

EUROPA VOR DER WAHL

Europa und die Instabilität des Rechts

Freibrief für die Notenbank bedeutet, genau genommen, die Bankrotterklärung des demokratischen Verfassungsstaates vor technokratischen Beliebigkeiten

Börsen-Zeitung, 17.5.2014
Unter Instabilität des Rechts sollen hier nicht die Kurzlebigkeit von Rechtsregeln, ihre raschen und meist wenig durchdachten Änderungen verstanden werden, sondern ihre mangelnde Beachtung, die Schwächen bei ihrer Durchsetzung. Nicht nur aus rechtsphilosophischer oder rechtstheoretischer Sicht ist es unabdingbar, dass Rechtsvorschriften beachtet werden, sondern nicht zuletzt aus ökonomischer Warte. Es ist ein Gebot der Effizienz, dass Rechtsregeln nicht nur auf dem Papier stehen. Wenn befürchtet werden muss, dass im ökonomischen Zusammenspiel eine Partei ungestraft die Regeln missachten kann, besteht die Gefahr, dass ein Wohlfahrtsgewinn, der durch Kooperation möglich wäre, mangels Vertrauen nicht realisiert wird. Alle Teilnehmer finden sich letztlich in einer schlechteren Situation wieder, als wenn sie vertrauensvoll zusammengearbeitet hätten. Sie sind in einem stabilen, nicht optimalen Gleichgewicht gefangen.

Hochattraktiver Regelbruch

Einzelne Teilnehmer versuchen dennoch regelmäßig, sich einen Vorteil zu verschaffen, indem sie sich nicht an die Regeln halten. Sondervorteile lassen sich auf diese Weise allerdings nur vorübergehend erlangen. Wegen der Kurzfristorientierung vieler politischer Entscheidungen ist der Regelbruch gleichwohl eine hochattraktive Option für viele Entscheidungsträger, weil er – zumindest kurzfristig – den Machterhalt sichern kann. Diese Feststellungen sind weder neu noch eine Besonderheit der europäischen Ebene. Zumindest für die deutschen Bundesländer muss ein fast schon gewohnheitsmäßiger Bruch finanzverfassungsrechtlicher Regeln konstatiert werden. Allein die Missachtung von Vorschriften über die Kreditaufnahme ist in mehr als 20 Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten festgestellt worden.

Angesichts der Entwicklung der

letzten Jahre ist es jedoch auch nicht verwunderlich, dass verstärkt Europa und vor allem auch der Euro-Währungsraum mit einer angeblichen oder tatsächlichen Instabilität des Rechts in Verbindung gebracht werden. Besondere Bedeutung haben dabei in den letzten Jahren folgende Regelungsbereiche erlangt:

- das Gebot einer stabilen Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten und insbesondere die Vermeidung übermäßiger Defizite (Art. 126 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV),
- der Ausschluss einer Haftung für Mitgliedstaaten und ihrer nachgeordneten Einrichtungen sowie das Verbot einer Haftungsübernahme (Art. 125 Abs. 1 AEUV),
- die strikte Trennung zwischen Geld- und Fiskalpolitik (Art. 119 Abs. 1 und 2, Art. 127 Abs. 1 AEUV) und die Zuweisung lediglich der Zuständigkeit für die Währungspolitik einschließlich der Geldpolitik auf die EU (Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV),
- das Verbot der Finanzierung von Haushaltsdefiziten durch Kredite der Notenbanken (Art. 123 Abs. 1 AEUV).

Schon der Irish Supreme Court hatte seine Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Ergänzung von Art. 136 AEUV um einen Absatz 3, der den Weg zu einem dauernden Hilfsmechanismus für Mitgliedstaaten in der Eurozone ebnet sollte, und des Vertrages zur Errichtung des dauerhaften Stabilitätsmechanismus (ESM) dem Gerichtshof der EU zur Vorabentscheidung vorgelegt. Das Gericht wies alle Bedenken, die der Kläger im Ausgangsverfahren, der Parlamentsabgeordnete Thomas Pringle, vorgetragen hatte, zurück, zeigt aber in den Urteilsgründen rechtliche Grenzen auf. Auch das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach rechtliche Bedenken gegenüber gesetzgeberischen oder exekutiven Maßnahmen auf europäischer Ebene geäußert, aber im Ergebnis niemals weitere Integrationsschritte blockiert. Allerdings behielt es sich

vor, (offensichtliche) und gravierende Zuständigkeitsüberschreitungen von Organen der EU („ausbrechende Rechtsakte“) zu beanstanden, auch wenn es nur zur Überprüfung von Handlungen und Unterlassungen von deutschen Hoheitsträgern auf ihre Verfassungsmäßigkeit berufen ist.

Fiskalische Erleichterung

Selektive Hilfsaktionen zugunsten einzelner Banken und Bankengruppen und zur Stützung von – arbiträr – ausgesuchten Teilen des Währungsgebietes hat das Bundesverfassungsgericht bis zuletzt großzügig passieren lassen, obwohl hinreichende Anzeichen bestanden, dass auch sie letztlich schon der verbotenen (mittelbaren) Kreditgewährung an Hoheitsträger durch Notenbanken oder der Vermeidung einer an sich angezeigten Abwicklung von Kreditinstituten dienen. Bereits die Covered Bonds Programs, das Securities Market Program (SMP) und die Longer Term Refinancing Operations (LTRO) haben – in Verbindung mit der wiederholten substanziellen Aufweichung der Qualitätsanforderungen für Wertpapiere, die angekauft oder als Sicherheit akzeptiert werden sollten – im Ergebnis bestimmte, klar identifizierbare Banken und Bankengruppen vor dem Insolvenzverfahren bewahrt und schon dadurch, aber auch durch zusätzliche Maßnahmen einigen ausgesuchten Mitgliedstaaten der Eurozone fiskalische Erleichterung gebracht. Auch die Änderung von Art. 136 AEUV, den Fiskalpakt und den ESM-Vertrag hat das Gericht schließlich akzeptiert.

Lediglich den OMT-Beschluss (Outright Monetary Transactions) des Rates der Europäischen Zentralbank (EZB) vom 6. Dezember 2012 hat das Bundesverfassungsgericht mit ungewöhnlich deutlichen Formulierungen beanstandet und einen Katalog von europarechtlichen Fragen dem Gerichtshof der EU zur Vorabentscheidung vorgelegt. Dafür ist es – auch im deutschen Schrifttum

– heftig kritisiert worden. Die technische Seite der Beschlüsse, Zulässigkeit des Ausgangsverfahrens, Zulässigkeit der Vorlage, mag man durchaus kritisch sehen, die materielle Substanz der rechtlichen Bedenken am Verhalten der EZB ist jedoch gravierend.

Unabhängig davon, wie schwierig die Unterscheidung zwischen Geldpolitik und Wirtschaftspolitik ist, das Primärrecht der EU legt sie für die gesamte Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion als fundamental zugrunde. Die Kritik verkennt auch die tatsächliche Durchführung des Kaufs von Anleihen, die mögliche Rolle eines Lender of last Resort und die Funktion von Offenmarktgeschäften. Durch den Schluss von den – zu weit verstandenen – Instrumenten auf die Zuständigkeit und Aufgaben der EZB und die reichliche Einräumung von Beurteilungsspielräumen wird einem Hoheitsträger, dessen Entscheidungen und Maßnahmen die Bürger extrem belasten können, praktisch ein Freibrief erteilt. Das mag aus der Sicht von Vertretern der EU-Kommission zu begrüßen sein, die meinen, eine Notenbank müsse das tun können, was sie für angezeigt hält, doch bedeutet das, genau genommen, die Bankrotterklärung des demokratischen Verfassungsstaates vor technokratischen Beliebigkeiten.

Enge Grenzen in den USA

Keineswegs entspricht eine solche Beliebigkeit internationalen Standards. Vor allem die sonst gerne als leuchtendes Vorbild verwendeten USA haben sehr genaue und strikt einzuhaltende Regeln für die Aufgaben und Befugnisse der Notenbank. Schon ein kurzer Blick auf die detaillierten und außerordentlich restriktiven Vorschriften des Federal Reserve Act der USA zum Wechseldiskont (12 USC § 343) oder zu den Offenmarktgeschäften (12 USC § 355 (1)) offenbart die engen Grenzen, in denen das Federal Reserve System handeln darf. Mitnichten dürfen Geschäfte am offenen Markt nach Ermessen zur Neutralisierung von Anleihezinsen verwendet werden, die als zu hoch empfunden werden, wie dies in Europa geschehen ist. Nach allen zur Verfügung stehenden Informationen werden diese rechtlichen Vorgaben vom Federal Reserve System auch peinlich genau beachtet. Die bekannt prozessfreudigen Anwaltskanzleien hätten mit hoher Wahrscheinlichkeit schon längst spektakuläre Gerichtsverfahren in Gang gesetzt, wenn auch nur der geringste Ansatzpunkt für rechtliche Zweifel erkennbar gewesen wären.

Der Jurist hat gelernt zu fragen: Cui bono? Für die Politik ist es natürlich zunächst sehr bequem, wenn sie

schwierige und schmerzhaft Maßnahmen nicht oder nicht in dem notwendigen Umfang zu ergreifen braucht und stattdessen eine nicht um ihre Wiederwahl besorgte Einrichtung handelt, die zudem – scheinbar – über unbegrenzte finanzielle Mittel verfügt; Mittel, die nicht durch Zwangsabgaben von den Wählern eingefordert werden müssen. Auch die Gläubiger, in der Regel Finanzinstitutionen, die Risiken falsch bepreist haben, freut es sehr, wenn die an sich angezeigten substanziellen Abschreibungen oder gar der Gang zum Insolvenzrichter vermieden werden können und stattdessen eine Notenbank diese Risiken in ihrer Bilanz hat.

Die Europäische Union ist eine unverzichtbare Einrichtung und sollte ein echter Bundesstaat sein, wenn Europa nicht in wenigen Jahren zur politischen und möglicherweise auch ökonomischen Bedeutungslosigkeit verdammt sein soll. Sie ist aber im Wesentlichen (nur) ein Rechtskonstrukt. Umso wichtiger ist, dass die rechtlichen Regeln, auf denen sie beruht, genauestens beachtet werden.

.....
Von Helmut Siekmann Direktor des
Institute for Monetary and Financial
Stability (IMFS) an der Johann
Wolfgang Goethe-Universität,
Frankfurt am Main