

Krämer, Hans R.

**Working Paper — Digitized Version**

## Rechtsprobleme des Europäischen Währungssystems

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 77

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Krämer, Hans R. (1981) : Rechtsprobleme des Europäischen Währungssystems, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 77, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48053>

**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.*

# Rechtsprobleme des Europäischen Währungssystems

von Hans R. Krämer

### A U S   D E M   I N H A L T

Ob und auf welchem Wege die monetäre Integration Europas verwirklicht werden kann, hängt auch von rechtlichen Überlegungen ab. Die Ausgestaltung des Europäischen Währungssystems wird erleichtert, wenn sie auf der Basis des EWG-Vertrages erfolgen kann, denn dann brauchen nur die Institutionen der Gemeinschaft tätig zu werden. Ist aber eine Vertragsänderung erforderlich, dann müssen die (zehn) Gesetzgeber der einzelnen Mitgliedstaaten zustimmen.

Eine Untersuchung der rechtlichen Voraussetzungen des EWS kommt zu folgendem Ergebnis:

- Einzelne Maßnahmen im Rahmen des EWS können auf spezielle Vorschriften des EWG-Vertrages gestützt werden, so
  - der finanzielle Beistand zugunsten von Mitgliedstaaten, die in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geraten sind, auf Art. 108,
  - gemeinsame Beschlüsse zur Gestaltung der Geld- und Kreditpolitik auf Art. 103.
- Die "allgemeine Ermächtigungsklausel" des Art. 235 ermöglicht weitere Maßnahmen, darunter
  - die (mengenmäßig und zeitlich) unbeschränkte Verwendung von ECU zum Saldenausgleich zwischen den Partnerstaaten,
  - die Verringerung der Bandbreiten der EG-Währungen untereinander.
- Die Ausstattung des EWS mit einer zentralbankähnlichen Einrichtung (Währungsfonds) und die Übereignung von Währungsreserven an den Fonds läßt sich dagegen nicht auf den EWG-Vertrag stützen. Auch Art. 235 ist hier nicht anwendbar. Zum endgültigen Ausbau des EWS - wie es bisher konzipiert ist - wird deshalb eine Vertragsänderung erforderlich.
- Die für die "Endphase" des EWS notwendige Änderung des EWG-Vertrages unterliegt in der Bundesrepublik Deutschland der Entscheidung des Bundestages. Diese Entscheidung erfolgt mit einfacher Mehrheit, und zwar auch dann, wenn der umfassende Verzicht auf währungspolitische Kompetenzen als verfassungsändernd anzusehen ist. Hier greift Art. 24 I des Grundgesetzes ein, der die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Gemeinschaft im einfachen Gesetzgebungsverfahren zuläßt.

## Rechtsprobleme des Europäischen Währungssystems

1. Die endgültige Einführung des Europäischen Währungssystems (EWS) war für März 1981 - spätestens zwei Jahre nach Beginn der Anlaufphase - vorgesehen. Nun ist sie verschoben worden<sup>1</sup>. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten noch nicht bereit sind, im erforderlichen Umfang auf Hoheitsrechte im währungspolitischen Bereich zu verzichten<sup>2</sup>.

Mit der Furcht vor Souveränitätseinbußen wird zwar meist nicht offen argumentiert, aber ist es inhaltlich etwas anderes, wenn die monetäre Vereinheitlichung abgelehnt wird, weil sie die gewohnte einzelstaatliche (Beschäftigungs-, Stabilitäts- usw.) Politik beeinträchtigt? Man kann sich auch fragen, ob die Forderung von Ideallösungen unter Ablehnung der zwangsläufig unvollkommenen kleinen Schritte und Kompromisse nicht im Ergebnis auf ein Festhalten an den nationalen Kompetenzen hinausläuft.

2. "Prinzipiell" ist fast jeder Politiker wie Wissenschaftler für die europäische Einigung - auch auf monetärem Gebiet und gerade dort, wie zahlreiche Stellungnahmen zur Wirtschafts- und Währungsunion zeigen<sup>3</sup>. Nur fehlt es an der Einigkeit über die Details. Im Streit der Meinungen werden dann sowohl ökonomische als auch außerökonomische Argumente benutzt, um die eigene Lösung zu begründen und andere Ansichten zu widerlegen. Eines der wichtigsten außerökonomischen Argumente zugunsten der monetären Integration ist der Hinweis auf die Notwendigkeit einer politischen Union, der auch die währungspolitische Einigung diene. Ernüchternd wird dagegen der - juristische - Einwand vorgebracht, der EWG-Vertrag sehe keine Währungsunion vor; darüber müßten die nationalen Parlamente, womöglich mit verfassungsändernder Mehrheit, entscheiden. Auf der anderen Seite wird

---

<sup>1</sup> In der Schlußfolgerung über die Arbeiten des Europäischen Rates vom 2. Dezember 1980 ("Europa-Archiv", 1980, D 7) wird das so ausgedrückt: "Der Europäische Rat bekräftigt seine Entschlossenheit, das Europäische Währungssystem weiter zu stärken, bis es im geeigneten Augenblick in die institutionelle Phase übergehen kann".

<sup>2</sup> Die damit verbundenen innenpolitischen Schwierigkeiten wurden besonders deutlich im Falle Frankreichs: "it might have meant that president Valérie Giscard d'Estaing would have been involved in a nasty dispute about renunciation of national monetary sovereignty in his election campaign" (J. Carr in "Financial Times" vom 12. Dezember 1980).

<sup>3</sup> Vgl. z. B. Giersch [1971]; Willgerodt et al., [1972]; Sachverständigengruppe "Wirtschafts- und Währungsunion" der Kommission der EG [1973a]; Working Group on European Monetary Union, "All Saint's Day Manifesto" [1975]; Vaubel [1978]; Cezanne, Möller [1979].

wiederum nach einer juristischen Begründung für ein möglichst leichtes Fortschreiten zur Währungsunion gesucht. Derartige Rechtsfragen im Hinblick auf das EWS sollen hier behandelt werden<sup>1</sup>.

3. Das Europäische Währungssystem (EWS), dessen Errichtung der Europäische Rat am 5. Dezember 1978 beschloß<sup>2</sup>, hat ein Rechtsproblem übernommen, das schon vor seiner Entstehung erörtert worden war. Da für die Anfangsphase des EWS der Europäische Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit (EFWZ) "mit der Verwaltung des neuen Währungssystems"<sup>3</sup> beauftragt wurde, sind die Fragen, die mit der Errichtung dieses Fonds zusammenhängen, für das EWS aktuell geblieben. Mit dem Anlaufen des EWS sind neue Probleme hinzugekommen, der Übergang in die zweite Phase wird weitere mit sich bringen, und eine Weiterentwicklung des Systems wird wiederum Rechtsfragen aufwerfen.

4. Fragt man nach den betroffenen Rechtskreisen, so gilt folgendes: Bei der Einführung und Ausgestaltung des Europäischen Währungssystems handelt es sich zunächst um Fragen des Gemeinschaftsrechts. Welche Vorschriften liegen den einzelnen Regelungen zugrunde? Soweit es um die Weiterentwicklung geht: Welche Vorschriften kommen als Grundlage für die geplanten Regelungen in Betracht? Dabei ist eine entscheidende Frage die, ob das System - wie es begonnen wurde und wie es weiterentwickelt werden soll - im Rahmen des EWS-Vertrages verwirklicht werden kann oder ob Vertragsänderungen erforderlich sind. Im ersten Fall brauchen nur die Gemeinschaftsorgane tätig zu werden, im zweiten ist der nationale Gesetzgeber einzuschalten.

Zwar zeigt die Geschichte der EG, daß auch die Rechtsetzung innerhalb der Gemeinschaft sehr langwierig sein kann und häufig nicht zum Erfolg führt. Das Vertragsänderungsverfahren ist aber in aller Regel noch langwieriger und mit noch größeren Unsicherheiten belastet. Wenn es auch nicht ausgeschlossen ist, daß die nationalen Parlamente größeren "Integrations-Elan" entfalten als die Vertreter der Regierungen im Ministerrat, so kann doch davon ausgegangen werden, daß sich eine Fortentwicklung der Gemeinschaft allgemein und auch auf dem Sektor der Währungspolitik leichter unter Benutzung des EG-internen Verfahrens bewerkstelligen läßt.

5. Sind Vertragsänderungen erforderlich, dann ist neben dem Gemeinschaftsrecht das nationale Recht zu prüfen. Das Gemeinschaftsrecht insofern, als dort Verfahren für die Vertragsänderungen vorgesehen sind<sup>4</sup>. Das nationale Recht ist berührt, weil die Änderungen bzw. die entsprechenden Verträge von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zu ratifizieren sind.

<sup>1</sup> Zu den ökonomischen Fragen vgl. in dieser Reihe Lehment [1978].

<sup>2</sup> Entschließung des Europäischen Rates vom 5. Dezember 1978 über die Errichtung des Europäischen Währungssystems (EWS) und damit zusammenhängende Fragen (Bulletin der EG, Nr. 12/1978, Ziff. 1.1.11).

<sup>3</sup> Verordnung (EWG) Nr. 3181/78 des Rates vom 18. Dezember 1978 über das Europäische Währungssystem (Amtsblatt EG 1978 L 379, S. 2).

<sup>4</sup> Für die Währungspolitik kommt Art. 236 EWG-Vertrag in Betracht. Vgl. aber auch Art. 96 EGKS-Vertrag und Art. 204 Euratom-Vertrag.

6. Beschränkt man sich auf die Bundesrepublik Deutschland, dann sind die Vorschriften des Grundgesetzes anzuwenden, die u. a. dafür maßgeblich sind, ob das entsprechende Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf, und dafür, ob für dieses Gesetz eine einfache oder eine verfassungsändernde Mehrheit im Bundestag erforderlich ist. Hierbei ist von besonderer Bedeutung, daß der Bund nach Artikel 24 GG Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen kann.

### I. Zur Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts

7. Das EWS ist ein vorläufiges System. Zwar war der Europäische Rat am 5. Dezember 1978 übereingekommen: "Am 1. Januar 1979 wird ein Europäisches Währungssystem errichtet"<sup>1</sup>. Aber abgesehen davon, daß der Beginn wegen eines Streites um den Währungsausgleich im Agrarbereich auf den 13. März 1979 hinausgeschoben wurde<sup>2</sup>, ist schon in der EntschlieÙung des Europäischen Rates vorzusehen, daß das System erst später "in ein endgültiges System einzubringen" sei<sup>3</sup>.

Dieser Beschluß, das EWS mit einer Anlaufphase zu beginnen, erlaubte es, eine Reihe von Problemen erst auf Grund längerer Erfahrung zu lösen - wie es auch im EWG-Vertrag geschehen ist. Dadurch, daß endgültige Entscheidungen vermieden wurden, konnte das System aber auch begonnen werden, ohne daß ein Vertragsänderungsverfahren für notwendig gehalten wurde. Das EWS ist nämlich rechtlich im wesentlichen auf Art. 235 EWG-Vertrag gegründet.

8. Die Verordnung (EWG) Nr. 3181/78 des Rates vom 18. Dezember 1978 über das Europäische Währungssystem<sup>4</sup> ist "gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 235"<sup>5</sup>. Diese vom Rat der Europäischen Gemeinschaften - also von einem Organ der EG - erlassene Verordnung verweist auf die frühere Verordnung Nr. 907/73 zur Errichtung des Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit<sup>6</sup> (EFWZ), weil der EFWZ eine Reihe von Aufgaben im Rahmen des Europäischen Währungssystems wahrnehmen soll. Verordnung Nr. 907/73 ist aber ebenfalls auf Art. 235 EWG-Vertrag gestützt. Sie dient ihrerseits als Grundlage für die Verordnung

<sup>1</sup> EntschlieÙung des Europäischen Rates vom 5. Dezember 1978, Ziff. A 1. 2.

<sup>2</sup> Die erforderlichen Abkommen zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten wurden am 13. März 1979 geschlossen (vgl. "Europäische Wirtschaft", Juli 1979, Nr. 3).

<sup>3</sup> EntschlieÙung vom 5. Dezember 1978, Ziff. A 1. 4.

<sup>4</sup> Amtsblatt EG 1978 L 379, S. 2 (zit.: VO 3181/78).

<sup>5</sup> Präambel zur VO 3181/78.

<sup>6</sup> Verordnung (EWG) Nr. 907/73 des Rates vom 3. April 1973. Amtsblatt EG 1973 L 89, S. 2 (zit.: VO 907/73).

Nr. 3180/78 zur Änderung des Wertes der Rechnungseinheit<sup>1</sup>. Alle drei Verordnungen (VO 907/73, 3180/78 und 3181/78) werden schließlich herangezogen in dem Abkommen zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten über die Funktionsweise des Europäischen Währungssystems<sup>2</sup> und in den zwei Beschlüssen (Nr. 12/79 und Nr. 13/79) des Verwaltungsrates des EFWZ vom 13. März 1979.

9. Lediglich einer der Rechtsakte, die im Zusammenhang mit der Errichtung des Europäischen Währungssystems erlassen wurden, bezieht sich nicht direkt oder indirekt auf Art. 235 EWG-Vertrag: Die Entscheidung des Rates vom 21. Dezember 1978<sup>3</sup> über den mittelfristigen finanziellen Beistand ist auf Artikel 103 und 108 EWG-Vertrag gestützt. Dagegen nennt die später erlassene Verordnung Nr. 1736/79 vom 3. August 1979 über Zinszuschüsse im Rahmen des Europäischen Währungssystems<sup>4</sup> als Rechtsgrundlage wiederum "insbesondere Artikel 235".

10. Artikel 235 des EWG-Vertrages lautet:

"Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erläßt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung die geeigneten Vorschriften".

Die Vorschrift ist schon in zahlreichen Fällen angewandt worden<sup>5</sup> und Gegenstand ausgiebiger juristischer Erörterungen gewesen<sup>6</sup>. Prüft man ihre Anwendbarkeit im Hinblick auf das Europäische Währungssystem, so kann man - wie es üblicherweise geschieht - mit der Frage beginnen, ob ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich erscheint . . . , und so fort gemäß der Reihenfolge im Text. Zweckmäßiger dürfte es aber sein, sich zunächst zu vergewissern, ob der Vertrag die erforderlichen Befugnisse nicht bereits vorsieht. Erstens kann die Anwendung von Art. 235 überhaupt erst in Betracht gezogen werden, wenn die fraglichen Befugnisse im Vertrag fehlen oder zumindest zu fehlen scheinen. Zweitens ist die Prüfung der zuerst genannten Tatbestandsmerkmale in den meisten Fällen schwierig, und es liegt nahe, sie erst vorzunehmen, wenn sie wegen fehlender Befugnisse überhaupt notwendig erscheint. Drittens läßt sich das Fehlen der notwendigen Befugnisse im Vertrag meist auf Grund rechtlicher Überlegungen ermitteln, während die Frage, ob zur Verwirklichung der Vertragsziele ein Tätigwerden der

<sup>1</sup> Verordnung (EWG) Nr. 3180/78 des Rates vom 18. Dezember 1978. Amtsblatt EG 1978 L 379, S. 1 (zit.: VO 3180/78).

<sup>2</sup> Abkommen vom 13. März 1979. Abgedruckt in "Europäische Wirtschaft", Juli 1979, Nr. 3, S. 105.

<sup>3</sup> Entscheidung 78/1041/EWG zur Änderung der Entscheidung vom 22. März 1971 über die Einführung eines Mechanismus für den mittelfristigen finanziellen Beistand. Amtsblatt EG 1978 L 379, S. 3.

<sup>4</sup> Amtsblatt EG 1979 L 200, S. 1 (zit.: VO 1736/79).

<sup>5</sup> Vgl. die Übersicht bei Everling [1976, S. 22].

<sup>6</sup> Literaturhinweise finden sich u. a. vor der Kommentierung des Art. 235 durch Ehring [1974] im Kommentar zum EWG-Vertrag. Eine Reihe von wichtigen Beiträgen enthält die Zeitschrift "Europarecht", Sonderheft 1976. Zur Anwendung des Art. 235 im Zusammenhang mit dem EWS vgl. Seidel [1979] und im Hinblick auf den EFWZ Ehlermann [1973].

Gemeinschaft erforderlich ist, wohl überwiegend mit Hilfe ökonomischer und politischer Kriterien beantwortet werden muß. Schließlich scheint es bei der Einführung bzw. Prüfung neuen EWG-Rechts angemessen, die Reihenfolge einzuhalten:

- Rechtsetzung auf Grund besonderer Befugnisse im Vertrag,
- Rechtsetzung auf Grund von Art. 235,
- Rechtsetzung durch Ergänzung bzw. Änderung des Vertrages.

11. Der EWG-Vertrag enthält besondere Befugnisse, die zur Einführung oder zum Ausbau des Europäischen Währungssystems geeignet sind. Das zeigt sich schon daran, daß jedenfalls in einer Entscheidung zum EWS auf bestimmte Vorschriften des EWG-Vertrages Bezug genommen wird: Die Entscheidung des Rates über den mittelfristigen finanziellen Beistand ist - wie erwähnt - auf Art. 103 und 108 EWG-Vertrag gestützt, ebenso wie die Entscheidung aus dem Jahre 1971, mit welcher der "Mechanismus für den mittelfristigen finanziellen Beistand" eingeführt wurde<sup>1</sup>.

In Art. 108 ist die Gewährung eines gegenseitigen Beistandes für Mitgliedstaaten, die in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geraten sind, vorgesehen. Art. 103 gibt der Gemeinschaft umfassende Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Konjunkturpolitik. Dazu gehören auch vorbereitende Maßnahmen wie die Bereitstellung von Kreditplafonds, um im Bedarfsfalle - bei akuten Zahlungsbilanzschwierigkeiten - sofort handeln zu können<sup>2</sup>. Auch noch andere Bestimmungen des EWG-Vertrages kommen als Grundlage für Regelungen zur Ausgestaltung des Europäischen Währungssystems in Betracht, insbesondere Art. 105, der die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten behandelt, oder die Vorschriften in dem Kapitel über den Kapitalverkehr. Sie alle sind vor Anwendung von Art. 235 zu prüfen.

12. Dabei geht es nicht nur darum, ob der Vertrag an anderer Stelle Befugnisse zur Regelung der fraglichen Materien enthält, sondern auch darum, ob diese Befugnisse ausreichend sind, um die angestrebten Ziele zu verwirklichen. Im Zusammenhang mit dem EWS stellt sich etwa die Frage, ob mit Art. 105 Abs. 1, welcher der Kommission die Befugnis verleiht, Empfehlungen zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik abzugeben<sup>3</sup>, die Anwendung von Art. 235 auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik ausgeschlossen wird. Für eine solche Ansicht könnte vorgebracht werden, daß die Mitgliedstaaten bei Vertragsabschluß vermutlich darüber einig waren, ihre nationale Zuständigkeit für die Wirtschaftspolitik möglichst wenig durch die Gemeinschaft einschränken zu lassen<sup>4</sup>. Ein Ausdruck dieses Willens sei eben, daß die Kommission hier lediglich (für die Mitgliedstaaten unverbindliche) Empfehlungen abgeben dürfe.

<sup>1</sup> Entscheidung 71/143/EWG. Amtsblatt EG 1971 L 73, S. 15.

<sup>2</sup> Vgl. dazu etwa Ehlermann [1974, Anm. II 2 d zu Art. 103 mit weiteren Nachweisen].

<sup>3</sup> Damit ist auch die Währungs- und Wechselkurspolitik erfaßt. Vgl. Ipsen [1972, S. 798] und Ehlermann [1974, Anm. II 1 a zu Art. 105 m. Nachw.].

<sup>4</sup> Sie konnten sich "nicht dazu durchringen" [Ehlermann, 1974, Anm. I 1 a zu Art. 105].

13. Eine derartige Auffassung würde jedoch dem Sinn des Art. 235 nicht gerecht. Da er selbst dann ein Tätigwerden der Gemeinschaft vorsieht, wenn im Vertrag überhaupt keine Befugnisse auf diesem Gebiet enthalten sind, muß ein solches Tätigwerden erst recht zulässig sein, wenn das Sachgebiet schon in den Regelungsbereich der Gemeinschaft einbezogen worden ist<sup>1</sup>. Dem entspricht auch die Praxis der Gemeinschaft: Der Rat hat sich durch Art. 105 nicht daran hindern lassen, zahlreiche Entscheidungen zur Währungspolitik auf Art. 235 zu stützen.

Ein Tätigwerden der Gemeinschaft nach Art. 235 ist also sowohl dann zulässig, wenn im EWG-Vertrag Befugnisse fehlen, die zur Verwirklichung eines Ziels des gemeinsamen Marktes erforderlich sind, als auch dann, wenn die im Vertrag vorgesehenen Befugnisse dafür unzureichend sind<sup>2</sup>.

14. Kann davon ausgegangen werden, daß der Vertrag "die erforderlichen Befugnisse" in diesem umfassenden Sinne nicht vorsieht, dann ist zu prüfen, ob die übrigen Voraussetzungen des Art. 235 vorliegen. Es kommt also darauf an, ob ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich erscheint, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen.

15. Das Ziel, das angestrebt wird, muß im EWG-Vertrag bereits vorgesehen sein<sup>3</sup>. Für die "engere währungspolitische Zusammenarbeit . . . ., die zu einer stabilen Währungszone in Europa führt"<sup>4</sup>, ist das der Fall. Sie wird in Art. 105 Abs. 2 ausdrücklich genannt: Dort ist von der Koordinierung der Währungspolitik der Mitgliedstaaten in dem für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlichen Umfang die Rede. In diesem Sinne wurden von der Gemeinschaft bereits zahlreiche Beschlüsse gefaßt<sup>5</sup>. Jetzt geht es darum, die bestehende Zusammenarbeit zu verstärken und evtl. in bestimmter Richtung festzulegen - so in dem Bemühen um "größere innere und äußere Stabilität"<sup>6</sup>.

16. Die Frage ist nun, ob zu diesem Zweck die Gemeinschaft neue Befugnisse braucht, oder ob Maßnahmen genügen, die von den Mitgliedstaaten, ihren Dienst-

<sup>1</sup> "Auf keinen Fall schließt die Befugnis, eine Empfehlung auszusprechen oder eine Stellungnahme abzugeben, die Anwendung des Art. 235 aus" [Ehring, 1974, Anm. III 2 zu Art. 235].

<sup>2</sup> In beiden Fällen fehlt es an "erforderlicher Ermächtigung" [Ipsen, 1972, S. 434]. Vgl. auch Constantinesco [1977, S. 277] und Ehring [1974, Anm. III 2 zu Art. 235].

<sup>3</sup> Constantinesco [1977, S. 274]. "Art. 235 räumt den Gemeinschaftsorganen nicht die Befugnis ein, ein neues Ziel zu setzen" [ibid.].

<sup>4</sup> Abschnitt 2 "Währungspolitik" der Schlußfolgerungen von Bremen (6. und 7. Juli 1978).

<sup>5</sup> Vgl. die zahlreichen Dokumente, die in der Zusammenstellung des Währungsausschusses "Kompendium von Gemeinschaftstexten im Bereich der Währungspolitik", o. O., 1974, plus Nachtrag 1976, enthalten sind.

<sup>6</sup> Abs. A 1.3 der Entschließung vom 5. Dezember 1978. Es ging dem Europäischen Rat also nicht etwa nur um Wechselkursstabilität. Dem EWG-Vertrag (Art. 104 und 2) ist durchaus eine Verpflichtung zur währungspolitischen Stabilität zu entnehmen [Seidel, 1979, S. 20].



stellen oder Zentralbanken ergriffen werden. Daß zur Förderung der monetären Integration in der EG allgemein ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich erscheint, wird kaum bestritten werden. Zumindest die Koordinierung auf Gemeinschaftsebene ist ja sogar in Art. 105 EWG-Vertrag vorgeschrieben<sup>1</sup>. Unbestimmt ist lediglich das Ausmaß der Befugnisse, welche die Gemeinschaft auf dem Gebiet der Währungspolitik benötigt. Von der Beantwortung dieser Frage hängt es ab, ob im konkreten Fall die Ermächtigung des Art. 235 eingreift oder nicht. Dabei geht es nicht um eine allgemeine Feststellung wie die, daß die Verwirklichung von Vertragszielen angestrebt werde. Es ist vielmehr jeweils im einzelnen zu untersuchen, ob eine (vorgesehene bestimmte) Maßnahme der Verwirklichung dieser Ziele dient.

## II. Die Ausstattung und Verwendung der ECU

17. Von den im Rahmen des EWS vorgesehenen Maßnahmen behandelte der Europäische Rat als erstes die ECU und ihre Funktionen. Nach Absatz 2 der Erschließung vom 5. Dezember 1978 war die ECU zu verwenden

- a) als Bezugsgröße (numéraire) für den Wechselkursmechanismus,
- b) als Grundlage für den Abweichungsindikator,
- c) als Rechengröße (denominator) für Operationen im Interventions- und im Kreditmechanismus,
- d) als Instrument für den Saldenausgleich zwischen den Währungsbehörden der Europäischen Gemeinschaft.

18. Dementsprechend wurde mit Verordnung vom 18. Dezember 1978 der Wert der ECU festgelegt, und zwar wurde sie "als ein Korb der Währungen der Mitgliedstaaten" definiert, in den bestimmte Beträge der einzelnen EG-Währungen eingehen<sup>2</sup>. Gleichzeitig wurde beschlossen, daß der Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit (EFWZ) die so definierte ECU in seinen Transaktionen verwendet<sup>3</sup>. Auf Grund dieser Ermächtigung hat der Verwaltungsrat des EFWZ am 13. März 1979 die "Durchführungsvorkehrungen getroffen", nach denen die ECU gegen Einbringung von Gold und Dollar geschaffen<sup>4</sup> und nach denen die ECU für Zahlungen

<sup>1</sup> "Um die Koordinierung der Währungspolitik der Mitgliedstaaten in dem für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlichen Umfang zu fördern, wird ein Beratender Währungsausschuß eingesetzt". (Art. 105 Abs. 2).

<sup>2</sup> Art. 1 der VO 3180/78. (Dies ist eine Verordnung des Rates der EG.)

<sup>3</sup> VO 3181/78.

<sup>4</sup> Art. 2 des Beschlusses Nr. 12/79 des Verwaltungsrates der EFWZ.

zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten<sup>1</sup> und für den innergemeinschaftlichen Saldenausgleich verwendet wird<sup>2</sup>.

19. Im übrigen sind die Verwendungen der ECU im Abkommen zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten vom 13. März 1979 geregelt<sup>3</sup>. Im Hinblick auf die rechtliche Beurteilung ist hervorzuheben, daß dieses Abkommen zwischen den Notenbanken unmittelbar auf "Ersuchen" des Europäischen Rates<sup>4</sup> geschlossen wurde, während der Verwaltungsrat des EFWZ einer Ermächtigung durch den Rat der EG bedurfte. Hierdurch wird die abhängige Stellung des Fonds unterstrichen. Im Gegensatz zu der Position der Zentralbanken, die ihre Vereinbarung über den Wechselkursmechanismus, die sehr kurzfristige Finanzierung sowie die Schaffung, Verwendung und Verzinsung der ECU selbständig schließen konnten, hat der Verwaltungsrat des EFWZ keine eigene Entscheidungsbefugnis, die über die verwaltungsmäßige Erfüllung seiner Aufgaben hinausgeht<sup>5</sup>.

20. Bei der Beurteilung der ECU im Hinblick auf Art. 235 ist wichtig, daß sie keine endgültige Währungseinheit ist. Nach dem Abkommen zwischen den Zentralbanken werden ECU gegen Einbringung von Gold und Dollar geschaffen. Jede beteiligte Zentralbank hinterlegt 20 vH ihrer Goldbestände und ihrer Dollarreserven beim EFWZ und erhält dafür vom Fonds den entsprechenden Betrag in ECU gutgeschrieben<sup>6</sup>. Das geschieht aber in Form von revolving Dreimonatsswaps<sup>7</sup>, die erstens vierteljährlich erneuert werden müssen und zweitens nach Ablauf der Übergangsperiode aufgelöst werden, sofern die Zentralbanken nicht einstimmig einen entgegengesetzten Beschluß fassen<sup>8</sup>.

Der vorläufige Charakter der ECU zusammen mit der Tatsache, daß Schaffung und Verwendung unter der Kontrolle der Notenbanken erfolgen und keine endgültige Übertragung von Währungsreserven der Zentralbanken an den EFWZ vorgenommen wurde<sup>9</sup>, lassen die neue Währungseinheit (ECU) in erster Linie als ein Mittel erscheinen, das die monetäre Zusammenarbeit zwischen den Mitglied-

<sup>1</sup> Art. 3 des Beschlusses Nr. 12/79.

<sup>2</sup> Art. 4 des Beschlusses Nr. 12/79.

<sup>3</sup> Hahn [1979a, S. 353] charakterisiert dieses Abkommen als "in Stellvertretung und im Auftrag der Regierungen geschlossene völkerrechtliche Vereinbarung".

<sup>4</sup> Ziff. 6.3 und 6.4 der Entschließung vom 5. Dezember 1978.

<sup>5</sup> Vgl. dazu die Satzung des EFWZ (Anhang zu VO 907/73).

<sup>6</sup> Art. 17 Abs. 1 des Abkommens zwischen den Zentralbanken.

<sup>7</sup> Art. 17 Abs. 3 des Abkommens.

<sup>8</sup> Art. 20 Abs. 1 des Abkommens. Nachdem die Übergangszeit verlängert wurde, ist ein solcher Beschluß zu erwarten (vgl. die Schlußfolgerungen von der Tagung des Europäischen Rates vom 1. und 2. Dezember 1980 zum EWS).

<sup>9</sup> Zu den Beweggründen für die gewählte Ausgestaltung der ECU vgl. Riecke [1979].

staaten erleichtert<sup>1</sup>. Zwar wurde durch das Abkommen zwischen den Zentralbanken der EG-Länder eine Basis geschaffen, welche die Entwicklung in Richtung auf eine echte EG-Währung erleichtern könnte. Was aber den mit dem Abkommen vom 13. März 1979 erreichten Zustand angeht, so besteht aus juristischer Sicht kein Anlaß, daran zu zweifeln, daß das "erforderliche" Maß an währungspolitischer Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten nicht überschritten wurde<sup>2</sup>.

21. Wird die ECU stärker einer gemeinsamen Währung angenähert - erhält sie u. a. einen dauerhaften Charakter - dann ist diese Beurteilung zu überprüfen. Das ist schon notwendig angesichts des vom Europäischen Rat aufgestellten Programms, nach dem das endgültige Europäische Währungssystem "die uneingeschränkte Verwendung der ECU als Reserveaktivum und als Instrument für den Saldenausgleich mit sich (bringt)"<sup>3</sup>. Damit soll die ECU - allerdings nur im Verkehr zwischen den Zentralbanken der Gemeinschaft - Zahlungsmittel und Wertaufbewahrungsmittel werden.

Zwar wird sie auch in der Anlaufphase bereits in dieser Weise benutzt, die Verwendung ist bisher aber weder endgültig noch ist sie uneingeschränkt. Einerseits können die Dreimonatsswaps aufgelöst werden, und die verwendeten ECU müssen dann durch Gold oder Dollar (also durch "endgültige" internationale Zahlungsmittel) ersetzt werden. Andererseits brauchen die Zentralbanken Zahlungen in ECU nur in Höhe von 50 vH ihrer Forderungen (also nur in beschränktem Umfang) anzunehmen.

22. Die vom Europäischen Rat vorgesehene uneingeschränkte Verwendung als Zahlungsmittel zwischen den Zentralbanken und als Reserveaktivum setzt voraus, daß die Annahmepflicht nicht auf 50 vH der Forderungen begrenzt bleibt, ebenso wenig die Geltungsdauer auf zwei Jahre (oder einen anderen Zeitraum). Sowohl die Beschränkung der Annahmepflicht als auch die Zeitgrenze für den Bestand der ECU müßten wegfallen, wenn die Währungseinheit "definitiv" werden soll. Dazu müßte die ECU auch im Verhältnis zu den anderen Reserveaktiva attraktiv genug sein, um die Zentralbanken zu veranlassen, sie anstelle anderer internationaler Zahlungsmittel zu halten<sup>4</sup>. Endgültiges Zahlungsmittel kann die ECU nur sein, wenn die bisherige widerrufliche "Deckung" in eine dauerhafte verwandelt wird. Die bisher im Wege von Dreimonatsswaps von den Notenbanken zur Verfügung gestellten Währungsreserven müßten dem Fonds also auf jeden Fall ohne zeitliche Begrenzung, als Dauerregelung aber endgültig mit Dispositionsrecht übertragen werden [Gleske, 1980, S. 217; Kloten, 1981, S. 22]. Als Reserveaktiva akzeptierbar wären die ECU für die Notenbanken nur dann, wenn sich durch ihre Ansammlung die Liquiditätslage nicht verschlechterte. Das wäre aber nur dann der Fall, wenn die ECU im internationalen Zahlungsverkehr uneingeschränkt verwendbar wäre, entweder direkt oder nach Umtausch in die geforderten Zahlungsmittel - wohl vor allem in Dollar.

<sup>1</sup> Nach dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), "zielen" die Pläne für das EWS zunächst "auf die Angleichung der Geldpolitik der Mitgliedsländer" [SVR, 1978/79, Ziff. 345].

<sup>2</sup> Die Reserveübertragung mittels 3-Monats-Swaps ist "recht unproblematisch" [Hahn, 1979a, S. 353]. Sie ist "durch die Ermächtigung des Art. 235 EWG-Vertrag gedeckt" [Seidel, 1979, S. 22].

<sup>3</sup> Entschließung vom 5. Dezember 1978, Ziff. 1. 4.

<sup>4</sup> Sie muß "mindestens so attraktiv wie der Dollar" sein [Gleske, 1980, S. 217].

23. Da jedenfalls zunächst nicht davon ausgegangen werden kann, daß sie außerhalb der EG unbeschränkt als Zahlungsmittel angenommen werden, müßten die ECU also voll konvertierbar sein [Gleske, 1980, S. 217; Kloten, 1981, S. 22], wenn sie vergleichbare Liquiditätsreserven darstellen sollen. Würden aber die Zentralbanken das Recht erhalten, ECU unbegrenzt in Dollar oder Gold einzutauschen, dann könnte man andererseits kaum von einer endgültigen Übertragung von Währungsreserven auf den Fonds sprechen. Es könnten sich also weitere Maßnahmen als notwendig erweisen, etwa eine Verpflichtung der Notenbanken, trotz eventuell sinkender Liquiditätslage bestimmte Mindestbeträge von ECU zu halten, oder eine besonders attraktive Verzinsung oder es müßte nicht der volle Gegenwert der Währungsreserven in ECU gutgeschrieben werden.

Vermutlich ist auch die Beschränkung der Emission auf den Gegenwert von 20 vH der Währungsreserven in den Mitgliedstaaten nicht mit der Rolle vereinbar, die der Europäische Rat<sup>1</sup> der ECU zgedacht hatte. Längerfristig müßte an eine Emission nach Bedarf gedacht werden, insbesondere dann, wenn der Fonds für die Kreditvergabe im Rahmen der Beistandsmechanismen zuständig würde<sup>2</sup>. Eine solche Ausweitung der Funktionen setzt voraus, daß die 100-prozentige Deckung durch Gold und Dollar aus den Beständen der Mitgliedzentralbanken aufgegeben und eine Refinanzierungsmöglichkeit für den Fonds eingeführt wird.

24. Wahrscheinlich wären noch weitere Veränderungen gegenüber der Anlaufphase erforderlich, um die ECU dem "endgültigen System" nach den Vorstellungen des Europäischen Rates anzupassen. Die eben erwähnten Anpassungen zeigen aber bereits die grundsätzlichen rechtlichen Probleme, die dabei auftreten: Darf aufgrund von Art. 235 beschlossen werden, daß die beteiligten Notenbanken untereinander zur Erfüllung ihrer Forderungen unbeschränkt ECU annehmen müssen? Darf eine unbegrenzte Verlängerung der revolvingierenden Swaps oder die endgültige Abtretung von Währungsreserven der EG-Zentralbanken an den Fonds beschlossen werden? Die Anwendung von Art. 235 ist außerdem fraglich für eine Verpflichtung der Notenbanken, die erhaltenen ECU teilweise nicht in internationale Zahlungsmittel umzutauschen, und für ein eventuelles Recht des Fonds, sich bei den Notenbanken oder auf dem Markt weitere Mittel zu beschaffen.

25. Wirtschaftlich gesehen würde sich die Situation der Notenbanken nicht wesentlich ändern, wenn die 20 vH der Währungsreserven dauernd auf den Fonds übertragen würden, unabhängig davon, ob das durch zeitlich unbegrenzte revolvingierende Swaps geschieht oder durch endgültige Übereignung. Zwar könnte befürchtet werden, daß sich die Liquidität der Notenbanken verringert. Soweit die ECU konvertierbar ist, tritt diese Gefahr aber nicht ein. Im übrigen wäre der Liquiditätsverlust sehr gering oder gleich Null, wenn sich die ECU großer Beliebtheit als internationales Zahlungsmittel erfreuen sollte.

Unter diesen Umständen kann die Veränderung der Liquiditätslage infolge dauerhafter Transfers nicht als so schwerwiegend angesehen werden, daß sie die bisherigen Risiken entscheidend vergrößert. Deshalb würde die Stellung der beteilig-

<sup>1</sup> Jedenfalls in der EntschlieÙung vom 5. Dezember 1978.

<sup>2</sup> Ziff. 4.1 der EntschlieÙung vom 5. Dezember 1978. Vgl. dazu unten Ziff. 55 ff.

ten Notenbanken auch nicht erheblich beeinträchtigt, wenn sie sich verpflichteten, untereinander unbegrenzt ECU zur Erfüllung ihrer Forderungen anzunehmen. Das gleiche gilt für eine eventuelle Verpflichtung, bestimmte Mindestbeträge in ECU zu halten.

26. Gegenüber den nationalen Banken ist die Position der Zentralbank nicht davon berührt, in welcher Weise sie die beschlossenen Anteile an den Währungsreserven dem Europäischen Fonds zur Verfügung stellt. Vermutlich werden die notwendigen Änderungen auf der Basis von Beschlüssen des Rates durch Abkommen zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten bewerkstelligt. Solche Abkommen würden deren Stellung und Aufgaben<sup>1</sup> im nationalen Bereich nicht beeinträchtigen<sup>2</sup>. Auf Gemeinschaftsebene würde die endgültige und evtl. erhöhte Verpflichtung, ECU zu halten und im Zahlungsverkehr untereinander zu akzeptieren, die gegenseitige Abhängigkeit steigern und damit die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit. Darin liegt, wie in jeder Verpflichtung, eine Einbuße an Selbständigkeit, die aber schwerlich so gravierend ist, daß sie die Stellung der EG-Notenbanken grundlegend verändert.

27. Es fragt sich aber, ob bei dieser Betrachtungsweise genügend berücksichtigt wird, daß im Falle der Übereignung eines Teils der Währungsreserven auf den Fonds die Rechtslage erheblich anders ist als bei einer Überlassung im Wege der Swaps. Ist es auf Grund der Ermächtigung des Art. 235 zulässig, daß die beteiligten Notenbanken das Eigentum an einem Teil ihrer Gold- und Dollarbestände aufgeben und daß an diesen Beständen das Eigentum des Fonds begründet wird, womit auch ein Dispositionsrecht verbunden wäre? Diese Frage ist besonders im Hinblick auf den "Argwohn" von Vertretern der Notenbanken zu prüfen, "daß - für legitim gehaltene - kleine Schritte etwa im Rahmen der Minimallösung letztlich ein so großes Gewicht erhalten, daß es doch nicht beim Status quo bleibt und schließlich die Quantität kleiner De-facto-Kompetenzübertragungen im Hegelschen Sinne in Qualität umschlagen werde" [Kloten, 1981, S. 25]. Außerdem hat der Europäische Rat angekündigt, die uneingeschränkte Verwendung der ECU als Reserveaktivum und als Instrument für den Saldenausgleich solle "sowohl auf gemeinschaftlicher als auch auf einzelstaatlicher Ebene auf geeignete Rechtsvorschriften gegründet" werden<sup>3</sup>.

28. Die einzelstaatliche Ebene interessiert an dieser Stelle nicht. Was die gemeinschaftliche Ebene angeht, so wird dem Europäischen Rat nachgesagt, er habe mit dem Hinweis auf "geeignete Rechtsvorschriften" auf die Möglichkeit einer Vertragsänderung nach Artikel 236 hinweisen wollen. Das kann aus rechtlichen, aber

<sup>1</sup> Z. B. würde die Aufgabe der Deutschen Bundesbank, "die Währung zu sichern" (Art. 3 Bundesbank G), nicht berührt, wenn die bisher mittels Drei-Monats-Swaps dem EFWZ zur Verfügung gestellten Anteile an den Währungsreserven nunmehr endgültig übertragen würden.

<sup>2</sup> Wenn der Sachverständigenrat zu der "Überzeugung gelangt" ist, daß sich "die Chancen der Bundesbank, für einen stabilen Wert der Deutschen Mark zu sorgen, durch die Gründung des EWS gravierend verschlechtert haben" [SVR, 1979/80, Ziff. 318], so liegt das am Wechselkurssystem, nicht an der Übertragung von Währungsreserven.

<sup>3</sup> Ziff. 1.4 der EntschlieÙung vom 5. Dezember 1978.

auch aus politischen Gründen geschehen sein - vor allem, weil die nationalen Parlamente an einer Vertragsrevision beteiligt würden, wenn Art. 236 und nicht Art. 235 angewandt wird.

Solche politischen Gründe, sich nicht "an den nationalen Parlamenten vorbeizumogeln" mögen durchschlagend sein. Immerhin muß bedacht werden, wie schwierig und wie langwierig eine Vertragsänderung voraussichtlich sein wird. Es geht ja nicht nur um den Deutschen Bundestag; auch die Parlamente der anderen Mitgliedstaaten müßten entsprechende Gesetze annehmen.

29. Bei der rechtlichen Beurteilung einer Übereignung von Währungsreserven auf den Fonds ist es zweckmäßig, die beiden Aspekte des Eigentumsübergangs getrennt zu betrachten. Der Verzicht auf das Eigentum an einem Teil der Gold- und Dollarreserven durch die beteiligten Notenbanken scheint nämlich auch in rechtlicher Hinsicht durch die Ermächtigung des Art. 235 gedeckt zu sein. Dafür müssen allerdings die eben erwähnten liquiditätspolitischen Voraussetzungen gegeben sein. Ist das so, dann erhalten die beteiligten Notenbanken als Gegenleistung ECU, die (zumindest weitgehend) konvertierbar sind und zunächst untereinander, der Absicht nach aber auch international als Zahlungsmittel benutzt werden können. Wenn die ECU diese Eigenschaften haben, dann ist ihr Erwerb gegen Hergabe von Dollar oder Gold rechtlich kaum anders zu beurteilen als der Erwerb von Yen oder Schweizerfranken.

30. Ob dagegen Eigentum des Fonds an beträchtlichen Gold- und Dollarbeständen auf der Basis von Art. 235 begründet werden kann, ist zweifelhaft. Gerade wenn für die Notenbanken die "definitive" Hergabe eines Teils ihrer Währungsreserven gegen ECU ein rechtlich unbedenkliches Geschäft sein soll, muß die ECU Eigenschaften haben, die nur durch einen eigenständig behandelnden Fonds gesichert werden können. Diese Eigenschaften (insbesondere Konvertierbarkeit und Eignung als Reserveaktivum) hängen also von der Ausgestaltung des Fonds ab, die im Abschnitt V behandelt wird.

31. Hier ist nur noch auf den Fall einzugehen, daß die Anteile an Gold und Dollar auf einen Fonds ohne eigenständige Befugnisse, etwa den bestehenden EFWZ, übertragen werden sollten. Die damit drohende Liquiditätseinbuße könnte den Notenbanken schwerlich auf dem Wege über Art. 235 vorgeschrieben werden, der Fall dürfte aber wenig realistisch sein. Ohne die genannten Qualitäten der ECU und ohne eigenständige Befugnisse des Fonds, die diese Qualitäten sichern, wäre nicht recht einzusehen, wozu die Übereignung von Währungsreserven dienen sollte. Die Funktionen, die der Europäische Rat der ECU zugedacht hat, könnten auf diese Weise ohnehin nicht erreicht werden, und damit besteht auch keine Veranlassung für eine Übereignung der Gold- und Dollarbestände, die dem Fonds bisher in Form von Swaps überlassen wurden. Eine Verlängerung der Swaps würde dann völlig ausreichen. Gegen eine Verlängerung der Swaps auf Grund von Art. 235 bestehen aber keine Bedenken.

32. Einen weiteren Ausbau der Funktionen der ECU würde es bedeuten, wenn die neue Währungseinheit auch außerhalb der Zentralbanken benutzt würde. Die Entwicklung in dieser Richtung ist zwar anscheinend langsam, sie hat jedoch begonnen

[Jenkins, 1981, D 15]. In den Institutionen der Gemeinschaft, ihren Zahlungen, ihrem Budget, ihren Statistiken wird die ECU als Rechnungseinheit verwendet [Jenkins, 1981, D 15]. Aber auch einige private Banken haben Konten in ECU eröffnet und in dieser Rechnungseinheit Kredite gewährt<sup>1</sup>. Sollte (nach Übergang in die endgültige Phase des EWS) die ECU in der erwähnten Weise verfestigt werden<sup>2</sup>, dann dürfte die private Verwendung zunehmen. Ob das geschieht, hängt jedoch von den Marktteilnehmern ab und ist keine Rechtsfrage.

33. Anders wäre es natürlich, wenn die Benutzung der ECU im privaten Bereich vorgeschrieben, wenn die ECU also zu einer gesetzlichen Gemeinschaftswährung gemacht würde, oder gar zu der Gemeinschaftswährung. Diese Möglichkeit liegt zwar sehr fern, wird aber oft als die logische Endstufe der mit der Schaffung des EWS eingeleiteten Entwicklung angesehen. Damit verbunden stellt sich erneut die Frage nach der Anwendbarkeit des Artikels 235 EWG-Vertrag. Sollte danach sogar die Einführung einer europäischen Einheitswährung durch einstimmigen Beschluß des Rates zulässig sein, wenn das erforderlich erscheint, um eines der Ziele der Gemeinschaft zu verwirklichen?

Auch diese Frage ist hier noch nicht zu beantworten, denn eine gesetzliche Gemeinschaftswährung bedarf eines gemeinschaftlichen Emissionsinstituts, einer Europäischen Notenbank. Rechtliche Probleme aber, die mit der eventuellen Entwicklung vom Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit über den vorgesehenen Europäischen Währungsfonds zum möglichen Fernziel einer Europäischen Zentralbank zusammenhängen, werden im Abschnitt V untersucht.

### III. Der Wechselkurs- und Interventionsmechanismus im EWS

34. Der "Wechselkurs- und Interventionsmechanismus"<sup>3</sup> gehört zu denjenigen Bestandteilen der Währungspolitik, die im EWG-Vertrag ausdrücklich erwähnt werden. Nach Art. 107 Abs. 1 behandelt jeder Mitgliedstaat seine Politik auf dem Gebiet der Wechselkurse als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse. Diese

---

<sup>1</sup> "Viele europäische Großbanken nehmen ECU-Einlagen an, und einige haben bereits ECU-Kredite gewährt. Die Kommission unterhält ECU-Konten und hat Geldmarkttitel in ECU ausgegeben" [Jenkins, 1981, D 15].

<sup>2</sup> Die volle Konvertierbarkeit wird als besonders wichtig angesehen. Wegen weiterer Wünsche privater Investoren und des Berufshandels vgl. die "Ansichten der EG-Bankiersvereinigung", Neue Zürcher Zeitung vom 16. September 1980. Als wichtiges Hindernis wird die Konstruktion als "Korbwährung" angesehen. Vgl. dazu auch Riecke [1979, S. 351].

<sup>3</sup> Abschnitt 3 der EntschlieÙung vom 5. Dezember 1978.

Formulierung hat man so interpretiert, daß den EG-Ländern "grundsätzlich die Aktionshoheit auf dem Gebiet der Wechselkurse belassen" wurde<sup>1</sup>.

35. Ähnliches gilt im Hinblick auf Absatz 2, der bestimmt, was geschieht, wenn ein Mitgliedstaat seinen Wechselkurs in einer Weise ändert, die den Zielen von Art. 104 widerspricht. Für diesen Fall kann die Kommission andere EG-Länder, die durch ein solches Verhalten geschädigt werden, zu Schutzmaßnahmen ermächtigen. Hier ist also ebenfalls von der Wechselkurspolitik eines Mitgliedstaates die Rede. Zwar werden in der Vorschrift auch Kompetenzen der Gemeinschaft begründet, aber sie erschöpfen sich darin, die Ermächtigung zu Gegenmaßnahmen auszusprechen. Eine Wechselkurspolitik der EG wird nicht in Betracht gezogen<sup>2</sup>.

36. Aus Wortlaut und Inhalt von Art. 107 muß jedoch nicht entnommen werden, daß der Gemeinschaft jede eigene Politik auf dem Gebiet der Wechselkurse verwehrt sei. Die Kompetenz, eine Ermächtigung zur Abwehr gemeinschaftsschädigender Wechselkurspolitik zu geben, ist ein Hinweis. Diese Kompetenz ist aber offensichtlich nicht ausreichend. Es gibt auch eine gemeinschaftsschädigende Untätigkeit, nämlich dann, wenn eine Wechselkursänderung geboten erscheint, aber nicht vorgenommen wird.

Hier fehlt also eine Befugnis [Ipsen, 1972, S. 800], oder - mit den Worten des Art. 235 - die erforderlichen Befugnisse sind im Vertrag insoweit nicht vorgesehen. Andere Befugnisse der Gemeinschaft können notwendig werden. Ihre Übertragung auf die EG-Organen wäre allerdings ausgeschlossen, wenn Art. 107 ausdrücklich die Kompetenz der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Wechselkurse festgeschrieben hätte. Das ist jedoch nicht der Fall<sup>3</sup>. Entsprechend dem dynamischen Charakter des EWG-Vertrags wird auf zahlreichen Gebieten der Wirtschaftspolitik von der anfänglich ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zu einem Endstadium übergeleitet, das im voraus nicht genau festgelegt aber doch durch die Ziele des EWG-Vertrages bestimmt ist und Kompetenzen der Gemeinschaft erfordert.

37. Was die Währungspolitik und speziell die Wechselkurspolitik betrifft, ist besonders zu berücksichtigen, daß sich seit Abschluß des EWG-Vertrages das internationale Währungssystem grundlegend geändert hat. Damals galt unangefochten das System von Bretton-Woods, in das alle Mitgliedstaaten eingegliedert waren und das damit auch für die monetären Beziehungen der EG-Länder untereinander bestimmend war<sup>4</sup>. Insoweit bestand seinerzeit kein Regelungsbedarf im Gemeinschaftsrecht [Seidel, 1979, S. 19]. Seit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems hielten es die Mitgliedstaaten aber für notwendig, im Gemeinschaftsbereich die engeren währungspolitischen Bindungen, wie sie nach dem Abkommen

<sup>1</sup> So z. B. Ehlermann [1974, Ziff. I 1 a zu Art. 107].

<sup>2</sup> Dementsprechend wurde bei Freigabe und Änderung von Wechselkursen nicht auf Art. 107 Abs. 2 zurückgegriffen. Vgl. Ehlermann [1974, Ziff. I 2 b zu Art. 107].

<sup>3</sup> Art. 107 ist "kein Kompetenzvorbehalt zugunsten der Mitgliedstaaten" [Seidel, 1979, S. 19].

<sup>4</sup> Zum Stand von 1966 vgl. Krämer [1966, S. 7 ff.].



über den Internationalen Währungsfonds bestanden hatten, untereinander aufrechtzuerhalten<sup>1</sup>. Das könnte als der Versuch angesehen werden, die 1958 im EWG-Vertrag vorausgesetzten international-rechtlichen Bedingungen in das Gemeinschaftsrecht zu übernehmen.

38. Die Mitgliedstaaten gingen aber mit ihren Bestrebungen noch über die Erhaltung der früher zwischen ihnen (und darüber hinaus im internationalen Bereich) geltenden Bedingungen hinaus, wie die Beschlüsse und Pläne zur Gründung einer Wirtschafts- und Währungsunion zeigen<sup>2</sup>. Diese Pläne sind zwar gescheitert, sie sind aber ein Ausdruck dafür, daß nicht nur die Organe der Gemeinschaft, sondern auch die Regierungen der Mitgliedstaaten einen Bedarf zur intensiven Zusammenarbeit und zu einer gemeinschaftlichen Politik insbesondere auf dem Gebiet der Wechselkurse sehen.

39. Das ist eine Situation, wie sie bei Vertragsabschluß zwar nicht vorhersehbar war, aber in Rechnung gestellt werden mußte - eine der möglichen Entwicklungen im Rahmen des dynamischen Integrationsprozesses. Gerade für diesen Fall ist nun durch Art. 235 Vorsorge geschaffen worden. Erstens: Die Gemeinschaft hat keine (nur unbedeutende) Befugnisse auf dem Gebiet der Wechselkurspolitik. Zweitens: Ein Tätigwerden der Gemeinschaft wird nach übereinstimmender Meinung der EG-Organe und der Regierungen der Mitgliedstaaten für erforderlich angesehen.

40. Man muß sich fragen, ob dieser beobachtete Konsens ausreicht, um das Tatbestandsmerkmal "erforderlich" zu bejahen. Wenn man berücksichtigt, daß keine absolute Sicherheit beim Feststellen der Erforderlichkeit verlangt wird, sondern nur, daß nach pflichtgemäßem Ermessen<sup>3</sup> ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich erscheint, dann wird man kaum bezweifeln können, daß bei einer gerichtlichen Nachprüfung die beobachtete Haltung der Regierungen einschließlich der zahlreichen Überlegungen zur Wirtschafts- und Währungsunion als hinreichende Grundlage für eine Ermessensentscheidung nach Art. 235 angesehen würden. Mehr wird zur Begründung der Entscheidung, ein Tätigwerden der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Wechselkurse sei erforderlich (etwa in einem Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof), schwerlich verlangt werden, insbesondere da in den Plänen zur Wirtschafts- und Währungsunion usw. auch auf ökonomische Überlegungen eingegangen wurde<sup>4</sup>.

41. Es ergibt sich also, daß eine Entscheidung (Beschluß, Verordnung usw.) der Gemeinschaft über die Wechselkurspolitik auf Art. 235 gegründet werden kann,

<sup>1</sup> Ein wichtiges Beispiel dafür ist die Entscheidung des Rates vom 18. Februar 1974 "zur Erreichung eines hohen Grades an Konvergenz der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten der EWG" (Amtsblatt EG 1974 L 63, S. 16), insbes. Art. 7 ff.

<sup>2</sup> Vgl. den Überblick bei Krämer [1970a].

<sup>3</sup> Der Ermessensspielraum ist sehr weit. Vgl. z. B. Everling [1976, S. 13] und Constantinesco [1977, S. 273].

<sup>4</sup> Vgl. bereits für 1962 den von dem Abgeordneten Van Campen erstatteten Bericht (Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1962-63, Dokument 17), z. B. Ziff. 45.

fraglich ist aber, in welchem Umfang. Zunächst geht es um die Befugnisse, die für die Endphase des EWS vorgesehen sind, d. h. um den in der EntschlieÙung des Europäischen Rates vom 5. Dezember 1978 genannten "Wechselkurs- und Interventionsmechanismus". Der Mechanismus soll jedoch gegenüber der Anlaufphase nach der EntschlieÙung nicht verändert werden. Die Änderungen betreffen lediglich das Medium, das dem Wechselkurs- und Interventionsmechanismus zugrunde liegt, die ECU. Der Mechanismus selbst bleibt, wie er für die Anlaufphase eingeführt wurde - mit Leitkursen, obligatorischen Interventionen und Abweichungsindikator sowie der Verabredung, die Wechselkurse zwischen den Währungen der Mitgliedstaaten nur "im gegenseitigen Einvernehmen" zu ändern<sup>1</sup>. Nach den Feststellungen des Sachverständigenrates [1979/80, Ziff. 318] ist hieraus eine für die Stabilitätspolitik der Bundesbank bedenkliche Behinderung rechtzeitiger Paritätsänderungen entstanden. Obwohl die Bundesregierung (und nicht die Bundesbank) für Wechselkursänderungen zuständig ist, läuft es auf eine Erschwerung der stabilitätspolitischen Aufgabe der Bundesbank hinaus, wenn die Bundesregierung infolge der EG-internen Vereinbarung Paritätsänderungen, die als notwendig erachtet werden, nicht rechtzeitig vornehmen kann und die Bundesbank zu Interventionen verpflichtet bleibt. Internationale Rücksichten ähnlicher Art sind aber im Grunde nichts Neues, und ihre Intensivierung ist wohl keine Änderung der deutschen Geldverfassung<sup>2</sup>. Vom Europarecht her ergeben sich jedenfalls keine Bedenken gegen die Einführung des Wechselkursmechanismus in der bisherigen Form [Hahn, 1979a, S. 352 mit Nachw.].

42. Stellt man sich eine Weiterentwicklung der EWS nicht nur in die vorgesehene "endgültige Phase", sondern darüber hinaus vor, dann ist an eine weitere Verringerung der Bandbreiten, schließlich an unveränderliche Wechselkurse und die Einführung einer Einheitswährung zu denken<sup>3</sup>.

Eine weitere Verringerung der Bandbreiten unter den gegenwärtigen Satz von 2,25 vH dürfte - ebenso wie die Festlegung auf 2,25 vH - durch Vereinbarung zwischen den Notenbanken auf der Basis von Art. 235 EWG-Vertrag zulässig sein. Die Frage ist, ob auf dem Wege zu Bandbreiten von Null, d. h. zu festen Wechselkursen irgendwo eine Grenze liegt, wo das "erforderliche" Maß überschritten wird. Betrachtet man das Extrem, einen festen Wechselkurs zwischen den EG-Währungen, dann erfordert es ständige Interventionen seitens der Notenbanken und - um diese durchführen zu können - vermutlich eine erheblich erhöhte Interventionsmasse, also auch höhere Bereitstellungen für die sehr kurzfristige Finanzierung und den kurzfristigen Währungsbeistand. Solange aber die Mitgliedstaaten das Recht behalten, im Notfall den Wechselkurs ihrer Währung anzupassen, bleibt das bestehende System grundsätzlich erhalten.

<sup>1</sup> Abs. A 3.2 der EntschlieÙung des Europäischen Rates vom 5. Dezember 1978.

<sup>2</sup> Das gilt auch, wenn sich "de facto" die Gewichte in der Stabilitätspolitik "auf Kosten der autonomen Bundesbank und zugunsten der Bundesregierung" verschoben haben [SVR, 1978/79, Ziff. 358].

<sup>3</sup> Eine solche Entwicklung entspricht zahlreichen Vorschlägen, die zur Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion gemacht wurden. Vgl. die von Gehrman und Harmsen [1972] zusammengestellten Dokumente.

43. Aus den quantitativen Änderungen durch Verringerung der Bandbreiten würde erst dann eine qualitative Änderung, d. h. ein grundsätzlich anderes System, wenn Wechselkursänderungen innerhalb der Gemeinschaft ausgeschlossen würden. Bei unwiderruflich festen Wechselkursen könnten die einzelnen EG-Länder den Außenwert ihrer Währungen nur noch durch binnenwirtschaftliche Maßnahmen verteidigen. Auf eine nationale Wechselkurspolitik müßten sie verzichten, die nationale Wirtschaftspolitik müßte weitgehend "harmonisiert" werden<sup>1</sup>, ganz so, wie es sich in den ersten Debatten um die Wirtschafts- und Währungsunion die Anhänger der sog. Motor-Theorie vorstellten<sup>2</sup>.

44. Könnte dies als erforderlich zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft angesehen werden? Vergißt man einen Augenblick, daß es hier um die Anwendbarkeit von Art. 235 EWG-Vertrag geht, dann werden viele geneigt sein, diese Frage zu bejahen. Art. 2 - die grundlegende Zielbestimmung des EWG-Vertrages [Everling, 1976, S. 9 mit Nachw.] - nennt so allgemeine Ziele der Wirtschaftspolitik (harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, größere Stabilität, beschleunigte Hebung der Lebenshaltung, engere Beziehungen zwischen den Staaten), daß außerordentlich viele Maßnahmen ihrer Verwirklichung dienen können - darunter sicherlich auch die monetäre Integration. Dieser Auffassung waren jedenfalls vor zehn Jahren die verantwortlichen Minister der EG-Länder, als sie Pläne für die Entwicklung einer Wirtschafts- und Währungsunion vorlegten<sup>3</sup>. Meinungsverschiedenheiten bestanden nur im Hinblick darauf, ob und in welchem Ausmaß vor oder nach der Einführung absolut fester und garantierter Wechselkurse die Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft harmonisiert werden müßte<sup>4</sup>.

45. Zu den Voraussetzungen des Art. 235 gehört aber mehr. Ziel im Sinne dieser Vorschrift ist nicht alles, was zur Herstellung der europäischen Einheit erwünscht erscheint, auch wenn der EWG-Vertrag laut Präambel die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker schaffen soll. Ziel im Sinne von Art. 235 ist nicht einmal alles, was zur wirtschaftlichen Integration dienlich erscheint, sondern nur das, was im EWG-Vertrag als Ziel der Gemeinschaft angesprochen ist. Nur die Bereiche, die der Vertrag selbst der Verantwortung der Gemeinschaft unterstellt hat, werden von der Ermächtigung des Art. 235 erfaßt<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Zu der Fixierung der Wechselkurse müßten "verbindliche Verabredungen hinsichtlich einer aufeinander abgestimmten Geldmengenpolitik" treten [SVR, 1978/79, Ziff. 345].

<sup>2</sup> Vgl. dazu etwa den Plan des belgischen Finanzministers zur Wirtschafts- und Währungsunion, Brüssel, 27. Januar 1970 (hektographiert), Auszug in Gehrman, Harmsen [1972].

<sup>3</sup> Vgl. den Überblick bei Krämer [1970, Ziff. 24 ff.].

<sup>4</sup> Dafür z. B. der von Bundeswirtschaftsminister Schiller vorgelegte Plan in Ziff. 3 und 4 zu Stufe 4.

<sup>5</sup> Vgl. Tomuschat [1976, S. 64]. - Vgl. auch die Ablehnung "einer Art Kompetenz-Kompetenz" bei Ipsen [1972, S. 435].

Im Bereich der Wirtschaftspolitik hat die Gemeinschaft aber nur eine Koordinierungsaufgabe erhalten<sup>1</sup>, in der Wechselkurspolitik nur eine Art Kontrollbefugnis<sup>2</sup>. Unter diesen Umständen ist es weder zulässig, über Art. 235 den Mitgliedstaaten die eigenständige Gestaltung der Wirtschaftspolitik weitgehend unmöglich zu machen noch ihre Zuständigkeit für die Wechselkurspolitik des Inhalts zu berauben. Beides muß aber mit der Einführung unwiderruflich fester Wechselkurse verbunden sein<sup>3</sup>.

46. Zu demselben Ergebnis führt auch die Überlegung von Constantinesco [1977, S. 280], "Ziel-Struktur- und Qualitätsveränderungen der Gemeinschaft" dürften nur durch ausdrückliche Vertragsänderung vorgenommen werden. Die Einführung unwiderruflich fester Wechselkurse wäre sicherlich eine Qualitätsveränderung der Gemeinschaft, denn sie würde ihr praktisch die Zuständigkeit für die Wechselkurspolitik zuweisen, während nach den Einzelregelungen des EWG-Vertrages diese Zuständigkeit grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten liegt. Die de-facto-Verlagerung der Kompetenzen im Bereich der Wechselkurspolitik durch Anwendung von Art. 235 wäre außerdem eine Zieländerung<sup>4</sup>. Für die Auslegung dieser Vorschrift ist der Zielkatalog des Art. 2 nämlich nicht verwendbar, denn er ist so umfassend, daß er die Ermächtigung des Art. 235 nahezu unbegrenzt machen würde<sup>5</sup>. Das kann nicht gewollt sein, zumal damit das zur Vertragsänderung vorgesehene Verfahren des Art. 236 weitgehend gegenstandslos wäre. Nur die im Vertrag ausdrücklich präzisierten Ziele können also in Art. 235 gemeint sein.

Auf diese Begrenzung läuft es auch hinaus, wenn bei der Interpretation der Vorschrift berücksichtigt wird, daß die Zielverwirklichung "im Rahmen des Gemeinsamen Marktes" zu erfolgen hat<sup>6</sup>. In diesem Zusammenhang ist der Hinweis von Everling wichtig [Everling, 1976, S. 10], daß die umfassenden Ziele in Artikel 2 nicht etwa abstrakt genannt werden, sondern "durch Errichtung des Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten" zu fördern sind.

47. Unwiderruflich feste Wechselkurse können also nicht mit dem Verfahren des Art. 235 eingeführt werden. Daran ändert auch nichts, daß die Staats- und Regierungschefs auf der Pariser Gipfelkonferenz von Oktober 1972 die Absicht äußerten,

---

<sup>1</sup> Art. 105 EWG-Vertrag.

<sup>2</sup> Art. 107 EWG-Vertrag.

<sup>3</sup> Die Maßnahme "ist zum Scheitern verurteilt, wenn die Wechselkurse starrer sind, als bei dem jeweiligen Harmonisierungsstand der Währungspolitik zu vertreten wäre". (H. Giersch zur Einführung einer gemeinsamen Währung. In: Sachverständigengruppe "Wirtschafts- und Währungsunion", 1973, S. D II); Vaubel [1978, S. 35 mit Nachw.].

<sup>4</sup> Im Hinblick auf die Wirtschafts- und Währungsunion vgl. Meier [1973, S. 335].

<sup>5</sup> Zur Ablehnung von Art. 2 als Zielbestimmung vgl. die Literatur in Fußn. 9 bei Tomuschat [1976, S. 46].

<sup>6</sup> Vgl. dazu ausführlich Ehring [1974, insbes. S. 765].

bei der Ausdehnung der Tätigkeit der Gemeinschaft "alle Bestimmungen der Verträge einschließlich Art. 235 weitestgehend auszuschöpfen"<sup>1</sup>. Natürlich haben sie nur eine "Ausschöpfung" im Rahmen des Zulässigen gemeint.

48. Damit ist auch die Frage beantwortet - und zwar negativ beantwortet - ob eine einheitliche EG-Währung (also wohl der ECU als gesetzliches Zahlungsmittel) auf Art. 235 gestützt werden darf. Bei einer Einheitswährung würde das Wechselkursproblem innerhalb der Gemeinschaft ganz wegfallen und die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Wechselkurspolitik ganz erlöschen. Das kann erst recht nicht über Art. 235 bewerkstelligt werden, sondern nur durch Vertragsänderung gemäß Art. 236.

Die Bedenken von "Vertretern der Notenbanken" gegen die "Salami-Taktik" sind damit wenigstens teilweise ausgeräumt [Kloten, 1981, S. 25]. Kleine Schritte im vereinfachten Verfahren des Art. 235 können nicht dazu führen, daß ihre währungs-politischen Kompetenzen so lange ausgehöhlt werden, bis die Quantität in Qualität umschlägt. Der Umschlag in die "Qualität" unwiderruflich fester Wechselkurse oder der Einheitswährung findet nicht automatisch statt. Er muß ausdrücklich beschlossen werden, und das darf nicht nach Art. 235 geschehen<sup>2</sup>.

#### IV. Die Kreditmechanismen im EWS

49. Um eine Stabilisierung der Wechselkurse zu erreichen, bedarf es der Intervention seitens der Zentralbanken. Solche Interventionen sind in dem vom Europäischen Rat beschlossenen Wechselkurs- und Interventionsmechanismus vorgesehen<sup>3</sup> und dementsprechend zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten vereinbart worden<sup>4</sup>. Nach der EntschlieÙung des Rates besteht bei Erreichen der Interventionspunkte die Pflicht zur Intervention<sup>5</sup>, und zwar "grundsätzlich in Teilnehmerwährungen"<sup>6</sup>. Die Interventionen sind "zu den obligatorischen Interventionskursen unbeschränkt"<sup>7</sup>, und deshalb kann der Fall eintreten, daß die vorhandenen Devisenbestände nicht ausreichen. Für diesen Fall haben sich die beteiligten Zentralbanken gegenseitig "sehr kurzfristige Kreditfazilitäten in unbegrenzter Höhe" eröffnet<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Ziff. 15 der Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 20. Oktober 1972.

<sup>2</sup> In diesem Zusammenhang muß erwähnt werden, daß im Ratifikationsverfahren gem. Art. 236 vermutlich das Bundesbankgesetz in seiner jetzigen Fassung zur Disposition gestellt wird - was bei Anwendung von Art. 235 nicht der Fall ist.

<sup>3</sup> Ziff. 3.3 ff. der EntschlieÙung vom 5. Dezember 1978.

<sup>4</sup> Art. 2 des Abkommens vom 13. März 1979.

<sup>5</sup> Ziff. 3.4 der EntschlieÙung.

<sup>6</sup> Ziff. 3.3 der EntschlieÙung.

<sup>7</sup> Art. 2.2 des Abkommens zwischen den Zentralbanken vom 13. März 1979.

<sup>8</sup> Art. 6.1 des Abkommens. Vgl. dazu Ziff. 3.7 der EntschlieÙung des Europäischen Rates vom 5. Dezember 1978.

Die sehr kurzfristige Fazilität erscheint nicht unter der Überschrift "Kreditmechanismen", sondern wird beim Wechselkurs- und Interventionsmechanismus genannt. Da sie dazu dienen soll, die nötigen Mittel für Interventionen im Rahmen der Wechselkurspolitik bereitzustellen, kann sie als "Finanzierung" von den "eigentlichen" Krediten unterschieden werden, die der Europäische Rat in einem besonderen Kapitel behandelt<sup>1</sup>. Dort wurde beschlossen, die bestehenden Kreditmechanismen bis zu einem Betrag von 25 Milliarden ECU auszuweiten. Einstweilen (d.h. für die Anfangsphase) werden noch getrennte Höchstbeträge für den kurzfristigen und den mittelfristigen Beistand genannt - nämlich 14 bzw. 11 Mrd. ECU<sup>2</sup>. Für die Endphase des EWS ist aber vorgesehen, daß sie "zu einem einzigen Fonds zusammengefaßt" werden<sup>3</sup>.

50. Nach dem gegenwärtigen Stand (der Anfangsphase) ist die Kreditgewährung im EWS in unterschiedlicher Weise geregelt:

- a. Die sehr kurzfristige Finanzierung ist eine Fazilität zwischen den Zentralbanken mit unbeschränkter automatischer Kreditgewährung und feststehender Verzinsung<sup>4</sup>. Ebenfalls automatisch kann "auf Betreiben der Schuldnerzentralbank"<sup>5</sup> die Erstfälligkeit (regelmäßig nach 45 Tagen) verschoben werden. Erst die weitere Verlängerung erfordert eine Vereinbarung. Die Verwaltung erfolgt durch den EFWZ<sup>6</sup>.
- b. Den kurzfristigen Währungsbeistand gewähren sich die Zentralbanken untereinander<sup>7</sup>. Das geschieht im Rahmen von Höchstquoten, die im Abkommen zwischen den Zentralbanken festgelegt worden sind<sup>8</sup>, jeweils durch besondere Vereinbarung. Dieser Beistand wird ebenfalls durch den EFWZ verwaltet<sup>9</sup>.
- c. Der mittelfristige finanzielle Beistand besteht in Krediten, welche sich die Mitgliedstaaten bis zur Höhe der in Entscheidung vom 21. Dezember 1978 bestimm-

<sup>1</sup> Kapitel 4 der Entschließung vom 5. Dezember 1978.

<sup>2</sup> Ziff. 4.2 der Entschließung.

<sup>3</sup> Ziff. 4.1 der Entschließung.

<sup>4</sup> Abkommen zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten vom 10. April 1972 über die Verringerung der Bandbreiten zwischen den Währungen der Gemeinschaft (abgedruckt in EG, Währungsausschuß: Kompendium von Gemeinschaftstexten im Bereich der Währungspolitik, o. O., 1974, S. 58), geändert durch das Abkommen vom 13. März 1979.

<sup>5</sup> Art. 10 des Abkommens zwischen den Zentralbanken vom 13. März 1979.

<sup>6</sup> Art. 6.2 des Abkommens.

<sup>7</sup> Abkommen vom 9. Februar 1970 zur Errichtung eines Systems des kurzfristigen Währungsbeistands (abgedruckt in EG, Währungsausschuß: Kompendium ..., S. 65), geändert durch die Akte über den kurzfristigen Währungsbeistand vom 13. März 1979 (abgedruckt in "Europäische Wirtschaft", Nr. 3, Juli 1979, S. 110).

<sup>8</sup> Vgl. Anhang 1 zu der Akte vom 13. März 1979.

<sup>9</sup> VO 907/73 vom 3. April 1973 zur Errichtung eines Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit (Amtsblatt EG 1973 L 89, S. 2), Art. 3.

ten Bereitstellungsplafonds gegenseitig gewähren<sup>1</sup>. Er wird mit wirtschaftspolitischen Verpflichtungen verbunden, die der begünstigte Staat einzugehen hat<sup>2</sup>.

51. Diese Kreditmechanismen unterscheiden sich im wesentlichen hinsichtlich der Höchstbeträge (a. unbeschränkt, b. 14 Mrd. ECU, c. 11 Mrd. ECU), der Laufzeiten (a. 45 Tage mit Verlängerungsmöglichkeit um drei Monate, b. drei Monate mit Verlängerungsmöglichkeit um zwei mal drei Monate, c. zwei bis fünf Jahre) und hinsichtlich der Beteiligten (a. Zentralbanken, b. Zentralbanken, c. Mitgliedstaaten). Alle drei Mechanismen wurden anlässlich der Einführung des Europäischen Währungssystems nicht neu geschaffen, sondern nur ausgebaut (die Höchstbeträge bei b) und c) wurden aufgestockt, die Laufzeiten bei a) und b) verlängert und die ECU als Rechnungseinheit eingeführt). Somit ergab sich keine neue rechtliche Situation:

52. Die Abkommen über die sehr kurzfristige Finanzierung sowie über den kurzfristigen Währungsbeistand enthalten selbständige Beschlüsse der Zentralbanken über ihre zukünftige Zusammenarbeit. Es wird zwar auf Beschlüsse des Rates Bezug genommen, aus einigen Formulierungen geht aber hervor, daß es sich nicht etwa um die Durchführung von Weisungen des Rates handelt. Dem Abkommen vom 9. Februar 1970, das auf die Entscheidung des Rates vom 17. Juli 1969 über die Koordinierung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik "gestützt" ist, wurde ein Protokoll beigefügt, in dem es heißt:<sup>3</sup>

"Ein Präsident legt Wert auf die Feststellung, daß der Text des Abkommensentwurfs seines Erachtens dazu diene, ein zwischen den Zentralbanken der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geschlossenes Abkommen zu präzisieren. Dieser Text bedürfe nicht der Ratifikation durch die Parlamente, sondern werde zur Unterrichtung dem Rat der Europäischen Gemeinschaften mitgeteilt, der davon Kenntnis nehme, ohne ihn ändern zu können. Es steht also fest, daß jede beteiligte Zentralbank unbeschadet des Abkommens eine bilaterale Hilfe gewähren oder beantragen könne. Die Präsidenten nehmen diesen Standpunkt zur Kenntnis, dem sie sich im großen und ganzen anschließen".

53. Das Abkommen vom 10. April 1972 erfolgte "angesichts" der EntschlieÙung des Rates vom 21. März 1972<sup>4</sup>. Das Abkommen vom 13. März 1979 ist zwar auf die EntschlieÙung des Europäischen Rates vom 5. Dezember 1978 und drei Verordnungen des Rates "gestützt", darin liegt aber kein Hinweis auf ein verändertes

<sup>1</sup> Entscheidung des Rates vom 22. März 1971 über die Einführung eines Mechanismus für den mittelfristigen finanziellen Beistand (Amtsblatt EG 1971 L 73, S. 15) geändert durch Entscheidung vom 21. Dezember 1978 (Amtsblatt EG 1979 L 379, S. 3).

<sup>2</sup> Ein Beispiel enthält die Richtlinie vom 17. Dezember 1974 zur Gewährung eines mittelfristigen finanziellen Beistands an die Italienische Republik (Amtsblatt EG 1974 L 341, S. 51).

<sup>3</sup> Ausschuß der Präsidenten der Zentralbanken, Auszüge aus dem Protokoll über die 35. Sitzung (8.12.69). Abgedruckt in EG, Währungsausschuß: Kompendium ..., S. 70.

<sup>4</sup> Vgl. die Präambel des Abkommens.

Rechtsverhältnis der Zentralbanken gegenüber dem Rat. Die Rechtsakte des Rates, auf die sie sich bezogen haben, sind nicht als Weisungen anzusehen, und die Vereinbarungen von Regeln für die Zusammenarbeit bei der sehr kurzfristigen Finanzierung und dem kurzfristigen Währungsbeistand sind unabhängige Entscheidungen, welche die Präsidenten der Zentralbanken getroffen haben.

54. Was die Rechtsgrundlage für den mittelfristigen finanziellen Beistand angeht, so stützte sich der Rat bei seiner Einführung im Jahre 1971 insbesondere auf die Artikel 103 und 108 des EWG-Vertrages. Auf dieselben Vorschriften bezog er sich bei den Änderungen, die anlässlich der Einführung des Europäischen Währungssystems erforderlich wurden.

Beide Vorschriften erscheinen anwendbar. Während Art. 103 die allgemeine Ermächtigung enthält, Maßnahmen zur Koordinierung der Konjunkturpolitik zu treffen, wird der gegenseitige Beistand in Art. 108 ausdrücklich genannt. Voraussetzung ist, daß sich der Mitgliedstaat, dem der Beistand gewährt wird, in Zahlungsschwierigkeiten befindet. Diese Voraussetzung ist auch im Rahmen des EWS gegeben, denn die Zielsetzung und die Regeln bleiben wie bei der Einführung des Beistandes auf die Durchführung von Art. 108 gerichtet<sup>1</sup>.

55. Eine Veränderung in der rechtlichen Beurteilung der Kreditmechanismen ist erst für die Endphase des EWS zu erwarten. Wenn die Mechanismen - wie der Europäische Rat vorsieht - in einem einzigen Fonds zusammengefaßt werden, könnten vielleicht die Regeln beibehalten werden, nach denen die begünstigten Mitgliedstaaten für sehr kurze, kurze bzw. mittlere Fristen Kredite erhalten können. Die Entscheidungsträger können aber nicht in jedem Fall die gleichen bleiben<sup>2</sup>: Wird ein einheitlicher Fonds geschaffen, dann kann er den Präsidenten der Zentralbanken unterstellt werden (wie das bisher bei der kurzfristigen Finanzierung praktisch der Fall ist), oder dem Rat (der z. Zt. für die mittelfristige Kreditvergabe zuständig ist). Dabei würde das eine oder das andere Gremium seine bisherige Zuständigkeit verlieren. Auch andere Lösungen sind denkbar, vor allem die Errichtung eines selbständigen Fonds mit eigenen Befugnissen. Dann würden beide bisherigen Entscheidungsträger ihre Befugnisse ganz oder teilweise einbüßen.

56. Man kann sich kaum vorstellen, daß die Zentralbankpräsidenten die alleinige Zuständigkeit erhalten, denn dann müßten durch Vereinbarung zwischen den Zentralbanken dem begünstigten Mitgliedstaat wirtschaftspolitische Auflagen gemacht werden, wenn er den mittelfristigen Beistand (also den Fonds neuer Art, Abteilung drei) in Anspruch nimmt. Wahrscheinlicher ist, daß umgekehrt der Rat neben seinen bisherigen Zuständigkeiten auch solche im Bereich der (sehr) kurzfristigen Finanzierung erhält (wenn also der Fonds neuer Art, Abteilung eins oder zwei in Funktion tritt). Wird die Zuständigkeit für den einheitlichen Fonds auf diese Weise geregelt, dann ist damit eine Verminderung der Notenbankbefugnisse verbunden, und es muß überlegt werden, ob sie auf der Basis des EWG-Vertrages durchgeführt

<sup>1</sup> Bei der Gewährung mittelfristiger Kredite wird "Artikel 108 zugrunde gelegt". (Art. 1 der Entscheidung vom 22. März 1971).

<sup>2</sup> Es würde "zur Vermischung von Notenbank- und Regierungskompetenzen führen" [Gleske, 1980, S. 216].



werden könnte oder ob dazu eine Vertragsänderung erforderlich ist. Dabei wären auf der nationalen Ebene die Voraussetzungen für eine Vertragsänderung zu prüfen.

57. Ein "einzigem" Fonds, wie ihn der Europäische Rat in Aussicht genommen hat, wird aber meist mit der Entwicklung eines gemeinsamen Zentralbanksystems in Verbindung gebracht. Das entspräche den Absichten, die schon bei der Errichtung des Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit zum Ausdruck gebracht wurden. Danach sollte sich der Fonds "später in eine gemeinschaftliche Zentralbankorganisation eingliedern"<sup>1</sup>. Er sollte zur stufenweisen Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion beitragen, die in monetärer Hinsicht gekennzeichnet wäre entweder durch volle Konvertibilität bei unwiderruflichen Wechselkursen oder durch die Schaffung einer gemeinsamen Währung<sup>2</sup>.

#### V. Die Ausgestaltung des Europäischen Währungsfonds

58. Beim Ausbau der Institutionen, die mit monetären Aufgaben der Gemeinschaft betraut sind, ist demnach vom Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit (EFWZ) auszugehen. Zwar sind im selben Bereich auch der Währungsausschuß und der Ausschuß der Zentralbankpräsidenten tätig, aber deren Funktion besteht in der Koordinierung der Währungspolitik der Mitgliedstaaten<sup>3</sup> bzw. darin, die Zusammenarbeit zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten zu fördern<sup>4</sup>. Das schließt nicht aus, daß der Währungsausschuß und insbesondere der Ausschuß der Zentralbankpräsidenten auch an der Entwicklung eines EG-Zentralbanksystems mitwirken. Der institutionelle Ansatz, aus dem sich eine zentralbankähnliche Einrichtung entwickeln könnte, ist aber der EFWZ. Das zeigt sich deutlich in der Konstruktion des Fonds. Er ist einerseits zuständig für die Durchführung der bisher beschlossenen gemeinsamen Maßnahmen auf dem Gebiet der Währungspolitik. Andererseits ist seine Satzung so gestaltet, daß "sie eine allmähliche Ausweitung seiner Funktionen gestattet"<sup>5</sup>, und seine Aufgaben werden als ausbaufähig anerkannt, in-

<sup>1</sup> Präambel der VO 307/73 zur Errichtung eines Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit.

<sup>2</sup> Ibid. Der entscheidende Unterschied zwischen beiden Formen - Wechselkursunion und Einheitswährung - liegt darin, daß "in einer Wechselkursunion Unsicherheit hinsichtlich der Unverrückbarkeit der Wechselkurse bestehen bleiben kann, solange noch jedes Land eine eigene Währung besitzt" [SVR, 1978/79, Ziff. 361].

<sup>3</sup> Vgl. Art. 105 Abs. 1 EWG-Vertrag und die Präambel der Satzung des Währungsausschusses (Amtsblatt EG 1958, S. 390).

<sup>4</sup> Art. 1 des Beschlusses des Rates vom 8. Mai 1964 über die Zusammenarbeit zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten der EWG (Amtsblatt EG 1964, S. 1206).

<sup>5</sup> Präambel zur VO 907/73.

dem sie zunächst nur für das "erste Stadium seiner Tätigkeit"<sup>1</sup> angegeben sind.

59. Die Tatsache, daß der Verwaltungsrat, der den Fonds leitet, aus den Mitgliedern des Ausschusses der Zentralbankpräsidenten besteht<sup>2</sup>, spricht nicht gegen, sondern eher für die Eignung des EFWZ als Ausgangspunkt zur Schaffung eines EG-Zentralbanksystems: Ein solches System wird am ehesten durch die allmähliche Zusammenfassung von Funktionen entstehen, welche bisher die nationalen Notenbanken wahrgenommen haben, und diese Zusammenfassung kann nur in einer geeigneten Verwaltungseinheit erfolgen, nicht aber in einem Ausschuß von Zentralbankgouverneuren, der seiner Zusammensetzung nach nur zur Leitung, nicht aber zur technischen Durchführung geeignet ist. Gerade wegen seiner Zusammensetzung kann er jedoch in der Art eines Zentralbankrats die Leitung einer Verwaltungseinrichtung übernehmen - wie es beim EFWZ der Fall ist.

60. Bisher hat der EFWZ nur technische Aufgaben. Nach der Verordnung Nr. 907/73 soll er für die Konzertierung sorgen, die zum guten Funktionieren des EG-Wechselkursystems erforderlich ist, ferner soll er die Salden aus den Interventionen der Zentralbanken multilateralisieren und ausgleichen und schließlich hat er die sehr kurzfristige Finanzierung und den kurzfristigen Währungsbeistand zu verwalten<sup>3</sup>. Später ist die Verwaltung der Gemeinschaftsanleihen dazugekommen<sup>4</sup>, und mit der Errichtung des EWS die Schaffung und Verzinsung der ECU<sup>5</sup>.

Für die Zukunft, d. h. für die Endphase des EWS, hat der Europäische Rat die Umwandlung des EFWZ in einen Europäischen Währungsfonds (EWF) vorgesehen<sup>6</sup>. Die Frage ist, auf welcher Rechtsgrundlage das geschehen kann.

61. Zur Ausgestaltung des vorgesehenen Europäischen Währungsfonds hat sich der Europäische Rat sowohl auf seiner Tagung in Bremen am 6. und 7. Juli 1978 als auch auf der Tagung in Brüssel am 5. Dezember 1978 geäußert. In Bremen wurde bestimmt, daß "die bestehenden Vereinbarungen und Einrichtungen in einen Europäischen Währungsfonds (EWF) konsolidiert werden"<sup>7</sup>. In Brüssel erfolgte der erwähnte Hinweis auf die Zusammenfassung der Kreditmechanismen und darauf, daß das System - und damit der Fonds - "auf geeignete Rechtsvorschriften gegründet"<sup>8</sup> werden soll.

62. Aus der Erwähnung geeigneter Rechtsvorschriften wird gelegentlich geschlossen, daß der Europäische Rat zur Gründung des EWF eine Vertragsänderung für erforderlich halte. Dem Text der EntschlieÙung ist das jedoch nicht zu entnehmen.

<sup>1</sup> Art. 3 der VO 907/73.

<sup>2</sup> Art. 1 der Satzung des EFWZ (Anhang zur VO 907/73).

<sup>3</sup> Art. 3 der VO 307/73.

<sup>4</sup> VO 397/75 über Gemeinschaftsanleihen (Amtsblatt EG 1975 L 45, S. 1).

<sup>5</sup> Kapitel III des Abkommens zwischen den Zentralbanken vom 13. März 1979 sowie Kapitel II des Beschlusses Nr. 12/79 des Verwaltungsrates des EFWZ.

<sup>6</sup> Ziff. 1.4 der EntschlieÙung des Europäischen Rates vom 5. Dezember 1978.

<sup>7</sup> Ziff. 4 der Anlage zu den Schlußfolgerungen der Präsidentschaft vom 6. und 7. Juli (abgedruckt in "Europäische Wirtschaft", Nr. 3, Juli 1979, S. 95).

<sup>8</sup> Ziff. 1.4 der EntschlieÙung vom 5. Dezember 1978.

Eine Vertragsänderung mit Zustimmung der nationalen Parlamente ist zwar dann "geeignet", wenn man die Beteiligung des Gesetzgebers in allen Mitgliedstaaten für erforderlich hält. Unter anderen Aspekten - dann nämlich, wenn man auf eine möglichst schnelle Ingangsetzung des EWS Wert legt - sind "geeignete Rechtsvorschriften" gerade diejenigen, die ein einfaches EG-internes Verfahren vorsehen.

Auf den Ausdruck "geeignete Rechtsvorschriften" kann sich mithin sowohl derjenige berufen, der die Parlamente bei der Schaffung des EWF einschalten will - vielleicht weil er dem EWS ablehnend gegenübersteht und Erschwerungen deshalb begrüßt -, als auch derjenige, der ein möglichst schnelles, einfaches Verfahren vorzieht. Der Ausdruck gibt also für die Beantwortung der Frage nach dem Verfahren zur Gründung des EWF nichts her. Insbesondere bedeutet er keine Festlegung auf eine Vertragsänderung, wobei daran erinnert werden kann, daß der Vorgänger des Europäischen Rates seinerzeit beabsichtigte, "alle Bestimmungen der Verträge einschließlich Art. 235 weitestgehend auszuschöpfen"<sup>1</sup>.

63. Im Rahmen der rechtlichen Prüfung muß also untersucht werden, ob der geplante Europäische Währungsfonds auf Art. 235 des EWG-Vertrages gegründet werden kann. Man kann davon ausgehen, daß das von der Ausgestaltung des Fonds abhängt, daß also die Anwendung von Art. 235 umso eher in Betracht kommt, je weniger Befugnisse der Fonds erhalten soll. Umgekehrt könnte man an der Anwendbarkeit der Vorschrift umso mehr zweifeln, je stärker der Fonds in seinen Funktionen und seinen Zuständigkeiten einer Zentralbank angenähert wird, womöglich einer Zentralbank mit weitgehender Autonomie wie die Deutsche Bundesbank.

64. Diesem Gedankengang entspricht die Kontroverse darüber, ob auf dem Wege über Art. 235 Einrichtungen mit eigener Entscheidungsbefugnis geschaffen werden dürfen. Diese Auseinandersetzung ist im Zusammenhang mit dem EWF deshalb relevant, weil ein zentralbankähnlicher Fonds Entscheidungsrechte braucht. Sie ist auch bereits anlässlich der Gründung des - allerdings wesentlich bescheideneren - EFWZ geführt worden, also auf dem Hintergrund währungspolitischer Fragen. Hinsichtlich des EFWZ vertrat Ehlermann [1973, S. 200] die Ansicht, hier läge ein wichtiges Beispiel vor, in dem mit Hilfe von Art. 235 Entscheidungsbefugnisse auf eine vertragsfremde Instanz übertragen worden seien. Dagegen hielt Everling [1976, S. 15] an der überwiegenden Auffassung fest, auf der Basis dieser Bestimmung dürften "keine neuen Organe mit der Befugnis, Rechtsakte gegenüber Mitgliedstaaten oder Bürgern zu setzen, geschaffen werden". Die Schaffung des EFWZ mit seinen Befugnissen auf währungspolitischem Gebiet hielt er indessen für zulässig nach Art. 235, aber nur deswegen, weil er darin keine Übertragung von Entscheidungskompetenzen sah [Everling, 1976, Fußn. 64].

65. Vergleicht man die Argumentation von Ehlermann und Everling, dann zeigt sich, daß die Unterschiede im Ergebnis nicht groß sind. Während nämlich Everling in den Befugnissen, die dem EFWZ übertragen wurden, gar keine Entscheidungskompetenzen sieht, bemüht sich Ehlermann um den Nachweis, daß es zwar

---

<sup>1</sup> Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 20. Oktober 1972, Ziff. 15.

Entscheidungsbefugnisse seien, der Ermessensspielraum aber klein genug sei, um das vom Europäischen Gerichtshof aufgestellte Kriterium zu erfüllen<sup>1</sup>, nämlich: Es dürfen nur genau umgrenzte Ausführungsbefugnisse, nicht dagegen Kompetenzen mit weiterem Ermessensspielraum übertragen werden<sup>2</sup>.

66. Erkennt man dieses Kriterium an, dann dürfte der vom Europäischen Rat vorgesehene EWF über Art. 235 kaum mit weiteren Befugnissen ausgestattet werden können, als sie der EFWZ bereits besitzt. Eine zentralbankähnliche Stellung jedenfalls ließe sich nicht auf diese Bestimmung gründen. Das wäre - aus anderen Gründen - auch dann zweifelhaft, wenn man der Argumentation Ehlermanns folgt. Um zu zeigen, daß der EFWZ nicht über allzu viel Ermessensspielraum verfügt, verweist er nämlich auf die "Lenkungsbefugnis" des Rates [Ehlermann, 1973, S. 201]. Diese Befugnis findet sich in der Satzung des Fonds<sup>3</sup>:

"Der Verwaltungsrat handelt bei der Verwirklichung der Ziele des Fonds im Rahmen der allgemeinen wirtschaftspolitischen Leitlinien, die der Rat auf Grund des Vertrages beschließt, und entsprechend den Richtlinien, die er einstimmig auf Vorschlag der Kommission erlassen kann".

Der Verwaltungsrat des EFWZ ist praktisch mit dem Ausschluß der Zentralbankpräsidenten der EG identisch<sup>4</sup>, der auch für die Leitung des EFW in Betracht kommt. Wenn nun diese Art der Leitung - der "Lenkungsbefugnis" des Rates unterworfen - als Modell für die Weiterentwicklung der währungspolitischen Institution der Gemeinschaft dienen sollte, dann würde die europäische Zentralbank schwerlich eine ähnlich unabhängige Stellung erhalten wie sie die Deutsche Bundesbank besitzt. De facto ist das allerdings nicht völlig ausgeschlossen, weil es dem Rat möglicherweise schwerfallen könnte, seine Lenkungsbefugnis in einer Weise auszuüben, die den Verwaltungsrat des Fonds (oder wie immer das Gremium in der Zukunft benannt würde) stark einengt.

67. Der zitierte Artikel der Satzung des EFWZ verlangt nämlich Einstimmigkeit bei der Beschlußfassung des Rates. Für die allgemeinen wirtschaftspolitischen Leitlinien gilt das deswegen, weil sie auf Grund des Vertrages ergehen sollen und daher wohl nur nach Art. 103 Abs. 2 beschlossen werden können - mit den dort genannten Mehrheiten. Für die Richtlinien, die in Art. 2 der Satzung des EFWZ erwähnt werden, schreibt die Bestimmung selbst vor, daß sie einstimmig zu erlassen sind.

---

<sup>1</sup> Urteil in der Rechtssache 9/56, Sammlung der Rechtsprechung IV, S. 36 ff. und Leitsatz 8.

<sup>2</sup> Vor allem dürfen keine Befugnisse übertragen werden, "die je nach Art ihrer Ausübung die Verwirklichung einer ausgesprochenen Wirtschaftspolitik ermöglichen" [Ehlermann, 1973, S. 200].

<sup>3</sup> Art. 2 der Satzung des EFWZ (Anhang zu VO 907/73).

<sup>4</sup> Art. 1 der Satzung des EFWZ. Hinzu kommt ein Vertreter der für die Währungspolitik Luxemburgs zuständigen Behörden, der in Einzelfällen Stimmrecht hat (Art. 1 Abs. 3).

Vermutlich ist nicht zu bestreiten, daß die Forderung nach Einstimmigkeit die Beschlußfassung im Rat und damit die Lenkung des Fonds erschweren muß<sup>1</sup>. Ob daraus allerdings eine weitgehende de facto-Unabhängigkeit des Fonds (und evtl. eines gemeinschaftlichen Zentralbanksystems) entsteht, wie Ehlermann meint<sup>2</sup>, ist doch wohl zweifelhaft. Es kann auch der Fall eintreten, daß das System durch Leitlinien oder Richtlinien behindert wird, die der Rat aber mangels Einstimmigkeit nicht revidieren kann. Jedenfalls ist die Aussicht auf eine derartige de facto-Unabhängigkeit kaum geeignet, die Bedenken derjenigen zu zerstreuen, die für die europäische Zentralbank soviel Autonomie fordern, daß sie in ausreichendem Maße imstande ist, das Ziel der Währungsstabilität zu verfolgen.

68. Damit entfällt auch der Ausweg, dem Rat bei der weiteren Ausgestaltung des EWS sozusagen pro forma eine umfangreiche Lenkungsbefugnis einzuräumen, um dem Einwand zuvorzukommen, Art. 235 gestatte es nicht, dem EWF (oder der europäischen Zentralbank) Entscheidungsbefugnisse zu geben, die einen großen Ermessensspielraum enthalten. Man muß sich schon mit dem Einwand selbst auseinandersetzen, und der ist berechtigt. Wie Everling [1976, S. 15] hervorhebt, handelt es sich bei der Befugnis, nach Art. 235 Vorschriften zu erlassen, um eine vertragsgemäße Kompetenz, die nur im Rahmen des geltenden institutionellen Systems ausgenutzt werden kann. Damit ist ausgeschlossen, über Art. 235 Einrichtungen, die im EWG-Vertrag nicht vorgesehen sind, mit eigenständigen Entscheidungsbefugnissen auszustatten, jedenfalls nicht in dem Ausmaß, das zur Erfüllung der Aufgaben des vorgesehenen Europäischen Währungsfonds erforderlich ist. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß der Fonds nicht nur für die (sehr) kurzfristige Finanzierung, sondern auch für den mittelfristigen finanziellen Bestand zuständig sein soll.

69. Da Art. 235 für die Einsetzung des EWF somit nicht anwendbar ist, braucht zu dem grundsätzlichen Problem der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen nicht weiter Stellung genommen zu werden<sup>3</sup>. Ein gemeinsames Zentralbanksystem kann erst recht nicht über Art. 235 errichtet werden. Daraus ergibt sich, daß auch die Einführung einer gemeinsamen Währung nicht auf dem Wege über Art. 235 erfolgen kann, weil sie ein gemeinsames Zentralbanksystem voraussetzt.

---

<sup>1</sup> So fast wörtlich Ehlermann [1973, S. 201].

<sup>2</sup> Hält "die Furcht vor der qualifizierten Mehrheit" an, "so wird sich der Fonds und später das gemeinschaftliche Zentralbanksystem eines Tages einer de facto-Unabhängigkeit erfreuen, die keine Zentralbank in irgendeinem Mitgliedstaat genießt" [Ehlermann, 1973, S. 201].

<sup>3</sup> Es sei jedoch angemerkt, daß dieses Ergebnis der herrschenden Meinung entspricht [Everling, 1976, Fußn. 62] und mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs übereinstimmt.

## VI. Ausbau des EWS durch Vertragsänderung - Voraussetzungen im deutschen Recht

70. Kann die Errichtung des Europäischen Währungsfonds, wie er vom Europäischen Rat vorgesehen ist, nicht auf der Grundlage von Art. 235 EWG-Vertrag erfolgen, dann muß eine Vertragsänderung gem. Art. 236 in Betracht gezogen werden. Diese Änderung ist auf einer Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten zu vereinbaren und von den einzelnen EG-Ländern gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften zu ratifizieren<sup>1</sup> - in der Bundesrepublik Deutschland durch Gesetz<sup>2</sup>.

Will man den Vertrag ändern, kann man entweder so vorgehen, daß man die Aufgaben der neuen Institution "Europäischer Währungsfonds" genau umreißt oder aber dem Fonds eine allgemeine Kompetenz auf dem Gebiet der Währungspolitik zuweist. Das erste dürfte sich kaum empfehlen, weil dann bei Fortschreiten der monetären Integration erneut das Problem auftauchen könnte, ob es einer Vertragsänderung zur notwendigen Ausweitung der Tätigkeit bedarf. Der Fonds müßte also von vornherein mit ausbaufähigen Befugnissen ausgestattet werden, eventuell nach einem Stufenplan, bei dem der Rat dem Übergang von einer Stufe zur anderen mit bestimmten Mehrheiten zustimmen muß, wie es z. B. bei der Errichtung der Zollunion geschehen ist.

71. Welches Verfahren man auch wählt, so muß jedenfalls in dem Vertrag zur Einsetzung des Fonds die voraussichtliche Entwicklung - das Fernziel - berücksichtigt werden, schon um dem später möglicherweise erneuten Vorwurf zu entgehen, man habe sich an der politischen Entscheidung "vorbeimogeln" wollen. Das Fernziel bzw. der mögliche Endpunkt der Entwicklung, die schon auf Grund der geltenden Fassung des EWG-Vertrages eingeleitet wurde und mit einer Vertragsänderung intensiviert werden soll, ist in EG-Dokumenten mehrfach angedeutet worden: Auf der Haager Gipfelkonferenz vom 1. und 2. Dezember 1969 war nicht nur allgemein von einer Wirtschafts- und Währungsunion und der Zusammenarbeit in Währungsfragen die Rede, sondern es wurde auch ausdrücklich die Errichtung "eines europäischen Reservefonds" erwogen<sup>3</sup>.

In seiner Tagung vom 8. und 9. Juni 1970 hat sich der Rat u. a. folgende Schlußfolgerung des Werner-Berichts "zu eigen gemacht": Die Wirtschafts- und Währungsunion kann ihren Abschluß "in der Einführung einer einheitlichen Währung finden, welche die Unwiderruflichkeit des Prozesses gewährleistet"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Art. 236 Abs. 3 EWG-Vertrag.

<sup>2</sup> Art. 59 Abs. 2 GG.

<sup>3</sup> Ziff. 8 des Kommuniqués von Den Haag. (Dieses und die folgenden Dokumente sind abgedruckt in EG, Währungsausschuß: Kompendium . . . , S. 13.)

<sup>4</sup> Zusammenfassung der Ratsbeschlüsse der 116. Tagung vom 8. und 9. Juni 1970, dritter Absatz.

Dieselbe Bemerkung findet sich in der EntschlieÙung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. März 1971. Außerdem heißt es dort:<sup>1</sup>

"Die zu treffenden Maßnahmen sollen es ermöglichen, daß die Gemeinschaft am Ende dieses Prozesses

1. ...
2. einen eigenständigen Währungsraum im Rahmen des internationalen Systems bildet, der durch die volle und irreversible Konvertierbarkeit der Währungen, die Beseitigung der Bandbreiten der Wechselkurse und die unwiderrufliche Festsetzung der Paritätsverhältnisse - welche unerläßliche Voraussetzungen für die Schaffung einer einheitlichen Währung sind - gekennzeichnet ist und in dem ein einheitliches Zentralbanksystem tätig ist;
3. ..."

Die Schlußerklärung der Konferenz der Staats- bzw. Regierungschefs vom 21. Oktober 1972 bekräftigte den Willen der erweiterten europäischen Gemeinschaften, die Wirtschafts- und Währungsunion zu verwirklichen<sup>2</sup>. Bei dieser Gelegenheit beschlossen die Staats- und Regierungschefs, "daß spätestens zum 1. April 1973 durch einen auf den Vertrag gegründeten feierlichen Akt ein europäischer Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit errichtet wird"<sup>3</sup> - was auch tatsächlich mit der Gründung des EFWZ geschah.

In der Verordnung zur Errichtung des EFWZ<sup>4</sup> wird dann als Aufgabe des Fonds bezeichnet,

"... zur stufenweisen Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft beizutragen, die im Endstadium hinsichtlich ihrer monetären Aspekte durch folgendes gekennzeichnet wäre:

- entweder die volle und irreversible Konvertibilität bei unwiderruflichen Wechselkursen zwischen den Gemeinschaftswährungen
- oder die Schaffung einer gemeinsamen Währung".

72. Diese Texte machen hinreichend deutlich, was als Endstadium der monetären Integration in Betracht gezogen werden müÙte, wenn durch Vertragsänderung eine Institution geschaffen werden soll, welche die zum Erreichen der genannten Ziele notwendigen Befugnisse besitzt oder erhalten kann. Bei jeder Variante - ob einheitliches Zentralbanksystem mit gemeinsamer Währung oder irreversible Konvertibilität der EG-Währungen bei unwiderruflichen Wechselkursen - muß damit gerechnet werden, daß im Laufe der Zeit die währungspolitischen Kompetenzen auf die Gemeinschaft übergehen. Will man sich also nicht darauf beschränken, dem Euro-

<sup>1</sup> EntschlieÙung über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion, Absatz I 2.

<sup>2</sup> Schlußerklärung der Konferenz von Paris, Ziff. 1 des Abschnitts "Wirtschafts- und Währungspolitik".

<sup>3</sup> Ziff. 2 des Abschnitts "Wirtschafts- und Währungspolitik".

<sup>4</sup> VO 907/73, Präambel.

päischen Währungsfonds genau beschränkte Einzelbefugnisse zu geben<sup>1</sup>, dann muß anläßlich einer Vertragsänderung, welche die volle monetäre Integration ermöglicht, ein weitgehender Verzicht auf die nationale Währungshoheit erwogen werden.

73. In der Bundesrepublik Deutschland wird die Währungshoheit von der Bundesregierung und der Deutschen Bundesbank ausgeübt. Der Bund ist für das "Währungs-, Geld- und Münzwesen" zuständig<sup>2</sup>. Er hat gemäß Art. 88 des Grundgesetzes "eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank" errichtet. Die Aufgaben der Bundesbank sind im Bundesbankgesetz niedergelegt und sollen dem Ziel dienen, "die Währung zu sichern"<sup>3</sup>. Sie umfassen nicht die Gestaltung der Wechselkurse<sup>4</sup>, und wenn sich die Bundesbank an Einrichtungen beteiligen will, "die einer übernationalen Währungspolitik oder dem internationalen Zahlungs- und Kreditverkehr dienen", bedarf sie der Zustimmung der Bundesregierung<sup>5</sup>.

74. Aus dieser Kompetenzverteilung ergibt sich ein Teil der innerstaatlichen Problematik infolge der Errichtung des Europäischen Währungssystems, weil die Möglichkeiten zur "Sicherung der Währung" u. a. von der Gestaltung ihres Außenwertes abhängen. Nach dem Bundesbankgesetz sollen Konflikte in Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Bundesbank gelöst werden<sup>6</sup>. Die Einigung wird aber erschwert, wenn die Bundesregierung in ihrer Entscheidung nicht mehr frei ist, sondern den Wechselkurs der D-Mark nur noch im Einvernehmen mit ihren Partnern im EWS ändern kann - wie es in der Entschließung des Europäischen Rates vom 5. Dezember 1978 vorgesehen ist<sup>7</sup>. Aufgrund der Interventionspflicht der Bundesbank kann das auf eine "Unterordnung der deutschen Geldpolitik unter die Erfordernisse einer Aufrechterhaltung bestimmter Wechselkurse" [SVR, 1978/79, Ziff. 358] hinauslaufen - und zwar auf eine von den Partnern der EWG mitbestimmte Unterordnung.

Im Interesse der deutschen Stabilitätspolitik ist das bedenklich, wie eine Überprüfung der Erfahrungen durch den Sachverständigenrat bestätigt hat [SVR, 1979/80, Ziff. 318]. Es ist aber rechtlich nicht zu beanstanden<sup>8</sup>, denn die Bundesregierung ist durch das Bundesbankgesetz nicht gehindert, im Rahmen ihrer Außenbeziehungen Verpflichtungen hinsichtlich der Wechselkurse einzugehen<sup>9</sup>. Im Falle des EWS ist außerdem anzumerken, daß nicht nur die Bundesbank zur Sicherung der Währung verpflichtet ist, sondern auch die Partner des EWS auf eine Stabilitätspolitik fest-

<sup>1</sup> Für diesen Fall gelten die folgenden Erörterungen nur in dem Umfang, der durch die Befugnisse bestimmt wird, die der EWF erhalten soll.

<sup>2</sup> Art. 73 Ziff. 4 GG.

<sup>3</sup> § 3 BundesbankG.

<sup>4</sup> Vgl. §§ 14 ff. BundesbankG.

<sup>5</sup> § 4 BundesbankG.

<sup>6</sup> § 12 und 13 BundesbankG.

<sup>7</sup> Abs. A 3.2 der Entschließung.

<sup>8</sup> Vgl. Hahn [1979a, S. 351 f. mit Nachw.].

<sup>9</sup> Sie "soll" sich dabei allerdings mit dem Präsidenten der Bundesbank beraten (§ 13 Abs. 2 BundesbankG).



gelegt sind: zunächst grundsätzlich durch Art. 104 und 2 des EWG-Vertrages<sup>1</sup>, dann aber auch speziell durch die EntschlieÙung des Europäischen Rates vom 5. Dezember 1978<sup>2</sup>. Als Hinweis auf diese Haltung kann man die Ausgestaltung des Wechselkursmechanismus im EWS ansehen: Die Orientierung an einem Paritätsgitter wirkt eher stabilitätsfördernd als die an der "Korbeinheit" ECU<sup>3</sup>.

75. Im Hinblick auf die Fortentwicklung des EWS kann es wichtig sein, daß die Bundesbank im Grundgesetz erwähnt ist. Der Ausbau des Fonds und insbesondere die Errichtung einer europäischen Zentralbank würde eine Bestimmung des Grundgesetzes berühren, wenn dabei die Bundesbank ihre Stellung als Währungs- und Notenbank ganz oder teilweise einbüÙt. Damit stellt sich die Frage, ob evtl. das für Verfassungsänderungen vorgesehene Verfahren anzuwenden ist, wenn der Europäische Währungsfonds (oder eine andere zentralbankähnliche Institution) mit den für die monetäre Integration notwendigen (potentiellen) Befugnissen ausgestattet werden soll. Diese Frage stellt sich auch dann, wenn man in Art. 88 GG keine verfassungsrechtliche Sicherung der Bundesbankautonomie sieht<sup>4</sup>, denn auf jeden Fall geht es um die Übertragung (eines Teils) der deutschen Währungshoheit.

76. Für den Regelfall genügt bei Verträgen, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, die Zustimmung von Bundestag und u. U. Bundesrat in der Form eines Bundesgesetzes<sup>5</sup>, d. h. die einfache Mehrheit. Verträge, die Verfassungsänderungen mit sich bringen, bedürfen dagegen der verfassungsändernden Zwei-Drittel-Mehrheit<sup>6</sup>. Diese Erschwerung tritt jedoch dann nicht ein, wenn Art. 24 Abs. 1 anwendbar ist, nach welchem der Bund "durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen" kann.

Die Bestimmung war früher umstritten. Insbesondere im "Kampf um den Wehrbeitrag" anläÙlich des Beitritts der Bundesrepublik zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft wurde jedes Wort von Art. 24 GG debattiert<sup>7</sup>. Jetzt kann jedoch davon ausgegangen werden, daß die Bestimmung den deutschen Gesetzgeber ermächtigt, durch einfaches Gesetz für die Bundesrepublik auf die Ausübung von Hoheitsrechten

<sup>1</sup> Darauf weist Seidel [1979, S. 20] besonders hin.

<sup>2</sup> Abs. A 1.3 der EntschlieÙung.

<sup>3</sup> Der "Währungskorb" ist allerdings für den Abweichungsindikator maßgebend, aber eine Verpflichtung zur Intervention ist nur bei Erreichen der Interventionspunkte im Paritätengitter gegeben. (Vgl. Abschnitt 3 der EntschlieÙung vom 5. Dezember 1978.)

<sup>4</sup> So die wohl herrschende Meinung [Hahn, 1979, S. 354 mit Nachw.].

<sup>5</sup> Art. 59 Abs. 2 GG.

<sup>6</sup> Art. 79 Abs. 1 und 2 GG.

<sup>7</sup> Vgl. die Nachweise bei Krämer [1962, S. 57 ff.]. - Neuerdings hat Gramlich [1979] die Entstehung und Reichweite dieser Verfassungsbestimmung sorgfältig untersucht und dabei auch eingehend die früheren Streitpunkte behandelt.

zugunsten zwischenstaatlicher Einrichtungen zu verzichten<sup>1</sup>. Ebenso ist unzweifelhaft die EWG oder eine ihrer Institutionen - also auch der EWF - als zwischenstaatliche Einrichtung im Sinne von Art. 24 anzusehen<sup>2</sup> und Befugnisse auf währungspolitischem Gebiet als "Hoheitsrechte" [Gramlich, 1979, S. 133 m. Nachw.].

77. In der Debatte um die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion wurden jedoch Zweifel geäußert, ob die für ein gemeinschaftliches Zentralbanksystem notwendigen Kompetenzen nach dem vereinfachten Verfahren des Art. 24 GG "übertragen werden könnten". Scheuner [1971] wies darauf hin, daß heute die Wirtschafts- und Sozialpolitik im Mittelpunkt der staatlichen Politik stehe. "Wohlstand, Lebensstandard und Wachstum werden als Gradmesser der Entwicklung angesehen. Von ihnen hängt der Erfolg einer Regierung, zumeist auch ihr politisches Schicksal ab"<sup>3</sup>. Würden nun die Befugnisse, die für die Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik wesentlich sind, auf die Gemeinschaft übertragen, dann könnte der einzelne Mitgliedstaat die für sein weiteres Schicksal entscheidenden Maßnahmen nicht mehr selbstverantwortlich - souverän - ergreifen.

Die Schaffung einer einheitlichen Währung mit einem gemeinsamen Zentralbanksystem hätte eine bedeutsame Einschränkung der staatlichen Möglichkeiten zur Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik zur Folge. Die "Entscheidung über Wohlstand und Einkommen der Bürger" sei den Staaten dann weitgehend entzogen [Everling, 1971, S. 1483]. Unter diesen Umständen müßte man sich fragen, "ob die Ermächtigung des Art. 24 GG einen Schritt tragen würde, der die eigentliche Verfügung über die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in die Hand einer übernationalen Instanz legen würde" [Scheuner, 1971, S. 152].

78. Die Frage wurde seinerzeit nur gestellt, nicht beantwortet<sup>4</sup>. Neuerdings hat aber Gramlich [1979, S. 169] die nach seinen Worten "gewiß überraschende These" aufgestellt, schon jetzt könne "Art. 24 Abs. 1 GG zu Zwecken weiterer (klein) europäischer Integration keine Anwendung mehr finden" [Gramlich, 1979, S. 169]. Er begründet diese These nicht speziell mit der wirtschaftspolitischen Bedeutung eines gemeinschaftlichen Zentralbanksystems, sondern generell mit dem Hinweis auf die "Hoheits-Bilanz, wonach ein Transfer in seiner Breite Grenzen haben müsse" [Gramlich, 1979, S. 168].

<sup>1</sup> Zu dem rechtlichen Vorgang bei der "Übertragung" vgl. Maunz im Kommentar zum Grundgesetz, Randnr. 7 zu Art. 24; ferner die zahlreichen Nachweise bei Gramlich [1979, S. 151, Fußn. 283]. Ist einmal die "Übertragung" erfolgt, dann werden auch künftig Grundgesetzänderungen entbehrlich, wenn der Einrichtung - etwa dem EWF - später weitere Befugnisse auf währungspolitischem Gebiet zuwachsen [Gramlich, 1979, S. 157 m. Nachw.].

<sup>2</sup> Siehe auch Gramlich [1979, S. 146].

<sup>3</sup> Scheuner [1971, S. 150]. Ähnlich Everling [1971, S. 1484]: "Wirtschaftspolitik ist Politik. Sie entscheidet über das Schicksal von Regierungen, von ihr hängt auch in erheblichem Umfang das Schicksal des Volkes ab".

<sup>4</sup> Everling selbst weist erneut darauf hin, daß Art. 24 GG einen "sicher nicht uferlosen Spielraum" eröffne [Everling, 1976, S. 17].

Der Gedankengang ist etwa folgender: Die verfassungsmäßigen Organe der Bundesrepublik benötigten zur Wahrnehmung ihrer Gesamtaufgabe demokratischer Willensbildung, Leitung und Kontrolle ein Mindestmaß an Kompetenzen und Aufgaben. Deshalb müsse bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Einrichtungen ein Kernbereich von Kompetenzen zurückbehalten werden, und dazu ein Minimum an Aufgaben, "deren Organisierung die 'Staatlichkeit', die völkerrechtliche Souveränität der Bundesrepublik erst ausmacht" [Gramlich, 1979, S. 168].

Im Zusammenhang mit dieser Möglichkeit, daß die Bundesrepublik ihre Souveränität einbüßen könne, fürchtet Gramlich [1979, S. 168] eine Beeinträchtigung des Schutzes der Menschenwürde. Jedenfalls weist er darauf hin, daß dies eine Aufgabe der staatlichen Gewalt sei, wozu ihr notwendig ein Mindestmaß rechtlicher Potenz zukommen müsse. Ferner zitiert er Tomuschat, der "als Verfassungsproblem die staatliche Selbstbehauptung innerhalb ...internationale(r) Organisationen"<sup>1</sup> anführe.

Schließlich meint Gramlich [1979, S. 169], "die heutige bereits bestehende, jedoch unzulänglich ausgestaltete demokratische Legitimation bedürfe einer grundlegenden Umwälzung". Ehe diese eingetreten sei, dürften Organe einer Wirtschafts- und Währungsunion (und dazu gehöre ein europäisches Zentralbanksystem) nach Maßgabe des derzeit in der Bundesrepublik geltenden Verfassungsrechts keine Hoheitsrechte ausüben.

79. Diese Argumentation ähnelt auf anderer rechtlicher Ebene den Bedenken gegen eine übermäßige Anwendung des Art. 235 EWG-Vertrag. Hier wie dort wird befürchtet, daß mittels "Salami-Taktik" nach vielen kleinen - im einzelnen zulässigen - Schritten ein Zustand herbeigeführt werde, in dem Quantität in Qualität umschlägt. Bei dem vereinfachten Verfahren des EWG-Vertrages (gem. Art. 235) war es das Entstehen einer gemeinschaftlichen Währungshoheit, bei dem vereinfachten Verfahren des Grundgesetzes (gem. Art. 24) ist es die Weggabe eines für die Gestaltung des politischen Geschicks der Bundesrepublik wesentlichen Teils deutscher Hoheitsrechte.

Gramlich meint, das Maß sei bereits jetzt voll, und jede weitere Abgabe von Hoheitsrechten an die EG überschreite das nach Art. 24 GG Zulässige, auch die Übertragung weiterer Befugnisse auf währungspolitischem Gebiet. Die Bedenken von Scheuner und Everling dagegen beziehen sich nur auf einen massiven (wohl den vollständigen) Verzicht auf die deutsche Währungshoheit zugunsten der EG.

80. Gramlichs Auffassung, daß die Ermächtigung von Art. 24 Abs. 1 erschöpft sei, soweit es um die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften geht, kann ich nicht zustimmen. Es kann dahingestellt bleiben, ob nach

---

<sup>1</sup> Gemeint ist Leitsatz 10 a) von Tomuschats Referat in Basel. Dort werden aber Organisationen, die - wie die EWG - "dem Typ der Integrationsgemeinschaften angehören", ausdrücklich ausgenommen [Tomuschat, 1978, S. 7].

der Bestimmung wirklich der Bundesrepublik ein Minimum an Kompetenzen erhalten bleiben muß, um die völkerrechtliche Souveränität zu bewahren. Auf jeden Fall ist nicht einzusehen, inwiefern dieses Mindestmaß ausgerechnet dann unterschritten würde, wenn währungspolitische Befugnisse auf eine europäische Institution übertragen werden, die einer Zentralbank ähnelt oder sich zu einer Zentralbank entwickeln kann. Auch hierbei handelt es sich ausschließlich um "Wirtschaftsvergemeinschaftung" [Ipsen, 1970, S. 6], d. h. die auf den wirtschaftlichen Bereich funktionell begrenzte Integration "unter Bewahrung echter Staatlichkeit ihrer Mitglieder" [Ipsen, 1970, S. 7].

Gerade der Hinweis auf das Monopol zu legaler physischer Gewaltanwendung - das ja die Bundesrepublik behält - zeigt, daß noch hinreichende Kompetenz-"Reste" übrig sind, um von "Staatlichkeit" sprechen zu können<sup>1</sup>. Ebenso ist nicht erkennbar, inwiefern den Organen der Bundesrepublik der Schutz der Menschenwürde erschwert werden könnte, wenn monetäre Befugnisse auf den EWF oder eine ähnliche Institution übertragen würden. Der Hinweis, daß die demokratische Legitimation der Europäischen Gemeinschaften im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten unzulänglich ausgestattet sei, dürfte im Hinblick auf andere Befugnisse wohl mehr am Platze sein, als bei denjenigen, die gegenwärtig die Bundesbank ausübt.

81. Wegen der Tatsache, daß auch eine Übertragung von währungspolitischen Entscheidungsbefugnissen - selbst von weitgehender Währungshoheit - im Rahmen der auf wirtschaftliche Funktionen begrenzten Integration bleibt<sup>2</sup>, ist auch die Frage, ob die Ermächtigung des Art. 24 GG für diesen Zweck ausreicht, positiv zu beantworten. Es handelt sich um "Hoheitsrechte" - nicht um die Aufgabe der deutschen "Souveränität" -, also um eine Teilintegration. Die Übertragung von Rechten im Bereich der Währungspolitik ist qualitativ schwerlich höher zu bewerten als die Übertragung von Rechten im Bereich der Außenwirtschaftspolitik, der Wettbewerbspolitik, der Agrarpolitik etc.<sup>3</sup>. Auch Außenwirtschaftspolitik ist ganz gewiß Politik, wie Everling zu Recht für die Wirtschaftspolitik allgemein hervorhebt - und die Übertragung aller handelspolitischen Kompetenzen ist ohne Bedenken auf der Basis von Art. 24 GG erfolgt.

Die Überlegungen, die bei der Zustimmung zum EWG-Vertrag angestellt wurden, gelten heute noch ebenso wie 1957, für ein Gebiet der Wirtschaftspolitik ebenso wie für ein anderes. Außerdem bestehen auch deshalb keine Bedenken gegen die Anwendung von Art. 24 GG, weil diese Bestimmung die Integration zwar erleichtert, aber die Entscheidung - wenn auch mit einfacher Mehrheit - dem Bundesgesetzgeber überläßt. Die "politische" Entscheidung findet also statt, nur ist eine etwa notwendige Grundgesetzänderung nicht erschwert worden, weil sie vom Verfassungsgeber

<sup>1</sup> Gramlich [1979, S. 170] meint allerdings, "von einer 'Souveränität' der Bundesrepublik Deutschland kann nur noch mit Vorbehalten gesprochen werden".

<sup>2</sup> Auf diese "Funktionsteilung" zwischen EG und den Mitgliedstaaten legt z. B. Ipsen [1970, S. 7] besonderen Wert.

<sup>3</sup> Auch die Übertragung von Hoheitsrechten auf dem sicherlich bedeutsamen Gebiet der Verteidigung auf die (gescheiterte) Europäische Verteidigungsgemeinschaft war auf Grund von Art. 24 Abs. 1 GG beschlossen worden.

schon im Vorhinein sanktioniert worden ist. Die Erleichterung beruht nämlich auf dem Willen der Autoren des Grundgesetzes, die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland "als gleichberechtigtes Mitglied in einem vereinten Europa" zu fördern<sup>1</sup>.

82. Zum Schluß äußert Gramlich noch allgemeine Bedenken gegen eine zu intensive Eingliederung der Bundesrepublik in die "(klein-) europäischen" Gemeinschaften. Er leitet nämlich aus einigen Bestimmungen des Grundgesetzes ab, daß die Verfassungsorgane der Bundesrepublik dazu angehalten seien, "mit allen anderen (Staats-) Völkern friedlich zusammen zu leben und zu arbeiten"<sup>2</sup>. Das ist zwar richtig, aber daraus folgt nicht, daß ihnen eine engere Zusammenarbeit mit den westeuropäischen Nachbarn verwehrt sei, trotz Gramlichs Feststellungen [1979, S. 169], daß "eine einseitige Orientierung doch unweigerlich zugleich die potentielle Frontstellung gegenüber Dritten" bedeutet. Erstens muß die Orientierung auf die EG nicht einseitig sein, zweitens kann statt einer Frontstellung eine engere Zusammenarbeit der Gemeinschaft mit Dritten entstehen und drittens wäre beides eine durchaus normale Konsequenz der "Übertragung von Hoheitsrechten" und kann deshalb kein rechtliches Hindernis für die Anwendung von Artikel 24 Abs. 1 auf die monetäre Integration in der EWG sein.

83. Andere Einwände gegen die Anwendbarkeit von Art. 24 Abs. 1 bei der Übertragung von währungspolitischen Befugnissen auf den Europäischen Währungsfonds (oder eine europäische Zentralbank) sind nicht ersichtlich. Somit genügt die einfache Mehrheit im Bundestag, um einem entsprechenden Vertrag zuzustimmen, der gem. Art. 236 EWG-Vertrag zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten zu vereinbaren wäre.

84. Insgesamt ergibt sich:

- (1) Der EWG-Vertrag enthält Vorschriften, auf die einzelne Maßnahmen im Rahmen des EWS gestützt werden können, so
  - der finanzielle Beistand auf Art. 108,
  - die konjunkturpolitische Steuerung auf Art. 103,
  - die uneingeschränkte Verwendung der ECU zum Saldenausgleich und
  - die Verringerung der Bandbreiten auf Art. 235.
- (2) Die Ausstattung des EWS mit einer zentralbankähnlichen Einrichtung (Fonds) und die Übereignung von Währungsreserven auf den Fonds darf dagegen nicht auf der Grundlage von Art. 235 erfolgen. Dazu ist eine Vertragsänderung erforderlich.
- (3) In der Bundesrepublik Deutschland können entsprechende Ergänzungen des EWG-Vertrages mit einfacher Mehrheit des Bundestages beschlossen werden. Das gilt auch, soweit sie Verfassungsänderungen mit sich bringen, weil das erleichterte Verfahren zur Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 I GG anwendbar ist.

<sup>1</sup> Präambel zum GG.

<sup>2</sup> Gramlich [1979, S. 169]. Hervorhebung im Original.

## Literaturverzeichnis

- Allsopp, Christopher, "The Political Economy of E.M.S.". Revue Economique, Vol. 30, Paris 1979, Nr. 5, S. 867-871.
- Burgard, Hermann, "Währungsrecht und Währungspolitik in der EG". In: Hugo J. Hahn (Hrsg.), Integration und Kooperation im Europäischen Währungswesen. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration, Bd. 8, Baden-Baden 1979, S. 41-62.
- , "Das EWS ist ausbaufähig". Wirtschaftsdienst, Vol. 60, Hamburg 1980, S. 15-19.
- Carr, Jonathan, "Developing EMS - When Fitting". Financial Times, London, 12. Dezember 1980.
- Caesar, Rolf, Dietrich Dickertmann, "Einige kritische Anmerkungen zum Europäischen Währungssystem". Kredit und Kapital, Vol. 12, Berlin 1979, H. 3, S. 279-312.
- Cezanne, Wolfgang, "Währungsintegration in der Europäischen Gemeinschaft - Entwicklung und Stand der Diskussion". Integration, Bonn 1980, H. 4, S. 168-178.
- , Hans Möller, Die Europäische Union als Währungsunion? Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union, Bd. 5, Baden-Baden 1979.
- Constantinesco, Léontin-Jean, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften I. Baden-Baden 1977.
- Deutsche Bundesbank, "Das Europäische Währungssystem, Aufbau und Arbeitsweise". Monatsberichte, Frankfurt/M., März 1979.
- Dicken, Engelbert, "Wechselkurse im europäischen Währungswesen". In: Hugo J. Hahn (Hrsg.), Integration und Kooperation im Europäischen Währungswesen. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration, Bd. 8, Baden-Baden 1979, S. 11-20.
- Ehlermann, Claus-Dieter, "Sachkompetenzen und Organverfassung der Gemeinschaft". Integration, Beiträge zur Europaforschung, Brüssel 1971, H. 3/4, S. 162-172.
- , "Die Errichtung des Europäischen Fonds für Währungspolitische Zusammenarbeit". Europarecht, Vol. 8, München 1973, H. 3, S. 193-208.
- , Kommentierung von Art. 105, 107, 108 EWG-Vertrag. In: H. von der Groeben, H. von Boeckh, J. Thiesing, Kommentar zum EWG-Vertrag. 2. Aufl., Baden-Baden 1974.
- Ehring, Hubert, Kommentierung von Art. 235 EWG-Vertrag. In: H. von der Groeben, H. von Boeckh, J. Thiesing, Kommentar zum EWG-Vertrag. 2. Aufl., Baden-Baden 1974.

- Europäische Gemeinschaften (EG), [1970a], Ein Stufenplan für die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion. Sonderbeilage zum Bulletin Nr. 3-1970 der EG-Kommission (Generalsekretariat), Brüssel, März 1970.
- [1970b], Zwischenbericht über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion. "Werner-Bericht", Beilage zum Bulletin 7-1970 der EG (Rat und Kommission), Brüssel 1970.
- [1973a], Sachverständigengruppe "Wirtschafts- und Währungsunion" der Kommission der EG: Europäische Wirtschaftsintegration und Währungsvereinigung. Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel 1973.
- [1973b], Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion. Bulletin der EG, Beilage 5/73, Mitteilung der Kommission, Brüssel, 30. April 1973.
- [1973c], Die Währungsordnung der Gemeinschaft, Bulletin der EG, Beilage 12/73, Bericht der Kommission an den Rat. Brüssel, 28. Juni 1973.
- , Bericht der Studiengruppe "Wirtschafts- und Währungsunion 1980". Brüssel, März 1975 (II/675/3/74-D-endg.).
- , Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1980-1981, Bericht über das Europäische Währungssystem (Dok. 1-63/80, 11.4.1980).
- Everling, Ulrich, Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als Rechtsproblem. Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, H. 296/297, Tübingen 1964.
- , "Die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur Wirtschafts- und Währungsunion". Neue Juristische Wochenschrift, Vol. 24, München 1971, H. 34, S. 1481-1486.
- , "Die allgemeine Ermächtigung der Europäischen Gemeinschaft zur Zielverwirklichung nach Art. 235 EWG-Vertrag". Europarecht, München, Sonderheft 1976, S. 2-26.
- Filc, Wolfgang, "Geld- und währungspolitische Gestaltungsmöglichkeiten des Europäischen Währungssystems". Kredit und Kapital, Vol. 12, Berlin 1979, H. 3, S. 313-340.
- Gehrmann, Dieter, Sabine Harmsen, Monetäre Integration in der EWG. Dokumente und Bibliographie. HWWA-Studien zur Außenwirtschaft und Entwicklungspolitik, Hamburg 1972.
- Gleske, Leonhard, "Die Zusammenarbeit der Notenbanken in Europa". In: Hugo J. Hahn (Hrsg.), Integration und Kooperation im Europäischen Währungswesen. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration, Bd. 8, Baden-Baden 1979, S. 87-101.

- Gleske, Leonhard, "Stand und Perspektiven des Europäischen Währungssystems". Sparkasse, Vol. 97, Bonn 1980, H. 7, S. 213-217.
- Giersch, Herbert (Hrsg.), Integration durch Währungsunion. Symposium 1970, Tübingen 1971.
- , Anmerkungen zur Einführung einer gemeinsamen Währung. In: Sachverständigen-  
gruppe "Wirtschafts- und Währungsunion" der Kommission der EG: Europäische  
Wirtschaftsintegration und Währungsvereinigung. Generaldirektion Wirtschaft  
und Finanzen, Brüssel 1973, S. D II.
- Gramlich, Ludwig, Europäische Zentralbank und Art. 24 Abs. 1 GG. Schriften-  
reihe Europäische Wirtschaft, Bd. 98, Baden-Baden 1979.
- Hahn, Hugo J. [1979a], "Das Europäische Währungssystem - Systemvergleich  
und Funktionsweise", Europarecht, Vol. 14, München 1979, H. 4, S. 337-357.
- [1979b], (Hrsg.), Integration und Kooperation im Europäischen Währungs-  
wesen. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration, Bd. 8,  
Baden-Baden 1979.
- [1979c], "Wechselkurse und Währungsrecht". In: Hugo J. Hahn (Hrsg.),  
Integration und Kooperation im Europäischen Währungswesen. Schriftenreihe  
des Arbeitskreises Europäische Integration, Bd. 8, Baden-Baden 1979,  
S. 107-170.
- Hiss, Dieter, "Zur Stellung des Europäischen Währungssystems im Rahmen  
des Weltwährungssystems". Kredit und Kapital, Vol. 12, Berlin 1979, H. 3,  
S. 354-362.
- Ipsen, Hans Peter, Verfassungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaften.  
Berlin 1970.
- , Europäisches Gemeinschaftsrecht. Tübingen 1972.
- Jenkins, Roy, "Das Europäische Währungssystem - Bisherige Erfahrungen  
und Aussichten für die Zukunft". Europa-Archiv, Vol. 36, Bonn 1981, H. 1,  
(Dokumente D 12-D 16).
- Kloten, Norbert, "Das Europäische Währungssystem - Geldpolitik unter neuen  
Bedingungen". In: Hans Besters (Hrsg.), Zwischenbilanz Europa. Ge-  
spräche der List-Gesellschaft e. V., N.F., Bd. 4, Baden-Baden 1979,  
S. 104-120.
- , "Das Europäische Währungssystem. Eine europapolitische Grundsatzentschei-  
dung im Rückblick". Europa-Archiv, Vol. 35, Bonn 1980, H. 4, S. 111-122.
- , "Zur 'Endphase' des Europäischen Währungssystems". Ibid., Vol. 36, 1981,  
H. 1, S. 21-38.



- Krämer, Hans R., Das Recht der europäischen Integrationsgemeinschaften und die deutschen Grundrechte. Diss., Universität Kiel, 1962.
- , Wirtschaftliche und rechtliche Probleme der monetären Integration in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Kieler Studien, 76, Tübingen 1966.
- [1970a], Die Bemühungen der EWG um die Errichtung einer Währungsunion. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 6, Kiel, Juni 1970.
- [1970b], Experience with Historical Monetary Unions. Ibid., Nr. 5, Juni 1970.
- Kohler, Beate, Gert Schlaeger, Ein Markt und eine Währung. Köln 1968.
- Lauwaars, Richard Hubertus, "Art. 235 als Grundlage für die flankierenden Politiken im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion". Europarecht, Vol. 11, München 1976, H. 2, S. 100-129.
- Lehment, Harmen, Der Bremer Plan für ein Europäisches Währungssystem - zurück nach Bretton Woods? Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 59, Kiel, Oktober 1978.
- Maunz, Th., G. Dürig, R. Herzog, R. Scholz, Grundgesetz. Kommentar. München, Stand 1980.
- Meier, Gert, "Das Aktionsprogramm der Kommission für die zweite Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion". Europarecht, Vol. 8, München 1973, H. 4, S. 328-338.
- Molitor, Bernhard, Kommentierung von Art. 104 und Vorbemerkung vor Art. 103 EWG-Vertrag. In: H. von der Groeben, H. von Boeckh, J. Thiesing, Kommentar zum EWG-Vertrag. 2. Aufl., Baden-Baden 1974.
- Micklinghoff, F.H.A.J.M., "Bilan d'une année du système monétaire européen". Revue du Marché Commun, Paris, Oktober 1980, Nr. 240, S. 475-480.
- Priebe, Reinhard, Entscheidungsbefugnisse vertragsfremder Einrichtungen im Europäischen Gemeinschaftsrecht. Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Bd. 99, Baden-Baden 1979.
- Riecke, Wolfgang, "Die ECU als Bezugsgröße und Reserveinstrument im EWS". Kredit und Kapital, Vol. 12, Berlin 1979, H. 3, S. 341-353.

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Jahresgutachten 1978/79. Stuttgart 1978.
- , Jahresgutachten 1979/80. Stuttgart 1979.
- , Jahresgutachten 1980/81. Stuttgart 1980.
- Scharrer, Hans-Eckart, "Gefährlicher Zeitzünder". Wirtschaftsdienst, Vol. 60, Hamburg 1980, S. 8-11.
- Schwartz, Ivo E., "EG-Rechtsetzungsbefugnisse, insbesondere nach Art. 235 - ausschließlich oder konkurrierend?" Europarecht, München, Sonderheft 1976, S. 27-46.
- Seidel, Martin, "Das Europäische Währungssystem - Rechtliche Grundlage und Ausgestaltung". Europarecht, Vol. 14, München 1979, H. 1, S. 13-29.
- Scheuner, Ulrich, "Verfassungsprobleme der Wirtschafts- und Währungsunion". Integration, Beiträge zur Europaforschung, Brüssel 1971, H. 3/4, S. 145-161.
- Tietmeyer, Hans, "Europäische Wirtschafts- und Währungsunion - Eine politische Herausforderung". Europa-Archiv, Vol. 26, Bonn 1971, S. 409-421.
- Timmann, Hans-Jörg, Die Europäischen Rechnungseinheiten. Von der RE zum ECU. Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Bd. 105, Baden-Baden 1979.
- Tomuschat, Christian, "Die Rechtsetzungsbefugnisse der EWG in Generalermächtigungen, insbes. in Art. 235 EWGV". Europarecht, München, Sonderheft 1976, S. 45-67.
- , Reiner Schmidt, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 36, Berlin 1978, S. 7-170.
- Vaubel, Roland, Strategies for Currency Unification. The Economics of Currency Competition and the Case for a European Parallel Currency. Kieler Studien, 156, Tübingen 1978.
- , "Der Test steht noch aus". Wirtschaftsdienst, Vol. 60, Hamburg 1980, S. 12-15.
- Wessels, Wolfgang, Der Europäische Rat. Bonn 1980.
- Willgerodt, Hans et al., Wege und Irrwege zur Europäischen Währungsunion. Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 16, Freiburg 1972.
- Working Group on European Monetary Union, A Manifesto for European Monetary Union and Monetary Reform ("All Saint's Day Manifesto"). Centrum voor Economische Studien, Katholieke Universiteit Leuven, 1975.
- Ypersele, Jaques van, "Bilanz und Zukunftsperspektiven des Europäischen Währungssystems". Integration, Bonn 1980, H. 2, S. 47-59.