



Ausarbeitung

**Handlungsgrenzen der Europäischen Zentralbank im Rahmen der
Wirtschafts- und Währungsunion**

Handlungsgrenzen der Europäischen Zentralbank im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 – 33/18
Abschluss der Arbeit: 07. März 2018
Fachbereich: PE 6 – Europa

Die Arbeiten 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. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Zuständigkeiten der EZB im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik	4
2.1.	Primärrechtliche Struktur der Wirtschafts- und Währungsunion	4
2.2.	Maßstäbe zur Bestimmung der Währungspolitik	4
2.3.	Beispiele für die Zuordnung von Maßnahmen im Rahmen der europäischen Staatsschuldenkrise zur Währungspolitik	5
3.	Legitimation für Handlungen der EZB im Bereich der Wirtschaftspolitik	6
3.1.	Unionsrechtliche Ebene	6
3.2.	Mitgliedstaatliche Ebene	7
4.	Klagerecht des Bundestages gegenüber der EZB	8

1. Fragestellung

Die Ausarbeitung setzt sich mit Fragen zu kompetenziellen Handlungsgrenzen der Europäischen Zentralbank (EZB) in der Wirtschafts- und Währungsunion auseinander. Ausgehend vom Mandat der EZB im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion (hierzu 2.) wird zunächst auf die Frage eingegangen, wann „eine demokratische Abstimmung für die Aktionen erforderlich“ ist, wenn die EZB den Kompetenzbereich der Geldpolitik verlässt und Fiskalpolitik betreibt (hierzu 3.). Anschließend wird darauf eingegangen, ob der Bundestag die EZB gegebenenfalls verklagen muss (hierzu 4.).

2. Zuständigkeiten der EZB im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik

2.1. Primärrechtliche Struktur der Wirtschafts- und Währungsunion

Titel VIII des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) enthält Vorgaben für die Wirtschafts- und Währungspolitik. In den Art. 120 bis 126 AEUV finden sich Vorgaben zur Wirtschaftspolitik, in den Art. 127 bis 133 AEUV zur Währungspolitik. Die Wirtschaftspolitik liegt danach in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die nationale Wirtschaftspolitik wird gemäß Art. 2 Abs. 3 i.V.m. Art. 119 ff. AEUV von den Mitgliedstaaten im Rahmen der EU lediglich koordiniert.¹ Die Währungspolitik hingegen liegt in Bezug auf die Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben, gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV in der ausschließlichen Zuständigkeit der Union. Gemäß Art. 282 Abs. 1 AEUV bilden die Europäische Zentralbank (EZB) und die nationalen Zentralbanken das Europäische System der Zentralbanken (ESZB). Die EZB und die nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, bilden das Eurosystem und betreiben die Währungspolitik der Union.

2.2. Maßstäbe zur Bestimmung der Währungspolitik

Der EuGH führt in der Rechtssache *Gauweiler* aus, dass der AEUV keine Definition der Währungspolitik enthält, sondern die Ziele der Währungspolitik und die Mittel festlegt, über die das ESZB zur Ausführung dieser Politik verfügt.² Das vorrangige Ziel der Währungspolitik ist gemäß Art. 127 Abs. 1 Satz 1 AEUV und Art. 282 Abs. 2 Satz 2 AEUV die Gewährleistung von Preisstabilität. Maßnahmen, die der Gewährleistung von Preisstabilität dienen, fallen demnach in den Bereich der Währungspolitik. Weiter führt der EuGH aus, dass Kapitel IV des Protokolls über die Satzung des ESZB und der EZB (ESZB-Satzung)³ die Instrumente benennt, die das ESZB im Rahmen der Währungspolitik nutzen kann.⁴ Zu den Mitteln der ESZB gehören nach Art. 127 Abs. 2

¹ Yoo, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl. 2015, Art. 119 AEUV, Rn. 3.

² EuGH, Rs. C-62/14 (*Gauweiler* u.a.), Rn. 42.

³ Protokoll Nr. 4 über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, ABL.EU Nr. C 326/230 vom 26.10.2012, online abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/re-source.html?uri=cellar:c382f65d-618a-4c72-9135-1e68087499fa.0004.02/DOC_4&format=PDF.

⁴ EuGH, Rs. C-62/14 (*Gauweiler* u.a.), Rn. 45.

AEUV die Festlegung und Ausführung der Geldpolitik, die Durchführung von Devisengeschäften, die Verwaltung der Währungsreserven der Mitgliedstaaten und die Förderung des reibungslosen Funktionierens der Zahlungssysteme.⁵ Kapitel IV der ESZB-Satzung konkretisiert diese Mittel. Dazu zählen gemäß Art. 18.1. ESZB-Satzung beispielsweise der Kauf und Verkauf von Forderungen, börsengängigen Wertpapieren und Edelmetallen oder der Abschluss von Kreditgeschäften.

Mittelbare Auswirkungen geldpolitischer Maßnahmen auf die Wirtschaft sind nach Ansicht des EuGH gemäß Art. 127 Abs. 1 Satz 2 AEUV unbeachtlich.⁶ Ebenso sind nach Ansicht des EuGH mittelbare Auswirkungen einer wirtschaftspolitischen Maßnahme auf die Stabilität des Euro kein Grund, die Maßnahme dem Bereich der Währungspolitik zuzuordnen.⁷

2.3. Beispiele für die Zuordnung von Maßnahmen im Rahmen der europäischen Staatsschuldenkrise zur Währungspolitik

Entsprechend der vorstehenden Maßstäbe ist beispielsweise die Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) vom EuGH als Maßnahme im Bereich der Wirtschaftspolitik eingeordnet worden. Gründe für die Qualifikation eines Instrumenteneinsatzes wie z. B. die Gewährung von Finanzhilfen, als wirtschaftspolitische Maßnahme waren laut EuGH die Umstände, dass die Gewährung von Finanzhilfen kein währungspolitisches Mittel sei, das Ziel der Maßnahme die Stabilität des Euro-Währungsgebiets war und nicht die Gewährleistung von Preisstabilität.⁸

Die Ankündigung geldpolitischer Outright-Geschäfte (Outright Monetary Transactions – OMT) an den Sekundärmärkten für Staatsanleihen durch die EZB hat der EuGH hingegen als Maßnahme der Währungspolitik angesehen, die vom Mandat der EZB gedeckt ist.⁹ Ziel dieser Maßnahme sei eine ordnungsgemäße geldpolitische Transmission und die Sicherstellung der Einheitlichkeit der Geldpolitik.¹⁰ Die angewandten Mittel, geldpolitische Outright-Geschäfte an den Sekundärmärkten für Staatsanleihen, würden zu den Maßnahmen zählen, die Art. 18.1. ESZB-Satzung vorsieht.¹¹ Folglich hat der EuGH festgestellt, dass dieses Vorgehen der EZB in den Bereich der Währungspolitik gehört.¹² Daran ändere auch die Tatsache nichts, dass der Ankauf von Staatsanleihen an den Sekundärmärkten durch den ESM dem Bereich der Wirtschaftspolitik zuzuordnen ist.

⁵ Häde, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 127 AEUV, Rn. 9 ff.

⁶ EuGH, Rs. C-62/14 (Gauweiler u.a.), Rn. 51 f.

⁷ EuGH, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn. 56 und 97.

⁸ EuGH, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn. 60 und 96.

⁹ EuGH, Rs. C-62/14 (Gauweiler u.a.), Rn. 56.

¹⁰ EuGH, Rs. C-62/14 (Gauweiler u.a.), Rn. 47.

¹¹ EuGH, Rs. C-62/14 (Gauweiler u.a.), Rn. 54.

¹² EuGH, Rs. C-62/14 (Gauweiler u.a.), Rn. 56.

Denn Ziel des ESM sei die Wahrung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets, Ziel der ESZB-Maßnahme hingegen die Gewährleistung der Preisstabilität.¹³

3. Legitimation für Handlungen der EZB im Bereich der Wirtschaftspolitik

Ausgehend vom Mandat des ESZB im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion stellt sich die Frage, wann „eine demokratische Abstimmung für die Aktionen erforderlich“ ist, in denen die EZB die Geldpolitik verlässt und Fiskalpolitik betreibt. Der Begriff der „demokratischen Abstimmung“ wird vorliegend dahingehend verstanden, dass er auf eine erneute Entscheidung über eine demokratische Legitimation für das Handeln eines Unionsorgans abstellt, das sich nach dem gegebenen Unionsrecht als kompetenzwidrig darstellt.

Zur Beantwortung dieser Frage scheint eine Differenzierung zwischen der unionsrechtlichen Ebene und der mitgliedstaatlichen Perspektive aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland angezeigt.

3.1. Unionsrechtliche Ebene

Die Handlungsbefugnisse der Unionsorgane und mithin die der EZB werden auf unionsrechtlicher Ebene determiniert durch den in Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV aufgestellten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. In verbandskompetenzieller Hinsicht wird die Union danach nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben (Art. 5 Abs. 2 EUV). In organkompetenzieller Hinsicht handelt jedes Organ nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, die in den Verträgen festgelegt sind (Art. 13 Abs. 2 EUV). Gemäß dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung hat das ESZB innerhalb der Grenzen der Befugnisse zu handeln, die ihm das Primärrecht verleiht, und es kann daher nicht in gültiger Weise ein Programm beschließen und durchführen, das über den Bereich hinausgeht, der der Währungspolitik durch das Primärrecht zugewiesen wird.¹⁴

Wenn der EuGH im Rahmen seiner Befugnis zur Wahrung des Unionsrechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge (Art. 19 Abs. 1 EUV) feststellt, dass die EZB das ihr primärrechtlich zugewiesene und determinierte Mandat überschreitet, kann der EuGH bei fehlender Zuständigkeit die Nichtigkeit der betreffenden Handlung bzw. des fraglichen Rechtsakts feststellen (Art. 263, 264 AEUV).¹⁵ Die in der vorliegenden Fragestellung angesprochene „demokratische Abstimmung“ bei kompetenzüberschreitenden Handlungen kann hingegen nicht auf EU-Ebene erfolgen. Dies betrifft die unionsvertragliche Festlegung des Integrationsprogramms, welche den Mitgliedstaaten u.a. in den Verfahren der Vertragsänderung gemäß Art. 48 EUV obliegt.

¹³ EuGH, Rs. C-62/14 (Gauweiler u.a.), Rn. 63 f.

¹⁴ EuGH, Rs. C-62/14 (Gauweiler u.a.), Rn. 41.

¹⁵ Zur unionsrechtlichen Justiziabilität von Handlungen der EZB vgl. EuGH, Rs. C-11/00 (Kommission/EZB), Rn. 135; EuGH, Rs. C-62/14 (Gauweiler u.a.), Rn. 41.

3.2. Mitgliedstaatliche Ebene

In Abgrenzung zur EU-Ebene und der dem EuGH gemäß Art. 19 Abs. 1 EUV obliegenden Zuständigkeit, über die unionsrechtliche Zulässigkeit und Gültigkeit von Handlungen der Unionsorgane zu entscheiden, stellt sich auf mitgliedstaatlicher Ebene die Frage nach der innerstaatlichen Wirkung von Handlungen auf EU-Ebene. Dies bemisst sich nach dem zustimmungsgesetzlich festgelegten und legitimierten Integrationsprogramm. Nur solche Maßnahmen von Unionsorganen, die vom zustimmungsgesetzlich gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG festgelegten Integrationsprogramm gedeckt sind, haben insoweit am Anwendungsvorrang des Unionsrechts teil.¹⁶ Demgegenüber verletzten Maßnahmen von Unionsorganen, die offensichtlich und in strukturell bedeutsamer Weise außerhalb der übertragenen Kompetenzen liegen und mithin *ultra vires* ergehen, das im Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG niedergelegte Integrationsprogramm.¹⁷ Sie sind in Deutschland unanwendbar und entfalten für deutsche Staatsorgane keine Rechtswirkungen.¹⁸

Im Rahmen ihrer dauerhaften Integrationsverantwortung sind die deutschen Verfassungsorgane und mithin der Deutsche Bundestag verpflichtet, auch bei der Mitwirkung am Vollzug des Integrationsprogramms sowie bei dessen näherer Ausgestaltung und Fortentwicklung dafür Sorge zu tragen, dass dessen Grenzen insbesondere durch die Unionsorgane gewahrt werden.¹⁹ In diesem Rahmen müssen sie den Vollzug des Integrationsprogramms im Rahmen ihrer Kompetenzen kontinuierlich beobachten, über die Einhaltung des Integrationsprogramms wachen und aktiv auf die Befolgung und Beachtung seiner Grenzen hinwirken.²⁰ Im Hinblick auf seine pflichtgemäße politische Entscheidung und Verantwortung zur Wahrnehmung seiner Integrationsverantwortung besitzt das zuständige Verfassungsorgan für die Frage, welche geeigneten Maßnahmen zur Wahrung des Integrationsprogramms ergriffen werden,²¹ einen weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum, sofern sich die Integrationsverantwortung nicht zu einer konkreten Handlungspflicht verdichtet.²²

Für den Fall einer offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitung durch ein Unionsorgan besteht eine Handlungsoption der Verfassungsorgane darin, Kompetenzüberschreitungen gegebenenfalls nachträglich zu legitimieren, indem sie eine die Grenzen von Art. 79 Abs. 3 GG wahrende Änderung des Primärrechts anstoßen und die *ultra vires* in Anspruch genommenen Hoheitsrechte im Verfahren nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 und 3 GG förmlich

16 BVerfGE 142, 123 (198 f.).

17 BVerfGE 123, 267 (353, 400); 126, 286 (304); 134, 366 (392); 142, 123 (200 f., 205).

18 BVerfGE 89, 155 (188); 126, 286 (302 ff.); 134, 366 (387 f.); 142, 123 (207).

19 BVerfGE 123, 267 (351 ff., 389 ff., 413 ff., 435); 126, 286 (307); 129, 124 (180 f.); 132, 195 (238 f.); 134, 366 (394 f.); 135, 317 (399 ff.); 142, 123 (207 f.).

20 BVerfGE 142, 123 (207 f.).

21 BVerfGE 123, 267 (353, 364 f., 389 f., 391 f., 413 f., 419 f.); 134, 366 (395 f.).

22 BVerfGE 125, 39 (78); 142, 123 (210 ff.).

übertragen.²³ Diese Option entspricht dem Umstand, dass die Unionsorgane für die Erweiterung ihrer Befugnisse auf Vertragsänderungen angewiesen sind, die von den Mitgliedstaaten nach Maßgabe der für sie jeweils geltenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen vorgenommen und verantwortet werden.²⁴

4. Klagerecht des Bundestages gegenüber der EZB

Soweit eine nachträgliche Legitimation von Kompetenzüberschreitungen nicht möglich oder nicht gewollt ist, sind die deutschen Verfassungsorgane verpflichtet, im Rahmen ihrer Kompetenzen mit rechtlichen oder politischen Mitteln auf die Aufhebung der vom Integrationsprogramm nicht gedeckten Maßnahmen hinzuwirken sowie geeignete Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die innerstaatlichen Auswirkungen der Maßnahmen so weit wie möglich begrenzt bleiben.²⁵ Im Rahmen und auf Grundlage seiner Mitwirkungsrechte an der gemeinsamen Willensbildung des Bundes in EU-Angelegenheiten kann sich der Deutsche Bundestag hierbei insbesondere seines Frage-, Debatten- und Entschließungsrechts bedienen.²⁶ Ausgehend von der grundsätzlichen Justiziabilität von Handlungen der EZB²⁷ können diese Mitwirkungsmöglichkeiten auf eine Aufforderung an die Bundesregierung als zuständiges Verfassungsorgan²⁸ gerichtet sein, dass diese für die Bundesrepublik Deutschland als EU-Mitgliedstaat eine Klage vor dem EuGH anstrengt, um zur Wahrung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung die Nichtigkeit einer in Frage stehenden Handlung eines Unionsorgans feststellen zu lassen (Art. 263 Abs. 1 AEUV).

– Fachbereich Europa –

23 BVerfGE 123, 267 (365); 134, 366 (395); 142, 123 (211); BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 18. Juli 2017, 2 BvR 859/15, Rn. 72.

24 BVerfGE 142, 123 (199); für das Erfordernis einer erneuten Entscheidung über die konkrete Gestalt der Wirtschafts- und Währungsunion mittels einer Vertragsänderung mit Zustimmung und in politischer Verantwortung der nationalen staatlichen Organe vgl. BVerfGE 89, 155 (207); 97, 350 (369).

25 BVerfGE 142, 123 (211).

26 BVerfGE 131, 152 (196); BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 18. Juli 2017, 2 BvR 859/15, Rn. 73.

27 Vgl. EuGH, Rs. C-11/00 (Kommission/EZB), Rn. 135; EuGH, Rs. C-62/14 (Gauweiler u.a.), Rn. 41.

28 Vgl. Scholz, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 56 EL Oktober 2009, Art. 23 GG, Rn. 131 ff.