EuroPOLIS

Markus C. Kerber

Stabilitätsauftrag und Bundesbankautonomie

Ein Nachtrag zur Dissertation von Frauke Brosius-Gersdorf[1]

Gelegentlich der Nominierung von *Frauke Brosius-Gersdorf* für das Amt der Bundesverfassungsrichterin war die öffentliche Debatte über die Eignung der Kandidatin dadurch angeheizt und zum Teil entstellt worden, dass von einem „Plagiatsjäger" die Behauptung aufgestellt wurde, die Dissertation von Brosius-Gersdorf beruhe auf den Gedanken ihres Ehemanns. Dieser hatte nach der Promotion seiner Gattin eine Studie zur verfassungsrechtlichen Legitimation der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand eingereicht[2]. Die von dem „Plagiatsjäger" erhobenen Vorwürfe[3] sollen an dieser Stelle weder untersucht noch gewürdigt werden. Es ist schon für sich genommen erstaunlich, welche Wellen in der Öffentlichkeit die Behauptung selbsternannter Qualitätsskontrolleure mit einschlägigen politischen Überzeugungen schlagen können, ohne dass die Betroffenen sich hiergegen zu wehren vermögen. Da die Reputation das Kostbarste ist, worüber ein Wissenschaftler verfügt, sind anhaltende Schäden auch dann unvermeidbar, wenn im Nachhinein alle Vorwürfe entkräftet werden.

Die folgenden Zeilen verharren indessen bei dem Versuch, die Dissertation von Brosius-Gersdorf hinsichtlich ihres Gehaltes zusammenzufassen und sie aufgrund der nach 1997 eingetretenen Entwicklung in dem Sinne zu würdigen, ob das Ergebnis und die Prognose ihrer Untersuchung – aufgrund der zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklung der Realität – einer Vertiefung bedürfen.
Wie Brosius-Gersdorf in ihrer Schlussbetrachtung „in ernüchternder Kürze" selbst dartut, verfügte die Bundesbank weder vor noch nach Eintritt der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion über die nach dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes gebotenen demokratischen Legitimation. Ihre Unabhängigkeit von den im Grundgesetz vorgesehenen demokratischen Legitimationsmethoden sei aber gerechtfertigt und geboten gewesen, weil sich aufgrund ihrer Besonderheit Geldpolitik nicht demokratischen Legitimationszyklen unterworfen werden dürfe. Dies folgt nach Brosius-Gersdorf zutreffend aus der Aufgabenzuweisung der Bundesbank für die Sicherung der Geldwertstabilität[4].

Diese von den meisten Ökonomen unterstützten institutionenökonomischer Überlegungen[5] haben schließlich dazu geführt, dass die funktionalitätsgebotene, demokratie-legitimatorische Ausnahme für die Geldpolitik durch Art. 88 Satz 2 GG

[1] Deutsche Bundesbank und Demokratieprinzip, Eine verfassungsrechtliche Studie zur Bundesbankautonomie vor und nach der dritten Stufe der europäischen Währungsunion, Berlin 1997.
[2] Gersdorf, Das öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie und Wirtschaftlichkeitsprinzip, Berlin 2000
[3] Vergl. hierzu www.plagiatsgutachten.com/blog/ghostwriting-verdacht-brosius-gersdorf/
[4] Brosius-Gersdorf, Deutsche Bundesbank und Demokratieprinzip Berlin 1997 Seite 176, Seite 204
[5] Vergl. hierzu Issing, Einführung in die Geldpolitik 5. Auflage München 1993

auch für die Übertragung der Geldpolitik auf die Europäische Zentralbank gelten soll. Da Brosius-Gersdorf diese Rechtfertigung des Demokratiedefizits für dessen Fortschreitung für die Europäische Währungsunion aus den vorgenannten Funktionalitätsgesichtspunkten gutheißt[6], scheint sie der Meinung zu sein, eine Funktionalitätsprognose für die Europäische Zentralbank vornehmen zu können.

Es ist gewiss niemandem vorzuwerfen, 1997 die Entscheidungspraxis der Europäischen Zentralbank, insbesondere die von ihr initiierten Kompetenzerweiterungen um die Bankenaufsicht, nicht vorausgesehen zu haben. Indessen zeigt die reale Entwicklung der EWU nicht nur, wie schwierig es ist, die Entwicklung von Gemeinschaftskompetenzen der EU realistisch einzuschätzen, sondern auch die eigendynamischen kompetenziellen Erweiterungen vorauszusehen.
Indes hätte Brosius-Gersdorf bei der Analyse des Aufbaus und der Organisation des ESZB[7] neben ihrer filigranen dogmatischen Analyse auch das seit langem bekannte Eigeninteresse europäischer Institutionen, ihren Machtzuwachs herbei zu argumentieren, berücksichtigen können. Die von ihr mehrfach beschworene Funktionsgebotenheit eines Demokratiedefizits von Zentralbanken ist für sich genommen gewiss eine notwendige Bedingung für eine auf Geldwertstabilität angelegte Geldpolitik. Indessen gewährleistet sie nicht, dass diese Geldwertstabilität stets erreicht wird und noch weniger, dass eine Gemeinschaftsinstitution wie die EZB auf Grund des Gebots gem. Art. 88 Satz 2 GG dauerhaft durch die Präsenz der Bundesbank in ihren Gremien darauf verpflichtet werden kann, Geldwertstabilität vorrangig anzustreben und durchzusetzen. Dabei kommt es nicht so sehr darauf an, dass, wie nach der Corona-Krise eingetreten, die Inflationsraten in einen überschaubaren Zeitraum zweistellig wurden, sondern dass die EZB trotz der Präsenz der Bundesbank im EZB-Rat – wenn auch nur mit einer Stimme und dies nicht mal permanent – daran gehindert werden kann, den geldpolitischen Instrumentenkasten um Anleihekäufe, die gewiss das *fine tuning* des Offenmarkgeschäftes weit überschreiten, dauerhaft zu ergänzen.
Schaut man sich die Bilanz der EZB seit den ersten Anleihekäufen 2010 im Rahmen des sogenannten Security-Market-Programms (SMP) an, so hat sie einen geldpolitischen Instrumentenweg bestritten, der vom SMP über das OMT und das PSPP zu einer mit Staatsanleihen aufgeladenen Billionen-schweren Bilanz des Eurosystems führte und damit die Geldmenge in einer Weise aufblähte, wie es sich die Bundesbank nie getraut hätte. Hinzu kommt, dass die EZB sich selbst autorisiert, Störungen des sogenannten geldpolitischen Transmissionsmechanismus durch Anleihekäufe zu „entstören“ (das sogenannte TPI Transmission Protection Instrument).
Die seit Vollendung der dritten Stufe der Währungsunion eingetretene geldpolitische Entwicklung straft jene Prognosen ab, die der Meinung waren durch den Funktionalitätsvorbehalt des Artikels 88 Satz 2 GG sicherstellen zu können, dass die Bundesbank innerhalb des ESZB stabilitätspolitisch riskante Experimente verhindern würde. Dies liegt an einer institutionellen Konstruktion, bei der die für die Geldpolitik – und seit 2014 auch für die Bankenaufsicht – zuständige operativ verantwortliche EZB Gemeinschaftsunternehmen der nationalen Zentralbanken des Eurogebiets ist und gleichwohl als Gemeinschaftsunternehmen den nationalen Zentralbanken als ihren Muttergesellschaften zum Vollzug ihrer Politik Weisungen

[6] Vgl. Brosius-Gersdorf, ebenda Seite 380 f.
[7] Brosius-Gersdorf, ebenda Seite 283 f.

zu erteilen berechtigt ist. Eine institutionenökonomische Konstruktion, bei der das Gemeinschaftsunternehmen (EZB) den unabhängigen Muttergesellschaften (also den NZB darunter die Bundesbank) Weisungen erteilen kann, lässt für die Unabhängigkeit der Bundesbank keinerlei Raum, es sei denn, es geht um Liquiditätsnothilfen und all diejenigen Geschäfte, die in Art 14 der EZB-Satzung als Teil der NZB-Kompetenz bezeichnet werden.

Zusammenfassend gilt:
Die Lektüre der Dissertation von Brosius-Gersdorf lockt und lohnt. Die gekonnte, filigrane Entfaltung verfassungsrechtlicher Dogmatik veranschaulicht allerdings, wie irrtümlich die deutsche Auffassung ist, dass die europäische Rechtsentwicklung - dort wo sie von massiven nationalen Interessen getrieben wird (so dem Wunsch Frankreichs, die D-Mark abzuschaffen oder dem Beharren Draghis, die Zinsen für italienische Staatsanleihen durch massive Anleihenkäufe zu senken) rechtlich schwer einzuhegen ist.
Die Bundesbank führt heute innerhalb des Eurosystems ein kümmerliches Dasein, welches der Bedeutung der deutschen Volkswirtschaft innerhalb des Eurowährungsgebiets nicht entspricht. Das Bundesverfassungsgericht hat es bislang nicht geschafft oder nicht schaffen wollen, im Rahmen seiner ultra vires-Rechtsprechung den kompetenziellen Selbstermächtigungen der EZB eindeutige rechtliche Grenzen zu ziehen und diese auch vollstreckungsrechtlich abzusichern[8]. Insofern ist die gründliche, höchst systematische und juridisch- filigrane Dissertation von Brosius-Gersdorf ein Dokument politischer Naivität. Das nimmt dem Werk aber weder seine methodische Majestät noch den originellen juristischen Gehalt.

[8] Vergl. hierzu Degenhart/ Horn/ Murswiek/ Kerber, Das Anleihekaufprogramm der Europäischen Zentralbank vor dem Verfassungsgericht und dem Gerichtshof der Europäischen Union. Dokumentation der Verfahrensschriftsätze, Band 118 der Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, Baden-Baden 2021