

Die Entwicklung der Targetsalden – eine Untreue zum Nachteil der Bundesbank?
(11.10.2012)

Von Professor Dr. Dr. h.c. mult. Bernd Schünemann, Universität München

Bis Anfang 2011 konnten mit dem Akronym **TARGET-2**, mit dem der Geldverkehr zwischen den einzelnen nationalen Notenbanken im Eurosystem bezeichnet wird, nur die im internationalen Zahlungsverkehr Tätigen und einige weitere Eingeweihte etwas anfangen.

Inzwischen wissen jedenfalls die politisch Interessierten, dass dieses ursprünglich technische Instrument, bei dem sich die zahllosen grenzüberschreitenden Transaktionen bis 2006 im Wesentlichen neutralisierten, eine gigantische Schlagseite entwickelt hat: Während vor allem die **GIIPS-Staaten** Griechenland, Italien, Irland, Portugal und Spanien über die EZB als Clearingstelle rund **1000 Milliarden € schuldig** geblieben sind, haben die „Nordstaaten“ Deutschland, Finnland, Niederlande und Luxemburg **Aktivsalden** in derselben Höhe mit einer der Bundesbank per August 2012 zustehenden Forderung über rund 750 Milliarden € als „**dicker Bertha**“. Wie war das möglich, und was bedeutet es für die Bundesbank?

Die Befugnis der nationalen Notenbanken, über das automatisierte, täglich Millionen von Bewegungen abwickelnde **Target-2-System** andere Notenbanken zu Zahlungen zu veranlassen, war ursprünglich an die Gestellung von Sicherheiten mindestens auf der **Bonitätsstufe „A-“** gebunden. Nachdem der EZB-Rat zwischen Oktober 2008 und Juli 2011 diesen Schwellenwert zunächst drastisch auf **„BBB-“ absenkte** und dann im Verkehr mit Griechenland, Irland und Portugal vollständig aufhob, konnte das Verrechnungssystem TARGET-2 von den GIIPS-Staaten faktisch in eine **Kreditbeschaffungsmaschine** umgewandelt werden, die von dem Leiter des Münchener ifo-Instituts, Hans Werner Sinn, als „heimlicher Rettungsschirm“ qualifiziert worden ist.

Da die (formal gegen die EZB gerichtete) Target-2-Forderung den bei weitem größten Bilanzposten der Bundesbank ausmacht, die dafür bei den Notenbanken der Schuldnerländer gestellten **Sicherheiten** aber zu einem im Einzelnen nicht bekannten, mit Sicherheit erheblichen Teil **dubios** sind und im Falle einer Auflösung des Eurosystems kaum verwertbar sein dürften, befindet sich die Bundesrepublik politisch in einer Situation der Erpressbarkeit, aus der schwer ein Ausweg zu finden ist (bekanntlich hat der britische Außenminister William Hague die gegenwärtige Situation des Euro mit einem „brennenden Haus ohne Ausgang“ verglichen) : Sie muss das gegenwärtige Währungssystem à tout prix aufrechterhalten, damit die Bundesbank nicht ihre Target-2-Forderung von **750 Mrd. €** (bei einem Grundkapital von gerade einmal **2,5 Mrd. €!**) abschreiben und vom Steuerzahler rekaptalisiert werden muss.

Dadurch erklärt sich vermutlich das stereotype Verhalten der Bundesregierung, Forderungen nach der Schaffung weiterer oder der Erhöhung konzipierter „Rettungsschirme“ zunächst eine klare Absage zu erteilen, um ihnen nach einer gewissen Schamfrist dann doch nachzugeben.

Nachdem sich die Bundesbank Anfang 2011, als die schon damals äußerst prekäre Situation (wenngleich der positive Target-2-Saldo damals nur gut die Hälfte des heutigen ausmachte!)

von Hans Werner Sinn erstmal öffentlich gemacht wurde, zunächst um eine Beschönigung der Situation bemühte (mit der wunderbar euphemistischen Wendung, TARGET-2-Salden stellen für die einzelnen nationalen Notenbanken „keine eigenständigen Risiken dar“), hat ihr seit 1.4.2011 amtierender Präsident Jens Weidmann durch die spürbare Erhöhung der Wagnisrückstellung in der von ihm unterschriebenen Bilanz 2011, durch einen in der Presse kolportierten Brief an den EZB-Präsidenten Mario Draghi, in Interviews und einem Gastbeitrag für die Presse sowie zuletzt in seinem Chatham-House-Vortrag „Rebalancing Europe“ am 28.3.2012 die Risiken der exorbitanten „Spreizung“ der Target-2-Salden und der unzulänglichen Absicherung der Target-2-Forderungen ebenso eingeräumt, wie er betont hat, dass immer höhere „Brandmauern“ nicht die Probleme lösen, sondern nur Zeit kaufen (!) können.

Während das Haus noch brennt und die propagierten, für die Bewohner der Beletage äußerst kostspieligen Maßnahmen den Brand nicht löschen, sondern nur Zeit für andere Maßnahmen der Bewohner im Souterrain gewinnen können, von denen überdies ungewiss ist, ob sie von diesen ergriffen werden und wie sie wirken, verspürt man normalerweise wenig Neigung, nach der Brandursache (Selbstentzündung oder Brandstiftung?) zu fragen. Aber (um in Hagues Bild zu bleiben) wenn der „Hausmeister“ (die Bundeskanzlerin) neue teure Maßnahmen für alternativlos erklärt, besteht Veranlassung, über die Qualität seines bisherigen Brandmanagements nachzudenken, was in einem Rechtsstaat eine Rechtsfrage ist und (wenn es um die Kontrolle des Hausmeisters geht) in letzter Konsequenz eine Strafrechtsfrage. War denn die Umfunktionierung des Target-2-Systems in einen faktischen Rettungsschirm als der für die Bundesbank besonders gefährliche Brandherd eine unabwendbare „Naturkatastrophe“ im Sinne von Art. 122 Abs. 2 AEUV oder hätte der Hausmeister diese Zündelei im Souterrain vielleicht eindämmen können?

Weil die Umfunktionierung des Target-2-Systems und die Explosion der unzulänglich besicherten Target-2-Forderungen der Bundesbank (zumindest deren Größenordnung) erst durch die Beschlüsse des EZB-Rats über die **Herabsetzung der für die Sicherheiten geltenden Ratingschwellen** ermöglicht worden sind, hätte die Bundesrepublik als Hauptleidtragende gegen diese Beschlüsse vorgehen müssen – und auch können, nämlich durch die Erhebung einer **Nichtigkeitsklage** gegen die EZB-Beschlüsse beim EuGH gem. Art. **263 Abs. 1 und 2 AEUV** unter gleichzeitiger Erwirkung einer einstweiligen Anordnung des EuGH-Präsidenten über deren Aussetzung gem. Art. 84 § 2 der Verfahrensordnung des EuGH. Wie gut so etwas funktionieren kann, zeigte sich etwa 1990 anlässlich des deutschen Gesetzes über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen, als die Europäische Kommission binnen 5 Tagen eine einstweilige Anordnung gegen die Bundesrepublik erwirkte, die Erhebung der vorgesehenen Straßenbenutzungsgebühr auszusetzen. Und dieses Vorgehen wäre auch erfolgversprechend gewesen, weil die Absenkung des Sicherheitenniveaus in der deutlichen Absicht, die Umfunktionierung des Target-2-Systems zu einem **faktischen Rettungsschirm** zu ermöglichen, gegen das **Verbot eines Bail out** und der monetären Haushaltsfinanzierung in den Art. 123, 125 AEUV verstieß und auch das oberste Ziel der Preisstabilität (Art. 127, 282 AEUV) hinter die nachrangigen weiteren Ziele wie die Unterstützung der Wirtschaftspolitik zurücksetzte.

Dass die Bundesregierung innerstaatlich zur Beschreitung dieses Rechtsweges verpflichtet war, folgt aus der Unaufgebbarkeit der Haushaltsautonomie des Bundestages und der Unübertragbarkeit seiner Gesamtverantwortung entsprechend der grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Griechenlandhilfe und zum vorläufigen

Rettungsschirm EFSF vom 7.9.2011, nach deren Rdn. 127 selbst der Bundestag deshalb „einem intergouvernemental oder supranational vereinbarten, nicht an strikte Vorgaben gebundenen und in seinen Auswirkungen nicht begrenzten Bürgschafts- oder Leistungsautomatismen nicht zustimmen darf, der nach Inangsetzung seiner Kontrolle und Einwirkung entzogen ist“. Weil es für die Target-2-Salden aber nach der eigenen Erklärung des Bundesfinanzministeriums vom 26.3.2012 „aus ökonomischer Sicht prinzipiell keine Obergrenze“ und „keine ex ante-Limitierungen“ gibt, hätte die Entfesselung des TARGET-2-Automatismus (!) vermöge der EZB-Beschlüsse, durch die praktisch die Notenbanken der GIIIPS-Staaten anstelle deutscher Instanzen über die Höhe der Kreditgewährung seitens der Bundesbank entscheiden und diese schon heute mit 750 Milliarden € auf das Vielfache der vom Bundestag gebilligten Rettungsengagements gesteigert haben, nicht einmal vom Bundestag bewilligt werden können – umso weniger von der Bundesregierung durch den Verzicht auf die Nichtigkeitsklage zum EuGH. Dieser Verzicht wäre deshalb selbst als wohlerwogene europapolitische Entscheidung nicht von der Einschätzungsprärogative der Bundesregierung gedeckt gewesen, weil die Duldung des beschriebenen Automatismus außerhalb ihrer Kompetenzen gelegen hätte.

Diese verfassungsrechtlichen Überlegungen berühren auch das Strafrecht, weil die Bundeskanzlerin und die Bundesminister selbstverständlich den Nutzen des deutschen Volkes zu mehren und nicht zu schmälern haben und deshalb grundsätzlich den Straftatbestand der Untreue (§ 266 StGB) erfüllen könnten. Freilich ist es denkbar, dass die Bundesregierung die Tragweite der EZB-Beschlüsse nicht überblickt hat, so dass es am subjektiven Tatbestand fehlen würde. Aber damit verschiebt sich die weitere Prüfung auf den Vorstand der Deutschen Bundesbank, der gem. Art. 88 GG i. V. m. § 13 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 BBankG die Bundesregierung zu beraten und mit den notwendigen Informationen zu versorgen hat. Überdies dürfte **die Bundesbank zur Erhebung einer eigenen Nichtigkeitsklage zum EuGH befugt und deshalb auch verpflichtet** gewesen sein. Sollte dies in Kenntnis aller Bewandnisse vorsätzlich unterlassen worden sein, käme für die dafür Verantwortlichen als strafrechtliche Konstruktionsmöglichkeit eine Untreue sowohl in unmittelbarer als auch in mittelbarer Täterschaft durch Benutzung der Mitglieder der Bundesregierung als blinder Werkzeuge in Betracht. Es hat deshalb den Anschein, dass es hinsichtlich der Brandursachen noch vieles aufzuklären gilt. Und um abschließend in diesem Bild zu bleiben: Diese Aufklärung liegt ja im eigenen Interesse des Hausmeisters und seiner sachkundigen Gehilfen, damit seine Behauptung der Alternativenlosigkeit der von ihm propagierten, weiteren kostspieligen Maßnahmen glaubhaft wirkt.