

Professor Dr. Dietrich Murswiek (Prozessvertreter von Dr. Peter Gauweiler)

## Stellungnahme

in der mündlichen Verhandlung vor dem Europäischen Gerichtshof am 10.7.2018  
Rs C-493/17

Hoher Gerichtshof, ich möchte mich auf die beiden ersten Fragen konzentrieren, die der Gerichtshof gestellt hat, und stelle sie in den Kontext der besonderen Legitimationsprobleme der Zentralbank einer Währungsunion.

Die erste Frage betrifft die Stellungnahme der Bundesbank. Die Bundesbank hat in Rn. 11 darauf hingewiesen, dass ein Staatsanleihenankaufprogramm in der Europäischen Währungsunion Umverteilungswirkungen zwischen den Steuerzahlern eigenverantwortlicher Mitgliedstaaten hat, während ein entsprechendes Kaufprogramm in Ländern mit eigener Währung solche Wirkungen nicht hat. Dies trifft zu. Umverteilungswirkungen ergeben sich zum einen bezüglich der Verlustrisiken. Sie ergeben sich zum anderen daraus, dass die Sparer in den Ländern mit relativ niedriger Schuldenquote die Zinsersparnisse mitfinanzieren, die die Schuldner infolge des Ankaufprogramms in Ländern mit hoher Schuldenquote erzielen. Umverteilung von Risiken wird außerdem durch das Target-System bewirkt: Infolge des PSPP sind die Target-Forderungen der Deutschen Bundesbank auf den gigantischen Umfang von fast einer Billion Euro angewachsen. Dem stehen hohe Target-Verbindlichkeiten vor allem der italienischen und der spanischen Zentralbank gegenüber.

Bei Gründung der Währungsunion sollte es ausgeschlossen sein, dass diese zur Transferunion wird. Zu monetären Umverteilungen hoher Milliardenbeträge zwischen den Eurostaaten und ihren Bürgern haben die Mitgliedstaaten im Vertrag von Maastricht die EZB nicht ermächtigt. Während es bei Staatsanleihenkäufen nationaler Zentralbanken z.B. in den USA oder in England keine Umverteilungswirkung gibt, fehlt der EZB für ein Programm mit massiver Umverteilungswirkung die Legitimation.

Obwohl großvolumige Staatsanleihenkäufe ein unkonventionelles und relativ neues Instrument der Zentralbankpolitik sind, wird in den Medien oft der Eindruck erweckt, als gehörten sie zu den normalen Instrumenten der Geldpolitik, da doch die Zentralbanken in Japan, in den USA und in England schon vor der EZB Staatsanleihenankaufprogramme durchgeführt haben. Doch der EZB ist nicht erlaubt, was diesen Zentralbanken souveräner Staaten erlaubt ist.

Ein ganz zentraler Unterschied zwischen den Handlungsmöglichkeiten der Zentralbanken in den erwähnten Staaten und den Handlungsmöglichkeiten der EZB besteht darin, dass nur in der EU, nicht aber in jenen Staaten die monetäre Staatsfinanzierung verboten ist.

Und das ist kein Zufall. Das Bundesverfassungsgericht sieht das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung als zentralen Baustein der Währungsunion an. Dieses Verbot soll sicherstellen, dass die sich aus dem Demokratieprinzip ergebenden Anforderungen erfüllt werden. Innerhalb eines souveränen Staates mit eigener Zentralbank ist ein solches Verbot zur Absicherung der Haushaltsautonomie des Parlaments nicht notwendig. Wenn

Parlament und Regierung der Auffassung sind, dass sie den Haushalt über die Zentralbank finanzieren wollen, dann ist dies in einem Staat mit eigener Währung kein Problem für die demokratische Legitimation. In einer Währungsunion aus verschiedenen Staaten mit je eigenständiger Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik ist die Lage anders: Wenn einzelne Staaten ihre Defizite mit Hilfe ihrer nationalen Zentralbank oder mit Hilfe der EZB finanzieren dürften, würden damit die entsprechenden Haushaltsrisiken letztlich auf die anderen Eurostaaten umverteilt, ohne dass die Parlamente der damit belasteten Staaten dies genehmigt hätten oder verhindern könnten. Außerdem könnten einzelne Eurostaaten, indem sie sich bei ihrer nationalen Zentralbank Geld leihen, die Zentralbankgeldmenge ohne Beteiligung der anderen Mitgliedstaaten erhöhen. Dies könnte der Inflation Vorschub leisten, ohne dass die anderen Parlamente auf diese Entwicklung Einfluss hätten.

Ein weiterer Unterschied zwischen der EZB und den Zentralbanken von Staaten wie den USA oder Japan besteht darin, dass das Mandat der EZB auf die geldpolitische Sicherung der Preisstabilität beschränkt ist, während in den USA oder Japan die Unterscheidung von Geldpolitik einerseits und Wirtschafts- oder Fiskalpolitik andererseits für das Zentralbankmandat keine Rolle spielt. Auch dieser Unterschied ist nicht zufällig, sondern er ist eine Konsequenz, die der Vertrag von Maastricht daraus gezogen hat, dass die Legitimationsbedingungen der Zentralbank einer Währungsunion sich strukturell von den Legitimationsbedingungen nationaler Zentralbanken unterscheiden. Der EZB fehlt jede demokratische Legitimation. Sie kann sich nur expertokratisch legitimieren. Das lässt sich nur rechtfertigen, wenn sie strikt im Rahmen ihres Mandats bleibt und wenn dieses eng interpretiert wird.

Die fehlende demokratische Legitimation der Zentralbank ist in Staaten wie den USA oder Japan ein geringeres Problem. Denn zum einen ist in keinem Staat außerhalb der Eurozone die Unabhängigkeit der Zentralbank verfassungsrechtlich garantiert ist, so dass dort die demokratisch gewählten politischen Organe auf die Zentralbankpolitik einwirken können. Und zum anderen können die Staaten außerhalb der Eurozone durch Gesetzesänderungen das Mandat der Zentralbank jederzeit ändern und begrenzen, wenn das jeweilige Parlament mit der Zentralbankpolitik nicht einverstanden ist. Eine solche indirekte demokratische Rückbindung der Zentralbankpolitik gibt es in der Europäischen Währungsunion nicht. Deshalb musste primärrechtlich das Mandat der EZB klar begrenzt werden, und deshalb ist es mit dem Demokratieprinzip völlig unvereinbar, wenn die EZB durch expansive Auslegung das ihr von den Mitgliedstaaten übertragene Mandat eigenmächtig ausdehnt.

Als die Währungsunion gegründet wurde, hat niemand daran gedacht, dass die EZB mit aus dem Nichts produziertem Geld in Billionenhöhe die Eurostaaten finanzieren würde. Der AEUV erlaubt zwar Staatsanleihenkäufe am Sekundärmarkt, aber doch nur im Rahmen der herkömmlichen Geldpolitik, nicht hingegen mit einem Volumen und einer Haltdauer, die sich auf die Finanzierungsbedingungen der Eurostaaten massiv auswirken. Mit einer solchen EZB-Politik konnten die Mitgliedstaaten beim Abschluss des Vertrages von Maastricht nicht rechnen, und deshalb ist eine solche Politik demokratisch nicht legitimiert. Sie ist vom Mandat der EZB nicht gedeckt.

Die Bank of England musste sich übrigens für ihr Staatsanleihenankaufprogramm zuerst die Zustimmung des zuständigen Regierungsmitglieds, des Schatzkanzlers, einholen. In

Großbritannien wurden 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.

Die französische Regierung versucht dennoch, das PSPP unter Berufung auf die wirtschaftspolitische Unterstützungskompetenz zu rechtfertigen (Rn. 82 ff. ihrer Stellungnahme): Der Kampf gegen eine zu geringe Inflation erfordert ihrer Meinung nach eine Stimulierung der Realwirtschaft. Aber eine hierauf gerichtete allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union gibt es nicht. Die französische Regierung nennt keinen Beschluss des Rates, der eine solche Politik formuliert. Und unter den Mitgliedstaaten gibt es in dieser Frage keinen Konsens. Vielmehr drückt die französische Regierung hier ihre eigene wirtschaftspolitische Konzeption aus. Neue Schulden zu machen, um die Wirtschaft anzukurbeln, ist in der Tat eine wirtschaftspolitische Vorstellung, zu der Politiker einiger EU-Staaten neigen. Es ist aber nicht die Politik der Union. Vielmehr ist die offizielle Politik der Union darauf gerichtet, eine Konsolidierung der nationalen Haushalte herbeizuführen und die Wirtschaft durch Strukturreformen fit zu machen. Das ergibt sich aus einer Vielzahl von Beschlüssen im Zusammenhang mit der Eurokrise und kommt auch im Fiskalpakt zum Ausdruck.

Wirtschaftspolitisch spricht vieles dafür, dass die Staaten, die im letzten Jahrzehnt in die Krise geraten sind, ihre Wettbewerbsfähigkeit dadurch eingebüßt haben, dass ihre Löhne und ihr Produkte zu teuer geworden sind und dass sie diesen Nachteil im internationalen Wettbewerb wegen der einheitlichen Währung nicht mehr durch externe Abwertung ausgleichen können. Sie müssen daher intern abwerten, also billiger werden. Deflation ist in diesen Ländern ein erwünschtes Ziel der insoweit durch das primäre EU-Recht vorstrukturierten Unionspolitik. Dieses Ziel wird durch das PSPP konterkariert, indem die EZB auf höhere Preise in der *gesamten* Eurozone hinwirkt.

„Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik in der Union“ im Sinne von Art. 127 Abs. 1 AEUV setzt voraus, dass entweder die Union eine bestimmte Politik beschlossen hat oder dass im Hinblick auf diese Politik Konsens unter den Mitgliedstaaten besteht. Wenn hingegen die EZB selbständig wirtschaftspolitische Ziele anstrebt, die dem EZB-Rat als vernünftig erscheinen, die aber nicht von den zuständigen Unionsorganen beschlossen worden sind oder die nur von einzelnen EU-Staaten für richtig gehalten wird, kann sich die EZB nicht auf ihre wirtschaftspolitische Unterstützungskompetenz berufen, sondern dann betreibt sie eine eigene Wirtschaftspolitik. Dafür hat sie kein Mandat.

Hoher Gerichtshof, das Bundesverfassungsgericht hat zutreffend dargelegt, weshalb das PSPP gegen das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung verstößt. Dass der Ankauf von Staatsanleihen im Umfang Hunderter von Milliarden Euro durch die Zentralbank ökonomisch betrachtet Staatsfinanzierung ist, lässt sich nicht bestreiten. Ob diese Staatsfinanzierung gegen Art. 123 Abs. 1 AEUV verstößt, ist eine Auslegungsfrage. Unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck dieser Vorschrift, auf eine „gesunde Haushaltspolitik“ der Eurostaaten hinzuwirken und Fehlanreize für übermäßige Verschuldung zu vermeiden, muss das PSPP als funktional äquivalent zu verbotenen Käufen am Primärmarkt eingestuft

werden. Nur bei extremer Dehnung des EZB-Mandats könnte man zu einer anderen Auslegung kommen. Das Demokratieprinzip aber gebietet eine enge Auslegung des Mandats.

Zum Schluss noch eine knappe Bemerkung zur Auslegung von Art. 32 Abs. 4 des ESZB-Protokolls durch die deutsche Bundesregierung: Es trifft zu, dass der Ankauf von Staatsanleihen, für deren Ausfall die NZBen gemäß dem Kapitalschlüssel gemeinschaftlich einzustehen haben, eine mit dem Ziel einer gesunden Haushaltspolitik unvereinbare Risikovergemeinschaftung bedeutet (Rn. 59). Dies lässt sich aber meines Erachtens nicht durch eine einschränkende Auslegung von Art. 32.4 ESZB-Satzung, sondern nur durch die Unterlassung solcher Staatsanleihenkäufe vermeiden.