

Zusammenfassung Rechtsgutachten

*“Rechtliche Möglichkeiten zur Implementierung von
Klimakriterien bei der Geldpolitik der
Europäischen Zentralbank”*

Von

Dr. Roda Verheyen

7.6.2021

Zusammenfassung

Die Forderung nach einer neuen, nämlich pariskonformen bzw. klimaresilienten Geldpolitik führte in Fachkreisen zu kontroversen Debatten. Ökonom:innen und Vertreter:innen der Bundesbank äußerten große Bedenken, ob die Berücksichtigung von Klimaschutzkriterien durch das Mandat der Notenbank gedeckt sei. Das vorliegende Rechtsgutachten widmet sich daher der Frage, ob es juristisch zulässig bzw. gar geboten ist, dass die EZB bei ihrer Geldpolitik, insbesondere beim Umgang mit Unternehmensanleihen, klimabezogene Risikokriterien zu Grunde legt und damit umweltpolitische Ziele unterstützt.

Das Gutachten “Rechtliche Möglichkeiten zur Implementierung von Klimakriterien bei der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank” analysiert, basierend auf dem Rechtsrahmen der EZB und der Bundesbank, die in den Verträgen zur Arbeitsweise der Union (AEUV) sowie im deutschen Grundgesetz sowie dem Bundesbankgesetz (BBankG) festgehalten sind, die drohenden juristischen Folgen, die auftreten könnten, wenn klimarelevante Kriterien Eingang in die geldpolitischen Operationen des ESZBs finden. Zugleich wird aufgezeigt, welche rechtlichen Schritte gegen die EZB selbst möglich wären, wenn sie denn untätig bliebe.

Die konstituierte Unabhängigkeit der EZB stellt ein zentrales Element der Frage dar, inwiefern hieraus eine Verpflichtung zur Neutralität und damit ein Widerspruch zur Unterstützung von wirtschaftspolitischen Zielen ableitbar ist. Das Gutachten weist jedoch nach, dass die Unabhängigkeit keinen unbeschränkten Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung der Geldpolitik sichert, sondern die EZB trotz ihrer Unabhängigkeit der Querschnittsklausel nach Art. 11 AEUV unterliegt. Die Querschnittsklausel regelt, dass EU-Organe und somit auch die EZB die Erfordernisse des Umweltschutzes nicht außer Acht lassen dürfen.

Die Verpflichtung zum Klimaschutz wird zusätzlich untermauert durch Art. 7 AEUV, wonach die Union auf eine Kohärenz zwischen ihrer Politik und ihren Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen achtet und dabei unter Einhaltung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung ihren Zielen in ihrer Gesamtheit Rechnung trägt

Des Weiteren unterliegt die EZB der gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH, welcher wiederum u.a. im OLAF-Urteil betonte, dass die Unabhängigkeit der EZB nicht bezwecke, dass diese völlig von der Bestimmung des Gemeinschaftsrechts ausgenommen wäre. Sie

habe insbesondere zur Verwirklichung der Ziele der Europäischen Gemeinschaft beizutragen. Maßnahmen der EZB zur Wahrung der Preiswertstabilität können zudem nur in gültiger Weise beschlossen werden, wenn diese verhältnismäßig sind. Damit sind dem Neutralitätsgebot sowohl vertragsrechtlich wie auch höchstrichterlich deutliche Schranken gesetzt.

Das Demokratieprinzip bzw. der Aspekt der demokratischen Kontrolle stellt einen weiteren zentralen Gesichtspunkt der juristischen Betrachtung dar. Schließlich ist hiermit die Frage verbunden, ob eine unabhängige und von ungewählten Technokraten geführte Institution wie die EZB Entscheidungen und Handlungen zum Klimaschutz vornehmen darf, die sich einer demokratischen Kontrolle entziehen. Die juristische Antwort hierauf ist eindeutig: Der Gesetzgeber hat sich in diversen Rechtsakten bereits normativ darauf festgelegt, wie er die in Art. 3 AEUV festgelegten Umweltziele realisieren und konkret umsetzen möchte. Aus diesen Rechtsakten geht sehr deutlich hervor, dass die EZB Klimaschutz bei einer Ermessensentscheidung im Rahmen ihrer Geldpolitik zu berücksichtigen hat, um sich nicht gegen die gesetzgeberischen Wertungen zu wenden und in Kohärenz mit anderen europäischen Institutionen zu agieren.

Einen völkerrechtlich bindenden Rahmen setzt zudem das Pariser Klimaabkommen, wo an präziser Stelle der Bereich der Finanz- und Investitionstätigkeit hervorgehoben und speziell auf die Finanzmittelflüsse eingegangen wird. Die EZB ist laut Europäischer Kommission und dem Parlament direkt an das Pariser Klimaabkommen gebunden, da sie als Organ der EU Vertragspartei ist. Das Pariser Abkommen ist von der EU angenommen und damit Bestandteil der Unionsrechtsordnung. Diese Zielvorgabe muss bei Ermessensentscheidungen der EZB berücksichtigt werden. Die Zielvorgabe ist auch nicht auf bestimmte Arten von Finanzströmen beschränkt, sondern betrifft diese ganz allgemein und schließt damit auch geldpolitische Operationen ein.

Vor dem Hintergrund des aktuellen Urteils des BVerfG erscheint es auch geboten, dass die Deutsche Bundesbank unabhängig von Leitlinien der EZB prüft, welche Ermessensspielräume sie hat, um der in Art 20a GG festgehaltenen Verpflichtung zum Klimaschutz Geltung zu verschaffen – Art 20a GG ist ein Auftrag für alle Organe und Behörden des Staates. Eine objektive Rechtspflicht bleibt eine Pflicht.

Weitere normative Rechtsakte, die die EZB zur Berücksichtigung von Klimaschutzzielen verpflichten, finden sich u.a. in der europäischen Grundrechtscharta sowie in den Beschlüssen zum europäischen Green Deal, der durch weitere Rechtsakte gerade umgesetzt wird.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Klimaschutz ist Menschenrecht und konstitutives Prinzip der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten geworden. All dies wirft die Frage auf, ob die EZB bzw. die Bundesbank möglicherweise vor Gericht verantwortlich gemacht werden kann, weil sie notwendige Maßnahmen unterlassen hat, um die Geldpolitik in Einklang mit den politischen Anstrengungen zum Klimaschutz zu bringen. Das gleiche gilt bezogen auf ihre Handlungen. Beschwerdeführern stünde in Deutschland beispielsweise die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde offen, die an einen Beschluss der Bundesbank oder des ESZB anknüpft.