



## **Die Europäische Zentralbank**

Professor Dr. Martin Seidel

Zentrum für Europäische Integrationsforschung an der Universität Bonn

### **Vorspann<sup>♦</sup>**

Sie gestaltet die Geldpolitik der Europäischen Union, die vorrangig der Geldwertstabilität verpflichtet ist. Gezielt erleichtert sie aber auch die weitere Verschuldung der Haushalte wirtschaftlich leistungsschwacher Mitgliedstaaten. Sie kauft Staatsanleihen auf, die von den Ratingagenturen als Ramschpapiere eingestuft werden, und subventioniert durch ihre Maßnahmen einzelne Banken. Gelassen nimmt sie den Vorwurf von Regel- und Rechtsverstößen in Kauf, auch des Verbots der monetären Finanzierung staatlicher Budgets. Wer ist die Europäische Zentralbank, welche Interessen und Beweggründe leiten sie?

### **I. Einleitende Bemerkungen**

Landläufiger Meinung nach ist die Europäische Zentralbank (EZB) der Deutschen Bundesbank nachgebildet und wie diese ehemals für Deutschland mit der Geldpolitik für die Europäische Union betraut. Beides trifft nicht zu. Auf der Konferenz von Maastricht wurde zwar die Geldpolitik der Europäischen Gemeinschaft übertragen, zu ihrer Wahrnehmung wurden jedoch zwei neue Institutionen der Europäischen Gemeinschaft, nämlich die EZB und ein mit ihr zwar verbundenes, aber nicht identisches „Europäisches System der Zentralbanken“ (ESZB) errichtet. Die vier hauptsächlichen Aufgaben, die eine Zentralbank traditionell im Rahmen eines Nationalstaates ausübt, nämlich die „Festlegung und Ausführung der Geldpolitik für die Gemeinschaft“, die „Durchführung der Devisengeschäfte“, die „Haltung und Verwaltung der offiziellen Währungsreserven“ der Mitgliedstaaten und die „Förderung des reibungslosen Funktionierens der Zahlungssysteme“ hat die Konferenz von Maastricht indes nicht der EZB, sondern dem „Europäischen System der Zentralbanken“, überantwortet<sup>1</sup>. Nicht die EZB, sondern das mit ihr nicht identische „ESZB“ ist die Währungsbehörde der Europäischen Union.<sup>2</sup> Das ESZB nennt sich in seiner derzeitigen Zusammensetzung von erst 17 der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union „Eurosystem“.

---

<sup>♦</sup> Text veröffentlicht in Bernd Rill (Hrsg.) „Die Dynamik der Europäischen Institutionen“, Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen, Nr. 74, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Akademie für Politik und Zeitgeschehen, München, 2011, S. 55-61; Zweitveröffentlichung mit Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung demnächst in EUROJournal, III 2011, herausgegeben von der Fördergesellschaft für Europäische Kommunikation (FEK) e.V., Nürnberg.

<sup>1</sup> Artikel 127 AEUV (vormals Artikel 105 EGV)

<sup>2</sup> Siehe Martin Seidel „Die Europäische Zentralbank ist nicht nach dem Vorbild der Bundesbank gestaltet“, Gastbeitrag, Frankfurter Rundschau, Nr.233 vom 08.10.1998

## II. Das „Europäisches System der Zentralbanken“ als europäische Währungsbehörde

Das „Europäische System der Zentralbanken“ (ESZB) ist ein nicht-rechtsfähiger rein zwischenstaatlicher Verbund, der sich aus den Zentralbanken der Mitgliedstaaten und der auf der Konferenz von Maastricht neu errichteten Europäischen Zentralbank (EZB) zusammensetzt. Die nationalen Zentralbanken und die Europäische Zentralbank sind nach dem Vertrag von Maastricht / Lissabon nicht Mitglieder, sondern so genannte „integrale Bestandteile“ des ESZB der Vertrag von Maastricht/Lissabon umschreibt und definiert ohne das ESZB nicht näher, erklärt es weder zu einer Organisation noch zu einem Organ der Europäischen Union. Den in Maastricht vereinbarten vertragsrechtlichen Regelungen kann indes als erstes entnommen werden, dass die nationalen Zentralbanken als „integrale Bestandteile“ des ESZB keine neuen Institutionen der Europäischen Gemeinschaft, vielmehr ungeachtet der den Mitgliedstaaten auferlegten Verpflichtung, sie, soweit noch erforderlich in die Unabhängigkeit zu entlassen, Einrichtungen der Mitgliedstaaten geblieben sind. Ihre Zugehörigkeit als „integrale Bestandteile“ des ESZB begründet rechtlich keinen organisatorischen Verbund, weder miteinander noch mit der EZB als Systempartner und ist - ungeachtet einer dahin gehenden selbst in Fachkreisen vertretenen Meinung - nicht mit dem Status vergleichbar, den die früheren deutschen Landeszentralbanken innerhalb der deutschen Zentralbankorganisation innehatten. Die deutschen Landeszentralbanken waren zu keiner Zeit Institutionen der Bundesländer, sondern mit - regionalbezogenen Aufträgen und Kompetenzen betraute - unselbständige Abteilungen der Deutschen Bundesbank<sup>3</sup>.

Als ein zwischenstaatlicher Verbund, der sich aus den nationalen Zentralbanken als nach wie vor nationale Einrichtungen und in der EZB als einer Institution der Europäischen Union zusammensetzt, ist das ESZB keine neben der Europäischen Union stehende oder in diese eingegliederte selbständige zwischenstaatliche oder supranationale Organisation. Um diesen Anspruch zu erheben, hätten die nationalen Zentralbanken, was erwogen war, aus der staatlichen Organisation der Mitgliedstaaten ausgegliedert werden müssen. Der Vertrag von Maastricht hat das ESZB auch nicht zu einem Organ der Europäischen Gemeinschaft aufgestuft, nicht etwa bereits deswegen nicht, weil das ESZB keine den anderen Organen vergleichbare Struktur aufweist, sondern weil er als Folge einer Organstellung des ESZB Unabhängigkeit des ESZB von der Politik und den anderen Organen der Europäischen Union für gefährdet erachtete. Dass die EZB, die rechtsfähig ist und, wie zu zeigen sein wird, sowohl für die Europäischen Union als solche als auch für das ESZB sogar Hoheitsgewalt ausübt und sich hierdurch hinsichtlich ihres Status als „wesentlicher Bestandteil“ des ESZB von dem Status der nationalen Zentralbanken als ihren Systempartnern abhebt, hat auf den organisatorischen und rechtlichen Status des ESZB als solchem keine konstitutive Auswirkung.

---

<sup>3</sup>Martin Seidel. „Bundesbank und Europäisches System der Zentralbanken – strukturelle und funktionale Homogenität?“, Bonner Abhandlungen zu Fragen der europäischen Integration und des Europarechts, Bonn, 1998., nicht im Buchhandel

Das ESZB bzw. das „Eurosistem“<sup>4</sup> wird von einem „Gouverneursrat“ geleitet, der sich aus den - derzeit - siebzehn Präsidenten der nationalen Zentralbanken und den sechs Mitgliedern des Direktoriums der Europäischen Zentralbank zusammensetzt. Die Verfahren, nach denen die Mitglieder des Gouverneursrates als Hauptorgan des ESZB bestellt bzw. in ihr Amt berufen werden, sind je nach Gruppenzugehörigkeit verschieden und spiegeln den rein zwischenstaatlichen Charakter des ESZB wider. Die sechs Mitglieder des Direktoriums der EZB werden nach dem üblichen Verfahren der Bestellung von Mitgliedern der sog. unitarischen Organe der Europäischen Union, der Kommission und der Europäischen Gerichte, gemeinsam von den Mitgliedstaaten – seit dem Vertrag von Lissabon mehrheitlich - für die Dauer von acht Jahren in ihr Amt berufen. Demgegenüber werden die Präsidenten der nationalen Zentralbanken nicht nach diesem - ohnedies nur staatenbündisch strukturierten - „Gemeinschaftsverfahren“, sondern von der jeweiligen nationalen Regierung nach nationalem Recht und nach nationalen Gepflogenheiten bestellt, ohne dass Einvernehmen zwischen allen Mitgliedstaaten hergestellt zu werden braucht. Das Unionsrecht, das kein besonderes Statut für die nationalen Zentralbanken kennt, schreibt lediglich vor, dass die Amtsdauer der nationalen Zentralbankpräsidenten mindestens fünf Jahre beträgt und dass gegen die Abberufung eines Zentralbankpräsidenten durch den betreffenden Mitgliedstaat die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs gegeben ist. Die für die beiden Mitgliedergruppen geltenden Regelungen unterscheiden sich auch insofern, als, sich die nationalen Zentralbankpräsidenten der Wiederwahl stellen können, während bei den Mitgliedern des Direktoriums der Europäischen Zentralbank – aus Gründen der Rotation der Ämter unter den Mitgliedstaaten oder der Stärkung der Stellung der nationalen Zentralbankpräsidenten im Gouverneursrat? - die Wiederwahl ausgeschlossen ist.

### III. Beschlussfassung im Gouverneursrat

Der Gouverneursrat des ESZB entscheidet in geldpolitischen Fragen, namentlich bei Zinsbeschlüssen, d.h. den für die Wirtschaft bei weitem bedeutendsten Beschlüssen der Europäischen Union, mit einfacher Mehrheit. Der Präsident des Direktoriums der EZB oder die 6 Mitglieder des Direktoriums der EZB zusammen haben kein Vetorecht. Das Direktorium der EZB kann somit von einer durch die nationalen Zentralbankpräsidenten gebildeten Mehrheit jederzeit überstimmt werden. Seit einigen Jahren besteht im Rahmen der Beschlussfassung des Gouverneursrats in geldpolitischen Fragen, wenn auch zunächst hinsichtlich seiner Anwendung aufgeschoben, ein differenziertes System der Rotation und des temporären Ausschlusses der Stimmberechtigung, demzufolge die nach der Bedeutung ihrer nationalen Wirtschaft in drei Gruppen eingeteilten nationalen Zentralbankpräsidenten jeweils für eine bestimmte Zeit von der Abstimmung ausgeschlossen sind.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Das ESZB in der ur zeit noch engeren Zusammensetzung von nur 17 an der Währungszone teilnehmenden Mitgliedstaaten

<sup>5</sup> Artikel 10,2 ESZB/EZB-Satzung, hierzu Martin Seidel „Nach der Aufgabe der DM nunmehr temporärer Wegfall der Stimmberechtigung Deutschlands im Gouverneursrat der Europäischen Zentralbank“ in EuZW 18/2008, S.545

#### IV. Europäische Zentralbank

Aus der Sicht der Bevölkerung, der Wirtschaft, der Bankenwelt und selbst weiter Kreise der Fachwissenschaft gestaltet nicht das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) bzw. zurzeit noch das Eurosystem, sondern die Europäische Zentralbank (EZB), und zwar autonom, die Geldpolitik der Europäischen Union. Dieser Eindruck wird vornehmlich dadurch genährt, dass sich Zentralbanken oder Zentralbankensysteme, um nicht die Kapital- und Finanzmärkte zu irritieren, nur mit einer Stimme, zumeist der ihre Präsidenten artikulieren dürfen und auch im Falle des ESZB der Präsident der EZB für das ESZB mit den Finanz- und Kapitalmärkten kommuniziert. Soweit im Bewusstsein der Bevölkerung, der Wirtschaft und der Fachkreise auch das ESZB als der eigentliche Träger der Geldpolitik mit verankert ist, wird davon ausgegangen, dass die EZB innerhalb des ESZB eine herausgehobene Stellung einnimmt und mit ausreichenden Befugnissen ausgestattet, das ESZB, namentlich die nationalen Zentralbanken, - wie ehemals die Deutsche Bundesbank die deutschen Landeszentralbanken – leitet.

Die EZB hebt sich von den nationalen Zentralbanken als ihren Systempartnern durch eine eigenartige Organisationsstruktur und Verschränkung mit dem ESZB sowie dadurch ab, dass sie als organähnliche Institution der Europäischen Union eigene Kompetenzen ausübt. Die Einschätzung, dass sie innerhalb des ESZB einer Führungsrolle einnimmt und sogar mit dem ESZB identisch sein müsste, ist daher erklärlich.

Die EZB wird gleichermaßen das ESZB von einem Gouverneursrat als Hauptorgan und von einem Direktorium als zweitem Organ geleitet. Die Organe der EZB sind nicht nur in personeller Hinsicht wie die beiden Organe des ESZB zusammengesetzt, sondern beide Organisationen haben s ein- und dieselben Organe. Ersichtlich um eine gewisse Vorherrschaft der EZB vorzugeben, umschreibt der Vertrag von Maastricht / Lissabon die Zuordnung der beiden Organe zum ESZB und zur EZB nicht in der Weise, dass die EZB von den Organen des ESZB die EZB, sondern umgekehrt das ESZB von den beiden Organen der EZB geleitet wird.<sup>6</sup>

Die vermutete Eigenständigkeit der EZB oder gar Vorherrschaft gegenüber dem ESZB den nationalern Zentralbanken wird indes durch die Zuweisung der eigenen Kompetenzen auf die beiden Organe der EZB in Frage gestellt. Die der EZB zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse, auf die nachstehend einzugehen sein wird, fallen nämlich innerhalb der EZB nicht in die Zuständigkeit ihres sechsköpfigen Direktoriums, sondern nahezu überwiegend in die Zuständigkeit des Gouverneursrates. Sie sind vertragsrechtlich im Prinzip in der Weise aufgeteilt, dass der Gouverneursrat die „Leitlinien und Entscheidungen“ festlegt und sich die Kompetenzen des Direktoriums in deren „Ausführung“<sup>7</sup> sowie in der „Führung der laufenden

---

<sup>6</sup> Artikel 8 ESZB/EZB-Satzung

<sup>7</sup> Artikel 12.1 des Protokolls „über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und der Europäischen Zentralbank (EZB)“

Geschäfte<sup>8</sup> erschöpfen. Das Unionsrecht schreibt unmissverständlich vor, dass weitere Kompetenzen des Direktoriums jeweils eines Übertragungsbeschlusses des Gouverneursrates bedürfen.<sup>9</sup> Die der EZB vertragsrechtlich überantwortete Befugnis zum Erlass von Verordnungen und Entscheidungen wird nicht etwa vom Direktorium, sondern vom Gouverneursrat wahrgenommen.<sup>10</sup>

Die eigenartige Struktur des in Maastricht geschaffenen Zentralbankensystems hat weder mit der deutschen Bundesbank noch mit ihrer Vorgängerin, der Bank Deutscher Länder noch mit der US-amerikanischen Zentralbankorganisation, dem Federal Reserve System (FED) etwas gemein. Sie erklärt sich einzig und allein daraus, der auf der Konferenz von Maastricht dem ESZB als dem auserkorenen Träger der Geldpolitik angesichts seiner staatenbündischen Struktur zwar die Aufgaben einer Zentralbank im Sinne ihrer politische Festlegung, nicht jedoch alle weiteren Kompetenzen einer Zentralbank überantwortet werden konnten, die wie beispielsweise die Emission von Banknoten Rechtsfähigkeit erfordern. Damit das ESZB als Träger der Geldpolitik die Funktionen einer Währungs- und Notenbank in vollem Umfang ausüben konnte, musste ihm die EZB als sein „Agent“ zur Seite gestellt werden. Um die materielle Vorherrschaft des ESZB vor der EZB zu sichern, musste die Einheit und Identität des ESZB und der EZB im Bereich der Organe und innerhalb der EZB die Vorherrschaft des Gouverneursrats vor dem Direktorium vertragsrechtlich verankert werden. Die EZB verdankt ihre Entstehung dem Umstand, dass das ESZB, das die nationalen Zentralbanken einbeschließt, deren an sich gebotene Überführung in die Verantwortung der Europäischen Gemeinschaft nicht gewollt war, die ihm überantwortete Funktion einer Zentralbank in vollem Umfang nur wahrnehmen kann, wenn ihm ein rechtsfähiges Außenantlitz, wie es die EZB darstellt, zur Seite steht. Indem der Gouverneursrat der EZB mit dem Gouverneursrat des ESZB identisch ist und indem der Gouverneursrat der EZB deren eigenständige Kompetenzen der EZB bis auf wenige Ausnahmen zu Gunsten des Direktoriums seinerseits wahrnimmt, kann bezweifelt werden, ob sich nicht die vermutete Vorherrschaft der EZB gegenüber dem ESZB und auch gegenüber den nationalen Zentralbanken als eine Illusion erweist.

Die der EZB überantwortete Weisungsbefugnis gegenüber den nationalen Zentralbanken zählt zwar zu den wenigen Kompetenzen, die nicht der Gouverneursrat der EZB, sondern das Direktorium in eigener Zuständigkeit wahrnimmt<sup>11</sup>, widerlegt aber die vorstehend getroffene Feststellung, dass von einer Vorherrschaft der EZB gegenüber dem ESZB nicht ausgegangen werden kann, entgegen einer gelegentlich zu hörenden anderen Auffassung nicht. „Weisungen“ sind nach dem Recht der Europäischen Union ebenso wie nach nationalem

---

<sup>8</sup> Artikel 11.6 der ESZB/EZB-Satzung

<sup>9</sup> Artikel 12.1 der ESZB/EZB-Satzung

<sup>10</sup> Diese Befugnis nimmt die Europäische Zentralbank, vertreten durch den Gouverneursrat, nach dem unmissverständlichen Wortlaut der einschlägigen Regelung des Vertrages von Maastricht bzw. jetzt von Lissabon nicht etwa zur Erfüllung ihrer eigenen bzw. der ihr übertragenen Kompetenzen, sondern „zur Erfüllung der dem Europäischen System der Zentralbanken übertragenen Aufgaben“, wahr. Vgl. Artikel 132 AEUV

<sup>11</sup> Artikels 12.1 Absatz 2 der ESZB/EZB-Satzung

Recht rechtlich nicht bindend. Sie entfalten lediglich mittelbar bindende Wirkungen unter der Voraussetzung, dass zwischen dem Weisungsgeber und dem „Angewiesenen“ ein hierarchisch geschichtetes Rechtsverhältnis besteht, das durch Abhängigkeit gekennzeichnet ist. Ihre Wirkung besteht dann darin, dass der „Angewiesene“ für den Fall, dass er die Weisung nicht befolgt, aufgrund seiner Abhängigkeit vom Weisungsgeber mit für ihn nachteiligen Folgen rechnen muss. Innerhalb des ESZB besteht indes kein derart strukturiertes Abhängigkeitsverhältnis der nationalen Zentralbanken. Die Eingliederung der nationalen Zentralbanken in das ESZB als dessen „wesentlichen Bestandteile“ hat nicht zu einer Unterordnung der nationalen Zentralbanken gegenüber der EZB geführt. Die Europäische Union hat ihrerseits gegenüber den Mitgliedstaaten keine allgemeine Weisungsbefugnis, von der eine wirksame Weisungshoheit der EZB gegenüber den nationalen Zentralbanken abgeleitet werden könnte. Ihre Regelungsmacht gründet sich auf das sog. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, demzufolge Weisungsbefugnisse der Europäischen Union gleichermaßen wie deren Rechtsetzungsbefugnisse einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung bedürfen. Der Kommission, der die Aufsicht über die sachgerechte Durchführung der politischen Maßnahmen und die Einhaltung des Rechts der Europäischen Union durch die Mitgliedstaaten obliegt, steht mangels Unterordnung der Mitgliedstaaten als Mittel zur Durchführung ihrer Aufgabe keinerlei Weisungsbefugnis gegenüber den Mitgliedstaaten, vielmehr nur die Klage vor dem Europäischen Gerichtshof zur Verfügung. In der Erkenntnis, dass die Einräumung der „Weisungsbefugnis“ andernfalls völlig ins Leere fiele, hat die Konferenz von Maastricht der EZB zur Durchsetzung ihrer „Weisungsbefugnis“ ein Klagerecht gegenüber den nationalen Zentralbanken vor dem Europäischen Gerichtshof eingeräumt.<sup>12</sup> Um eine „Weisung“ im Klagewege durchzusetzen, bedarf das Direktorium der Europäischen Zentralbank indes eines Beschlusses des Gouverneursrates.<sup>13 14</sup>

Hinterfragenswert ist auch die angeblich führende Stellung der EZB bei der Emission von Banknoten. Die Befugnis zur Ausgabe von Notenbankgeld ist nach dem Vertrag von Maastricht keinesfalls ausschließlich der EZB, sondern neben ihr auch den nationalen Zentralbanken übertragen worden.<sup>15</sup> Tatsächlich werden auch die Banknoten, wie aus ihnen durch die jeweils den Mitgliedstaaten jeweils zugewiesenen Buchstaben vor den Nummern der jeweiligen Serien der Banknoten erkennbar, von den nationalen Zentralbanken und das Münzgeld ebenfalls nicht von der Europäischen Union, sondern von den Mitgliedstaaten ausgegeben. Indem der EZB jedoch das ausschließliche Recht zugewiesen ist, die Ausgabe von Banknoten durch die nationalen Banknoten zu „genehmigen“, und präsentiert sie sich durchaus als eine „Währungsbank“, die die Wirtschaft wenn auch nicht unmittelbar, so doch mittelbar zentral geregelt mit Geld versorgt und die Währungsstabilität gewährleisten kann. Die nationalen Zentralbanken unterliegen wie die EZB selbst der Verpflichtung, bei der

---

<sup>12</sup> Artikel 35.6 der ESZB/EZB-Satzung

<sup>13</sup> Das ergibt sich daraus, dass die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs ein Vorverfahren voraussetzt. In diesem Vorverfahren gibt nicht, wie üblich, die Kommission, sondern nach einer sondergesetzlichen Regelung die Europäische Zentralbank, und zwar vertreten durch den Rat, nicht durch das Direktorium, die sog. „Mit Gründen versehenen Stellungnahme“ ab, die Voraussetzung für die Erhebung der Klage ist.

<sup>14</sup> Artikel 12.1 Absatz 2 der ESZB/EZB-Satzung



Versorgung der Wirtschaft mit Geld die Stabilität der Währung zu sichern. Die Befugnisse der EZB reichen so weit, dass sie die nationalen Zentralbanken erforderlichenfalls zur Einhaltung ihrer Verpflichtung über den Europäischen Gerichtshof anhalten kann.

Indes ist innerhalb der EZB für die Erteilung von Genehmigungen zur Ausgabe von Banknoten durch die nationalen Zentralbanken nicht das Direktorium, sondern der Gouverneursrat zuständig. Die Verantwortung für die Sicherung der Stabilität der Währung der Europäischen Union bei der Schaffung von Notenbankgeld liegt daher – gleiche gilt bei der Schaffung von so genanntem Buchgeld seitens der Geschäftsbanken – im Verbund der EZB mit dem ESZB. Wie beim Erlass allgemeiner Leitlinien für die Geldpolitik entscheidet der Gouverneursrat über die die Erteilung von Genehmigungen zur Ausgabe von Banknoten, mit einfacher Mehrheit, sodass eine Mehrheit der nationalen Zentralbankpräsidenten die Mitglieder des Direktoriums überstimmen können.

Hinterfragenswert ist ferner, ob die EZB die „Besicherung“ der Ausgabe von Banknoten durch die nationalen Zentralbanken in ausreichender Weise kontrollieren kann. Die nationalen Zentralbanken stellen den Geschäftsbanken Geld nur gegen Sicherheiten zur Verfügung, die in Form von Wertpapieren gestellt werden. Da die Wertpapierarten einen unterschiedlichen Sicherheitswert haben, sind an sich im Rahmen eines Systems mehrerer Zentralbanken, die mit Wirkung für das gesamte Währungsgebiet Banknoten emittieren und den Geschäftsbanken Geld zur Verfügung stellen, einheitliche Regeln über die Zulassung von Wertpapieren als Sicherheiten erforderlich. Das Unionsrecht definiert indes weder die zulässigen Sicherheiten noch legt es verbindliche Rahmenregelungen für eine einheitliche Besicherungspraxis der nationalen Zentralbanken fest. Der Vertrag von Maastricht enthält keine Ermächtigung, auf Grund derer entweder das Europäische Parlament und der Rat als gemeinsamer Unionsgesetzgeber oder die EZB selbst als Gesetzgeber die Anforderungen festlegen könnte, denen die Sicherheiten der nationalen Zentralbanken zu entsprechen haben.<sup>15</sup> Traditionell nehmen die nationalen Zentralbanken der Europäischen Union bei der Ausgabe von Banknoten keineswegs einheitliche, sondern zum Teil sehr unterschiedliche Sicherheiten entgegen. Die EZB hat zwar in Form „Allgemeiner Regelungen für die geldpolitischen Instrumente und Verfahren des Europäischen Systems der Zentralbanken“ Vorstellungen über die zulässigen Sicherheiten entwickelt, die aber mangels rechtlicher Verbindlichkeit bei einer Nichtbefolgung seitens der nationalen Zentralbanken von der EZB nicht gerichtlich durchgesetzt werden. Zu ihrer Durchsetzung reicht weder ihre Weisungsbefugnis noch das spezielle Klagerecht aus, das der Vertrag von Maastricht / Lissabon der EZB eigens für den Fall zur Verfügung stellt, dass eine nationale Zentralbank eine Verpflichtung des

---

<sup>15</sup> Artikel 128 AEUV (vormals 106 EGV)



Unionsrechts verletzt.<sup>16</sup> Der „Allgemeine Handlungsrahmen“ der EZB erklärt überdies - mit Einschränkungen - mehr oder minder alle traditionellen Sicherheiten für zulässig.<sup>17</sup>

## V. Politikfelder des Europäischen Systems der Zentralbanken

Das eigentliche Politikfeld des ESZB und der EZB ist die Gestaltung einer Geldpolitik, durch die die Wirtschaft mit Geld versorgt wird und dabei die die Geldwertstabilität als ein wirtschafts- und sozialpolitisches Anliegen<sup>18</sup> gewährleistet. Das Vorrangige Ziel der Stabilität der Währung gilt auch für die Wechselkurspolitik, die dem Rat der Europäischen Union im Zusammenwirken mit dem ESZB überantwortet ist.<sup>19</sup>

### 1. Wirtschaftspolitik

Die Kompetenzen des ESZB sind indes nicht auf die Geldpolitik beschränkt, vielmehr unterstützt das ESZB auch die „allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union“<sup>20</sup>. Die Preisniveau- und Währungsstabilität muss dabei aber als geldpolitisches Ziel absolut gewahrt bleiben.

Für die „allgemeine Wirtschaftspolitik“ in der Europäischen Union ist nicht die Europäischen Union selbst, sondern sind primär die Mitgliedstaaten zuständig. Auf der Konferenz von Maastricht wurde zwar die Geld- und die Wechselkurspolitik, nicht jedoch zugleich auch die Wirtschaftspolitik auf die Europäische Gemeinschaft übertragen. Im Bereich der Wirtschaftsunion beschränken sich die Kompetenzen der Europäischen Union darin, dass sie die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten durch den Rat im Rahmen eines rechtlich unverbindlichen Verfahrens koordiniert. Der Grund für die „Zurückhaltung“ bei der Übertragung von Befugnissen im Bereich der Wirtschaftsunion liegt darin, dass Gestaltung eine zentrale Wirtschaftspolitik einen sog. „dominanten Haushalt“ der Europäischen Union voraussetzt. Dieser wiederum setzt als Steuerungsinstrument einer zentralen Wirtschaftspolitik voraus, dass die Mitgliedstaaten ihre Sozialpolitik, ihre Bildungs- und Ausbildungspolitik, ihre wirtschaftliche Infrastrukturpolitik, möglicherweise sogar ihre Verteidigungspolitik der Europäischen Union zu übernehmen hätten. In diesen Politikbereichen müssten der Europäischen Union die Gesetzgebungskompetenzen und zur Finanzierung der von der Europäischen Union dann wahrzunehmenden Aufgaben außerdem

---

<sup>16</sup> Artikel 271 Buchstabe d) AEUV (vormals Artikel 237 Buchstabe d) EGV)

<sup>17</sup> Zu den „Allgemeinen Regelungen“ vgl. insbesondere Gunnar Heinsohn und Otto Steiger, „Zentralbank und Europäische Währungsunion“, in Wilhelm Nölling / Karl Albrecht Schachtschneider / Joachim Starbatty, (Hrsg.), Festschrift für Wilhelm Hankel, Stuttgart, 1999; dies., „Das Eurosystem und die Verletzung der Zentralbankregeln“ in MZSG-Forum, St. Gallen, 2000.

<sup>18</sup> Siehe Martin Seidel: „Währungspolitik als Sozialpolitik“, in: Gil C. Rodrigues Iglesias/Stefan Kadelbach/Charlotte Gaitanides (Hrsg.): Europa und seine Verfassung. Festschrift für Manfred Zuleeg zum 70. Geburtstag, Baden-Baden 2005, S. 505-537.

<sup>19</sup> Artikel 219 AEUV, vormals Artikel 111 EGV

<sup>20</sup> Artikel 127 AEUV



umfassende Besteuerungsbefugnisse übertragen werden. Die Konzeption der Maastrichter „Wirtschafts- und Währungsunion“ mit einer zentralen Währungspolitik und einer dezentralen Verantwortung für die Wirtschaftspolitik basiert nicht auf dem Grundsatz der Subsidiarität, sondern auf der mangelnden politischen Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu einer Umwandlung der Europäischen Union in einen Bundesstaat.

Die Kompetenzen der Europäischen Union im Bereich ihrer Politik des „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ ermöglichen keine eigenständige Wirtschaftspolitik der Europäischen Union. Bei diesen Kompetenzen handelt es sich um Beteiligungs- und Mitentscheidungskompetenzen, die die primäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Wirtschaftspolitik weder ersetzen noch nicht in Frage stellen.

Das EZSB und die EZB unterstützen somit - unter Wahrung ihrer Verpflichtung zu einer Stabilitätspolitik nicht eine zentrale Wirtschaftspolitik, sondern allenfalls die – koordinierte - Wirtschaftspolitik ihrer Mitgliedstaaten oder die Wirtschaftspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten.

Überdies ist die Ermächtigung des ESZB zur Unterstützung der Wirtschaftspolitik auf die sog. „allgemeine Wirtschaftspolitik“ beschränkt. Sie umfasst nicht die „besondere Wirtschaftspolitik“ der Mitgliedstaaten, d. h. weder die regionale und sektorale wirtschaftliche Strukturpolitik noch die Beschäftigungspolitik und die Arbeitsmarktpolitik, die beide nicht der Sozialpolitik, sondern der Wirtschaftspolitik zuzurechnen sind, noch die wirtschaftsrelevante Infrastrukturpolitik noch die wirtschaftsrelevanten Bereiche der Bildungs- und Ausbildungspolitik und alle anderen Bereiche der Gesellschaftspolitik, die sich als Teilbereiche der nationalen Wirtschaftspolitik darstellen.

## **2. Stabilisierung der Finanzsysteme und Bankenrettung**

Die „Stabilisierung der Finanzsysteme“ und die „Rettung von Banken“ sind als Teilbereiche der besonderen Wirtschaftspolitik einzustufen. Als nationaler Verantwortungsbereich wurde die Stabilisierung der Finanzmärkte - vergleichbar der Agrarwirtschaftspolitik, der Verkehrswirtschaftspolitik und der Außenhandelspolitik – zu keiner Zeit der Europäischen Union übertragen, und zwar weder dem Europäischen Parlament und dem Rat als Gesetzgeber der Europäischen Union noch dem ESZB. Für die Übertragung dieses Teilbereiches der Wirtschaftspolitik auf die Europäische Union hätte es nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung als einem maßgeblichen Verfassungsgrundsatz der Europäischen Union, der eine schleichende Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union ausschließt, eines spezifischen Übertragungsaktes bedurft. Die in diesem Zusammenhang häufig genannten, angeblich das Gegenteil besagenden Regelungen des Vertrages von Maastricht sind eindeutig: Aus Artikel 127 Abs. 5 AEUV ergibt sich nicht, dass „die Aufsicht über die Finanzmärkte“ dem Europäischen System der Zentralbanken obliegt, vielmehr ergibt sich aus dieser Vorschrift, dass „die Aufsicht über die Finanzmärkte“ von getrennten anderen

„Behörden“ – zurzeit noch Behörden der Mitgliedstaaten, demnächst eigenen „Behörden“ der Europäischen Union – wahrgenommen wird. Das ESZB - und die in seiner Mitte stehende EZB - werden ausschließlich ermächtigt, einen Beitrag „zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden zur Stabilisierung des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen“ zu leisten. Die Beschränkung der Aufgabe des ESZB auf eine bloße Mitwirkung bei der Überwachung der Kreditwirtschaft durch andere „Behörden“ dient und sichert die Unabhängigkeit der EZB und des ESZB. Würde die Aufsichtsführung über die Kreditinstitute und damit die Sicherung der Stabilität der Finanzregime der EZB oder dem ESZB zur Wahrnehmung in alleiniger Zuständigkeit übertragen, unterläge das Europäische System der Zentralbanken wie die nationalen Aufsichtsbehörden zurzeit ihren Regierungen Weisungen der Kommission und des Rates.<sup>21</sup>..

Der bekannt gewordene Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB bzw. im Rahmen des ESZB möglicherweise auch durch die griechische Notenbank ist kein zulässiger „Beitrag“ der EZB bzw. des ESZB zur erleichterten „Durchführung“ von Maßnahmen, die von einer oder mehreren anderen hierfür zuständige „Behörden“ zur Stabilisierung der Finanzmärkte getroffen werden. Er ist neben der Hilfsaktion der anderen 16 Länder der sog Euro-Gruppe und des Internationalen Währungsfonds zu Gunsten Griechenlands und vor allem neben dem von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu Gunsten weiterer konkursanfälliger Mitgliedstaaten beschlossenen sog. „Euro-Rettungsschirm“ eine eigenständige Maßnahme der EZB bzw. des ESZB. Die Europäische Union und mit ihr der Rat der in der Euro-Gruppe vertretenen siebzehn Mitgliedstaaten verfügen - jedenfalls zurzeit - über keine administrative Aufsichtsbefugnis. Die Übertragung der Geldpolitik auf die Europäische Union hat nicht dazu geführt, dass zugleich quasi als Annexkompetenz der Europäischen Union die Sicherung der Stabilität der Finanzmärkte und die Rettung der Banken übertragen worden ist.<sup>22</sup>

## VII. Weisungsunabhängigkeit

Die Unabhängigkeit des ESZB und damit vor allem der EZB gilt allgemeiner Meinung nach als ausreichend gesichert.<sup>23</sup> Einige Zweifel bestehen indes. Der Vertrag von Maastricht /Lissabon sieht nämlich nicht vor, dass die Mitgliedstaaten ihren Zentralbanken die absolute Unabhängigkeit, insbesondere die Freistellung von andern Aufgaben zu gewähren haben. Das Vertragswerk regelt ferner nicht die Weisungsunabhängigkeit im Bereich der Wechselkurspolitik, d.h. der Mitglieder des Rates, der die Wechselkurspolitik zu verantworten hat. Unionsrechtlich unterliegen bei der Wechselkurspolitik die Vertreter der

<sup>21</sup> Absatz 6 des Artikels 127 AEUV führt zu keinem anderen Ergebnis. Diese Regelung ermächtigt den Gesetzgeber der Europäischen Union nicht, der EZB die Aufsicht über die Kreditinstitute in alleiniger Verantwortung zu übertragen. Die Ermächtigung des Gesetzgebers ist vielmehr darauf beschränkt, der EZB „besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über die Kreditinstitute“ zu übertragen

<sup>22</sup> Siehe Martin Seidel „Der Ankauf nicht markt- und börsengängiger Staatsanleihen, namentlich Griechenlands, durch die Europäische Zentralbank und durch nationale Zentralbanken – rechtlich nur fragwürdig oder Rechtsverstoß? in EuZW Heft 14/2010 S. 521, ferner in EUROjournal Dokumentations- und Informationsmagazin der europäischen Wirtschaft, Politik und Kultur, Nürnberg, 4/2010, S. 89 -93

<sup>23</sup> Artikel 130 AEUV (vormals Artikel 108 EGV) ferner Artikel 7 ESZB/EZB-Satzung

Regierungen im Rat lediglich der Auflage, dass ihr Konsens „mit dem Ziel der Preisstabilität im Einklang zu stehen“ habe.<sup>24</sup>

Die Verpflichtung der Organe und Amtsträger des Europäischen Systems der Zentralbanken zur Weisungsunabhängigkeit hat überdies kaum rechtlichen, sondern im Wesentlichen nur appellativen Charakter. Weder die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Wahrung der Weisungsunabhängigkeit noch die Feststellung ihrer Verletzung durch ein Organ des ESZB, durch eine nationale Zentralbank oder einen der Amtsträger dürfte vor dem Europäischen Gerichtshof einklagbar sein. Gleiches gilt von einem Beschluss des Rates über die Wechselkurspolitik, der die Stabilitätsauflage nicht wahrt.

Einem Ausbau der Weisungsunabhängigkeit über Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, wie er für andere Regelungsbereiche des Unionsrechts seit jeher erfolgt, sind enge Grenzen gesetzt. Bei einer Missachtung der Verpflichtung zur Weisungsunabhängigkeit durch eine nationale Zentralbank kann nur der Mitgliedstaat, nicht die betreffende Zentralbank gerichtlich belangt werden, wobei die Klagebefugnis nur der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten zusteht. Dass der Europäische Gerichtshof in Fortbildung des Unionsrechts wie in anderen Bereichen des Unionsrechts auch Privaten ein Klagerecht zubilligen wird, ist eher unwahrscheinlich. Denn von der nach der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs maßgeblichen Voraussetzung für ein ergänzendes Klagerecht der Privaten, nämlich einer Dritt- und Direktwirkung der Verpflichtung zur Weisungsunabhängigkeit der EZB und des ESZB bzw. ihrer Amtsträger kann ebenso wenig wie von einem Grundrecht auf Preisstabilität nicht ausgegangen werden.

---

<sup>24</sup> Artikel 219 AEUV (vormals Artikel 111 EGV)