

Seidel, Martin

Working Paper

Währungspolitik als Sozialpolitik

ZEI Working Paper, No. B 04-2005

Provided in Cooperation with:

ZEI - Center for European Integration Studies, University of Bonn

Suggested Citation: Seidel, Martin (2005) : Währungspolitik als Sozialpolitik, ZEI Working Paper, No. B 04-2005, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/39485>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn



Martin Seidel

**Währungspolitik als
Sozialpolitik**

**Working
Paper**

**B 04
2005**

„Währungspolitik als Sozialpolitik“[♦]

Martin Seidel^{♦♦}

A. Zum Thema

Die Abhandlung, die einem guten Studienfreund und langjährigen beruflichen Weggefährten gewidmet ist, geht der Frage nach, ob die Währungspolitik ein sozialpolitisches Anliegen verfolgt und der Sozialpolitik zuzuordnen ist. Die Frage wird nicht oft gestellt und erweckt daher nicht notwendig den Eindruck großer Aktualität. In einer vorrangig und strikt auf Preisstabilität ausgerichteten Geldpolitik wird von denjenigen, die mit der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte vertraut sind, angesichts der großen Geldentwertung in den zwanziger Jahren in Deutschland sehr wohl nicht selten auch eine sozialpolitische Zielsetzung erblickt. Andererseits wird gleichermaßen in einer „Politik des leichten Geldes“, die Inflation und Geldentwertung in Kauf nimmt, von berufener und weniger berufener Seite ein Instrument zur Förderung von Beschäftigung, und damit ebenfalls eine sozialpolitische Ausrichtung gesehen. In seiner Fernsehansprache zum Nationalfeiertag vergangenen Jahres hat der französische Staatspräsident Jacques Chirac - um eine der Stimmen im Chor der Befürworter einer Politik des leichten Geldes zu nennen - die Forderung nach einer Kursänderung der Politik der Europäischen Zentralbank erhoben. Erklärtes Hauptziel der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank ist nach wie vor die Preisstabilität und die Inflationsbekämpfung, nicht dagegen die Ankurbelung der Wirtschaft und die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen durch die Abkehr von dieser Zielsetzung, die neben dem französischen Staatspräsidenten zeitgleich auch der italienische Regierungschef und der Gouverneur der französischen Nationalbank fordert.¹

B. Zur Sozialpolitik und zum Sozialrecht

Die Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaft unterscheidet zwischen der Sozialpolitik im engeren und einer Sozialpolitik im weiteren Sinn.² Die Sozialpolitik im weiteren Sinn zielt

♦ Beitrag zu Gil C. Rodrigues Iglesias / Stefan Kadelbach / Charlotte Gaitanides (Hrsg.) Festschrift zum 70. Geburtstag von Professor Dr. Manfred Zuleeg, ehemaliger Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden, 2005

♦ Rechtsanwalt in Bonn, früherer Angehöriger des Bundesministeriums für Wirtschaft und langjähriger Bevollmächtigter der Bundesregierung in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, später Mitglied der deutschen Delegation bei der Maastrichter Konferenz über die Wirtschafts- und Währungsunion, Honorarprofessor an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Lehrbeauftragter für Europarecht, insbesondere das Recht der Wirtschafts- und Währungsunion sowie Subventionsrecht der Europäischen Union an verschiedenen Fakultäten des Inlands und des Auslands.

¹ Siehe Ulrich Machold und Cornelia Schmergal, „Angriff auf das geldpolitische Dogma der EZB“, Welt am Sonntag, vom 2. August 2004, abgedruckt in „Auszüge aus Presseartikeln der Deutschen Bundesbank“, Nr. 33, 5. August 2004.

² Die Literatur zur Sozialpolitik ist umfangreich; siehe statt aller Heinz Lampert, „Sozialpolitik, Überblick“, ders., „Sozialpolitik, I: Staatliche“, Herbert Hax, „Sozialpolitik, II: betriebliche“, Hansjoachim Henning, „Sozialpolitik III: Geschichte“ und Willi Albers, „Sozialpolitik IV: in der Bundesrepublik Deutschland“, alle in Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), zugleich Neuauflage des Handwörterbuchs der Sozialwissenschaften, hrsg. von Willi Albers, Karl Erich Born, Ernst Dürr, Helmut Hesse, Alfons Kraft, Heinz

darauf ab, die Sicherheit und Gleichheit aller Bevölkerungsgruppen durch Eingriffe in die Verteilung von Lebenschancen, nicht nur wie die Sozialpolitik im engeren Sinne in den Bereichen Einkommen, Gesundheit, Wohnung und Bildung, zu wahren und zu mehren. Sozialpolitik im weiteren Sinn wird über die nachstehend skizzierten Leistungen des Staates, die als Sozialpolitik im engeren Sinn angesehen werden, hinaus durch politische Maßnahmen in nahezu allen Funktions- und Aufgabenbereichen des Staates, durch seine Gesellschafts- und Wirtschaftsverfassung sowie durch die Rechtsordnung in ihrer Gesamtheit gestaltet, die in allen ihren Bereichen mehr oder minder sozialen Anliegen verpflichtet ist. Sozialpolitik im weiteren Sinn wird zugleich von den Kirchen, den Wohlfahrtsverbänden, vor allem auch den Arbeitgebern, ferner den Familien und den privaten Haushalten verantwortet. Bei der Frage, ob die Währungspolitik der Sozialpolitik zuzuordnen ist, steht die Sozialpolitik im engeren Sinn im Mittelpunkt.

Die Sozialpolitik im engeren Sinn zielt auf die Unterstützung bestimmter Gruppen der Bevölkerung ab, die als sozial schwach und daher als besonders unterstützungsbedürftig angesehen werden. Sie betrifft nicht nur, obgleich sie bezogen auf diesen Kreis der Begünstigten entstanden ist, die Unterstützung der Arbeitnehmer, vielmehr alle Gruppen hilfsbedürftiger Personen, beispielsweise auch Mieter, Studenten, Asylanten und die große Gruppe der Personen, die mangels ausreichender Arbeitsplatzangebote am Erwerbsleben nicht teilnehmen können. Sozialpolitik im engeren Sinn wird in drei Formen der Begünstigung gestaltet. Ihre erste und bekannteste Ausprägung ist der Transfer von Einkommen über die öffentlichen Budgets an die Haushalte der betreffenden Bevölkerungsgruppen. Der Transfer vollzieht dabei wie bei der Sozialhilfe, dem wichtigsten Bereich, bei der Arbeitslosenhilfe, bei Mietbeihilfen, bei Studienbeihilfen sowie bei Ausbildungsbeihilfen in Form finanzieller Leistungen des Staates. Er wird aber auch über die Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte in Form steuerlicher Erleichterungen, durch die Befreiung von sonstigen Abgaben oder durch die Freistellung von Gebühren für die Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungsangebote gestaltet. Die Sozialpolitik umfaßt als zweites zugunsten bestimmter Bevölkerungsgruppen, die als sozial bedürftig gelten, die Vorhaltung eines Systems der Absicherung gegen Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, altersbedingter Erwerbsunfähigkeit und Pflegebedürftigkeit. In Deutschland – und mit Abweichungen und in einer anderen Ausgestaltung in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union - besteht zugunsten der unteren Einkommensgruppen der Arbeitnehmerschaft eine gesetzliche Arbeitslosenversicherung, eine gesetzliche Rentenversicherung, einer gesetzliche Berufsunfallversicherung, eine gesetzliche Krankenversicherung und eine gesetzliche Pflegeversicherung, die nicht mehr nur durch Abgaben der Begünstigten und der Arbeitgeber, sondern zunehmend durch Steuern finanziert werden. Innerhalb der Versicherungssysteme vollzieht sich, jedenfalls in Deutschland, ein Einkommenstransfer von wohlhabenderen Teilnehmern an dem System auf weniger wohlhabende Teilnehmer. Als drittes umfaßt die Sozialpolitik, nicht erst die Sozialpolitik im weiteren Sinn, eine besondere gesetzliche Ausprägung des Dienst- und Arbeitsrechts für die unteren Gruppen der lohnabhängig Beschäftigten, die auch in den anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union festzustellen ist. Abweichend von den allgemeinen Regelungen besteht für lohnabhängig Beschäftigte ein persönlicher Schutz, namentlich vor Kündigungen, ein differenziert ausgestaltetes kollektives Arbeitsrecht in Form

Lampert, Klaus Rose, Hans-Heinrich Rupp, Harald Scherf, Kurt Schmidt und Waldemar Wittmann, ungekürzte Studienausgabe, Stuttgart, New York (Fischer), Tübingen. (Mohr); Göttingen und Zürich, (Vandenhoeck & Ruprecht), Bd. 7, „Sozialismus und technischer Fortschritt“, S. 59 ff., ferner Sozialbericht 2001, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (jährlich), „Soziale Sicherung“ in Deutschland „Im Überblick“ 2004, hrsg., vom Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung, „Übersicht über das Sozialrecht“ 2004, hrsg. vom Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung.

eines Tarifvertragsrechts, eines Betriebsverfassungsrechts sowie eines überbetrieblichen Mitbestimmungsrechts. Das an sich dispositive zivilrechtliche Arbeits- und Dienstrecht ist zu einem Arbeitnehmerschutzrecht umgestaltet.

Was das Kompetenzregime und das Recht der Europäischen Union anbetrifft, ist die Sozialpolitik nach der Wirtschafts- und Sozialverfassung der Europäischen Union primär ein Kompetenz-, Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten. Die Regelungen über die Freizügigkeit für Arbeitnehmer, deren Ausgestaltung der Europäischen Union obliegt, verfolgen – aus wirtschaftspolitischen Gründen – als rechtspolitisches Anliegen die bloße Gleichstellung von Wanderarbeitnehmern mit den Arbeitnehmern des Gastlandes. Sie begründen als solche zwar Vorgaben für die Ausgestaltung des Arbeitsrechts der Mitgliedstaaten, das Freizügigkeitsregime für Arbeitnehmer ist indes ungeachtet seiner faktischen Anpassungszwänge, die von ihm für die Arbeitsrechtsordnungen der Mitgliedstaaten ausgehen, kein eigenständiges europäisches Arbeitnehmerschutzrecht, das die Arbeitsrechtsordnungen der Mitgliedstaaten ersetzt. Die – zumeist nur - mittelbare Mitfinanzierung von Leistungen der Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik durch die sog. Struktur- und Fondspolitik der Europäischen Union ist begrenzt. Sie ist wirtschaftspolitisch, insbesondere regionalpolitisch motiviert und stellt keine eigenständige Sozialpolitik der Europäischen Union dar. Über eine echte Sozialpolitik der Europäischen Union, die finanzielle Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zugunsten der Europäischen Union begründen und in Form von Ausgleichsleistungen eine Beteiligung der Europäischen Union an der Arbeitslosenversicherung der Mitgliedstaaten vorsehen würde, würde sich zwischen den Mitgliedstaaten bzw. transnational zwischen bestimmten Bevölkerungsgruppen der Mitgliedstaaten ein Einkommenstransfer vollziehen. Ein derart weitreichender Einkommensausgleich ist nur unter den Bedingungen einer weitaus stärkeren Solidarität der Völker der Europäischen Union und vor allem nur nach vollzogener Umwandlung der Europäischen Union von einem Staatenbund in einen Bundesstaat mit einer eigenen Steuerhoheit vorstellbar. Bezeichnend ist, daß alle bisherigen Versuche und Anläufe, die Arbeitslosenversicherung der Mitgliedstaaten in die Zuständigkeit und Verantwortung der Europäischen Union zu überführen, gescheitert sind. Das Scheitern war darauf zurückzuführen, daß von keiner ausreichenden Solidarität der Arbeitnehmer und vor allem von keiner Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur finanziellen Unterstützung arbeitsloser Arbeitnehmer anderer Mitgliedstaaten ausgegangen werden konnte.

Über die Gestaltung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer und die Möglichkeiten der Mitfinanzierung bestimmter Leistungen der Mitgliedstaaten hinaus verfügt die Europäische Union nur über geringfügige Kompetenzen der Rechtsgestaltung im Bereich der Sozialpolitik. Insbesondere verfügt die Europäische Union entgegen einer weit verbreiteten Annahme nicht über eine allgemeine Befugnis zur Angleichung der Regelungssysteme der Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik, insbesondere der Rechtssysteme der leistenden Sozialpolitik. Aus den Regelungskompetenzen zur Sicherung der Gemeinsamen Marktes läßt sich eine solche Kompetenz nicht herleiten. Lediglich im Bereich des Arbeitsrechts hat die Europäische Union in einem bestimmten Umfang eine Kompetenz zur Rechtsangleichung, und in diesem Zusammenhang, wenn auch beschränkt für Arbeitnehmer, auch die Befugnis zur einheitlichen Ausgestaltung auch des Sozialrechts. Gegenständlich ist die Rechtsangleichung dadurch eingengt, als sie die „Grundprinzipien der Systeme der sozialen Sicherheit“ der Mitgliedstaaten und das „finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme“ nicht erheblich beeinträchtigen darf. Der Rat entscheidet als Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der „sozialen Sicherheit“ und des „sozialen Schutzes der Arbeitnehmer“ - nach Maßgabe des

Mitentscheidungsverfahren des Europäischen Parlaments – grundsätzlich einstimmig und kann auch nur Mindestvorschriften erlassen.³

Gleichermaßen wie die Wirtschaftspolitik unterliegt indes die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten – bereits seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – der Koordinierung im Rahmen des Rates Europäischen Union. Nach dem von der Regierungskonferenz der Mitgliedstaaten inzwischen einstimmig verabschiedeten Entwurf eines Verfassungsvertrages, den der Konvent für Europa erarbeitet hat, gilt für die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten – unter Ausschluß der Rechtsangleichung - das teilweise stringendere Verfahren der sogenannten offenen Koordinierung, das sich jedoch hinsichtlich seiner rechtlichen Verbindlichkeit von dem bislang geltenden Verfahren nicht abhebt.⁴

Die Ausgestaltung des Sozialrechts wird ungeachtet von Vorgaben der Europäischen Union, die im Rahmen des Verfahrens der Koordinierung der Sozialpolitik der den Mitgliedstaaten möglich sind, und der begrenzten Rechtsangleichung von den Mitgliedstaaten autonom verantwortet. In Deutschland wird als Sozialrecht die Gesamtheit aller Regelungen verstanden, denen die Zielsetzung der Sozialpolitik im engeren Sinn als Regelungsanliegen zugrunde liegt. Das deutsche Sozialrecht umfaßt das Sozialgesetzbuch, zahlreiche Sondergesetze und vor allem auch das Verfassungs- und Verfahrensrecht sowohl der Sozialgerichtsbarkeit als auch der Arbeitsgerichtsbarkeit.

C. Beschäftigungspolitik

Verschiedentlich wird die Beschäftigungspolitik, in deren Dienst die Geldpolitik vornehmlich nach Auffassung mancher Kritiker ihrer vorrangigen Ausrichtung auf die Preispolitik gestellt werden könnte, der Sozialpolitik zugeordnet. Ziel und Funktion der Beschäftigungspolitik und gleichermaßen der Arbeitsmarktpolitik ist es, einen hohen Beschäftigungsstand zu gewährleisten. Die Mobilisierung aller wirtschaftlichen Ressourcen und damit auch die Eingliederung möglichst aller erwerbsfähigen Menschen in das Wirtschaftsleben ist als ein allgemeines gesellschaftspolitisches Ziel ein wirtschaftspolitisches Anliegen und damit auch ein sozialpolitisches Anliegen. Die Beschäftigungspolitik und gleichermaßen die ihr verwandte Arbeitsmarktpolitik zielen indes nicht auf die Eingliederung bestimmter sozial bedürftiger Bevölkerungsgruppen, sondern konzeptionell auf die Eingliederung aller Bevölkerungsgruppen in das Erwerbsleben ab. Dementsprechend sind ihre Maßnahmen in der Regel global, zumindest nicht ausschließlich auf sozialschwache Bevölkerungsgruppen zugeschnitten und ausgerichtet. Die Beschäftigungspolitik und die Arbeitsmarktpolitik sind daher der Wirtschaftspolitik und mit dieser weniger der Sozialpolitik im engeren Sinn als der Sozialpolitik im weiteren Sinn zuzurechnen. Dieser Einschätzung entsprechend wird ihre Gestaltung bei einer Trennung der Ressorts nicht dem Arbeits- und Sozialministerium, sondern dem Wirtschaftsministerium federführend überantwortet.

D. Sozialpolitik im weiteren Sinn

Von der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Union heißt es, daß eine gute und erfolgreiche Wirtschaftspolitik die beste Sozialpolitik ist. Die Bewertung ist insofern richtig, als der Einkommenstransfer, den der Staat als Träger der Sozialpolitik gestaltet, ein

³ Artikel 137 EG-Vertrag

⁴ Artikel I-12, I-15 Vertrag über eine Verfassung für Europa, zur Zeit nur veröffentlicht als Konferenzdokument, Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, CIG 87/04, vom 6. August 2004.

ausreichendes Steueraufkommen voraussetzt, das nur über eine gute Wirtschaftspolitik erzielt werden kann. Gegen die Zuordnung der Wirtschaftspolitik zur Sozialpolitik, zumindest in deren weiteren Sinn, kann daher nichts eingewandt werden.

Die Währungspolitik wird dagegen traditionell in keine entsprechende Beziehung zur Sozialpolitik gesetzt. Nur wenigen scheint bewußt zu sein, daß sich hinter der Gewährleistung eines stabilen Preisniveaus ein sozialpolitisches Anliegen verbergen kann. Anders als die Wirtschaftspolitik wird die Währungspolitik, obgleich sie dieser zugehörig, wenn nicht sogar deren Teil ist, nicht dahin eingeschätzt, daß sie dann, wenn sie erfolgreich ist, zugleich gute Sozialpolitik ist. Die Währungspolitik gilt stärker als die allgemeine Wirtschaftspolitik ausschließlich der Wirtschaft verhaftet. Für eine der Wirtschaftspolitik vergleichbare Einschätzung im Bewußtsein der Bevölkerung ist die Zentralbank als Träger der Währungspolitik und als „Bank der Banken“ ersichtlich zu sehr in der Nähe der Finanzwelt sowie der privaten und öffentlichen Geschäftsbanken angesiedelt. Gestaltet wird die Währungspolitik von währungspolitischen Fachleuten im Dialog mit Fachleuten des Banken- und Börsensektors unter einem weitgehenden Ausschluß der parlamentarischen Körperschaften und damit ohne eine nennenswerte Beteiligung von Sozialpolitikern. Die Annahme eines sozialpolitischen Anliegens auch der Währungs- und Geldpolitik drängt sich daher im Rahmen der öffentlichen Meinungsbildung nicht gleichermaßen wie bei der Wirtschaftspolitik auf. Was die Rechtswissenschaft anbetrifft, hat sich bislang ein Währungs- und Zentralbankrecht als eigenständige rechtliche Disziplin nicht herausgebildet. Der rechtswissenschaftliche Disput über die Ausgestaltung und das Regelungsanliegen des Währungs- und Zentralbankwesens und die Zielsetzungen der Währungspolitik steckt noch weitgehend in den Anfängen. Das gilt vornehmlich auch von dem etwaigen Widerstreit der Zielsetzungen, die der Währungspolitik theoretisch gesetzt werden können. Auf der Regierungskonferenz von Maastricht 1991 wurde mit der Umwandlung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in eine Wirtschafts- und Währungsunion die Übertragung der Währungspolitik der Mitgliedstaaten auf die Europäische Gemeinschaft beschlossen. Mit der Errichtung einer Europäischen Zentralbank und der Einführung des Euro als europäische Einheitswährung hat das wissenschaftliche und öffentliche Interesse an der Erfassung des nunmehr europäischen Zentralbankwesens, namentlich auch der Zielsetzungen der europäischen Währungspolitik begrüßenswerterweise ersichtlich zugenommen. Nicht nur der Frage nach den Zielsetzungen der europäischen Währungspolitik, sondern auch der Frage nach der Stabilität des europäischen Zentralbankwesens und der dieses wie der Stabilitäts- und Wachstumspakt absichernden Regelungen wird zunehmend Aufmerksamkeit geschenkt. Dabei wird angesichts der wirtschaftlichen Situation in der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere der unzureichenden Auslastung der Arbeitsmärkte in allen Mitgliedstaaten – wie eingangs angedeutet - zunehmend auch die Frage aufgeworfen, ob die Währungspolitik der Europäischen Gemeinschaft nicht im Sinne einer Politik des billigen Geldes infolge ihrer sozialpolitischen Verantwortung stärker in den Dienst der Beschäftigungspolitik gestellt werden sollte.⁵

E. Zur Zielsetzung der Währungspolitik nach dem Europäischen Gemeinschaftsrecht

Das Europäische Gemeinschaftsrecht schreibt vor, daß die Währungspolitik der Europäischen Union als Ziel, und zwar als vorrangiges Ziel, die Preisstabilität zu gewährleisten hat. Die vorrangige Wahrung der Preisstabilität vor anderen Zielen ist aufgrund des Vertrages von Maastricht gleich mehrfach in vertragsrechtlichen Regelungen verankert. Artikel 2 des EG-Vertrages legt fest, daß eines der grundlegenden Ziele der Europäischen Gemeinschaft das

⁵ Siehe oben Fn. 2

„beständige nicht-inflationäre Wachstum“ der Wirtschaft ist. Artikel 4 des EG-Vertrages schreibt die Zielsetzung des Artikel 2 konkretisierend vor, daß die von der Europäischen Gemeinschaft festzulegende einheitliche Geld- und Wechselkurspolitik „beide vorrangig das Ziel der Preisstabilität verfolgen...sollen.“ Nur – „unbeschadet dieses Ziels“ sollen die Geldpolitik (innere Währungspolitik) und die Wechselkurspolitik (äußere Währungspolitik) „die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft unter Beachtung des Grundsatzes einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb unterstützen“.⁶

Aus der Festlegung auf dem „Vorrang“ der Preisstabilität kann gefolgert werden, daß nach dem Verständnis der Vertragsgebers die Währungspolitik neben der Versorgung der Wirtschaft mit Geld und der Sicherung der Währung durchaus auch eine andere Zielsetzung verfolgen kann. Namentlich kann sie, insbesondere die Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft, d.h. bei der bestehenden dezentralen Verantwortung die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zumindest mit verfolgen. Wenn die Geld- und Währungspolitik nicht erst in der Lage wäre, neben der Preisstabilität auch andere Zielsetzungen zu verfolgen, hätte es, von der ausdrücklich erklärten Einschränkung des uneingeschränkten Vorrangs der Preisstabilität als Zielsetzung abgesehen, einer vertraglichen Festlegung auf die vorrangige Verfolgung des Ziels der Preisstabilität nicht bedurft. Das deutsche Gesetz „zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ vom 8. Juni 1967⁷ geht ebenfalls davon aus, daß neben der Preisstabilität auch andere Zielsetzungen verfolgt werden könnten. Das Gesetz verpflichtet den Bund und die Länder, zwecks Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ihre finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig „zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichen Gleichgewichts bei einem stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstum beitragen“.⁸ Noch deutlicher als das Stabilitäts- und Wachstums-Gesetz ist das ältere deutsche Bundesbankgesetz vom 26. 7. 1957. Seiner -ehemaligen - Regelung des § 12 war nicht zu entnehmen, daß die Bundesbank bei geldpolitischen Maßnahmen uneingeschränkt den Vorrang der Preisstabilität zu wahren hatte, vielmehr hatte die Bundesbank im Gegenteil im Rahmen ihrer Geldpolitik die Zielsetzungen der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Bundesregierung mit zu berücksichtigen.⁹

Anläßlich der Aushandlung der europäischen Währungsunion auf der Konferenz von Maastricht, die zur Aufgabe der Deutschen Mark als nationale Währung führte, wurde

⁶ Artikel 105 EG-Vertrag und gleichlautend Artikel 2 des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank legen dem „Europäischen System der Zentralbanken“ als dem Träger der Währungspolitik in der Gemeinschaft die „Gewährleistung der Preisstabilität“ als „vorrangiges Ziel“ auf und stellen klar, daß die Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik durch die Währungspolitik nur unter der Bedingung erfolgt, daß „dies ohne Beeinträchtigung des Ziels der Preisstabilität möglich ist“. Artikel 98 EG-Vertrag bindet die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten an die Zielsetzungen des Artikels 2 des Vertrages, und damit an das Ziel der Wahrung der Preisstabilität.

⁷ BGBl. I S.582, mehrfach geändert, zuletzt durch Art. 12. Abs. 49 Postneuordnungsg. vom 14. 9. 1994, BGBl. I S. 2325 und Art. 123 Siebente ZuständigkeitsanpassungsVO v. 29. 10. 2001, BGBl. I S. 2785, (BGBl. III/FNA 707-3)

⁸ Einen Vorrang des Ziels der Preisstabilität vor den anderen wirtschaftspolitischen Zielen schreibt das Stabilitäts- und Wachstums-Gesetz anders als die Regelungen des Vertrages von Maastricht nicht fest.

⁹ Gesetz über die Deutsche Bundesbank vom 26. 7. 1957 (BGBl. I S. 745) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. 10. 1992 (BGBl. III/FNA 7620-1). Die Verpflichtung zur Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik ergab sich aus § 12 Bundesbankgesetz, ursprünglicher Fassung, und gilt unter der Voraussetzung, daß die Unterstützung unter Wahrung der Aufgabe der Bundesbank als Bestandteil des Europäischen Systems der Zentralbanken möglich ist, in veränderter Form fort.

argumentiert, daß die neuen vertraglichen Regelungen des Gemeinschaftsrechts über die Währungsunion angesichts der Hervorhebung ihrer vorrangigen Berücksichtigung die Währungs- und Preisstabilität wesentlich stärker als das deutsche Zentralbankrecht verankern würden.

Die Verpflichtung der Europäischen Gemeinschaft durch den Maastrichter Vertragsgesetzgebers auf den Vorrang der Preisstabilität läßt den Schluß zu, daß seiner Auffassung nach für den Fall, daß weitere Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik berücksichtigt werden, die Währungs- und Preisstabilität nicht notwendigerweise ausreichend gesichert ist. Tatsächlich lehren die Wirtschaftswissenschaft und die Wirtschaftsgeschichte, daß es zu beträchtlichen Zielkonflikten zwischen der Sicherung der Preis- und Währungsstabilität und anderen Zielen staatlicher Politik, nicht nur der Beschäftigungspolitik, und dem Ziel des Wachstums der Wirtschaft, sondern auch dem „Ziel“ der „Entlastung“ überschuldeter öffentlicher Haushalte durch Geldentwertung kommen kann.

F. Zum Vorrang der Preisstabilität

Preisstabilität bedeutet, daß die Währung vor einer Entwertung geschützt wird. Die Entwertung des Geldes, allgemein als Inflation bezeichnet, hat Auswirkungen, die zwar auch aus wirtschaftspolitischen Erwägungen, vor allem aber aus sozialpolitischen Gründen verhindert werden müssen. Die Geldentwertung führt dazu, daß bestimmte Gruppen und Kreise von Teilnehmern am Wirtschaftsleben begünstigt, andere Kreise und Gruppen von Teilnehmern am Wirtschaftsleben benachteiligt werden. Über die Inflation vollzieht sich ein Prozeß der Umverteilung von Einkommen, der um so vielgestaltiger und größer ausfällt, je höher und dauerhafter die Geldentwertung ist. Die Gruppen der Gewinner und die Kreise der Verlierer von Einkommen und Vermögen lassen sich im einzelnen nicht bestimmen, ebenso wenig läßt sich die Höhe der Gewinne und die Höhe der Verluste im vorhinein genau errechnen. Im Prinzip werden unter marktwirtschaftlichen Bedingungen durch eine Entwertung des Geldes Schuldner geldwerter Verpflichtungen in Form von Inflationsgewinnen begünstigt und Gläubiger geldwerten Forderungen in Form von Inflationsverlusten benachteiligt. Die Vereinbarung hoher Zinsen zum Ausgleich von Inflationsverlusten und zur Vermeidung des Entstehens von Inflationsgewinnen stellt nach allen Erfahrungen keine ausreichende und im vorhinein kalkulierbare Absicherung gegen die Umverteilung von Einkommen dar, zu der die Geldentwertung führt. Überdies kann die Vereinbarung hoher Zinsen durch wirtschafts- und durch geldpolitische Maßnahmen der Regierung und der Zentralbank verhindert werden. Das nationale Währungsrecht erklärt vielfach die Vereinbarung von Preisleitklauseln oder Währungssicherungsklauseln in zivilrechtlichen Verträgen – im Interesse der Sicherung der Preis- und Währungsstabilität – für unwirksam bzw. für genehmigungsbedürftig.¹⁰ Da einer der großen Schuldner die öffentliche Hand ist, entstehen bei einer Geldentwertung große Inflationsgewinne beim Staat. Gleichmaßen sind Gewinner der Geldentwertung alle Wirtschaftsteilnehmer, deren Investitionen durch Schulden in Form von festen Anleihen finanziert werden. Verlierer sind auf der anderen Seite die Gruppe der Gläubiger und Besitzer lang- und mittelfristiger Anleihen, durch die die Investitionen finanziert wurden. Grundstücksbesitzer und Besitzer von Sachkapital leiden unter einer Geldentwertung nicht in gleichem Maße wie die Bezieher von Einkommen aus lohnabhängiger Beschäftigung, die gegen eine Geldentwertung, beispielsweise durch die Lohnpolitik der Tarifvertragspartner oder durch andere währungsrechtlich zulässige Maßnahmen, zwar abgesichert sind, aber einer progressiven Besteuerung unterliegen. In besonders starken Maße sind durch die Geldentwertung auch die

¹⁰ Vgl. § 3 des – aufgehobenen – Währungsgesetzes und § 2 des Preisangaben- und Preisklauselgesetzes

Bezieher von Einkommen, die aus Leistungen der Sozialpolitik stammen, gefährdet. Die Bezieher von Einkommen aus einer unselbständigen Beschäftigung erlangen unter Umständen einen Ausgleich für die Entwertung ihrer Einkommen durch spätere Lohn- und Gehaltssteigerungen. Diese müssen allerdings kollektiv oder individuell nachträglich ausgehandelt werden, können aber durch die Androhung von Arbeitskämpfen erzwungen werden. Die Bezieher von Einkommen, die im Rahmen und nach Maßgabe der Sozialpolitik erzielt werden, sind auf nachträgliche Anpassung ihrer Einkommen durch den Sozialgesetzgeber unter den Bedingungen der Lage der öffentlichen Haushalte angewiesen.

Der Prozeß der Umverteilung von Einkommen, der sich über die Geldentwertung vollzieht, ist unsichtbar und mangels Transparenz sowie infolge seiner diffusen Wirkungen in höchstem Maße unsozial. In einem demokratisch und rechtsstaatlich verfaßten Gemeinwesen ist die Umverteilung von Einkommen dem öffentlichen politischen Diskurs und der Beschlußfassung in den parlamentarischen Körperschaften, gegebenenfalls unter einer nachträglichen Überprüfung durch die Gerichte vorbehalten. Eine Umverteilung von Einkommen über imaginäre „Marktstrukturen“, wie sie durch die Geldentwertung stattfindet, ist mit den Grundsätzen von Demokratie und Rechtsstaat, ohne die der notwendige sozial- und gesellschaftspolitische Zusammenhalt der Bevölkerung nicht gesichert ist, unvereinbar. Ein Prozeß der Umverteilung von Einkommen und Vermögen über eine Geldentwertung läßt, wenn er dauerhaft und etabliert ist, seinerseits Strukturen seiner möglichen Beeinflussung, Steuerung und Verstärkung durch Interessen mit nicht zu kalkulierenden Auswirkungen auf den politischen und sozialen Frieden entstehen. Geldentwertung kann das Überleben einer Gesellschafts- und Staatsordnung gefährden. Die Sicherung der Währungs- und Preisstabilität stellt demnach ein sozialpolitisches Regelungsanliegen dar, dem als Aufgabe und Ziel eines Staates Verfassungsrang zukommt. Hierzu gehört auch, wie zu zeigen sein wird, die Sicherung zukünftiger Generationen der Bevölkerung vor einer Schuldenlast des Staates, die ihrerseits inflationstreibend und von späteren Generationen zu übernehmen ist. Die Festlegung des Vorrangs der Sicherung der Währungs- und Preisstabilität vor anderen Zielsetzungen durch den Vertrag von Maastricht zählt - neben einigen anderen Neuerungen des Wirtschaftsverfassungsrechts¹¹ - zu den herausragenden Leistungen des Verfassungsgebers der Europäischen Union. Das nationale Zentralbank- und Währungsrecht, auch das deutsche, sah den Vorrang der Preisstabilität bislang nicht gleichermaßen vor, wurde aber inzwischen angepaßt.¹²

In vielerlei Hinsicht bedauerlich ist, daß die auf der Konferenz von Maastricht verabschiedeten vertragsrechtlichen Regelungen, wie zu zeigen sein wird, das sozialpolitische Anliegen einer vorrangig auf Preisstabilität ausgerichteten Geld- und Währungspolitik nicht stärker herauskehren.

G. Rechtliche Absicherung der Preisstabilität

Damit stellt sich die Frage, in welcher Weise die Preisstabilität als vorrangiges Ziel der Währungspolitik der Europäischen Gemeinschaft rechtlich abgesichert ist. Insbesondere stellt

¹¹ Siehe hierzu Martin Seidel „Die Auswirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf das Wirtschaftsverfassungsrecht der Mitgliedstaaten“ in Ole Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze (Hrsg.) Festschrift Ulrich Everling, Baden-Baden, 1995, Bd. 2, S 1393 ff.

¹² Erst mit der Anpassung des Bundesbankgesetzes an die Regelungen des Maastrichter Vertrages hat der Vorrang der Preisstabilität Eingang in das deutsche Zentralbankrecht gefunden. Ursprünglich war die Bundesbank nur auf die Sicherung der Währung, nicht vorrangig auf die Sicherung der Preisstabilität verpflichtet.

sich die Frage, ob bei einer Mißachtung oder Verletzung der Regelungen, die die Währungsstabilität sichern sollen, ausreichender Rechtsschutz gegeben ist.

I. Grundrecht auf Währungsstabilität

Ein Grundrecht auf Preis- und Währungsstabilität, das der einzelne Unionsbürger, sei es unmittelbar in Form eines Anspruchs auf Entschädigung, sei es mittelbar in Form eines Inflationsausgleichs bei der steuerlichen Veranlagung geltend machen könnte, kennt das europäische Gemeinschaftsrecht nicht. Weder hat der Europäische Gerichtshof ein solches Grundrecht im Zuge seiner Rechtsprechung zur Anerkennung von Grundfreiheiten und Grundrechten des Gemeinschaftsrechts entwickelt noch weist die Grundrechte-Charta, die der sog. Grundrechte-Konvent der Europäischen Union erarbeitet hat und die der spätere Konvent „für die Zukunft Europas“ als zweiter Teil der vorgeschlagenen neuen „Verfassung für Europa“ der Regierungskonferenz zur Verabschiedung als Verfassungsvertrag unterbreitet hat, - ungeachtet der Vielzahl der neuen Grundrechte - ein Grundrecht auf Preisstabilität auf. Auch aus der Philosophie und Konzeption der Grundrechte der Europäischen Union läßt sich ein Grundrecht auf Preisstabilität nicht herleiten. Die Verfassungen der Mitgliedstaaten, insbesondere auch das deutsche Grundgesetz¹³, kennen durchgängig kein Grundrecht, mittels dessen der einzelne Staatsbürger den Staat auf Einhaltung und Gewährleistung der Preisstabilität gerichtlich anhalten oder im Falle der Verletzung einer dem Staat obliegenden rechtlichen Verpflichtung zur Gewährleistung der Währungsstabilität auf Schadensersatz oder einen Inflationsausgleich in Anspruch nehmen kann. Die Frage der grundrechtlichen Absicherung der Währungsstabilität ist anläßlich des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht, in dem es um die Vereinbarkeit des Vertrages von Maastricht, insbesondere auch seiner Regelungen über die Währungsunion ging, angesichts der Ersetzung der Deutschen Mark durch die für weniger stabil befürchtete neue europäische Einheitswährung aufgetaucht. Das Bundesverfassungsgericht brauchte sich allerdings zu der Frage nicht zu äußern.¹⁴ Die im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz verankerte rechtliche Verpflichtung zur Sicherung der Währungsstabilität wird wie die allgemeinen Staatsziele und andere konkrete Verpflichtungen des Staates als eine Verpflichtung erachtet, die dem Staat gegenüber der Allgemeinheit, nicht dagegen gegenüber jedem Einzelnen obliegt. Als eine der Allgemeinheit gegenüber bestehende Verpflichtung kann ihre Verletzung allenfalls dann, wenn eine weitere rechtliche Regelung zugunsten anderer Organe den Gerichtsweg eröffnet, von diesen als auserwählte Klageberechtigte gerichtlich geltend gemacht werden. Die Konzeption und das System der Grundrechte der Europäischen Union stützen sich nicht nur auf die allgemeinen Verfassungsüberlieferungen und Grundsätze der Verfassungen der Mitgliedstaaten, sondern auch auf die Straßburger Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die Straßburger Menschenrechts-Konvention kennt ebenfalls kein Grundrecht auf Preis- und Währungsstabilität.

II. Institutionelle Absicherung der Preis- und Währungsstabilität

Da ein Klagerecht der einzelnen Unionsbürger oder auch nur bestimmter Gruppen nach dem Modell der sog. Verbandsklage, etwa ein Klagerecht von europäisch organisierten Sparerschutzvereinigungen nicht besteht, gewinnt die Frage Bedeutung, inwieweit die

¹³ Hans Hugo Klein, „Kein Grundrecht auf Preisstabilität“ in *Finanzen*, 07. Juli 1997.

¹⁴ Urteil vom 12. 10. 1993, BVerfGE 89, 155-214 (Maastricht)

Währungs- und Preisstabilität institutionell ausreichend abgesichert ist und anderen Organen wirksame Klagebefugnisse auf Einhaltung der Preisstabilität zugewiesen sind.

1. Das „Europäische System der Zentralbanken“ als Träger der Geldpolitik

Einer weit verbreiteten Meinung nach ist die Geldpolitik als sog. innere Währungspolitik der in Maastricht errichteten Europäischen Zentralbank überantwortet. Tatsächlich ist jedoch nicht die Europäische Zentralbank, sondern das ebenfalls mit dem Vertrag von Maastricht errichtete „Europäische System der Zentralbanken“ Träger der – inneren - Währungspolitik¹⁵ und damit die eigentliche Währungsbehörde der Europäischen Gemeinschaft.¹⁶ Das „Europäische System der Zentralbanken“ (ESZB) setzt sich aus den Zentralbanken der Mitgliedstaaten und der mit dem Vertrag von Maastricht als Tochterinstitut der nationalen Zentralbanken neu errichteten Europäischen Zentralbank (EZB) zusammen. Der Vertrag von Maastricht hat die nationalen Zentralbanken und die Europäische Zentralbank zwar zu sog. „integralen Bestandteilen“ des Europäischen Systems der Zentralbanken erklärt, dabei aber nicht festgelegt, was unter einem „integralen Bestandteil“ im Sinne dieser Aussage zu verstehen ist. Das „Europäische System der Zentralbanken“, das nicht rechtsfähig und damit keine eigenständige Institution der Europäischen Gemeinschaft ist, erweist sich als eine zwischenstaatliche Gruppierung bzw. als ein zwischenstaatlicher Zusammenschluß nationaler Institutionen, nämlich der nationalen Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank als einer Institution der Europäischen Gemeinschaft. Organisationsrechtlich betrachtet wird die Europäische Zentralbank als ihr gemeinsames Tochterinstitut von den nationalen Zentralbanken beherrscht, gemeinschaftsrechtlich betrachtet, ist die Europäische Zentralbank indes, ohne daß der Vertrag von Maastricht dies ausdrücklich festgelegt hat, eine – weitgehend selbständige und unabhängige – Einrichtung der Europäischen Gemeinschaft. Das Europäische System der Zentralbanken ist demgegenüber als ein nicht rechtsfähiger Verbund von nationalen Einrichtungen und einer Einrichtung der Europäischen Gemeinschaft weder eine selbständige supranationale Organisation noch ein Organ der Europäischen Gemeinschaft. Die Einstufung des Europäischen Systems der Zentralbanken als Organ der Europäischen Gemeinschaft liefe dem erklärten Willen der Mitgliedstaaten als Vertragsgeber eindeutig zuwider.¹⁷ Bei der Errichtung des Europäischen Systems der Zentralbanken als verantwortlicher Träger der Geldpolitik der Europäischen Gemeinschaft haben die Mitgliedstaaten auf die Unabhängigkeit der neuen europäischen Währungsbehörde entscheidenden Wert gelegt. Der rechtliche Status der nationalen Zentralbanken hat sich nicht dadurch geändert, daß sie zu „integralen Bestandteilen“ eines nicht rechtsfähigen

¹⁵ Die äußere Währungspolitik (Wechselkurspolitik) ist gemäß Artikel 111 EG-Vertrag dem (Ministerrat-)Rat überantwortet.

¹⁶ Der Vertrag von Maastricht hat bei der Aufteilung der Kompetenzen auf die Europäische Zentralbank und das Europäische System der Zentralbanken die vier hauptsächlichen Aufgaben, die auf der nationalen Ebene traditionell von der jeweiligen Zentralbank wahrgenommen werden, nicht der Europäischen Zentralbank überantwortet. Artikel 105 Absatz 2 EG-Vertrag schreibt vor, daß für die „Festlegung und Ausführung der Geldpolitik für die Gemeinschaft“, für die „Durchführung der Devisengeschäfte“, für die „Haltung und Verwaltung der offiziellen Währungsreserven“ der Mitgliedstaaten und für die „Förderung des reibungslosen Funktionierens der Zahlungssysteme“ das Europäische System der Zentralbanken zuständig ist.

¹⁷ Siehe Martin Seidel, „Die Wirtschafts- und Währungsunion im rechtlichen und politischen Gefüge der Europäischen Union“, in Rolf Caesar/Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.) „Ökonomische und politische Dimensionen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion“, Baden-Baden, 1999, S. 215 – 253; ders. „European Economic and Monetary Union – Constitutional and Legal Aspects“, in Peter-Christian Müller-Graff / Erling Selvig (Hrsg./Editor), Skriftserie for Tysk-Norsk Rett / Deutsch-Norwegisches Forum des Rechts / German-Norwegian Law Forum, Band 3, Berlin, 2001.

zwischenstaatlichen „Systems“ erklärt worden sind. Auch hat die den Mitgliedstaaten auferlegte Verpflichtung, ihre Zentralbanken, soweit sie nicht schon wie die Deutsche Bundesbank unabhängig waren, in die Unabhängigkeit zu entlassen¹⁸, die nationalen Zentralbanken nicht aus dem staatsrechtlichen Gefüge der Mitgliedstaaten herausgelöst und sie zu Institutionen der Europäischen Gemeinschaft werden lassen. Durch ihre Entlassung in die Unabhängigkeit hat sich – in Durchführung einer Verpflichtung des Gemeinschaftsrechts - lediglich innerstaatlich der rechtlicher Status der nationalen Zentralbanken geändert.¹⁹

Das „Europäische System der Zentralbanken“ wird von einem „Governing Council“, einem „Rat der Gouverneure“, geleitet. Dieser setzt sich aus den - derzeit zwölf - Präsidenten („Gouverneuren“) der nationalen Zentralbanken und den sechs Mitgliedern des Direktoriums der Europäischen Zentralbank zusammen. Anders als im Falle sog. unitarischer Organe der Europäischen Gemeinschaft, der Kommission oder dem Europäischen Gerichtshof, gelangen bei der Bestellung der Mitglieder des Rates unterschiedliche Verfahren zur Anwendung. Für die größere Gruppe der Mitglieder des Rates, die nationalen Zentralbankpräsidenten, gilt, daß sie jeweils von den Mitgliedstaaten nach nationalem Recht und nationalen Gepflogenheiten bestellt werden. Einvernehmen zwischen den Mitgliedstaaten braucht dabei weder zu bestehen noch hergestellt zu werden. Das Gemeinschaftsrecht schreibt lediglich vor, daß die Amtsdauer der nationalen Zentralbankpräsidenten mindestens fünf Jahre beträgt und daß gegen die Abberufung eines Zentralbankpräsidenten durch den betreffenden Mitgliedstaat die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs gegeben ist.²⁰ Die sechs Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank, die zugleich Mitglieder des „Governing Council“ des Europäischen Systems der Zentralbanken sind, werden dagegen im Einvernehmen aller Regierungen gemäß dem Verfahren in ihr Amt berufen, das für die Bestellung von Mitgliedern sog. unitarischer Organe der Europäischen Gemeinschaft gilt.²¹

¹⁸ Artikel 109 (ex-Artikel 108) EG-Vertrag verpflichtet die Mitgliedstaaten an sich lediglich, sicherzustellen, daß ihre innerstaatlichen Vorschriften, einschließlich der Satzungen der Zentralbanken, „mit diesem Vertrag sowie mit der Satzung des EZB im Einklang stehen.“

¹⁹ Die Zentralbanken der Mitgliedstaaten haben innerhalb der Zentralbankorganisation der Europäischen Gemeinschaft keineswegs den gleichen Status, den die deutschen „Landeszentralbanken“ im Rahmen der Bundesbankorganisation innehaben. Die deutschen Landeszentralbanken sind seit jeher, nicht erst seit der jüngsten Reform des Bundesbankgesetzes, keine Institutionen der Bundesländer, sondern mit - regionalen Aufträgen betraute - unselbständige Abteilungen der Deutschen Bundesbank. Sie geben auch keine Banknoten aus und sind daher auch keine „Zentralbanken“. Der Status der nationalen Zentralbanken ist auch nicht mit dem rechtlichen Status vergleichbar, den die zwölf „Reserve banks“ im Rahmen des US-amerikanischen Zentralbanksystems innehaben. Gleichermaßen wie in Deutschland sind in den USA die zwölf „Reserve banks“ nicht Institutionen der 50 Bundesstaaten, sondern – ungeachtet einer historisch zu erklärenden eigenartigen Ausprägung – integraler Teil einer der zentralen staatlichen Ebene der USA als Bundesstaat zugeordneten Organisation. Siehe hierzu Christian Walter, „Das Federal Reserve System, die Deutsche Bundesbank und das Europäische System der Zentralbanken/die Europäische Zentralbank im Vergleich (Diss.)“, Starnberg, 1993; Karlheinz Ruckriegel / Franz Seitz „Zwei Währungsgebiete – Zwei Geldpolitiken - Ein Vergleich des Eurosystems mit dem Federal Reserve System“, Bankakademie Verlag, Frankfurt, 2003.

²⁰ Siehe Artikel 14 Protokoll über die Satzung de Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank

²¹ Bei genauerer Betrachtung reflektiert selbst dieses Verfahren die staatenbündische Struktur der Europäischen Gemeinschaft. Es ist nicht mit dem Verfahren vergleichbar, nach dem auf nationaler Ebene, beispielsweise in Deutschland oder in den USA, die Mitglieder des leitenden Gremiums der Zentralbank in ihr Amt berufen werden. In Deutschland werden alle Mitglieder des Zentralbankrates von Organen des Bundes in ihr Amt berufen. Die Mitglieder des Direktoriums der Bundesbank werden auf Vorschlag der Bundesregierung und die Präsidenten der Landeszentralbanken, die ebenfalls Mitglieder des Zentralbankrates sind, auf Vorschlag des Bundesrates vom Bundespräsidenten ernannt. Die Rechte der Landesregierungen sind auf Vorschläge an den Bundesrat beschränkt. In den USA werden die maßgeblichen Mitglieder der leitenden Organe des Federal

Eine weitere Besonderheit des Verfahrens der Bestellung besteht darin, daß die nationalen Zentralbankpräsidenten, sofern das nationale Recht dies vorsieht, wiederwählbar sind, während die Wiederwahl der Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank, und damit auch ihre Neuwahl, nach dem Vertrag von Maastricht ausdrücklich ausgeschlossen ist. Für den Ausschluß der Wiederwahl dürfte die Sicherung der Rotation der Besetzung der sechs Direktorenstellen unter den Mitgliedstaaten bestimmend gewesen sein. Eine zusätzliche Sicherung der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, die verschiedentlich zur Begründung des Verbots der Wiederwahl angeführt wird, wäre eher durch die Möglichkeit der Wiederwahl zu erreichen gewesen.

Das Verfahren der Bestellung der Mitglieder des Hauptorgans der neuen europäischen Währungsbehörde reflektiert den zwischenstaatlichen Charakter des „Europäischen Systems der Zentralbanken“.

Der „Governance Council“ entscheidet in geldpolitischen Fragen, namentlich bei Zinsbeschlüssen, mit einfacher Mehrheit. Die Mitglieder des Direktoriums, d.h. des vermeintlich „leitenden Organs“ des Europäischen Systems der Zentralbanken, können somit von einer Mehrheit, die durch die nationalen Zentralbankpräsidenten gebildet wird, jederzeit überstimmt werden. Die Europäische Zentralbank hat im „Governing Council“ ungeachtet ihrer sechs Stimmen kein Übergewicht und damit nicht die Stellung einer Vormacht. Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten in das Eurosystem²² stärkt die Stellung der nationalen Zentralbanken und mindert den Einfluß der Europäischen Zentralbank auf die Geldpolitik der Europäischen Gemeinschaft.²³

Angesichts der besonderen Struktur der für die Geldpolitik verantwortlichen Europäischen Währungsbehörde stellt sich mit besonderem Gewicht die Frage, ob die im Vertrag vorgeschriebene Weisungsunabhängigkeit aller Mitglieder des Gouverneursrates sowie die ihnen auferlegte Verpflichtung zur vorrangigen Gewährleistung der Preisstabilität bei der Ausübung ihres Amtes ausreichend durch Klagemöglichkeiten und Klagebefugnisse anderer Organe wirksam abgesichert ist.

Reserve System (Board of Governors und Federal Open Market Committee) vom Präsidenten der USA ernannt bzw. bestätigt; die Bestellung der Gouverneure der zwölf Reserve Banks unterliegt ebenfalls der Bestätigung durch die zentrale Ebene.

²² „Eurosystem“ nennt sich das Europäische System der Zentralbanken in seiner derzeitigen Zusammensetzung von nur zwölf nationalen Zentralbanken. Die Bezeichnung bleibt solange beibehalten, bis die Mitglieder der Europäischen Union vollzählig dem Währungsverbund angehören.

²³ Die Staats- und Regierungschefs haben erkannt, daß der „Governing Council“ kaum handlungsfähig sein würde, wenn ihm neben den 6 Mitgliedern des Direktoriums der Europäischen Zentralbank unter Umständen bis zu 27 Gouverneure von nationalen Zentralbanken angehören würden. Sie haben daher auf der Konferenz von Nizza vertraglich beschlossen, daß die Stimmberechtigung im ESZB/EZB-Rat – möglichst vor der bevorstehenden Erweiterung – neu geordnet werden sollte (Artikel 5 des Vertrages von Nizza). Der ESZB/EZB-Rat – alternativ die Kommission - wurde gebeten, den Staats- und Regierungschefs möglichst bald einen Vorschlag für die Neuordnung zu unterbreiten. Der Vorschlag des ESZB/EZB-Rates, der inzwischen von den Staats- und Regierungschefs trotz Ablehnung durch das Europäische Parlament einstimmig gebilligt worden ist und nunmehr von den 15 Parlamenten der Mitgliedstaaten noch ratifiziert werden muß, sieht vor, daß die Zahl der im ESZB/EZB-Rat stimmberechtigten Mitglieder infolge einer als Neuordnung zu beschließenden Rotation der Stimmberechtigung der Gouverneure der nationalen Zentralbanken 21 nicht übersteigen wird. Dadurch wird zwar eine weitere Schwächung der Stellung der Europäischen Zentralbank verhindert, ihr Einfluß bei der Gestaltung der Geld- und Zinspolitik aber auch nicht gestärkt. Der Präsident der Deutschen Bundesbank wird im Zuge der Rotation der Stimmberechtigung sein Stimmrecht im ESZB/EZB-Rat temporär nicht ausüben dürfen.

2. Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und der nationalen Zentralbanken von Weisungen

Die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken, genauer die Mitglieder ihrer Organe, sind verpflichtet, Weisungen der nationalen Regierungen, der Organe der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere Weisungen des Rates, des Parlaments oder der Kommission nicht entgegen zu nehmen. Die Regierungen der Mitgliedstaaten und die Organe der Europäischen Union verstoßen gegen Gemeinschaftsrecht, wenn sie den Mitgliedern der Organe des Europäischen Systems der Zentralbanken oder der Europäischen Zentralbank Weisungen erteilen. Eine Ausnahme besteht lediglich insofern, als die nationalen Zentralbanken intern, da das System der Zentralbanken andernfalls seine Funktion kaum erfüllen könnte, den Weisungen der Europäischen Zentralbank unterliegen.²⁴

Weit verbreiteter Meinung nach ist die Weisungsunabhängigkeit im Europäischen System der Zentralbanken inhaltlich und rechtlich besser als die Weisungsunabhängigkeit nationaler Zentralbanken, insbesondere der Deutschen Bundesbank, abgesichert. Artikel 108 EG-Vertrag, der die Weisungsunabhängigkeit des Europäischen Systems der Zentralbanken mit eindrucksvollen Worten vorschreibt, und Artikel 7 der Satzung des „Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank“, der mit den gleichen Worten die Regelung des Artikel 108 EG-Vertrag wiederholt, können selbstverständlich als vertragliches Gemeinschaftsrecht nur über einen von den Mitgliedstaaten einvernehmlich auszuhandelnden gemeinschaftsrechtlichen (völkerrechtlichen) Vertrag mit anschließender Ratifizierung durch die Gesetzgebungskörperschaften der Mitgliedstaaten und erforderlichenfalls zusätzlicher Referenden in den Mitgliedstaaten geändert werden. Das Maastrichter Regelungswerk sieht indes entgegen einer weit verbreiteten Annahme nicht vor, daß die Mitgliedstaaten uneingeschränkt verpflichtet sind, ihren Zentralbanken einen - der Deutschen Bundesbank vergleichbaren – absolut selbständigen Status einzuräumen. Es beschränkt sich auf die Verpflichtung, den Zentralbanken keine Weisungen zu erteilen, und darüber hinaus nur auf die Verpflichtung, ihr Zentralbankrecht an die Regelungen des Vertrages von Maastricht, insbesondere an die Regelungen der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken „anzupassen“. Da nicht ausgeschlossen ist, daß die Weisungsunabhängigkeit der nationalen Zentralbanken zusätzlich abgesichert werden muß, kann sich das schwerfällige Verfahren der Vertragsänderung zugleich als ein Reformhindernis erweisen.

Der Vertrag von Maastricht verhält sich auch nicht über die Weisungsunabhängigkeit der Mitglieder des (Minister-)Rates, dem die Wechselkurspolitik überantwortet ist. Es ist kaum anzunehmen, daß der Rat wechselkurspolitische Beschlüsse faßt, ohne daß seine Mitglieder dabei Weisungen ihrer Regierungen ausführen. Nach Artikel 111 (vormals Artikel 109) EG-Vertrag unterliegen - mit dem Ministerrat als solchem - auch die Vertreter der Regierungen im Rat allerdings der Auflage, daß ihr Konsens „mit dem Ziel der Preisstabilität im Einklang zu stehen“ habe. Einklagbar vor dem Europäischen Gerichtshof dürfte indes diese Auflage nicht sein.

²⁴ Artikel 108 (vormals Artikel 107) EG-Vertrag sieht folgendes vor:

„Bei der Wahrnehmung der ihnen durch diesen Vertrag und die Satzung des ESZB übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten darf weder die EZB noch eine nationale Zentralbank noch ein Mitglied ihrer Beschlüssorgane Weisungen von Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen. Die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichten sich, diesen Grundsatz zu beachten und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Beschlüssorgane der EZB oder der nationalen Zentralbanken bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen“.

3 Klagemöglichkeiten bei Mißachtung der Weisungsunabhängigkeit

Die Verpflichtung der Organe und Amtsträger des Europäischen Systems der Zentralbanken, keine Weisungen entgegen zu nehmen, und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten und der Organe der Europäischen Union, keine Weisungen zu erteilen, können nur sehr begrenzt gerichtlich eingeklagt werden. Die Weisungsunabhängigkeit hat im großen und ganzen nur appellativen Charakter.

a) Gerichtsbarkeit bei Vertragsverletzungen der nationalen Zentralbanken allgemein

Nach den Regelungen des Vertrages von Rom zur Rechtsaufsicht über die Mitgliedstaaten kann in allen Fällen, in denen eine Behörde eines Mitgliedstaats, in Deutschland auch eine Behörde der mittelbaren Staatsverwaltung, eines Bundeslandes oder einer Gemeinde eine Verpflichtung des Gemeinschaftsrechts verletzt, nur die Regierung des Mitgliedstaats vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Vertragsverletzung belangt werden. Da die nationalen Zentralbanken als „integrale Bestandteile“ des „Europäischen Systems der Zentralbanken“ nach den Maastrichter Regelungen keinen Weisungen unterliegen, die Regierungen ihnen demnach, ohne daß dies als Weisung mißverstanden würde, selbst ein gemeinschaftsrechtskonformes Verhalten nicht auferlegen können, sieht der Vertrag von Maastricht vor, daß die nationalen Zentralbanken, falls sie einer ihnen nach dem Vertrag oder der Satzung über das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) und der Zentralbank (EZB) auferlegten Verpflichtung, also auch der Verpflichtung, keine Weisungen entgegen zu nehmen, nicht nachkommen, als solche vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt werden können. Zur Erhebung einer gegen eine nationale Zentralbank gerichteten Klage sind – im Einklang mit den Regelungen des „Gemeinschaftssystems“ sowohl die Kommission als auch die anderen Mitgliedstaaten befugt. Die Durchführung des nach den Regelungen des Vertrages von Rom vorgesehenen obligatorischen Vorverfahrens, die Voraussetzung für die Erhebung einer Klage ist, nämlich als erstes die Abmahnung des vertragswidrigen Verhaltens und alsdann die Abgabe einer sogenannten „Mit Gründen versehenen Stellungnahme“, ist indes abweichend vom „Gemeinschaftssystem“ nicht der Kommission, sondern dem Gouverneursrat der Europäischen Zentralbank überlassen.²⁵ Der Gouverneursrat beschließt über ein klageweises Vorgehen vor dem Europäischen Gerichtshof gegen eine nationale Zentralbank, die eine Verpflichtung des sekundären Gemeinschaftsrechts verletzt hat, mit qualifizierter Mehrheit. Das Erschwernis für eine Klageerhebung, das der Beschluß des Gouverneursrates darstellt, schützt die nationalen Zentralbanken vor einem gegen sie gerichteten gerichtlichen Vorgehen insbesondere in den kritischen Fällen, in denen mehrere nationale Zentralbanken gegen eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung verstoßen haben. Das Erfordernis eines Beschlusses des Gouverneursrates entfaltet Sperrwirkung auch für alle anderen Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, die das Rechtsschutzsystem des Vertrages von Rom vorhält. Bei Vertragsverletzungen durch die nationalen Zentralbanken ist der Rechtsschutz eingeschränkt, der nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs Privaten unter bestimmten Bedingungen über die Anrufung der nationalen Gerichte und Vorabentscheidungsverfahren zum Europäischen Gerichtshof zusteht. Abgesehen davon, daß den Privaten keine Rechte zustehen können, die der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten versagt sind, sind auch die Voraussetzungen eines Rechtsschutzes Privater aufgrund der etwaigen Direkt und Drittwirkung vertraglicher Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nicht erfüllt. Erforderlich für die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs ist nicht nur die Verletzung einer Verpflichtung durch den Mitgliedstaat, sondern außerdem, daß

²⁵ Art. 237 EG-Vertrag

der Private durch entgegenstehendes nationales Recht oder einen entgegenstehenden nationalen Verwaltungsakt als Folge Verletzung der Verpflichtung belastet wird.

b) Gerichtsbarkeit bei mangelnder Wahrung der Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken durch die Mitgliedstaaten

Die Verletzung der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Wahrung der Weisungsunabhängigkeit der nationalen Zentralbanken kann dagegen nach den klassischen Regelungen seitens der Kommission und seitens der anderen Mitgliedstaaten vor dem Europäischen Gerichtshof geltend gemacht werden. Die Einschränkungen, die bei einem gerichtlichen Vorgehen gegen die nationalen Zentralbanken bestehen, gelangen bei Klagen gegen einen Mitgliedstaat nicht zum Tragen. Private können aus den vorstehend aufgezeigten Gründen auch in diesem Fall den Europäischen Gerichtshof – wie aufgezeigt - nicht über nationale Gerichte anrufen und die Verletzung der Verpflichtung zur Wahrung der Unabhängigkeit der nationalen Zentralbank durch den Mitgliedstaat geltend machen.

c) Gerichtsbarkeit bei Mißachtung der Unabhängigkeit durch die Organe der Europäischen Union

Die Mißachtung der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und der nationalen Zentralbanken durch Weisungen der Organe der Europäischen Union kann dagegen nach den Regelungen, die der Vertrag von Rom vorsieht, vor dem Europäischen Gerichtshof geltend gemacht werden. Allerdings reichen die Klagemöglichkeiten nicht sehr weit, insbesondere stellt das Rechtssystem des Gemeinschaftsrechts den Organen nur die Anfechtungsklage, die einen anfechtbaren Rechtsakt voraussetzt, dagegen keine allgemeine Klagebefugnis wegen Vertragsverletzungen eines anderen Organs zur Verfügung. In der Regel dürften Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht der hier diskutierten Art nicht einklagbar sein, zumindest aufgrund politischer Rücksichtnahme nicht vor den Europäischen Gerichtshof gelangen.

Einem Ausbau der Weisungsunabhängigkeit über Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, wie er für andere Regelungsbereiche des Gemeinschaftsrechts seit jeher erfolgt, sind Grenzen gesetzt. Von einer Direkt- und Drittwirkung der Verpflichtung der nationalen Zentralbanken zur Weisungsunabhängigkeit, die nach der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die maßgebliche Voraussetzung für ein ergänzendes Klagerecht der Privaten wäre, kann, wie aufgezeigt, nicht ausgegangen werden. Daß der Europäische Gerichtshof in Fortentwicklung seiner Rechtsprechung Privaten weiterreichende Klagebefugnisse zuerkennen wird, ist nicht wahrscheinlich.

III. Weisungsmacht der Europäischen Zentralbank gegenüber den nationalen Zentralbanken

1. Weisungsbefugnis

Die Europäische Zentralbank, und zwar ihr Direktorium, ist befugt, den nationalen Zentralbanken alle zur Durchführung der geldpolitischen Leitlinien und Beschlüssen des Gouverneursrates erforderlichen „Weisungen“ zu erteilen.²⁶ Da „Weisungen“ nach dem

²⁶ Artikel 12.1 Absatz 2 Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und der Europäischen Zentralbank

Gemeinschaftsrecht ebensowenig wie nach nationalen Recht rechtlich bindende Wirkungen haben, ist die „Weisungsbefugnis“ der Europäischen Zentralbank indes entgegen einem weit verbreiteten Irrtum nur sehr begrenzt wirksam. Weisungen entfalten lediglich indirekt bindende Wirkungen unter der Voraussetzung, daß zwischen dem Weisungsgeber und dem „Angewiesenen“ ein rechtlich geordnetes und hierarchisch geschichtetes Verhältnis besteht, das durch Abhängigkeit des „Angewiesenen“ vom Weisungsgeber gekennzeichnet ist. Die Wirkung, die eine Weisung unter derartigen Bedingungen entfaltet, besteht darin, daß der „Angewiesene“ für den Fall, daß er die Weisung nicht befolgt, aufgrund seiner Abhängigkeit vom Weisungsgeber mit für ihn wie auch immer gearteten nachteiligen Folgen rechnen muß.

Innerhalb des Europäischen Systems der Zentralbanken besteht kein derart strukturiertes Verhältnis der Abhängigkeit der nationalen Zentralbanken von der Europäischen Zentralbank. Die Eingliederung der nationalen Zentralbanken in das Europäische System der Zentralbanken hat mangels ihrer Ausgliederung aus dem staatsrechtlichen Gefüge der Mitgliedstaaten und Eingliederung in das institutionelle Gefüge der Europäischen Gemeinschaft nicht zur Folge, daß die nationalen Zentralbanken der Europäischen Zentralbank rechtlich untergeordnet sind. Ebensowenig hat ihre Eingliederung in das Europäische System der Zentralbanken bewirkt, daß zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten ein spezielles rechtliches Verhältnis der Abhängigkeit und Unterordnung entstanden ist. Die Europäische Gemeinschaft ihrerseits hat gegenüber den Mitgliedstaaten keine allgemeine Weisungsbefugnis, von der die Weisungshoheit der Europäischen Zentralbank gegenüber den nationalen Zentralbanken abgeleitet werden könnte. Die Regelungsmacht der Europäischen Gemeinschaft gründet sich auf das sogenannte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, demzufolge Weisungsbefugnisse der Europäischen Gemeinschaft gleichermaßen wie Rechtssetzungsbefugnisse einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung bedürfen. Der Kommission obliegt die Aufsicht über die sachgerechte Durchführung der politischen Maßnahmen und die Einhaltung des Rechts der Europäischen Gemeinschaft durch die Mitgliedstaaten. Als Mittel zur Durchführung ihrer Aufgabe steht der Kommission keine Weisungsbefugnis gegenüber den Mitgliedstaaten, vielmehr nur die Klage vor dem Europäischen Gerichtshof zur Verfügung.

2. Klagebefugnis der Europäischen Zentralbank zur Durchsetzung von Weisungen

Die Konferenz von Maastricht war sich bewußt, daß das Direktorium Weisungen an eine nationale Zentralbank im Streitfall mangels eines Unterordnungsverhältnisses der nationalen Zentralbanken nur über den Europäischen Gerichtshof durchsetzen kann. Sie hat daher der Europäischen Zentralbank für den Fall, daß eine nationale Zentralbank eine Weisung des Direktoriums der Europäischen Zentralbank nicht befolgt, ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof zuerkannt.²⁷

Auch diese Klagebefugnis weicht indes von den Regelungen des Vertrages von Rom ab. Die Erhebung einer Klage gegen eine nationale Zentralbank liegt nicht im Ermessen des sechsköpfigen Direktoriums der Europäischen Zentralbank, sondern erfordert einen Beschluß des Gouverneursrates. Im Gouverneursrat kann das Direktorium, insbesondere auch der Präsident der Europäischen Zentralbank, jederzeit von einer Mehrheit der Präsidenten der nationalen Zentralbanken überstimmt werden.

²⁷ Artikel 35 Absatz 5 Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und der Europäischen Zentralbank (EZB)

H. Mitverantwortung der Mitgliedsstaaten für die Währungsstabilität

In allen Mitgliedstaaten sind Träger der währungspolitischen Verantwortung neben den Zentralbanken auch die Regierungen und außerdem die Tarifvertragsparteien. Durch Maßnahmen der Haushaltspolitik und der Lohnpolitik kann die Geldpolitik der Zentralbank unterlaufen werden. Die drei Verantwortungsträger für die Währungsstabilität stehen auf der Ebene der Mitgliedstaaten zwar in keinem verfassungsrechtlichen Verbund, sind aber auf eine andere Weise wirksam miteinander verklammert. Ihre Verklammerung beruht auf einem gesellschaftspolitischen Grundkonsens, der die Währungsstabilität als ein hohes Allgemeingut einstuft. Grundlage des Konsenses ist ein zentralorganisiertes gesellschaftspolitisches Abklärungssystem, das von den politischen Parteien, den relevanten gesellschaftlichen Gruppierungen, den Medien und durch die öffentliche Meinung gebildet wird. Die gesetzlich vorgeschriebene Unabhängigkeit der Zentralbanken wird dadurch verstärkt und legitimiert, daß innerhalb des zentralisierten Meinungsbildungsprozesses auf der Ebene der Gesellschaft und der Politik kaum divergierende regionale Einflußstrukturen zur Geltung gelangen.

I. Zur Verfassungsstruktur der Wirtschaftsunion

Die Verfassungsstruktur der Europäischen Währungsunion weist gegenüber den Verhältnissen in den Mitgliedstaaten die Besonderheit auf, daß die drei Träger währungspolitischer Verantwortung in einem anderen Verbund zueinander stehen. Dem Europäischen System der Zentralbanken steht auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft kein zentraler Träger der Wirtschafts- und Haushaltspolitik gegenüber, vielmehr ist der zweite Träger der Verantwortung für die Währungsstabilität auf der nationalen Ebene angesiedelt. Demzufolge sind die Mitgliedstaaten als Träger ihrer Haushaltspolitik neben dem Europäischen System der Zentralbanken für die Preis- und Währungsstabilität mit verantwortlich. Gleichermäßen hat der Vertrag von Maastricht die Einkommens- und Lohnpolitik nicht in Form eines integrierten Tarifvertragssystems in eine zentrale Zuständigkeit überführt. Dem auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft angesiedelten Träger der Währungspolitik stehen auf der dezentralen Ebene die nationalen Systemen der Lohn- und Einkommensgestaltung gegenüber.

Der Wirtschafts- und Währungsunion liegt ein differenziertes Verfassungsmodell zugrunde. Während die Währungspolitik der Europäischen Gemeinschaft zur ausschließlichen Zuständigkeit überantwortet worden ist, ist die Wirtschaftspolitik auch nach dem Vertrag von Maastricht weiterhin primär ein Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten. Im Bereich der Wirtschaftsunion beschränken sich die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft unter Beibehaltung der mitgliedstaatlichen Verantwortung für die Wirtschaftspolitik auf deren Koordinierung durch die Organe der Gemeinschaft und auf bestimmte Mitzuständigkeiten. Der Grund für die „Zurückhaltung“ bei der Verfassungsschöpfung im Bereich der Wirtschaftsunion liegt darin, daß eine zentrale Gestaltung der Wirtschaftspolitik durch die Europäische Gemeinschaft einen sogenannten dominanten Haushalt der Gemeinschaft voraussetzen würde. Ein solcher Haushalt als wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument der Europäischen Gemeinschaft würde bedeuten, daß die Mitgliedstaaten ihre Verteidigungspolitik, die Sozialpolitik, die Bildungspolitik und vor allem die Infrastrukturpolitik der Gemeinschaft überantworten müßten. Ohne eine Übertragung dieser staatlichen Aufgaben auf die Europäische Union sind Ausgaben, wie sie ein entsprechender Haushalt impliziert, nicht vorstellbar. Mit der Übertragung dieser Politikbereiche auf die Europäische Union müßten der Union die Gesetzgebungszuständigkeiten in allen wirtschafts-, sozial- und gesellschaftsrelevanten Bereichen überantwortet werden. Zur Finanzierung ihrer Staatsausgaben müßten außerdem der Europäischen Union - zu Lasten der Mitgliedstaaten -

umfassende Besteuerungsbefugnisse überantwortet werden. Die vielfach für unerlässlich gehaltene primäre Verantwortung der Europäischen Union für die Wirtschaftspolitik setzt einen beträchtlichen Souveränitätstransfer von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft voraus, der seinerseits die Umgestaltung der Europäischen Gemeinschaft in einen echten Staatsverband - föderativer Ausprägung – zwingend erfordert. Der Wirtschaftsunion liegt - mangels politischer Bereitschaft zu einer Umwandlung der Europäischen Union in einen Bundesstaat – als Verfassungsmodell zugrunde, daß die Verantwortung für die Wirtschaftspolitik bei den Mitgliedstaaten liegt, die Mitgliedstaaten für die Konvergenz der Wirtschaftspolitik - eigenverantwortlich - einzustehen haben und sich die Aufgabe und Zuständigkeit der Europäischen Union auf die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten beschränkt. Die – rechtlich mehr oder minder unverbindliche - Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten ist bereits im Vertrag von Rom angelegt; die im Vertrag von Maastricht zusätzlich getroffenen Regelungen über die Koordinierung der Wirtschaftspolitik bedingen lediglich im Bereich der Überwachung der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten - dies wiederum, wie zu zeigen sein wird, nur in beschränktem Ausmaß - rechtliche Bindungen.

II. Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten haben allen Verpflichtungen aus der Wirtschaftsunion in eigener Verantwortung zu entsprechen. Der Vertrag von Maastricht hat als Strukturprinzip der Wirtschaftsunion festgelegt, daß weder die Gemeinschaft noch die anderen Mitgliedstaaten für das wirtschaftspolitische Fehlverhalten eines Mitgliedstaats mit haften und dafür aufzukommen haben.²⁸ Finanzhilfen an Mitgliedstaaten erfolgen nur im Rahmen der Durchführung von Gemeinschaftsvorhaben im Rahmen der Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Der Ausschluß der wechselseitigen Haftung für wirtschaftspolitisches Fehlverhalten unterscheidet sich von der Verantwortungsstruktur, wie sie in einem Bundesstaat gegeben ist. Grundlage der Verantwortung für die Wirtschaftspolitik in einem Bundesstaat ist, ebenso wie in einem Zentralstaat, die finanzielle Solidarität. Eine dem Bundesstaat vergleichbare Solidarhaftung für die wirtschaftliche Entwicklung in allen Mitgliedstaaten ließe sich innerhalb der Europäischen Gemeinschaft nur erreichen, wenn die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten durch einen beträchtlichen Ausbau des derzeitigen Ressourcentransfers korrigiert wird. Für einen entsprechenden Ausbau des Ressourcentransfers besteht indes wiederum keine ausreichende Solidarität der Mitgliedstaaten und ihrer Völker. Da eine Staatengemeinschaft nur in begrenztem Ausmaß einheitliche wirtschaftliche Verhältnisse zu gewährleisten in der Lage ist, kann ohne die Umwandlung der Europäischen Gemeinschaft in einen echten Bundesstaat, der eine zentrale Steuerung des wirtschaftlichen Geschehens in der Gemeinschaft gewährleisten würde, von der Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten und dem Ausschluß der wechselseitigen Haftung nicht abgerückt werden.

III. Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Sicherung der Währungsstabilität

Die Konferenz von Maastricht hat nicht verkannt, daß die Mitgliedstaaten, da sie als Träger der Wirtschafts- und vor allem der Haushaltspolitik die Geldpolitik der Europäischen Gemeinschaft unterminieren können, für die Währungs- und Preisstabilität gleichermaßen wie das Europäische System der Zentralbanken verantwortlich sind.

²⁸ Artikel 103 (ex-Artikel 104 b) EG-Vertrag

Der EG-Vertrag legt den Mitgliedstaaten als erstes die Verpflichtung auf, ihre Wirtschaftspolitik so auszurichten, daß die Wirtschaftsentwicklung in den Mitgliedstaaten „konvergent“ verläuft.²⁹ Konvergenz der Wirtschaftspolitik bedeutet - ohne daß der Vertrag von Maastricht sie näher definiert - daß die Mitgliedstaaten eigenverantwortlich ein kontinuierliches Wachstum ihrer Wirtschaft unter einem hohen Beschäftigungsstand zu gewährleisten haben, die Inflationsraten niedrig bleiben, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht gewahrt ist, die Lohnpolitik sich an der Produktivität der Wirtschaft orientiert, die soziale und politische Stabilität gewahrt ist und der Wirtschaft eine wachstumsorientierte wirtschaftliche Infrastruktur zur Verfügung steht. Die „wirtschaftlichen Leistungen“ der Mitgliedstaaten müssen im Interesse der Europäischen Gemeinschaft einander in einer Weise entsprechen, daß der Binnenmarkt seine volle Wirkung entfalten kann und eine stabilitätsorientierte Währungspolitik der Europäischen Gemeinschaft möglich ist.

Neben der allgemeinen Konvergenzverpflichtung besteht für die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten die Verpflichtung zur Vermeidung übermäßiger Haushaltsdefizite. Die Regelungen der Maastrichter Wirtschafts- und Währungsunion sehen ein Verbot der monetären Finanzierung öffentlicher Budgets und sogenannte haushaltsrechtliche Gebotsnormen vor. Das Verbot der monetären Finanzierung öffentlicher Haushalte umfaßt das Verbot der Aufnahme von Notenbankkrediten durch den Staat und sämtliche staatliche Organisationen³⁰ und – bedeutsamer – das Verbot des bevorrechtigten Zugangs der öffentlichen Hand zu den Finanzinstituten. Alle Maßnahmen, die materiell die Wirkung einer monetären Finanzierung haben, nicht nur der zwangsweise Absatz staatlicher Anleihen, sondern auch die mittelbare Begünstigung des Absatzes staatlicher Anleihen sind den Mitgliedstaaten untersagt.³¹ Die haushaltsrechtlichen Regelungen im engeren Sinn, bekannt als Regelungen der sogenannte „Haushaltsdisziplin“³² verlangen eine Begrenzung der jährlichen Haushaltsverschuldung über Kapitalmarktanleihen sowie die Rückführung des öffentlichen Gesamtschuldenstandes. Maßgeblich für die Haushaltsdisziplin sind die Referenzwerte 3 % als Höchstbetrag der jährlichen Verschuldung und 60 % für den Gesamtschuldenstand, gemessen jeweils am Bruttoinlandsprodukt.

IV. Gerichtliche Durchsetzbarkeit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Sicherung der Währungsstabilität

Das Verbot der monetären Finanzierung und des bevorrechtigten Zugangs zu den Kapitalmärkten kann von der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten nach den Regelungen des Vertrages von Rom, ohne daß der Vertrag von Maastricht Einschränkungen gebracht hat, vor dem Europäischen Gerichtshof durchgesetzt werden. Ob allerdings Private aufgrund der Direkt- und Drittwirkung der Verbote über nationale Gerichte und Vorabentscheidungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof die Verletzung der Verbote rügen können, ist zweifelhaft. Sie müßten geltend machen können, daß sie durch nationales Recht belastet sind, das bei einer Einhaltung der Gebote aufzuheben wäre.

Die übrigen Verpflichtungen und Obliegenheiten der Mitgliedstaaten, die sich aus den Regelungen der Wirtschafts- und Währungsunion ergeben und auf ihre Mitwirkung bei der

²⁹ Artikel 98 ff (ex-Artikel 102a ff) EG-Vertrag

³⁰ Artikel 101 (ex-Artikel 104) EG-Vertrag

³¹ Artikel 102 (ex-Artikel 104a) EG-Vertrag

³² Artikel 104 (ex-Artikel 104 a) EG-Vertrag

Gewährleistung von Preisstabilität abzielen, sind *leges imperfectae*. Sie werden nach Maßgabe und im Rahmen zweier Verfahren, nämlich einem Verfahren „der Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“³³ und einem zweiten Verfahren „der Überwachung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten“³⁴ näher konkretisiert und sind, soweit die Verfahrensregelungen dies vorsehen, erforderlichenfalls gerichtlich durchsetzbar. Das Verfahren der „Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“ tritt an die Stelle des Koordinierungsverfahrens des Vertrages von Rom, in dessen Rahmen sich bereits die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten bis zur Umwandlung der Europäischen Gemeinschaft auf der Maastrichter Konferenz zu einer Wirtschafts- und Währungsunion vollzog.³⁵ Das Verfahren der „Überwachung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten“, das mit dem Vertrag von Maastricht neu eingerichtet wurde, soll die Mitwirkung der Mitgliedstaaten als Träger der Haushaltspolitik bei der Gewährleistung der Preisstabilität zusätzlich sichern.

1. Überwachung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten

Das Verfahren der „Überwachung der Wirtschaftspolitik“, das in Artikel 99 EG-Vertrag in seinen Einzelheiten geregelt ist, wird durch eine in Durchführung des - rechtlich unverbindlichen - Stabilitäts- und Wachstumspaktes des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997³⁶ ergangene Verordnung maßgeblich ergänzt. Die Ausführungsverordnung regelt vor allem als drittes Aufsichtsverfahren das Verfahren der „Frühzeitigen Warnung“.³⁷

Das Verfahren der Überwachung der Wirtschaftspolitik ist wie das frühere Verfahren des Artikels 105 EWG-Vertrag ein Koordinierungsverfahren im Rahmen des Rates. Es soll die Einhaltung der den Mitgliedstaaten auferlegten Verpflichtungen sichern, insbesondere der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Konvergenz der Wirtschaftsentwicklung zu gewährleisten, und ermöglicht zu diesem Zweck den Erlass von „allgemeinen und besonderen Leitlinien“ der für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten. Rechtlich verbindlich ist das Verfahren indes nur insoweit, als die Mitgliedstaaten an dem Verfahren teilzunehmen haben. Die vom Rat erlassenen „allgemeinen und besonderen Leitlinien“ sowie die ebenfalls von ihm festgelegten „Grundzüge“ für die Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten sind dagegen als bloße Empfehlungen für die Mitgliedstaaten rechtlich nicht verbindlich.

Alle Beschlüsse, die im Rahmen des Überwachungsverfahrens ergehen, werden formell vom Rat getroffen. Grundlage der Beschlüsse des Rates, über die mit qualifizierter Mehrheit beschlossen wird, sind Empfehlungen – nicht förmliche und daher nur einstimmig abänderbare Vorschläge - der Kommission. Mitgliedstaaten, die von Beschlüssen des Rates „betroffen“ sind, sind während der gesamten Dauer des Verfahrens von der Beschlußfassung

³³ Artikel 99 (ex-Artikel 103) EG-Vertrag

³⁴ Artikel 104 (ex-Artikel 104 c) EG-Vertrag

³⁵ Artikel 105 EWG-Vertrag als Grundlage des alten Koordinierungsverfahrens verpflichtete bereits die Mitgliedstaaten, im Rahmen ihrer Wirtschaftspolitik die Währungsstabilität, wenn auch nicht mit Vorrang, zu sichern.

³⁶ Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997 (ABl. 97/C 236/01)

³⁷ Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vom 7. Juli 1997 „über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken“

nicht ausgenommen. Ungeachtet seiner formellen Beschlußhoheit ist der (Minister-)Rat in der Ausübung seiner Gestaltungshoheit nicht Herr des Verfahrens. Das Verfahren weist die für die weitere Entwicklung des gesamten Verfassungssystems der Europäischen Gemeinschaft möglicherweise bedeutsame Neuerung auf, daß die Beschlüsse des Rates der Billigung des Europäischen Rates bedürfen.^{38 39}

Der Europäischen Rat entscheidet nicht mit qualifizierter Mehrheit, sondern im „Konsens“, das heißt einstimmig. Er kann sich im Rahmen des Überwachungsverfahrens über die Wirtschaftspolitik – das auf Grund der oben erwähnten, in Durchführung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ergangenen Verordnung die Überprüfung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten mit umfaßt – zu einer „Wirtschaftsregierung“ (Gouvernement Economique) entwickeln.⁴⁰

Wenn die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ von einem Mitgliedstaat nicht befolgt werden, kann der Rat aufgrund einer Empfehlung der Kommission an den Mitgliedstaat eine - rechtlich nicht verbindliche – Empfehlung richten. Gleichermaßen kann der Rat in Form einer Empfehlung an einen Mitgliedstaaten sodann eine „Warnung vor dem Entstehen eines Haushaltsdefizits“ und später – wiederum in Form einer Empfehlung – eine Aufforderung zur Korrektur des Haushalts richten. Voraussetzung dafür ist, daß der Rat ein erhebliches Abweichen der Haushaltslage des Mitgliedstaats von dem mittelfristigen Haushaltsziel feststellt bzw. das Abweichen von dem Haushaltsziel trotz der „Warnung“ anhält. Eingeschaltet in das „Abmahnverfahren“ der „Blauen Briefe“ sind die Kommission und der in Maastricht für die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion errichtete „Wirtschafts- und Finanzausschuß“, der sich aus Mitgliedern der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzt.⁴¹ Alle der Europäischen Gemeinschaft angehörigen Staaten, das heißt nicht

³⁸ Artikel 99 EG-Vertrag sieht vor, daß zunächst der Rat – mit qualifizierter Mehrheit – auf Empfehlung der Kommission einen Entwurf für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten sowie der Gemeinschaft erstellt und dem Europäischen Rat hierüber Bericht erstattet. Der Europäische Rat „erörtert“ den Bericht des Rates, trifft eine „Schlußfolgerung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft“. Erst dann beschließt der Rat „auf der Grundlage dieser Schlußfolgerung“ die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“. Die „Schlußfolgerungen“ des Europäischen Rates sind für den Rat, ohne daß dies in Artikel 99 EG-Vertrag ausdrücklich gesagt ist, zwar nicht rechtlich, jedoch politisch bindend.

³⁹ Das Europäische Parlament ist in dem Verfahren der Überwachung der Wirtschaftspolitik nur in der Weise eingeschaltet, daß der Präsident des Rates und die Kommission dem Europäischen Parlament über die Ergebnisse der multilateralen Überwachung Bericht zu erstatten haben.

⁴⁰ Das Verfahren des Artikels 99 EG-Vertrag sieht vor, daß der Rat anhand von Berichten der Kommission die wirtschaftliche Entwicklung in jedem Mitgliedstaat und in der Gemeinschaft sowie deren Vereinbarkeit mit den von ihm verabschiedeten „Grundzügen“ laufend zu überwachen hat. Zu diesem Zweck haben die Mitgliedstaaten der Kommission Angaben zu allen wichtigen Maßnahmen auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik zu machen. Mitgliedstaaten, die an der Währungsunion teilnehmen, haben dem Rat und der Kommission aufgrund der genannten Ausführungsverordnung die „zur regelmäßigen multilateralen Überwachung erforderlichen Angaben“ in Form von „Stabilitätsprogrammen“ zu unterbreiten. Die Anforderungen an die Stabilitätsprogramme sind in der Ausführungsverordnung festgelegt; die Stabilitätsprogramme müssen so konzipiert sein, daß sie eine „wesentliche Grundlage für Preisstabilität und für ein starkes, nachhaltiges und der Schaffung von Arbeitsplätzen förderliches Wachstum bilden“. Diejenigen Mitgliedstaaten, die nicht an der Währungsunion teilnehmen, haben die zur regelmäßigen Überwachung ihrer Wirtschaftspolitik erforderlichen Angaben in Form von „Konvergenzprogrammen“ zu machen, für die die gleichen inhaltlichen Vorgaben gelten.

⁴¹ Bei der Überprüfung der „Konvergenzprogramme“ der nicht an der Währungsunion teilnehmenden Mitgliedstaaten, zu denen aller Voraussicht nach die in die Europäische Gemeinschaft als neue Mitgliedstaaten aufzunehmenden Länder Mittel- und Osteuropas, die baltischen Staaten, Slowenien sowie gegebenenfalls Zypern, Malta und die Türkei zählen werden, hat der Rat die gleichen Empfehlungsbefugnisse.

nur die an der Währungsunion teilnehmenden Staaten, sondern auch die an der Währungsunion nicht teilnehmenden Staaten, vor allem aber auch die diejenigen Mitgliedstaaten, gegen die sich die Warnungen und Abmahnungen richten, nehmen an der Beschlußfassung im Europäischen Rat, im „Wirtschafts- und Finanzausschuß teil.“⁴²

2. Verfahren der Überwachung der Haushaltlage der Mitgliedstaaten

Das Verfahren der Überwachung der Haushaltlage der Mitgliedstaaten entspricht in seiner Grundstruktur dem Verfahren der Überwachung der Wirtschaftspolitik. Es wird durch eine in Durchführung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 erlassene Verordnung des Rates „über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ näher ausgestaltet.⁴³ Das Aufsichtsverfahren über die Haushaltlage der Mitgliedstaaten dient der Sicherung der Stabilität der europäischen Währung und ist für die Gestaltung der Währungspolitik der Europäischen Gemeinschaft sowie für die Sicherung der Preisstabilität von ausschlaggebender Bedeutung.

Auch im Rahmen des Überwachungsverfahrens liegt die Beschlußhoheit beim Rat, der auch in diesem Verfahren, ohne daß allerdings der Europäische Rat zwischengeschaltet ist, mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Anders als in dem Verfahren der Überwachung der Wirtschaftspolitik ist indes ein Mitgliedstaat, der betroffen ist, zwar nicht schlechthin, jedoch ab einem bestimmten Stadium des Verfahrens nicht mehr stimmberechtigt.⁴⁴

Die Kommission hat in dem Verfahren der Überwachung der Haushaltlage – wie auch in dem Verfahren der Überwachung der Wirtschaftspolitik und in dem Verfahren der „Frühzeitigen Warnung“ - nicht die Stellung, die ihr der Vertrag von Rom allgemein zuweist. Nach Artikel 211 EG-Vertrag obliegt der Kommission die Aufgabe, für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten Sorge zu tragen. Die Kommission kann aufgrund dieser Ermächtigung, ohne hierzu besonders legitimiert zu sein, Empfehlungen oder Stellungnahmen gegenüber den Mitgliedstaaten auf allen „in diesem Vertrag bezeichneten Gebieten“ abgeben. Auf das Geschehen im Rat braucht die Kommission dabei keine Rücksicht zu nehmen; vor allem ist die Kommission, wenn sie an die Öffentlichkeit treten will, nicht an die Zustimmung des Rates gebunden. Voraussetzung für die Abgabe einer Stellungnahme oder Empfehlung ist lediglich, daß die Kommission die Empfehlung oder Stellungnahme für notwendig erachtet.

Die Ausübung der Befugnisse der Kommission nach Artikel 211 EG-Vertrag bezieht sich auf den „Gemeinsamen Markt“ und muß dem „ordnungsgemäßen Funktionieren und der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes“ dienen. Bei der Umwandlung der Europäischen Gemeinschaft in die Wirtschafts- und Währungsunion auf der Maastrichter Konferenz wurde

⁴² Das Verfahren der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik ist dem Verfahren der Überwachung ihrer Haushaltlage vorgelagert. Die Entscheidungen, die im Rahmen des Koordinierungsverfahrens getroffen werden, können Einfluß auf die Entscheidungen haben, zumindest politisch die Beschlüsse determinieren, die im Verfahren der Überwachung der Haushaltlage ergehen. Mittelbar wirkt der Europäische Rat daher auch im Rahmen des Verfahrens der Überwachung der Haushalts, obwohl seine Einschaltung in diesem Verfahren an sich nicht vorgesehen ist, als „Gouvernement Economique“ mit.

⁴³ Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997

⁴⁴ Auch in diesem Verfahren beschließt der Rat nicht auf Grund eines Vorschlags der Kommission, sondern faßt er alle Beschlüsse - wie im Verfahren der Überwachung der Wirtschaftspolitik - auf Grund von Empfehlungen der Kommission. Das bedeutet, daß er anders als bei förmlichen Vorschlägen von den Vorstellungen der Kommission abweichen kann, ohne daß er an das Erfordernis der Einstimmigkeit gebunden ist.

Artikel 211 EG-Vertrag weder ausdrücklich auf die Wirtschafts- und Währungsunion erstreckt noch in geänderter Form in das Regelwerk der Wirtschafts- und Währungsunion übernommen. Da das Verfahren der Überwachung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten als Verfahren der Rechtsaufsicht ausgestaltet ist, zumindest starke Züge eines Verfahrens der Rechtsaufsicht aufweist, hätte es nahe gelegen, der Kommission die Befugnisse einzuräumen, die ihr als „geborener“ Träger der Rechtsaufsicht nach dem Vertrag von Rom im Bereich des Gemeinsamen Marktes zustehen.⁴⁵

Die Zuweisung der Aufsichtsbefugnis an den Rat und die eingeschränkte Stellung der Kommission entsprechen der Konzeption der Wirtschafts- und Währungsunion. Der Wirtschafts- und Währungsunion liegt als Verfassungsmodell nicht die „quasi supranationale“ Struktur der Europäischen Gemeinschaft, sondern die Grundkonzeption der Europäischen Union als Staatenverband zugrunde. Außer dem Vorschlagsverfahren und der Aufsichtsfunktion der Kommission nach Artikel 211 wurde eine weitere supranationale Ausprägung, die die Europäische Gemeinschaft im Bereich des Gemeinsamen Marktes kennzeichnet, von der Maastrichter Konferenz bei der Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion nicht übernommen. Wie zu zeigen sein wird, ist die Befugnis der Kommission bzw. der Mitgliedstaaten zur Erhebung einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof gegen einen Mitgliedstaat wegen einer Vertragsverletzung im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion nicht gleichermaßen wie im Bereich des Gemeinsamen Marktes gegeben.⁴⁶

Was die Sicherung der Währungsstabilität anbetrifft, ist von Bedeutung, daß ein übermäßiges Haushaltsdefizit rechtlich nicht bereits dann besteht, wenn der Haushalt eines Mitgliedstaates die jährliche Höchstgrenze von 3 % nicht einhält. Vielmehr muß die defizitäre Haushaltslage durch einen Beschluß des Rates, der mit qualifizierter Mehrheit - unter Beteiligung des betroffenen Mitgliedstaats – getroffen wird, ausdrücklich festgestellt werden.⁴⁷ Kommt es nicht zu diesem Beschluß, liegt – ungeachtet der Nichteinhaltung des Referenzwertes – ein übermäßiges Defizit nicht vor. Zur Feststellung des übermäßigen Defizits ist der Rat – gleichermaßen wie zur Durchführung der weiteren Stufen der Aufsichtsverfahrens – rechtlich nicht verpflichtet. Es liegt im pflichtgemäßen Ermessen des Rates, nach der Feststellung des Haushaltsdefizits eine Empfehlung an den betroffenen Mitgliedstaat mit der Aufforderung zu

⁴⁵ In den Aufsichtsverfahren der Wirtschafts- und Währungsunion, insbesondere in dem Verfahren der Überwachung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten hat die Konferenz von Maastricht zwar der Kommission umfassende interne Aufgaben zugewiesen, eine Erstreckung der Befugnisse, die der Kommission gemäß Artikel 211 (ex-Artikel 155) EG-Vertrag zustehen, auf die Wirtschafts- und Währungsunion hat die Konferenz indes, wie sich aus der Ausgestaltung der Aufsichtsverfahren zwingend herleiten läßt, nicht verfügt. Die Funktion und die Mitwirkung der Kommission ist in den Verfahren der Wirtschafts- und Währungsunion rein intern auf die Zuarbeit gegenüber dem Rat, d. h. auf Sekretariatsarbeit beschränkt.

⁴⁶ Obgleich die Überwachung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten primär dem Rat obliegt, wirkt die Kommission bei der Vorbereitung der vom Rat zu treffenden Maßnahmen intern mit. Sie sichert die Einhaltung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten, indem sie die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands der Mitgliedstaaten „im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler“ laufend überwacht. Maßgeblich für die Bewertung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten sind die beiden Haushaltskriterien einer nicht höheren jährlichen Verschuldung als in Höhe von 3 % und keine höhere Gesamtverschuldung als in Höhe von 60 % des Bruttoinlandsprodukts. Die Kommission ist zur Erstellung eines Berichts an den Rat verpflichtet, wenn sich in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Haushaltsdefizit abzeichnet. Die Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses, den die Kommission zu hören hat, und die Empfehlung der Kommission bilden die Grundlage für die vom Rat zu treffenden Entscheidungen.

⁴⁷ Artikel 104 Absatz 6 (ex-Artikel 104 c Absatz 6) EG-Vertrag

richten, „der Lage innerhalb einer bestimmten Frist abzuhelfen“.⁴⁸ Sofern der Mitgliedstaat innerhalb der ihm gesetzten Frist die defizitäre Haushaltslage nicht beseitigt hat, kann der Rat – auch hier wiederum, ohne hierzu verpflichtet zu sein - die Veröffentlichung der Empfehlung - mit qualifizierte Mehrheit – beschließen.⁴⁹ Bei den Beschlüssen, die nach der Feststellung des Haushaltsdefizits getroffen werden, also auch bei dem Veröffentlichungsbeschluß, wirkt der betroffene Mitgliedstaaten nicht mehr mit.⁵⁰

Falls der Mitgliedstaat der Empfehlung weiterhin nicht nachkommt, kann der Rat dem Mitgliedstaat die Maßnahmen aufgeben, die seiner Auffassung nach zur Beseitigung des Haushaltsdefizits erforderlich sind, und den Mitgliedstaat unter Festsetzung einer Frist „in Verzug zu setzen“. Gegen einen Mitgliedstaat, der die ihm aufgegebenen Abhilfe nicht leistet und in Verzug geraten ist, kann bekanntlich sodann der Rat – nach pflichtgemäßem Ermessen - mit qualifizierter Mehrheit unter Ausschluß des betroffenen Mitgliedstaats – Sanktionsmaßnahmen beschließen. Diese bestehen alternativ in Auflagen an den Mitgliedstaat, vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren bestimmte Angaben zu veröffentlichen, in dem Ersuchen an die Europäische Investitionsbank um Überprüfung ihrer Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat, in dem Verlangen nach Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage in angemessener Höhe bei der Gemeinschaft und in der Verhängung von Geldbußen in angemessener Höhe.⁵¹

Durch die Verordnung des Rates „über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ wird das Verfahren insgesamt, vornehmlich hinsichtlich der Verhängung von Sanktionen straffer gefaßt. Dem Rat werden für die Beschlußfassung jeweils Fristen gesetzt, ohne daß allerdings die Beschlußfassung als solche dem Rat zur Pflicht gemacht wird. Auch bezüglich des Beschlusses über die Verhängung einer Sanktion wird das Ermessen des Rates, soweit nach dem Vertrag ein Ermessen besteht, nicht eingeschränkt. Die Ausführungsverordnung legt lediglich fest, daß der Rat, falls er in sachgerechter Ausübung seines Ermessens eine Sanktion beschließt, „in der Regel eine unverzinsliche Einlage verlangen“ muß. Die Höhe der Einlage ist festgelegt; ebenso wird die Umwandlung der Einlage in eine Geldbuße, die vom Rat „in der Regel“ zu verfügen ist, durch die Ausführungsverordnung verbindlich festgelegt. Aus der Entschließung des Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997 ergeben sich mangels rechtlicher Verbindlichkeit weder für die Mitgliedstaaten noch für die Organe der Europäischen Gemeinschaft weitere rechtliche Verpflichtungen. Die in ihr enthaltenen Regelungen und Modalitäten der Durchführung des Verfahrens der Haushaltsüberwachung - gleiches gilt hinsichtlich des Überwachungsverfahrens für die Wirtschaftspolitik – haben allenfalls politisch gesehen bindende Wirkung.

Das Europäische Parlament ist in das Überwachungsverfahren über die Haushaltslage in der Weise eingeschaltet, daß der Präsident des Rates das Europäische Parlament über die vom Rat getroffenen Beschlüsse unterrichtet.⁵²

⁴⁸ Artikel 104 Absatz 7 (ex-Artikel 104 c Absatz 7) EG-Vertrag

⁴⁹ Artikel 104 Absatz 8 ex-Artikel 104 c Absatz 8) EG-Vertrag

⁵⁰ Artikel 104 Absatz 13 (ex-Artikel 104 c Absatz 13) EG-Vertrag

⁵¹ Artikel 104 Absatz 11 (ex-Artikel 104 c Absatz 11) EG-Vertrag

⁵² Artikel 104 Absatz 11 Unterabsatz 2 (ex-Artikel 104 c Absatz 11 Unterabsatz 2) EG-Vertrag

Das Verfahren der Haushaltsüberwachung ist bis zum Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion auf die laufende Überwachung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten, die Feststellung einer defizitären Haushaltslage und den Erlaß einer auf Abhilfe der defizitären Haushaltslage gerichteten Empfehlung des Rates sowie auf die Veröffentlichung dieser Empfehlung beschränkt. Die weitere Empfehlung, durch die der Mitgliedstaat in Verzug gesetzt wird, sowie die Verhängung der Sanktionsmaßnahmen sind vor dem Eintritt des Mitgliedstaats in die Währungsunion in ihrer Endstufe nicht möglich.⁵³ Bis zum Eintritt in die Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion ist das Verfahren der Überwachung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten daher ein unverbindliches Abmahnverfahren, das sich auf „Blaue Briefe“ beschränkt. Ein - mehr oder minder – rechtlich stringentes Aufsichtsverfahren ist das Aufsichtserfahren erst ab der Endstufe der Währungsunion, und zwar auch nur für die an der Währungsunion teilnehmenden Mitgliedstaaten.

Die maßgebliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten, übermäßige Defizite zu vermeiden⁵⁴, erlangt ebenfalls Wirksamkeit erst mit dem Eintritt in die Endstufe der Währungsunion. Im Stadium davor brauchen die Mitgliedstaaten lediglich „bemüht“ zu sein, übermäßige Defizite zu vermeiden.⁵⁵

Das Überwachungsverfahren der Haushaltspolitik und das in der Ausführungsverordnung zum Koordinierungsverfahren für die Wirtschaftspolitik geregelte Verfahren der „Frühzeitigen Warnung“ sind nicht-öffentliche Verfahren. Die Veröffentlichung einer Empfehlung, insbesondere einer Abmahnung („Blauer Brief“) bedarf jeweils eines besonderen Beschlusses des Rates. Nicht-öffentliches Verfahren bedeutet, daß alle Teilnehmer des Verfahrens grundsätzlich zur Verschwiegenheit verpflichtet sind. Die Verschwiegenheit dient dem Schutz der Währung; öffentliche Debatten und Streitige Auseinandersetzungen über das wirtschafts- und haushaltspolitische Fehlverhalten eines Mitgliedstaates oder mehrerer Mitgliedstaaten können negative Auswirkungen auf den Außenwert der europäischen Währung haben und das Vertrauen in die Währungsunion schwächen. Was dem Rat und seinen Mitgliedern sowie dem Währungs- und Finanzausschuß nicht erlaubt ist, ist auch der Kommission nicht gestattet. Auch die Kommission ist daher zum Stillschweigen verpflichtet und darf nicht an die Öffentlichkeit treten.⁵⁶

3. Gerichtsbarkeit im Rahmen der Aufsicht über die Wirtschafts- und Budgetpolitik der Mitgliedstaaten

Während die drei alten Mitgliedstaaten und die zehn neuen Mitgliedstaaten, die der Währungsunion in ihrer dritten Stufe noch nicht angehören, hiervon noch ausgenommen sind, sind die derzeit zwölf an der Währungsunion in ihrer dritten Stufe teilnehmenden Mitgliedstaaten nach dem Vertrag von Maastricht rechtlich verpflichtet, übermäßige Haushaltsdefizite zu vermeiden. Anders als im Falle der Mißachtung der Regelungen des

⁵³ Artikel 116 Absatz 3 Unterabsatz 2 (ex-Artikel 109 e Absatz 3 Unterabsatz 2) EG-Vertrag

⁵⁴ Artikel 104 Absatz 1 (ex-Artikel 104 Absatz 1) EG-Vertrag

⁵⁵ Diese weitgehend unbekannte Begrenzung ihrer Verpflichtung im Vorstadium des Beitritts ergibt sich aus Artikel 116 Absatz 4 (ex-Artikel 109 e Absatz 4) EG-Vertrag, demzufolge Artikel 104 Absatz 1 (ex-Artikel 104 c Absatz 1) EG-Vertrag erst ab der dritten Stufe der Währungsunion zur Anwendung gelangt.

⁵⁶ Siehe hierzu Martin Seidel, „Publizitätsverbot für 'Blauen Brief' bei einem drohenden Haushaltsdefizit“ in Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 6/2002, S. 161.

Gemeinsamen Marktes, beispielsweise des Verbots der Wiedereinführung von Zöllen oder Kontingenten im innergemeinschaftlichen Handel, kann indes ein Mitgliedstaat für den Fall, daß er der Verpflichtung zur Vermeidung eines Haushaltsdefizits nicht nachkommt, nicht gleichermaßen wie bei der Verletzung anderer Verpflichtungen des Gemeinschaftsrechts vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt werden. Die Klagebefugnis, die der Kommission und den Mitgliedstaaten nach dem Vertrag von Rom zusteht, wurde in Maastricht für die Währungsunion eingeschränkt.⁵⁷ Das Verfahren der Aufsicht ist so ausgestaltet, daß während seiner ersten Stadien die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs schlechthin ausgeschlossen und in den späteren Stadien wesentlich erschwert ist. Bis zur Verhängung von Sanktionen, die verschiedene Verfahrensschritte, insbesondere die Feststellung eines übermäßigen Haushaltsdefizits voraussetzt, können die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten die Vertragsverletzungsklage nach den Regelungen des Vertrages von Rom gegen den betroffenen Mitgliedstaat grundsätzlich nicht erheben. Erst nachdem die ersten Verfahrensstadien durchlaufen sind, insbesondere der Rat förmlich festgestellt hat, daß in dem betreffenden Mitgliedstaat ein übermäßiges Haushaltsdefizit besteht, kann in einem späteren Stadium des Verfahrens seitens der Kommission oder eines anderen Mitgliedstaates gegen den betroffenen Mitgliedstaat eine Vertragsverletzungsklage erhoben werden. Daraus folgt, daß gegen einen Mitgliedstaat seitens der Kommission oder eines anderen Mitgliedstaates anders als bei der Verletzung anderer Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht nicht bereits mit der Begründung Klage erhoben werden kann, daß er seiner Verpflichtung zur Vermeidung eines übermäßigen Defizits nicht nachgekommen ist. Da der betroffene Mitgliedstaat an der Beschlußfassung über die Feststellung seines Haushaltsdefizits, die Voraussetzung für die Erhebung einer Klage gegen ihn in den späteren Stadien des Verfahrens ist, teilnimmt, kann er die Feststellung des Defizits verhindern, indem er mit anderen Mitgliedstaaten politisch auf die Vermeidung einer Beschlußfassung des Rates hinwirkt. Der Mitgliedstaat kann einer Vertragsverletzungsklage besonders leicht entgehen, wenn zugleich andere Mitgliedstaaten den Referenzwert für die höchstzulässige jährliche Verschuldung von 3% überschritten haben. Die Klagebefugnis der Kommission und der anderen Mitgliedstaaten ist darüber hinaus zusätzlich indirekt eingeschränkt, soweit sie im Rahmen der späteren Verfahrensabschnitte besteht. Während nach den Regelungen des Vertrages von Rom Vorbedingung für eine Klageerhebung der Kommission oder eines anderen Mitgliedstaates lediglich die Durchführung eines zeitlich begrenzten Vorverfahrens in Form eines Abmahnschreibens und einer sog. „Mit Gründen versehenen Stellungnahme“, insbesondere die Kommission nicht an die Auffassung oder gar Zustimmung des Rates gebunden ist, setzt die Erhebung einer Klage im Haushaltsverfahren zusätzlich die Einschaltung des Rates voraus. Da die Klage gegen einen Mitgliedstaat, der seiner Verpflichtung zur Vermeidung eines übermäßigen Haushaltsdefizits nicht nachgekommen ist, erst ausgeübt werden kann, wenn der Rat die defizitäre Haushaltssituation mit qualifizierter Mehrheit festgestellt und den betroffenen Mitgliedstaat vergeblich zum Abbau des Haushaltsdefizits angemahnt hat, setzt die Klagebefugnis quasi eine Ermächtigung des Rates voraus. Ohne daß der Rat die Klageerhebung mehrheitlich billigt, kann weder die Kommission noch können die anderen Mitgliedstaaten einen Mitgliedstaat wegen Verletzung der Verpflichtung zur Vermeidung eines übermäßigen Defizits vor dem Europäischen Gerichtshof belangen. Zu einer Klageerhebung der Kommission oder eines anderen Mitgliedsstaat wird es nach allem nur in seltenen Fällen kommen.

Durch die vorstehend wiedergegebene Regelung des Artikels 104 EG-Vertrag wird zugleich die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs im Wege von Vorabentscheidungsverfahren seitens nationaler Gerichte ausgeschlossen. Wenn der Kommission und den anderen

Mitgliedstaaten die Anrufung des Europäischen Gerichtshof untersagt ist, kann auch Privaten die Befugnis zur Anrufung des Europäischen Gerichtshofs über nationale Gerichte im Wege von Vorabentscheidungsverfahren nicht zustehen.

4.) Klagen gegen den Gouverneursrat und den Ministerrat wegen Mißachtung der Preisstabilität

Sehr zweifelhaft ist, ob Beschlüsse oder ein Unterlassen von Beschlüssen des Gouverneursrates des Europäischen Systems der Zentralbanken mit der Begründung, daß dadurch das Ziel der Preisstabilität verletzt würde, der gerichtlichen Kontrolle unterliegen. Beschlüsse des Gouverneursrates, durch die die Leitzinsen festgelegt werden, sind ungeachtet ihrer Bedeutung für die Wirtschaft keine Rechtsakte. Ihre Anfechtung und gerichtliche Überprüfung aufgrund von Anfechtungs- und Nichtigkeitsklagen anderer Organe der Europäischen Union – und durch Anfechtungsklagen Privater – scheidet daher aus. Unterlassungsklagen gegen den Gouverneursrat würden voraussetzen, daß das Europäische System der Zentralbanken gegenüber den anderen Organe der Europäischen Union zur Sicherung der Preisstabilität rechtlich verpflichtet sein müßte. Von einer derartigen Verpflichtung, die mit der Unabhängigkeit des Europäischen Systems der Zentralbanken nicht vereinbar wäre, kann nicht ausgegangen werden. Die Organe der Europäischen Union sind zwar zur loyalen Zusammenarbeit, nicht jedoch nach Maßgabe der Ziele der Europäischen Union wechselseitig zu einer bestimmten Ausübung der ihnen übertragenen Aufgaben und Kompetenzen verpflichtet.

Gleichermaßen kann nicht davon ausgegangen werden, daß Beschlüsse des Ministerrates, die die Wechselkurspolitik der Europäischen Gemeinschaft betreffen⁵⁸, wegen mangelnder Berücksichtigung des Ziels der Währungs- und Preisstabilität aufgrund zulässiger Anfechtungs- oder Unterlassungsklagen anderer Organe der Europäischen Union einer Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof unterliegen.

J. Bisherige Klärung der Rechtslage durch den Europäischen Gerichtshof

Eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs aus jüngster Zeit hat zur Klärung wesentlicher Fragen des Maastrichter Regelungssystems der Wirtschafts- und Währungsunion beigetragen.⁵⁹ Die Entscheidung hat nicht zu der Aussage geführt, daß die Preisstabilität - als sozialpolitischen Anliegen der Währungspolitik der Europäischen Gemeinschaft – nach Auffassung des Gerichtshofs unzulänglich abgesichert ist. Der Grad der Absicherung der Preisstabilität als sozialpolitisches Anliegen der Maastrichter Währungsverfassung bleibt späteren Entscheidungen vorbehalten. Aus der Entscheidung ergibt sich indes, daß aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, der vom Europäischen Rat als eine rechtlich unverbindliche Entschließung verabschiedet worden ist⁶⁰, entgegen einem weit verbreiteten Irrtum, der den politischen Dialog zu beherrschen scheint, rechtliche Argumente, insbesondere keine Befugnisse von Rat und Kommission und keine Verpflichtungen der Mitgliedstaaten herleiten lassen. Rechtliche Wirkungen haben lediglich einige – weniger bedeutsame - Teile der Entschließung, die aufgrund einer Ermächtigung des Vertrages im Wege der oben genannten Ausführungsverordnung zum Verfahren der Überwachung der Haushaltslage der

⁵⁸ Artikel 111 (ex-Artikel 109) EG-Vertrag

⁵⁹ Urteil vom 13. Juli 2004 (RS C 27/04), noch nicht in Slg., abgedruckt in Europarecht, Heft 5, 2004, S. 738 ff.

⁶⁰ Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, oben Fn. 36

Mitgliedstaaten in die Rechtsordnung übernommen werden konnten und übernommen worden sind. Die Entscheidung stellt sodann aber unmißverständlich klar, daß dem Verfahren der Überwachung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten und der Ahndung übermäßige Defizite - wiederum entgegen einem weit verbreiteten Irrtum – keine Automatik in dem Sinne zugrunde liegt, daß der Rat zum Eintritt in die jeweiligen Verfahrensstufen rechtlich verpflichtet ist. Insbesondere ist der Rat nicht verpflichtet, nachdem er zuvor in dem Aufsichtsverfahren ein übermäßiges Haushaltsdefizit eines Mitgliedstaates oder mehrerer Mitgliedstaaten festgestellt hat, gegen die betreffenden Mitgliedstaaten Sanktionen zu verhängen. Der Gerichtshof folgt der Argumentation der Kommission lediglich insoweit, als er feststellt, daß der Rat in dem Fall, der zur Erhebung der Klage Anlaß gegeben hat, das Aufsichtsverfahren gegen die beiden betroffenen Mitgliedstaaten nicht hätte für beendet erklären dürfen, sondern sich ein weiteres Zusammentreten hätte vorbehalten müssen. Auch bei einer erneuten Einleitung des Verfahrensstadiums und einer erneuten Beschlußfassung darüber, ob das Verfahren fortgesetzt und Sanktionen verhängt werden sollten, die die vom Rat bei seinem gewählten eigenmächtigen Vorgehen „mißachtete“ Empfehlungsbefugnis der Kommission gewahrt hätte, hätte es – so ist die Entscheidung zu verstehen - im Ermessen des Rates gestanden, mangels Erreichen einer qualifizierten Mehrheit für ein Vorgehen gegen die beiden betroffenen Mitgliedstaaten zwar nicht das Aufsichtsverfahren als solches, wohl aber die Verfahrensstufe erneut für beendet zu erklären. Die Rechtslage ändert sich nicht dadurch, daß nach dem inzwischen von den Regierungen der Mitgliedstaaten beschlossenen Verfassungsvertrag die Kommission dem Rat in Zukunft nicht mehr nur Empfehlungen, sondern Vorschläge unterbreiten wird.⁶¹ Das Vorschlagsverfahren erschwert dem Rat ein Abweichen von den Vorstellungen der Kommission insofern, als er Abänderungen von dem Vorschlag der Kommission, anders als ein Abweichen von einer Empfehlung der Kommission, einstimmig beschließen muß. Nicht dagegen kann davon ausgegangen werden, daß beim Ausbleiben einer Entscheidung des Rates der Vorschlag der Kommission die Beschlußfassung des Rates ersetzt. Damit würde das Aufsichtsverfahren als ein Verfahren unter der Herrschaft des Rates entgegen der Maastrichter Konzeption der Wirtschafts- und Währungsordnung zu einem Verfahren unter der Herrschaft der Kommission umgewandelt werden.

K. Aufweichung der Maastrichter Währungsordnung durch den Entwurf eines Verfassungsvertrages des Konvents für die Zukunft Europas

Der vom Konvent für die Zukunft Europas erarbeitete Entwurf eines Verfassungsvertrages sah eine nicht unbeträchtliche Aufweichung der Maastrichter Währungsordnung vor. Die Regierungskonferenz hat indes die Änderung nicht zuletzt aufgrund von Demarchen der Deutschen Bundesbank, der Europäischen Zentralbank und der Wissenschaft korrigiert.⁶² Die

⁶¹ Artikel III-184 Entwurf des Verfassungsvertrages des Konvents in der Fassung der Regierungskonferenz

⁶² Siehe Joachim Starbatty, „Menetekel über der Währungsunion“ FAZ, 03. 11. 2003, Nr. 255, S. 15; Franz-Christoph Zeitler, „Der Verfassungsentwurf verwässert die europäische Stabilitätsordnung“ in Ludwig Erhard Stiftung (Hrsg.) Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 98 (4/2203), S. 53 ff; Marietta Kurm-Engels, „Die Unabhängigkeit der EZB ist bedroht“, Handelsblatt vom 04. 12. 2003. Brief von EZB-Präsident Wim Duisenberg vom 05. Juli 2003 an den Konventspräsidenten Valery Giscard d'Estaing, zitiert bei Zeitler aaO. Fn 2, S. 53; Stellungnahme der Europäischen Zentralbank vom 18. 09. 2003 auf Ersuchen des Rates der Europäischen Union zum Entwurf eines Vertrages über die Verfassung für Europa (2003/C 229/04), ABl. EU 2003 C. 2297, 8; „Stellungnahme des Vorstands der Deutschen Bundesbank zum Entwurf eines EU-Verfassungsvertrages und zum Stabilitäts- und Wachstumspakt“ vom 10. 12. 2003, abgedruckt in Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 53 vom 11. 12. 2003.

vorgeschlagene Änderung verdeutlicht die Gefährdung, der die Währungs- und Preisstabilität ungeachtet ihrer sozialpolitischen Bedeutung ausgesetzt ist:

Bis zu seiner Änderung durch den Vertrag von Maastricht sah der Vertrag von Rom eine eindeutige rechtliche Verpflichtung auch der Mitgliedstaaten vor, im Rahmen ihrer Wirtschaftspolitik, wenn auch nicht vorrangig, die Währungsstabilität zu sichern.⁶³ Auf der Konferenz von Maastricht wurde die Verpflichtung auch der Mitgliedstaaten auf die Währungsstabilität - neben der Verpflichtung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank auf die Preisstabilität - dadurch aufrechterhalten, daß unter den Zielen der Europäischen Gemeinschaft - als Kopffartikel des Vertrages - das "nicht-inflationäre Wachstum" ausdrücklich genannt wurde.⁶⁴ Die einschlägige Vorschrift des durch den Maastrichter Vertrag abgeänderten EWG-Vertrages, die die Gestaltung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten regelt, nimmt auf das Ziel der Sicherung eines "nicht-inflationären Wachstums" Bezug.⁶⁵ Der Bezug stellt sicher, daß die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Wahrung der Währungsstabilität auch nach Maastricht erhalten geblieben und damit nach wie vor geltende Recht ist. Der Entwurf des Verfassungsvertrages sah indes unter den in dem Kopffartikel aufgeführten zahlreichen Zielen der Europäischen Union abweichend von der bisher geltenden Verfassungslage das „nicht-inflationäre“ Wachstum nicht mehr vor, sondern benannte das entsprechende Ziel „ausgewogenes Wirtschaftswachstum“. Die Änderung beruhte nicht auf einer redaktionellen Unachtsamkeit oder auf einem Redaktionsversehen, vielmehr verbargen sich hinter ihr nachweislich altbekannte divergierende Vorstellungen der Mitgliedstaaten über das Verhältnis der Geldpolitik zur Wirtschaftspolitik, insbesondere zur Beschäftigungspolitik.⁶⁶ Die neue Fassung der wirtschaftspolitischen Ziele der Europäischen Union, zu denen nunmehr auch die Vollbeschäftigung zählt, sollte ersichtlich der nach wie vor vertretene These Rechnung tragen, daß Stabilität und Wachstum in einem Zielkonflikt zueinander stünden und höhere Wachstumsraten mit einer etwas größeren Geldentwertung „eingekauft“ werden könnten.⁶⁷

Durch die vorgeschlagene Änderung des Zielkatalogs wurde eine der Grundlagen der Maastrichter Währungsverfassung in Frage gestellt. Auf der Konferenz von Maastricht bestand zwischen den Mitgliedstaaten ein Konsens darüber, daß bei divergierenden Zielen die Preisstabilität als vorrangiges Ziel zur Geltung zu gelangen hat. Der zur Widerlegung der Abschwächung vorgebrachte Einwand, daß die Mitgliedstaaten nach dem Verfassungsentwurf gehalten seien, sich bei der Ausrichtung ihrer Wirtschaftspolitik unter anderem auch an die „Stabilität der Preise“ als einen „richtungsweisenden Grundsatz“ zu halten⁶⁸, verdeutlicht im Gegenteil, daß die Währungsstabilität im Sinne des Kopffartikels kein grundlegendes Ziel der Europäischen Union ist.

⁶³ Artikel 105 EWG-Vertrag

⁶⁴ Artikel 2 EG-Vertrag

⁶⁵ Artikel 98 EG-Vertrag

⁶⁶ Die Abweichung von der geltenden Verfassungsrechtslage war im Präsidium des Konvents kontrovers erörtert worden. Siehe Bericht der Gruppe VI „Ordnungspolitik“ vom 25. Juli 2002 (CONV 218/02).

⁶⁷ Siehe Franz-Christoph Zeitler aaO. Fn 62

⁶⁸ Siehe Artikel III-178 69 und Artikel III-179 70 des Verfassungsvertrages in der Fassung der Regierungskonferenz

An der Eliminierung der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Wahrung der Währungsstabilität aus dem Vertragswerk dürften diejenigen Mitgliedstaaten ein Interesse haben, die bereits seit längerer Zeit mit höheren Inflationsraten zu kämpfen haben. Die von der Kommission erhobene Klage gegen den Rat wegen angeblicher Verletzung des Stabilitätspaktes, genauer wegen Verletzung der Regelungen des Vertrages von Maastricht und einer zu dem Vertrag ergangenen Ausführungsverordnung des Rates hat, wie vorstehend erörtert, bestimmte konstitutionelle Schwächen der Maastrichter Währungsordnung transparent werden lassen. Als Folge der - inzwischen auf der Regierungskonferenz revidierten - Änderung der Währungsverfassung hätten hohe Inflationsraten der Mitgliedsstaaten nicht mehr wie bislang als Verletzung einer gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung rechtlich aufgegriffen und geahndet werden können. Die „Neuordnung“ hätte die Währungsverfassung beträchtlich geschwächt und zu einem Alibi in der politischen Auseinandersetzung über die Verantwortung für die Sicherung der Währungsstabilität in der Europäischen Union geführt. Nach wie vor ungeklärt ist, ob das Austrittsrecht aus der Europäischen Union, das der Verfassungsvertrag statuiert, auch beschränkt auf den Austritt aus der Währungsunion in Anspruch genommen werden kann.

IX Schlußbemerkung

Die Preisstabilität ist nicht in jeder Hinsicht als vorrangige Zielsetzung der Währungspolitik im Gemeinschaftsrecht rechtlich abgesichert. Für relativ gesichert dürfte sie indes anzusehen sein, wenn die aufgezeigten Klagemöglichkeiten der Organe Europäischen Union und der Mitgliedstaaten von diesen auch tatsächlich ausgeschöpft werden. Da für die Verfolgung von Verletzungen des Gemeinschaftsrechts für die Organe der Europäischen Union nicht der Legalitätsgrundsatz gilt, d.h. keine Verpflichtung besteht, sämtliche Vertragsverletzungen aufzugreifen und gerichtlich ahnden zu lassen, sind Zweifel gerechtfertigt, ob bei Verstößen gegen die einschlägigen Regelungen der Währungsordnung entsprechende gerichtliche Schritte unternommen werden. Die Befürchtung ist um so mehr gerechtfertigt, als nach den Vorstellungen mancher Beteiligter mit einer Politik des billigen Geldes auf Kosten der Preisstabilität Beschäftigungspolitik betrieben werden kann.

Das sozialpolitische Anliegen der Währungspolitik, die auf Preisstabilität ausgerichtet ist, kann nicht hoch genug veranschlagt werden. Insbesondere bedeutet eine übermäßige Verschuldung der öffentlichen Haushalte nicht nur, daß der privaten Nachfrage nach Kapital dieses entzogen wird, sondern daß öffentlichen Schulden von späteren Generationen der Bevölkerung auf Kosten ihrer Lebensqualität zurückgezahlt werden müssen. Die Maastrichter Währungsordnung sichert die gegenwärtige und zukünftige Generationen der Bevölkerung keineswegs davor, daß die Mitgliedsstaaten die öffentlichen Haushalte – in traditioneller Weise – durch Inflationierung entschulden. Mag zur Zeit auch die Inflationierung der Währung – aus sozial- und wirtschaftspolitischen Gründen - tabuisiert sein, der Rückgriff auf das traditionelle Mittel der Befreiung der überschuldeten öffentlichen Hand aus den Handlungszwängen, zu denen die Überschuldung der öffentlichen Haushalte führt, wird erleichtert, wenn die Währungspolitik unter Abkehr von ihrem vorrangigen Ziel der Preisstabilität zu beschäftigungs- oder gar handelspolitischen Zielsetzungen eingesetzt wird.

2008		
B01-08	Euro-Diplomatie durch gemeinsame „Wirtschaftsregierung“	<i>Martin Seidel</i>
2007		
B03-07	Löhne und Steuern im Systemwettbewerb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union	<i>Martin Seidel</i>
B02-07	Konsolidierung und Reform der Europäischen Union	<i>Martin Seidel</i>
B01-07	The Ratification of European Treaties - Legal and Constitutional Basis of a European Referendum.	<i>Martin Seidel</i>
2006		
B03-06	Financial Frictions, Capital Reallocation, and Aggregate Fluctuations	<i>Jürgen von Hagen, Haiping Zhang</i>
B02-06	Financial Openness and Macroeconomic Volatility	<i>Jürgen von Hagen, Haiping Zhang</i>
B01-06	A Welfare Analysis of Capital Account Liberalization	<i>Jürgen von Hagen, Haiping Zhang</i>
2005		
B11-05	Das Kompetenz- und Entscheidungssystem des Vertrages von Rom im Wandel seiner Funktion und Verfassung	<i>Martin Seidel</i>
B10-05	Die Schutzklauseln der Beitrittsverträge	<i>Martin Seidel</i>
B09-05	Measuring Tax Burdens in Europe	<i>Guntram B. Wolff</i>
B08-05	Remittances as Investment in the Absence of Altruism	<i>Gabriel González-König</i>
B07-05	Economic Integration in a Multicore World?	<i>Christian Volpe Martinicus, Jennifer Pédussel Wu</i>
B06-05	Banking Sector (Under?)Development in Central and Eastern Europe	<i>Jürgen von Hagen, Valeriya Dinger</i>
B05-05	Regulatory Standards Can Lead to Predation	<i>Stefan Lutz</i>
B04-05	Währungspolitik als Sozialpolitik	<i>Martin Seidel</i>
B03-05	Public Education in an Integrated Europe: Studying to Migrate and Teaching to Stay?	<i>Panu Poutvaara</i>
B02-05	Voice of the Diaspora: An Analysis of Migrant Voting Behavior	<i>Jan Fidrmuc, Orla Doyle</i>
B01-05	Macroeconomic Adjustment in the New EU Member States	<i>Jürgen von Hagen, Iulia Traistaru</i>
2004		
B33-04	The Effects of Transition and Political Instability On Foreign Direct Investment Inflows: Central Europe and the Balkans	<i>Josef C. Brada, Ali M. Kutan, Tanner M. Yigit</i>
B32-04	The Choice of Exchange Rate Regimes in Developing Countries: A Multinomial Panel Analysis	<i>Jürgen von Hagen, Jizhong Zhou</i>
B31-04	Fear of Floating and Fear of Pegging: An Empirical Analysis of De Facto Exchange Rate Regimes in Developing Countries	<i>Jürgen von Hagen, Jizhong Zhou</i>
B30-04	Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht über die Mitgliedstaaten und seine Rolle für die EU und den Beitrittsprozess	<i>Martin Seidel</i>
B29-04	Deutschlands Wirtschaft, seine Schulden und die Unzulänglichkeiten der einheitlichen Geldpolitik im Eurosystem	<i>Dieter Spethmann, Otto Steiger</i>
B28-04	Fiscal Crises in U.S. Cities: Structural and Non-structural Causes	<i>Guntram B. Wolff</i>
B27-04	Firm Performance and Privatization in Ukraine	<i>Galyna Grygorenko, Stefan Lutz</i>
B26-04	Analyzing Trade Opening in Ukraine: Effects of a Customs Union with the EU	<i>Oksana Harbuzyuk, Stefan Lutz</i>
B25-04	Exchange Rate Risk and Convergence to the Euro	<i>Lucjan T. Orlowski</i>
B24-04	The Endogeneity of Money and the Eurosystem	<i>Otto Steiger</i>
B23-04	Which Lender of Last Resort for the Eurosystem?	<i>Otto Steiger</i>
B22-04	Non-Discretionary Monetary Policy: The Answer for Transition Economies?	<i>Elham-Mafi Kreft, Steven F. Kreft</i>
B21-04	The Effectiveness of Subsidies Revisited: Accounting for Wage and Employment Effects in Business R+D	<i>Volker Reinthaler, Guntram B. Wolff</i>
B20-04	Money Market Pressure and the Determinants of Banking Crises	<i>Jürgen von Hagen, Tai-kuang Ho</i>
B19-04	Die Stellung der Europäischen Zentralbank nach dem Verfassungsvertrag	<i>Martin Seidel</i>

B18-04	Transmission Channels of Business Cycles Synchronization in an Enlarged EMU	<i>Iulia Traistaru</i>
B17-04	Foreign Exchange Regime, the Real Exchange Rate and Current Account Sustainability: The Case of Turkey	<i>Sübüdey Togan, Hasan Ersel</i>
B16-04	Does It Matter Where Immigrants Work? Traded Goods, Non-traded Goods, and Sector Specific Employment	<i>Harry P. Bowen, Jennifer Pédussel Wu</i>
B15-04	Do Economic Integration and Fiscal Competition Help to Explain Local Patterns?	<i>Christian Volpe Martincus</i>
B14-04	Euro Adoption and Maastricht Criteria: Rules or Discretion?	<i>Jiri Jonas</i>
B13-04	The Role of Electoral and Party Systems in the Development of Fiscal Institutions in the Central and Eastern European Countries	<i>Sami Yläoutinen</i>
B12-04	Measuring and Explaining Levels of Regional Economic Integration	<i>Jennifer Pédussel Wu</i>
B11-04	Economic Integration and Location of Manufacturing Activities: Evidence from MERCOSUR	<i>Pablo Sanguinetti, Iulia Traistaru, Christian Volpe Martincus</i>
B10-04	Economic Integration and Industry Location in Transition Countries	<i>Laura Resmini</i>
B09-04	Testing Creditor Moral Hazard in Sovereign Bond Markets: A Unified Theoretical Approach and Empirical Evidence	<i>Ayse Y. Evrensel, Ali M. Kutan</i>
B08-04	European Integration, Productivity Growth and Real Convergence	<i>Taner M. Yigit, Ali M. Kutan</i>
B07-04	The Contribution of Income, Social Capital, and Institutions to Human Well-being in Africa	<i>Mina Balamoune-Lutz, Stefan H. Lutz</i>
B06-04	Rural Urban Inequality in Africa: A Panel Study of the Effects of Trade Liberalization and Financial Deepening	<i>Mina Balamoune-Lutz, Stefan H. Lutz</i>
B05-04	Money Rules for the Eurozone Candidate Countries	<i>Lucjan T. Orłowski</i>
B04-04	Who is in Favor of Enlargement? Determinants of Support for EU Membership in the Candidate Countries' Referenda	<i>Orla Doyle, Jan Fidrmuc</i>
B03-04	Over- and Underbidding in Central Bank Open Market Operations Conducted as Fixed Rate Tender	<i>Ulrich Bindseil</i>
B02-04	Total Factor Productivity and Economic Freedom Implications for EU Enlargement	<i>Ronald L. Moomaw, Euy Seok Yang</i>
B01-04	Die neuen Schutzklauseln der Artikel 38 und 39 des Beitrittsvertrages: Schutz der alten Mitgliedstaaten vor Störungen durch die neuen Mitgliedstaaten	<i>Martin Seidel</i>
2003		
B29-03	Macroeconomic Implications of Low Inflation in the Euro Area	<i>Jürgen von Hagen, Boris Hofmann</i>
B28-03	The Effects of Transition and Political Instability on Foreign Direct Investment: Central Europe and the Balkans	<i>Josef C. Brada, Ali M. Kutan, Taner M. Yigit</i>
B27-03	The Performance of the Euribor Futures Market: Efficiency and the Impact of ECB Policy Announcements (Electronic Version of International Finance)	<i>Kerstin Bernoth, Juergen von Hagen</i>
B26-03	Sovereign Risk Premia in the European Government Bond Market (überarbeitete Version zum Herunterladen)	<i>Kerstin Bernoth, Juergen von Hagen, Ludger Schulknecht</i>
B25-03	How Flexible are Wages in EU Accession Countries?	<i>Anna Iara, Iulia Traistaru</i>
B24-03	Monetary Policy Reaction Functions: ECB versus Bundesbank	<i>Bernd Hayo, Boris Hofmann</i>
B23-03	Economic Integration and Manufacturing Concentration Patterns: Evidence from Mercosur	<i>Iulia Traistaru, Christian Volpe Martincus</i>
B22-03	Reformzwänge innerhalb der EU angesichts der Osterweiterung	<i>Martin Seidel</i>
B21-03	Reputation Flows: Contractual Disputes and the Channels for Inter-Firm Communication	<i>William Pyle</i>
B20-03	Urban Primacy, Gigantism, and International Trade: Evidence from Asia and the Americas	<i>Ronald L. Moomaw, Mohammed A. Alwosabi</i>
B19-03	An Empirical Analysis of Competing Explanations of Urban Primacy Evidence from Asia and the Americas	<i>Ronald L. Moomaw, Mohammed A. Alwosabi</i>

B18-03	The Effects of Regional and Industry-Wide FDI Spillovers on Export of Ukrainian Firms	<i>Stefan H. Lutz, Oleksandr Talavera, Sang-Min Park</i>
B17-03	Determinants of Inter-Regional Migration in the Baltic States	<i>Mihails Hazans</i>
B16-03	South-East Europe: Economic Performance, Perspectives, and Policy Challenges	<i>Iulia Traistaru, Jürgen von Hagen</i>
B15-03	Employed and Unemployed Search: The Marginal Willingness to Pay for Attributes in Lithuania, the US and the Netherlands	<i>Jos van Ommeren, Mihails Hazans</i>
B14-03	FICs and Economic Activity: Some International Evidence	<i>Charles Goodhart, Boris Hofmann</i>
B13-03	The IS Curve and the Transmission of Monetary Policy: Is there a Puzzle?	<i>Charles Goodhart, Boris Hofmann</i>
B12-03	What Makes Regions in Eastern Europe Catching Up? The Role of Foreign Investment, Human Resources, and Geography	<i>Gabriele Tondl, Goran Vuksic</i>
B11-03	Die Weisungs- und Herrschaftsmacht der Europäischen Zentralbank im europäischen System der Zentralbanken - eine rechtliche Analyse	<i>Martin Seidel</i>
B10-03	Foreign Direct Investment and Perceptions of Vulnerability to Foreign Exchange Crises: Evidence from Transition Economies	<i>Josef C. Brada, Vladimír Tomsík</i>
B09-03	The European Central Bank and the Eurosystem: An Analysis of the Missing Central Monetary Institution in European Monetary Union	<i>Gunnar Heinsohn, Otto Steiger</i>
B08-03	The Determination of Capital Controls: Which Role Do Exchange Rate Regimes Play?	<i>Jürgen von Hagen, Jizhong Zhou</i>
B07-03	Nach Nizza und Stockholm: Stand des Binnenmarktes und Prioritäten für die Zukunft	<i>Martin Seidel</i>
B06-03	Fiscal Discipline and Growth in Euroland. Experiences with the Stability and Growth Pact	<i>Jürgen von Hagen</i>
B05-03	Reconsidering the Evidence: Are Eurozone Business Cycles Converging?	<i>Michael Massmann, James Mitchell</i>
B04-03	Do Ukrainian Firms Benefit from FDI?	<i>Stefan H. Lutz, Oleksandr Talavera</i>
B03-03	Europäische Steuerkoordination und die Schweiz	<i>Stefan H. Lutz</i>
B02-03	Commuting in the Baltic States: Patterns, Determinants, and Gains	<i>Mihails Hazans</i>
B01-03	Die Wirtschafts- und Währungsunion im rechtlichen und politischen Gefüge der Europäischen Union	<i>Martin Seidel</i>
2002		
B30-02	An Adverse Selection Model of Optimal Unemployment Assurance	<i>Marcus Hagedorn, Ashok Kaul, Tim Mennel</i>
B29B-02	Trade Agreements as Self-protection	<i>Jennifer Pédussel Wu</i>
B29A-02	Growth and Business Cycles with Imperfect Credit Markets	<i>Debajyoti Chakrabarty</i>
B28-02	Inequality, Politics and Economic Growth	<i>Debajyoti Chakrabarty</i>
B27-02	Poverty Traps and Growth in a Model of Endogenous Time Preference	<i>Debajyoti Chakrabarty</i>
B26-02	Monetary Convergence and Risk Premiums in the EU Candidate Countries	<i>Lucjan T. Orłowski</i>
B25-02	Trade Policy: Institutional Vs. Economic Factors	<i>Stefan Lutz</i>
B24-02	The Effects of Quotas on Vertical Intra-industry Trade	<i>Stefan Lutz</i>
B23-02	Legal Aspects of European Economic and Monetary Union	<i>Martin Seidel</i>
B22-02	Der Staat als Lender of Last Resort - oder: Die Achillesverse des Eurosystems	<i>Otto Steiger</i>
B21-02	Nominal and Real Stochastic Convergence Within the Transition Economies and to the European Union: Evidence from Panel Data	<i>Ali M. Kutan, Taner M. Yigit</i>
B20-02	The Impact of News, Oil Prices, and International Spillovers on Russian Financial Markets	<i>Bernd Hayo, Ali M. Kutan</i>

B19-02	East Germany: Transition with Unification, Experiments and Experiences	<i>Jürgen von Hagen, Rolf R. Strauch, Guntram B. Wolff</i>
B18-02	Regional Specialization and Employment Dynamics in Transition Countries	<i>Iulia Traistaru, Guntram B. Wolff</i>
B17-02	Specialization and Growth Patterns in Border Regions of Accession Countries	<i>Laura Resmini</i>
B16-02	Regional Specialization and Concentration of Industrial Activity in Accession Countries	<i>Iulia Traistaru, Peter Nijkamp, Simonetta Longhi</i>
B15-02	Does Broad Money Matter for Interest Rate Policy?	<i>Matthias Brückner, Andreas Schaber</i>
B14-02	The Long and Short of It: Global Liberalization, Poverty and Inequality	<i>Christian E. Weller, Adam Hersch</i>
B13-02	De Facto and Official Exchange Rate Regimes in Transition Economies	<i>Jürgen von Hagen, Jizhong Zhou</i>
B12-02	Argentina: The Anatomy of A Crisis	<i>Jiri Jonas</i>
B11-02	The Eurosystem and the Art of Central Banking	<i>Gunnar Heinsohn, Otto Steiger</i>
B10-02	National Origins of European Law: Towards an Autonomous System of European Law?	<i>Martin Seidel</i>
B09-02	Monetary Policy in the Euro Area - Lessons from the First Years	<i>Volker Clausen, Bernd Hayo</i>
B08-02	Has the Link Between the Spot and Forward Exchange Rates Broken Down? Evidence From Rolling Cointegration Tests	<i>Ali M. Kutan, Su Zhou</i>
B07-02	Perspektiven der Erweiterung der Europäischen Union	<i>Martin Seidel</i>
B06-02	Is There Asymmetry in Forward Exchange Rate Bias? Multi-Country Evidence	<i>Su Zhou, Ali M. Kutan</i>
B05-02	Real and Monetary Convergence Within the European Union and Between the European Union and Candidate Countries: A Rolling Cointegration Approach	<i>Josef C. Brada, Ali M. Kutan, Su Zhou</i>
B04-02	Asymmetric Monetary Policy Effects in EMU	<i>Volker Clausen, Bernd Hayo</i>
B03-02	The Choice of Exchange Rate Regimes: An Empirical Analysis for Transition Economies	<i>Jürgen von Hagen, Jizhong Zhou</i>
B02-02	The Euro System and the Federal Reserve System Compared: Facts and Challenges	<i>Karlheinz Ruckriegel, Franz Seitz</i>
B01-02	Does Inflation Targeting Matter?	<i>Manfred J. M. Neumann, Jürgen von Hagen</i>
2001		
B29-01	Is Kazakhstan Vulnerable to the Dutch Disease?	<i>Karlygash Kuralbayeva, Ali M. Kutan, Michael L. Wyzan</i>
B28-01	Political Economy of the Nice Treaty: Rebalancing the EU Council. The Future of European Agricultural Policies	<i>Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum</i>
B27-01	Investor Panic, IMF Actions, and Emerging Stock Market Returns and Volatility: A Panel Investigation	<i>Bernd Hayo, Ali M. Kutan</i>
B26-01	Regional Effects of Terrorism on Tourism: Evidence from Three Mediterranean Countries	<i>Konstantinos Drakos, Ali M. Kutan</i>
B25-01	Monetary Convergence of the EU Candidates to the Euro: A Theoretical Framework and Policy Implications	<i>Lucjan T. Orłowski</i>
B24-01	Disintegration and Trade	<i>Jarko and Jan Fidrmuc</i>
B23-01	Migration and Adjustment to Shocks in Transition Economies	<i>Jan Fidrmuc</i>
B22-01	Strategic Delegation and International Capital Taxation	<i>Matthias Brückner</i>
B21-01	Balkan and Mediterranean Candidates for European Union Membership: The Convergence of Their Monetary Policy With That of the European Central Bank	<i>Josef C. Brada, Ali M. Kutan</i>
B20-01	An Empirical Inquiry of the Efficiency of Intergovernmental Transfers for Water Projects Based on the WRDA Data	<i>Anna Rubinchik-Pessach</i>
B19-01	Detrending and the Money-Output Link: International Evidence	<i>R.W. Hafer, Ali M. Kutan</i>

B18-01	Monetary Policy in Unknown Territory. The European Central Bank in the Early Years	<i>Jürgen von Hagen, Matthias Brückner</i>
B17-01	Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries	<i>Mark Hallerberg, Patrick Marier</i>
B16-01	Sources of Inflation and Output Fluctuations in Poland and Hungary: Implications for Full Membership in the European Union	<i>Selahattin Dibooglu, Ali M. Kutan</i>
B15-01	Programs Without Alternative: Public Pensions in the OECD	<i>Christian E. Weller</i>
B14-01	Formal Fiscal Restraints and Budget Processes As Solutions to a Deficit and Spending Bias in Public Finances - U.S. Experience and Possible Lessons for EMU	<i>Rolf R. Strauch, Jürgen von Hagen</i>
B13-01	German Public Finances: Recent Experiences and Future Challenges	<i>Jürgen von Hagen, Rolf R. Strauch</i>
B12-01	The Impact of Eastern Enlargement On EU-Labour Markets. Pensions Reform Between Economic and Political Problems	<i>Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum</i>
B11-01	Inflationary Performance in a Monetary Union With Large Wage Setters	<i>Lilia Cavallar</i>
B10-01	Integration of the Baltic States into the EU and Institutions of Fiscal Convergence: A Critical Evaluation of Key Issues and Empirical Evidence	<i>Ali M. Kutan, Niina Pautola-Mol</i>
B09-01	Democracy in Transition Economies: Grease or Sand in the Wheels of Growth?	<i>Jan Fidrmuc</i>
B08-01	The Functioning of Economic Policy Coordination	<i>Jürgen von Hagen, Susanne Mundschenk</i>
B07-01	The Convergence of Monetary Policy Between Candidate Countries and the European Union	<i>Josef C. Brada, Ali M. Kutan</i>
B06-01	Opposites Attract: The Case of Greek and Turkish Financial Markets	<i>Konstantinos Drakos, Ali M. Kutan</i>
B05-01	Trade Rules and Global Governance: A Long Term Agenda. The Future of Banking.	<i>Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum</i>
B04-01	The Determination of Unemployment Benefits	<i>Rafael di Tella, Robert J. McCulloch</i>
B03-01	Preferences Over Inflation and Unemployment: Evidence from Surveys of Happiness	<i>Rafael di Tella, Robert J. McCulloch, Andrew J. Oswald</i>
B02-01	The Konstanz Seminar on Monetary Theory and Policy at Thirty	<i>Michele Fratianni, Jürgen von Hagen</i>
B01-01	Divided Boards: Partisanship Through Delegated Monetary Policy	<i>Etienne Farvaque, Gael Lagadec</i>
2000		
B20-00	Breakin-up a Nation, From the Inside	<i>Etienne Farvaque</i>
B19-00	Income Dynamics and Stability in the Transition Process, general Reflections applied to the Czech Republic	<i>Jens Hölscher</i>
B18-00	Budget Processes: Theory and Experimental Evidence	<i>Karl-Martin Ehrhart, Roy Gardner, Jürgen von Hagen, Claudia Keser</i>
B17-00	Rückführung der Landwirtschaftspolitik in die Verantwortung der Mitgliedsstaaten? - Rechts- und Verfassungsfragen des Gemeinschaftsrechts	<i>Martin Seidel</i>
B16-00	The European Central Bank: Independence and Accountability	<i>Christa Randzio-Plath, Tomasso Padoa-Schioppa</i>
B15-00	Regional Risk Sharing and Redistribution in the German Federation	<i>Jürgen von Hagen, Ralf Hepp</i>
B14-00	Sources of Real Exchange Rate Fluctuations in Transition Economies: The Case of Poland and Hungary	<i>Selahattin Dibooglu, Ali M. Kutan</i>
B13-00	Back to the Future: The Growth Prospects of Transition Economies Reconsidered	<i>Nauro F. Campos</i>

B12-00	Rechtsetzung und Rechtsangleichung als Folge der Einheitlichen Europäischen Wahrung	<i>Martin Seidel</i>
B11-00	A Dynamic Approach to Inflation Targeting in Transition Economies	<i>Lucjan T. Orłowski</i>
B10-00	The Importance of Domestic Political Institutions: Why and How Belgium Qualified for EMU	<i>Marc Hallerberg</i>
B09-00	Rational Institutions Yield Hysteresis	<i>Rafael Di Tella, Robert MacCulloch</i>
B08-00	The Effectiveness of Self-Protection Policies for Safeguarding Emerging Market Economies from Crises	<i>Kenneth Kletzer</i>
B07-00	Financial Supervision and Policy Coordination in The EMU	<i>Deutsch-Franzosisches Wirtschaftspolitisches Forum</i>
B06-00	The Demand for Money in Austria	<i>Bernd Hayo</i>
B05-00	Liberalization, Democracy and Economic Performance during Transition	<i>Jan Fidrmuc</i>
B04-00	A New Political Culture in The EU - Democratic Accountability of the ECB	<i>Christa Randzio-Plath</i>
B03-00	Integration, Disintegration and Trade in Europe: Evolution of Trade Relations during the 1990's	<i>Jarko Fidrmuc, Jan Fidrmuc</i>
B02-00	Inflation Bias and Productivity Shocks in Transition Economies: The Case of the Czech Republic	<i>Josef C. Brada, Arthur E. King, Ali M. Kutan</i>
B01-00	Monetary Union and Fiscal Federalism	<i>Kenneth Kletzer, Jurgen von Hagen</i>
1999		
B26-99	Skills, Labour Costs, and Vertically Differentiated Industries: A General Equilibrium Analysis	<i>Stefan Lutz, Alessandro Turrini</i>
B25-99	Micro and Macro Determinants of Public Support for Market Reforms in Eastern Europe	<i>Bernd Hayo</i>
B24-99	What Makes a Revolution?	<i>Robert MacCulloch</i>
B23-99	Informal Family Insurance and the Design of the Welfare State	<i>Rafael Di Tella, Robert MacCulloch</i>
B22-99	Partisan Social Happiness	<i>Rafael Di Tella, Robert MacCulloch</i>
B21-99	The End of Moderate Inflation in Three Transition Economies?	<i>Josef C. Brada, Ali M. Kutan</i>
B20-99	Subnational Government Bailouts in Germany	<i>Helmut Seitz</i>
B19-99	The Evolution of Monetary Policy in Transition Economies	<i>Ali M. Kutan, Josef C. Brada</i>
B18-99	Why are Eastern Europe's Banks not failing when everybody else's are?	<i>Christian E. Weller, Bernard Morzuch</i>
B17-99	Stability of Monetary Unions: Lessons from the Break-Up of Czechoslovakia	<i>Jan Fidrmuc, Julius Horvath and Jarko Fidrmuc</i>
B16-99	Multinational Banks and Development Finance	<i>Christian E. Weller and Mark J. Scher</i>
B15-99	Financial Crises after Financial Liberalization: Exceptional Circumstances or Structural Weakness?	<i>Christian E. Weller</i>
B14-99	Industry Effects of Monetary Policy in Germany	<i>Bernd Hayo and Birgit Uhlenbrock</i>
B13-99	Financial Fragility or What Went Right and What Could Go Wrong in Central European Banking?	<i>Christian E. Weller and Jurgen von Hagen</i>
B12-99	Size Distortions of Tests of the Null Hypothesis of Stationarity: Evidence and Implications for Applied Work	<i>Mehmet Caner and Lutz Kilian</i>
B11-99	Financial Supervision and Policy Coordination in the EMU	<i>Deutsch-Franzosisches Wirtschaftspolitisches Forum</i>
B10-99	Financial Liberalization, Multinational Banks and Credit Supply: The Case of Poland	<i>Christian Weller</i>
B09-99	Monetary Policy, Parameter Uncertainty and Optimal Learning	<i>Volker Wieland</i>
B08-99	The Connection between more Multinational Banks and less Real Credit in Transition Economies	<i>Christian Weller</i>

- B07-99 **Comovement and Catch-up in Productivity across Sectors: Evidence from the OECD** *Christopher M. Cornwell and Jens-Uwe Wächter*
- B06-99 **Productivity Convergence and Economic Growth: A Frontier Production Function Approach** *Christopher M. Cornwell and Jens-Uwe Wächter*
- B05-99 **Tumbling Giant: Germany's Experience with the Maastricht Fiscal Criteria** *Jürgen von Hagen and Rolf Strauch*
- B04-99 **The Finance-Investment Link in a Transition Economy: Evidence for Poland from Panel Data** *Christian Weller*
- B03-99 **The Macroeconomics of Happiness** *Rafael Di Tella, Robert McCulloch and Andrew J. Oswald*
- B02-99 **The Consequences of Labour Market Flexibility: Panel Evidence Based on Survey Data** *Rafael Di Tella and Robert McCulloch*
- B01-99 **The Excess Volatility of Foreign Exchange Rates: Statistical Puzzle or Theoretical Artifact?** *Robert B.H. Hauswald*
- 1998**
- B16-98 **Labour Market + Tax Policy in the EMU** *Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum*
- B15-98 **Can Taxing Foreign Competition Harm the Domestic Industry?** *Stefan Lutz*
- B14-98 **Free Trade and Arms Races: Some Thoughts Regarding EU-Russian Trade** *Rafael Reuveny and John Maxwell*
- B13-98 **Fiscal Policy and Intranational Risk-Sharing** *Jürgen von Hagen*
- B12-98 **Price Stability and Monetary Policy Effectiveness when Nominal Interest Rates are Bounded at Zero** *Athanasios Orphanides and Volker Wieland*
- B11A-98 **Die Bewertung der "dauerhaft tragbaren öffentlichen Finanzlage" der EU Mitgliedstaaten beim Übergang zur dritten Stufe der EWWU** *Rolf Strauch*
- B11-98 **Exchange Rate Regimes in the Transition Economies: Case Study of the Czech Republic: 1990-1997** *Julius Horvath and Jiri Jonas*
- B10-98 **Der Wettbewerb der Rechts- und politischen Systeme in der Europäischen Union** *Martin Seidel*
- B09-98 **U.S. Monetary Policy and Monetary Policy and the ESCB** *Robert L. Hetzel*
- B08-98 **Money-Output Granger Causality Revisited: An Empirical Analysis of EU Countries (überarbeitete Version zum Herunterladen)** *Bernd Hayo*
- B07-98 **Designing Voluntary Environmental Agreements in Europe: Some Lessons from the U.S. EPA's 33/50 Program** *John W. Maxwell*
- B06-98 **Monetary Union, Asymmetric Productivity Shocks and Fiscal Insurance: an Analytical Discussion of Welfare Issues** *Kenneth Kletzer*
- B05-98 **Estimating a European Demand for Money (überarbeitete Version zum Herunterladen)** *Bernd Hayo*
- B04-98 **The EMU's Exchange Rate Policy** *Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum*
- B03-98 **Central Bank Policy in a More Perfect Financial System** *Jürgen von Hagen / Ingo Fender*
- B02-98 **Trade with Low-Wage Countries and Wage Inequality** *Jaleel Ahmad*
- B01-98 **Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline** *Jürgen von Hagen*
- 1997**
- B04-97 **Macroeconomic Stabilization with a Common Currency: Does European Monetary Unification Create a Need for Fiscal Insurance or Federalism?** *Kenneth Kletzer*
- B-03-97 **Liberalising European Markets for Energy and Telecommunications: Some Lessons from the US Electric Utility Industry** *Tom Lyon / John Mayo*
- B02-97 **Employment and EMU** *Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum*
- B01-97 **A Stability Pact for Europe** *(a Forum organized by ZEI)*

ISSN 1436 - 6053

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Strasse 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1732
Fax: +49-228-73-1809
www.zei.de