

# Die Europäische Zentralbank

MARTIN SELMAYR

Das vergangene Jahr brachte für die Europäische Zentralbank (EZB) erhebliche Herausforderungen mit sich: von der Euro-Bargeldumstellung am 1. Januar 2002 über den ersten Wechsel an der Spitze der EZB bis hin zu rechtlichen Auseinandersetzungen um den Status der supranationalen Zentralbank. All dies ereignete sich in einem bewegten weltwirtschaftlichen Umfeld, das von der Rezession in den USA, einer verschlechterten Wirtschaftslage im Euro-Währungsgebiet sowie von weiterer Unsicherheit infolge des Terroranschlags auf das World Trade Center am 11. September 2001 geprägt war. Trotz dieser Herausforderungen konnte der EZB-Rat am 9. Februar 2002 mit einer Sondersitzung in Maastricht selbstbewusst den zehnjährigen Jahrestag des Vertrags von Maastricht begehen, dessen Rechtsvorschriften die Ziele, den institutionellen Rahmen und die Handlungsinstrumente der EZB festschreiben. Am 9. Mai 2002 nahm zudem EZB-Präsident Wim Duisenberg in Aachen den Karlspreis entgegen, der dem Euro (getragen durch die EZB) verliehen worden war. Die irreversible Währungsunion werde maßgeblicher Impulsgeber für die Vollendung der Politischen Union sein, hieß es in der Begründung.

## *Erster Wechsel an der Spitze der EZB*

Zur Bewährungsprobe für die Unabhängigkeit der EZB wurde der erste personelle Wechsel in ihrem sechsköpfigen EZB-Direktorium im Frühjahr 2002. Grund hierfür war das Auslaufen der Amtszeit des EZB-Vizepräsidenten Christian Noyer, der 1998 nur für vier Jahre ernannt worden war. Diese verkürzte Amtszeit ist ausdrücklich in Art. 50 ESZB-Satzung vorgeschrieben: Während Satz 1 für den ersten EZB-Präsidenten eine Amtszeit von acht Jahren vorsieht, setzt Satz 3 – abweichend von der achtjährigen Amtszeit, die Art. 11.2 ESZB-Satzung vorschreibt – die Amtszeit des ersten Vizepräsidenten auf vier Jahre fest und lässt für die übrigen Mitglieder des ersten Direktoriums eine Amtszeit zwischen fünf und acht Jahren zu, um eine gestaffelte Auswechslung und damit personelle Kontinuität und Unabhängigkeit in der Direktoriumsarbeit zu ermöglichen.

Das vertraglich vorgesehene Ausscheiden Noyers zum 31. Mai 2002 stellte Frankreich vor ein politisches Problem. Sollte es darauf bestehen, dass die Regierungen der Euro-Teilnehmerstaaten erneut einen Vizepräsidenten französischer Staatsangehörigkeit ernannten? Oder sollte sich Frankreich darauf verlassen, dass EZB-Präsident Duisenberg vorzeitig von seinem Amt zurücktreten und ein Franzose sein Nachfolger werden würde? Rechtlich gesehen war Duisenberg für volle

acht Jahre zum EZB-Präsidenten ernannt worden.<sup>1</sup> Auch die umstrittene Erklärung vom 2. Mai 1998<sup>2</sup> bekundet nur die Absicht Duisenbergs, angesichts seines Alters nicht die gesamte Amtszeit abzuleisten, nennt aber kein bestimmtes Rücktrittsdatum (was vertragswidrig gewesen wäre). Stattdessen enthält die Erklärung den Passus, wonach Duisenberg beabsichtigt, „zumindest solange im Amt zu bleiben, bis die Übergangsmaßnahmen für die Einführung der Euro-Banknoten und -Münzen und die Einziehung der nationalen Banknoten und Münzen gemäß den Vereinbarungen von Madrid abgeschlossen sind“, also mindestens bis zum 30. Juni 2002. Duisenberg hatte zudem am 2. Mai 1998 erklärt: „Auch in Zukunft wird die Entscheidung über meinen Rücktritt allein meine Entscheidung sein.“ Frankreich hatte somit nichts in der Hand, um einen Rücktritt Duisenbergs bereits im Jahr 2002 erzwingen zu können. Es musste vielmehr befürchten, nach dem Ausscheiden Noyers für einige Jahre nicht mehr im zentralen Gremium der EZB „vertreten“ zu sein – auch wenn rein rechtlich betrachtet die Direktoriumsmitglieder nicht einen bestimmten Mitgliedstaat vertreten, sondern unabhängige, in Währungs- oder Bankfragen anerkannte und erfahrene Persönlichkeiten zu sein haben.<sup>3</sup>

Am 9. Februar 2002 befreite EZB-Präsident Duisenberg Frankreich jedenfalls teilweise aus diesem Dilemma. Auf der Sondersitzung des EZB-Rats in Maastricht gab er bekannt, dass er am 9. Juli 2003, seinem 68. Geburtstag, von seinem Amt zurücktreten werde. Damit zeigte Duisenberg einerseits, dass die oft kritisierten Ereignisse um den 2. Mai 1998 die Unabhängigkeit der EZB und ihres ersten Präsidenten nicht beeinträchtigt hatten, sondern er im Einklang mit dem EG-Vertrag über seinen Rücktritt entscheiden konnte. Zugleich machte Duisenberg so den Weg frei für die Ernennung eines Nachfolgers für Noyer. Im Mai 2002 ernannten die Staats- und Regierungschefs der Euro-Teilnehmerstaaten den griechischen Zentralbankpräsidenten Lucas D. Papademos zum neuen EZB-Vizepräsidenten mit einer Amtszeit von acht Jahren<sup>4</sup>. Frankreich fand sich politisch damit ab, für jedenfalls 13 Monate nicht im EZB-Direktorium „vertreten“ zu sein. Man kann hierin einen gewissen Fortschritt in Sachen Unabhängigkeit und Supranationalität der neuen, für den Euro verantwortlichen Zentralbank erblicken.

Als nächster Wechsel an der Spitze der EZB steht im Sommer 2003 die Nachfolge Duisenbergs an. Aus dem Direktorium ausscheiden wird zudem die Finin Sirkka Hämäläinen, die 1998 gemäß Art. 50 Satz 3 ESZB-Satzung für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt worden war. Als Nachfolger Duisenbergs war lange Zeit der derzeitige französische Notenbankchef Jean-Claude Trichet vorgesehen. Im Sommer 2002 sah es allerdings danach aus, als ob der Weg Trichets an die Spitze der EZB durch seine Verstrickung in die Affäre um die frühere französische Staatsbank Crédit Lyonnais versperrt würde. Ein Gerichtsverfahren gegen Trichet wird im Mai 2003 beginnen – und damit voraussichtlich zu spät, um eine unbelastete Ernennung Trichets als EZB-Präsident ab dem 10. Juli 2003 zu ermöglichen.

Als neuer französischer Kandidat für die Nachfolge Duisenbergs ist in letzter Zeit wiederholt Christian Noyer ins Gespräch gebracht worden, der sich in seinen vier Jahren als EZB-Vizepräsident einen guten Namen gemacht hatte. Eine Ernennung Noyers zum neuen EZB-Präsidenten würde allerdings einen klaren Vertrags-

verstoß darstellen. Denn im Hinblick auf die Direktoriumsmitglieder heißt es in Art. 11.2 Unterabsatz 2 2. Halbsatz ESZB-Satzung: „Wiederernennung ist nicht zulässig.“ Dass dies auch für die ersten, mit nur einer verkürzten Amtszeit ernannten Direktoriumsmitglieder wie Noyer gilt, bekräftigt Art. 50 Satz 4 ESZB-Satzung. Dabei bezieht sich das Wiederernennungs-Verbot systematisch eindeutig auf die Wiederernennung als Direktoriumsmitglied, zu dem Präsident und Vizepräsident gleichermaßen zählen. Auch eine „Beförderungs-Wiederernennung“ ist damit zum Schutz der Unabhängigkeit der EZB ausgeschlossen.

### *Geldpolitische Entscheidungen*

Die zentrale Aufgabe der EZB – das Treffen von geldpolitischen Entscheidungen – fand 2001 in dem eingangs beschriebenen Klima weltweiter Konjunkturabkühlung statt. Vor diesem Hintergrund senkte die EZB viermal (am 10. Mai, am 30. August, am 17. September und am 8. November) die Leitzinsen. Der Zinssatz für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte sank von 4,75% auf 3,25%. Dabei stellte die Zinssenkung um 50 Basispunkte am 17. September eine prompte, mit der US-Notenbank abgestimmte Reaktion der EZB auf die Ereignisse des 11. September dar, mit dem einer Liquiditätsverknappung entgegengewirkt werden sollte.

Der teilweise erhobene Vorwurf, die EZB habe die Zinsen angesichts der weltwirtschaftlichen Lage nicht so konsequent gesenkt wie das Federal Reserve System der USA, geht fehl und übersieht, dass nach dem EG-Vertrag die Gewährleistung der Preisstabilität das primäre Ziel der Geldpolitik ist. Die Teuerungsrate im Euro-Währungsgebiet lag 2001 bei 2,5%, 0,2 Prozentpunkte über dem Vorjahreswert und 0,5 Prozentpunkte über dem Referenzwert von 2%, den sich die EZB in ihrer geldpolitischen Strategie selbst vorgegeben hat. Im Mai 2001 erreichte die Inflation ihren Höchststand mit 3,4% – im Zusammenhang mit dem Wachstum der Geldmenge sicherlich Anlass genug, um eine im Hinblick auf die Preisstabilität sensible Geldpolitik zu betreiben. Erst zum Jahreswechsel 2001/2002 ging die Inflationsrate wieder auf 2,0% zurück. Im Juni 2002 lag sie bei 1,7%, so dass die EZB in der ersten Jahreshälfte 2002 die Leitzinsen bei 3,25% belassen konnte.

Die konstant niedrige Inflationsrate in den ersten Monaten des Jahres 2002 widerlegt die weitverbreitete Auffassung, der Euro habe sich für den Bürger als „Teuro“ erwiesen. Zwar kann nicht bestritten werden, dass einige Wirtschaftsteilnehmer den psychologischen Moment der Bargeldumstellung ausnutzten, um einige Preise drastisch zu erhöhen. Insgesamt ging jedoch von der Euro-Bargeldumstellung kein signifikanter Aufwärtsdruck auf die Preise aus.<sup>4</sup>

### *Wechselkurspolitik*

In der Wechselkurspolitik der EZB setzte sich in den vergangenen Monaten die Position des „benign neglect“ gegenüber dem Außenwert des Euro fort, die bereits in Art. 4 Abs. 2 EG-Vertrag angelegt ist, wo der Primat der Preisstabilität sowohl für die Geld- als auch für die Wechselkurspolitik vorgeschrieben ist.<sup>5</sup> Die EZB, die Ende 2001 über netto 46,8 Mrd. Euro Devisenreserven (Gold, US-Dollar, japani-

sche Yen) verfügte, führte auf eigene Initiative keine Interventionen am Devisenmarkt durch, um den Wechselkurs des Euro zu beeinflussen. Auch der Ministerrat versuchte nicht, über die in Art. 111 Abs. 1-3 EG-Vertrag möglichen Instrumente Einfluss auf die Wechselkurspolitik zu nehmen.

Der Wechselkurs des Euro floatete dementsprechend frei.<sup>6</sup> Nur in zwei Fällen führte die EZB gemeinsam mit anderen Zentralbanken devisenmarktrelevante Operationen durch.<sup>7</sup> Unmittelbar nach den Terroranschlägen am 11. September 2001 trafen die EZB und die US-Notenbank am 12. September 2001 eine Swap-Vereinbarung, die es der EZB ermöglichte, den Dollar-Liquiditätsbedarf von Banken im Euro-Währungsgebiet zu decken. Außerdem kauften die EZB und einige in ihrem Auftrag handelnde nationale Zentralbanken am 24., 26. und 27. September 2001 im Auftrag der Bank von Japan Euro gegen Yen, da der Yen nach den Terroranschlägen unter unerwünscht starken Aufwertungsdruck geriet.

### *Rechtsstreitigkeiten um den Status der EZB*

Fast unbemerkt von der Tagespolitik ist in den vergangenen Monaten ein intensiver rechtswissenschaftlicher Streit um den Status der EZB ausgetragen worden. Zwei Auffassungen stehen sich dabei in der juristischen Literatur gegenüber. Auf der einen Seite wird aus den rechtlichen Vorgaben des EG-Vertrags und der ESZB-Satzung eine sehr weitreichende Unabhängigkeit und institutionelle Eigenständigkeit der EZB gefolgert. Die EZB unterliegt nach dieser Auffassung weder der Verfügungsgewalt der Mitgliedstaaten noch der der Gemeinschaftsorgane, sondern steht diesen als eigenständige Rechtsperson gegenüber. Zu messen habe sich die EZB nur an den Vorgaben des primären Gemeinschaftsrechts, wobei allein der EuGH eine rechtliche Kontrolle über ihre Tätigkeit ausübt. Die EZB erscheint nach dieser Auffassung als selbständige Sonderorganisation des Gemeinschaftsrechts, die bildhaft auch als „Neue Gemeinschaft“ – parallel zu den Rechtspersonen EG, EURATOM und EGKS (bis 23. Juli 2002) – bezeichnet wird.<sup>8</sup> Die Gegenauffassung lehnt dieses Modell mit historischen und rechtspolitischen (nur selten mit rechtlichen) Argumenten ab. Noch nie sei eine Zentralbank so unabhängig gewesen, dass sie auch von der Legislative nicht kontrolliert werden können.<sup>9</sup> Außerdem sei eine solch weitreichende Eigenständigkeit nicht mit dem Demokratieprinzip vereinbar.<sup>10</sup>

Diese theoretische Auseinandersetzung hat auch Rückwirkungen auf den ersten verfassungsrechtlichen Rechtsstreit um die EZB, der seit Januar 2000 beim EuGH in Luxemburg anhängig ist. Geklagt hat hier die Kommission, weil sich die EZB nicht dem bei der Kommission angesiedelten Betrugsbekämpfungsamt (Office européen de lutte anti-fraude – OLAF) unterordnet, sondern ein eigenständiges Betrugsbekämpfungsregime ins Leben gerufen hat, das ihrer Unabhängigkeit Rechnung tragen soll. Den entsprechenden Beschluss der EZB<sup>11</sup> hat die Kommission mit einer Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 EG-Vertrag angegriffen. Es ist ein bisher einmaliger Vorgang in der Geschichte der Zentralbankunabhängigkeit, dass sich auf diese Weise Exekutive und Zentralbank vor den Schranken eines

Gerichts auseinandersetzen.<sup>12</sup> Dabei ist Streitgegenstand nicht die Notwendigkeit einer supranationalen Betrugsbekämpfung – insofern gibt es keinen Dissens zwischen Kommission und EZB –, sondern die Frage, ob die Kommission über ihre Untereinheit OLAF ein Zugriffsrecht auf die Finanzmittel der EZB (Währungsreserven, monetäre Einkünfte und Kapital) hat. In Zeiten defizitärer Staatshaushalte, in denen sowohl der Staat als auch die Gemeinschaft nach neuen Finanzquellen suchen und auch über den Verkauf der Gold- und Währungsreserven nachdenken, um so z.B. Beschäftigungsprogramme zu finanzieren, ist die politische Bedeutung dieser Grundsatzfrage nicht zu übersehen. Dabei ist die rechtliche Antwort eindeutig: Die Finanzmittel der EZB gehören nach dem EG-Vertrag nicht zum Gemeinschaftshaushalt, sondern sind von diesem getrennt und unterliegen gemäß Art. 26-33 ESZB-Satzung einem separaten, von der EZB und ihren Kapitaleignern (den nationalen Zentralbanken) kontrollierten Verfahren. Art. 280 EG-Vertrag, auf dem die Zuständigkeiten der Kommission und von OLAF zur Betrugsbekämpfung beruhen, findet sich demgegenüber im Titel II des Fünften Teils des EG-Vertrags, der den Gemeinschaftshaushalt betrifft. OLAF kann deshalb seine Zuständigkeiten nicht auf die Finanzmittel der EZB erstrecken. Die klare Trennung der Finanzmittel der EZB vom Gemeinschaftshaushalt bestätigt Art. 101 EG-Vertrag, der Überziehungs- und andere Kreditfazilitäten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten bei der EZB und den nationalen Zentralbanken untersagt.

#### *Konvergenzberichte 2002 zu Schweden*

Im Mai 2002 veröffentlichte die EZB ihren Konvergenzbericht 2002, parallel zum Konvergenzbericht 2002 der Kommission. Diese Konvergenzberichte sind Teil des Überprüfungsverfahrens nach Art. 122 Abs. 2 EG-Vertrag, das mindestens alle zwei Jahre stattfindet. Einziger in den Konvergenzberichten 2002 zu prüfender Mitgliedstaat war Schweden, da das Vereinigte Königreich und Dänemark aufgrund von Sonderregelungen (noch) nicht an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) teilnehmen.<sup>13</sup> Sowohl die EZB als auch die Kommission sind in ihrem Konvergenzbericht 2002 zum Ergebnis gekommen, dass Schweden erneut in zwei Punkten die vom EG-Vertrag geforderte Konvergenz nicht erreicht: Es werden zunächst Defizite bei der Unabhängigkeit der schwedischen Zentralbank identifiziert. Zudem nimmt die schwedische Krone nach wie vor nicht am Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems (EWS) teil, obwohl eine zweijährige Teilnahme gemäß Art. 121 Abs. 1 EG-Vertrag gefordert wird. Weder EZB noch Kommission konnten daher dem Ecofin-Rat empfehlen, die für Schweden derzeit geltende Ausnahmeregelung aufzuheben. Schweden nimmt also weiterhin nicht am Euro teil. Die Kommission wird darüber hinaus zu erwägen haben, ob sie nicht gegen Schweden ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EG-Vertrag einzuleiten hat. Denn seit dem 1. Januar 1999 ist die Unabhängigkeit der nationalen Zentralbank nicht nur Voraussetzung für die Teilnahme am Euro, sondern für alle Mitgliedstaaten – auch für die mit einer Ausnahmeregelung – gemeinschaftsrechtlich verpflichtend.<sup>14</sup>

## Die EZB und der EU-Reform-Konvent

Für die EZB bedeutsam ist schließlich die Arbeit des Konvents zur Zukunft Europas, der seit 1. März 2002 tagt. Zwar gehören die Stellung der EZB und das Regelwerk der WWU nicht ausdrücklich zu den Themen, mit denen sich der Konvent zu befassen hat. Das dem Konvent in Laeken erteilte Mandat ist jedoch so breit angelegt, dass es sich jedenfalls mittelbar auf die künftige Tätigkeit der EZB auswirken kann. Unmittelbare Auswirkungen für die EZB könnten sich vor allem aufgrund der Initiativen ergeben, die seit Sommer 2002 in der Konventsarbeitsgruppe „Ordnungspolitik“ („Gouvernance économique“) diskutiert werden. Das Mandat dieser Arbeitsgruppe<sup>15</sup> erfasst u.a. die Prüfung einer stärkeren Rechenschaftspflicht der EZB gegenüber dem Europäischen Parlament, einer Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts, einer Formalisierung der Eurogruppe sowie der Vertretung des Euro-Währungsgebiets in internationalen Gremien wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF). Für die Anhänger des durch den Vertrag von Maastricht realisierten Zentralbankmodells, das durch eine ausgeprägte Unabhängigkeit charakterisiert und vorrangig auf das Ziel der Preisstabilität verpflichtet ist, sollten diese Überlegungen Anlass zu höchster Wachsamkeit sein. Andernfalls könnte es geschehen, dass ganz nebenbei die stabilitätspolitischen Grundprinzipien der WWU in Frage gestellt werden.

## Anmerkungen

1. Selmayr, *Archiv des öffentlichen Rechts* 1999, S. 388 ff.
2. Pressemitteilung zur Ratsitzung v. 2.5.1998, <http://ue.eu.int/newsroom>.
3. Sie müssen nur die Staatsangehörigkeit eines der 12 Euro-Teilnehmerstaaten haben; vgl. Art. 11.2 Unterabs. 3 und Art. 43.3 ESZB-Satzung.
4. EZB, *Jahresbericht 2001*, S. 37-38, Kasten 3.
5. Selmayr, *Europablätter* 2000, S. 209 ff.
6. Vgl. den Beitrag zur Währungspolitik in diesem Band.
7. EZB, *Jahresbericht 2001*, S. 81, Kasten 8.
8. Zilioli/Selmayr, *Common Market Law Review* 2000, S. 591 ff.
9. Torrent, *Common Market Law Review* 1999, S. 1229 ff.
10. Amtenbrink/de Haan, *Common Market Law Review* 2002, S. 65 ff.
11. Beschluss EZB/1999/5 v. 7.10.1999 über Betrugsbekämpfung, *ABl.* 1999 Nr. L 291/36.
12. *ABl.* 2000 Nr. C 122/8. Hierzu Selmayr/Kamann, *F.A.Z.* Nr. 86 v. 11.4.2000, S. 14; Theato, *F.A.Z.* Nr. 97 v. 26.4.2000, S. 12.
13. Vgl. Zilioli/Selmayr, *The Law of the European Central Bank*, S. 137 ff.
14. Art. 108, 109, 116 Abs. 3 Unterabs. 2, 122 Abs. 3 u. 4 EG-Vertrag. Ausgenommen ist das Vereinigte Königreich.
15. Dokument CONV 76/02 v. 30.5.2002, <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00076d2.pdf>.

## Weiterführende Literatur

- Amtenbrink, Fabian/de Haan, Jacob: *The European Central Bank: An Independent Specialised Organisation of Community Law – A Comment*, *Common Market Law Review* 2002, S. 65 ff.
- Europäische Zentralbank: *Die Geldpolitik der EZB*, Frankfurt am Main, August 2001.
- Europäische Zentralbank: *Jahresbericht 2001*, Frankfurt am Main, April 2002.
- Europäische Zentralbank: *Konvergenzbericht 2002*, Frankfurt am Main, Mai 2002.
- Selmayr, Martin: *Das Recht der Wirtschafts- und Währungsunion, Erster Band: Die Vergemeinschaftung der Währung*, Baden-Baden 2002.
- Torrent, Ramon, *Whom is the European Central Bank the Central Bank of?: Reaction to Zilioli and Selmayr*, *Common Market Law Review* 1999, S. 1229 ff.
- Zilioli, Chiara/Selmayr, Martin: *The Law of the European Central Bank*, Oxford 2001.