

Gerrit Alexander Stolle

„Strukturprinzipien des Europäischen Verfassungsrechts nach Amsterdam“

Wirtschaftsverfassungsrechtliche Implikationen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Prof. Dr. Ingolf Pernice

SS 1998

Literaturempfehlung:

Morgenthaler „Der EURO – zwischen

Integrationsdynamik und Geldwertstabilität“ in JuS 1997, 673;

Gormley/ de Haan „The democratic deficit of the European Central Bank“ in

E.L.Rev. 1996, 95

Literatur

Kommentare

- Grabitz, E./ Hilf, M. Kommentar zur Europäischen Union, Bd.I, Loseblattsammlung, 11.Lieferung, München 1997 (zitiert: Verfasser in:...)
- Maunz,T. / Dürig, G. Grundgesetz, Loseblattsammlung, 30. Lieferung, München 1997 (zitiert: Verfasser in:...)
- Model, O./ Müller, K. Grundgesetz – Taschenkommentar, 11.A., Köln, Berlin, Bonn, München 1996
- Von Münch, I./ Kunig, P. Grundgesetz - Kommentar, Bd.III, 3.A, München 1996 (zitiert: Verfasser in:...)

Lehrbücher

- Baßeler, U. / Heinrich, J. / Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft, 14. A, Köln 1995
- Koch, W.
- Bleckmann, A. Europarecht, 6.A. Köln, Berlin, Bonn, München 1997
- Nicolaysen, G. Europarecht II – Das Wirtschaftsrecht im Binnenmarkt, Baden-Baden 1996
- Oppermann, T. Europarecht, 1.A., München 1991

Monographien

- Apetsberger, A./ Gnan, E./ Pauer, F./ Schubert, A. Auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion in: Röttinger, M./ Weyringer, C. (Hrsg.): Handbuch der Europäischen Integration, 2.A., Wien 1996, S.370- 413, (zitiert: Verfasser in:...)
- Basedow, J. Von der deutschen zur europäischen Wirtschaftsverfassung, Tübingen 1992
- Bender, D./ Berg, H., Cassel, D./ Claassen, E.-M. et al Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. I und II, 3.A., München 1988 (zitiert: Verfasser in Kompendium der Wirtschaftstheorie)

- Brosius-Gersdorf, F. Deutsche Bundesbank und Demokratieprinzip, Berlin 1997
- Caesar, W. Der Handlungsspielraum von Notenbanken – Theoretische Analyse und Internationaler Vergleich, Baden-Baden 1981
- Eucken, W. Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6.A., Tübingen 1990
- Grimm, D./ Hesse, J./ Jochimsen, R./ Scharpf, F. Zur Neuordnung der Europäischen Union: Die Regierungskonferenz 1996/ 97, Baden-Baden 1997
- Hahn, H.J. Der Vertrag von Maastricht als völkerrechtliche Übereinkunft und Verfassung, 1.A, Baden-Baden 1992
- Hrbek, R. (Hrsg.) Die Entwicklung der EG zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion unter der Sonde der Wissenschaft, 1. A, Baden-Baden 1993
- Ipsen, J./ Rengeling, H.-W. Verfassungsrecht im Wandel, Köln 1995 (Hrsg.)
- Isensee, J./ Kirchhof, P. (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd.I, Heidelberg 1987 (zitiert: Verfasser in: HdStR I)
- Kluth, W. Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, Berlin 1995
- Marquardt, R.-M. Vom EWS zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Frankfurt/M. / Berlin 1994
- Nürk, B. Die Koordinierung der Konjunkturpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1993
- Potthoff, M./ Hirschmann, K. Die Europäische Währungsunion – Ein Testfall für die europäische Integration?, 1995 (Hrsg.)
- Sarrazin, T. Der Euro – Chance oder Abenteuer?, 2.A., Bonn 1997
- Schwarze, J. (Hrsg.) Les pouvoirs discrétionnaires des Etats membres de la Communauté européenne dans le domaine de la politique économique et leurs limites en vertu du Traité C.E.E. (Discretionary Powers of Member States in the Field of Economic Policies and their Limits under the EEC Treaty), Baden-Baden 1988 (zitiert: Verfasser in: Les pouvoirs discrétionnaires)
- Smits, R. The European Central Bank – Institutional Aspects, Den Haag 1997

- Studt, D. Rechtsfragen einer europäischen Zentralbank, Berlin 1993
- Stuyck, J. (Hrsg.) Financial and Economic Integration in the EEC, Deventer, Boston 1993
(zitiert: Louis [J.-V.] in Integration)
- Usher, J.A. The Law of Money and Financial Services in the European Community, Clarendon, Oxford 1994
- Wagner, H. Europäische Wirtschaftspolitik – Perspektiven einer EWWU, Berlin, Heidelberg 1995
- Weber, A. (Hrsg.) Währung und Wirtschaft – Das Geld im Recht (Festschrift für Hugo J. Hahn zum 70. Geburtstag), Baden-Baden 1996 (zitiert: Verfasser, Titel in: FS Hahn)
- Wolf, C. Der Handlungsspielraum von Notenbanken – Theoretische Analyse und internationaler Vergleich, Baden-Baden 1981

Aufsätze

- Franzmeyer, F. Europäische Währungsunion: Reale Konvergenz unentbehrlich in DIW - Wochenbericht 31/ 96
- Gormley, L. Europäische Währungsunion und Demokratieprinzip in Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht – Vorträge und Berichte Nr. 90, 1997
- Gormley, L./ de Haan, J. The democratic deficit of the European Central Bank in E.L.Rev. 1996 S.95 – 112
- Grimm, D. Mit einer Aufwertung des Europaparlaments ist es nicht getan – Das Demokratiedefizit hat strukturelle Ursachen in Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1992/ 93, S.13
- Grimm, D. Vertrag oder Verfassung? Die Rechtsgrundlage der Europäischen Union im Reformprozeß Maastricht II in Staatswissenschaft und Staatspraxis 1995, 509
- Gros, D. Germany's stake in exchange rate stability in Intereconomics Sept./ Okt. 1996, S.236 – 240
- Häde, U. Ein Stabilitätspakt für Europa in EuZW 5/1996, S.138- 143

- Hahn, H.J. Der Stabilitätspakt für die Europäische Währungsunion in JZ 23/ 1997, S.1133- 1141
- Hartmann, U. Öffentliche Finanzpolitik in der EU in EuZW 5/1996, S.133- 137
- Herdegen, M. Die Belastbarkeit des Verfassungsgefüges auf dem Weg zur Europäischen Union in EuGRZ 1992, 589
- Hoffmann, R. / Schröder, U. Der EURO im Weltwährungssystem in Zeitschrift zur politischen Bildung – Eichholz Brief 34 (1997), H.2, S. 121-132
- Kümpel, S. Das währungspolitische Instrumentarium der Deutschen Bundesbank aus rechtlicher Sicht in Wertpapiermitteilungen (WM) Sonderbeilage 1 aus 1992
- Lagayette, P. Les Perspectives de l'Union Monétaire in Revue des Affaires Européennes 1995, S.29 - 35
- Maigret, B. de La Monnaie Européenne et les Entreprises in Revue des Affaires Européennes 1995, S.49 - 58
- Morgenthaler, G. Der EURO – Zwischen Integrationsdynamik und Geldwertstabilität in JuS 8/1997 S.673- 681
- Randzio-Plath, C. Democratic Accountability of the European Central Bank in Central Banking Vol. VIII No.3 (Winter 1997/ 98) S.22- 25
- Pernice, I. Maastricht, Staat und Demokratie in Die Verwaltung 1993, S.449
- Polleit, T. Schlüsselfragen zur europäischen Mindestreserve in Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1996, 247
- Schmidt-Preuß, M. Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz vor dem Hintergrund des Staatsvertrages zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion in DVBl. 1993, S.236
- Silguy, Y.-T. de La Réduction du Chômage en Europe Passe-t-elle par l'Union Économique et Monétaire? in Revue des Affaires Européennes 1995, S.21-27
- Willms, M. Die Europäische Zentralbank in Wirtschaftswissenschaftliches Studium 4/ 1991, S.155ff.

1 1 Einleitung

Es war die wirtschaftliche Zukunft Europas, die 1957 bei Unterzeichnung der Römischen Verträge im Mittelpunkt stand. Doch in den Worten Robert Schumans handelte es sich dabei nur um die „erste Etappe einer Europäischen Föderation“¹.

2 Mit dem sog. Werner-Plan ist 1971 die erste große Anstrengung, eine Wirtschafts- und Währungsunion für Europa (EWWU) zu errichten, nach dem Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods gescheitert. Heute, nach 20 Jahren könnte der zweite Anlauf, dieses Ziel zu verwirklichen, sich als „neuer Motor“ für die europäische Integration erweisen. Als Preis für das *placet* insbesondere Frankreichs zur deutschen Wiedervereinigung² geschmäh, bedeutet die Europäische Währungsunion jedenfalls das Ende eines Europäischen Währungssystems (EWS) und somit einer Geldpolitik in Europa unter deutscher Hegemonie. Die europäische Geldpolitik wird zwar immer noch in Frankfurt beschlossen, diesmal allerdings von einer Europäischen Zentralbank (EZB)³.

3 Hier sollen die Fragen, die sich aus der geldpolitischen und damit auch stärkeren wirtschaftlichen Integration ergeben, unter wirtschaftsverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten behandelt werden. Im Rahmen dieser Arbeit steht allerdings nicht in Frage, ob insgesamt vom Bestehen einer umfassenden europäischen Wirtschaftsverfassung auszugehen ist.

4 Die zugrundeliegende Arbeitshypothese, die im Folgenden überprüft werden soll, lautet deshalb:

5 ◇ Durch die Delegation einer stabilitätsorientierten Geldpolitik an die EZB, sowie eine fiskalpolitische Selbstbindung haben sich die Mitgliedstaaten der Möglichkeit, eine interventionistische Wirtschaftspolitik zu verfolgen, begeben.

6 ◇ Dies ist im Zusammenhang mit der expliziten Festlegung der Geldpolitik (Art.105 EGV), sowie der Wirtschaftspolitik (Art.103 EGV) auf den Grundsatz offener Märkte und freien Wettbewerbs als Grundsatzentscheidung gegen Dirigismus und für „mehr Markt“ zu verstehen.

2 Wirtschaftliche Zielsetzung der EWWU

¹ zitiert in Oppermann, EuR, Rz.19.

² Knuthsen in First Chicago Capital Markets, EMU Notes, Part I, S.2.

³ Apetsberger/ Gnan/ Pauer/ Schubert in Handbuch d. Europ. Integration, S.375; So äußerte der französische Premier Alain Juppé für den Fall des Scheiterns der EWU seine Befürchtung, „Die Mark-Zone würde sich in Nord- und Mitteleuropa ausbreiten. Das würde das Aussehen dieses Kontinents, an dem wir seit 40 Jahren arbeiten, total denaturieren.“

2.1 Fortentwicklung des gemeinsamen Marktes

- 7 Die Europäische Gemeinschaft befindet sich in einer weltweit einmaligen Position. Seit dem Delors-Bericht im Jahre 1989 wurde die weitestgehende Verwirklichung des gemeinsamen europäischen Binnenmarktes erreicht. Kennzeichnend hierfür ist die volle Faktormobilität; mit anderen Worten die vollständige Durchlässigkeit der mitgliedstaatlichen Grenzen für Arbeit, Kapital Sachgüter und Dienstleistungen.
- 8 Hauptvorteil des gemeinsamen Marktes ist die Intensivierung des Wettbewerbs innerhalb der EG. Die bereits sichtbaren oder noch zu erwartenden Folgen sind Preiskonkurrenz, ein marktgerechtes Angebot, also eine relativ optimale Güterallokation, und die Stimulierung von Produktinnovationszyklen. Die Ausrichtung europäischer Unternehmen auf eine verschärfte Wettbewerbssituation und die damit notwendige Erhöhung der Produktivität stärkt darüber hinaus auch die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt.
- 9 Diese Vorteile sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt allerdings noch nicht voll ausgeschöpft. Die Verschärfung des Wettbewerbs ist wesentlich von der Transparenz eines Marktes abhängig. Die Transparenz leidet aber entscheidend, wenn die Preise für Produktion, Waren und Dienstleistungen in den jeweiligen Landeswährungen der Mitgliedstaaten ausgedrückt sind. Auch die Schaffung eines einheitlichen, hoch-liquiden Finanzmarktes wird sich positiv auf den Markt auswirken, da nationale Liquiditätsbeschränkungen nicht mehr wirtschaftshemmend wirken.
- 10 Mit dem Wegfall von Transaktionskosten zwischen europäischen Währungen ist ferner die Ausweitung des Binnenhandels zu erwarten⁴.
- 11 Auch die Notwendigkeit für ex- oder importabhängige Wirtschaftszweige, Sicherungsrücklagen für das Auslandsgeschäft bilden zu müssen, um Wechselkursänderungen ausgleichen zu können, entfällt innerhalb der EWU. Der Anteil sicherungsbedürftiger Geschäfte mit Drittstaaten sinkt⁵.
- 12 Ebenso sinkt der Bedarf an Devisenreserven für Europa, da die europäischen Währungen, die auf Euro umgestellt werden, nicht mehr gegeneinander stabilisiert werden müssen. Im Vergleich zu anderen Fremdwährungen wird sich die Währungsreserve weiterhin nach dem Importvolu-

⁴ vgl. zu den wirtschaftlichen Zielsetzungen auch Nicolaysen: EuR II, S.369f.

⁵ Somit geht auch der Außenhandel der EU mit Drittstaaten zurück auf ein mit den USA als großem Binnenmarkt vergleichbares Niveau (etwa 9% Exportquote bei Waren). Die wirtschaftspolit. Bedeutung des Wechselkurses sinkt. Positive Auswirkungen dürfte dies insbesondere auf den deutschen Handel mit anderen EG-Staaten haben, da die DM traditionell in Zeiten der Dollarschwäche gegenüber den übrigen EWS-Währungen unter Aufwertungsdruck geriet. (vgl. Hoffmann/ Schröder: Der Euro im Weltwährungssystem, S.10f.).

men der EWU richten müssen, wobei die Reservesätze unter Berücksichtigung von Skaleneffekten und dem Wegfall von Unterstützungspflichten beim international gängigen „managed floating“ niedriger als die der nationalen Zentralbanken liegen dürften. Die schlagartig freiwerdenden Devisen können langfristig zur Deckung der Anschubkosten für die EWU beitragen.

2.2 Etablierung einer starken europäischen Währung

- 13 Gute Chancen werden dem Euro auch auf dem Weg zu einer internationalen Transaktions- und Reservewährung bescheinigt. Dies hängt mit den Fakturierungsgewohnheiten auf internationalen Märkten zusammen. Je höher nämlich der Anteil auf Euro lautender Geldtransaktionen im internationalen Handel wird, desto geringer fallen die Transaktionskosten bei Verwendung des Euro als Vehikelwährung aus. Im bilateralen Handel zwischen zwei Staaten käme der Euro als Drittwährung (Vehikelwährung) zum Einsatz⁶.
- 14 Für die Funktion als internationale Reservewährung wird es auf die Stabilität und Attraktivität des Euro als internationale Währung ankommen. Insbesondere Staaten, die intensive Handelsbeziehungen zur EG unterhalten, werden bemüht sein, ihre Währung an den Euro zu koppeln. Zum Ausgleich von Wechselkursschwankungen werden eben diese Staaten ihre Währungsreserven schwerpunktmäßig in Euro unterhalten⁷.

3 Funktion des ESZB

3.1 Zielsetzung

3.1.1 Geldwertstabilität

- 15 In Art.105 I S.1 EGV ist unter den möglichen geldpolitischen Zielsetzungen das Primat klar auf die Geldwertstabilität gelegt. Es ist also Aufgabe der EZB, stabile Verbraucherpreise und somit eine gegen Null tendierende Inflationsrate zu gewährleisten⁸.
- 16 Der Vorteil der Umsetzung dieser Zielsetzung ist die Vermeidung von Kosten, die sonst übli-

⁶ Je stärker sich der Welthandelsanteil der Euro-Zone entwickelt und je stärker auch Drittstaaten ihren Handel in Euro fakturieren, desto höher ist die weltweite Akzeptanz der europ. Währung (jeder nimmt Geld, weil es jeder nimmt...).

⁷ insbes. Osteuropa, Nordafrika u. Naher Osten; Von Bedeutung wird auch die Entwicklung des Handels mit Asien sein. (vgl. Hoffmann/ Schröder: a.a.O., S.6-9).

⁸ Pernice in: Grabitz/ Hilf, Art.105 Rz.4f.

cherweise mit Inflation, bzw. einer unsicheren Inflationserwartung der Märkte verbunden sind⁹. Ferner werden positive Impulse auf das Investitionsklima und somit für mehr Wachstum und Beschäftigung erwartet¹⁰.

- 17 Zur Umsetzung des Stabilitätszieles erarbeitet das ESZB gemeinsame statistische Meßgrößen für die Feststellung der jeweiligen Inflationsrate¹¹.

3.1.2 Unterstützung anderer Ziele

- 18 Die EZB ist allerdings gem. Art.105 I S.2 EGV weiterhin verpflichtet, die allgemeine Wirtschaftspolitik *in der* Gemeinschaft, also die koordinierte Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, zu unterstützen. Dies soll zur Verwirklichung der in Art.2 EGV niedergelegten Ziele, also vor allem einer ausgewogenen Entwicklung des Wirtschaftslebens mit nicht-inflationärem, nachhaltigem Wachstum bei Gewährleistung eines hohen Beschäftigungsstands, sozialem Schutz und der Hebung der Lebensqualität beitragen. Die Wirtschaftspolitik ist dem Wortlaut des EGV nach eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und wird gem. Art.103 I, II EGV i.V.m. Art.102a EGV durch Empfehlungen des Rates konkretisiert, der somit die Grundzüge vorgibt. An dieser Zielsetzung hat sich das ESZB im Rahmen von Art.105 I S.2 EGV zu orientieren.
- 19 Darüber hinaus ist das ESZB gem. Art.105 I S.3 EGV verpflichtet „im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ zu handeln. Die selbe Verpflichtung trifft gem. Art.102a S.2 EGV auch die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft. Dieser Formulierung läßt sich zumindest ein Verbot interventionistischer Politik entnehmen, einerseits also die Anwendung quantitativer Beschränkungen des Kreditvolumens, andererseits aber die Versuche, marode Geschäftsbanken gleichsam als letzter Notanker mit Sonderkrediten am Leben zu erhalten¹². Die Frage, ob darüber hinaus auch eine Entscheidung über eine Europäische

⁹ Kosten aus vermehrten Finanztransaktionen in Anlageformen, die nicht auf die Inflationswährung lauten, aus überzogenen Lohnabschlüssen, aus erhöhtem Zinsniveau und realer Steuererhöhung (wg. Nominaler Festlegung der Progressionsstufen); vgl. im einzelnen Gormley/ de Haan in E.L.Rev. 21/ 1996, 95 (110) m.w.N.; zur *Lohn-Preis-Spirale* Baßler/ Heinrich/ Koch: Grundlegende Probleme der Volkswirtschaft, S.657f.

¹⁰ vgl. de Silguy in Revue des Affaires Européennes 1995, 21 (24ff.).

¹¹ EUV, Prot. ESZB Art.5.3; vgl. Pernice in: Grabitz/ Hilf, Art.105 Rz.5.

¹² *so erkannt von* Louis: “The Project of a European Central Bank” in Stuyck (Hrsg.): Financial and Monetary Integration, S.17 => Louis geht davon aus, daß sich diese Formulierung vorrangig an die Banque de France richtet, die in der Vergangenheit mit Vorliebe das *Kreditvolumen* über die quantitative Beschränkung der Rediskontierung von Wechseln *beschränkte*. Wechsel sind in Frankreich das dominante Zahlungsmittel bei gleichzeitig hoher Rediskontierungsneigung des Geschäftsbankensektors. Vgl. *hierzu im einzelnen* Studt: Rechtsfragen einer EZB, S.119f.; Pernice in: Grabitz/ Hilf, Art.105 Rz.8.

Wirtschaftsverfassung getroffen ist, wird hingegen noch an späterer Stelle zu erörtern sein.

- 20** Vierter Bestandteil von Art.105 I EGV ist das Postulat der Förderung des effizienten Einsatzes von Ressourcen. Einerseits wird hier das neo-liberale Konzept, das den wirtschaftspolitischen Normen des EGV unterliegt, sichtbar, indem deklaratorisch der Zusammenhang von optimaler Ressourcenallokation und Wettbewerb, bzw. einem transparenten Markt hervorgehoben wird. Dem läßt sich andererseits eventuell auch eine „normative Richtlinie“ entnehmen, die einen Vorrang der optimalen Ressourcenallokation gegenüber anderen Markteffekten statuiert¹³.

3.1.3 Zielkonflikte

- 21** In der Diskussion um die EWWU wurden immer wieder Zweifel an der Einhaltung des Stabilitätsziels laut. Ansatzpunkt für eine Beeinträchtigung der Stabilitätspolitik der EZB könnte hierbei die Geltendmachung der Unterstützungspflicht durch den Rat sein. Schließlich ist dieses Gremium gem. Art.145 für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik kompetent. Allein aus der sachlichen Nähe von Geld- und Wirtschaftspolitik könnte sich eine Grauzone ergeben, in der der Druck des Rates und die gleichzeitig fehlende Präzision des Stabilitätszieles¹⁴ die EZB zu einem Einschwenken auf die allgemeinen wirtschaftspolitischen Grundzüge zwingt. Anderer Ansicht nach hat der Gesetzgeber hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht, daß die Unterstützungspflicht aussetzt, wo die Geldwertstabilität gefährdet erscheint. Insofern ergebe sich keine Beschränkung des Autonomiebereichs der EZB¹⁵.
- 22** Unklar ist allerdings, ob es auch eine Hierarchie zwischen der Verpflichtung die gemeinschaftliche Wirtschaftspolitik zu unterstützen und dem Grundsatz offener Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb gibt. Aus diesem Grundsatz wurde oben ein Verbot für die EZB entwickelt, das Kreditvolumen insgesamt quantitativ zu begrenzen. Daraus folgt zunächst, daß die EZB verpflichtet ist, die Liquidität des Marktes so zu steuern, daß die Geldmenge in Proportion zum realen Wachstum steigt. Eine langsamere Ausweitung hemmt das Wachstum, eine schnellere

¹³ so Pernice in: Grabitz/ Hilf, Art.105 Rz.9 demnach könnten solche Markteffekte etwa Versorgungseffekte, niedrige Verbraucherpreise, die Marktintegration und Dezentralisierung der Entscheidung sein. Unklar bleibt allerdings, wie diese Formulierung im Rahmen von Art.105 EGV für die EZB normativ wirken soll: Hierzu müßte Geldpolitik eine selektive Wirkung entfalten, d.h. zu differenzierten Konditionen gegen bestimmte Gruppen von Marktteilnehmern wirken.

¹⁴ So vor allem Gormley/ de Haan in E.L.Rev. 21/ 1996, 95 (102); Nürk: Koordinierung, S.255

¹⁵ Brosius-Gersdorf: BBank u. Demokratieprinzip, S.370; Pernice in: Grabitz/ Hilf, Art.105 Rz.4 Rückhalt findet die Annahme, die EZB könne autonom, wenn es sein muß also gegen die Interessen des Rates und der Mitgliedstaaten, Stabilitätspolitik betreiben, in der Interessenlage der EZB-Ratsmitglieder: Der einzige Erfolgsindikator, an dem sie sich verlässlich messen können, ist die Erhaltung der Geldwertstabilität.

führt zu Inflation. Die zu starke Geldmengenausweitung ist somit ein absolutes Verbot, wie die Geldwertstabilität ein absolutes Gebot ist. Sehen die Grundzüge der gemeinsamen Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine wachstumshemmende Konjunkturpolitik vor¹⁶, was zur Gewährleistung eines beständigen, umweltverträglichen Wirtschaftswachstums (Art.2 EGV!) in Hochkonjunkturphasen vertretbar sein kann, so besteht eine eindeutige Unterstützungspflicht des ESZB. Sollte eine absolute (nominelle) oder reale (über den Zinssatz) Begrenzung des Kreditvolumens notwendig sein, um der Unterstützungspflicht nachzukommen, so ist das bestehende Spannungsverhältnis zum Grundsatz der offenen Marktwirtschaft m.E. zugunsten der Unterstützungsverpflichtung zu lösen. Dies ergibt sich aus Art.102a, wonach die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik auf Verwirklichung der Ziele in Art.2 EGV ausrichten und im Einklang mit dem Grundsatz offener Marktwirtschaft handeln, beide Vorgaben also als gleichberechtigte Leitlinien nebeneinander stehen¹⁷.

- 23 Eine Hierarchie der geldpolitischen Vorgaben besteht also sowohl zwischen Geldwertstabilität und Unterstützungspflicht, als auch zwischen Unterstützungspflicht und dem Grundsatz von Marktwirtschaft und Wettbewerb.

3.2 Aufbau des ESZB

3.2.1 Politische Unabhängigkeit des ESZB

- 24 Der Aufbau des ESZB soll sicherstellen, daß die Geldpolitik autonom, d.h. unabhängig von politischen Weisungen und Einflußnahmen geplant und durchgeführt wird. Die formale Unabhängigkeit muß deshalb durch die Gewährleistung der vollen personellen Unabhängigkeit der Mitglieder des ESZB und die finanzielle Unabhängigkeit des Systems untermauert werden.

3.2.2 Formale Unabhängigkeit des ESZB

- 25 Die Unabhängigkeit der EZB ist in Art. 107 EGV niedergelegt. Diese Vorschrift enthält eine zweiseitige Verpflichtung, die sich einerseits an das ESZB richtet und ein Verbot normiert, Wei-

¹⁶ Auch wenn die Regelung zur Koordinierung der mitgliedstaatl. Konjunkturpolitik in Art.103 EWGV weggefallen ist, so ist dieses wirtschaftspolit. Gestaltungselement nach wie vor als Bestandteil d. Wirtschaftspolitik zulässig; vgl. Bleckmann: EuR, Rz.1508, 2449f.

¹⁷ So Nicolaysen, EuR II, S.321.

sungen einzuholen oder entgegenzunehmen, andererseits insbesondere aber auch gegen die Mitgliedstaaten und Organe der EG wirkt, die sich im EGV selbst verpflichten, keinen Einfluß oder Druck auf das ESZB auszuüben. Als Bestandteil des ESZB sind die nationalen Zentralbanken der Teilnehmerstaaten an der EWU von dieser Regelung mit umfaßt¹⁸. Auch hier muß die Zentralbankautonomie gem. Art 108 EGV in den Mindestgrenzen, die im EGV und im Protokoll über die Satzung des ESZB und der EZB niedergelegt sind, spätestens bei Eintritt in die dritte Stufe der EWU gewährleistet sein¹⁹. Auf formaler Ebene ist die politische Unabhängigkeit des ESZB und somit der zukünftigen europäischen Geldpolitik also eindeutig, klar und umfassend geregelt²⁰. Ausgeschlossen sein soll jede Art der Einflußnahme auf die Wahrnehmung der in Art. 105 EGV dem ESZB zugewiesenen Aufgaben²¹.

- 26** Aus normenhierarchischer Sicht ist die Autonomie des ESZB sogar noch weitergehender geschützt, als die der Bundesbank. Die das ESZB betreffenden Regelungen sind im EGV, bzw. in dem separaten Protokoll betreffend die Satzung des ESZB, also im Bereich des gemeinschaftlichen Primärrechts niedergelegt. Sie sind somit Teil des „Verfassungsrechts“ der Gemeinschaft und können als solcher nur durch eine Vertragsergänzung geändert werden²². Das hierfür anzuwendende Verfahren ist in Art.N (1) EUV normiert, wobei nicht nur Einstimmigkeit, sondern viel mehr noch die Ratifikation der Änderung durch die nationalen Parlamente erforderlich ist. Die Ratifikation von Vertragsänderungen, die eine Einschränkung der Grundsätze der Unabhängigkeit des ESZB und der Geldwertstabilität vorsehen, könnte wiederum in Deutschland nur bei gleichzeitiger Änderung von Art.88 S.2 GG erfolgen. Die Zentralbankautonomie ist insofern sowohl auf gemeinschaftlicher, als auch auf nationaler Ebene mit Verfassungsrang normiert²³.
- 27** Schranken sind der Geldpolitik der EZB allerdings im Wege der rechtlichen Kontrolle durch den

¹⁸ vgl. hierzu im einzelnen Wahlig, B.: „Unabhängige Zentralbanken als Kriterium für die dritte Stufe der Währungsunion“ in FS Hahn, S.265 (268ff.).

¹⁹ Zwar kann man inzwischen eine klare Stabilitätsorientierung seit Mitte der 80er Jahre in den meisten europ. Staaten verzeichnen (vgl. Berliner Zeitung vom 2./ 3.5.1997 Sonderbeilage „EURO“ S.III; Gormley in E.L.Rev. 21/ 1996, 95 (96)), doch entspricht die Weisungsabhängigkeit d. Zentralbank der Staatspraxis der meisten europ. Staaten (Nürk: Koordinierung, S.252). Unabhängigkeit begegnet insofern Mißtrauen, insbes. Auch gegenüber verschiedenen zurückliegenden Maßnahmen d. Bundesbank, so daß Widerstände in der Umsetzung bzgl. nationaler Zentralbanken zu erwarten sind.

²⁰ Marquardt: Vom EWS zur EWWU, S.248.

²¹ *Die seinerzeit geäußerte Auffassung des frz. Staatspräsidenten Mitterand, die Unabhängigkeit beziehe sich lediglich auf die technische Abwicklung der Geldpolitik, nicht aber auf die geldpolitische Zielsetzung findet im EGV keine Entsprechung und muß deshalb als polit. Manöver zur Beruhigung der frz. Öffentlichkeit während des Maastricht-Referendums qualifiziert werden.* (vgl. hierzu Nürk, Koordinierung, S.253; Marquardt a.a.O. S.248).

²² Qualifizierung des EGV als VerfR *inter alia* in Opinion 1/91 (*Re European Economic Area Agreement*), 1991, ECR I-6079; *ebenso*: Oppermann: EuropaR, Rz.396.

²³ Gormley/ de Haan in E.L.Rev. 21/ 1996, 95 (101).

EuGH gesetzt. Dabei können geldpolitische Entscheidungen für nichtig erklärt werden, wenn sie zur Erreichung der Ziele aus Art.105 (1) EGV offensichtlich ungeeignet sind, oder den Vorrang der Geldwertstabilität nicht beachten²⁴.

3.2.3 Personelle Unabhängigkeit

Es wurde allerdings wiederholt die Sorge geäußert, die formale Unabhängigkeit könnte durch personelle Verflechtungen und Abhängigkeiten unterminiert werden.

- 28 Eine wichtige Funktion für die Gewährleistung der personellen Unabhängigkeit ist die vergleichsweise lange Amtszeit von 8 Jahren im Direktorium der EZB. Da die Ernennung für eine zweite Amtszeit ausgeschlossen ist, entfällt auch der Anreiz, sich durch eigenes Wohlverhalten gegenüber dem für die Benennung der Mitglieder des Direktoriums der EZB zuständigen Europäischen Rat zu empfehlen²⁵. Die gewählte Dauer ermöglicht außerdem eine gewisse Kontinuität der Politik der EZB.
- 29 Die Präsidenten der nationalen Zentralbanken müssen allerdings nur für eine Mindestdauer von fünf Jahren ernannt werden²⁶. Darüber hinaus ist das *procedere* der Ernennung durch nationales Recht geregelt. Diese Frist könnte allerdings in zweierlei Hinsicht zu kurz bemessen sein²⁷. Einerseits, und dies gilt ebenso für das Direktorium, werden einmal gesammelter Sachverstand und Routine verschwendet, indem erfahrene Zentralbanker nach der Einarbeitungsphase schon fast wieder „ihre Segel streichen müssen“, zum anderen wird der Druck, sich frühzeitig um eine neue Karriere zu kümmern noch verstärkt.
- 30 Als Kehrseite der Ernennung und gleichsam als sicherer Indikator für die tatsächliche Autonomie der Mitglieder des EZB-Rates ist die Ausgestaltung der Möglichkeit einer Amtsenthebung zu untersuchen. Es ist hierbei zu trennen zwischen den Mitgliedern des Direktoriums, die nur auf

²⁴ Pernice in Grabitz/ Hilf, Art105 Rz.6.

²⁵ Denkbar ist allerdings die Möglichkeit, daß Mitglieder des Direktoriums, die nach Beendigung ihrer Tätigkeit bei der EZB politischen Rückhalt in ihrem Herkunftsstaat für die Lancierung einer eigenen politischen Karriere brauchen, die ordnungsgemäße Durchführung einer stabilitätsorientierten Zentralbankpolitik in Mitleidenschaft ziehen. Diese Partikularinteressen könnten trotz der langen Amtszeit zum tragen kommen. Letztendlich werden sich die Verantwortlichen der europäischen Geldpolitik aber mangels anderer objektivierbarer Erfolgsindikatoren an der Einhaltung der vertraglich festgeschriebenen Geldwertstabilität messen lassen müssen. Von dieser Tatsache müßte eine hinreichende Motivation für eine dem EGV verpflichtete Amtsführung ausgehen. (so Wagner, Europ. Wirtschaftspolitik S.143) Das Stimmverhalten im Zentralbankrat wird im übrigen nicht öffentlich, so daß auch in dieser Hinsicht die Autonomie jedes Entscheidungsträgers gewahrt ist.

²⁶ EUV, Protokoll ESZB Art.14 (2).

²⁷ Marquardt, a.a.O., S.251; Nürk a.a.O. S.254.

Antrag des Direktoriums oder des EZB-Rates durch eine Entscheidung des EuGH aus ihrem Amt entfernt werden können, und den nationalen Zentralbankpräsidenten, die ihren Sitz im EZB-Rat haben. Letztere können nach nationalem Recht ihres Amtes enthoben werden, sind allerdings berechtigt, gegen diese Maßnahme vor dem EuGH Widerspruch einzulegen. Gemeinsame Bedingung für die Amtsenthebung von Mitgliedern des EZB-Rates ist der Wegfall der Voraussetzungen für die Amtsführung oder aber schwere Verfehlungen²⁸.

- 31** Unterstellt man, daß einzelne Mitgliedstaaten tatsächlich versuchen, politisch motivierte und in dieser Hinsicht nicht unabhängige Vertreter in den Rat der EZB zu entsenden, so erscheint allerdings auch hier die Gefahr der „Politisierung“ der Geldpolitik gering. Versuche der Einflußnahme durch Vertreter einzelner nationaler Zentralbanken im ESZB kommen in einem supranationalen Entscheidungsgremium kaum zum tragen, da es schwerfallen wird, für den Zielvorstellungen in Art. 105 EGV zuwiderlaufende, Entscheidungen eine Mehrheit zu finden²⁹.
- 32** Einer zu weitgehenden Politikorientierung und der Kollision europäischer und persönlicher Interessen beugt auch das Verbot der gleichzeitigen Mitarbeit in politischen Entscheidungsgremien und die Genehmigungspflicht für nebenamtliche Tätigkeiten vor³⁰.
- 33** Bedeutsam ist die Tatsache, daß die Mitglieder des Direktoriums für ihre Sachkompetenz in Bank- und Währungsfragen anerkannt sein müssen. Es wird den funktionalen Anforderungen an das Führungsgremium der EZB also ein klarer Vorrang gegenüber wirtschaftspolitischen Erwägungen eingeräumt. Die formale Unabhängigkeit findet also in personeller Hinsicht ihre Entsprechung³¹.

3.2.4 Budgetäre Unabhängigkeit

- 34** In den in Kapitel VI des Protokolls über die ESZB-Satzung enthaltenen Finanzvorschriften ist die finanzielle Autonomie der EZB niedergelegt. Danach besitzt die EZB einen unabhängigen Haushalt, der anders als der anderer EU-Organen nicht der Kontrolle des Europäischen Parla-

²⁸ EUV, Protokoll ESZB Art.14; vgl. Marquard, a.a.O. S.250.

²⁹ Möchte man ferner den Vergleich zu der formal ebenfalls unabhängigen EU-Kommission ziehen (Kommission gem. Art. 157 II EGV, EZB gem. Art. 107 EGV), deren Kommissare ihre nationale Herkunft bei der Amtsführung nicht immer ganz vergessen, so ergibt sich doch aus der gleichmäßigen nationalen Beeinflussung auf der einen und den nationalen Rücksichtnahmen auf der anderen Seite ein „Patt“ zwischen den jeweiligen nationalen Interessen. Konsequenz unerschwerter Beeinflussung könnte somit vielmehr die Stärkung der Eigenständigkeit der *Institution* EZB selbst sein. (vgl. Gormley, Vortrag, S.11).

³⁰ EUV, Protokoll ESZB Art. 11 (1).

³¹ Art. 109a 2b) EGV.

ments (EP) unterliegt. Auch die Aufteilung von Zentralbankgewinnen erfolgt automatisch gemäß dem Anteil des betreffenden Mitgliedsstaates am Sozialprodukt der EG. Insofern bleibt kein Raum für Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten und es kann auch in dieser Hinsicht kein Druck auf die EZB entstehen³².

3.3 Geldpolitische Instrumente

- 35 Die Aufgaben des ESZB ergeben sich aus Art.105 (1, 2) EGV. Danach hat das ESZB die Geldpolitik der Gemeinschaft zu bestimmen und auszuführen, Devisengeschäfte im Einklang mit der Wechselkurspolitik des Rates zu führen, die Währungsreserven der Mitgliedstaaten zu halten und das reibungslose Funktionieren des Zahlungssystems zu gewährleisten. Übergeordnete Zielsetzung ist dabei die Währungssicherung. Daraus folgt ein Notenbankmonopol der EZB um eine Aushöhlung der stabilitätsorientierten Geldpolitik durch einzelstaatliche Geldschöpfung zu verhindern³³. Die Instrumente, die dem ESZB zur Ausführung der Geldpolitik, insbesondere also zur Regulierung der Liquidität des Geldmarktes zur Verfügung stehen, sind in Art.18ff. der Satzung des ESZB umrissen³⁴. Die konkrete Ausgestaltung bereitet Probleme, da größere Unterschiede zwischen den von den nationalen Zentralbanken primär verwendeten geldpolitischen Instrumenten bestehen, die nationalen Geldmärkte aber an diesen Strukturen ausgerichtet sind³⁵. Es ist dem ESZB allerdings verboten, Schuldtitel öffentlicher Entitäten direkt von diesen, d.h. anders als im Offenmarktgeschäft, zu erwerben (Art.104 EGV). Somit soll einer verdeckten Finanzierung von Haushaltsdefiziten vorgebeugt werden.

3.4 Legitimations-/ Demokratieproblematik des ESZB

³² vgl. Willms in Wirtschaftswiss. Studium 4/ 1991, S.157; Marquardt, a.a.O. S.247.

³³ Studt: Rechtsfragen einer Europäischen Zentralbank, S.254.

³⁴ im einzelnen: Zinspolitik (Diskont und Lombard) und Mindestreservepolitik zur Grobsteuerung der Liquidität der Märkte, Offenmarktpolitik, Swap u. Devisenpensionsgeschäfte als hoch-flexible Instrumente zur Feinsteuerung. Allerdings wird eine Veränderung d. Spar- und Kreditprozesse der operativen Geldmarktsteuerung (bisher die Feinsteuerung) zu größerem Gewicht verhelfen. Bei der Feinsteuerung werden von der EZB Geschäfte am Wertpapier- oder Devisenmarkt getätigt, um durch Verkäufe Liquidität aus dem Markt zu nehmen, durch Käufe dagegen Zentralbankgeld freizusetzen. Die Grobsteuerung regelt über die Mindestreserve, die Geschäftsbanken beim ESZB halten müssen und die insofern nicht für das Kreditgeschäft bereitsteht, den Refinanzierungsbedarf des Bankensektors bei der EZB; der Leitzins drückt den Preis der Refinanzierung aus, hat insofern ganz allgemein Einfluß auf die Kreditzinsen. (vgl. im einzelnen: Kumpel in WM Sonderbeilage 1/ 1992, S.2 ff., sowie Polleit in Kreditwesen 6/1996 S.247 ff.).

³⁵ vgl. Studt, *ibid.*, S.255f.; In Ländern wie Frankreich, Deutschland und Italien dominiert z.B. die Diskontpolitik, während Griechenland und Irland auf Mindestreservepolitik, U.K. auf Offenmarktgeschäft zur Liquiditätssteuerung setzen.

- 36** Angesichts des der EZB gewährten Maßes an Unabhängigkeit drängt sich die Frage nach der demokratischen Legitimation geradezu auf³⁶. Die EZB ist durch gemeinschaftliches Primärrecht, also einen gemeinsamen Rechtsetzungsakt der Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ direkt und unmittelbar konstituiert (Art.106 EGV). Sie nimmt insofern institutionalisierte europäische Hoheitsgewalt wahr. In materieller Hinsicht liegt eine Ausübung legitimationsbedürftiger Hoheitsgewalt vor, sofern die EZB nicht bloß durch rechtsunverbindliche Stellungnahmen und Erklärungen handelt, sondern ihre Tätigkeit verbindlichen Entscheidungscharakter hat³⁷. Die folgende Untersuchung konzentriert sich allein auf den EZB-Rat, als das geldpolitisch weisungsrechte Organ³⁸.
- 37** Nach dem Prinzip der Volkssouveränität, wie es für Deutschland ausdrücklich in Art. 20 II GG konstitutionalisiert ist, bedarf es demnach einer ununterbrochenen Legitimationskette zwischen dem Volkssouverän und dem Träger von Hoheitsgewalt³⁹. Gem. Art. 20 II GG kommt nur das deutsche Volk als Quelle von Legitimation in Frage. In einem zweiten Ansatz ist nach der Möglichkeit einer demokratischen Legitimation auf europäischer Ebene zu fragen, etwa durch den ECOFIN-Rat oder das EP.

3.4.1 National-verfassungsrechtliche Legitimation

3.4.1.1 Des Direktoriums

- 38** Die Kandidaten für das Direktorium werden *einstimmig* von den Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten an der EWWU, also dem Europäischen Rat, ernannt. Der zuständige deutsche Vertreter in diesem Gremium ist der Bundeskanzler (BK), der über Artt. 62, 63 I, 65 S.1 GG demokratisch gegenüber dem deutschen Volke legitimiert ist, aufgrund der Mitwirkung des Bundestages (BT) sogar mit besonderer demokratischer Dignität. Er leistet in einem Kollegialorgan seinen Entscheidungsbeitrag. Das Einstimmigkeitserfordernis stellt sicher, daß kein Kandidat gegen den Willen des BK ernannt wird. Soweit also Kandidaten einstimmig ausgewählt oder abgelehnt werden, ist die Frage nach ihrer Legitimation verdeckt. Versucht der BK

³⁶ Nicolaysen, EuropaR II, S.389.

³⁷ BVerfGE 89, 155 (207ff.); vgl. Studt: Rechtsfragen einer Europäischen Zentralbank, S.229; Davon ist jedenfalls die legislative Tätigkeit der EZB zur Wahrnehmung der ihr übertragenen Aufgaben, wie etwa die allgemein rechtsverbindliche Festsetzung von Mindestreservesätzen im Rahmen der Implementierung der mitumfaßt; vgl. Gormley/ de Haan in E.L.Rev. 21/ 1996, 95 (103).

³⁸ Pernice in: Grabitz/ Hilf, Art.105 Rz.11; Brosius-Gersdorf: BBank u. Demokratieprinzip, S.357.

³⁹ Brosius-Gersdorf: Bbank u. Demokratieprinzip, S.357.

allerdings einen eigenen Kandidaten gegen den Willen anderer Ratsmitglieder durchzusetzen, was aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses nicht erfolgreich sein wird⁴⁰, kann von einer souveränen deutschen Entscheidung keine Rede sein⁴¹. Hierzu fehlt es an der positiven Entscheidungsbefugnis des BK. Über die negative Ablehnungsbefugnis kann demokratische Legitimation also nicht vermittelt werden⁴².

3.4.1.2 Des EZB-Rates

- 39** Die demokratische Legitimation des deutschen Vertreters im EZB-Rat ergibt sich aus der Ernennung durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung nach Konsultation des Bundeszentralbankrates gem. § 7 III BBankG und steht insofern außer Frage⁴³.
- 40** Die Präsidenten der übrigen nationalen Zentralbanken werden ebenfalls nach nationalem Recht des Heimatstaates ernannt. Eine Legitimation durch das deutsche Volk scheidet mithin aus. Da aus der nationalen Sicht des jeweiligen Betrachters in einem Kollegialorgan stets alle, bzw. nach anderer Auffassung die Mehrheit⁴⁴ der Entscheidungsträger legitimiert sein müssen, besteht in personeller Hinsicht keine demokratische Legitimation der EZB ausgehend von einem nationalen Volkssouverän⁴⁵.

3.4.1.3 Durch geldpolitische Vorgaben des Bundestages an die EZB

- 41** In Abwesenheit einer demokratischen Legitimation der Akteure in der EZB und angesichts der durch die Unabhängigkeitsgarantie in Art. 107 EGV ausgeschlossenen inhaltlichen Kontrolle und Bestimmung der Zentralbankpolitik durch den BT bleibt zu prüfen, ob die EZB nicht hinreichend präzisen geldpolitischen Vorgaben aus gemeinschaftlichem Primär- bzw. Sekundärrecht unterliegt, die als solche dem Parlamentsvorbehalt genügen.
- 42** Der Bundestag hat durch das Zustimmungsgesetz in Art. 23 I S.2 GG dem gemeinschaftlichen

⁴⁰ auch "package-deals" zur Schaffung von Konsens verlangen ungewollte Einschränkungen auf anderen Gebieten (bei den "Tauschobjekten").

⁴¹ Brosius-Gersdorf: Bbank u. Demokratieprinzip, S.359f.

⁴² Huber, P.M. in: Ipsen, J./ Rengeling, H.-W.; Verfassungsrecht im Wandel, S.365.

⁴³ BverwGE 41, 334 (356ff.) befand die Bundesbank als hinreichend eingebunden in ein Legitimationsgeflecht aus personellen und sachlichen Bindungen.

⁴⁴ so Böckenförde, E.-W. in: Isensee/ Kirchhof: HdStR I § 22 Rz.19.

⁴⁵ wie oben gesagt ändert daran auch das Einstimmigkeitserfordernis (hier in Abweichung von Prot. ESZB Art.10 (2) S.5) nichts, da der BbankPräs keine positive Entscheidungsbefugnis besitzt.

Primär- mittelbar auch dem Sekundärrecht Wirkung für die Bundesrepublik Deutschland verschafft. Dieses (demokratisch legitim) in Deutschland geltende Recht müßte nunmehr ein Konditionalprogramm⁴⁶ beinhalten, welches die EZB auf eine quasi exekutivische Ausführung einer vorbestimmten Geldpolitik festlegt.

- 43** Die entsprechenden Vorgaben finden sich in Art.105 I EGV und EUV, Prot. ESZB Art.2 S.1. Danach ist vorrangiges Ziel der EZB, die Geldwertstabilität zu gewährleisten. In Art.105 II EGV sind weiterhin die grundlegenden Aufgaben und Instrumente der Tätigkeit des ESZB niedergelegt. Nach konditionalen Vorgaben gegenüber der EZB, insbesondere aber Sanktionsmaßnahmen bei Nichterfüllung der geldpolitischen Aufgaben, sucht man vergebens. Um das Verhalten der EZB durchgängig justiziabel zu halten, bedarf es einerseits enger umgrenzter Ziele, andererseits aber auch einer größeren Transparenz, hinsichtlich der Frage, welche Einflüsse auf die Geldwertstabilität der EZB, welche anderen aber der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten oder der Wechselkurspolitik des Rates zurechenbar sind. Es besteht folglich ein weites währungspolitisches Ermessen der EZB, das nur im Einzelfall bei Ergreifung gänzlich ungeeigneter Maßnahmen der gerichtlichen Sanktion unterliegt⁴⁷.
- 44** Eine hinreichende inhaltliche Bindung der EZB bei der bloßen Ausführung der Geldpolitik ist gemeinschaftsrechtlich somit nicht vorhanden.

3.4.1.4 Bewußte Übertragung der Hoheitsgewalt

- 45** Die Legitimität der Ausübung von Hoheitsgewalt mit Wirkung für Deutschland durch die EZB muß sich demnach direkt aus dem Grundgesetz ergeben. Art.88 S.2 GG ermächtigt ausdrücklich zur Übertragung der Aufgaben der Bundesbank auf die EZB, jedoch an die Bedingung geknüpft, daß dies im Rahmen der Europäischen (Währungs-) Union geschieht und den Kriterien der Unabhängigkeit und Geldwertstabilität Genüge getan ist⁴⁸. Nach weitergehender Auffassung beinhaltet das Postulat der Zentralbank-unabhängigkeit auch das Erfordernis einer wissenschaft-

⁴⁶ Brosius-Gersdorf: Bbank u. Demokratieprinzip, S.368.

⁴⁷ Pernice in: Grabitz/ Hilf, Art.105 Rz.6.

⁴⁸ BVerfG *billigt* in E 89, 155= NJW 1993, 3047 (3056) die *fehlende demokratische Legitimation* des ESZB, da die Verselbständigung der Währungspolitik ein aus wissenschaftlicher Sicht bewährtes Mittel zur Währungssicherung sei. Insofern sei die Modifikation des Demokratieprinzips "vertretbar". Vgl. auch Nicolaysen, EuropaR II, S.389; Nach Art.88 S.2 GG ist das Unabhängigkeitskriterium objektiv einzuhalten und institutionell, wie geschehen abzusichern. Aus der Nichteinhaltung des statuarisch niedergelegten Geldwertstabilitätszieles, läßt sich allerdings nur im Falle einer dauerhaften Mißachtung ein außerordentlicher Kündigungsgrund (Wegfall der Geschäftsgrundlage) herleiten; vgl. v. Münch/ Kunig: GG Art.88 Rz.25f.; Model/ Müller: GG Art.88; S.631.

lichen Gestaltung der Geldpolitik, wie sie in Art.109a (2b) EGV als Anforderung an die Mitglieder des EZB-Rates niedergelegt ist⁴⁹. Im Vergleich mit Art.24 I GG, der ebenfalls die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU ermöglicht, sind dies zusätzliche Auflagen, wohl begründet mit der Schwere eines Eingriffs in deutsche Hoheitsrechte, bei dem ein verfassungsrechtlich ausdrücklich vorgesehenes Organ seiner wesentlichen Funktionen entkleidet wird⁵⁰. Art.88 S.2 GG stellt mithin einen „verfassungsimpliciten Rechtfertigungstitel“ für den bewußt in Kauf genommenen Verlust an Legitimation der Geldpolitik im ESZB dar⁵¹. Man könnte allerdings fragen, inwieweit eine gemeinschaftsrechtliche Legitimation der Zentralbankpolitik im Lichte der Strukturierungsklausel in Art.23 I GG bestehen muß⁵².

3.4.2 Legitimation auf Gemeinschaftsebene

- 46 Das Unterfangen, die Legitimation des ESZB auf Gemeinschaftsebene zu begründen, begegnet gewissen demokratietheoretischen Bedenken. Legitimation vermitteln können prinzipiell der Rat und das EP. Im Fall des EP ist aber schon fraglich, wen es repräsentiert. Nach der „keindemos-These“ jedenfalls kein europäisches Volk⁵³. Bei Abstellen auf das Bestehen eines Diskurses zu Fragen der Europapolitik in einer *europäischen* Öffentlichkeit, vertritt es auch keine europäische Gesellschaft⁵⁴. Vertreten werden die Gesamtheit der EG-Bürger und aufgrund der Mißachtung des Grundsatzes gleicher Wahlen auch die Interessen der Mitgliedstaaten⁵⁵. Diese Zweischneidigkeit, die sich aus der Konkordanz der Gleichheit der EU-Bürger und der Gleichheit souveräner Mitgliedstaaten ergibt, ist eine dem Charakter der EG angemessene, funktionsadäquate Lösung des Demokratieproblems⁵⁶. Dies gilt insbesondere für die strukturelle Eignung des EP, Legitimation im Hinblick auf das ESZB zu vermitteln. Gerade durch diese Lösung wird der Zweipoligkeit der Geldpolitik der EZB, die einerseits einen Rahmen für die mitgliedstaatliche

⁴⁹ Studt: Rechtsfragen einer Europäischen Zentralbank, S.229f.; zur Legitimation d. Unabhängigkeit der BBank vgl. S.87 Fn.33; verweist auf BverfGE 62, 169 (181f.) Dies ergebe sich aus dem, dem GG immanenten Sachlichkeitsprinzip (Art.20 GG); vgl. BverfGE 19, 303 (321f.); 28, 295 (305f.); 42, 64 (72); danach soll die *formelle* Kompetenz demjenigen Entscheidungsträger zukommen, der in materieller Hinsicht kompetent ist. Es handelt sich also auch um eine Frage d. Effizienz staatlicher Organisation.

⁵⁰ Herdegen in EuGRZ 1992, 589 (591f.).

⁵¹ Brosius-Gersdorf: BBank u. Demokratieprinzip, S.390.

⁵² Grimm in Staatswiss. und Staatspraxis 1995, 509 (517); Brosius-Gersdorf: BBank u. Demokratieprinzip, S.354.

⁵³ vgl zum volksdemokrat. Ansatz: Böckenförde in Isensee/ Kirchhof: HdStR Bd I §22 Rz.26ff.; Kirchhof, *ibid.*, Bd VII, §183 Rz.57.

⁵⁴ Grimm: Zur Neuordnung der EU, S.23f.; ders.: in Jahrbuch zur Staats- u. Verwaltungswissenschaft 1992/ 93, S.13 (15f.).

⁵⁵ Inneres Demokratiedefizit in Rat und EP führt zu einem überproportionalen Einfluß bevölkerungsmäßig kleiner Staaten.

⁵⁶ Pernice in Die Verwaltung 1993, 449 (482).

Wirtschaftspolitik setzt, andererseits aber über den Geldmarkt auch direkt gegenüber natürlichen und juristischen Personen wirkt, Rechnung getragen.

3.4.2.1 Verhältnis von EP und ESZB

- 47** Die Rolle des EP ist jedoch im wesentlichen auf eine Kontrolle der EZB-Politik *ex post* beschränkt und hat keine normative Wirkung⁵⁷. Zu diesem Zweck besteht eine Berichtlegungspflicht der EZB in jährlichem Abstand gem. Art.109b (2) EGV, EUV, Prot. ESZB Art.15.3 gegenüber dem Ministerrat und dem EP. Des weiteren hat die EZB wöchentlich eine Stellungnahme zur aktuellen Durchführung der Geldpolitik abzugeben (EUV, Prot. ESZB Art.15.2). Die am weitesten gehende Kontrollmöglichkeit ist allerdings wohl das Recht aus Art. 109b (3) EGV, den EZB-Präsidenten, sowie andere Mitglieder des Direktoriums auf eigene Initiative in den zuständigen Ausschüssen zu hören. Eine eingeschränkte Einflußmöglichkeit ergibt sich aus der Tatsache, daß das EP die Übertragung von Aufgaben bzgl. der Kreditaufsicht auf die EZB gem. Art.105 (6) EGV, sowie die vereinfachte (Rat mit qualifizierter Mehrheit) Änderung einiger Vorschriften der ESZB Satzung (Art.106 (5) EGV) durch die Verweigerung seiner Zustimmung blockieren kann. Solche als bloße Druckmittel brauchbaren Kompetenzen taugen allerdings nicht für eine konstruktive Beteiligung an der Erarbeitung einer Währungs- und Wirtschaftspolitik.

3.4.2.2 Verhältnis von Rat und ESZB

- 48** Größerer Einfluß kommt hingegen dem Ministerrat zu. Dieser resultiert zum einen aus der Pflicht des ESZB, die allgemeine, vom Rat bestimmte Wirtschaftspolitik zu unterstützen, zum anderen aber aus der Aufteilung der Kompetenzen bzgl. der Wechselkurse gegenüber Drittstaaten.
- 49** Die Zuständigkeit für die Wechselkurspolitik bestimmt sich je nach dem, ob ein Wechselkurssystem zwischen der Euro-Zone und dem Drittstaat besteht, oder ob sich die Devisenkurse frei gegeneinander bewegen können⁵⁸.

⁵⁷ Gormley/ de Haan in E.L.Rev. 21/ 1996, 95 (108).

⁵⁸ Soweit es um die Durchführung des Wechselkursabkommens geht (Anwendung, Anpassung u. Aussetzung), entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit gem. Art.109 III EGV. Die Entscheidung über die Teilnahme an einem Wechselkurssystem oder den Abschluß eines Wechselkursabkommens fällt der Rat, aber einstimmig auf Empfehlung entweder der Kommission oder des EZB-Rates (Art.109 I EGV). Bei „free“ oder „managed floating“ der Wechselkurse liegt die Verantwortung für Deviseninterventionen (Auf-/ Abwertung) beim ESZB.

50 Interessant ist, daß im Rahmen der Kompetenzen des Rates für die Wechselkurspolitik ein Konsens mit der EZB bzgl. der Geldwertstabilität lediglich erreicht werden *soll*, dies allerdings nicht eine notwendige Voraussetzung für die Verbindlichkeit der Entscheidung ist. Die Letztentscheidungskompetenz liegt demnach beim Rat⁵⁹. Es kann deshalb kaum bestritten werden, daß der Rat somit die theoretische Möglichkeit in der Hand hat, die Geldpolitik des ESZB zu konkretisieren, indem er die Geldpolitik faktisch auf Wechselkurs-, anstatt auf Stabilitätsziele festlegt⁶⁰. Sollte sich der Rat aber zu weit in die Geldpolitik einmischen und dabei die Währungsstabilität gefährden, kommt eine Klage der EZB vor dem EuGH gem. Art.173 EGV zur Wahrung ihrer Rechte in Betracht⁶¹. Als weitere Schnittstelle zwischen Politik und ESZB präsentiert sich das Recht des Präsidenten des ECOFIN-Rates an Sitzungen des EZB-Rates teilzunehmen (ohne Stimmrecht) und Entscheidungsentwürfe zur Abstimmung und Diskussion vorzulegen (Art.109b (1) EGV).

3.4.2.3 Fazit: Demokratisierung auf Kooperationsbasis

- 51** Als Fazit läßt sich feststellen, daß im Verhältnis des Rates und des EP zum ESZB nur stumpfe, d.h. sanktionslose Kontrollmechanismen, Mitspracherechte ohne rechtliche Bindungswirkung im Rat der EZB, sowie zur Gestaltung untaugliche und tumbe Druckmittel bestehen. Von einer demokratischen Legitimierung der Geldpolitik auf Gemeinschaftsebene kann man insofern wohl nicht sprechen.
- 52** Es fällt jedoch ins Auge, daß bezüglich des Verhältnisses zwischen ESZB und Rat ein Vokabular im Vertragstext dominiert, das eher auf Zusammenarbeit, anstatt Konfrontation hindeutet. Zwar fällt die Wechselkurspolitik gem. Art.109 (1, 3) EGV in die Kompetenz des Rates, so daß dieser letztendlich auch gegen den Willen der EZB entscheiden kann, doch soll trotzdem nach Möglichkeit ein Konsens gefunden werden, bzw. ein einheitlicher Standpunkt der Gemeinschaft vertreten werden. Zwar ist das ESZB unabhängig und primär der Geldwertstabilität verpflichtet, doch ist hier gerade eben auch von einer Unterstützungspflicht bzgl. der allgemeinen Grundzüge der Wirtschaftspolitik die Rede. Eine sinnvolle Unterstützung bedarf der Abstimmung, der Kooperation. Wie oben dargestellt sind die notwendigen Schnittstellen zur Geldpoli-

⁵⁹ Gormley/ de Haan in E.L.Rev. 21/ 1996, 95 (103).

⁶⁰ Wagner, Europ. Wirtschaftspolitik, S.151; Nürk: Koordinierung, S.254.

⁶¹ Gormley, Vortrag, S.12.

tik, insbesondere Berichtlegungspflichten des ESZB zur Gewährleistung von Transparenz der Zentralbankpolitik⁶², vorhanden.

- 53 Reibungsflächen zwischen EZB und Rat befinden sich also dort, wo wirkliche Kontrolle und Lenkung der EZB fehlt. Es ergeben sich eben keine streng nach dem Prinzip der Machtkonkurrenz konstruierten „checks and balances“, sondern der Vertrag vertraut insofern auf einen Dialog zwischen den politischen Kräften und einer technokratischen Zentralbank⁶³. Insofern kann man auf europäischer Ebene nicht von Legitimation, aber zumindest von einer Demokratisierung der Geldpolitik sprechen.

3.5 Rechtfertigung

- 54 Eine unabhängige Zentralbank erscheint insbesondere aus der Sicht unserer europäischen Nachbarn in einem demokratischen System, das auf dem Grundsatz der Volkssouveränität beruht, zunächst als Fremdkörper⁶⁴. Die Antwort auf die Frage, warum man die Geldpolitik, also einen integralen Bestandteil der staatlichen Konjunktur- und Wirtschaftspolitik, aus den Entscheidungskompetenzen politischer Beschlußorgane ausgliedern sollte, findet sich in der Motivation von Politikern, die stets auch um Wählerstimmen buhlen müssen. In dem Bewußtsein innerhalb relativ kurzer Legislaturperioden sichtbare Erfolge vorweisen zu müssen, wird ein überwiegendes Gewicht auf kurzfristige Zielerreichung gelegt, was sich langfristig als nachteilig erweisen könnte. Dieser Umstand zeigt sich in besonderem Maße in der Geldpolitik. Die Vorteile einer Stabilitätskultur gegenüber einer Inflationsneigung wurden bereits dargestellt. Aus Sicht einer Regierung kann eine erhöhte Inflation allerdings durchaus vorteilhaft sein. Einerseits lassen sich expansive Staatsausgaben und Haushaltsdefizite vergleichsweise unauffällig über eine Inflationierung der Währung finanzieren⁶⁵. Mittels erhöhter Staatsausgaben lassen sich populäre Projekte, wie Arbeitsförderungs- und konjunkturpolitische Maßnahmen, sowie die Ausweitung von Sozialleistungen finanzieren.

⁶² Transparenz und Beachtung der gegenseitigen Standpunkte seien die wesentlichen Elemente bei der Demokratisierung des ESZB; vgl. Randzio-Plath in *Central Banking* Vol. VIII No.3 1996/97 S.22 (24f.)

⁶³ so Nürk: *Koordination*, S.247; in *diesem Sinne wohl auch* Gormley, *ibid*, S.15.

⁶⁴ Bank of England ist als „body corporate“ den Weisungen des Schatzamtes (Teil d. Regierung) unterworfen, um die Parlamentsouveränität zu wahren; Banque de France de jure ebenfalls abhängig, ist an die Leitlinien des „Conseil National de Crédit“ gebunden, der zwischen Politik und Bank einzuordnen ist; vgl. Studt: *Rechtsfragen einer Europäischen Zentralbank*, S.111f., 115ff.

⁶⁵ Insofern spricht man auch von „kalter Besteuerung“, da das *Realvermögen* in einheimischer Währung (Bargeld, Sichteinlagen bei Banken, Rentenpapiere wie z.B. auch Staatsanleihen) gleichmäßig beschnitten wird; vgl. Cassel in *Kompodium der Wirtschaftstheorie* Bd.I, S.310f.

- 55 Andererseits ergibt sich anhand der sogenannten Phillips-Kurve eine Vermutung für eine „Trade-off-Beziehung“, also einer Austauschbarkeit, zwischen Inflationsrate und Arbeitslosenquote⁶⁶. Ein solcher Zusammenhang läßt sich allerdings nach neuerer makroökonomischer Theorie nur noch begrenzt und für einen kurzen Zeitraum im Falle unerwarteter Inflation herstellen (Zeitinkonsistenz von Wirtschaftspolitik)⁶⁷. Gerade dies deckt sich aber mit der These, daß tendenziell großes Gewicht auf kurzfristige politische Erfolge gelegt wird.
- 56 Um dennoch ein wirtschaftlich vorteilhaftes, das heißt stabiles währungspolitisches Umfeld zu schaffen, erfolgt die Übertragung Geldpolitik auf eine unabhängige Zentralbank.

3.6 Alternativen

- 57 Es soll allerdings nicht unerwähnt bleiben, daß sich durchaus Alternativen zur völligen Zentralbankautonomie vorstellen lassen, die nach Ansicht einiger Autoren zu einem besseren Ausgleich gelangen zwischen Inflationsvermeidung und politischer Kontrolle der Geldpolitik⁶⁸. Als Nachteil einer primär der Geldwertstabilität verpflichteten autonomen Zentralbank wird eine geringe Flexibilität bei Eintritt externer Schocks⁶⁹ genannt. Für solche Fälle könnten Ausnahmeklauseln (escape clauses), die eine Schock-bedingte Lockerung der Geldpolitik gestatten, eine sinnvolle Ergänzung des institutionellen Gefüges darstellen. Allerdings müssen die Gegenmaßnahmen, etwa der konzertierte Einsatz von geld-, fiskal- und wirtschaftspolitischen Mitteln, auf das zur Abwehr von schwerwiegenden Folgen eindeutig definierbarer Schocks Erforderliche beschränkt bleiben. Der gleiche Effekt ließe sich durch eine nur teilweise Delegation von geldpolitischen Kompetenzen auf eine in ihrem Bereich autonome Zentralbank erreichen. Diesen Ansatz bezeichnet Gormley als vertragliche Konzeption, wobei die Festlegung eines bestimmten Inflations- bzw. Stabilitätszieles eine politische Entscheidung der Regierung ist, die Einhaltung dieses Zieles

⁶⁶ entwickelt 1958 von A. W. Phillips; modifiziert von M. Friedman und E.S. Phelps, wonach eine natürliche Arbeitslosenquote existiere, die sich durch expansive Nachfragepolitik, verbunden mit Inflation, unterschreiten lasse. Die Beschäftigungswirksamkeit ergibt sich aus einer zu geringen Inflationserwartung der beruflich Unselbständigen, die zu Lohnangleichungen unterhalb der Teuerungsrate führt, somit zu einem Rückgang der Reallöhne. Daraus resultiere ein Anstieg von Arbeitsangebot und –Nachfrage. Polit. Niederschlag fand dieser Ansatz u.a. bei Ex-Bundeskanzler Helmut Schmidt: „lieber 5% Inflation, als 5% Arbeitslosigkeit“. vgl. *insges.* Baßeler, S.382- 387.

⁶⁷ statistische Informationen bzgl. d. Inflationsrate sind allg. verfügbar, Informationsasymmetrien also nicht zu erwarten; vgl. *aber* Gormley/ de Haan in E.L.Rev. 21/ 1996, 95 (109).

⁶⁸ Gormley: Vortrag, S.13; Gormley/ de Haan in E.L.Rev. 21/ 1996, 95 (110) m.w.N.

⁶⁹ externe, auch realwirtschaftliche Schocks genannt, verändern schlagartig die makroökonomischen Voraussetzungen einer Volkswirtschaft (Beispiele: Ölpreiskrisen, natürlich bedingte Rohstoffkrisen, Naturkatastrophen oder Lieferboykotts); vgl. Thieme in Kompendium d. Wirtschaftstheorie Bd.II, S.355f.

allerdings eine statutorische Verpflichtung der Zentralbank. Die Währungsstabilität ist in diesem Zusammenhang als Zielbestimmung formuliert. Eine ganz ähnliche Kompetenzverteilung existiert in Neuseeland, wobei der Zentralbankpräsident persönlich für die ordnungsgemäße Durchführung der Geldpolitik verantwortlich ist⁷⁰. Der Nachteil unerwarteter Inflation und der negative Effekt auf das Tarifgefüge ist somit – vorbehaltlich einer ausreichenden Publizität des Inflationsziels - ausgeschlossen, die notwendige Flexibilität bei Schocks hingegen gewährleistet.

4 Wirtschaftliche Maßgaben für die Teilnehmer an der EWWU

4.1 Konvergenzkriterien als Teilnahmevoraussetzung

58 Bereits im Maastrichter Vertrag wurden die Eintrittsbedingungen in die III. Stufe der Europäischen Währungsunion niedergelegt. Art.109j (1) EGV legt als Kriterien Inflationsrate, Gesamtschuldenstand, Haushaltsdefizit, Einhaltung der EWS-Bandbreiten und den langfristigen Zins fest. Die Referenzwerte ergeben sich im einzelnen aus dem Protokoll betreffend die Konvergenzkriterien (Artt.1-4), sowie weiterhin aus dem Verweis in Art.109j (1) 2.Spiegelstrich EGV auf Art.104c (6) EGV (konstitutive Feststellung eines übermäßigen Defizits). Die Referenzwerte für ein übermäßiges Defizit finden sich wiederum unter Verweis auf Art.104c (2) EGV und auf das Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (Art.1). Im einzelnen ergeben sich folgende Kriterien:

59

Staatsverschuldung in % des BIP	Haushaltsdefizit in % des BIP	Inflationsrate (nicht mehr als 1,5% über dem der besten drei Teilnehmer)	Langfristiger Zins (nicht mehr als 2% über dem der besten drei Teilnehmer)	Einhaltung der normalen EWS-Bandbreiten
60%	3,0%	3,2%	Max. 7,7%	+/- 15%

60 Die gewählten Konvergenzkriterien sollen gewährleisten, daß die Teilnehmerstaaten bis zum Eintritt in die EWU ihre Staatsfinanzen aus eigener Anstrengung sanieren und somit die eigene Wettbewerbsfähigkeit auf dem gemeinsamen Markt sicherstellen⁷¹. Die Defizitkriterien und das Inflationskriterium richten sich dabei gegen eine expansive, inflationsfinanzierte Haushaltspolitik.

⁷⁰ *obligatio ad hominem*; Reserve Bank of New Zealand Act 1989, s.9 (1); vgl. hierzu Gormley/ de Haan in E.L.Rev. 21/ 1996, 95 (97f., Alternativvorschlag S.111).

⁷¹ Sarrazin: Der EURO, S.134 "fiskalische Konvergenzkriterien Ausdruck polit.-pädagogischer Weisheit", da die Zielsetzung realistisch sei, aber Konvergenzanstrengungen erfordert.

Das ist nötig, um den haushaltspolitischen Handlungsspielraum jedes einzelnen Teilnehmers zu sichern, weil dieser anderenfalls zum Abbau des Gesamtschuldenstandes einen Primärüberschuß erwirtschaften müßte⁷². Der langfristige Zinssatz spiegelt die Bonität eines Staates wider. Mangelnde Kreditwürdigkeit eines Teilnehmerstaates könnte die Gemeinschaft als Ganzes belasten, wenn man davon ausgeht, daß die Kapitalmärkte die Risikoprämien (=Zinsen) auf Staatsanleihen (Kredite, die der Staat aufnimmt) nicht zwischen einzelnen Teilnehmern differenzieren⁷³. Das EWS-Bandbreiten Kriterium richtet sich schließlich gegen eine Abwertung der nationalen Währung kurz vor der unwiderruflichen Fixierung der Wechselkurse, was der Verschaffung illegitimer Startvorteile gleichkäme⁷⁴. Ferner schließt dieses Kriterium eine Regulierung der Wettbewerbsfähigkeit über den Wechselkurs aus und erhöht das Niveau realer Konvergenz.

4.1.1 Notwendigkeit realer Konvergenz

- 61** Eine Währungsunion läßt sich prinzipiell mit jedem beliebigen Inflationsziel herstellen. In dieser Hinsicht kommt es nur auf die diesbezügliche Konvergenz der Teilnehmerstaaten an. Eine absolut gesehen unverzichtbare Voraussetzung für das Funktionieren *jeder* denkbaren Währungsunion ist ein hohes Maß an realer Konvergenz. Nicht damit gemeint ist die Angleichung der Wirtschaftsstrukturen und des Entwicklungsniveaus der Teilnehmerstaaten. Hier ist vielmehr der integrierende Effekt eines gemeinsamen Marktes abzuwarten. Entscheidend ist vielmehr, daß ein Teilnehmerstaat an der EWU in der Lage ist, ohne Angleichung des Wechselkurses und ohne dauerhafte Schrumpfung der Gewinnmargen der heimischen Wirtschaft, sowie ohne Verzicht auf heimisches Einkommenswachstum nachhaltig wettbewerbsfähig zu bleiben⁷⁵.
- 62** Vergleichsgröße für die Wettbewerbsfähigkeit sind die Lohnstückkosten, die das Verhältnis von Lohnniveau und Produktivität ausdrücken. Staaten mit überdurchschnittlichen Lohnstückkosten können reale Konvergenz durch Lohnzurückhaltung oder durch rasche Produktivitätssteigerungen herbeiführen. Gelingt ihnen das nicht, so findet im Binnenbereich der EWU ein Kapitalabfluß an Standorte mit günstigeren Lohnstückkosten statt. Dieses Problem stellt sich um so dringli-

⁷² zur Auswirkung expansiver Ausgaben auf Gesamtschuldenstand (am Bsp. Italiens) vgl. Sarrazin: Der EURO, S.254.

⁷³ Wagner, Europ. Wirtschaftspolitik, S.165: Verteilung von Inflation als Konsequenz einer "bail-out"-Erwartung zu befürchten; a.A.: Nürk: Koordinierung, S.241: differenzierte Risikozinsen seien z.B. in den USA zwischen einzelnen Bundesstaaten zu beobachten.

⁷⁴ Morgenthaler in JuS 1997, 673 (677).

⁷⁵ vgl. Franzmeyer in DIW – Wochenbericht 31/96, S.2ff.; [Lohnstückkosten, Produktivitätsentwicklung, Konkurrenzfähigkeit in Europa].

cher, als die Mobilität des Produktionsfaktors „Kapital“ auf dem europäischen Geldmarkt nach Eintritt in die III. Stufe der EWU praktisch unbegrenzt ist⁷⁶.

- 63** Unter Gesichtspunkten der realen Konvergenz gibt es in der EU zwei Sorgenkinder, Griechenland und Portugal. Spanien und Irland stoßen auf ein anderes Problem: ihre Wettbewerbsfähigkeit resultiert überproportional aus einem niedrigeren Lohnniveau im Vergleich zur restlichen EU. Sollte die Produktion unter der Devise „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ unter den Druck der Arbeitnehmervertreter geraten, so wäre ein Kapitalabfluß nur durch sehr schnelle Produktivitätszuwächse zu verhindern⁷⁷.

4.1.2 Teilnehmerstaaten

- 64** Mit der mehr oder weniger eleganten Erfüllung aller Konvergenzkriterien außer dem Gesamtschuldenstand haben sich 11 Teilnehmerstaaten für die Teilnahme an der EWU 1999 qualifiziert. Vorerst im Abseits bleiben die Staaten mit „opt-out“ (Dänemark, U.K.), sowie Griechenland und Schweden.

4.1.3 EWS II als Brücke zur Währungsunion

- 65** Längerfristig sollen nach Möglichkeit alle Unterzeichnerstaaten des Vertrages von Maastricht an der EWU teilnehmen. Es gilt zu verhindern, daß die Staaten, die nicht gleich von Anfang an Aufnahme finden, in ihren Konvergenzbemühungen nachlassen, vielmehr noch, den Wechselkurs gegenüber dem Euro nutzen, um mit einer Abwertungsstrategie ihre Konkurrenzfähigkeit zu erhöhen⁷⁸. Hierzu erfolgt eine Einbindung der verbleibenden Staaten in das EWS II, durch das die Wechselkursparitäten der Aufnahmekandidaten vis-à-vis dem Euro als neuer Ankerwährung festgeschrieben sind. Die Notwendigkeit des Weiterbestehens des EWS ergibt sich zwingend aus den oben zitierten „Maastricht-Kriterien“. Teilnehmen an der EWU kann nur, wer in den letzten zwei Jahren vor dem Eintritt die normalen Bandbreiten des EWS eingehalten hat. Dieses Kriterium gilt für die Staaten, die zunächst außerhalb der EWU verbleiben (=Staaten mit Ausnahmeregelung), unverändert fort, da der Rat über die Aufnahme gem. Art.109 k (2) EGV stets

⁷⁶ vgl. Smits, R.: „Freedom of payments and capital movements under EMU“ in FS Hahn, S.245 (252f.) Begrenzung unter Art.109h und 109i EGV auch in III.Stufe möglich, aber nur durch Staaten *mit* Ausnahmeregelung; vgl. ebd. Fortgeltung der Bordessa-Doktrin d. EuGH.

⁷⁷ Morgenthaler *ibid* S.677.

⁷⁸ Sarrazin: Der EURO, S.169.

anhand der Voraussetzungen in Art.109j (1) EGV entscheidet⁷⁹.

- 66 Die Frage nach der Rechtsgrundlage des EWS II läßt sich nicht ohne weiteres beantworten. Jedenfalls fehlt es an einer primärrechtlichen Regelung, da sich die Wechselkurskompetenz des Rates gegenüber Drittstaaten gem. Art.109 (1) EGV ausschließlich auf Staaten außerhalb der EU bezieht. Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen EG-Staaten innerhalb und außerhalb der EWU kommt somit Art.235 EGV in Frage, um das EWS II rechtlich auf eine solide Basis zu stellen. Alternativ läßt sich das Problem auch in Form eines ergänzenden völkerrechtlichen Abkommens lösen, da dem insofern kein Gemeinschaftsrecht entgegensteht⁸⁰.
- 67 Institutionell ist das EWS II gem. Art.109l (3) EGV im erweiterten Rat der EZB, bestehend aus dem EZB-Rat und den Zentralbankpräsidenten der EU-Staaten, die noch nicht an der EWU teilnehmen, beheimatet. Die Aufgaben dieses Rates sind in der EZB-Satzung Art.47 i.V.m. Art.44 geregelt. Danach obliegt ihm zunächst die Funktionsüberwachung des EWS II, so wie der Informationsaustausch zwischen der EZB und den Staaten mit Ausnahmeregelung. Er hat somit keine geldpolitischen, wohl aber teilweise währungspolitische Kompetenzen⁸¹.
- 68 Die Festsetzung, und falls erforderlich die Änderung der Paritäten fällt in die Kompetenzen der EZB, die hierzu ein Initiativrecht erhalten soll. Für die Einhaltung der Paritäten sind primär die aufnahmewilligen Staaten verantwortlich. Der für das alte EWS kennzeichnende Interventionsmechanismus am Devisenmarkt zur Stabilisierung der Wechselkurse wird wohl im EWS II aus Sorge vor negativen Einflüssen auf die Geldpolitik der EZB entfallen⁸².
- 69 Eine Teilnahmeverpflichtung am EWS II besteht *expressis verbis* nicht. Allerdings ist es logisch nicht konsistent, Ländern, die die Konvergenzkriterien sonst erfüllen, ein Recht, der EWU fernzubleiben in der Weise einzuräumen, daß sie nicht am EWS teilnehmen. Eine Entscheidung über die Teilnahme steht nämlich allein den Staaten mit „opt-out“ zu⁸³.

4.2 Anforderungen an die nationalen Haushaltspolitiken der Teilnehmerländer

⁷⁹ Häde, U.: "Währungsintegration mit abgestufter Geschwindigkeit" in FS Hahn, S.141 (151) Eine Modifizierung von Art.109j EGV durch den Rat kommt nicht in Betracht.

⁸⁰ Zur Frage der rechtl. Grundlage ausführlich Häde, *ibid*, S.155f.

⁸¹ Hahn: Der Vertrag von Maastricht..., S.57ff. (S.64).

⁸² so einstweilen beschlossen auf der Konferenz der Zentralbankpräsidenten und Wirtschaftsminister in Verona 1996, bestätigt in Dublin, Sept. 1996; vgl. Sarrazin, *ibid*, S.171.

⁸³ Häde, *ibid*, S.157.

- 70 Auch nach dem Eintritt in die III. Stufe der EWWU werden die Mitgliedstaaten die nominalen, sowie realen Konvergenzkriterien, soweit noch anwendbar, erfüllen müssen. Zur Vermeidung von Inflationsrisiken bedarf es nach wie vor einer stabilitätsorientierten Geld- und Fiskalpolitik. Insofern könnte es nötig sein, Nachlässigkeiten in der Haushaltsführung einiger Teilnehmer, nachdem der Anreiz, Aufnahme in die EWU zu finden weggefallen ist, entgegenzuwirken.

4.2.1 Aus dem Primärrecht

- 71 Stabilitätsorientierung kann nur einer Haushaltsführung, bzw. Fiskalpolitik attestiert werden, die ohne starke Staatsverschuldung, also mit relativ ausgeglichenen Einnahmen und Ausgaben auskommt. Eine Kontrolle der Staatshaushalte durch die Kommission ist deshalb primärrechtlich in Art.104c EGV vorgesehen und durch das zugehörige Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit konkretisiert. Dieses Verfahren ist Teil einer umfassenden Überwachung und Koordinierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten, die sich außer der Defizitkontrolle ebenso auf die Umsetzung der gemeinschaftlich in ihren Grundzügen festgelegten Wirtschaftspolitik (Art.109 EGV) bezieht und eine dauerhafte Konvergenz der Wirtschaftsleistungen garantieren soll⁸⁴. Mit der Kontrolle durch den Rat, die Kommission und den Wirtschafts- und Finanzausschuß (Art.109c (2) EGV) korrespondiert die in Art.103 (3) EGV statuierte Pflicht der Mitgliedstaaten zur Angabe der relevanten Wirtschaftsdaten. Ist mindestens einer der in Art.1 des Defizit-Protokolls bestimmten Referenzwerte⁸⁵ überschritten, oder liegen der Kommission andere Anhaltspunkte für die Gefahr eines übermäßigen Defizits vor, kommt das Defizitverfahren in Gang. Es gliedert sich grob in drei Phasen: das Erkennungsverfahren bis zur Feststellung eines Defizits, das Kooperationsverfahren zur Problemlösung unter graduellem Einsatz von politischem Druck und drittens das Sanktionsverfahren zur Gewährleistung des Defizitabbaus durch Zwang.
- 72 Zunächst erstellt die Kommission einen Bericht unter Berücksichtigung nicht nur der überschrittenen Grenzwerte, sondern auch aller anderen einschlägigen Faktoren für die Bewertung der gesamtwirtschaftlichen Lage des betreffenden Staates. Es folgt eine Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses. Besteht nach Auffassung der Kommission ein übermäßiges Defizit oder zumindest die Gefahr eines solchen, so wird eine Stellungnahme dem Rat zur *kon-*

⁸⁴ vgl. Hahn in JZ 1997, 1133 (1137).

⁸⁵ Gesamtschuldenstand >60% d. BIP; Haushaltsdefizit >3% d. BIP.

stitutiven Feststellung des Vorliegens eines übermäßigen Defizits mit qualifizierter Mehrheit vorgelegt⁸⁶.

- 73** In der zweiten Stufe werden zunächst Empfehlungen zur Abhilfe binnen einer bestimmten Frist an den betroffenen Mitgliedsstaat abgegeben. Kommt dieser den Empfehlungen nicht nach, gerät er unter politischen Druck durch die Veröffentlichung der Empfehlungen. Als nächste Progressionsstufe folgt die in Verzug Setzung und die Aufgabe einer erweiterten Berichtlegungspflicht an den betreffenden Staat zur Überprüfung der Einleitung der gebotenen Schritte zur Behebung des Defizits.
- 74** Erst in der dritten Phase können wirkliche, wirtschaftlich unmittelbar wirksame Sanktionen verhängt werden. Hierzu zählen die Veranlassung des betreffenden Staates, vor der Emission von staatlichen Schuldverschreibungen und Wertpapieren bestimmte, vom Rat bestimmte Angaben zu veröffentlichen⁸⁷, die Europäische Investitionsbank zu ersuchen, ihre Darlehenspolitik gegenüber diesem Staat zu überprüfen, die Festsetzung einer angemessenen unverzinslichen Sicherheitseinlage bei der Gemeinschaft bis zur Behebung des Defizits, sowie die Verhängung von Geldbußen.
- 75** Ist das Defizit behoben, werden schließlich auch die Sanktionsmaßnahmen wieder zurückgenommen.
- 76** Kennzeichnend für das Defizitverfahren ist, daß alle Entscheidungen, von der konstitutiven Feststellung des Defizits angefangen, über die Empfehlungen zur Abhilfe bis zu den vorgesehenen Sanktionen in Art.104c (11) EGV im ECOFIN-Rat mit qualifizierter Mehrheit und gewogenen Stimmen auf Initiative der Kommission ergehen⁸⁸, also ein erhebliches diskretionäres Element bzgl. Art und Geschwindigkeit des Verfahrens in dessen Durchführung einfließt. Dies wurde zumindest in Deutschland unter dem Eindruck der Möglichkeit stabilitätsfeindlicher Mehrheiten im Rat als unbefriedigend empfunden⁸⁹.

4.2.2 Stabilitätspakt

- 77** Daher ist es auch kein Zufall, daß der Vorschlag, die Stabilität der Haushaltspolitiken der Teil-

⁸⁶ *so inter alia* Häde in EuZW 1996, 138 (142).

⁸⁷ Finanzmärkte werden über Haushaltslage informiert, was zu einer Erhöhung der vom betr. Staat für Kredite [Emission von Staatspapieren = Kreditaufnahme] zu zahlenden Risikoprämie führen soll.

⁸⁸ stimmberechtigt sind hier allerdings nur die Teilnehmer an der III. Stufe der EWU außer dem Staat (Art.109k (3),(5)EGV), gegen den sich das Defizitverfahren richtet (Art.104c (13)EGV).

⁸⁹ Hahn in JZ 1997, 1133 (1138).

nehmer an der EWU über das primärrechtlich erreichte Maß hinaus festzuschreiben, aus Deutschland kam. Der Entwurf zu einem „Stabilitätspakt für Europa“ des Bundesministers der Finanzen vom 10. November 1995 sah hierzu vor, daß sich alle Teilnehmerstaaten an der EWU verpflichten, bei ihrer Haushaltsführung die Erfordernisse der Stabilität in Europa zu beachten, deshalb die Staatsausgaben nicht schneller erhöht werden, als dies die Wachstumsrate des nominalen Bruttosozialproduktes gestattet und der Wert für die Neuverschuldung von 3% des BIP auch in wirtschaftlich ungünstigen Zeiten nicht überschritten wird⁹⁰.

- 78** Für den Fall der Nichteinhaltung ist eine Straffung des Sanktionsmechanismus vorgesehen, durch Einführung fester Fristen zwischen den einzelnen Verfahrensschritten und durch eine Automatisierung der in Art.104c (11) EGV vorgesehenen Sanktionsmechanismen. Danach hat der betreffende Teilnehmerstaat im Falle eines übermäßigen Defizits eine unverzinsliche Stabilitätseinlage in Höhe von 0.25% seines BIP pro angefangenem Prozent der Defizitüberschreitung bei der EZB zu hinterlegen. Diese wird zurückgezahlt, sobald das Defizit unter die 3%-Grenze zurückgeführt wird. Gelingt dies binnen zwei Jahren nicht, erfolgt automatisch die Umwandlung in eine Geldbuße.
- 79** Zur Umsetzung des Stabilitätspaktes war ein „Europäischer Stabilitätsrat“ vorgesehen⁹¹.

4.2.2.4 Rechtliche Einordnung

- 80** Probleme bereitet allerdings die rechtliche Einordnung eines solchen Stabilitätspaktes. Klar ist nur, daß es sich um eine ergänzende Vereinbarung zum EGV handeln muß. Eine Vertragsänderung sollte nämlich peinlich vermieden werden, um das Erfordernis der Ratifikation in allen EU-Staaten zu umgehen. Dies hätte nämlich bedeutet, die Büchse der Pandora zu öffnen und die Währungsunion nochmals auf den Prüfstand zu stellen⁹². Es wurde daher im Rahmen des Stabilitätspaktes von einer Selbstverpflichtung der Teilnehmerstaaten gesprochen. Anhand des geplanten Sanktionsautomatismus und der Einrichtung eines gemeinsamen Stabilitätsrates läßt sich aber klar ersehen, daß vielmehr eine gegenseitige Bindung der Mitgliedstaaten in Frage steht.

⁹⁰ Als mittelfristige Grenze für die Neuverschuldung gilt unter normalen Umständen dagegen 1% des BIP, wobei Staaten mit hohem Gesamtschuldenstand (>60%) diese Grenze noch unterschreiten sollen. Überschreitungen des 3%-Wertes für die Neuverschuldung kommen nur in extremen Ausnahmefällen und nach Zustimmung des Rates mit qualifizierter Mehrheit in Betracht.

⁹¹ Inhalt des Stabilitätspaktes im einzelnen: Pressemitteilung des Bundesministers der Finanzen v. 10.11.1995, S.8ff.

⁹² vgl. Hartmann in EuZW 1996, 133 (136).

Demnach wäre der Stabilitätspakt als völkerrechtlicher Vertrag zu qualifizieren⁹³. Gerade aber die Fähigkeit, völkerrechtliche Verträge gem. Art.6 WRK zu schließen, könnte durch die Übertragung hoheitlicher Kompetenzen zur ausschließlichen Wahrnehmung auf die EG eingeschränkt sein. Prinzipiell können die Mitgliedstaaten der EU zwar weiterhin auch untereinander völkerrechtliche Verträge abschließen, wie sich z.B. aus Art.220 EGV, der ausdrücklich solche Übereinkünfte vorsieht, ergibt. Es darf dem allerdings kein Gemeinschaftsrecht entgegenstehen⁹⁴.

- 81** Bedenken bzgl. des Stabilitätspaktes ergeben sich vor allem in zweierlei Hinsicht. Einerseits könnten das Initiativrecht der Kommission, sowie Mitwirkungsrechte des EP ausgehebelt und somit verletzt sein, wenn zusätzliche Stabilitätsregelungen zwischen den Mitgliedstaaten auf Grundlage der Ermächtigung in Art.104c (14) EGV getroffen werden.
- 82** Andererseits sieht der Stabilitätspakt einen Sanktionsautomatismus anstatt der sehr detaillierten, diskretionären Regelung in Art.104c (11) EGV vor. Es ergeht also eine abweichende Regelung zur gleichen Sache, die sich auch bei teleologischer Interpretation von Art.104c EGV nicht mehr mit dessen Vorgaben vereinbaren läßt. Hier kann ein mitgliedsstaatliches Übereinkommen nicht das Gemeinschaftsrecht verdrängen oder überlagern. Außerdem wäre schließlich der Weg zum EuGH, der jedem von Sanktionen gem. Art.104c (11) EGV betroffenen Staat offensteht, unter einem völkerrechtlichen Zusatzabkommen verschlossen⁹⁵. Dementsprechend ist eine andere, gemeinschaftsrechtliche Konzeption, für die Implementierung eines Stabilitätspaktes erforderlich.

4.2.2.5 Europarechtliche Lösung

- 83** Der deutsche Vorstoß hat nunmehr zu einer europarechtlichen Lösung in Form des – auf französischen Wunsch so genannten – „Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ geführt. Rechtlich wurde dies in Form sekundären Gemeinschaftsrechts durch zwei EG-Verordnungen umgesetzt.
- 84** Die erste VO knüpft an das in Art.103 (3, 4) EGV vorgesehene System der multilateralen Überwachung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Mitgliedstaaten durch den Ministerrat an. Dieses Institut wurde als Instrument der Frühwarnung dem eigentlichen Verfahren bei einem übermäßigen Defizit vorangestellt, dient allerdings ebenso der Kontrolle, ob und inwiefern die Mitgliedstaaten die Grundzüge der Wirtschaftspolitik gem. Art.103 (2) EGV umsetzen. Die

⁹³ Hahn in JZ 1997, 1133 (1135).

⁹⁴ vgl. die sehr umfassende Abhandlung von Häde: "Ein Stabilitätspakt für Europa?" in EuZW 1996, 138 (141).

⁹⁵ Häde in EuZW 1996, 138 (142).

Teilnehmer an der EWU stellen hierzu *Stabilitätsprogramme* auf, die das mittelfristige Haushaltsziel und den zu dessen Erreichung vorgesehenen Anpassungspfad ausweisen, sowie eine Prognose über die wirtschaftliche Durchführbarkeit beinhalten. Diese müssen jährlich aktualisiert werden⁹⁶. Nicht qualifizierte Staaten veröffentlichen *Konvergenzprogramme* gleichen Inhalts. Nach Bewertung der genannten Programme durch die Kommission, sowie den Wirtschafts- und Finanzausschuß, werden diese dem Rat⁹⁷ zur umfassenden Überprüfung zugeleitet. Binnen zwei Monaten hat der Rat bzgl. der Programme eine Stellungnahme abzugeben, wobei er seine Billigung aussprechen oder die Aktualisierung und Wiedervorlage anordnen kann⁹⁸. In der Folge hat der Rat die Umsetzung der Programme zu überwachen. Zeichnet sich ein Abweichen vom vorgesehenen Anpassungspfad und somit die Gefahr der Verfehlung des mittelfristigen Haushaltszieles ab, so hat der Rat *rechtzeitig* eine Empfehlung zur Anpassung der Haushaltslage an den betreffenden Mitgliedsstaat zu richten. Anders als Art.103 (4) EGV besteht nach der ergänzenden VO diesbezüglich eine Rechtspflicht⁹⁹. Kommt der Staat der Empfehlung nicht nach, oder besteht die Gefährdung des Stabilitätsziels weiterhin, ergeht eine zweite Empfehlung zur Vornahme der notwendigen Korrekturen der Haushaltspolitik¹⁰⁰, die gem. Art.103 (4) EGV auch veröffentlicht werden kann.

- 85** An diesen Kontrollmechanismus im Vorfeld schließt sich das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit an. Primärrechtlicher Anknüpfungspunkt der neuen Verordnung des Rates über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit¹⁰¹ ist zulässigerweise Art.104c (14) EGV. Danach kann der Rat einstimmig das bis dahin geltende Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit durch eine neue Regelung ablösen. Die zitierte VO ist somit als gegenständlich begrenzte Änderung des EGV zu betrachten¹⁰². Im Vergleich zu dem oben beschriebenen Verfahren nach Art.104c ergeben sich einige Änderungen, die stark an den deutschen Vorschlag für einen Stabilitätspakt angelehnt sind. Die fiskalischen Referenzwerte blieben als Obergrenze unangetastet. Das Haushaltsdefizit soll sich allerdings mittelfristig unter 2% des BIP bewegen, was in den Stabilitätsprogrammen der Mitgliedstaaten als Zielsetzung

⁹⁶ Art.4 (1) VO (EG) Nr.1466/ 97 des Rates über den Ausbau der Haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Abl. v. 2.8.1997, Nr. L 209/ 1,3; VO tritt am 1.7.1998 in Kraft.

⁹⁷ Im haushaltspolitischen Kontext ist stets der ECOFIN-Rat, also das Gremium der Wirtschafts- und Finanzminister gemeint.

⁹⁸ Art.5 (3), 9 (3) VO (EG) 1466/ 97; vgl Hahn in JZ 1997, 1133 (1139).

⁹⁹ Art.5 (2) VO (EG) 1466/ 97.

¹⁰⁰ Art.6 VO (EG) 1466/ 97.

¹⁰¹ VO (EG) Nr.1467/ 97 vom 7.7.1997, tritt am 1.1.1999 in Kraft.

¹⁰² so Hahn in JZ 1997, 1133 (1139).

einzustellen ist. Gleichzeitig wird eine „ausnahmsweise und vorübergehende“ Überschreitung des Referenzwertes für das Haushaltsdefizit von der Kommission dann geduldet, wenn dies auf ein ungewöhnliches Ereignis zurückgeht, das sich der Kontrolle des betroffenen Staates entzieht und seine finanzielle Gesamtlage schwerwiegend beeinträchtigt oder auf einen schweren Wirtschaftsabschwung mit einem Rückgang des BIP um mindestens 2%. Eine Ausnahme im Falle eines Wirtschaftsabschwunges kann ferner der Rat auch dann erteilen, wenn das BIP zwar um weniger als 2%, dafür aber *plötzlich* zurückgeht.

- 86 Ansonsten zieht das Überschreiten eines der beiden Referenzwerte¹⁰³ ein gestrafftes Defizitverfahren nach sich, das im Unterschied zum bisherigen Verfahren um feste Fristen für den Sanktionsmechanismus ergänzt ist.

87

Frist	Maßnahme
am 1.3. und 1.9. eines Jahres	Mitteilung der Haushaltsdaten durch Mitgliedstaaten
Nach 3 Monaten	Konstitutive Feststellung eines Defizits durch den Rat [Art.3 (3)]; Abgabe einer Empfehlung zur Abhilfe gem. Art.4 (1) VO (EG) 1467/ 97
Nach 4 Monaten	Veröffentlichung der Empfehlung
Nach 1 Monat	Abmahnungsbeschluß gem. Art.104c (9) EGV nach Kommissionsvorlage
Nach 2 Monaten	Sanktionen gem. Art.104c (11) EGV (mit Ausnahme der Geldbuße)
2 Monate nach nächster Mitteilung der Haushaltsdaten	Verschärfung der obigen Sanktionen (mit Ausnahme der Geldbuße)

- 88 Wie oben ausgeführt warf die Festlegung eines Sanktionsautomatismus durch den Stabilitätspakt besondere Probleme auf. Die im EGV verbürgte Beschlußbefugnis des Rates bzgl. aller Sanktionsmaßnahmen verbietet es, einen solchen Automatismus durch ergänzendes Völkerrecht oder Sekundärrecht einzuführen. Diese weitere Beschneidung der nationalen Souveränität der Mitgliedstaaten ist über die juristischen Bedenken hinaus auch politisch zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht tragbar¹⁰⁴. Der *Europäische Rat* hat allerdings auf dem Europagipfel in Dublin 1996 beschlossen, die sekundärrechtlichen Regelungen der Haushaltsüberwachung durch eine förmliche EntschlieÙung zu ergänzen, die die Kommission auf die Zusage festlegt, „die Rechtsvorschriften über das Haushaltsdefizit strikt anzuwenden“ und ferner den Ermessensspielraum des zuständigen ECOFIN-Rates stabilitätsgerecht begrenzt¹⁰⁵. Diese EntschlieÙung ist als feierliche politische Verpflichtung zu verstehen, deren hohes politisches Gewicht nicht zu unterschätzen

¹⁰³ bzgl. Gesamtverschuldung reicht ein *erkennbarer Rückgang* in Richtung der 60%-Marke aus.

¹⁰⁴ vgl. Hahn in JZ 1997, 1133 (1136).

¹⁰⁵ Hier kommt das Rangverhältnis zwischen ECOFIN-Rat mit seinen begrenzten Aufgaben und dem Europäischen Rat mit seiner allgemeinen politischen Richtlinienkompetenz zum Tragen.

ist¹⁰⁶. Gleichwohl handelt es sich um einen nicht-justiziablen Ausdruck des politischen Willens, den Grundsatz der Haushaltsstabilität mit Inhalt zu füllen und somit das Stimmverhalten bei Sanktionsbeschlüssen zugunsten der Stabilität vorwegzunehmen.

- 89** Im Rahmen der Sanktionen gem. Art.104c (11) EGV verlangt der ECOFIN-Rat mit 2/3-Mehrheit¹⁰⁷ (hier wird die Bindung durch das „feierliche Versprechen“ wirksam) eine unverzinsliche Stabilitätseinlage von 0.2% d. BIP zuzüglich eines variablen Betrages, der von der Höhe der Überschreitung abhängt, die insgesamt aber 0.5% d. BIP nicht überschreiten darf. Die Einlagen sollen schließlich nicht kontraproduktiv in der Weise wirken, daß sie die benötigten Haushaltsmittel des betroffenen Staates zu weit einschränken. In der Regel wird diese Einlage nach zwei Jahren in eine Geldbuße umgewandelt, wenn das Defizit nach Auffassung des Rates nicht beseitigt ist. Nach der aktuellen Beschlußlage fließen die Erträge aus Geldbußen den Staaten zu, die sich stabilitätsgerecht verhalten haben¹⁰⁸. Insofern darf man über einen weiteren Anreiz für ein stabilitätspolitisch striktes Stimmverhalten im ECOFIN-Rat spekulieren.

4.2.2.6 Wirtschaftliche Erforderlichkeit

- 90** Zielsetzung des Stabilitätspaktes ist die Schaffung eines Maßes haushaltspolitischer Konvergenz, das ausreicht, um negative Einflüsse zu laxer Haushaltspolitik einiger Mitgliedstaaten auf andere oder die Gemeinschaft als Ganzes auszuschließen. Ansatzpunkt ist hierbei der Zinssatz, den ein Staat für seine Kredite bezahlen muß. In diesen fließt nämlich außer der Gewinnmarge des Kreditgebers vor allem die Risikoprämie ein, die sich wiederum nach der Bonität des Schuldners richtet. Je höher also Gesamtschuldenstand und Neuverschuldung eines Staates sind, desto höher liegt als letzte Konsequenz die Wahrscheinlichkeit eines Staatsbankrotts, in der Regel aber zumindest ein Aussetzen des Schuldendienstes und damit einhergehender Verluste des Gläubigers. Instabile Staaten weisen deshalb ein hohes Zinsniveau auf. Die Haushaltsfinanzierung durch Kredite verteuert sich. Innerhalb der EWU könnte die erhöhte Risikoprämie eines Staates sich aber auf die anderen Teilnehmerstaaten verteilen, so daß sich die Defizitfinanzierung in den stabilen Staaten unverschuldet verteuert. Das hängt mit der Erwartung der Finanzmärkte zusammen, daß die Illiquidität eines Teilnehmers durch Einstehen der anderen Teilnehmerstaaten ver-

¹⁰⁶ so Hahn in JZ 1997, *ibid*, S.1136 m.w.N.

¹⁰⁷ betroffener Staat und Staaten mit Ausnahmeregelung sind nicht stimmberechtigt.

¹⁰⁸ Hier sei auf die ausführlichere Darstellung des Stabilitätsmechanismus bei Hahn in JZ 1997, 1133 (1140ff.) verwiesen.

hindert wird. Trotz der Regelung in Art.104b EGV, wonach weder die Gemeinschaft, noch andere Mitgliedstaaten für Verpflichtungen eines Mitgliedes aufkommen, wird eine solche „bail-out“ Erwartung¹⁰⁹ bestehen und durch gemeinschaftliche Transferleistungen etwa aus dem 1993 eingerichteten Kohäsionsfond oder den Regionalfonds bestärkt¹¹⁰. Und in der Tat kann ein gewisses Konsistenzproblem darin zu sehen sein, daß der EGV vom Grundsatz der Solidarität durchzogen ist, der Haftungsausschluß dagegen eine Ausnahme darstellt¹¹¹. Insofern besteht die Vermutung, daß sich Teilnehmer an der EWWU als zinsrobuster erweisen könnten, als andere öffentliche Kreditnehmer¹¹². Dieser Umstand könnte eine rechtliche Regelbindung der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten rechtfertigen. Man darf allerdings nicht vergessen, daß dieser Mechanismus mit einem Verlust an Flexibilität erkaufte wird, die in der EWU um so nötiger sein könnte, als eine Anpassung der Wettbewerbsfähigkeit über Wechselkurs-, bzw. Geldpolitik wegfällt und gleichzeitig unter Gesichtspunkten sozialer Verteilungskämpfe die Flexibilität des Lohnniveaus schwindet¹¹³. Ferner wird die Erfassung der tatsächlichen Staatsverschuldung in Zweifel gezogen, da empirische Erfahrungen mit Stabilitätssicherungsklauseln in einzelnen US-Bundesstaaten gezeigt haben, daß die tatsächlichen Defizite nicht sinken, sondern lediglich in dem Staat nachgeordnete Institutionen und Körperschaften, die nicht im Budget auftauchen, umgeschichtet werden¹¹⁴.

- 91** Die Alternative wäre eine Sanktionierung hoher Defizite durch den Markt, indem dieser nämlich die Risikoprämie zwischen einzelnen Mitgliedstaaten differenziert. Hierfür Voraussetzung ist, daß die EWU wirksam „bail-out“ Erwartungen entgegentritt, keine Hemmnisse für die Faktormobilität bestehen und eine monetäre (=Inflations-) Finanzierung der staatlichen Defizite wirksam ausgeschlossen ist¹¹⁵. Steigende Zinsen aufgrund exzessiver Defizite würden das für konstruktive Politik verfügbare Haushaltsvolumen wegen der erhöhten Schuldendienstquote reduzieren. Folge sind Einsparungen und langfristig eine abnehmende Attraktivität als Wirtschaftsstandort. Ab-

¹⁰⁹ Fiskalisches „alle für einen, einer für alle“; werden stabile Staaten die Defizitsünder aus „der Klemme“ befreien? Hier hängt alles von der *Glaubwürdigkeit der „no bail out-Klausel“* ab; vgl. Wagner: Europ. Wirtschaftspolitik, S.161f.

¹¹⁰ z.B. Transferleistungen aus Sozialfond (Art.123ff. EGV) oder Regionalfond (Art.130c ff. EGV).

¹¹¹ Wagner: Europ. Wirtschaftspolitik, S.162, Fn.83.

¹¹² Diese Vermutung findet eine gewisse empirische Bestätigung am Bsp. Deutschlands, wo das Maß an Konvergenz zwischen den Bundesländern dem der Teilnehmer an der EWU ähnelt, aber bei Kreditzinsen keine Differenzierung zwischen den Ländern durch die Finanzmärkte besteht. Grund hierfür dürfte der Länderfinanzausgleich sein. Vgl. Nürk: Koordinierung, S.242.

¹¹³ Vgl. Nürk: *ibid*, S.244.

¹¹⁴ Vgl. Nürk: *ibid*, S.243 m.w.N.

¹¹⁵ empirisch hat sich die Gangbarkeit dieses Weges in den USA gezeigt: Kreditvergabe an den Staat New York in den 80ern nur unter Voraussetzung von Kreditgarantien des Bundes.

wandern von Unternehmen bewirkt wiederum erhöhte Arbeitslosigkeit, steigende Ausgaben für Sozialleistungen und damit verbundene weitere Einsparungen auf anderen Sektoren (Teufelskreis).

- 92** Einerseits beruht dieser Ansatz auf der innerhalb der EU nur bedingt realistischen Annahme sehr zinselastischer, flexibler Finanzmärkte und hoher Faktormobilität. Andererseits stellt sich die Frage, ob sich aus den Grundorientierungen des EGV, insbesondere aber dem Ziel der Hebung der Lebensqualität und der Gewährleistung eines hohen Beschäftigungsniveaus nicht gerade eine, zumindest politische, Pflicht zu solidarischem Verhalten ergibt, die berechtigten „bail-out“ Erwartungen Vorschub leistet¹¹⁶.
- 93** Wie oben im Abschnitt über reale Konvergenz geklärt werden konnte, sind für den Normalfall keine Haushaltsprobleme in einigen Staaten zu erwarten, die die EWU ernsthaft gefährden würden. Ein ausreichendes Maß an nominaler Konvergenz scheint ebenfalls erreicht zu sein, wie sich anhand der erstaunlichen Stabilitätserfolge der 1998 qualifizierten Teilnehmerstaaten ersehen läßt. Die Beschränkung der fiskalischen Flexibilität erscheint deshalb vertretbar. Probleme können sich bei der Durchführung der dargestellten Verfahren ergeben, wenn sich die statistische Bewertung der Haushaltslage tatsächlich als unzureichend erweisen sollte, oder wenn der politische Wille zu strikter Anwendung verloren gehen sollte. Sollten sich zumindest die „bail-out“ Erwartungen als *nicht* berechtigt erweisen, was zumindest für den Fall einer Desintegration der Gemeinschaft wohl zu erwarten wäre, so käme die Budgetdisziplinierung durch den Geldmarkt alternativ zum Tragen.

5 Wirtschaftsverfassungsrechtliche Implikationen

- 94** Im Vorhergehenden wurde ersichtlich, daß die EWWU zwei wesentliche Elemente umfaßt: Das unabhängige und primär dem Ziel der Geldwertstabilität verpflichtete ESZB und die multilaterale Überwachung der Haushaltspolitiken der Mitgliedstaaten mit dem an Fehlverhalten respektive der wirtschafts- und fiskalpolitischen Grundzüge notwendig geknüpften Sanktionsverfahren.
- 95** Diese beiden Institute sollen nun auf ihren spezifisch wirtschaftsverfassungsrechtlichen Gehalt hin überprüft werden.

5.1 Prüfungsmaßstab

¹¹⁶ Wagner: Europ. Wirtschaftspolitik, S.161.

- 96** Im hiesigen Kontext allein interessant sind allerdings nur solche wirtschaftsverfassungsrechtlichen Implikationen, von denen auch eine gewisse rechtliche Bedeutung ausgeht, entweder als justiziable Rechtssätze oder aber zumindest als Kriterien der systematischen Normeninterpretation.
- 97** Regelungsgehalt einer Wirtschaftsverfassung ist in diesem Sinne die Festlegung, wer zu welchen Konditionen über relativ knappe Wirtschaftsgüter verfügen darf¹¹⁷. Es geht also gerade nicht um die Beschreibung der Organisation des Wirtschaftslebens, in die letztlich auch soziologische Erkenntnisse einfließen müßten, sondern um die rechtliche Zuordnung von Kompetenzen auf allen wirtschaftlich relevanten Feldern. Wirtschaftliche Entscheidungen in der EG können demnach auf der Ebene des Marktes mit zivilrechtlichen, das heißt auf rechtlicher Gleichordnung beruhenden Strukturen, oder aber auf nationaler, bzw. auf gemeinschaftlicher Ebene durch Wirtschaftslenkung getroffen werden. Hier eine Kompetenzzuweisung zu treffen ist gerade Aufgabe einer Wirtschaftsverfassung.

5.1.1 Überpositive Konzeption einer Wirtschaftsverfassung

- 98** Wirtschaftsverfassung in diesem Sinn kann keine hermeneutische Kategorie sein, da dies lediglich bedeutete, aus der Gesamtheit der normativen Regeln des Wirtschaftslebens, d.h. ohne Beachtung einer Normenhierarchie, ein Verständnis für eine grundsätzliche Entscheidung zugunsten eines bestimmten Wirtschaftssystems zu entwickeln.

5.1.2 Positiv verfassungsrechtliche Konzeption

- 99** Diesem überpositiven Verständnis von Wirtschaftsverfassung der Freiburger Schule¹¹⁸ steht der am positiven Verfassungsrecht orientierte Ansatz in der Staatsrechtslehre gegenüber, wonach die Wirtschaftsverfassung in der Summe der verfassungsrechtlichen Gestaltungselemente der Wirtschaftsordnung zu sehen ist.

5.1.3 Relevanz für die Untersuchung

- 100** Die Frage der Kompetenzzuweisung ist hier nur anhand positiven Verfassungsrechts zu klären.

¹¹⁷ Mestmäcker in RabelsZ 54 (1990), S.409 (410, 415).

¹¹⁸ vgl. Eucken, Wirtschaftspolitik, S.250f.

Doch auch der Feststellung, daß sich aus den fraglichen Normierungen, bzw. Instituten Anhaltspunkte für eine wirtschaftsverfassungsrechtliche Systementscheidung ergeben, kommt ein gewisses Gewicht zu, da dies für die Entwicklung einer Systematik von Regel und Ausnahme im EGV von Interesse ist.

5.1.4 Implikationen aus Defizitverfahren gem. Art.104c

- 101** Wie am Beispiel Belgiens ersichtlich ist, besteht kein notwendiger, gleichgerichteter Zusammenhang zwischen einem hohen Haushaltsdefizit, bzw. einer starken Staatsverschuldung und der Inflationsrate¹¹⁹. Es ist folglich davon auszugehen, daß das Defizitverfahren gem. Art.104c EGV nicht bloß eine flankierende Maßnahme zur Gewährleistung der Geldwertstabilität darstellt. Ferner ist mit der Festlegung auf strikte Haushaltspolitik wohl auch mehr intendiert, als nur die Weitergabe von Kosten für die Kreditfinanzierung des Defizits von einem Staat an die anderen im Wege der sog. „beggar-your-neighbour-policy“ zu verhindern. Schließlich hätte man sich nach dem oben gesagten auch für die Zulassung höherer Defizite entscheiden können, ohne daß die Währung unter Druck gekommen wäre.

5.1.5 Entscheidung für liberale Marktverfassung

- 102** Vielmehr wurde eine bewußte Entscheidung zugunsten von Stabilitätspolitik und budgetärer Selbstbeschränkung der Mitgliedstaaten getroffen. Somit sind die Möglichkeiten einer interventionistischen Wirtschaftspolitik unter Gesichtspunkten der Finanzierung stark eingeschränkt, die Verfolgung einer antizyklischen Konjunkturpolitik keynesianischer Prägung sogar faktisch ausgeschlossen¹²⁰, will man nicht eine Überschreitung der Grenzwerte für das Haushaltsdefizit und somit das Einsetzen des Defizitverfahrens riskieren.
- 103** Auch der zweite klassische Weg, hohe Staatsausgaben zu finanzieren, die „kalte Besteuerung“

¹¹⁹ Belgien hat aufgrund großer Haushaltsdefizite in vergangenen Jahren einen aktuellen Gesamtschuldenstand von 122,2%, weist allerdings auch im Verschuldungszeitraum eine sehr *niedrige Inflationsrate* auf, ebenso die Niederlande; vgl. Nürk: Koordinierung, S.246.

¹²⁰ Barbier spricht vom „*Leichenzug des Keynesianismus*“; FAZ vom 4.Mai 1998; vgl. allgemein zur keynesianischen Wirtschaftstheorie Baßeler, S.311ff.; K. zielt auf eine Optimierung des Gleichgewichtssozialproduktes durch Ausweitung der Güternachfrage induziert durch staatliche Mehrausgaben ab. Bei Nutzung des sog. Multiplikatoreffektes entfaltet eine Spirale aus Investitionsgüternachfrage, Mehreinkommen und damit verbundener Konsumerhöhung, die wiederum die Investitionsgüternachfrage erhöhen. (Keynes, J.M.: Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, 1936).

durch inflatorischen Betrieb der Notenpresse, ist durch das Notenbankmonopol der EZB ver-

stellt.

- 104** Die Alternative zum weitgehenden Verzicht auf dirigistische oder interventionistische Wirtschaftspolitik kann nur eine solche Politik sein, die auf die allokativer Wirksamkeit der Marktkräfte gestützt ist. Dem liegt im Vergleich zu früheren Zeiten expansiver Haushaltspolitik, in Frankreich mit dem „*projet Mitterand*“ bis in die 80er Jahre hinein, ein tiefgreifender Gesin-
- wandlung zugrunde, der sich in einer normativ verankerten politischen Entscheidung äußert.
- 105** Konsequenterweise muß die Wirtschaftspolitik das Ziel verfolgen, eine optimale Entfaltung der Marktkräfte ohne Wettbewerbsverzerrungen zu gewährleisten. Angefangen bei den wirtschaftlichen Grundfreiheiten (Warenverkehr, Dienstleistung, Niederlassung und Kapitalverkehr), über die Wettbewerbsregeln und das Dumpingverbot in Art.85ff. EGV, bis hin zu der Regulierung staatlicher Beihilfen (Art.92ff. EGV) finden sich Instrumente hierzu im EGV zuhauf. Und spricht nicht die *ratio* hinter der EWU selbst eine deutliche Sprache, wo es doch gerade um die Vervollkommnung der Märkte durch Preistransparenz und Abbau von Währungsschranken geht?

5.1.6 Expliziter Grundsatz offener Märkte mit freiem Wettbewerb

- 106** Die fiskalpolitische Entscheidung für eine liberale, wettbewerbsbezogene Politik, die als tatsächliche Konsequenz aus dem Verbot übermäßiger Defizite hervorgeht, stellt somit eine Konkretisierung der generellen Festlegung der Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft auf den Grundsatz offener Märkte und freien Wettbewerbs dar. Dieser Grundsatz, der seit der Ergänzung durch den Maastrichter Vertrag den EGV explizit durchzieht, steht allerdings in Konkurrenz zu einer Reihe anderer Bestimmungen, die staatliche oder gemeinschaftliche Interventionen zur Förderung bestimmter Ziele gestatten. Als prominente Beispiele mögen die Förderung der Industrie (Art.130 EGV), sowie die Gewährung staatlicher Beihilfen (Art.92 EGV) gelten. Zwar ist auch in diesen Bestimmungen eine explizite Bindung der Wirtschaftspolitik an das Wettbewerbsprinzip postuliert, doch ergibt sich schon aus Unterschiedlichkeit der Zielsetzungen (Intervention einerseits, Wettbewerb andererseits), daß ein Zielkonflikt vorliegt, der nicht einer rechtlichen Lösung unter Heranziehung einer Zielhierarchie zugeführt werden kann¹²¹. Einen gangbaren

¹²¹ vgl. Basedow: Wirtschaftsverfassung, S.30f.; a.A.: Schmidt-Preuß in DVBl.1993, 236 (245), der von einem Primat d. offenen Märkte mit freiem Wettbewerb ausgeht.

Kompromiß zu finden obliegt somit der Politik¹²². Es ist mit der Einführung des Grundsatzes offener Märkte mit freiem Wettbewerb eine wirtschaftsverfassungsrechtliche Grundentscheidung getroffen worden, die zumindest im Bereich der sachlich begrenzten Ausnahmen, also der Felder, in denen Intervention *marktgestaltend*, anstatt *wettbewerbsoptimierend* zulässig ist, nicht justiziabel ist. Nicolaysen unterscheidet hierzu feinsinnig zwischen Grundsatz und Rechtssatz¹²³. Doch auch nach dieser Auffassung wäre der rechtliche Rahmen wohl überdehnt, wenn Intervention nicht mehr die Ausnahme, sondern die Regel ist, also die Wirtschaftsverfassung im faktischen Sinne ihr Gesicht verändert hat.

5.1.7 Frage der Justiziabilität

107 Die Justiziabilität eben dieses wirtschaftsverfassungsrechtlichen Grundsatzes könnte sich aus den fiskalischen Vorgaben für die Wirtschaftspolitik ergeben. Wie oben bereits angeklungen ist, läßt sich eine generell interventionistische Wirtschaftspolitik bei fehlendem Zugriff auf das geldpolitische Instrumentarium nur über Defizite finanzieren. Defizite entstehen in den Mitgliedstaaten, unabhängig davon, ob Maßnahmen von diesen oder der Gemeinschaft getroffen werden¹²⁴. Kommt daraufhin der Rat bei einem übermäßigen Defizit in einigen Mitgliedstaaten seiner Verpflichtung, dieses Festzustellen und die adäquaten Sanktionsmaßnahmen zu ergreifen, nicht nach, kann dies im Rahmen einer Untätigkeitsklage gem. Art.175 EGV vor dem EuGH überprüft werden¹²⁵.

5.1.8 Wirtschaftsverfassungsrechtliche Bedeutung

108 Das Defizitverfahren betreffend bleibt allerdings die Frage offen, ob die Festsetzung dieser Rechtsfolge wirklich wirtschaftsverfassungsrechtlicher Natur im Sinne des positivverfassungsrechtlichen Ansatzes ist. Im Rahmen des Gemeinschaftsrechtes stellt sich bereits generell die Frage des Verfassungsrechtscharakters. Schließlich fehlt der Gemeinschaft der „*pouvoir constituant*“, also das Recht, sich selbst zu verfassung. Allerdings verleiht die Einstimmigkeit der Entscheidung im Rat und das Ratifikationserfordernis bei Vertragsänderungen

¹²² so Nicolaysen: EuR II, S.321.

¹²³ vgl. Nicolaysen: EuR II, S.320.

¹²⁴ Maßnahmen der Gemeinschaft sind aus eigenen Mitteln (Zölle, von den Mitgliedstaaten bereitgestelltes Budget) unter strikter Beachtung der Haushaltsdisziplin (kein Defizit!) zu finanzieren (Art.199, 201, 201a EGV).

¹²⁵ vgl. Hahn in JZ 1997, 1133 (1141).

dem EGV eine große Bestandskraft, auch wenn die Mehrheit der jeweiligen Regierung im Parlament zur Ratifikation ausreichend ist. Insofern und im Hinblick auf das der EG übertragene Maß an Hoheitsrechten kann man zu Recht vom EGV als „EG-Verfassung“ sprechen. Das Defizitverfahren ist Bestandteil des EGV. Es kann ihm also eine wirtschaftsverfassungsrechtliche Funktion zukommen. Die Ausgestaltung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt ist allerdings sekundäres Gemeinschaftsrecht. Demnach können auch die fiskalischen Stabilitätskriterien gem. Art.104c (14) EGV bei Einstimmigkeit im Rat allein auf europäischer Ebene verändert werden. Dies steht im Widerspruch zur kompetenzverteilenden und somit machtbegrenzenden Funktion einer Wirtschaftsverfassung. Können die Regeln einseitig von einer Partei zu ihren Gunsten verändert werden, werden sie obsolet¹²⁶. Unter diesem Gesichtspunkt fehlt dem Defizitverfahren in seiner exakten Ausgestaltung der positiv-verfassungsrechtliche Charakter, obwohl dieser Schluß sehr an Stringenz verliert, wenn man bedenkt, daß der Rat sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt¹²⁷. Wirtschaftsverfassungsrechtlicher Charakter kommt aber dem, hinsichtlich der Fiskalkriterien nicht quantifizierten, Kernbestand von Art.104c zu. Inwiefern das eine Judikatur über den Begriff des „übermäßigen Defizits“ zuläßt, ist fraglich.

- 109** In seiner Ausgestaltung gibt Art.104c zugleich der These von einer wirtschaftsverfassungsrechtlichen Systementscheidung zugunsten einer liberalen Marktwirtschaft im überpositiven Sinn deutlichen Rückhalt.

5.2 Stabilitätsorientierung der Geldpolitik

- 110** Auch das zweite Wesenselement der EWU, die stabilitätsorientierte Geldpolitik (Art.105 EGV), ist dem Grundsatz offener Märkte mit freiem Wettbewerb verpflichtet. Wie bereits oben dargestellt, wird damit sehr konkret die nicht marktgerechte Limitierung des Kreditvolumens, sowie ein Unterstützungsverbot bzgl. maroder Geschäftsbanken normiert¹²⁸.

5.2.1 Als Funktionsgarantie freien Wettbewerbs

- 111** Im übrigen ist die Geldwertstabilität gerade ein integraler Bestandteil jeder verkehrswirtschaftli-

¹²⁶ vgl. Basedow, *ibid*, S.11.

¹²⁷ Hier kann man anhand der “public choice” –These Vaubels (vgl Vaubel in Hrbek: Die Entwicklung der EG..., S.54ff.) allerdings untersuchen, inwiefern ein Interesse von Regierungen daran besteht, Kompetenzen auf die europäische Ebene zu verlagern und somit das nationale Parlament als Kontrollinstanz zu entmachten.

¹²⁸ Louis in Stuyk, a.a.O., S.17.

chen Marktordnung. Dies ergibt sich aus der Wertaufbewahrungsfunktion des Geldes im indirekten Gütertausch, sowie der allokativen Funktion des Preises als Gradmesser der relativen Knappheit von Wirtschaftsgütern¹²⁹. Ferner lähmt Währungsunsicherheit den Kreditsektor und somit die Konjunktur, weil das Vertrauen an den Finanzmärkten niedrig, die Zinsen dementsprechend hoch sind.

- 112** Geldwertstabilität setzt also den Rahmen für die volle Funktion des Marktes und auch die Wirtschaftspolitik. Es wurden oben die Reibungsflächen zwischen Wirtschafts- und Geldpolitik aufgezeigt. Die Geldwertstabilität ging als unangefochtenes Primärziel der Geldpolitik, abgesichert durch die international einmalige Unabhängigkeit der EZB, aus dieser Diskussion hervor. Die Unterstützungspflicht bzgl. der Wirtschaftspolitik etwa zur Erreichung eines höheren Beschäftigungsstandes (Ziel aus Art.2 EGV!) bewegt sich auch nur innerhalb des Rahmens der Währungsstabilität¹³⁰. Daß der Rat über das Wechselkursregime, denn nur insofern ist die EZB definitiv an die Entscheidungen des Rates gebunden, Druck auf die EZB ausüben könnte, ist eine Frage der wirtschaftlichen Einschätzung, ob eine deutliche Abwertung des EURO in einem Wechselkurssystem politisch und wirtschaftlich vertretbar erscheint, nur um eventuell eine Geldmengenausweitung innerhalb der EWU zu erzwingen. Über diese theoretische Option soll hier nicht spekuliert werden.

5.2.2 Einfluß auf Systementscheidung

- 113** Die aktuelle Systementscheidung zugunsten freien Wettbewerbs¹³¹ stellt gerade die aktuelle politische Überzeugung dar, daß sich die Ziele, wie sie in Art.2 EGV niedergelegt sind, am besten über die ordnenden Mechanismen des Marktes regeln lassen. Die Aufgabe der Wirtschaftspolitik besteht nach dieser Konzeption in der Optimierung der Märkte, sowie im Ausgleich noch bestehender struktureller Schwächen durch das quantitativ begrenzte Setzen positiver externer Effekte. Eine Wirtschaftspolitik, die über den Ausnahmehereich der Agrarpolitik hinaus, wieder

¹²⁹ vgl. Basedow, *ibid.*, S.14; Eucken: Grundsätze d. Wirtschaftspolitik, S.254ff.

¹³⁰ vgl. de Silguy in *Revue des Affaires Européennes* 1995, 21 (26f.) Die Stabilitätspolitik schafft den makroökonomischen Rahmen für Fortschritte auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik. Geldwertstabilität und niedrige Zinsen schaffen ein optimales Investitionsklima als Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum. Defizitabbau führt zu Verringerung der Schuldendienstquote der Mitgliedstaaten. Freiwerdende Mittel können zu aktiver *Strukturpolitik*, sowie *Investitionen in die Qualität der "Humanressourcen"* (Verbesserung des Bildungswesens). Nach aktueller politischer Überzeugung gehen Stabilitätspolitik und Beschäftigungserfolge miteinander einher ("le cercle vertueux convergence – croissance"). Vgl. auch EG-Weißbuch d. Kommission, Dez.1993.

¹³¹ *so übereinstimmend*: Basedow, *ibid.*, S.61; Nicolaysen: *EuR II*, S.320; Schmidt-Preuß, a.a.O., S.244f.

langfristig interventionistische Maßnahmen als Konfliktlösungsmechanismen präferiert, bedeutet eine Abkehr vom jetzigen System, ein „swing-back“ zur keynesianischen Wirtschaftspolitik. Daraus resultierende Konflikte mit der Politik der EZB sind nur im Rahmen einer Vertragsänderung durch die Festlegung, daß die Eckpunkte des „magischen Vierecks“ (hoher Beschäftigungsstand, angemessenes Wachstum, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und Geldwertstabilität) gleichwertig miteinander konkurrieren, zu lösen. Dies erlaubt auch wieder das Setzen von bestimmten Präferenzen im Rahmen einer diskretionären Wirtschaftspolitik.

5.2.3 Fazit

- 114** Die Entscheidung für Währungsstabilität impliziert also einerseits eine Systementscheidung, ist aber andererseits Funktionsgarantie für eine verkehrswirtschaftliche Marktordnung. Diese Funktionsgarantie gilt aber anders, als andere, die der EuGH teilweise unter Verweis auf die EMRK entwickelt hat¹³², uneingeschränkt auch für die Bereiche, in denen eine interventionistische Politik statthaft ist.

5.3 Zusammenfassung

- 115** Die eingangs formulierten Arbeitshypothesen ließen sich erhärten. Die These, der EGV treffe eine Systementscheidung zugunsten einer ordo-liberalen Wirtschaftsverfassung, findet in den Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungsunion ihre Bestätigung. Die vielleicht überragende Bedeutung der EWWU für die Frage nach einer Wirtschaftsverfassung liegt aber in der Tatsache, daß fiskalpolitische Rahmenbedingungen einschließlich der Geldwertstabilität als Funktionsvoraussetzung eines Marktes geschaffen wurden, die einer schleichende Änderung der wirtschaftlichen Grundorientierung durch Haushaltsdisziplin als justiziables Maßstab *faktisch* entgegenstehen.

6 Ausblick: Zentralisierung der Fiskalpolitik

- 116** Eingangs wurde angedeutet, daß die EWU ein neuer Motor für die europäische Integration sein könnte. Ergeben sich also Konsequenzen aus der Währungsunion, die weitere Integrations-

¹³² vgl. etwa zum Eigentumsrecht EuGH, Slg.1979, 3727 (Hauer v. Rheinland-Pfalz).

schritte wünschenswert erscheinen lassen?

- 117** Binnenmarktbezogene Harmonisierungsmaßnahmen etwa auf den Gebieten Umweltschutz und soziale Mindestverbürgungen, die zur Verhinderung eines Standortwettbewerbs auf Kosten von Umwelt und Arbeitsbedingungen notwendig sind, wurden bereits implementiert, oder zumindest auf den Weg gebracht¹³³.
- 118** Ein originär auf die Abfederung von Folgen der Währungsunion gerichteter Integrationsansatz ist hingegen die Zentralisierung der Fiskalpolitik.
- 119** Mit Eintritt in die III. Stufe der EWU entfällt die Möglichkeit der Teilnehmerstaaten, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit über Wechselkursfestsetzungen anzupassen. Gleichzeitig ist zu diesem Zeitpunkt eine Inflationsfinanzierung erhöhter Staatsausgaben ausgeschlossen.
- 120** Wird ein Teilnehmerstaat also von wirtschaftlichen Schocks getroffen, werden in der Folge Arbeitskräfte freigesetzt¹³⁴. Konsequenz sind geringere Steuereinnahmen und höhere Sozialversicherungsausgaben. Der erhöhte Finanzierungsbedarf des betroffenen Staates kann nur noch durch Kredite gedeckt werden. Die Möglichkeit der Neuverschuldung, ist allerdings durch die fiskalischen Stabilitätsanforderungen (Art.104c EGV) begrenzt¹³⁵. Einsparungen, die eventuell die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verschlechtern, sind unumgänglich. Eine Abwanderung von Unternehmen könnte langfristig die Folge sein, so daß sich die Schaffung oder Vertiefung eines langfristigen Strukturproblems abzeichnet.
- 121** Die letzte Konsequenz würde durch eine Zentralisierung zumindest eines Teils der Fiskalpolitik, namentlich die Einnahmen aus der Einkommenssteuer und die Ausgaben für Sozialversicherung, verhindert. Nach dem Prinzip der Solidargemeinschaft fände ein automatischer Finanztransfer aus den wirtschaftlich stabilen Staaten, in die von Schocks betroffenen statt. Insbesondere bei Nachfrageverschiebung zugunsten eines Teilnehmerstaates und zu Lasten eines anderen könnte der Zentralfiskus die Funktion eines Schockabsorbers übernehmen¹³⁶. Die bei den Teilnehmerstaaten verbleibenden Teile des Haushalts blieben flexibel¹³⁷. Somit würden die sozialen Kosten

¹³³ vgl. Sozialkapitel (Artt.117 –122 EGV) und das zugehörige Sekundärrecht (z.B. die unter den MS umstrittene Arbeitszeitrichtlinie); Bestimmungen über den Umweltschutz (Artt.130r,s).

¹³⁴ Insofern fehlt der Wechselkurs als Puffer; vgl. Baßeler, a.a.O., S.588.

¹³⁵ Bei unverschuldetem Wirtschaftsrückgang greift lt. VO (EG) 1467/ 97 allerdings eine "escape clause" ein, wonach nur vorübergehend eine Überschreitung der Defizitgrenze zulässig ist; vgl. Hahn in JZ 1997, 1133 (1139). Doch auch real sind der Neuverschuldung Grenzen gesetzt, da die erhöhte schuldenquote die Haushaltsflexibilität auf lange Zeit belastet.

¹³⁶ Die neg. Auswirkungen eines solchen Schocks ergeben sich eigentlich erst aus der sehr begrenzten Mobilität des Produktionsfaktors "Arbeit" und der prakt. Unbegrenzten Mobilität von Kapital. Auf Gemeinschaftsebene wäre ein solcher Schock wirtschaftlich neutral; vgl. Wagner: Europ. Wirtschaftspolitik, S.166f.

¹³⁷ Daß Beschäftigungsziele durch Verlagerung der Sozialausgaben auf die Gemeinschaftsebene an Relevanz verlieren ist

der EWU reduziert¹³⁸.

- 122** Diesem potentiellen Integrationsschritt stehen allerdings gewichtige Bedenken gegenüber. So würden Transferleistungen eine „bail-out“ Erwartung des Geldmarktes eventuell rechtfertigen. Handelt es sich aber bei der Zentralisierung der genannten Bereiche der Haushaltspolitik überhaupt um ein Einspringen der Gemeinschaft oder von Mitgliedstaaten für die Schulden anderer Mitgliedstaaten, würde also der Haftungsausschluß in Art.104b EGV überhaupt berührt? Dem Prinzip nach sind Defizite des zentralisierten Haushalts Verbindlichkeiten der Gemeinschaft, die wiederum aus der Einkommenssteuer, also dann Einnahmen der Gemeinschaft finanziert werden müssen. Ein wirklicher „bail-out“ liegt in diesem Sinne nicht vor. Die zentralisierte Fiskalpolitik ist allerdings vom übrigen EG-Haushalt abzutrennen, solange noch nicht alle Mitgliedstaaten Teilnehmer an der EWU sind. Insofern wird hier Integration mit abgestufter Geschwindigkeit, geknüpft an die Eintrittsbedingungen für die EWU, vorgeschlagen. Dabei entstehen praktische Probleme, die nur im Wege einer weiterreichenden Änderung des EGV zu lösen sind¹³⁹. Bzgl. der „bail-out“ Erwartungen wäre die fiskalpolitische Zentralisierung allerdings ein stimmiges Gegenstück zum Stabilitätspakt. Weil dieser die generelle Haushaltsdisziplin erzwingt, den Mitgliedstaaten den Weg zu einer Defizitfinanzierung gar nicht erst eröffnet, ist es m.E. stabilitätspolitisch sinnvoll, ungewollte Härten des strengen Stabilitätskorsetts zu dämpfen¹⁴⁰. Eine Zinsexplosion ist von daher nicht zu erwarten.
- 123** Die Umsetzung eines weiteren Integrationsschrittes in diese Richtung ist allerdings nicht absehbar. Die Zentralisierung der Fiskalpolitik geht weit über die Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Rat und das Überwachungsverfahren in Art.103 (3) EGV hinaus und bedeutet wohl einen zu tiefen Einschnitt in den besonders sensitiven Bereich der Haushalts- und Steuerpolitik¹⁴¹. Vorerst werden sich also die vorhandenen Instrumente bewähren müssen.

nicht zu erwarten, da die politisch stabilisierende Funktion eines hohen Beschäftigungsstandes zu wichtig ist.

¹³⁸ Modellrechnungen legen außerdem den Schluß nahe, daß ein aggregiertes Fiskaldefizit der Gemeinschaft niedriger ausfiele, als die Summe der Defizite d. Mitgliedstaaten; vgl. Wagner, a.a.O., S.167 m.w.N.

¹³⁹ Für eine Integration dieser Größenordnung sind die Regeln über die *Flexibilität* in Art.11 EGVn.F. nicht konzipiert. So werden beispielsweise weitergehende Regelungen über den EG-Haushalt die auch eine Defizitfinanzierung vorsehen erforderlich.

¹⁴⁰ Wagner, *ibid.*, S.169f..

¹⁴¹ vgl. *hierzu grundlegend* Schwarze: “The Member State’s discretionary powers under the tax provisions of the EEC Treaty” in Schwarze (Hrsg.): *Discretionary Powers of Member States in the Field of Economic Policy*, S.129ff.

GLIEDERUNG

1 EINLEITUNG

2 WIRTSCHAFTLICHE ZIELSETZUNG DER EWWU

- 2.1 FORTENTWICKLUNG DES GEMEINSAMEN MARKTES
- 2.2 ETABLIERUNG EINER STARKEN EUROPÄISCHEN WÄHRUNG

3 FUNKTION DES ESZB

- 3.1 ZIELSETZUNG
 - 3.1.1 *Geldwertstabilität*
 - 3.1.2 *Unterstützung anderer Ziele*
 - 3.1.3 *Zielkonflikte*
- 3.2 AUFBAU DES ESZB
 - 3.2.1 *Politische Unabhängigkeit des ESZB*
 - 3.2.2 *Formale Unabhängigkeit des ESZB*
 - 3.2.3 *Personelle Unabhängigkeit*
 - 3.2.4 *Budgetäre Unabhängigkeit*
- 3.3 GELDPOLITISCHE INSTRUMENTE
- 3.4 LEGITIMATIONS-/ DEMOKRATIEPROBLEMATIK DES ESZB
 - 3.4.1 *National-verfassungsrechtliche Legitimation*
 - 3.4.1.1 Des Direktoriums
 - 3.4.1.2 Des EZB-Rates
 - 3.4.1.3 Durch geldpolitische Vorgaben des Bundestages an die EZB
 - 3.4.1.4 Bewußte Übertragung der Hoheitsgewalt
 - 3.4.2 *Legitimation auf Gemeinschaftsebene*
 - 3.4.2.1 Verhältnis von EP und ESZB
 - 3.4.2.2 Verhältnis von Rat und ESZB
 - 3.4.2.3 Fazit: Demokratisierung auf Kooperationsbasis
- 3.5 RECHTFERTIGUNG
- 3.6 ALTERNATIVEN

4 WIRTSCHAFTLICHE MAßGABEN FÜR DIE TEILNEHMER AN DER EWWU

- 4.1 KONVERGENZKRITERIEN ALS TEILNAHMEVORAUSSETZUNG
 - 4.1.1 *Notwendigkeit realer Konvergenz*
 - 4.1.2 *Teilnehmerstaaten*

4.1.3 *EWS II als Brücke zur Währungsunion*

4.2 ANFORDERUNGEN AN DIE NATIONALEN HAUSHALTSPOLITIKEN DER TEILNEHMERLÄNDER

4.2.1 *Aus dem Primärrecht*

4.2.2 *Stabilitätspakt*

4.2.2.4 Rechtliche Einordnung

4.2.2.5 Europarechtliche Lösung

4.2.2.6 Wirtschaftliche Erforderlichkeit

5 WIRTSCHAFTSVERFASSUNGSRECHTLICHE IMPLIKATIONEN

5.1 PRÜFUNGSMAßSTAB

5.1.1 *Überpositive Konzeption einer Wirtschaftsverfassung*

5.1.2 *Positiv verfassungsrechtliche Konzeption*

5.1.3 *Relevanz für die Untersuchung*

5.1.4 *Implikationen aus Defizitverfahren gem. Art.104c*

5.1.5 *Entscheidung für liberale Marktverfassung*

5.1.6 *Expliziter Grundsatz offener Märkte mit freiem Wettbewerb*

5.1.7 *Frage der Justiziabilität*

5.1.8 *Wirtschaftsverfassungsrechtliche Bedeutung*

5.2 STABILITÄTSORIENTIERUNG DER GELDPOLITIK

5.2.1 *Als Funktionsgarantie freien Wettbewerbs*

5.2.2 *Einfluß auf Systementscheidung*

5.2.3 *Fazit*

5.3 ZUSAMMENFASSUNG

6 AUSBLICK: ZENTRALISIERUNG DER FISKALPOLITIK