

# Kampf um die Währung auf sumpfigen Pfaden

Das Bundesverfassungsgericht sieht in der Euro-Krise offenbar weder Bundesregierung noch Bundestag dazu in der Lage, sich zu behaupten / Von Claus Pegatzky

Der sich womöglich anbahnende Grexit kann als vorläufiger Höhe- beziehungsweise Tiefpunkt in der europäischen Schuldenkrise gelten. Hier gelangt das Recht an seine Grenzen, und es ist auch nicht zu erwarten, dass über eine solche Frage im Rechtsweg entschieden wird. Anders sieht es aber hinsichtlich der übrigen Instrumente aus, mit denen die EU, die EZB und die Staaten der Eurogruppe seit 2010 versuchen, der Krise Einhalt zu gebieten. Die Aktivitäten der EZB zum massenhaften Ankauf von Staatsanleihen setzten 2010 ein, wurden 2012 durch die Ankündigung des OMT-Programms fortgeführt, ehe die EZB in diesem Jahr mit dem Quantitative Easing neue finanzielle Dimensionen eröffnete. Zugleich genehmigte die EZB bislang etwa 90 Milliarden Euro in Form sogenannter Ela-Notkredite, um einen Staatsbankrott Griechenlands zu verhindern.

Die Bestätigung des OMT-Programms durch den EuGH wurde nach dem Urteil von ehemaligen Richtern des Bundesverfassungsgerichts als Gefahr für „das Grundprinzip des Rechts“ gesehen (so Paul Kirchhof in dieser Zeitung, „Staat und Recht“ vom 25. Juni), sie berge „Risiken für die Demokratie“ (so Udo Di Fabio in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung vom 21. Juni). Die Schärfe, mit

der diese Diskussion gegenüber der EZB und dem EuGH geführt wird, ist dabei im Keim schon in dem Vorlagebeschluss des Bundesverfassungsgerichts angelegt. Es hatte dort von einer „Usurpation von Hoheitsrechten durch Organe der Europäischen Union“ gesprochen und dem EuGH den Fall mit einer Reihe von detaillierten Maßgaben zur eigenen Bewertung vorgelegt – einmalig in der Rechtsgeschichte.

Was freilich den EuGH angeht, so ist bei allen berechtigten währungspolitischen Zweifeln an den Maßnahmen der EZB zumindest in rechtlicher Hinsicht zu konstatieren, dass der Gerichtshof hinsichtlich der Bewertung des OMT-Programms fest auf dem Boden und in der Kontinuität seiner Rechtsprechung argumentiert. Verglichen mit seinen sonstigen Entscheidungen, ist das Urteil des EuGH sogar verhältnismäßig sorgfältig in der Begründung und ohne Berufung auf den vielfach kritisierten „effet utile“ oder die „implied-powers“-Doktrin ausgefallen. In der Bewertung einzelner Tatbestandselemente wären andere Ergebnisse natürlich denkbar, von echten Rechtsfehlern wird man insoweit aber kaum sprechen können. Gerade hinsichtlich der Beurteilung genuin währungspolitischer Zusammenhänge (etwa des geldpolitischen Transmis-

sionsmechanismus) und der Analyse der Wirtschaftslage des Euro-Währungsgebiets übt sich der EuGH in Zurückhaltung und beschränkt seine Kontrolle auf offensichtliche Beurteilungsfehler. Dies mag man als „fast freie Hand“ für die EZB (Di Fabio) betrachten, liegt aber im Grunde ganz auf der Linie des Bundesverfassungsgerichts, das zuvor noch im Zusammenhang mit währungspolitischen Entscheidungen (der Bundesregierung beim Eintritt in die Währungsunion) von „rechtlich offenen Tatbeständen zwischen ökonomischer Erkenntnis und politischer Gestaltung“ (BVerfGE 97, 350) gesprochen und insoweit nicht unerhebliche „wirtschaftliche und politische Einschätzungs- und Prognoseräume“ postuliert hatte.

Von dieser Haltung ist das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf die EZB, auf deren Unabhängigkeit es in der Vergangenheit stets bestanden hatte, inzwischen weit entfernt. Das Gericht betätigt sich nicht nur als eigenständiger Interpret des Unionsrechts und nimmt eine Abgrenzung zwischen der Wirtschafts- und der Währungspolitik vor, um das OMT-Programm dieser zuzuordnen. Es setzt darüber hinaus auch seine eigenen währungspolitischen Einschätzungen an die Stelle der EZB und erklärt die Berufung der

EZB auf die Störung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus, immerhin die maßgebliche Zielsetzung der EZB, kurzerhand für irrelevant. Dies gibt schon deshalb zu denken, weil es grundsätzlich nicht in der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts liegt, ein Handeln der Organe der EU anhand der für sie geltenden Regelungen zu beurteilen. Eine Ausnahme besteht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur für „Ultravires-Akte“, also Handlungen von Organen der EU, die jenseits der im Wege der begrenzten Einzelermächtigung von den Mitgliedstaaten auf jene übertragenen Befugnisse liegen. Der Maßstab, den das Bundesverfassungsgericht hier anlegt, ist jedoch seit der sogenannten Honeywell-Entscheidung dermaßen diffus, dass man insoweit kaum noch von einer rational vorhersehbaren Steuerung durch Recht sprechen kann. Man kann das OMT-Programm im Ergebnis mit guten Gründen als eine Maßnahme der Wirtschaftspolitik qualifizieren. Die EZB und der EuGH bewerten das OMT-Programm hingegen als Maßnahme der Währungspolitik beziehungsweise als eine zulässige unterstützende Maßnahme der allgemeinen Wirtschaftspolitik in der Union. Man kann insofern bezweifeln, dass diese Grenze überhaupt sinnvoll gezo-

gen werden kann. Hier jedoch von einem offensichtlichen Kompetenzverstoß auszugehen lässt den Prozess der Rechtsfindung als ein dunkles Arcanum erscheinen. Indem das Verfassungsgericht im Rahmen des noch anstehenden Hauptsacheverfahrens Verfassungsbeschwerden unmittelbar gegen einen Beschluss der EZB zuzulassen beabsichtigt, rückt es von dem bis dahin als Selbstverständlichkeit zu betrachtenden Grundsatz ab, dass dieser Rechtsbehelf lediglich gegen Akte deutscher Staatsgewalt eröffnet ist. Bemerkenswert ist zudem, dass das Verfassungsgericht in dem OMT-Programm, das bisher nur in Form einer Presseerklärung der EZB existiert, eine mögliche Grundrechtsverletzung der Kläger sieht. Noch unlängst hatte das Gericht ein Recht der Geldeigentümer, den Wert des Geldes im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde gegenüber staatlichen Maßnahmen zu verteidigen, kategorisch zurückgewiesen.

Das OMT-Verfahren deutet sich insgesamt als das Verfahren der Dammbürche an, dessen Auswirkungen das Verhältnis zur EU als auch das innerstaatliche Machtgefüge nachhaltig verändern dürfte. Offenbar sieht das Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang weder die eigene Bundesregierung und den Bundestag dazu

in der Lage, sich ihrer Kompetenzen in angemessener Form zu behaupten, noch scheint es den diese Kompetenzen „usurpierenden“ europäischen Organen in rechtlicher Hinsicht über den Weg zu trauen. Den möglichen „casus belli“ hat das Bundesverfassungsgericht unter anderem in der ausdrücklichen Bedingung, die Ankäufe unter dem OMT-Programm müssten „hinsichtlich ihres Volumens begrenzt“ sein, formuliert. Der EuGH hat nicht gezögert, den Fehdehandschuh aufzunehmen, indem er den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts zwar weitgehend entsprochen, eine volumenmäßige Begrenzung des Programms aber ebenso ausdrücklich zurückgewiesen hat. Bei allem Streit über die Maßnahmen der EZB ist auch vom Bundesverfassungsgericht zu fordern, dass es im Verhältnis zu den europäischen Institutionen wie zu Parlament und Regierung, deren politische Verantwortung nun nicht seinerseits „usurpieren“ darf. Das vom Bundesverfassungsgericht gerade erst neu gewonnene Land könnte sich im Ergebnis als ein sumpfiger Morast erweisen.

**Professor Dr. Claus Pegatzky** lehrt öffentliches Wirtschaftsrecht, Regulierungsrecht und Europarecht an der German Graduate School of Management and Law in Heilbronn und ist als Rechtsanwalt in Frankfurt tätig.