

Murswiek, Dieter

**Article**

## Perspektive des Rechts: Europa – so oder so?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Murswiek, Dieter (2018) : Perspektive des Rechts: Europa – so oder so?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 71, Iss. 18, pp. 57-59

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/198662>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Dietrich Murswiek\*

## Perspektive des Rechts Europa – so oder so?



Dietrich Murswiek

### I. DIE EUROPÄISCHE UNION ALS RECHTSGEMEINSCHAFT UND DIE MISSACHTUNG DES RECHTS

Die Europäische Union beschreibt sich selbst immer wieder als »Rechtsgemeinschaft«. In der Tat: Eine Union aus 28 sehr heterogenen Staaten mit unterschiedlichen Rechtssystemen und politischen Kulturen lässt sich nur durch das Recht zu einer funktionalen Einheit formen. Die Unionsverträge machen die Union erst handlungsfähig. Aber nicht nur das. Sie sind das Vertraenskapital der Union. Die Mitgliedstaaten und ihre Völker haben alle ihre eigenen nationalen Interessen. Und sie müssen einen erheblichen Teil dieser Interessen zugunsten der Gemeinschaftsinteressen der Union zurückstellen. Die Bereitschaft hierzu setzt voraus, dass sie darauf vertrauen können, dass die vereinbarten Konditionen tatsächlich gelten und auch eingehalten werden. Dies zu garantieren, dienen die Unionsverträge. Die Missachtung der Unionsverträge untergräbt die Existenzgrundlage der EU.

Daher sind die permanenten Rechtsbrüche durch EU-Organen und Mitgliedstaaten, an die wir uns seit der Euro-Einführung gewöhnen mussten, keine Bagatellen, sondern ein Zentralproblem der Union. Die Misere der Währungsunion beruht darauf, dass von Beginn an die Stabilitätskriterien nicht eingehalten wurden und dass Kommission und Rat nicht bereit waren, das Recht durchzusetzen. So kam es zur übermäßigen Staatsverschuldung und zur Eurokrise. Gleich beim ersten Belastungstest wurde das Bailout-Verbot über Bord geworfen. Seit Beginn der Eurokrise verfestigt sich der Eindruck, dass für viele EU-Politiker das Recht nicht mehr die Grundlage der Politik ist,

sondern dass es ihrer Ansicht nach beliebig gebrochen werden darf, wenn dies politisch als opportun erscheint.

Prototypisch die Äußerung der damaligen französischen Finanzministerin Christine Lagarde zur Griechenland-Rettung: »Wir verletzen alle Rechtsvorschriften, weil wir einig auftreten und wirklich die Eurozone retten wollten«. Oder das berühmte »Whatever it takes« von Draghi, mit dem er gegen alle Regeln eine Kompetenz für die Rettung von Problemstaaten für die EZB in Anspruch nahm. Dass der Europäische Gerichtshof die Rechtsbrüche gebilligt und damit die Briten in den Brexit getrieben hat, ist Teil des Problems, vor dem die EU heute steht.

Ich kann jetzt nicht auf alle Rechtsverstöße näher eingehen, sondern beschränke mich darauf, das gegenwärtige Staatsanleihenankaufprogramm der EZB, das PSPP, kurz zu beleuchten, um anschließend auf einige Rechtsfragen der Reformdiskussion einzugehen.

Da die Target-Salden ein großes Thema Hans-Werner Sinns sind, möchte ich wenigstens kurz erwähnen, dass meiner Ansicht nach das Target-System mit dem Grundgesetz unvereinbar ist. Wie Hans-Werner Sinn gezeigt hat, handelt es sich bei den Target-Forderungen der Bundesbank um »Überziehungskredite«, die automatisch dadurch entstehen, dass eine ausländische Zentralbank des Eurosystems die Bundesbank zu einer Überweisung an eine deutsche Geschäftsbank (z.B. zur Bezahlung des Kaufpreises für eine nach Italien gelieferte Maschine) veranlasst. Ein Automatismus, der die Bundesbank verpflichtet, Kredite in immensum Ausmaß zu gewähren (die Billionengrenze der Target-Forderungen der Bundesbank ist bald erreicht) und daher letztlich dem deutschen Bundeshaushalt ein Ausfallrisiko auflädt, ohne dass der Bundestag zuvor gefragt wurde, ob er dies billigt, ist mit dem Demokratieprinzip unvereinbar. Hinzu kommt, dass die Target-Salden den überschuldeten Staaten ein riesiges Erpressungspotenzial in die Hand geben: Entweder Deutschland leistet Transfers zur »Rettung« eines Problemstaats, oder dieser muss den Euro verlassen, und dann sind die Target-Forderungen verloren. Demokratie setzt voraus, dass das Parlament frei entscheiden kann. Es darf sich nicht einem solchen Erpressungsmechanismus ausliefern.

\* Prof. Dr. Dietrich Murswiek ist emeritierter Professor für Öffentliches Recht an der Universität Freiburg.

## II. DAS STAATSANLEIHENANKAUFPROGRAMM DER EZB (PSPP)

Wie Sie wissen, kauft die EZB seit März 2015 im Rahmen ihrer als »Quantitative Easing« bezeichneten Geldmengenvermehrung für monatlich zuerst 60, dann 80, wieder 60 und jetzt noch 30 Mrd. Euro Staatsanleihen der Eurostaaten auf. Das dient nach Darstellung der EZB der Deflationsbekämpfung beziehungsweise der Anhebung der Inflationsrate auf das von der EZB selbst festgelegte Ziel von nahe bei 2%. Wie ist das rechtlich zu beurteilen?

### 1. Kompetenzüberschreitung

Meines Erachtens überschreitet die EZB schon dadurch ihr Mandat, dass sie selbstherrlich ein Inflationsziel von 2% festgesetzt hat. Vertraglich ist die Geldpolitik auf die Wahrung der Preisstabilität festgelegt (Art. 119 Abs. 2, Art. 127 Abs. 1, Art. 282 Abs. 2 Satz 2 AEUV; Art. 2 ESZB-Satzung). Stabil ist das Preisniveau, wenn es weder Inflation noch Deflation gibt, also bei 0% Inflation. Natürlich kann die Zentralbank das Preisniveau nicht exakt steuern. Deshalb ist es akzeptabel, wenn die Zentralbank eine Inflation von bis zu 2% hinnimmt, ohne gegenzusteuern. Aber das ist etwas anderes, als das, was die EZB jetzt tut, nämlich durch massive geldpolitische Eingriffe aktiv die Inflation anzufeuern, um von 0 auf 2% zu kommen. Indem sich die EZB entgegen dem Vertrag ein Ziel von 2% setzt, definiert sie ihr Mandat um. So wie sie sich mit dem OMT-Programm bereits eine Kompetenz für die »Euro-Rettung« zugesprochen hat, weitet sie jetzt wiederum ihre Kompetenzen zulasten der Mitgliedstaaten aus. Denn ihr Mandat wird durch das Ziel der Preisstabilität definiert. Wenn die EZB aber selbst definieren kann, was unter Preisstabilität zu verstehen ist, dann definiert sie ihre eigenen Kompetenzen. Dann nimmt sie das in Anspruch, was die Verfassungsrechtler als Kompetenz-Kompetenz bezeichnen. Die Kompetenz, die Kompetenzen zu definieren, haben aber nach der Konzeption der Unionsverträge allein die Mitgliedstaaten.<sup>1</sup>

Dass die Staatsanleihenkäufe als monetäre Staatsfinanzierung zu qualifizieren sind, haben viele Ökonomen gesagt. Monetäre Staatsfinanzierung ist nach Art. 123 Abs. 1 AEUV verboten. Also scheint der Fall ganz klar zu sein: Das PSPP ist rechtswidrig. Genau das behaupte ich in der Verfassungsbeschwerde, die ich im Namen von Peter Gauweiler gegen das PSPP erhoben habe. Das Bundesverfassungsgericht hat unsere Argumentation als stichhaltig angesehen und die Sache dem EuGH vorgelegt.<sup>2</sup> Dass wir den Prozess gewinnen, ist aber keineswegs ausgemacht. Denn

<sup>1</sup> Das Bundesverfassungsgericht sieht dieses Problem nicht. In seinem PSPP-Vorlagebeschluss vom 18. Juli 2017 – 2 BvR 859/15 u. a. = *BVerfGE* 146, 216 (Rn. 117) vertritt es die Auffassung, dass die EZB mit ihrem 2%-Inflationsziel die Aufgabe, die Preisstabilität zu sichern, auf zulässige Weise konkretisiere.

<sup>2</sup> Vorlagebeschluss vom 18. Juli 2017 (Fn. 1).

zum einen ist das Verbot der monetären Staatsfinanzierung im Vertrag von Maastricht nicht mit der wünschenswerten Eindeutigkeit formuliert worden, so dass der Vertragstext verschiedene Auslegungsmöglichkeiten eröffnet. Und zum anderen hat der EuGH in Kompetenzkonflikten mit den Mitgliedstaaten bisher immer zugunsten des handelnden EU-Organs entschieden (dazu vgl. z.B. Mangold 2011, S. 86 ff.).

Die Vertreter der EZB argumentieren, dass Art. 123 AEUV seinem Wortlaut nach nur Staatsanleihenkäufe am Primärmarkt verbiete. Das ESZB kaufe aber an den Sekundärmärkten. Das sei im Rahmen der Geldpolitik erlaubt. Wir argumentieren dagegen, dass die Sekundärmarktkäufe funktional äquivalent zu Primärmarktkäufen seien und dass sie deshalb eine – verbotene – Umgehung des Verbots von Primärmarktkäufen darstellten. Die Staatsanleihen werden ja dauerhaft – in der Regel bis zur Endfälligkeit – vom ESZB gehalten.

Die EZB überschreitet also auch unter diesem Aspekt ihr Mandat. Sie darf zwar zur Deflationsbekämpfung die Geldmenge ausweiten – aber nicht mit dem Mittel monetärer Staatsfinanzierung.

### 2. Verletzung des Demokratieprinzips durch Haftungsvergemeinschaftung

Außerdem verletzen die Staatsanleihenkäufe des ESZB die Demokratie in Deutschland. Denn sie belasten den Bundeshaushalt indirekt mit riesigen Ausfallrisiken. Dadurch wird die Budgethoheit des Bundestages verletzt. Zwar werden im Rahmen des PSPP nur 20% der Verlustrisiken vergemeinschaftet. Im Umfang von 80% des Ankaufvolumens kauft jede nationale Zentralbank nur Anleihen ihres eigenen Staates, so dass insofern die Ausfallrisiken nicht geteilt werden. Aber zum einen sind schon 20% von insgesamt 2 Billionen Euro, von denen wiederum ein Haftungsanteil von rund 26% auf die Bundesbank entfielen, eine haushaltsrelevante Größenordnung (104 Mrd. Euro). Und zum anderen könnte die EZB jederzeit – durch Beschluss des EZB-Rates – die Regeln über die Verlustverteilung ändern. Im Falle des Bankrotts eines Eurostaates bliebe ihr auch gar nichts anderes übrig, als dies zu tun, weil nur durch Verteilung der Verluste die Funktionsfähigkeit des Eurosystems aufrechterhalten werden könnte.

Auch diese Auffassung ist natürlich umstritten. Die Bundesregierung verteidigt die EZB mit dem Argument, dass die Wahrscheinlichkeit von Verlusten, die so groß sind, dass die Bundesbank aus dem Staatshaushalt rekapitalisiert werden müsste, äußerst gering sei. Sie übergeht dabei aber den Umstand, dass der Bundeshaushalt nicht nur Verluste erleidet, wenn die Bundesbank rekapitalisiert werden muss, sondern bereits dann, wenn der übliche Bundesbankgewinn, der an den Bundeshaushalt abgeführt wird, durch Verluste aus dem PSPP wegfällt oder gemindert wird. Darauf hat Hans-Werner Sinn immer wieder hingewiesen.

### III. REFORMVORSCHLÄGE VON MACRON, UND VON JUNCKER

Nun zu einigen der von Macron oder Juncker und der Kommission unterbreiteten Reformvorschläge:

Vor allem Frankreich, aber auch Juncker haben immer wieder die Forderung erhoben, einen europäischen Finanzminister zu installieren. Ob Deutschland dem zustimmen dürfte, hängt vor allem von den Kompetenzen ab, die der EU-Finanzminister erhielte. Mit dem Grundgesetz unvereinbar wäre es eindeutig, wenn er verbindliche Entscheidungen über nationale Haushalte treffen dürfte, beispielsweise Ausgabenbegrenzungen oder umgekehrt Verpflichtungen zu höheren Staatsausgaben mit unmittelbarer innerstaatlicher Wirkung festlegen könnte. Dazu wird es wohl nicht kommen. Aber auch wenn der EU-Minister auf andere Weise in die nationalen Haushalte hineinregieren könnte, wäre die Budgethoheit des nationalen Parlaments möglicherweise verletzt. Schäuble hatte schon 2012 gefordert, der Währungskommissar solle berechtigt sein, einen nationalen Haushalt abzulehnen und an das Parlament zurückzuweisen (vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2012). Auch das wäre mit dem Grundgesetz unvereinbar.

Die Kommission möchte den Finanzminister sogar zu einem Superminister machen, der ein neu zu schaffendes europäisches »Schatzamt« leitet und zugleich stellvertretender Präsident der Kommission, Kommissar für Wirtschafts- und Finanzfragen sowie Vorsitzender der Eurogruppe und des Rates der Finanzminister (ECOFIN-Rat) ist (vgl. dazu z.B. Kullas und Brombach 2017, S. 14 f.; Juncker 2017). Diesem Vorschlag fehlt offenbar jedes Gespür für *checks and balances*, für die notwendigen Unterscheidungen, die im Institutionengefüge der Union gemacht werden müssen, insbesondere zwischen den Aufgaben der Kommission, den Aufgaben des Rates und den Aufgaben der Mitgliedstaaten. Auch unterminiert er die demokratische Legitimation des Rates. Der Finanzminister soll nach Ansicht der Kommission alle Finanzinstrumente koordinieren, die zur Unterstützung eines Mitgliedstaates, der sich in einer Rezession oder schweren Krise befindet, aktiviert werden können. Das Motto Junckers scheint zu sein: »Alle Macht den Kommissaren!« Das alles geht nun gar nicht. Die Bundesregierung dürfte so einer Reform auf keinen Fall zustimmen.

Natürlich will die Kommission auch die Kontrolle über den ESM gewinnen, den sie in einen Europäischen Währungsfonds (EWF) umwandeln und unter das Dach der Europäischen Union stellen will (vgl. Europäische Kommission 2017). Während der ESM einem in finanziellen Nöten befindlichen Eurostaat nur dann helfen darf, wenn dadurch die Finanzstabilität der Eurozone im ganzen gefährdet ist, soll der EWF auch dann Hilfskredite ausreichen können, wenn nur ein einzelner Mitgliedstaat Hilfe benötigt. Das Vetorecht, das Deutschland in den ESM-Organen bis jetzt hat, soll zwar de jure erhalten bleiben. Es wird jedoch in den von der Kom-

mission vorgeschlagenen EWF-Bestimmungen auf raffinierte, auf den ersten Blick nicht erkennbare Weise politisch ausgehebelt, indem in die Beschlussfassung der Rat der Union eingeschaltet wird. Im sogenannten Dringlichkeitsverfahren kann Deutschland sogar überstimmt werden. Und wann sind nach den bisherigen Erfahrungen Hilfsmaßnahmen aus Sicht der »Euro-Retter« nicht dringlich? Mit dem Grundgesetz ist ein solches Verfahren nicht vereinbar.

Bundeskanzlerin Merkel hat sich für den EWF ausgesprochen, will aber die zwischenstaatliche Organisationsstruktur, wie sie für den ESM besteht, mitsamt den Vorbehaltsrechten des Bundestages beibehalten (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4. Juni 2018, S. 17). Einer solchen Lösung stünde das Grundgesetz aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts nicht entgegen. Die Budgethoheit des Bundestages ist nach Ansicht der Karlsruher Richter nicht schon dann verletzt, wenn Deutschland in immer größerem Umfang die Risiken der Verschuldung anderer Staaten trägt, sofern nur der Bundestag der Übernahme der konkreten Risiken ausdrücklich zugestimmt hat.

Mit dem EWF soll das Bailout-Verbot noch weiter ausgehöhlt werden, als es mit den bisherigen Rettungsinstrumenten und insbesondere dem ESM-Vertrag bereits geschehen ist. Das Bundesverfassungsgericht hat das Bailout-Verbot als eine derjenigen zentralen Vorschriften des AEUV angesehen, die »verfassungsrechtliche Anforderungen des Demokratiegebots sichern«<sup>3</sup>. Als aber dann die Rettungspolitik dieses Verbot durchlöcherte, hat das Bundesverfassungsgericht dies hingenommen<sup>4</sup>.

Aus Karlsruhe kommt also keine Rettung vor einer fortschreitenden Aufgabe des Zusammenhangs von Handlungs- und Haftungsverantwortlichkeit. Wer nicht will, dass wir in immer größerem Maße für die Schulden einstehen müssen, die andere gemacht haben, und dass die Fehlanreize zugunsten größerer Staatsverschuldung immer größer werden, muss dagegen politisch kämpfen.

### LITERATUR

Europäische Kommission (2017), *Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds*, COM(2017) 827 final, Brüssel.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2012), »Die Bundesregierung will den Währungskommissar stärken«, *FAZ.net*, 16. Oktober.

Juncker, J.-C. (2017), »Rede zur Lage der Union«, 13. September 2017.

Kullas, M. und T. Brombach (2017), *Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion. Teil II: Entwicklung der Euro-Zone*, ceplnput 06.

Mangold, A. K. (2011), *Gemeinschaftsrecht und deutsches Recht*, Mohr Siebeck, Tübingen.

<sup>3</sup> BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 129 = BVerfGE 129, 124 (181 f.).

<sup>4</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvR 1390/12 u.a. – BVerfGE 135, 317 – ESM-Hauptsache.