

Thema:

Unabhängigkeit oder grenzenlose Macht ?

Einführende Bemerkungen zum Panel 2
des Forums Geldpolitik der DVFA am 31.10.2019
Motto : („ Das Evangelium braucht Rumor.“)

Von Markus C. Kerber

I. Demokratie und Rechtsstaat sind die Visitenkarten der Europäischen Union. Demokratische Prinzip und Rechtsstaatsgebot gehören zu ihrem Selbstverständnis. Beide Prinzipien haben in den europäischen Verträgen eindeutige normative Ausprägung erfahren. Ein Mitgliedsstaat der gegen diese Prinzipien verstößt, muss sich auf ein Verfahren gemäß Artikel 7 EUV gefasst machen.

Bei der EZB sind die europäischen Verträge vom Demokratieprinzip abgewichen. Indes wurde das Rechtsstaatsprinzip für die EZB nicht außer Kraft gesetzt. Ihre Akte können gem. Artikel 263 (4) AEUV vor dem EuGH direkt oder in Deutschland mittelbar vor dem Bundesverfassungsgericht angegriffen werden und zwar mit der Behauptung, sie gingen über die Ermächtigungsgrundlagen hinaus und würden gravierend die Kompetenzordnung zwischen EU und Mitgliedsstaaten verletzen.

Das Prinzip der beschränkten Einzelermächtigung verbietet jedwede autonome Fortentwicklung von Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane und lässt daher die Ausdehnung des Tätigkeitsbereichs der EZB nicht zu. Angesichts ihrer unikaten Unabhängigkeit sowie des Fehlens demokratischer Legitimation besteht Übereinstimmung darin, dass die Zuständigkeit der EZB eng ausgelegt werden muss. Diese enge Auslegung korreliert mit dem Fehlen demokratischer Rechenschaftspflicht und Legitimation.

Mit der ihren unkonventionellen Aufkaufprogrammen (SMP, OMP, APP) ist die EZB deshalb in ein kontroverses Licht geraten, weil gerade wegen

ihres demokratischen Defizits jedwede „kompetenzielle Flexibilität“ inakzeptabel ist.

Dies gilt auch für den berühmten Satz Mario Draghis, die EZB würde alles was nötig ist tun, um den EURO zu verteidigen. Denn es ist nicht und war nie Aufgabe der EZB, den Euro zu verteidigen. Ob und wie gegebenenfalls die Europäische Währungsunion - ein politisches Projekt- verteidigt wird, liegt ausschließlich in der Kompetenz der Regierungen der Mitgliedstaaten der Eurozone. Das Lob, welches Draghi für diesen Satz – gewiss ein Akt überzeugender deklaratorischer Politik – erhalten hat, ist mit den normativen Zuständigkeitsgrenzen der EZB unvereinbar.

Ebenso unvereinbar mit den engen Grenzen der geldpolitischen Kompetenz der EZB ist auch die von ihr postulierte Freistellung durch den EuGH von nahezu allen Beschränkungen ihrer Tätigkeit. Denn der EuGH hat sich erküht, die kompetenziellen Grenzen der EZB danach zu ziehen, wie die EZB ihre Politik nach außen deklariert. Kompetenzgrenzen werden indessen nie danach bestimmt, wie ein Kompetenzträger seine Maßnahmen selbst qualifiziert sondern nach objektiven Gesichtspunkten.

Vor dem Hintergrund beider Urteile des EuGH zu den Zuständigkeitsgrenzen der EZB (OMT und APP) sind Zweifel berechtigt, ob der EuGH dem grundlegenden Gebot der Europäischen Verträge genügt, echten Rechtschutz gegenüber den Akten der EZB zu gewähren. Dies gilt umso mehr, als eine direkte Klage von Bürgern der Europäischen Gemeinschaft gegen die geldpolitischen Maßnahmen der EZB bislang stets an der Zulässigkeit scheiterte.

Sie sehen, sehr verehrte Damen, meine Herren, die Tätigkeit der EZB ist nicht nur Legalitätszweifeln ausgesetzt, sondern befindet sich inmitten einer Legitimitätskrise.

Hierzu hat erheblich beigetragen, dass die EZB -zunächst gegen ihren Willen- eine allumfassende Bankenaufsicht für die Eurozone geworden ist. Das Bundesverfassungsgericht benötigte 174 Seiten, um in seinem Urteil vom 30.07.2019 darzulegen, warum diese Übertragung von höchst souveränitätsaffinen Kompetenzen auf die EZB „noch mit den Ermächtigungsgrundlagen des Artikel 127 AEUV vereinbar“ sei.“

Damit ist die institutionen-ökonomische Diskussion darüber, ob eine supranationale geldpolitische Instanz auch supranationale Aufsichtsfunktionen im Bankenbereich erhalten sollte, nicht erledigt. Denn die Interessenkonflikte zwischen Bankenaufsicht und geldpolitischer Entscheidungen können schwerlich abgestritten werden.

So fragte Bundesverfassungsrichter Müller in der mündlichen Verhandlung des Bankenunionverfahrens am 28.11.2018: „Und nun soll der Hund auf die Wurst aufpassen?“ Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Legitimitätskrise über Legalitätszweifel hinaus zu prinzipiellen Hinterfragungen im Milieu von Zentralbankern geführt hat. Das Memorandum der Ex-Notenbanker vom 4.10.2019 spricht eine deutliche Sprache.

II. Der ehemalige stellvertretende Gouverneur der Bank of England, Sir Paul Tucker, hat den sprunghaft wachsenden Einfluss der Zentralbanken auf die Wirtschaftspolitik nach der Krise 2007/2008 zum Anlass genommen, darüber nachzudenken, ob und unter welchen Bedingungen das bisherige Konzept von *Centralbankism* zukunftsträchtig ist. Dabei verweist er auf die nach westlichem Verständnis einzigartige Unabhängigkeit der Zentralbanken, die in diesem Ausmaß nur noch mit Streitkräften und rechtsprechender Gewalt vergleichbar sei. Tuckers Vergleich hinkt. Dies liegt an seinem groben Denkfehler:

- Gerichte wenden Recht an. Dass sie an das Recht gebunden sind, versteht sich in Rechtsstaaten von selbst. Ihre Funktion ist die Streitschlichtung durch Anwendung des Rechtes. Zentralbanken dagegen sind nicht Rechtsanwender, sondern haben ein mehr oder weniger weites Mandat und orientieren ihre Tätigkeit an Zielvorgaben - sei es Preisstabilität, sei es Vollbeschäftigung. Der hierzu dienende Instrumentenkasten ist höchst kompliziert und im Unterschied zur Rechtsanwendung durch Amtsgerichte oder Verfassungsgerichte von der breiten Öffentlichkeit nicht oder nur schwer durchschaubar.

- Streitkräfte sind die exekutivste Form von Regierungsmacht. Ihr Tätigwerden setzt immer einen entsprechenden Befehl der Regierung - gegebenenfalls verbunden mit einer Legitimierung durch einen Parlamentsbeschluss - voraus. In welchem Maße parlamentarischer Einfluss für ihr Tätigwerden notwendig ist, ist in den westlichen Demokratien unterschiedlich geregelt. Auch im Einsatz - und gerade aufgrund der Sensibilität westlicher Gesellschaften gegenüber Blutopfern - unterliegen sie einer starken faktischen wie politisch-institutionellen Rechenschaftspflicht. Demgegenüber ist die Rechenschaftspflicht von Zentralbanken dadurch erleichtert, dass sie auf einem Gebiet tätig werden, für das im Verhältnis zum großen Publikum vollständige Informationsasymmetrie herrscht. Die Entwicklung der Politik der EZB seit 2007/2008 veranschaulicht die Selbstermächtigung von Zentralbankereliten, die der Meinung sind, nicht einmal gegenüber dem deutschen Verfassungsgericht rechenschaftspflichtig zu sein. Bei den bisherigen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht wegen OMT und PSPP- also beiden Anleihenkaufprogrammen – hat sich Mario Draghi stetig geweigert, vor dem Zweiten Senat seine Politik zu erläutern. In diesem Punkt setzt er die Tradition von Jean-Claude Trichet fort, der indessen – in der Form höflicher – dem Gericht brieflich erwidert hatte.

Tucker sorgt sich um die Legitimität der Entscheidungsmacht von Zentralbanken. Indessen vermisst der kundige Leser in Tuckers 600 seitigem Werk Stellungnahmen zur Selbstermächtigungspolitik der EZB sowie zur Aufgabenerweiterung der EZB um die Bankenaufsicht. Hier bleibt Tucker - ein festes Mitglied des internationalen Finanz-Establishment - sehr allgemein und begnügt sich in der Danksagung für das Zustandekommen seines quantitativ imposanten Werkes mit der Aufzählung von mehr als 200 Mitgliedern des politischen und akademischen Establishments, denen er ausdrücklich für ihre Hilfe beim Entstehen des Buches dankt. Ob dieser Hinweis auf seine Verankerung in den globalen Eliten notwendig gewesen wäre, um den Gehalt seines Buches zu belegen, mag dahingestellt sein. Jedenfalls scheint es Tucker für die Legitimität seines Anliegens wichtig gewesen zu sein, darauf zu

verweisen, dass er mit so inkompetenten Mitgliedern der Französischen Zentralbank wie Sylvie Goulard gesprochen hat.

III. Politische Unabhängigkeit als Schrittmacher von Ausnahmebefugnissen?

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung ist die Erörterung der Frage überfällig, ob das von Deutschland praktizierte, für die EZB geforderte und schließlich von den traditionellen Weichwährungsländern nolens volens akzeptierte Konzept der politischen Unabhängigkeit der EZB, diese vor dem Primat des Politischen hinreichend schützt und sicherstellt, dass sich die EZB an ihr Mandat hält.

Das Konzept der Unabhängigkeit einer Zentralbank ist die Antwort darauf, dass Geld vom Staat aus dem Nichts geschöpft wird und daher in besonderer Weise anfällig für eine Geldwertdestabilisierung im fiskalischen Interesse des Staates ist. Mit der Unabhängigkeit einer Zentralbank will man die Verantwortlichen der Geldpolitik vor dem Zugriff der Regierung und ihren Weisungen, also vor dem Potential politischer Willkür, schützen. Dieses Konzept der Unabhängigkeit hat bislang nur auf nationaler Ebene funktioniert. Denn nur auf nationaler Ebene konnte die Zentralbank durch ihre Zinspolitik den nationalen Finanzminister für eine nichtstabilitätsorientierte Fiskalpolitik abstrafen. Bei einer supranationalen Zentralbank wie der EZB und sehr unterschiedlichen, zum Teil vorbildlichen, zum Teil nachlässigen nationalen Fiskalpolitiken ist eine differenzierte geldpolitische Sanktionierung schon deshalb unmöglich, weil es nur eine einheitliche Geldpolitik gibt.

Darüber hinaus wohnte dem Konzept der Unabhängigkeit stets, wenn nicht ein Denkfehler, so eine Denklücke inne. Es wurde zwar immer wieder auch von der EZB als eine quasi-institutionelle Garantie für Stabilitätspolitik und Preisstabilität dargestellt. Indessen hat sich, wahrscheinlich aus Interessengründen niemand an folgende Tabu-Frage herangewagt:

Schützt die Unabhängigkeit einer Zentralbank, also ihre formale Freiheit von Weisungen der Regierung, diese auch davor, dass –ihre Befugnisse von Personen ausgeübt werden, die insgeheim andere als

stabilitätspolitische Ziele verfolgen wollen. In einem solchen Fall würde zwangsläufig ihr stabilitätspolitisches Mandat überschritten.

Die formale Unabhängigkeit, sprich Weisungsfreiheit der EZB war also nur die notwendige Bedingung für ihre langfristige Verpflichtung auf Stabilitätspolitik. Indessen fehlte die zusätzliche, hinreichende Bedingung, dass die Personen, die zu ihrer Leitung ernannt werden, sich auch diesem Ziel verpflichtet fühlen. Dies ist nicht bei allen Mitgliedern des Direktoriums der EZB gewiss. Eine supranationale Zentralbank ist also, hinsichtlich ihres stabilitätspolitischen Kurses, viel stärker gefährdet als eine nationale Zentralbank.

Diese Gefahr geht einher mit tristen Feststellung der EZB-Praxis:

- Die EZB stellt souverän fest, wann auf den Märkten für Staatsanleihen Störungen eingetreten sind. Dies gilt heute für die Störung der Preisstabilität im Sinne einer gewillkürten Inflationsbestimmung der EZB und einer kaum noch nachvollziehbaren Ursachenverortung der bisherigen Verfehlung der Inflationsziele.

- Sie entscheidet, welche Maßnahmen zur Bewältigung dieser Störungen erforderlich sind und sie fühlt sich von der Bindung an das Recht und seine Grenzen befreit. Der bisherige EZB-Präsident verachtet das BVerfG und erwähnt vorzugsweise den EuGH mit seiner Deutung des EZB Mandats als „flexibel“

- Die EZB fühlt sich ebenso frei, über die Dauer der Suspendierung tragender Normen der EWU, bspw. des Verbots der Intervention auf den Anleihemärkten zur Staatsfinanzierung zu befinden, um dann Ausnahmemaßnahmen als zukünftige Komponente von Standardpolitik zu qualifizieren.

Im Klartext: Die EZB postuliert Freiheit vom Recht und die Befugnis zur Selbstermächtigung also zur kompetenziellen Entgrenzung. Dieser

Diskurs –unabhängig von seiner Beliebtheit bei den Kapitalmärkten –
zeichnet den Weg in die Diktatur vor.

So ist mit deutschem Zutun aus dem Prinzip der Unabhängigkeit die Allmachtsphantasie der EZB-Banker entstanden. Eine Institution auf deutschen Hoheitsgebiet besetzt mit Personen, die dieses diktatorische Regime versuchen, den Deutschen schmackhaft zu machen, hat im Namen Europas das erreicht, was der brillante und ebenso berüchtigte NS-Jurist Carl Schmitt¹ in seiner „Politischen Theologie“ formulierte: Souveränität im Sinne völliger Freiheit, über den Ausnahmezustand und seine Überführung in den Normalzustand zu befinden.²

Wir werden sehen, ob sich alle Vertreter im EZB-Rat diese Praxis auf Dauer gefallen lassen. Ihnen sei ins Stammbuch geschrieben: „*Mehr Luther wagen !*“

¹ Carl Schmitt gehörte zu jenen Juristen, die den Röhm-Putsch rechtfertigten (Deutsche Juristenzeitung, Der Führer schützt das Recht.)Nähere Hinweise bei Rüthers, Carl Schmitt im Dritten Reich, München 1990 S. 76 ff.

² Carl Schmitt, Politische Theologie , 2.Auflage 1934 S. 11