



„Whatever it takes“ – Die Rolle der Europäischen Zentralbank in der Finanz- und Schuldenkrise

Im Juli 2012, auf dem Höhepunkt der europäischen Finanz- und Schuldenkrise, versicherte der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB), Mario Draghi, die EZB würde alles in ihrer Macht Stehende unternehmen, um den Euro zu retten: „Within our mandate, the ECB is ready to do *whatever it takes* to preserve the euro. And believe me, it will be enough.“¹ Knapp sechs Jahre nach seiner berühmten Rede zeigt sich, dass der EZB-Präsident sein Wort gehalten hat. Die EZB war und ist bis heute eine der Hauptakteurinnen in der Bekämpfung der Finanz- und Schuldenkrise in Europa und hat mit ihrer Politik das Vertrauen in den Euroraum auf den internationalen Finanzmärkten erheblich gestärkt. Dank ihrer Organisationsstruktur und einzigartigen Unabhängigkeit hat die EZB die ihr übertragene Geld- und Währungspolitik flexibel und pragmatisch ausüben und auch mit unkonventionellen Massnahmen auf die Marktentwicklungen reagieren können. Dies dürfte massgeblich dazu beigetragen haben, dass ihr im Herbst 2014 – zusätzlich zu ihrem geldpolitischen Mandat – die zentrale Aufsicht über die bedeutendsten Banken der 17 Euroländer übertragen wurde. Ausserdem hat die EZB, zusammen mit der Europäischen Kommission und dem Internationalen Währungsfonds (IWF), im Rahmen der sog. „Troika“ an den ökonomischen Anpassungsprogrammen für Griechenland, Irland, Portugal, Spanien und Zypern mitgewirkt und damit auch die Politik der Mitgliedstaaten des Euroraums mitbeeinflusst.

Für ihre herausragende Rolle in der Finanz- und Schuldenkrise hat die EZB nicht nur Lob, sondern auch Kritik geerntet. Das Betätigungsfeld der EZB hat sich in der wirtschaftspolitischen Realität der Eurokrise über die rein technokratische Aufgabe der Geld- und Währungspolitik ausgedehnt, weshalb argumentiert wird, dass die EZB bedeutende Eigenschaften einer politischen Akteurin übernommen habe und ihr Bedeutungszuwachs sie zu einer Schlüsselinstitution des Euroraums mache. Innerhalb wie ausserhalb der EZB wird befürchtet, die Unabhängigkeit der Geldpolitik sei in Gefahr und die EZB begeben sich über die ihr durch die Verträge zugeordnete Rolle hinaus. Andere Stimmen beklagen einen Machtausbau,

¹ Das Gesamtreferat ist abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>.

der schwerlich mit dem institutionellen Gleichgewicht vereinbar sei. Die EZB sei niemandem wirklich zur Rechenschaft verpflichtet und es fehle an jeglicher Kontrolle ihrer Entscheide und Handlungen. Letztere haben direkte Auswirkungen auf die Lebensqualität der über 340 Millionen in der Eurozone lebenden Bürgerinnen und Bürger und für die EU insgesamt. Selbst in der Schweiz sind die Auswirkungen der lockeren Geldpolitik der EZB zu spüren, welche zu unkonventionellen Massnahmen seitens der Schweizerischen Nationalbank (Wechselkursuntergrenze, Negativzins) geführt haben.

Das Seminar beschäftigt sich mit den verschiedenen erweiterten und neuen Rollen der EZB als Folge der Finanz- und Schuldenkrise. Der Fokus liegt dabei auf den folgenden Themenbereichen:

i) Geldpolitik

Im Zentrum der Krisenbekämpfung durch die EZB stehen bis heute geldpolitische Massnahmen. Die EZB ist als Zentralbank des Euro allein zuständig für die Geld- und Währungspolitik der Eurozone. Als Hauptziel verfolgt sie die Preisstabilität. Nur soweit dies ohne Beeinträchtigung des Ziels der Preisstabilität möglich ist, unterstützt sie auch die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union (Art. 119 Abs. 2 und Art. 127 Abs. 1 AEUV). Im wirtschaftspolitischen Bereich ist die europäische Integration indes weniger weit fortgeschritten als in der Währungspolitik. Die wesentlichen wirtschaftspolitischen Kompetenzen sind bei den Mitgliedstaaten verblieben; die EU nimmt (durch die Kommission) eine primär koordinierende Funktion ein. Hauptmerkmal des Euroraums ist denn auch das Spannungsverhältnis zwischen gemeinsamer Geldpolitik und divergenten nationalen Wirtschaftspolitiken.

Kritische Stimmen werfen der EZB vor, sie sei in ihren Bemühungen über die rechtlichen Grenzen ihres Mandats hinausgegangen bzw. ihre Massnahmen verletzten Vorschriften des Primärrechts. Mit dem Vorlageverfahren i.S. Anleihekaufprogramm der EZB („quantitative easing“; „QE“) hat das deutsche Bundesverfassungsgericht dem EuGH am 15. August 2017 zum zweiten Mal ein geldpolitische Massnahmen der EZB betreffendes Verfahren zur Vorabentscheidung unterbreitet. Als mit weittragender Unabhängigkeit ausgestattetes Organ der EU (vgl. Art. 130 und Art. 232 Abs. 3 AEUV) verfügt die EZB in der Ausübung ihres geldpolitischen Mandats über weitreichende Ermessensspielräume. Inwieweit sie politischer und gerichtlicher Kontrolle untersteht bzw. unterstehen soll, ist Gegenstand kontroverser Diskussionen.

Vor diesem Hintergrund stellen sich insbesondere Fragen in folgenden Bereichen:

- Ausserordentliche geldpolitische Massnahmen der EZB im Lichte von Art. 5 Abs. 4 EUV (kompetenzielle Verhältnismässigkeit) (EuGH *Gauweiler*, Vorlageverfahren QE)
- Ausserordentliche geldpolitische Massnahmen der EZB im Lichte von Art. 123 Abs. 1 AEUV (Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung) (EuGH *Gauweiler*, Vorlageverfahren QE)
- EZB als Lender of Last Resort? Eine rechtliche Beurteilung
- Wer kontrolliert die EZB? Kognition des EuGH bei der Beurteilung geldpolitischer Entscheide der EZB
- Wer kontrolliert die EZB? Rechenschaftspflichten und das Prinzip demokratischer Kontrolle
- Unabhängigkeit der EZB: Was heisst das aus juristischer Sicht?

ii) Neue Rolle als Bankenaufsicht: Einheitlicher Aufsichtsmechanismus

Seit dem 4. November 2014 übt die EZB im Rahmen des sog. Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) die direkte Aufsicht über die 119 bedeutendsten Banken (im EU-Jargon: „Kreditinstitute“) im Euroraum aus. Für die Aufsicht über die weniger bedeutenden Banken bleiben weitgehend die nationalen Aufsichtsbehörden zuständig; sie erfolgt aber unter der Gesamtaufsicht der EZB. Grundlage für die neue europäische Bankenaufsicht bilden Art. 127 Abs. 6 AEUV und die gestützt darauf erlassene Verordnung 1024/2013. Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus umfasst die EZB und die nationalen Aufsichtsbehörden der Euroländer. Nicht-Euroländer können freiwillig an der neuen europäischen Bankenaufsicht teilnehmen. Dazu vereinbart die EZB mit der nationalen Aufsichtsbehörde des entsprechenden Mitgliedstaats eine sog. „enge Zusammenarbeit“.

Für die Aufgaben der einheitlichen Bankenaufsicht wurde innerhalb der EZB ein neues Aufsichtsgremium eingerichtet, welches die Aufsichtsaufgaben plant, vorbereitet und ausführt. Die eigentliche Beschlussfassung erfolgt durch den EZB-Rat. Erhebt dieser keine Einwände gegen einen vom Aufsichtsgremium ausgearbeiteten Beschlusssentwurf, so gilt der Beschluss als erlassen.

Vor diesem Hintergrund stellen sich insbesondere Fragen in folgenden Bereichen:

- Subsidiarität im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus: Rollenverteilung zwischen EZB und nationalen Aufsichtsbehörden
- Anwendung von nationalem Recht durch das Aufsichtsgremium
- Einheitlicher Aufsichtsmechanismus und „enge Zusammenarbeit“ mit Nicht-Euroländern
- Aufgaben und Befugnisse des Aufsichtsgremiums im Lichte der *Meroni*-Doktrin
- Doppelrolle des EZB-Rats und mögliche Auswirkungen auf die Unabhängigkeit der EZB
- Demokratische Legitimation von Beschlüssen des Aufsichtsgremiums
- Gerichtliche Kontrolle von Beschlüssen des Aufsichtsgremiums

iii) „Troika“, Austeritätspolitik und Grundrechte

Diverse EU-Mitgliedstaaten haben zur Bewältigung der Finanz- und Staatsschuldenkrise in den letzten Jahren rigide Sparmassnahmen und Strukturreformen durchgeführt. Diese Sparmassnahmen und Strukturreformen wurden wesentlich durch ein informelles Ad-hoc-Gremium, die sog. Troika – gebildet aus der Europäischen Kommission, der EZB und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) – ausgehandelt und als Bedingung dafür formuliert, dass die betroffenen Staaten von Rettungsmassnahmen der EU und des IWF profitieren konnten. Als Grundlage dienten *Memoranda of Understanding* (MoU), in denen die geforderten Sparmassnahmen und Strukturreformen vereinbart wurden.

Die strikte Austeritätspolitik, zu deren Durchführung die betroffenen Staaten verpflichtet wurden, war heftig umstritten. Es ist bis heute nicht belegt, dass die entsprechenden Massnahmen tatsächlich dazu beitragen, die volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen der betroffenen Länder längerfristig wesentlich zu verbessern. Vielmehr zeigt sich kurz- und mittelfristig, dass in mehreren der betroffenen Staaten die Arbeitslosenzahlen deutlich stiegen und die sozialen Kosten enorm hoch waren (Absenkung von Mindestlöhnen, Ausdünnung von Pensionskassenansprüchen, Deregulierung des Arbeitsmarktes, Privatisierungen auch in Bereichen, welche zentrale Aspekte des *Service Public* betreffen). Des Weiteren führte die faktische Alternativlosigkeit der Durchführung der oktroyierten Massnahmen dazu, dass grundlegende demokratische Mitbestimmungsrechte in den betroffenen Staaten ausgehöhlt wurden. Dies zeigte sich paradigmatisch in Griechenland, wo sich im Juli 2015 eine deutliche Mehr-

heit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gegen die Annahme eines Reformentwurfs der Troika aussprach, Griechenland in der Folge aber gleichwohl *nolens volens* nichts anderes übrigblieb, als die vorgeschlagenen Sparmassnahmen und Strukturreformen zu akzeptieren und durchzuführen, weil sein Bankensektor kurz vor dem Kollaps stand.

Vor diesem Hintergrund stellen sich insbesondere Fragen in folgenden Bereichen:

- Ausservertragliche Haftung der EZB als Mitglied der „Troika“ (EuGH *Ledra*)
- Vereinbarkeit der EZB-Mitgliedschaft in der „Troika“ mit dem geldpolitischen Primärmandat (EuGH *Pringle*)
- Legalität und Legitimität der „Troika“
- Austeritätspolitik und soziale Grundrechte: insbesondere mit Blick auf die GRCh
- Austeritätspolitik und soziale Grundrechte: insbesondere mit Blick auf die EMRK
- Austeritätspolitik und soziale Grundrechte: insbesondere mit Blick auf die nationalen Grundrechte
- Austeritätspolitik und soziale Grundrechte: insbesondere mit Blick auf völkerrechtliche Grundrechtsgarantien (u.a. UN-Sozialpakt)
- Bankenabwicklungen und Eigentumsgarantie (EGMR *Grainger*; EuGH *Kotnik*; EuGH *Ledra*)
- Kognition der Gerichte bei der Überprüfung der Vereinbarkeit von Austeritätsmassnahmen mit Grundrechten
- Austeritätspolitik und Zugang zur Justiz (*access to justice*, vor nationalen Gerichten, vor dem Gerichtshof der EU, vor dem EGMR)
- Austeritätspolitik und demokratische Legitimation

Allgemeine Informationen

Das Seminar richtet sich an Bachelorstudierende, welche kurz vor ihrem Bachelorabschluss stehen, sowie an Masterstudierende. Es können Seminararbeiten im Rahmen von 6 ECTS-Punkten (ca. 15-20 Textseiten ohne Verzeichnisse etc.) verfasst werden. Es ist ebenfalls möglich, Masterarbeiten zu verfassen. Ergänzend zu den schriftlichen Arbeiten präsentieren die Studierenden ihre Arbeit im Rahmen eines Referats und fassen die Ergebnisse ihrer Arbeit in einem Handout zusammen. Die Beteiligung an den Gruppendiskussionen wird ebenfalls in die Bewertung miteinbezogen.

Das Seminar findet am **Donnerstag und Freitag, 8. und 9. November 2018**, in den Räumlichkeiten der UZH statt. Für die Teilnehmenden entstehen keine Kosten.

Das Abgabedatum für das Handout ist der 5. November 2018 und für die schriftliche Arbeit der **16. November 2018**.

Die Anmeldung unter Angabe der Themenpräferenz erfolgt per E-Mail an lst.oesch@rwi.uzh.ch. Die Plätze werden unmittelbar nach Eingang der Anmeldungen vergeben und bestätigt. Die Zuweisung der Betreuungsperson erfolgt nach erfolgreicher Anmeldung intern und wird den Teilnehmenden kommuniziert. Anmeldeschluss ist der **19. März 2018**. Die Anmeldung ist verbindlich. Die **Teilnehmerzahl ist auf 12 Studierende beschränkt**.

Die **Vorbesprechung** findet am **Dienstag, 21. März 2018**, um **13:00 Uhr**, im **RAI E-125** statt. Anlässlich der Vorbesprechung werden der Inhalt und die Zielsetzung des Seminars nochmals detailliert vorgestellt und mögliche Themen besprochen.