



Aktionskreis Stabiles Geld

Kritische Anmerkungen zum Urteil des EuGH über den OMT-Beschluss der EZB

Prof. Dr. Ralph Hirdina, Hochschule Aschaffenburg

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat über den OMT-Beschluss der EZB gerichtet. Herausgekommen ist dabei ein Urteil ohne klare Kriterien und mahnende Worte an die EZB, die Grenzen ihres Mandats strikt zu achten. Eine verpasste Chance, die die Glaubwürdigkeit der europäischen Institutionen weiter untergraben könnte.

Der OMT-Beschluss der EZB ist europarechtskonform, so das Urteil des EuGH vom 16.06.15. Eine rechtliche Einschätzung, die kaum anders zu erwarten war. Vor diesem Hintergrund ist das Urteil des EuGH wenig spektakulär. Die politische Dimension des Urteils ist allerdings nicht zu unterschätzen. Der Bürger spürt die Ohnmacht des Rechts, wenn es um den Schutz des Geldwertes und seiner Ersparnisse geht. Das Urteil des EuGH dürfte, allerdings nicht, wie es Gerichtsurteilen eigentlich wesensimmanent ist, den notwendigen Rechtsfrieden schaffen. Es hat das ungute Potential, die Lager der Befürworter und Gegner von „unkonventionellen Eurorettungsmaßnahmen“ durch die EZB weiter zu spalten. Aus juristischer Sicht ist das EuGH-Urteil durchaus interessant, zumal ihm zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Maßnahmen der EZB zur Stützung der Eurozone doch auch Grundsätzliches entnommen werden kann, das perspektivischen Charakter hat.

Eingangs sei kurz der Gegenstand des Verfahrens, über den der EuGH zu befinden hatte, in Erinnerung gerufen. Mit Pressemitteilung vom 6. September 2012 gab die EZB Beschlüsse über ein Programm bekannt, mit dem das ESZB ermächtigt wird, Staatsanleihen von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes an den Sekundärmärkten zu erwerben, sofern bestimmte Voraussetzungen gegeben sind. Diese als Outright-Monetary-Programm (OMT) bezeichnete Maßnahme sollte Störungen des geldpolitischen Transmissionsmechanismus beheben, die durch die besondere Situation der Staatsanleihen bestimmter Mitgliedsstaaten hervorgerufen werden, und die Einheitlichkeit der Geldpolitik sicherstellen. Gegen den OMT-Beschluss erhoben eine Vielzahl von Einzelklägern, Peter Gauweiler, Bruno Bandulet u.a., Roman Huber u.a., Johann Heinrich von Stein u.a., sowie die FRAKTION DIE LINKE im Deutschen Bundestag Klage zum Bundesverfassungsgericht mit dem Argument, der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung müssten gegen die Umsetzung des OMT-Beschlusses durch die Deutsche Bundesbank einschreiten, sofern die EZB durch den OMT-Beschluss ihr geldpolitisches Mandat überschreitet. Schließlich habe der Deutsche Bundestag der EZB als Organ der Europäischen Union, so das wesentliche Rechtsargument, nur die Befugnis zur Geld- und nicht zur Wirtschaftspolitik übertragen. In diesem Zusammenhang richtete das

Bundesverfassungsgericht Fragen an den EuGH zum Umfang des geldpolitischen Mandats der EZB im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens.

Zur Umsetzung des OMT-Beschlusses kam es jedoch nie. Der OMT-Beschluss wurde durch andere Maßnahmen der EZB abgelöst, wie das am 22. Januar 2015 beschlossene erweiterte Aufkaufprogramm für Vermögenswerte (EAPP) der EZB mit einem Gesamtvolumen von über einer Billion Euro, auch als Quantitative Easing (QE) bezeichnet. Bis voraussichtlich Ende September 2016 kauft die EZB Staatsanleihen und andere Kreditforderungen von Teilnehmerstaaten der Eurozone mit Ausnahme solcher Griechenlands im Wert von 60 Milliarden Euro monatlich, um die schleppende Kreditvergabe durch Banken in der Eurozone anzukurbeln. Das griechische Bankensystem wird schon seit einiger Zeit über ELA-Notkredite (Emergency Liquidity Assistance) der griechischen Notenbank am Leben gehalten, da die EZB griechische Staatsanleihen mit Blick auf ihre Bonität nicht mehr als Sicherheiten für Notenbankkredite akzeptieren kann. Die ELA-Notkredite stützen das eng mit dem griechischen Staat verflochtene Bankensystem mit Billigung der EZB bis zu einem Volumen von inzwischen 90 Milliarden Euro. Dies geschieht, obwohl nach den Statuten der EZB ELA-Notkredite nur an kreditwürdige Banken gegeben werden dürfen. Erhebliche Zweifel an der Kreditwürdigkeit des griechischen Bankensystems mit Blick auf seine Kapitalausstattung stehen seit geraumer Zeit im Raum. Seit die neu gewählte griechische Syriza-Regierung mit Rückendeckung einer Volksabstimmung des griechischen Volkes einschneidenden Reformauflagen der Geldgeber zur Verlängerung des griechischen Hilfspaktes eine klare Absage erteilt und auch den Ende Juni 2015 fälligen IWF-Kredit nicht bedient hat, scheint die Rückführung der ELA-Notkredite mehr als fraglich. Die ausgereichten ELA-Kredite an das griechische Bankensystem und von der EZB gehaltene griechische Staatsanleihen i.H.v. 30 Milliarden Euro summieren sich zu einem beachtlichen Ausfallrisiko i.H.v. insgesamt 120 Milliarden Euro in den Büchern der EZB.

Das QE-Programm und die griechischen ELA-Notkredite mussten vom EuGH nicht auf ihre europarechtliche Konformität überprüft werden. Verfahrensgegenstand vor dem EuGH war allein der nie umgesetzte OMT-Beschluss, nicht aber das QE-Programm oder die ELA-Notkredite. Nachdem klar war, dass das OMT-Programm rechtlich angegriffen würde, legte die EZB mit dem QE-Programm nach. Langwierige Gerichtsverfahren können mit dem Takt der Ankündigung und Umsetzung neuer Programme der EZB nicht Schritt halten. Das unbefriedigende Ergebnis hierbei ist, dass der EuGH über den OMT-Beschluss zu urteilen hat. Nachfolgeprogramme wie das QE-Programm oder die griechischen ELA-Notkredite werden aber, weil sie nicht Gegenstand des Klageverfahrens sind, einer Rechtsprüfung erst gar nicht unterzogen. Nach dem Verfahrensrecht darf der EuGH also in diesem Fall nur den OMT-Beschluss beurteilen. Der europäische Bürger bekommt daher mit dem EuGH-Urteil eine Entscheidung, die ins Leere läuft, weil für ihn derzeit nur die Auswirkungen des laufenden QE-Programms und der gewährten griechischen ELA-Kredite relevant sind, die aber gerade keiner rechtlichen Prüfung unterzogen sind. Schon mit Blick auf den weit fortgeschrittenen Umsetzungsstatus der neuen Programme erscheinen rechtliche Schritte gegen diese aussichtslos zu sein. Hier wird die „Schwerfälligkeit“ des Rechts bei der Beurteilung von Maßnahmen des europäischen Krisenmanagements nur allzu deutlich. Dem schnellen faktischen Handeln der EZB mit erheblichen, unumkehrbaren finanziellen Auswirkungen ist mit Klagen offenbar nicht

beizukommen. Die Vorlagefrage zur Rechtmäßigkeit des OMT-Beschlusses zum EuGH dokumentiert aber, dass Gruppierungen zunehmend nicht mehr gewillt sind, dem Tun der EZB tatenlos zuzuschauen. Die EZB läuft Gefahr, ihre Glaubwürdigkeit zu verspielen. Das Vertrauen der Bürger in die Rechtmäßigkeit der Geldpolitik der EZB ist ein Stück weit erschüttert, wie sich aus der Klage gegen den OMT-Beschluss ablesen lässt.

Das Urteil des EuGH zum OMT-Beschluss stützt vordergründig die Maßnahmen der EZB. Der interessierten Öffentlichkeit wird signalisiert, die EZB beachte ihr geldpolitisches Mandat strikt und betreibe keine Fiskalpolitik, insbesondere keine verbotene Staatsfinanzierung. In diesem Punkte bedarf das EuGH-Urteil genauerer Betrachtung. Nachfolgend seien die folgenden materiell-rechtlichen Kernaussagen der Entscheidung genannt:

- Da die Geldpolitik in der Währungsunion einheitlich sein soll und ihr vorrangiges Ziel die Sicherung der Preisstabilität ist, gehört das OMT-Programm zum Bereich der Währungspolitik und fällt damit unter die Befugnisse des ESZB.
- Das OMT-Programm soll eine ordnungsgemäße Transmission der Geldpolitik sicherstellen. Eine Störung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus ist daher geeignet, die Entscheidungen des ESZB in einem Teil des Euro-Währungsgebietes ins Leere laufen zu lassen und damit die Einheitlichkeit der Geldpolitik zu beeinträchtigen.
- Der Kauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt ist als Offenmarktgeschäft von den Unionsverträgen vorgesehen. Auch wenn das OMT-Programm mittelbare Auswirkungen auf die Erreichung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen haben kann, ist es nicht als eine wirtschaftspolitische, sondern als geldpolitische Maßnahme anzusehen.
- Indem das ESZB eine Mindestfrist zwischen der Ausgabe eines Schuldtitels auf dem Primärmarkt und seinem Ankauf an den Sekundärmärkten einzuhalten gewillt ist und das Kaufvolumen nicht bekannt ist, wird das Verbot der monetären Finanzierung von Mitgliedstaaten nicht umgangen.
- Das OMT-Programm wahrt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Denn das Programm ist geeignet, zur Preisstabilität beizutragen. Bei einer Störung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus ist das Programm auch erforderlich und seine Durchführungsbedingungen stehen auch in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel der Einheitlichkeit der Geldpolitik.

Soweit der materiell-rechtliche, theoretische Argumentationsstrang des EuGH. Das Urteil ist für sich betrachtet ein rechtstheoretisch in sich stimmiges Argumentationsgebäude, das bei einem Abgleich mit der Realität in der Eurozone in sich zusammenzustürzen droht. Eine Diskrepanz zwischen den rechtstheoretischen Ausführungen im Urteil des EuGH und der wahren Faktenlage in der Eurozone ist unschwer auszumachen.

- Als das OMT-Programm von der EZB angekündigt wurde, war der Markt nicht mehr bereit, hochverschuldeten Staaten und wirtschaftlich schwachen Krisenländern der Eurozone zu schuldnergünstigen Zinssätzen risikoreiche, neu begebene Staatsanleihen abzunehmen.
- Nur durch die Intervention der EZB konnten sich Krisenstaaten der Eurozone am Finanzmarkt noch Geld leihen.

- Mit dem QE-Programm tritt das ESZB als potenter und stets solventer Käufer für Staatsanleihen in der Eurozone auf. Das Volumen des Programms ist für den Markt transparent und damit ist eine echte Preisbildung am Primärmarkt kaum möglich. Das ESZB finanziert und subventioniert jedenfalls teilweise die Staatshaushalte und Anschlussfinanzierungen der Euroteilnehmerstaaten, und auch jener Staaten, die eine Hilfe der Notenbank gar nicht bräuchten.
- Die ELA-Kredite der griechischen Notenbank an das griechische Bankensystem mit Billigung der EZB ist eine Staatsfinanzierung Griechenlands par Excellence, zumal sich der griechische Staat nur noch über das selbst marode heimische Bankensystem refinanzieren kann.
- Die EZB fungiert über das QE-Programm und die griechischen ELA-Notkredite längst als fiskalpolitischer Akteur. Der Einstieg in diese Rolle erfolgte seinerzeit durch den OMT-Beschluss. Die EZB versucht mit monetären Mitteln die Eurozone in ihrer jetzigen Zusammensetzung zu erhalten. Sie ist zunehmend nolens volens der Ersatz für eine europaweite Transferunion und der faktisch fiskalpolitische Kitt der Eurozone, indem sie über ihre Bilanz einen europäischen Länderfinanzausgleich von gigantischem Ausmaß abwickelt, ohne dass die Unionsverträge einen solchen vorsehen würden.

Hierüber verliert der EuGH nicht ein einziges Wort. Das mag am juristischen Verfahrensgegenstand liegen, der besagt, das angerufene Gericht möge sich tunlichst mit dem konkreten Streitgegenstand befassen. Nur das OMT-Programm, das gar nicht umgesetzt wurde, stand zur rechtlichen Beurteilung an. Dem EuGH war es im Rahmen des OMT-Verfahrens aber nicht verwehrt, ermahmend an die Trennlinie zwischen Geld- und Fiskalpolitik zu erinnern und hierfür Kriterien zu entwickeln. Vermutlich wollte er dies aus politischen Gründen nicht. Nochmals den EuGH im Zusammenhang mit dem QE-Programm und den griechischen ELA-Notkrediten anzurufen, scheint aus heutiger Sicht kaum erfolversprechend. Sicher werden sich juristische Argumente für die Rechtmäßigkeit des QE-Programms und der ELA-Kredite mit dem Hinweis auf den weiten Ermessensspielraum der EZB bei der Umsetzung ihrer Geldpolitik finden. Juristisch valide Gegenargumente prallen, wie das Urteil des EuGH zum OMT-Beschluss zeigt, am politischen Wunsch ab, die strukturell heterogene Eurozone auf Biegen und Brechen zusammenzuhalten. Die Rechnung für die EZB-Rettungsinterventionen bekommt der Steuerzahler oder der Sparer der Kreditgeberstaaten früher oder später, direkt oder indirekt, präsentiert. Solange die EZB Staatsanleihen von Eurostaaten schlechter Bonität in ihre Bücher nimmt, schlummern in ihrer Bilanz hohe finanzielle Risiken, die sich realisieren, wenn ein Staat der Eurozone zahlungsunfähig wird. Die Interventionen der EZB haben längst das Bild über die wahre Bonität mancher Euroteilnehmerstaaten verzerrt. Kaum zu erwarten, dass der EuGH dies in dieser Deutlichkeit einmal sagen wird.

Die Empfehlung der Euroteilnehmerstaaten Italien, Griechenland, Spanien, Portugal, Frankreich, Irland, Finnland und die Niederlande an den EuGH, die Klage gegen den OMT-Beschluss schon für unzulässig zu erklären, mutet angesichts der materiell-rechtlichen Bedenken gegen die Maßnahmen der EZB wie das QE-Programm und die griechischen ELA-Notkredite als Versuch an, jede Diskussion über die Rechtmäßigkeit der Eurorettungsmaßnahmen der EZB schon im Keim zu ersticken. Hier entsteht der Eindruck, heikle europarechtliche Fragen wie die Einhaltung des geldpolitischen Mandats durch die EZB

sollen erst gar nicht einer Rechtsprüfung unterzogen werden. Umso mehr hätte man sich klare mahnende Wort des EuGH gewünscht, dass die EZB weder direkt noch indirekt Fiskalpolitik betreiben darf und auch diese gefährliche Grauzone nicht betreten sollte.

Gerichtshof der Europäischen Union, Pressemitteilung Nr. 70/15 vom 16. Juni 2015, Urteil in der Rechtssache C-62/14; <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp150070de.pdf>

Urteil des EuGH vom 16. Juni 2015 in der Rechtssache C-62/14, OMT-Beschlüsse, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=165057&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>