

Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 05.05.2020 – 2 BvR 859/15 – betreffend die Public Sector Purchase Programme (PSPP) der EZB

von Dr. jur. Andreas Trupp
andreas@andreastrupp.com

I.

Das BVerfG sieht sich immer dann befugt, staatlichen Organen der Bundesrepublik Deutschland die Mitwirkung an bestimmten, von EU-Institutionen betriebenen Maßnahmen zu verbieten, wenn die betroffenen Institutionen aus Sicht des Gerichts mit diesen Maßnahmen europäisches Recht in bestimmter Weise verletzen und der Europäische Gerichtshof es in objektiv willkürlicher Weise unterlassen hat, diesen Rechtsverstoß zu beanstanden. Das europäische Recht muss dabei nach Auffassung des BVerfG in folgender Weise verletzt worden sein: Um den von der europäischen Institution herbeigeführten Zustand zu erreichen, hätte es eines (tatsächlich unterbliebenen) Tätigwerdens des deutschen Gesetzgebers bedurft.

Das Programm der EZB zum Aufkauf von Staatsanleihen von EURO-Ländern auf dem Zweitmarkt (PSPP) erfüllt nach Ansicht des BVerfG diese Voraussetzungen. Da der deutsche Gesetzgeber seine Befugnisse nur im Hinblick auf die Währungspolitik, nicht aber im Hinblick auf die Wirtschafts- und Finanzpolitik auf die EU übertragen habe, überschreite die durch ihr Organ EZB handelnde EU ihre Verbandskompetenz, wenn die EZB unter der Flagge der Währungspolitik der Sache nach Wirtschafts- und Finanzpolitik in einem Umfang betreibe, der wegen seiner gesellschaftlichen Auswirkungen nach demokratischen Maßstäben eine Willensentschließung des deutschen Parlamentes erfordere. Zwar verkennt das BVerfG nicht, dass die Währungspolitik einer Notenbank zwangsläufig immer wirtschaftspolitische und finanzpolitische Auswirkungen besitzt. Wollte man einer Notenbank deshalb ihr eigenständiges Tätigwerden verbieten, würde man sie zur Untätigkeit oder zumindest zur Unselbständigkeit verurteilen. Diesen Schritt, der gleichbedeutend mit der Abschaffung des Privilegs der Unabhängigkeit der Notenbank und gleichbedeutend mit der Einführung einer Weisungsabhängigkeit der Notenbank vom Parlament bzw. der für Wirtschaftspolitik zuständigen Regierung wäre, will das BVerfG allerdings nicht gehen. Statt dessen wählt es einen rechtsdogmatisch mehr als fragwürdigen, nämlich unhaltbaren Weg: Eine unter der Flagge der Währungspolitik betriebene Maßnahme der EZB sei immer dann wegen Überschreitung der Verbandskompetenz der EU rechtlich unzulässig, wenn die wirtschafts- und finanzpolitischen Nachteile unverhältnismäßig wären.

Damit wird das Pferd jedoch von hinten aufgezäumt: Nur wenn eine Maßnahme in die Verbandskompetenz der EU fällt, stellt sich überhaupt die Frage der Verhältnismäßigkeit. Man kann nicht umgekehrt vorgehen und die Frage der Verbandskompetenz (Zuständigkeit der EU oder statt dessen des Mitgliedsstaates) danach entscheiden, ob die Maßnahme verhältnismäßig ist oder nicht. Das BVerfG erwartet von der EZB, dass sie die wirtschafts- und finanzpolitischen Auswirkungen ihrer geplanten Maßnahme in Betracht zieht und in einer nicht genannten Weise gewichtet. Als nachteilige Auswirkungen sieht das BVerfG die "Verführung" der Parlamente der Mitgliedsstaaten zu einer unsoliden Haushaltspolitik, die Auswirkungen des Ankaufs von Staatsanleihen auf die ohnehin schon niedrigen Zinssätze und die dadurch verstärkten Wanderungen der Anleger auf der Suche nach Geldanlagen und schließlich sogar die "unnatürliche" Lebenserhaltung maroder Unternehmen durch niedrige Zinssätze und in vermehrter Weise zur Kreditvergabe bereite Banken an. Die Gewichtung

dieser Auswirkungen als negativ hängt jedoch ganz einschneidend vom politischen Standpunkt ab. Ob ein Parlament wirklich vor sich selbst geschützt werden soll, wird von linksliberalen politischen Kräften anders beantwortet werden als von ausgeprägt neoliberalen. Jedenfalls kann aus logischen Gründen in einem fehlenden Schutz des Gesetzgebers vor sich selbst keine Beschränkung der Kompetenz eben dieses Gesetzgebers gesehen werden. Inwieweit Zinseinkünfte “verdientes” Einkommen darstellen, ist politisch-weltanschaulich ebenfalls umstritten. Nach J. Schumpeter, für den nur Arbeit und Natur, nicht aber Kapital Produktionsfaktoren sind (in der Weigerung, das Kapital als Produktionsfaktor anzusehen, hatte er nicht zuletzt in A. Smith einen Vorläufer), ist der Zins nichts anderes als eine dem echten “Unternehmer” abgepresste Beteiligung an dem durch dessen neuartige Anordnung von Produktionsmitteln erzielten temporären Erfolg und damit im Sinne einer Leistungsgesellschaft unverdient (wodurch Zinseinkünfte – anders als etwa Einkünfte aus mitunternehmerischen stillen Gesellschaften – gesellschaftspolitisch nur schwer zu rechtfertigen wären); jedenfalls sind die Ansichten darüber, welcher Zins wirtschaftspolitisch optimal sei, vielfältig. Auch kann man darüber streiten, ob eine erhöhte Bereitschaft der Banken zur Kreditvergabe an Unternehmen der Realwirtschaft wirtschaftspolitisch wirklich eher ungünstig oder vielmehr eher günstig wäre. Das BVerfG erwartet somit von der EZB etwas, was die EZB nach Ansicht des BVerfG gerade *nicht* tun darf: nämlich Wirtschafts- und Finanzpolitik zu betreiben.

Die im Urteil vertretene Auffassung des BVerfG ist umso unverständlicher, als es dem BVerfG wohl vornehmlich darum geht, ein rechtsmissbräuchliches Handeln der EZB bei Anleihekäufen zu verhindern. Denn das BVerfG sieht ausdrücklich in der Rechtsprechung des EUGH zu Anleihekäufen der EZB kein verlässliches Mittel, um einen solchen Ankauf von Staatsanleihen zu verhindern, der nicht der Steuerung der Inflation, sondern in Wirklichkeit der (verbotenen) Unterstützung eines Mitgliedslandes bei dessen Haushaltskonsolidierung dient. So erklärt es sich, dass das BVerfG nur bei Ankäufen von Staatsanleihen, nicht aber bei ebenfalls wirtschafts- und finanzpolitische Auswirkungen zeitigenden sonstigen Maßnahmen der EZB eine Verhältnismäßigkeitsprüfung im Hinblick auf die wirtschafts- und finanzpolitischen Konsequenzen verlangt. Dann aber kann man das Pferd auch richtig herum aufzäumen: Das BVerfG könnte einsehen, dass die wirtschafts- und finanzpolitischen Auswirkungen von Anleihekäufen grundsätzlich keine wesentlich anderen sind als diejenigen, die bei der Festsetzung des Banken-Refinanzierungszinssatzes durch die Notenbank auftreten. Eine Überschreitung der Verbandskompetenz der EU kann deshalb bei Ankäufen von Staatsanleihen durch die EZB grundsätzlich nicht vorliegen. Nur dann, wenn die Ankäufe tatsächlich rechtsmissbräuchlich wären und eben deshalb der Sache nach als Maßnahme der (in die Verbandskompetenz der Einzelstaaten fallenden) Wirtschafts- und Finanzpolitik angesehen werden müssten, wäre die Verbandskompetenz der EU überschritten. Von einem tatsächlich rechtsmissbräuchlichen Verhalten der EZB spricht jedoch das BVerfG gar nicht, sondern lediglich von einer abstrakten Gefahr eines Rechtsmissbrauchs.

Das nicht zu billigende Urteil des BVerfG kann schlimme tatsächliche Folgen nach sich ziehen. Eine der Folgen ist bereits unmittelbar nach Urteilsverkündung von einigen Kommentatoren benannt worden: Das Urteil des BVerfG könnte auch andere Mitgliedsstaaten dazu verleiten, die Rolle des EUGH, der nach europäischem Recht ein Monopol bei der Letztentscheidung über Fragen des europäischen Rechts besitzt, zu

ignorieren und unter Hinweis auf ihre jeweilige nationale Verfassungsrechtsprechung auf dem europäischen Parkett Vorbehalte zu äußern oder die Mitwirkung von der Erfüllung zahlreicher Forderungen abhängig zu machen.

Aber mehr noch: Sollte – was zu erwarten ist – die EZB den Anforderungen des BVerfG nachkommen und Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit des Programms im Hinblick auf die wirtschafts- und finanzpolitischen Konsequenzen anstellen, könnten andere Staaten der EZB gerade deshalb vorwerfen, sie habe sich von sachfremden, nämlich wirtschaftspolitischen und damit in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fallenden Erwägungen leiten lassen.

II.

Erfreulicherweise hat das BVerfG die Frage, ob das Programm der EZB zum Ankauf von Staatsanleihen eine Verletzung des Verbots der monetären Staatsfinanzierung darstellt, verneint (hätte das BVerfG die Frage bejaht, so hätte es auch insoweit eine Überschreitung der Verbandskompetenz der EU gesehen). Da dieses Verbot im europäischen Recht verankert ist, ist es von den Organen der EU auch dann zu beachten, wenn die Organwalter dieses Verbot für politisch unsinnig hielten. Beim erkennenden Senat des BVerfG bestehen allerdings – wenn man zwischen den Zeilen liest – ohnehin keine Zweifel daran, dass dieser das Verbot politisch voll und ganz billigt und für eine Forderung der Vernunft hält. Das ist bedauerlich. Denn die Verfechter des Verbots sind bereit, den Staat im Falle eines außergewöhnlichen Finanzbedarfs mit an sich unnötigen Zinszahlungen zu belasten, die aus Steuermitteln aufzubringen sind, und dies allein zu dem Zweck, die Parlamente zur Haushaltsdisziplin zu zwingen und damit vor sich selbst zu schützen. Die Gefahr, die bei einer “Haushaltsdisziplinlosigkeit” gesehen wird und durch das Instrument der Zinslast bekämpft werden soll, kann mit einem Wort benannt werden: Inflation. Die Erkenntnis, dass in Industriegesellschaften eine Inflation der Verbraucherpreise nicht mit der Geldmenge (d.h., der Menge des von den Geschäftsbanken geschöpften Buchgeldes), sondern mit der Entwicklung der Löhne korreliert, wird allgemein ignoriert. Konsequenterweise müssten die Verfechter die genannte Gefahr auch dann sehen, wenn der Staat seine neuen Anleihen zwar auf dem Markt veräußert, dabei aber gar keine Zinsen zahlen muss. Stimmen, welche die aktuelle marktgeschaffene Nullzinslage bei deutschen Staatsanleihen unbedingt beseitigen wollen, sind aber bislang nicht zu hören.

Aus demokratiethoretischer Sicht ist der Schutz des Parlamentes vor sich selbst kein zulässiges Ziel. Das Misstrauen gegenüber dem Parlament ist vielmehr ein Überbleibsel des vordemokratischen monarchistischen Staates, der bei jedem vielköpfigen Gremium die Gefahr der Verantwortungslosigkeit des einzelnen Mitglieds sieht und diesem Zustand die angebliche persönliche Verantwortung des Monarchen gegenüberstellt. Schranken des gesetzgeberischen Handelns in einer Demokratie können nur *Normen* sein, nämlich Normen der Verfassung. Ein Gesetzgeber, der sich vor sich selbst schützen will und sich deshalb freiwillig in seiner Macht beschränkt, wird seiner Aufgabe in einer Demokratie nicht gerecht. Vom Ergebnis her ist dies ganz ähnlich wie in dem Fall, in welchem er seine Aufgaben pauschal auf einen Dritten delegiert.