die Fed oder die Bank of England gemacht hätten.

Wer so argumentiert, verkennt, dass nur die europäische Währungsverfassung ein Verbot der monetären Staatsfinanzierung enthält. Außerhalb der Eurozone ist den Zentralbanken die Haushaltsfinanzierung mit der Gelddruckmaschine nicht verboten.

Der rechtliche Rahmen, innerhalb dessen die EZB arbeitet, ist ein wesentlich anderer als der rechtliche Rahmen anderer Zentralbanken. Das liegt zum Teil daran, dass die EU-Staaten sich bei der Gründung der Währungsunion auf eine bestimmte Stabilitätskultur geeinigt haben, ohne die insbesondere Deutschland nicht bereit gewesen wäre, die D-Mark zugunsten des Euro aufzugeben. Und das liegt vor allem daran, dass sich die Legitimationsbedingungen der Zentralbank eines Staates erheblich von denjenigen einer aus mehreren Staaten bestehenden Währungsunion unterscheiden. Die Kompetenzen der Zentralbank einer Währungsunion müs-

sen präziser normiert und ihre Einhaltung strikter gerichtlich kontrolliert werden als diejenigen der Zentralbank eines einzelnen Staates. Denn innerhalb eines einzelnen Staates hat es das Parlament jederzeit in der Hand, seine nationale Zentralbank durch neue gesetzliche Bestimmungen an die Kandare zu nehmen, wenn diese sich zu weit von dem entfernen sollte, was das Parlament sich bei der Formulierung des Zentralbankmandats gedacht hatte. In der Europäischen Währungsunion geht das nicht.

Deshalb ist das Mandat der EZB strikt auf Geldpolitik – im Unterschied zur Wirtschaftspolitik – und auf das Ziel der Preisstabilität beschränkt. Die Fed darf demgegenüber mit ihrer Politik auch auf Vollbeschäftigung hinwirken; sie hat also nicht nur ein geldpolitisches, sondern auch ein wirtschaftspolitisches Mandat. Andererseits ist sie gegenüber dem Kongress rechen-schaftspflichtig, und der Kongress kann eingreifen, wenn er die Politik der Fed nicht mehr mittragen will. Die EZB ist hingegen unabhängig – auch gegenüber dem Parlament. Und ihre Unabhängigkeit ist auf Verfassungsebene garantiert. Das gibt es bei keiner anderen großen Zentralbank.

Der Unabhängigkeit liegt eine gute Idee zugrunde: Die EZB soll allein am Maßstab des geldpolitischen Sachverstands ihrer Organmitglieder die zur Wahrung der Preisstabilität notwendigen Entscheidungen treffen, ohne dabei dem Druck der Politiker ausgesetzt zu sein, die mit Blick auf die nächsten Wahlen dazu neigen, sich mit Ausgabenprogrammen beliebt zu machen, statt Haushaltsdisziplin zu üben. Aber wegen ihrer Unabhängigkeit fehlt es der EZB an demokratischer Legitimation. Sie ist nur expertokratisch legitimiert, und diese Legitimation trägt nur, soweit die EZB in den eng zu verstehenden Grenzen ihres Mandats bleibt und nicht in die Wirtschaftspolitik übergreift.

Die strikte Beachtung des Rechts ist in einer Währungsunion auch deshalb wichtig, weil Entscheidungen der Zentralbank wie diejenige über ein Staatsanleihenankaufprogramm erhebliche Umverteilungseffekte zwischen den Mitgliedstaaten haben können. Dies gilt besonders dann, wenn für Verluste aus den von der Zentralbank gehaltenen Staatsanleihen alle Mitgliedstaaten letztlich gemeinschaftlich haften: Mit den Verlusten der EZB aus einer eventuellen Insolvenz eines Krisenstaates werden indirekt die Haushalte der anderen Eurostaaten belastet. Solche Umverteilungsprobleme werden durch Entscheidungen der Fed oder der Bank of England nicht hervorgerufen. In einer Währungsunion hat daher das Verbot der monetären Staatsfinanzierung – wie das Bundesverfassungsgericht zutreffend betont hat – zentrale Bedeutung für die Absicherung des Demokratieprinzips.

Ein Vergleich mit den Staatsanleihenkäufen der Bank of England kann die Käufe der EZB auch deshalb nicht rechtfertigen, weil die britische Zentralbank sich der Grenzen ihrer Kompetenz durchaus bewusst war: Bevor sie ihr QE-Programm startete, hat sie dafür die Ermächtigung des Schatzkanzlers – also des zuständigen Regierungsmitglieds – eingeholt. In Großbritannien werden so die parlamentarische Verantwortlichkeit und letztlich die demokratische Legitimation einer Notenbankpolitik gewährleistet, die mit „unkonventionellen“ Maßnahmen den Rahmen dessen weit überschreitet, was das herkömmliche geldpolitische Mandat hergibt. Das Handeln der EZB hingegen beruht auf Selbstermächtigung ohne demokratische Grundlage.

Dietrich Murswiek ist Professor für Staatsrecht an der Universität Freiburg und Prozessvertreter Peter Gauweilers im Verfassungsbeschwerdeverfahren gegen das EZB-Anleihenankaufprogramm.

Dieser Text erschien in: FAZ v. 3.12.2015, S. 18.