

# Ungeklärte Zielsetzungen der Währungspolitik der EZB trotz Befassung des Europäischen Gerichtshofes und des Bundesverfassungsgerichts

**Martin Seidel erläutert in seinem Kommentar, dass trotz der Urteile des Europäischen Gerichtshofes und des Bundesverfassungsgerichts die Zielsetzungen der Währungspolitik der Europäischen Zentralbank weiterhin ungeklärt sind und es einer erneuten höchstrichterlichen Rechtsprechung bedarf, inwieweit die Sicherung der Europäischen Währungsunion und der Erhalt des Euro Aufgaben der EZB sind.**

Über die Zielsetzungen der Währungspolitik der Europäischen Zentralbank bzw. des Europäischen Systems der Zentralbanken besteht ungeachtet der Befassung des Europäischen Gerichtshofes (Urteil RS C – 62/14, Große Kammer, vom 15. Juni 2015, noch nicht veröffentlicht) und des Bundesverfassungsgerichts (Urteil RS 2 BvR 2728/13 vom 21. Juni 2016, noch nicht veröffentlicht) auch in jüngster Zeit noch keine ausreichende Klarheit. Geklärt ist, dass die Europäische Zentralbank bzw. das Europäische System der Zentralbanken nicht als eigenständige Organisationen neben der Europäischen Union stehen und von ihrer Gerichtsbarkeit nicht freigestellt sind. Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank ist ein Abwehrschirm gegenüber der Politik, nicht aber auch gegenüber der Justiz. Geklärt ist aufgrund einer eindeutigen Regelung des vertraglichen Unionsrechts bekanntermaßen die Sicherung der Preisstabilität als vorrangiges Ziel der Währungspolitik und, dem Vertragstext ebenso klar zu entnehmen, als Nebenziel der Währungspolitik die Unterstützung der »allgemeinen« Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union unter der Einschränkung, dass hierdurch nicht die Preisniveaustabilität beeinträchtigt wird.

Nach Auffassung der Europäischen Zentralbank haben die Mitgliedstaaten im Zuge der Errichtung der Währungsunion zusammen mit der Übertragung der Währungspolitik der Europäischen Zentralbank die Kompetenz zur Interpretation ihres Handlungsmandats und darüber hinaus auch die Befugnis zur Festlegung weiterer Ziele der Währungspolitik übernommen. Die Europäische Zentralbank räumt ein, dass die ihr faktisch ermöglich-

te Verfolgung weiterer Zielsetzungen der Geldpolitik jedenfalls durch das vertragsrechtliche Verbot der monetären Finanzierung öffentlicher Haushalte (Artikel 123 AEUV) und das ebenfalls vertragsrechtlich anerkannte – ungeschriebene – Verbot der Umgehung des Verbots des Ankaufs von Staatsanleihen auf dem Primärmarkt (Artikel 123 AEUV) begrenzt ist. Die Europäische Zentralbank hält es aber für rechters, dass es ausreicht, wenn sie bei kritischen Maßnahmen lediglich als deren Zielsetzung »Währungspolitik« angibt, ohne dass es auf deren inhaltliche Ausrichtung ankommt.

Im Zusammenhang mit weiteren Zielsetzungen der europäischen Währungspolitik drängt sich vor allem die Frage auf, ob zu den Zielsetzungen der europäischen Währungspolitik – sowohl der Geld- als auch der Wechselkurspolitik – gleichsam als Notstandsrecht, ohne dass es das vertragliche Unionsrecht insoweit auch nur ansatzweise vorsieht, die Sicherung der Währungsunion vor einem Auseinanderbrechen sowie der Erhalt des angeblich »nicht reversiblen« Euros »um jeden Preis« zählen. Die Mitgliedstaaten haben als Verfassungsgeber der Europäischen Union vertragsrechtlich festgelegt, dass die Sicherung der Währungsunion sowie der Erhalt des Euro Sache der Mitgliedstaaten sind und dass die Währungsunion sowie der Euro durch strikte Einhaltung bestimmter wirtschafts- und finanzpolitischer vertragsrechtlicher Verpflichtungen seitens der Mitgliedstaaten vor einem Zusammenbruch absolut zu sichern sind. Die Verantwortung für die Entwicklung und das Schicksal der Währungsunion als einem bedeutsamen Integrationsschritt Europas wurde damit den Mitgliedstaaten überantwortet, und zwar ungeachtet der Frage, ob alle Mitgliedstaaten über eine ausreichende Handlungsdiziplin verfügen und sich unter Umständen das Maastrichter Regelungswerk über eine

\* Prof. Dr. Martin Seidel, Zentrum für Europäische Integrationsforschung an der Universität Bonn, war Mitglied der deutschen Delegation auf der Maastrichter Konferenz über die Wirtschafts- und Währungsunion.

Währungsunion ohne eine parallele echte Wirtschafts- und Politische Union als brüchig erweisen könnte (vgl. hierzu Seidel 2015).

Ist die Europäische Zentralbank ermächtigt, quasi stellvertretend für die hierzu verpflichteten, aber untätig bleibenden Mitgliedstaaten mittels unkonventioneller Maßnahmen der Geldpolitik die Erhaltung der Währungsunion und des Euro zu sichern, ohne dass ihr die Erhaltung der Währungsunion und des Euro als geldpolitische Zielsetzung – vergleichbar der Sicherung der Preisstabilität sowie der Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik – förmlich überantwortet wurde? Diese Frage hat das Bundesverfassungsgericht dem Europäischen Gerichtshof in seinem Vorabentscheidungsersuchen nicht vorgelegt. Der EuGH hat sich seinerseits zu dieser Frage nicht ausdrücklich geäußert. Allen Verfahrensbeteiligten in Karlsruhe und in Luxemburg blieb indes nicht verborgen, dass sich hinter dem Vorbringen der Europäischen Zentralbank, wonach das streitige als geldpolitisch motivierte und deklarierte Programm zum Ankauf staatlicher Anleihen bestimmter Mitgliedstaaten der Währungszone auf die »Behebung von Störungen« des »geldpolitischen Transmissionsmechanismus« sowie die Sicherung der »Einheitlichkeit der Geldpolitik« abziele, als nicht genanntes eigentliches Ziel die Sicherung der Währungsunion und der Erhalt des Euros verbargen. Für das Bundesverfassungsgericht waren die »Behebung von Störungen des geldpolitischen Transmissionsmechanismus« und die »Sicherung der Einheitlichkeit der Geldpolitik« schlichtweg »Zwischenziele«, ohne dass Karlsruhe so weit ging, das »Endziel« zu benennen. Die »Irreversibilität« bzw. die etwaige »Umkehrbarkeit« der Währungsunion sind allgemein in der öffentlichen Diskussion Tabuthemen.

Die Währungsunion beruht als unionsrechtliches Verfassungsgebilde auf einem Gestaltungsakt des Verfassungsgebers der Europäischen Union, d.h. der Regierungen der Mitgliedstaaten und der nationalen Parlamente. Die Europäische Zentralbank und das die nationalen Zentralbanken einschließende Europäische System der Zentralbanken sind kein geborener und auch kein erkorener Akteur der europäischen Verfassungsgebung; ihre Mitwirkung im europäischen Verfassungsgebungsprozess beschränkt sich auf Konsultationen. Insbesondere wurde der Europäischen Zentralbank und dem Europäischen System der Zentralbanken die Sicherung der Währungsunion und die Erhaltung des Euros als verantwortliche Aufgabe nicht auf der Maastrichter Konferenz und ebenso wenig aus irgendeinem Anlass zu irgendeinem Zeitpunkt in der Folgezeit überantwortet. Der Verfassungsgeber der Europäischen Union hat sich zuletzt mit dem Vertrag von Lissabon nicht nur die Fortentwicklung der Regelungen über die Währungsunion, sondern auch deren etwaige Rückbildung vorbehalten (Artikel 48 EUV) und hat damit seine alleinverantwortliche Herrschaft über die Währungsunion und den Euro erneut bekräf-

tigt. Es unterliegt daher keinem Zweifel, dass das Handlungsmandat der Europäischen Zentralbank und des Europäischen Systems der Zentralbanken die Sicherung der Währungsunion und den Erhalt des Euro vertragsrechtlich nicht umfasst.

Das gilt uneingeschränkt für den Fall, dass die Mitgliedstaaten ihrer vertraglichen Verpflichtung zur Stabilhaltung der Währungsunion und zum Erhalt des Euro ökonomisch und politisch nachzukommen nicht in der Lage sind und sich der Ruf nach einer Hilfeleistung der Europäischen Zentralbank als »Feuerwehr« sogar über die Grenzen der Währungsunion hinaus verbreitet. Neben den rechtlichen Gründen bestehen darüber hinaus gravierende Zweifel, ob »unkonventionelle« geldpolitische Maßnahmen der Europäischen Zentralbank angesichts ihrer möglicherweise die Währungsstabilität gefährdenden massiven Geldvermehrung letztendlich überhaupt geeignet sind, die Währungsunion und den Euro sicher zu erhalten, oder ob sie nicht eher negative Auswirkungen zum Schaden der Währungsunion und des europäischen Integrationsprozesses zur Folge haben könnten.

Es bedarf einer abschließenden Klärung durch erneute höchstrichterliche Rechtsprechung, ob die Sicherung der Europäischen Währungsunion und der Erhalt des Euro eine Zielsetzung der Geldpolitik bzw. eine Aufgabe der Europäischen Zentralbank sowie des Europäischen Systems der Zentralbanken, d.h. außer der Europäischen Zentralbank auch der nationalen Zentralbanken, ist. Die Klärung ist umso dringlicher, als sich die Mitgliedstaaten, denen die Sicherung der Währungsunion und des Euro verantwortlich obliegt, an die »Hilfestellung« durch die Europäische Zentralbank als angeblich alleiniges leistungsfähiges Organ der Europäischen Union allzu leicht gewöhnen könnten.

## Literatur

Seidel, M. (2015), »Die Aufhebung der angeblich »unumkehrbaren« (irreversiblen) Europäischen Währungsunion und Substituierung durch ein neues europäisches Währungssystem« *ifo Schnelldienst* 68(6), 9–22.