



Aktueller Begriff Europa

Zur Vereinbarkeit des OMT-Programms der EZB mit Unionsrecht – Schlussanträge in der Rechtssache C-62/14 (Gauweiler u.a.)

Der Rat der Europäischen Zentralbank (EZB) hat in einer Pressemitteilung am 6. September 2012 einen Beschluss über ein Programm für Outright Monetary Transactions (OMT) bekanntgegeben. Die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen dieses Programm, die derzeit Gegenstand von Verfahren beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sind, werden maßgeblich durch Fragen zur Auslegung der unionsrechtlichen Handlungsbefugnisse der EZB bestimmt. Daher hat das BVerfG die Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) am 14. Januar 2014 erstmals unionsrechtliche Fragen zur Vorabentscheidung gemäß Art. 267 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV) vorgelegt. Zu dieser Rechtssache C-62/14 (Gauweiler u.a.) hat der Generalanwalt (GA) beim EuGH am 14. Januar 2015 seine Schlussanträge vorgelegt. Hiernach verletze das OMT-Programm der EZB unter bestimmten Bedingungen weder das währungspolitische Mandat der EZB noch das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung gemäß Art. 123 AEUV.

Hintergründe: Im Jahr 2012 erhöhten sich die Risikoprämien für Staatsanleihen von Euro-Mitgliedstaaten erheblich, und es wuchsen Zweifel am Bestand der Währungsunion insgesamt. Die EZB sah hierdurch die Übertragung der geldpolitischen Impulse der EZB auf die Realwirtschaft gefährdet. Durch Ankäufe von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt im Rahmen des OMT-Programms sollen die Renditen für die Staatsanleihen bestimmter Mitgliedstaaten gesenkt werden, um dadurch Störungen der geldpolitischen Transmissionsmechanismen zu beseitigen. Die vorgesehenen Sekundärmarktkäufe sollen zulässig sein, wenn und solange die betreffenden Länder zugleich an einem Hilfsprogramm insbesondere des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) teilnehmen. Der Umfang des Programms ist ex ante nicht quantitativ beschränkt, und es soll eine Gleichbehandlung mit privaten Gläubigern bei den Anleihebedingungen akzeptiert werden.

Im Wege von Verfassungsbeschwerden und eines Organstreitverfahrens wurde das BVerfG mit verfassungsrechtlichen Fragen zum OMT-Programm befasst. Obgleich das OMT-Programm bislang nicht eingesetzt worden ist, muss das BVerfG insbesondere über die Mitwirkungsbefugnis der Deutschen Bundesbank an seiner zukünftigen Umsetzung sowie über Handlungs- oder Unterlassungspflichten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG in Bezug auf das OMT-Programm entscheiden. Diese Pflichten könnten sich – insbesondere mit Blick auf die nationale Budgethoheit als nicht übertragbarer Bereich der Verfassungsidentität – daraus ergeben, dass der OMT-Beschluss gegen das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung gemäß Art. 123 Abs. 1 AEUV verstieße. Zudem könnte die EZB mit dem OMT-Programm ihr geld- und währungspolitisches Mandat gemäß Art. 119, 127 ff. AEUV in offensichtlicher und

Nr. 2/15 (22. Januar 2015) © 2015 Deutscher Bundestag

Verfasser: RR Hannes Rathke, RRef. Stefan Martini

Fachbereich Europa (PE 6), Telefon: +49 30 227-38662, vorzimmer.pe6@bundestag.de

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung P, Platz der Republik 1, 11011 Berlin.



strukturell bedeutsamer Weise überschreiten. Ein solches Handeln *ultra vires* könne nach Ansicht des BVerfG nur bei einer einschränkenden Auslegung des OMT-Programms durch den EuGH verneint werden.

Schlussanträge: Nach Ansicht des GA lässt der Vorlagebeschluss des BVerfG auf ein konsultatives Verständnis des Vorabentscheidungsverfahrens durch das BVerfG mit Blick auf eine letztlich innerstaatliche Beurteilung des konkreten Falles schließen. Daher betont der GA einleitend, dass der EuGH wegen der wechselseitigen Pflicht der Gerichte zur loyalen Zusammenarbeit gleichwohl darauf vertrauen können müsse, dass das BVerfG die Antwort des EuGH auf die Vorlagefragen für das Ausgangsverfahren als maßgeblich erachten werde. Anschließend bejaht der GA die Zulässigkeit des Verfahrens trotz des lediglich vorbereitenden Charakters der EZB-Handlungen, da sie bindenden Charakter besäßen und geeignet seien, Rechtswirkungen zu erzeugen. Denn sie legten ein allgemeines Handlungsprogramm für die EZB fest und entfalteten wegen der Spezifika der Kommunikationspolitik der EZB auch bei einer bloßen Ankündigung eine rechtserhebliche Außenwirkung auf die Kapitalmärkte.

In materieller Hinsicht überschreite die EZB durch das OMT-Programm grundsätzlich nicht ihr währungspolitisches Mandat und verletze daher nicht den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. Aus Art. 119, 127 Abs. 1 und 2 AEUV folge, dass die EZB mit Maßnahmen zur Gewährleistung der Preisstabilität die allgemeine Wirtschaftspolitik lediglich unterstützen dürfe, da diese primär in der Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten liege. Zugleich besitze die EZB aufgrund ihrer funktionalen und organschaftlichen Unabhängigkeit ein weites Ermessen bei der Einschätzung, ob eine Maßnahme in den Bereich der Währungspolitik falle. Unter Berücksichtigung dieses Einschätzungsspielraums betreibe die EZB mit dem OMT-Programm Währungspolitik. Es diene der Preisstabilität, wenn die Kreditzinssätze des betroffenen Staates durch das OMT-Programm auf ein mit dem Markt und der makroökonomischen Lage übereinstimmendes Niveau zurückgeführt und stabilisiert würden. Die EZB würde jedoch unzulässige Wirtschaftspolitik betreiben, wenn sie Anleihen eines Staates erwürbe, der einem Hilfsprogramm unterliegt, an dessen Durchführung und Überwachung die EZB beteiligt ist. Zur Gewährleistung einer funktionalen Distanz zwischen den Programmen dürfe die EZB daher nicht gleichzeitig das OMT-Programm durchführen und an der Überwachung eines Hilfsprogramms beteiligt sein. Zudem müsse die EZB zur Rechtfertigung ihrer Intervention auf dem Sekundärmarkt alle Tatsachen darlegen, die eine Blockade der geldpolitischen Transmissionskanäle belegen. Sie dürfe das Programm im Sinne einer strikten Erforderlichkeit nur bis zur Auflösung der Blockade anwenden. Das OMT-Programm sei grundsätzlich auch mit dem Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung gemäß Art. 123 Abs.1 AEUV vereinbar. Weder das Ausfallrisiko noch die Gleichbehandlung mit privaten Gläubigern widersprächen Art. 123 Abs. 1 AEUV. Das Programm führe auch nicht zu einer Umgehung des Verbots, sofern die Transaktionen einer Stillhaltefrist unterlägen, bis sich ein Marktpreis für die Staatsanleihen gebildet habe.

Ausblick: Die Schlussanträge entsprechen mit den Vorgaben einer funktionalen Distanz zwischen OMT-Programm und Hilfsprogramm sowie einer Stillhaltefrist der vom BVerfG geforderten einschränkenden Auslegung des OMT-Programms. Die darüber hinausgehenden Bedenken des BVerfG – insbesondere im Hinblick auf einen potentiellen Schuldenschnitt und das Konterkarieren der europäischen Hilfsprogramme durch das unbegrenzte Volumen der Anleihekäufe – teilt der GA jedoch nicht. Anschließend an das im Sommer 2015 zu erwartende EuGH-Urteil wird das BVerfG seine Verfahren fortsetzen. Sofern der EuGH den Schlussanträgen umfänglich folgt und damit nicht alle Bedenken des BVerfG entkräftet, könnte dies zur Folge haben, dass das BVerfG das OMT-Programm weiterhin als einen strukturell bedeutsamen ausbrechenden Rechtsakt ansieht, dem innerstaatlich die Anerkennung versagt werden müsste.

Quellen: BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2014, 2 BvR 2728/13 u.a.; Schlussanträge des Generalanwalts vom 14. Januar 2015, Rs. C-62/14 (Gauweiler u.a.), ECLI:EU:C:2015:7.