

Zur Währungs- verfassung nach dem Entwurf einer Verfassung für die Europäische Union^{*)}

Seit dem 4. Oktober 2003 tagt eine Regierungskonferenz in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs und Außenminister der 15 Mitgliedstaaten und der zehn Beitrittsländer. Ziel der Verhandlungen ist die Schaffung einer „Verfassung für Europa“. Grundlage für die Beratungen ist der Entwurf des Konvents zur Zukunft Europas, den Konventspräsident Giscard d'Estaing an die italienische Ratspräsidentschaft übermittelt hat.¹⁾

Ausgangspunkt: Die Substanz darf nicht verändert werden

Grundlage der Konventsarbeit im Währungsbereich war die Erkenntnis aller Beteiligten, dass sich die weitgehend am Vorbild der Deutschen Bundesbank orientierte „Währungsordnung von Maastricht“ bewährt hat; der Erfolg des Euro ist auch der Erfolg der im Maastricht-Vertrag von 1992²⁾ vereinbarten Währungsverfassung. Indem wichtige Elemente der deutschen Währungsverfassung auf europäischer Ebene Eingang fanden, konnte die deutsche Öffentlichkeit dafür gewonnen werden, die D-Mark in das europäische Einigungswerk einzubringen.

* Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa in der Fassung vom 18. Juli 2003 (CONV 850/03).
1 Dem Konvent hatte der Europäische Rat in seiner Sitzung in Laeken im Dezember 2001 den Auftrag zur Schaffung eines transparenten, einfachen und demokratischen Regelwerks für die Europäische Union erteilt. Der Konvent hat daher nicht nur die geltenden Regelungen der EU und der EG in einem Vertragswerk konsolidiert, sondern auch als bedeutsame Neuerung einen Grundrechtskatalog aufgenommen und Vorschläge zur Reform des institutionellen Rahmens unterbreitet.
2 ABl. EG 1993 L 293/61.

Politik und Geldpolitik haben vor Beginn der Währungsunion um Vertrauen für den Euro nicht zuletzt mit dem Argument der Kontinuität der Währungsordnung geworben. Es sei ein großer Vorteil, wenn die Grundlagen der Geldpolitik, insbesondere der Vorrang der Preisstabilität und die Unabhängigkeit der Zentralbanken, auf europäischer Ebene verankert seien. Denn hier sei die Gefahr von Änderungen und Aufweichungen schon deshalb gering, weil eine Änderung des Maastricht-Vertrages von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden müsse.

Vor diesem Hintergrund bestand auf allen politischen Ebenen Konsens, die Maastrichter Währungsverfassung von 1992 in der Substanz unverändert aus dem EG-Vertrag in die europäische Verfassung zu übertragen. Sowohl die Europäische Zentralbank (EZB)³ wie auch der ECOFIN-Rat haben deshalb im Verlauf der Konventsarbeit für die Geldpolitik die Devise „keine Veränderungen in der Substanz“ ausgegeben, also die Maastrichter Währungsordnung nur mit rein technischen Anpassungen in die neue Verfassung zu übernehmen.

Dem Appell, an der Währungsverfassung von Maastricht keine materiellen Änderungen vorzunehmen, ist der Konvent nicht durchgehend gefolgt. Hierauf hat bereits die EZB⁴ aufmerksam gemacht.

Preisstabilität als Ziel der Union

Während der EG-Vertrag in Artikel 2 bisher ausdrücklich „nichtinflationäres Wachstum“

als Ziel der Union festschreibt und in Artikel 4 das Ziel der Preisstabilität in einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb als Ziel der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten vorgibt, spricht der Konventsentwurf in seinem Zielkatalog für die Union (Art. 3) nur von „ausgewogenem Wirtschaftswachstum“; was „ausgewogen“ im Einzelnen bedeutet, ist offen.

Preisstabilität ist nicht lediglich ein operationelles Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB). Die Verpflichtung, das Preisniveau stabil zu halten, war in Maastricht als Fundament der Währungsverfassung nicht nur für das ESZB, sondern für die Gemeinschaft und alle Mitgliedstaaten verankert worden. Im ersten Teil des Verfassungsentwurfs findet sich demgegenüber nur eine Verpflichtung des ESZB auf die Preisstabilität (Art. I-29 Abs. 2). Der Verfassungsentwurf lässt somit befürchten, dass Preisstabilität in Zukunft nachrangig zu anderen Zielen der Union wird und das Stabilitätsziel dadurch aufgeweicht wird. Die Deutsche Bundesbank tritt daher wie die EZB⁵ dafür ein, Preisstabilität beziehungsweise nichtinflationäres Wachstum in den Zielkatalog der Union aufzunehmen, um einer möglichen Aufweichung der Stabilitätsverpflichtung entgegenzuwirken. Für die noch in den Anfängen stehende Herausbildung einer gesamteuropäischen Stabilitätskultur genießen die Verfas-

³ Brief von EZB-Präsident Duisenberg vom 5. Juni 2003 an den Konventspräsidenten Giscard d'Estaing.

⁴ Stellungnahme der EZB vom 19. September 2003 auf Ersuchen des Rates der Europäischen Union zum Entwurf eines Vertrages über die Verfassung für Europa (2003/C 229/04), ABl. EU 2003 C 229/7, 8 (Punkt 8).

⁵ Stellungnahme der EZB (vgl. Fußnote 4), ABl. EU 2003 C 229/7, 8 (Punkt 8).

sungsziele, die in Teil I des Entwurfs an prominenter Stelle genannt werden, besondere Bedeutung.

Architektur des ESZB

Die Vorgabe „keine Veränderungen in der Substanz“ betrifft nicht nur das materielle Ziel der Preisstabilität, sondern auch die institutionellen und verfahrensmäßigen Regelungen für das ESZB, die ebenfalls Geschäftsgrundlage für die Währungsunion bei der Aufgabe der D-Mark waren und Vertrauensgrundlage des Euro sind.

Institutionelle Einordnung der EZB

Bei der Festlegung der institutionellen Struktur des ESZB, wurde in Maastricht bewusst auf die Einordnung der EZB als Organ der Gemeinschaft verzichtet und EZB und ESZB als Einrichtungen „eigener Art“ behandelt. Sie sind Einrichtungen der Gemeinschaft, aber eben nicht Organe im eigentlichen Sinne, um von vornherein den Eindruck einer Einbindung der EZB in die allgemeinen Regeln für Gemeinschaftsorgane zu vermeiden. Diese Sonderstellung ist bisher eine zusätzliche Absicherung der Unabhängigkeit der EZB. Demgegenüber enthält der Konventionsentwurf die Neuerung, dass die EZB explizit als Organ der EU eingestuft wird (Art. I-29 Abs. 3). Damit wird die im Vertrag von Maastricht verankerte Sonderstellung von EZB und mittelbar auch des ESZB aufgegeben.

Die EZB weist institutionelle Merkmale auf, durch die sie sich deutlich von EU-Organen unterscheidet: Während diese keine eigene Rechtspersönlichkeit haben und ihre Mittel aus dem EU-Haushalt beziehen, hat die EZB eigene Rechtspersönlichkeit; sie erhält ihre Ressourcen von den nationalen Zentralbanken; das Kapital der EZB gehört den nationalen Zentralbanken als Einrichtungen der Mitgliedstaaten. Der Gewinn der EZB wird entsprechend dem jeweiligen Kapitalanteil der nationalen Zentralbank ausgeschüttet und fließt im Fall der Bundesbank damit mittelbar in den Bundeshaushalt.

Aus einer Organstellung der EZB folgt, dass sie der Pflicht zur „loyalen Zusammenarbeit“ (Art. I-18 Abs. 3) mit den anderen Organen unterliegt.⁶⁾ Welche Auswirkungen dies haben wird, bleibt abzuwarten. So ist etwa die Frage, ob die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit zur Forderung nach einer Ex-ante-Koordinierung der Geldpolitik mit anderen Politikbereichen, etwa der Finanzpolitik, führt, von besonderer Brisanz.

Eine Einbindung der EZB in den Rahmen der EU-Organen ruft auch in anderen Bereichen Unklarheiten hervor. So stellt sich etwa die Frage, ob die im Bereich der außervertraglichen Haftung derzeit geltende Spezialregelung für die EZB,⁷⁾ nach der diese für von ihren Bediensteten verursachte Schäden

⁶ Etwaige Zweifel daran, ob diese Pflicht für die EZB und den Europäische Rechnungshof als „andere Organe“ überhaupt gilt, wurde durch die Gruppe der Rechtsexperten der Regierungskonferenz ausgeräumt; vgl.: CIG 4/03 „Redaktionelle und juristische Anmerkungen zu dem Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa – Basisdokument“, S. 55.

⁷ Entwurf eines Art. III-337; derzeit Art. 288 EG.

selbst haftet, im Hinblick auf die Organstellung der EZB entfallen wird und die EZB, da sie nun Organ ist, unter die allgemeine Regelung für EU-Organen fällt.⁸ Dies würde bedeuten, dass die Union die Haftung für die EZB als einem ihrer Organe übernehmen würde, was Auswirkungen auf die Finanzbeziehungen zwischen EZB und Union haben könnte.

Die erwähnte Stellungnahme der EZB vom 19. September 2003 sieht zwar keine Änderung ihrer expliziten Bezeichnung als „Organ“ in Artikel 29 Absatz 3 vor; die EZB fordert aber, die Überschriften der entsprechenden Abschnitte so zu ändern, dass der Passus über die EZB und das ESZB unter dem Titel „Institutioneller Rahmen“ und nicht mehr unter dem Titel „Die Organe der Union“ gestellt wird.⁹ Damit könnte für die Verfassungsinterpretation, etwa für die Auslegung der Pflichten gegenüber anderen Organen, weiterhin eine gewisse Sonderstellung der EZB erreicht werden.

Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken

In Artikel 108 des EG-Vertrages wird die Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken, die Mitglieder des ESZB sind, in gleicher Weise wie die Unabhängigkeit der EZB gesichert. Dies entspricht dem Konzept des ESZB, in dem die EZB auf das Zusammenwirken mit den nationalen Notenbanken genauso angewiesen ist wie umgekehrt die Mitgliedsnotenbanken auf die EZB. Die Präsidenten der nationalen Zentralbanken wirken im EZB-Rat als dem obersten Entscheidungsorgan des Sys-

tems mit, die nationalen Notenbanken setzen die Geldpolitik operativ um, ihre Vertreter wirken in mehr als 60 Gremien des ESZB bei der Vorbereitung und Umsetzung der Geldpolitik genauso mit wie bei den Regeln für geldpolitische Instrumente, der Koordinierung des Systems in internationalen Gremien, der Rechtssetzung des EZB-Rats für den Euro-Raum, den gemeinsamen Regeln für die Banknotenproduktion und für den Zahlungsverkehr. Die grundlegenden Zentralbankaufgaben, insbesondere die Geldpolitik, sind demnach in Artikel I-29 Absatz 1 und 2 des Entwurfs dem gesamten System übertragen worden; Artikel I-29 Absatz 3 spricht demgegenüber nur von der Unabhängigkeit der EZB, nicht jedoch in gleicher Weise von der Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken.

Dies irritiert: Denn nach der Währungsverfassung von Maastricht werden das ESZB und die EZB gleichgeordnet geregelt (Art. 8 EG-Vertrag). Ein Auseinanderziehen der Regelungen zur EZB in Teil I und zum ESZB in Teil III könnte als Änderung des bislang zwischen EZB und nationalen Zentralbanken bestehenden engen Beziehungsgeflechts und als (weitere) Änderung des Maastricht-Vertrages verstanden werden.

Die EZB teilt offensichtlich diese Bedenken und hat in ihrer Stellungnahme vom 19. Sep-

⁸ So die Gruppe der Rechtsexperten der Regierungskonferenz in einem ersten, redaktionell überarbeiteten Entwurf des Verfassungsvertrages, vgl. a.a.O. (Fußnote 6), S. 488f.

⁹ Stellungnahme der EZB (vgl. Fußnote 4), ABL. EU 2003 (229/7,8 (Punkt 11)).

tember 2003¹⁰⁾ die gleichgewichtige Sicherung der Unabhängigkeit von EZB und nationalen Mitgliedsnotenbanken gefordert.

Schlussfolgerungen

Die in dem Vertrag von Maastricht verankerte junge europäische Währungsverfassung hat sich bewährt. Vorsicht ist geboten, wenn durch vermeintlich technische Anpassungen Veränderungen am Vertrag vorgenommen werden, die weit reichende Implikationen für die europäische Währungsverfassung haben

können. Hier liegt es an den politisch Verantwortlichen, in der Regierungskonferenz die Weichen richtig zu stellen. Stabilitätsverpflichtung und institutionelle Kontinuität müssen auch für die Zukunft Richtschnur der Währungsordnung in Europa und Grundlage des Vertrauens in den Euro bleiben. Bei der Aufgabe der D-Mark hat die Politik das Versprechen gegeben, dass Stabilitätskultur und Unabhängigkeit der Notenbank auf europäischer Ebene Bestand haben; daran ist jetzt zu erinnern.

¹⁰ Stellungnahme der EZB (vgl. Fußnote 4), ABl. EU 2003 C 229/7, 9 (Punkt 12).