

Die Europäische Zentralbank

MARTIN SELMAYR

In einer wachstumsarmen Lage der Weltwirtschaft, die durch Irak-Krieg und SARS-Virus zusätzlich belastet wurde, geriet die Europäische Zentralbank (EZB) in den vergangenen zwölf Monaten zunehmend unter den Druck der Politik, die von ihr Zinssenkungen verlangte, um das Wirtschaftswachstum anzukurbeln und den anhaltenden Aufwärtstrend des Außenwerts des Euro umzukehren. Die EZB konnte sich diesem Druck weitgehend widersetzen und ihren am Ziel der Preisstabilität orientierten geldpolitischen Kurs fortsetzen. Überraschend reibungslos vollzog sich zudem die Ernennung des zweiten EZB-Präsidenten. Noch nicht abzusehen sind dagegen die praktischen Konsequenzen des EU-Verfassungsentwurfs für die Unabhängigkeit der EZB, ebenso wenig die des ersten Urteils des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur verfassungsrechtlichen Stellung der EZB.

Trichet wird EZB-Präsident

„Die Staats- und Regierungschefs haben sich für die Kandidatur von Jean-Claude Trichet für den Vorsitz der Europäischen Zentralbank entschieden.“ Mit diesem Satz des Europäischen Rates von Thessaloniki vom 19./20. Juni 2003¹ steht fest, dass nun doch der französische Notenbankchef Trichet die Nachfolge von Wim Duisenberg als Präsident der EZB antreten kann.

Lange hatte es so ausgesehen, als ob die Verstrickung von Trichet in den Prozess um den *Crédit Lyonnais* seine im Mai 1998 von Frankreich vorab durchgesetzte Kandidatur verhindern würde. Zwar hatte Duisenberg im Februar 2002 angekündigt, am 9. Juli 2003 (seinem 68. Geburtstag) nach fünf Jahren vorzeitig aus dem Amt scheiden zu wollen. Im Herbst 2002 forderte jedoch der Staatsanwalt am Pariser Strafgerichtshof eine Strafe von zehn Monaten auf Bewährung für Trichet und ein Verfahrensende war vor Juni 2003 nicht zu erwarten. Trichet schien damit auch im Fall eines Freispruchs nicht mehr rechtzeitig ernannt werden zu können. Doch Duisenberg befreite Trichet aus diesem zeitlichen Dilemma. Im April 2003 ließ er sich auf einem informellen Ecofin-Rat darum ersuchen, über den 9. Juli hinaus solange im Amt zu bleiben, bis ein Nachfolger gefunden und das Ernennungsverfahren abgeschlossen sei. Rechtlich konnte sich Duisenberg hierauf einlassen, da er 1998 für acht Jahre zum EZB-Präsidenten ernannt worden war und immer gesagt hatte, dass es allein seine Entscheidung wäre, ob und wann er vorzeitig aus dem Amt scheiden würde. Es ist eine seltene Ironie der Geschichte, dass Duisenberg, dessen Ernennung und Amtszeit anfangs so heftig von der französischen

Regierung bekämpft worden war, nun gerade aufgrund seiner Unabhängigkeit, über das Ende seiner Amtszeit verfügen zu können, dem französischen Kandidaten den Weg an die Spitze der EZB ebneten konnte. Am 18. Juni 2003 wurde Trichet von allen Vorwürfen im Fall *Crédit Lyonnais* freigesprochen.

Trichet gilt als Anhänger einer strikten Stabilitätspolitik und wird voraussichtlich den geldpolitischen Kurs der EZB fortsetzen. Dafür spricht auch, dass er als Präsident der *Banque de France* bereits seit 1998 Mitglied des EZB-Rats ist. Es steht zu erwarten, dass alle am Ernennungsverfahren beteiligten Gremien – Ecofin-Rat, Europäisches Parlament, EZB-Rat, Staats- und Regierungschefs der Euro-Teilnehmerstaaten – Trichet bestätigen werden, so dass er am 1. November 2003 sein neues Amt antreten wird. Gemäß Art. 112 Abs. 2 Buchstabe b EG-Vertrag wird er für acht Jahre (also bis Oktober 2011) an der Spitze der EZB stehen.

Geldpolitische Entscheidungen

Die Geldpolitik der EZB war 2002/2003 von der instabilen Lage der Weltwirtschaft geprägt, die sich im Vorfeld des Irak-Kriegs weiter verschlechterte. Anlass zur Sorge aus Sicht der Geldpolitik gab zudem die Lage der Staatsfinanzen in Deutschland, Frankreich, Italien und Portugal sowie die mangelnde Bereitschaft dieser Staaten, sich an die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu halten. Seit Anfang 2003 setzte außerdem der bemerkenswerte Aufstieg des Außenwerts des Euro die EU-Volkswirtschaften unter erhöhten Leistungsdruck.

Die EZB ließ sich jedoch nicht zu übereilten Zinssenkungen drängen. Aufgrund ihres Mandats, vorrangig die Preisstabilität zu gewährleisten (Art. 105 Abs. 1 Satz 1 EG-Vertrag), hatte sie ihren Blick weiterhin auf die Preisentwicklung im Euro-Währungsgebiet, die im Jahr 2002 mit 2,3% über dem EZB-Referenzwert von 2% lag. Erst Ende 2002/Anfang 2003 schwächten sich die Teuerungsrisiken ab, wobei für 2003 eine Inflationsrate von 1,8 bis 2,2% prognostiziert wurde. Vor diesem Hintergrund erklärt sich, warum die EZB erst am 5. Dezember 2002 – fast 13 Monate nach ihrer letzten Zinssenkung – die Leitzinsen um 0,50 Prozentpunkte auf 2,75% senkte. Weitere Zinssenkungen folgten am 6. März (auf 2,5%) und 5. Juni 2003 (auf 2%). Die Zinsen im Euro-Währungsgebiet lagen damit zwar weiterhin über dem Leitzins der US-Notenbank, erreichten jedoch ein für Europa historisch einmalig niedriges Niveau.

Im Mai 2003 setzte die EZB neue Akzente in ihrer geldpolitischen Strategie, zu der seit Herbst 1998 folgende Definition des EZB-Rats von Preisstabilität gehörte: „Preisstabilität wird definiert als Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) für das Euro-Währungsgebiet von unter 2% gegenüber dem Vorjahr.“² Der EZB-Rat bestätigte durch seine Beschlüsse zur geldpolitischen Strategie vom 8. Mai 2003 diese Definition der Preisstabilität („unter 2%“), stellte zugleich allerdings klar, „dass er beim Streben nach Preisstabilität darauf abzielen wird, mittelfristig eine Preissteigerungsrate von nahe 2% beizubehalten.“³ Preisstabilität ist danach also bei einer Inflationsrate von unter, jedoch nahe 2% erreicht, was offenbar auf einen Wert zwischen 1,7 und 1,9%⁴ abzielt. Neu akzentuiert hat die

EZB auch die ihrer Geldpolitik zugrunde liegende „Zwei-Säulen-Strategie“.⁵ In den ersten vier Jahren ihrer Tätigkeit betraf die erste Säule dieser Strategie die Geldmenge, der die EZB in der Tradition der Bundesbank eine herausragende Rolle eingeräumt hatte. Die zweite Säule beinhaltete eine breit fundierte Beurteilung der Aussichten und Risiken für die Preisentwicklung im Euro-Währungsgebiet, welche die EZB anhand zahlreicher Konjunkturindikatoren (u.a. Löhne, Wechselkurs, Anleihekurse, Zinsstrukturkurve) analysierte. Am 8. Mai 2003 beschloss der EZB-Rat zwar, die „Zwei-Säulen-Strategie“ beizubehalten.⁶ Zugleich legte er aber eine neue Methode für ihre Kommunikation fest, die im Ergebnis auch eine gewisse inhaltliche Neuausrichtung bedeutete. Wenn der EZB-Präsident heute die Ergebnisse einer EZB-Ratssitzung der Presse vorstellt, beginnen seine „Einführenden Bemerkungen“ nicht mehr wie zuvor mit einer Analyse der Geldmengenentwicklung. Zu Beginn steht jetzt vielmehr die wirtschaftliche Analyse zur Ermittlung kurz- bis mittelfristiger Risiken für die Preisstabilität. Erst anschließend folgt die monetäre Analyse, in der die mittel- bis langfristigen Inflationstrends mit Blick auf den engen Zusammenhang zwischen Geldmenge und Preisen über längere Horizonte bewertet werden. Man kann daher von einer Umkehrung der „Zwei-Säulen-Strategie“ sprechen, die mittelfristig eine begrenzte Lockerung der Geldpolitik bedeuten könnte.

Wechselkurspolitik

Die EZB setzte ihre Position des „benign neglect“ gegenüber dem Außenwert des Euro fort. Rechtlicher Hintergrund ist Art. 4 Abs. 2 EG-Vertrag, der auch für die Wechselkurspolitik den Primat der Preisstabilität vorschreibt. Seit Anfang 2003 fand dieser „benign neglect“ allerdings unter umgekehrten Vorzeichen statt. Hatte sich die EZB zuvor vom Niedergang des Außenwerts des Euro (Tiefststand: 0,8384 US-Dollar am 6. Juli 2001) nicht von ihrer an der internen Stabilität orientierten Politik abbringen lassen, so ließ sie sich jetzt ebenso wenig vom Anstieg des Euro-Wechselkurses auf bis zu 1,19 US-Dollar im Juni 2003 beeindruckt. Die EZB führte im Berichtszeitraum auf eigene Initiative keine Interventionen am Devisenmarkt durch, um den Wechselkurs des Euro zu beeinflussen. Der Wechselkurs des Euro floatete dementsprechend frei.

Erweiterung der EU und Abstimmungsregeln im EZB-Rat

Die Erweiterung der EU hat für die EZB und das von ihr geleitete Europäische System der Zentralbanken (ESZB) erhebliche institutionelle Folgen. Zwar werden die zehn Beitrittsstaaten nicht sofort zu Euro-Teilnehmerstaaten, da sie hierfür zunächst die ökonomischen Konvergenzkriterien gemäß Art. 121 Abs. 1 EG-Vertrag erfüllen müssen. Bis dahin sind die Beitrittsstaaten „Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt“ (Art. 122 EG-Vertrag). Die Zentralbanken der Beitrittsstaaten sind allerdings Mitglieder des ESZB und wirken bis zur Aufhebung ihrer Ausnahmeregelung im Erweiterten Rat der EZB mit, an dessen Sitzungen ihre Präsidenten auf Einladung der EZB seit dem 26. Juni 2003 als Beobachter teilnehmen.

Besondere Probleme stellt die Erweiterung für die Beschlussfähigkeit des EZB-Rats. Ohne Vertragsänderung würde der EZB-Rat mit jedem Mitgliedstaat, dessen Ausnahmeregelung aufgehoben wird, um einen weiteren Zentralbankpräsidenten erweitert. Zugleich würde sich das Gewicht des supranationalen sechsköpfigen Direktoriums im EZB-Rat gegenüber den nationalen Zentralbankpräsidenten verringern. Der Vertrag von Nizza hatte deshalb einen neuen Art. 10.6 in die ESZB-Satzung eingefügt, nach dem die Beschlussfassung im EZB-Rat in einem vereinfachten Verfahren geändert werden kann. Der EZB-Rat beschloss am 3. Februar 2003 einstimmig eine Empfehlung für neue Abstimmungsregeln,⁷ die nach Anhörung von Kommission und Europäischem Parlament am 21. März 2003 vom Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs ohne Änderungen verabschiedet wurden.⁸ Auch nach der Erweiterung werden danach sämtliche Mitglieder des (dann 31-köpfigen) EZB-Rats an den Sitzungen und Beratungen persönlich und in Unabhängigkeit teilnehmen. Während die sechs Direktoriumsmitglieder dauerhafte Stimmrechte behalten, darf jedoch die Anzahl der stimmberechtigten Zentralbankpräsidenten 15 nicht überschreiten, was durch ein Rotationssystem sichergestellt wird.⁹ Mit Inkrafttreten der Erweiterung werden deshalb die Zentralbankpräsidenten entsprechend der Wirtschaftskraft und der Bedeutung des Finanzsektors des jeweiligen Mitgliedstaats in drei Gruppen eingeteilt, innerhalb derer die Stimmberechtigung rotiert. Die erste Gruppe umfasst die 5 Zentralbankpräsidenten der wirtschaftlich bedeutendsten Mitgliedstaaten; ihnen sind 4 Stimmrechte zugeteilt. Die zweite Gruppe umfasst 13 Zentralbankpräsidenten mit 8 Stimmrechten, die dritte Gruppe 7 Zentralbankpräsidenten mit 3 Stimmrechten. Gemäß Artikel 10.6 ESZB-Satzung bedürfen die neuen Abstimmungsregeln noch der Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten.

Bekräftigung der Sonderstellung der EZB in der EU-Verfassung

Noch nicht abzusehen sind die praktischen Auswirkungen der Vorschriften zur EZB, die im Verfassungsentwurf des Konvents enthalten sind. Bereits heute lässt sich sagen, dass der Verfassungstext in einigen Punkten Klarstellungen zur Rechtsstellung der EZB enthält. So ist die EZB im Teil 1 der EU-Verfassung – anders als noch im ersten Entwurf des Konventspräsidiums¹⁰ – nicht unter den Organen der Union (Europäisches Parlament, Europäischer Rat, Rat, Kommission, EuGH) aufgeführt,¹¹ sondern in einem eigenen Kapitel unter der Überschrift „Sonstige Organe und Einrichtungen“. Dies bestätigt, dass die EZB ein Sonderorgan ist, das durch seine Rechtspersönlichkeit und seine Unabhängigkeit auch gegenüber den Unionsorganen charakterisiert ist und im Unterschied zu diesen vorrangig auf die Preisstabilität verpflichtet ist. Änderungsanträge im Konvent, nach denen die EZB zugleich auf Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung verpflichtet werden sollte,¹² wurden nicht angenommen. Sinnvoll erscheint es außerdem, dass Teil 1 der EU-Verfassung eine eigene Vorschrift (Art. 29) allein der EZB widmet, während das sie umrahmende, aus EZB und nationalen Zentralbanken bestehende ESZB –

dessen Rechtsnatur seit jeher nur schwer zu vermitteln ist – jedenfalls optisch in den Hintergrund getreten ist.

Der Verfassungsentwurf birgt für die EZB allerdings auch Gefahren. So taucht unter den allgemeinen Unionszielen in Art. 3 weder das Ziel des „nichtinflationären Wachstums“ (heute Art. 2 EG-Vertrag) noch das der Preisstabilität (heute Art. 4 Abs. 2 EG-Vertrag) auf.¹³ Stattdessen sollen die Unionsziele realisiert werden durch „eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“ – ein Begriff, der im Teil 1 der EU-Verfassung an die Stelle der bisher im EG-Vertrag verankerten „offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ getreten ist.¹⁴ Dies könnte das Konfliktpotential zwischen der in Zukunft verstärkt an sozialen Zielen orientierten Union und der vorrangig auf die Preisstabilität verpflichteten EZB weiter erhöhen.

Niederlage der EZB im OLAF-Streit

Am 10. Juli 2003 entschied der EuGH in Luxemburg den ersten verfassungsrechtlichen Rechtsstreit unter Beteiligung der EZB.¹⁵ Die Kommission hatte im Januar 2000 geklagt, weil sich die EZB nicht dem Europäischen Betrugsbekämpfungsamt OLAF (Office européen de lutte anti-fraude) unterordnen wollte, sondern ein eigenständiges Betrugsbekämpfungsregime ins Leben rief, das ihrer Unabhängigkeit besser Rechnung tragen sollte.¹⁶ Mit seiner Entscheidung gab der EuGH jetzt der Kommission in der Sache Recht und annullierte den Beschluss der EZB. Er legte dabei den in Art. 280 EG-Vertrag enthaltenen Begriff der „finanziellen Interessen der Gemeinschaft“ weit aus, so dass er die Finanzmittel der EZB einschließt und den Gemeinschaftsgesetzgeber berechtigt, die Befugnisse von OLAF auch auf die EZB zu erstrecken.

Man mag es bedauern, dass die EZB im ersten gegen sie geführten Verfassungsrechtsstreit unterlegen ist.¹⁷ Eine genaue Lektüre des Urteils zeigt allerdings, dass der EuGH die Sonderstellung der EZB nicht antasten wollte. So verwies der EuGH ausdrücklich auf die „Besonderheiten ihrer Stellung in der Gemeinschaftsrechtsordnung“.¹⁸ Im Unterschied zu Generalanwalt Jacobs¹⁹ äußerte sich der EuGH auch nicht zur umstrittenen Frage der institutionellen Klassifizierung der EZB,²⁰ sondern stellte insofern lediglich fest, dass „sich die EZB aufgrund des EG-Vertrags in den Gemeinschaftsrahmen einfügt“²¹ – eine Feststellung, die auch die Verfechter der Sonderstellung der EZB stets unterstrichen hatten²². Die Unabhängigkeit der EZB und ihre besonderen Merkmale (eigene Rechtspersönlichkeit, eigene Mittel, eigener Haushalt, eigene Beschlussorgane) bekräftigte der EuGH.²³ Die Unabhängigkeit der EZB hätte jedoch „nicht zur Folge, dass die EZB völlig von der Gemeinschaft gesondert und von jeder Bestimmung des Gemeinschaftsrechts ausgenommen wäre“.²⁴ Es sei daher nicht „von vornherein auszuschließen“, dass Maßnahmen des Gemeinschaftsgesetzgebers auf die EZB anwendbar sein können.²⁵ Insgesamt lassen diese Formulierungen für die Zukunft hinreichend Spielraum, um der Unabhängigkeit des Sonderorgans EZB Rechnung zu tragen, sofern im Einzelfall nachgewiesen wird, dass Maßnahmen der Unionsorgane dessen Unabhängigkeit tatsäch-

lich beeinträchtigen – ein Nachweis, den die EZB im Hinblick auf OLAF nicht erbrachte. Unberechtigt scheint somit auch die Sorge zu sein, dass das OLAF-Urteil instrumentalisiert werden könnte, um ein Zugriffsrecht der Unionsorgane auf Kapital, Währungsreserven und monetäres Einkommen der EZB zu begründen. Sicherergestellt wird dies nicht zuletzt auch im EU-Verfassungsentwurf, der in Art. 29 Abs. 3 eigens hervorhebt, dass die EZB auch „in ihren Finanzen unabhängig“ ist.

Anmerkungen

- 1 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziff. 47.
- 2 EZB-Monatsbericht November 2001, S. 51.
- 3 EZB-Pressemitteilung v. 8.5.2003, <http://www.ecb.int>.
- 4 So EZB-Chefvolkswirt Issing auf dem Presseseminar v. 8.5.2003 (Fn. 3).
- 5 EZB-Monatsbericht November 2001, S. 52 ff.
- 6 „Diese Vorgehensweise wird beibehalten“; EZB-Pressemitteilung v. 8.5.2003 (Fn. 3).
- 7 Empfehlung EZB/2003/1 v. 3.2.2003, ABl. 2003 Nr. C 29/6.
- 8 Beschluss 2003/223/EG v. 21.3.2003, ABl. 2003 Nr. L 83/66.
- 9 EZB-Monatsbericht Mai 2003, S. 79 ff.
- 10 Art. 14 Abs. 2 in CONV 691/03 v. 23.4.2003.
- 11 Vgl. den Antrag der EVP-Fraktion im Konvent, CONV 709/03.
- 12 So der Antrag von Mitgliedern der Sozialistischen Fraktion zum damaligen Art. III-74.
- 13 Brief Duisenbergs an Giscard d'Estaing v. 5.6.2003 (Fn. 3).
- 14 Vgl. jedoch Art. III-69 EU-Verfassung.
- 15 Rs. C-11/00.
- 16 Beschluss EZB/1999/5v. 7.10.1999, ABl. 1999 Nr. L 291/36.
- 17 Vgl. Selmayr, Europablätter 1999, S. 170 ff.; Selmayr/Kamann, F.A.Z. Nr. 86 v. 11.4.2000, S. 14.
- 18 Randnr. 64 des Urteils.
- 19 Jacobs nennt die EZB „Zentralbank der Europäischen Gemeinschaft“ (Schlussanträge, Randnr. 60).
- 20 Vgl. einerseits Zilioli/Selmayr, *Common Market Law Review* 2000, S. 591 ff.; andererseits Torrent, *Common Market Law Review* 1999, S. 1229 ff.; Amtenbrink/de Haan, *Common Market Law Review* 2002, S. 65 ff.
- 21 Randnr. 92 des Urteils.
- 22 Nach Zilioli/Selmayr (Fn. 20) ist die EZB eine „unabhängige Sonderorganisation des Gemeinschaftsrechts“.
- 23 Randnr. 130-132.
- 24 Randnr. 135.
- 25 Randnr. 136.

Weiterführende Literatur

- Europäische Zentralbank: Jahresbericht 2002, Frankfurt am Main, April 2003.
- Issing, Otmar/Gaspar, Vitor/Angeloni, Ignazio/Tristani, Oreste: *Monetary Policy in the Euro Area*, Cambridge 2001.
- Zilioli, Chiara/Selmayr, Martin: *The Law of the European Central Bank*, Oxford 2001.