



Sachstand

**Transaktionen der Europäischen Zentralbank im Rahmen des Pro-
gramms für die Wertpapiermärkte**
Rechtsschutzmöglichkeiten der Bundesregierung

Transaktionen der Europäischen Zentralbank im Rahmen des Programms für die Wertpapiermärkte
Rechtsschutzmöglichkeiten der Bundesregierung

Aktenzeichen: WD 11 – 3000 – 196/11
Abschluss der Arbeit: 30. November 2011
Fachbereich: WD 11: Europa

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rechtsschutzmöglichkeiten der Bundesregierung gegen Transaktionen der Europäischen Zentralbank im Rahmen des Programms für die Wertpapiermärkte	4
2.1.	Wortlaut der Norm	5
2.2.	Die Tatbestandsvoraussetzungen im Einzelnen	5
2.2.1.	Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage	5
2.2.1.1.	Klageberechtigung	5
2.2.1.2.	Klagebefugnis	5
2.2.1.3.	Klagegegenstand	6
2.2.1.4.	Klagegründe	6
2.2.1.4.1.	Unzuständigkeit	6
2.2.1.4.2.	Verletzung wesentlicher Formvorschriften	7
2.2.1.4.3.	Verletzung des Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm	7
2.2.1.4.4.	Ermessensmissbrauch	7
2.2.1.5.	Klagefrist	7
2.2.2.	Begründetheit der Nichtigkeitsklage	8
2.3.	Abschließende Bewertung	8

1. Einleitung

Die Europäische Zentralbank (EZB) betreibt zusammen mit den nationalen Zentralbanken die Währungspolitik der Europäischen Union (EU). Um all diese Institutionen in die gemeinsame Währungspolitik einzubinden wurde am 1. Juli 1998 das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) errichtet. Die Aufgaben des ESZB (einschließlich der EZB) bestehen nach Art. 127 AEUV insbesondere darin, die Geldpolitik der EU festzulegen und auszuführen, Devisengeschäfte durchzuführen sowie die Währungsreserven der Mitgliedstaaten zu verwalten.¹

Vorrangiges **Ziel des ESZB** ist bei all seinen Handlungen die **Sicherstellung von Preisstabilität** in der EU. In **Reaktion auf die Finanzkrise** beschloss der Rat der EZB am 10. Mai 2010 das „**Programm für die Wertpapiermärkte**“ (*securities markets programme, SMP*), welches die EZB und die Zentralbanken des Eurosystems dazu ermächtigt,

„zugelassene marktfähige Schuldtitel, die von Zentralstaaten oder öffentlichen Stellen der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, begeben werden, auf dem Sekundärmarkt an[zu]kaufen.“²

(Art. 1 EZB/2010/5)

Die EZB verfolgt mit dem Programm das Ziel, durch den Ankauf von Staatsanleihen den starken Spannungen insbesondere an den Märkten für Staatsanleihen entgegenzuwirken und die Durchführbarkeit der auf mittelfristige Preisstabilität gerichteten Geldpolitik zu sichern. Bis zum 28. November 2011 hat die EZB **Staatsanleihen** im Gesamtwert von **203,5 Milliarden Euro** durch entsprechende Ankäufe am Sekundärmarkt erworben.³ Die aufgekauften Staatsanleihen sind primär Staatstitel der angeschlagenen **PIIGS-Staaten** (Portugal, Irland, Italien, Griechenland, Spanien).

2. Rechtsschutzmöglichkeiten der Bundesregierung gegen Transaktionen der Europäischen Zentralbank im Rahmen des Programms für die Wertpapiermärkte

Als Rechtsmittel gegen die Handlungen der EZB kommt allein die **Nichtigkeitsklage** nach Art. 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Betracht.

1 Bieber/Epiney/Haag, Die Europäische Union, Europarecht und Politik, 9. Auflage 2011, § 4 Rn. 89.

2 Siehe Beschluss der Europäischen Zentralbank vom 14. Mai 2010 zur Einführung eines Programms für die Wertpapiermärkte, Art. 1 des Beschlusses vom 21. Mai 2010, EZB/2010/5, ABl. 2010 Nr. L 124, S.8 (konsolidierte Fassung), online abrufbar unter <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONS-LEG:2010D0005:20100521:DE:PDF> (Stand: 30.11.2011).

3 Pressemitteilung der Europäischen Zentralbank vom 28. November 2011, online (auf englisch) abrufbar unter <http://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omo/html/communication.en.html#adhoc263> (Stand: 30.11.2011).

2.1. Wortlaut der Norm

„Artikel 263 (ex-Artikel 230 EGV) – *gekürzte Fassung* -

- (1) Der Gerichtshof der Europäischen Union überwacht die Rechtmäßigkeit der Gesetzgebungsakte sowie der Handlungen des Rates, der Kommission und **der Europäischen Zentralbank**, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, und der Handlungen des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates mit Rechtswirkung gegenüber Dritten. Er überwacht ebenfalls die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union mit Rechtswirkung gegenüber Dritten.
- (2) Zu diesem Zweck ist der Gerichtshof der Europäischen Union für Klagen zuständig, die ein **Mitgliedstaat**, das Europäische Parlament, der Rat oder die Kommission wegen **Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung der Verträge** oder **einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm** oder wegen **Ermessensmissbrauchs** erhebt. [...]
- (6) Die in diesem Artikel vorgesehenen Klagen sind **binnen zwei Monaten** zu erheben; diese **Frist läuft** je nach Lage des Falles von der **Bekanntgabe der betreffenden Handlung**, ihrer **Mitteilung an den Kläger** oder in Ermangelung dessen von dem **Zeitpunkt an, zu dem der Kläger von dieser Handlung Kenntnis erlangt hat**.“

Nach Art. 263 AEUV kann somit jeder Mitgliedstaat gegen Handlungen der EZB vor dem Gerichtshof der EU (EuGH) Klage erheben, wenn die EZB für diese Handlungen nicht zuständig ist, gegen wesentliche Formvorschriften, das Unionsrecht bzw. deren Durchführungsmaßnahmen verstoßen hat oder ermessensmissbräuchlich tätig geworden ist.

Die Klagefrist beträgt zwei Monate.

2.2. Die Tatbestandsvoraussetzungen im Einzelnen

2.2.1. Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage

2.2.1.1. Klageberechtigung

Die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch die Bundesregierung, ist als EU-Mitgliedstaat nach Art. 263 S. 2 AEUV dazu berechtigt, Rechtsakte der EZB im Wege der Klage anzugreifen.

2.2.1.2. Klagebefugnis

Das Schutzziel der Nichtigkeitsklage ist die Einhaltung der „objektiven“ Unionsrechtsordnung.⁴ Für einen Mitgliedstaat, den Rat, die Kommission und das Europäische Parlament wird das **Interesse** an der Wahrung des Rechts beim Erlass von Rechtsakten der Unionsorgane **unwiderleglich**

4 Classen, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Hrsg.), Europarecht, 5. Auflage 2011, § 13, Rn. 43.

vermutet.⁵ Deutschland ist daher stets klagebefugt und muss darüber hinaus kein besonderes Rechtsschutzinteresse (z. B. unmittelbare Betroffenheit) geltend machen.

2.2.1.3. Klagegegenstand

Anfechtbar im Wege der Nichtigkeitsklage sind alle **Rechtsakte mit bindender Außenwirkung, die einem Unionsorgan zurechenbar sind.**⁶ Die konkrete Rechtsnatur und Form der angegriffenen Handlung ist irrelevant.⁷ Bezogen auf die Handlungen der EZB ist der Beschluss EZB/2010/5 vom 10. Mai 2010⁸ (EZB-Beschluss) zur Einführung eines Programms für Wertpapiermärkte der geeignete Klagegegenstand, da die EZB auf seiner Grundlage die Ankäufe von marktfähigen staatlichen Schuldtiteln vornimmt.⁹

2.2.1.4. Klagegründe

Die in Art. 263 Abs. 2 AEUV aufgeführten Klagegründe sind abschließend aufgezählt. Hierzu zählen Unzuständigkeit, die Verletzung wesentlicher Formvorschriften, die Verletzungen des Vertrags einschließlich sonstiger Rechtsquellen der Union sowie Ermessensmissbrauch.¹⁰

Nachfolgend werden die Klagegründe im Einzelnen dargestellt. Für die weiteren Ausführungen wird unterstellt, dass die EZB gegen Unionsrecht verstoßen hat und damit ein Klagegrund nach Art. 263 Abs. 2 AEUV einschlägig ist.

2.2.1.4.1. Unzuständigkeit

Der Tatbestand der Unzuständigkeit kann auf vier Wegen erfüllt sein: Der Rechtsakt kann grundsätzlich außerhalb der Unionszuständigkeit liegen (**absolute Unzuständigkeit**). Weiter kann es an der **Organzuständigkeit** fehlen, wenn ein Unionsorgan im Zuständigkeitsbereich eines anderen tätig wird. Eine **räumliche Unzuständigkeit** liegt vor, wenn sich das Handeln eines Unionsorgans auf ein Gebiet außerhalb der EU erstreckt. Schließlich kann eine **sachliche Unzuständigkeit** gegeben sein, wenn sich das handelnde Organ unzulässiger Handlungsformen bedient.¹¹

5 Kotzur, in: Khan/Geiger/Kotzur (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Auflage 2010, Art. 263 AEUV, Rn. 16.

6 EuGH, Rs. C-316/91 (Parlament/Rat), 1994, Slg. I-653; Kotzur, in: Khan/Geiger/Kotzur (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Auflage 2010, Art. 263 AEUV, Rn. 11.

7 Frenz, Handbuch Europarecht, Band 5: Wirkungen und Rechtsschutz, Rn. 2768.

8 Beschluss der Europäischen Zentralbank vom 14. Mai 2010 zur Einführung eines Programms für die Wertpapiermärkte, Art. 1 des Beschlusses vom 21. Mai 2010, EZB/2010/5, ABl. 2010 Nr. L 124, S.8 (konsolidierte Fassung), online abrufbar unter <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2010D0005:20100521:DE:PDF> (Stand: 30.11.2011).

9 Der tatsächliche Ankauf der Schuldtitel selbst ist kein Rechtsakt, sondern als rein faktische Handlung (Realakt) zu qualifizieren und kommt daher als eigener Klagegegenstand nicht in Betracht.

10 Classen, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Hrsg.), Europarecht, 5. Auflage 2011, § 13, Rn. 45.

11 Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Art. 263 AEUV, Rn. 83.

2.2.1.4.2. Verletzung wesentlicher Formvorschriften

Die Verletzung wesentlicher Formvorschriften betrifft alle sonstigen Verfahrensvorschriften, die beim Zustandekommen des Rechtsakts – im vorliegenden Fall des EZB-Beschlusses – zu beachten sind.¹² Hierzu gehören die **Verletzung von Beteiligungs-, bzw. Anhörungsrechten**, der **Verstoß gegen Verfahrensregeln**, die **bei der Verabschiedung des Rechtsakts** zu berücksichtigen waren (z. B. Quoren, Schriftform, Wahl der Rechtsgrundlage), die Nichteinhaltung der Begründungspflicht nach Art. 296 Abs. 2 AEUV sowie Mängel bei der Veröffentlichung/Bekanntgabe des Rechtsakts.¹³

2.2.1.4.3. Verletzung des Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm

Gerügt werden kann jede Verletzung des primären Unionsrechts. Die Verletzung sekundären Unionsrechts kann dagegen nur dann als Klagegrund angeführt werden, wenn es dem angegriffenen Rechtsakt vorrangig ist. In Abgrenzung zu anderen Klagegründen (etwa Verfahrensrügen) kommt zudem nur die Rüge eines objektiv materiellrechtlichen Verstoßes in Betracht.¹⁴ Weiter ist zu beachten, dass der Unionsrichter Sachrügen nur prüft, wenn sich der Kläger explizit darauf beruft.¹⁵

2.2.1.4.4. Ermessensmissbrauch

Die Rüge des Ermessensmissbrauchs orientiert sich an der französischen Rechtspraxis (*détournement de pouvoir*) und ist nicht mit der Ermessensprüfung im deutschen Verwaltungsrecht vergleichbar.¹⁶ Der Gerichtshof der EU (EuGH) hält eine Handlung nach dieser Maßgabe nur dann für ermessensmissbräuchlich, wenn „aufgrund objektiver, schlüssiger und übereinstimmender Indizien“ anzunehmen ist, dass sie zumindest vorwiegend zu anderen als den angegebenen Zwecken oder zur Umgehung eines im Vertrag vorgesehenen Verfahrens erlassen wurde.¹⁷

2.2.1.5. Klagefrist

Die Nichtigkeitsklage muss gemäß Art. 263 Abs. 6 AEUV innerhalb einer **Ausschlussfrist von zwei Monaten** erhoben werden. Nach Ablauf der Frist ist der Rechtsakt bestandskräftig und kann nicht mehr erfolgreich angegriffen werden.

12 Kotzur, in: Khan/Geiger/Kotzur (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Auflage 2010, Art. 263 AEUV, Rn. 36.

13 Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Art. 263 AEUV, Rn. 84 ff.

14 Classen, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Hrsg.), Europarecht, 5. Auflage 2011, § 13, Rn. 48.

15 EuGH, Rs. C-367/95 (Sytraval), Slg. 1998 I-01719; Kotzur, in: Khan/Geiger/Kotzur (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Auflage 2010, Art. 263 AEUV, Rn. 38.

16 Classen, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Hrsg.), Europarecht, 5. Auflage 2011, § 13, Rn. 49.

17 Vgl. EuGH, verb. Rs. 16 und 35/66 (Gutmann/Kommission), Slg. 1966, 153, 176; Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Art. 263 AEUV, Rn. 90.

Der Beginn der Frist kann auf dreierlei Arten in Gang gesetzt werden: Bei Rechtsakten, die im **Amtsblatt** veröffentlicht werden, knüpft der Fristbeginn an den **Tag der Veröffentlichung** an. Nach Art. 81 § 1 der Verfahrensordnung des EuGH wird die Frist vom Ablauf des 14. Tages nach der Veröffentlichung berechnet.¹⁸ Abzustellen ist grundsätzlich auf das Datum der Amtsblattnummer, die den Text des angefochtenen Rechtsaktes enthält.¹⁹ Weiterhin kann die Frist durch **individuelle Bekanntgabe** beginnen; ein solcher Fristbeginn erfolgt jedoch regelmäßig nur bei adressatenbezogenen Rechtsakten. Wenn die ersten beiden Varianten nicht einschlägig sind, kann der Kläger die Frist auch durch **tatsächliche Kenntniserlangung** i.S.v. Art. 80 § 1 Verfahrensordnung des EuGH in Gang gesetzt haben.

In dem vorliegenden Fall wurde der EZB-Beschluss am 14. Mai 2010 gefasst und am 20. Mai 2010 im Amtsblatt der EU veröffentlicht.²⁰ Die Erhebung der Nichtigkeitsklage gegen den EZB-Beschluss zum gegenwärtigen Zeitpunkt stünde somit nicht mehr in Einklang mit dem Fristenerfordernis nach Art. 263 Abs. 6 AEUV.

2.2.2. Begründetheit der Nichtigkeitsklage

Die Nichtigkeitsklage ist begründet, wenn einer der vier in Art. 263 Abs. 2 AEUV genannten Nichtigkeitsgründe einschlägig ist. Der ausschlaggebende Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Rechtsakts ist grundsätzlich dessen Erlass.²¹

2.3. Abschließende Bewertung

Als einzige Rechtsschutzmöglichkeit gegen eine Transaktion der EZB auf der Grundlage des EZB-Beschlusses vom 14. Mai 2010 käme die Erhebung einer Nichtigkeitsklage in Betracht. Die Erhebung einer solchen Klage dürfte jedoch mangels Einhaltung der in Art. 263 Abs. 6 AEUV genannten Frist unzulässig sein.

18 Ausführlich Frenz, Handbuch Europarecht, Band 5: Wirkungen und Rechtsschutz, Rn. 2810 ff.

19 Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Art. 263 AEUV, Rn. 77.

20 ABl. L 124 vom 20.5.2010, S. 8

21 Vgl. zur Begründetheit im Einzelnen Frenz, Handbuch Europarecht, Band 5: Wirkungen und Rechtsschutz, Rn. 2825 ff.