

## Voßkuhle mangelt es an Charakter

Gastbeitrag von Prof. Gunnar Beck\*

Ohne Vorankündigung gab das Verfassungsgericht bekannt, die Frage, ob unbeschränkte Staatsanleihekäufe der Europäischen Zentralbank (EZB) mit EU-Recht und dem deutschen Grundgesetz vereinbar sind, dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg zur Klärung vorzulegen. Es gilt als sicher, dass der EuGH das Programm bestätigen und ein politisch willfähiges und Euro-freundliches Urteil fällen wird. Das Verfassungsgericht ist dann europarechtlich gebunden, dem (Vor)-Urteil des EuGH zu folgen. Auch politisch ist nahezu undenkbar, dass das Verfassungsgericht dem EuGH nicht folgen wird und sich dann der EZB dann noch in den Wege stellen könnte.

Mit der Entscheidung, den EuGH anzurufen, entzieht sich das höchste deutsche Gericht geschickt der Verantwortung. Einerseits ist die Rechtslage so klar, dass selbst die Verfassungsrichter erklären, die EZB setze sich eigenmächtig über geltendes Recht hinweg. Andererseits fehlt Ihnen der Wille, entsprechend zu urteilen. Doch mit der Ankündigung, den Fall faktisch vom EuGH entscheiden zu lassen, bricht das Verfassungsgericht mit seiner eigenen vierzigjährigen Rechtsprechung, in der sich das Gericht stets das letzte Wort über die Auslegung der EU-Verträge vorbehalten hatte.

### **„Einschlägige geldpolitische Transaktionen“**

Grund dafür sei, so hat das Gericht immer wieder betont, dass bei einem Votum des EuGH nicht mehr sichergestellt sei, dass sich die Befugnisse der EU noch innerhalb der verfassungsrechtlich vorgegebenen Grenzen deutschen Rechts bewegten. In der alles entscheidenden Frage, inwiefern die EZB durch unbegrenzte Staatsanleihenkäufe und die Gefahr monetärer Staatsfinanzierung über die Notenpresse den deutschen Bundeshaushalt belasten und damit die Budgethoheit des Bundestages beschneiden darf, hat sich das Gericht nun selbst dieser Kontrollfunktion entledigt. Damit werden langfristig haushaltspolitische Hoheitsrechte vom Bundestag an sogenannte unabhängige Institutionen abgegeben, die keiner demokratischen Kontrolle unterliegen: den EuGH und die EZB.

Man erinnere sich. Im Sommer 2012 kündigte EZB-Präsident Draghi an, den Euro unter allen Umständen zu retten, notfalls durch den unbegrenzten Ankauf von Staatsanleihen der bedrängten Euro-Staaten. Draghi nennt das Programm „Outright Monetary Transactions“ (OMT), auf Deutsch in etwa „Einschlägige geldpolitische Transaktionen“. Der Name ist vom ehemaligen Goldman-Sachs Vize-Präsidenten und Chef der italienischen Notenbank Draghi mit Bedacht gewählt, doch tatsächlich betreibt die EZB mit dem Ankauf von Staatsanleihen nicht Geld-, sondern Fiskal- und Wirtschaftspolitik.

### **Draghis Kaufversprechens**

Die EU-Verträge schränken das Mandat der Europäischen Zentralbank eindeutig auf die Geldpolitik ein. Überdies untersagt Artikel 123 Abs. 1 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union; kurz: AEUV) der Notenbank, Staatsanleihen unmittelbar von den emittierenden Mitgliedstaaten zu erwerben. Das hat auch das Verfassungsgericht richtig erkannt und erklärt: „Es liegt auf der Hand, dass dieses Verbot nicht durch funktional äquivalente Maßnahmen umgangen werden darf.“

Eindeutige Hinweise dafür, „dass der OMT-Beschluss auf eine verbotene Umgehung von Art. 123 Abs. 1 AEUV zielt“ sehen die Richter unter anderem in „der Selektivität“ des auf die bedrängten Staaten abzielenden Kaufversprechens Draghis, dessen „Parallelität mit EFSF- und ESM-Hilfsprogrammen“, der Bereitschaft, sich mit Blick auf die zu erwerbenden Anleihen an einem Schuldenschnitt zu beteiligen; dem Eingriff in die Preisbildung am Markt und die vom EZB-Rat ausgehende Ermutigung der Marktteilnehmer zum Erwerb der in Rede stehenden Anleihen am Primärmarkt.

### **Falsche Schlussfolgerung**

Aus diesen Gründen wie auch der Anmaßung allgemein-wirtschaftspolitischer Kompetenzen durch die EZB kommen die Verfassungsrichter zu folgendem Schluss: „Nach Auffassung des Senats sprechen gewichtige Gründe dafür, dass (die OMT-Ankündigung) über das Mandat der Europäischen Zentralbank für die Währungspolitik hinausgeht und damit in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten übergreift sowie gegen das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung verstößt.“ Die EZB sei jedoch nicht zu einer eigenständigen Wirtschaftspolitik ermächtigt. „Geht man – vorbehaltlich der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union – davon aus, dass der OMT-Beschluss als eigenständige und wirtschaftspolitische Maßnahme zu qualifizieren ist, so verstößt er offensichtlich gegen diese Kompetenzverteilung.“

Überhaupt analysiert das Gericht, abgesehen von der erschreckenden abweichenden Meinung der SPD-Richterin Lübbe-Wolff, viele Argumente gegen die EZB-Handlungen mit beindruckender Gründlichkeit und sehr überzeugend. Die Richter scheuten offenbar nicht die Mühe, sich in die komplexen Sachverhalte überaus sorgsam einzuarbeiten. Jedoch zieht das Gericht einen falschen Schluss und die falsche Handlungsmaxime: die Trennung des OMT vom Hauptverfahren zum ESM und die Vorlage von Draghis Plänen an den EuGH.

### **Vermögenseffekte innerhalb Deutschlands**

Draghi selbst hat das OMT eng an den ESM geknüpft, und beide werden künftig sowohl den Bundeshaushalt wie den deutschen Steuerzahler belasten, das OMT-Programm bindet zudem die Bundesbank. Damit besteht auch beim OMT ein direkter Bezug zu den Befugnissen und zukünftigen Handlungsspielräumen von Bundesorganen, ebenso ergeben sich öffentliche und privatwirtschaftliche Vermögenseffekte innerhalb Deutschlands – Nullzinsen für Sparer, und inflationäre Effekte, sobald die EZB zu kaufen beginnt, weil dadurch die Buchgeldmenge steigen wird.

Die langfristigen Folgen für den Bundeshaushalt, d.h. den finanzpolitischen Handlungsspielraum von Gesetzgeber und Regierung, und Umverteilungseffekte der EZB-Politik zugunsten der bedeutenden Finanz- und Sachwertbesitzer und zu Lasten der Sparer und Lohnbeschäftigten allein stellen eine zwingenden Bezug zum deutschen Grundgesetz her, dürfen Entscheidungen dieser Tragweite, so das Verfassungsgericht noch im Lissabonner Urteil von 2009, doch nur von demokratisch legitimierten Institutionen getroffen werden.

### **Transfer von Hoheitsrechten**

Aus diesem Grund hat sich das Gericht seit den siebziger Jahren eine entscheidende Kontrollfunktion bei allen Handlungen der EU-Institutionen vorbehalten, denn in Deutschland dürfen Bundesregierung und Bundestag nur staatliche Rechte und Befugnisse abtreten, sofern das Grundgesetz dies gestattet. Ob ein Transfer von Hoheitsrechten verfassungsgemäß ist, entscheidet das Bundesverfassungsgericht. Sollte eine europäische Institution ihre

Kompetenzen erheblich überschreiten, wäre ihr Handeln nicht mehr durch die deutsche Zustimmung zu den EU-Verträgen gedeckt – und damit wäre es auch ein Verstoß gegen deutsches Verfassungsrecht. Das OMT-Programm, so die Verfassungsrichter, ist aber genau solch eine verfassungswidrige Mandatsverletzung und Kompetenzübertretung. Daher hätte das Verfassungsgericht aufgrund seiner eigenen Analyse ein Verbot der Mitwirkung Deutschlands am EZB-Programm aussprechen müssen, so wie es der ehemalige Verfassungsrichter Udo di Fabio in einem Gutachten letztes Jahr forderte.

Es fehlt den Verfassungsrichtern also nicht an Kompetenz, sondern an Charakter, nicht an Argumentationsschärfe, sondern an Integrität. Gerichtspräsident Voßkuhle und seine Kollegen haben Angst die evidente Verfassungswidrigkeit auszusprechen und damit für eventuelle Turbulenzen an den Finanzmärkten und politische Spannungen verantwortlich gemacht zu werden. So schiebt man die Verantwortung dem EuGH zu, der ihm vorgelegte Rechtsfragen regelmäßig im Sinne der Stärkung der EU-Institutionen und einer weiten Auslegung der ihnen übertragenen Befugnisse auslegt.

### **Voßkühles Ansichten**

Dass der EuGH auch das OMT letztlich allenfalls mit geringen wirkungslosen Auflagen durchwinken wird, wissen die Verfassungsrichter, ebenso wie Gerichtspräsident Voßkuhle, der bereits im Oktober 2012 anlässlich eines Empfangs deutscher Studenten an der Universität Oxford in lockerer Runde durchblicken ließ, trotz der offensichtlichen Mandatsverletzung durch die Notenbank und der begründeten Bedenken der Bundesbank, die die Richter nun offenbar teilen, werde sich das höchste deutsche Gericht der EZB nicht in den Weg stellen und ein Urteil immer wieder hinauszögern und letztlich zu umgehen wissen.

Das ist nun geschehen: Nach achtzehn Monaten Urteilsfindung hat das Verfassungsgericht nun befunden, es selbst könne doch nicht entscheiden. Durch die Vorlage an den EuGH haben die Richter nun das Versprechen ihres Präsidenten eingelöst und sich der eigenen Verantwortung entledigt. Ein politisch willfähiges Urteil durch den EuGH bezweifelt nun niemand mehr.

### **Entscheidung wohl erst 2015**

Wie geht es nun mit dem OMT-Verfahren weiter? Die Verfahren beim EuGH dauern im Schnitt gut 18 bis 20 Monate, hört das Gericht den Fall jedoch im Eilverfahren kann sich dieser Prozess auf ungefähr auf vier bis acht Monate verkürzen. Mit einer Antwort des EuGH ist also noch vor Jahresende zu rechnen. Das Verfassungsgericht wird dann auf der Grundlage der EuGH-Entscheidung ein das Verfahren abschließendes Urteil bekanntgeben, wahrscheinlich erst 2015, möglicherweise schon Ende 2014. Für den Ausgang des Verfahrens ergeben sich nun nur noch wesentlich zwei Möglichkeiten, entweder wird der EuGH das OMT-Programm als im Kern EU-rechtmäßig und damit faktisch auch als verfassungskonform bestätigen, oder es kommt noch schlimmer.

Im ersten Fall könnte der EuGH urteilen, dass die EZB mit Draghis OMT innerhalb ihres Mandats bleibt. Dies hat der EuGH bereits mit seinem Pringle-Urteil zum ESM vom 27. November 2012 nahegelegt. Darin erklärten die EU-Richter, dass das Nichtbeistandsgebot (Artikel 125 AEUV) und das Verbot monetärer Staatsfinanzierung (Artikel 123 AEUV) eine implizite, allerdings nirgends im Wortlaut der EU-Verträge ersichtbare Einschränkung enthalten und nur dann gelten dürfe, wenn durch die Verbote weder der Fortbestand des Euro oder dessen Stabilität gefährdet würden. Das heißt, die Euro-Rettung und alles, was dem

dienen mag, hat Vorrang vor allen, auch noch so eindeutigen Vertragsklauseln, was immer diese auch untersagen.

### **„Elender Finanzknecht“**

Davon abgesehen haben sich die EU-Gerichte der EZB gegenüber auch in anderen Fragen sehr gefügig gezeigt. Das dem EuGH untergeordnete EU-Gericht erster Instanz verwarf 2012 eine Klage der Angestellten der Nachrichtenagentur Bloomberg, Gabi Thesing, auf Herausgabe von EZB-Akten zu der umstrittenen, von der Investmentbank Goldman Sachs in Zusammenarbeit mit der griechischen Regierung eingefädelten und in London registrierten Scheinunternehmung Titlos, durch deren Finanztransaktionen sich Griechenland Anfang der 2000er Jahre durch Verschleierung seiner wahren Staatsschuld den Eintritt in die Euro-Zone ermöglichte. Eine Herausgabe der Akte, so das EU-Gericht, sei selbst bei „überragendem öffentlichem Interesse“ untersagt, wenn dadurch die wirtschaftspolitischen Interessen auch nur eines einzigen Euro-Mitgliedstaates oder EU-Interessen ins Zwielficht kommen oder Schaden erleiden könnten.

Über Draghis Rolle bei der Transaktion wird seit vielen Jahren spekuliert, war Draghi doch bereits als damaliger Staatssekretär in Rom durch das Verschachern italienischer Staatsunternehmen weit unter Wert an internationale Finanzinvestoren und Investmentbanken inklusive Goldman Sachs bereits in den 1990er Jahre maßgeblich an ähnlichen für die Wirtschaft Italiens langfristig sehr fragwürdigen, der Euro-Aufnahme des ebenfalls überschuldeten Italien allerdings sehr dienlichen Privatisierungen beteiligt. Der ehemalige italienische Staatspräsident und Staatsrechtler Francesco Cossiga nannte Draghi in diesem Zusammenhang und wegen seiner undurchsichtigen Verbindungen zu führenden, vor allem US-amerikanischen Investmentbanken und Lobby-Verbänden auch nach seinem „offiziellen“ Ausscheiden bei Goldman Sachs einen „elenden Finanzknecht“.

### **Eine halbe Billion Euro zum Nulltarif**

Dabei ist denkbar, dass der EuGH beschließt, die EZB müsse in Eigenverantwortung sicherstellen, dass die das OMT-Programm „tatsächlich einen die Wirtschaftspolitik in der Union nur unterstützenden Charakter behält“. Das, so die Verfassungsrichter, wäre dann der Fall, wenn es „die Konditionalität der Hilfsprogramme von EFSF und ESM nicht unterläuft“. Eine solche Auflage wäre freilich politisch und juristisch nicht durchsetzbar, denn sobald die Anleihekäufe der EZB ein gewisses Maß übersteigen, wird die EZB durch den Schuldnerstaat erpressbar, ähnlich einer Bank, die einem einzigen Schuldner zu hohe Kredite gewährte, deren Abschreibung sogleich die Insolvenz des Kreditgebers nach sich zöge.

EZB-Präsident Draghi hat bereits mit seinem sogenannten LTRO-Programm durch Bankkredite von einer halben Billion Euro zum Nulltarif die Märkte zum Ankauf von Staatsanleihen der Südstaaten animiert. Die Bonitätskrise der klammen Euro-Staaten ist jedoch gerade dadurch so bedrohlich, dass mit deren Insolvenz auch vielen Großbanken die Zahlungsunfähigkeit drohte. Durch das LTRO-Programm hat Draghi damit das Überleben vieler Großbanken auf Gedeih und Verderb vom Fortbestand des Euro abhängig gemacht. Mit dem OMT-Programm verfolgt Draghi-avelli, so Insider aus der EZB, auch die Zentralbank und deren Eigentümer, die Euro-Mitgliedstaaten und ihre Steuerzahler, unwiderruflich in dieses System wechselseitiger Abhängigkeiten einzubinden.

## **Buchgeldschwemme zur Stützung von Bankprofiten**

Alternativ denkbar ist, allerdings noch bedrohlicher für die langfristige Geldwertstabilität in der Euro-Zone, dass der EuGH den etwas fahrlässigen Anstoß der Verfassungsrichter aufnimmt, die im „selektiven Ankauf von Staatsanleihen nur einzelner Mitgliedstaaten“ ein wichtiges Indiz für einen Verstoß von Draghis Plänen gegen das Verbot monetärer Staatsfinanzierung gemäß Artikel 123 AEUV sehen.

Kaufe die EZB hingegen Anleihen aller Euro-Staaten, so könnte der EuGH nun auf den Gedanken kommen, dass dies als eine Art Konjunkturprogramm zur Bankenstabilisierung unbedenklich sei. Damit gäben das Verfassungsgericht und der EuGH leichtfertig – man will nicht hoffen, vorsätzlich – der EZB grünes Licht, ähnlich wie die Zentralbanken in den USA, Großbritannien und Japan, zu einer Politik des massiven sogenannten quantitative easing, das heißt einer Buchgeldschwemme zur Stützung von Bankprofiten und Bonitätszahlungen für Investmentbanker zu Lasten der Sparer und Steuerzahler.

### **Mut zur Einsicht?**

Zwar ist Quantitative Easing durch Artikel 123 AEUV ebenso ausgeschlossen wie das OMT, doch lechzen die Finanzmärkte schon monatelang nach einer neuen Droge für die Aktien- und Immobilienmärkte. Es steht zu befürchten, dass der EuGH den vielleicht etwas naiven Verweis auf die unerlaubte Selektivität der Anleihenkäufe unserer Verfassungsrichter zum Vorwand für die von Draghi schon lange avisierte Geldschwemme nehmen könnte. Sich umfassend mit seinen Notenbankkollegen aus den USA, Japan und England – vielfach ebenfalls Goldman Sachs Banker „außer Diensten“ – abzustimmen, räumte Draghi-avelli auf seiner Februar-Konferenz schon ein.

Entweder OMT – oder quantitatives Easing. Diese Alternativen allein stellen sich nun, da das Verfassungsgericht nicht den Mut hatte, der eigenen Einsicht zu folgen. Entweder, oder, so frohlocken die Banken. Bereuen hingegen, so der dänische Philosoph Kierkegaard, werden wir beides.

*\*Dr. Gunnar Beck lehrt EU-Recht und Rechtstheorie an der Universität London. Er ist Autor der Studie *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the European Union*, die im Februar bei HART Legal Publishing Publishing (Oxford) erschienen ist. Vorstehender Artikel wurde erstmalig am 11.02.2014 bei GEOLITICO veröffentlicht. Der Autor hat vorliegenden Abdruck als Gastbeitrag für [www.stop-esm.org](http://www.stop-esm.org) autorisiert.*