

An den
Gerichtshof der Europäischen Union
- Direktion Dolmetschen -

L-2925 Luxemburg

Prof. Dr. iur. Hans-Detlef Horn

Fachbereich Rechtswissenschaften
Philipps-Universität Marburg
Universitätsstr. 6
35037 Marburg
Tel. dienstl: 06421-28 23126 / 23810
Fax dienstl: 06421-28 23839

E-mail: hans-detlef.horn@jura.uni-marburg.de

Per E-Mail: interpret@curia.europa.eu

8. Juli 2018

EuGH Rs. C-493/17 – Weiss u.a.
Mündliche Verhandlung, **10. Juli 2018**
Große Kammer

Mündliche Ausführungen

I.

- 1** Der EZB-Rat hat auf seiner letzten Sitzung am 14. Juni angekündigt, das APP und damit auch den Nettoerwerb von Vermögenswerten des öffentlichen Sektors zum Jahresende zu beenden.
- 2** Die Entscheidung konnte niemanden überraschen. Analysten zufolge wird es dann ohnehin kaum noch ankaufbare Anleihen geben, auch nicht aus Deutschland, Frankreich, Spanien und Italien.
- 3** Am Ende werden über 2000 Milliarden Euro Staatsanleihen in der Bilanz des Eurosystems stehen. Und bislang sollen sie dort auch auf unbefristete Zeit verbleiben. Nach wie vor sind Bestandsverkäufe vor Fälligkeit nicht vorgesehen, und die Tilgungsbeträge aus fällig gewordenen Wertpapieren sollen weiterhin reinvestiert werden.
- 4** Das bedeutet, dass das PSPP faktisch fortgeführt wird, wenn auch bilanzneutral, Schätzungen zufolge im Umfang von 15 Mrd. Euro monatlich.

- 5 Doch nicht nur das: Schon die angekündigte Beendigung des Nettoerwerbs ist nur vorläufig.
- 6 Auf der Pressekonferenz am 14. Juni erklärt EZB-Präsident Draghi – darauf hat auch schon mein Vorredner aufmerksam gemacht –, dass das APP jederzeit wieder aktiviert werden könne. Es ist also lediglich in den Standby-Modus versetzt.
- 7 Und weiter erklärt der EZB-Präsident dazu: Ab sofort sei das APP nicht mehr eine unkonventionelle Sondermaßnahme, sondern ein normales geldpolitisches Instrument.
- 8 Man fragt sich: Warum diese Umwidmung? Was ist damit bezweckt?
- 9 Unwillkürlich regt sich der Verdacht, dass das nominalistische Downgrade der Staatsanleihekäufe auf das Niveau konventioneller Zinspolitik im Sinn hat, der Rechtskritik an ihnen den Wind aus den Segeln zu nehmen.

II.

- 10 Im Verlauf der über drei Jahre, in denen diese Anleihekäufe nunmehr praktiziert werden, ist es immer augenfälliger, das heißt nur deutlicher erkennbar geworden, was von Anfang an die Rechtmäßigkeit des PSPP in Frage stellt:
- 11 Das Programm kollidiert mit dem monetären Finanzierungsverbot, weil es die Marktteilnehmer in die Lage versetzt, ohne Risiko und damit faktisch wie Mittelspersonen des Eurosystems an den Primärmärkten zu investieren, und weil es den Emissionsstaaten den Anreiz nimmt, eine gesunde Haushaltspolitik zu verfolgen.
- 12 Und ebenso unverkennbar steht und stand von Anfang an in Frage, ob das Programm nicht den Kompetenzrahmen überschreitet, den das Primärrecht der Geldpolitik vorgibt.
- 13 Denn danach darf die Geldpolitik – erstens – die allgemeine Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten nicht mehr als nur unterstützen, und – zweitens – das auch nur, soweit dadurch nicht das Ziel der Preisstabilität beeinträchtigt wird.
- 14 Vollkommen zu Recht spricht die Deutsche Bundesbank in ihren schriftlichen Erklärungen (Rn. 4) davon, dass die klare Trennung zwischen Geldpolitik einerseits sowie Finanz- und Wirtschaftspolitik andererseits eine „Leitplanke des Eurosystems“ darstellt. Dem hat die Auslegung des Mandats der Zentralbanken Rechnung zu tragen.
- 15 Vor diesem Hintergrund handelt es sich bei Offenmarktkäufen von Staatsanleihen schon ganz grundsätzlich um ein mit besonderen Problemen behaftetes, unkonventionelles

Instrument – vor allem aber dann, wenn sie, wie das PSPP, ein erhebliches Volumen haben (Deutsche Bundesbank, schriftliche Erklärungen, Rn. 10).

III.

- 16** Doch zu alledem findet sich in den Erwägungsgründen zu den PSPP-Beschlüssen nichts – nichts als die schlichte und auch sonst nur stereotyp wiederholte Behauptung, das Programm entspreche den vertraglichen Maßgaben.
- 17** Damit nehme ich zunächst Bezug auf die Frage des Hohen Gerichtshofs, ob diese Beschlüsse zusätzlicher Begründung bedürften.
- 18** Im Urteil in der Rechtssache Gauweiler zum OMT-Programm hat der Hohe Gerichtshof hervorgehoben, dass eine hinreichende Begründung insbesondere dann von wesentlicher Bedeutung sei, wenn einem Unionsorgan ein weites Ermessen zusteht – wie bei der Beurteilung, ob es eines solchen Programms bedarf.
- 19** Die Begründung muss klar und eindeutig sein und dabei auch den Kontext sowie die Rechtsvorschriften einbeziehen, die das betreffende Gebiet regeln.
- 20** Es ist vor allem dies, die Auseinandersetzung mit den einschlägigen Rechtsregeln des geldpolitischen Mandats, die die EZB beharrlich unterlassen hat. Und deshalb wird dieses Versäumnis vom vorlegenden Gericht zu Recht als ein eigener Rechtsverstoß moniert.
- 21** Zwar meint der Hohe Gerichtshof in der OMT-Sache, dass die Begründung nicht sämtliche rechtlich erheblichen Gesichtspunkte enthalten müsse. Jedoch sind insofern umso höhere Anforderungen zu stellen, je mehr die zentralen und gravierenden Rechtsfragen betroffen sind.
- 22** Welche Rechtsfragen das sind, das war für die EZB spätestens seit dem Urteil des Hohen Gerichtshofs in der OMT-Sache offenkundig. Sich zu diesen trotzdem – bis jetzt, bis zu diesem erneuten Verfahren vor dem Gerichtshof – nicht geäußert zu haben: darin kann man schon einen Mangel an Organrespekt erkennen.
- 23** Doch dient eine derart qualifizierte Begründungspflicht nicht nur dazu, die gerichtliche Kontrolle zu ermöglichen. Sondern sie dient auch der Transparenz und damit der demokratischen Kontrolle, ob sich die EZB noch innerhalb des rechtlichen Rahmens bewegt, der ihre Unabhängigkeit rechtfertigt.
- 24** Umso mehr muss die Begründung der Tatsache Rechnung tragen, dass keine EZB-Maßnahme die Zuordnung zur Geld- oder zur Wirtschaftspolitik in sich trägt.

- 25** Der Schluss von der Nutzung eines geldpolitischen Instruments auf dessen geldpolitische Zwecksetzung ist ausgeschlossen, ebenso wie die Auffassung, alle wirtschaftspolitischen Auswirkungen des Instruments seien von dessen geldpolitischer Absicht umfasst.
- 26** Andernfalls wäre eine Grenzziehung zwischen Geldpolitik und Wirtschaftspolitik nicht mehr möglich.

IV.

- 27** Diese Grenzziehung steht auch nicht, anders als die französische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen (Rn. 80 ff.) meint, unter dem Vorbehalt, dass die Inflation sehr niedrig ist oder die EZB gar eine Deflationsgefahr sieht.
- 28** Dass für diesen Fall etwas anderes gelten soll, ist rechtlich nicht haltbar. Art. 127 AEUV lässt keine Auslegung zu, nach der es den Zentralbanken bei einer bestimmten Gefährdung der Preisstabilität auf einmal doch erlaubt sein soll, über eine bloße Unterstützung der Wirtschaftspolitik in der Union hinauszugehen.
- 29** Deshalb muss man feststellen, dass die französische Regierung einen Übergriff in die Wirtschaftspolitik ganz offenbar bejaht, diesen aber mit untauglicher Argumentation zu rechtfertigen versucht.

V.

- 30** Es besteht daher die Notwendigkeit, für die EZB ebenso wie für die gerichtliche Kontrolle, den geldpolitischen Handlungs- und Wirkungsraum spezifisch sektoral zu bestimmen. Das bedeutet, dass es in der Gemengelage von Wirtschafts- und Währungspolitik darauf ankommt, die genuin geldpolitische Veranlassung und Zwecksetzung einer EZB-Maßnahme wie die des PSPP objektiv nachvollziehbar herauszustellen.
- 31** Genau das ignoriert die EZB, wenn sie es zur Aufgabe ihrer Geldpolitik bzw. des PSPP erklärt, alles zu tun, um im Euroraum allseits – für Staaten, Geschäftsbanken, Unternehmen, private Haushalte – für „günstige Finanzierungsbedingungen“ zu sorgen.
- 32** Sie stellt sich erst gar nicht der Frage, ob der Druck auf Preise und Zinsen vielleicht gar keine geldpolitischen, sondern ganz andere, namentlich fiskal- und stabilitätspolitische Ursachen hat.

- 33** Sie stellt sich erst gar nicht der Frage, ob sich ihre Staatsanleihekäufe in unverhältnismäßiger Weise negativ auf die Haushaltspolitik und die Staatsverschuldung der Mitgliedstaaten auswirken. – Jedenfalls liest man nichts dazu.
- 34** Entsprechendes gilt für das geldpolitische Transmissionsanliegen. Auch dieses kann notwendig nur als ein sektoral-geldpolitisches Anliegen verstanden sein.
- 35** Es gehört nicht zur Aufgabe der Geldpolitik, Transmissions-Störungen zu bekämpfen, die ihre Ursache in ganz anderen finanziellen Instabilitäten oder sonstigen volkswirtschaftlichen Entwicklungen haben.
- 36** Solche anderen Ursachen mögen unter Umständen tatsächlich die geldpolitischen Impulse schwächen oder gar behindern.
- 37** Zum Beispiel, dass es – wie mein Vorredner herausgestellt hat – aus den vielfältigsten Gründen zu Reservehaltungen der Geschäftsbanken gekommen ist, wodurch die Geldschöpfung des PSPP und damit das Wachstum der Geldmenge M 1 gebremst worden ist.
- 38** Solche anderen Gründe erweitern aber nicht kurzerhand das Mandat, auf dessen Wahrnehmung das Eurosystem beschränkt ist.
- 39** Und selbstverständlich darf von der Schwierigkeit, diese spezifisch geldpolitischen Störungsursachen zu identifizieren, nicht auf ein entsprechendes Ermessen der EZB geschlossen werden; das wäre nach allen Regeln der juristischen Methode unzulässig.

VI.

- 40** Das führt mich zu meinem letzten Punkt:
- 41** Nirgends, weder bei der Einführung des PSPP noch in dessen Verlauf, erklärt sich die EZB dazu, wie sie meint, eines Tages die Anleihebestände in ihren Bilanzen wieder abbauen zu können. Niemand erfährt etwas über die Strategie des Ausstiegs.
- 42** Doch gilt hier in ganz besonderem Maße: respice finem!
- 43** Denn das Vorhaben, die Liquidität von 2 Billionen Euro Staatsschulden an den Märkten wieder abzuschöpfen, trifft ganz offensichtlich auf zwei Gefahren: auf eine Gefährdung der Preisstabilität und – unter dem absehbaren Druck von Defizitländern – auf eine Gefährdung der Unabhängigkeit der EZB.

VII.

- 44** Zu den weiteren Fragen des Gerichtshofs möchte ich nur noch kurz vermerken:
- 45** Erstens: Gegen die Einbeziehung des EZB-Beschlusses 2017/100 in die Vorabentscheidung bestehen meines Erachtens keine Bedenken.
- 46** Zweitens: Die Erklärung der deutschen Bundesregierung zu Art. 32 Abs. 4 EZB-Satzung (Rn. 53 ff.) wird in der Sache begrüßt, weil sie bekräftigt, was von den Parteien des Ausgangsrechtsstreits von Anfang an mit Nachdruck vertreten wird:
- 47** Indem Zentralbanken zu Endlagerstätten für das Ausfallrisiko von Staatsschulden gemacht werden, wird der Regelungszweck des monetären Finanzierungsverbots unterlaufen. Eine Vergemeinschaftung dieses Risikos im Eurosystem setzt nicht nur noch zusätzliche Anreize für eine ungesunde Haushaltspolitik, sondern bedeutet auch, für die Verbindlichkeiten fremder Staaten die Haftung übernehmen zu müssen.
- 48** Das aber steht im Widerspruch zu der Wirtschafts- und Währungsunion, wie sie von den Völkern der Mitgliedstaaten konzipiert worden ist.
- 49** Die Argumentation der Bundesregierung ist also richtig, aber sie gehört richtigerweise nicht zu Art. 32 EZB-Satzung [der Regelung, die die Teilung von Verlusten im Eurosystem ermöglicht], sondern zu Art. 123, 125 und 127 AEUV [den Regelungen, die schon die Übernahme von Verlustrisiken in das Eurosystem begrenzen].
