

-Kommentar zur europäischen Währungsunion-

Hrsg. Helmut Siekmann

Tübingen 2013

VON

MARKUS C. KERBER¹

UND

STEFAN STÄDTER²

Unter der Federführung von *Helmut Siekmann*, dem bekannten Währungsrechtler aus Frankfurt, hat sich eine Schar von ausgewiesenen Fachleuten des Europäischen Geld- und Währungsrechtes daran gemacht, den institutionell normativen Rahmen der europäischen Währungsunion in Kommentarform auszuleuchten.

Das Unterfangen ist äußerst umfangreich und daher lobenswert, wenngleich es schwierig bleiben wird, der Entwicklung nicht nur zu folgen, sondern sie zur rechten Zeit kommentierend zu prägen.

Die Kommentierung umfasst

- zwei Artikel des Vertrages über die Europäische Union,
- eine Auswahl an Artikeln des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union,
- das komplette Protokoll (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank sowie
- weitere Protokolle.

Im ersten Teil ist der Kommentar auf Erläuterungen zu dem Art. 3 EUV, der die Ziele und Aufgaben der Union normiert, und Art. 13 EUV, der die Organe und Einrichtungen der Union beschreibt, beschränkt. *Siekmann* gibt hierbei nicht nur einen knappen Überblick über die bisherige Entwicklungsgeschichte der Europäischen Währungsunion, sondern er stellt auch ihre Grundprinzipien, namentlich die strikte Trennung von Währungs- und Wirtschaftspolitik, die finanzpolitische Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten sowie die umfassende

¹ Prof. Dr. iur. Markus C. Kerber, TU Berlin, Institut für Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftsrecht.

² Dr. iur. Stefan Städter, EuropolIS e.V.

EuroPOLIS

Garantie der Unabhängigkeit für das ESZB dar. Vor diesem Hintergrund drängt sich für *Siekman* die Frage auf, ob sich durch die Einführung von Art. 136 Abs. 3 AEUV ein Richtungswechsel vollzogen habe. Besondere Aufmerksamkeit widmet *Siekman* der EZB. Zunächst stellt er hierbei zutreffend klar, dass die EZB nicht als „lender of last resort“ konzipiert wurde und jeder „Erwerb von Anleihen, die ausfallgefährdet sind, (...) eine unzulässige Staatsfinanzierung darstelle“ – und zwar insbesondere dann, wenn das ESZB die EFSF oder aber den ESM als Bank behandeln würde.

Der zweite Teil des Kommentars konzentriert sich zuerst auf den Titel VIII (Art. 119-144 AEUV) des Dritten Teils des AEUV, welcher die Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungsunion beinhaltet. An die Ausführungen *Siekmanns* zu Art. 119 AEUV schließt sich die Kommentierung von *Christoph Ohler* zu Art. 120, 121 AEUV an. Seine fundierte Darstellung rundet *Ohler* zwar mit einem kleinen Exkurs zum sog. Fiskalvertrag ab. Indessen dürfte der Leser verwundert sein, dass *Ohler* hierbei nicht noch kritischer auf die Genese dieses zwischenstaatlichen Vertrages jenseits des Art. 48 EUV eingegangen ist, obgleich doch in dieser Frage zahlreiche Verfassungsbeschwerden anhängig waren.

Die Art. 122- 124 AEUV kommentiert *Jörn Axel Kämmerer*. Angesichts der EZB-Politik seit 2008 handelt es sich bei dieser Kommentierung um eine wahre Herkulesaufgabe. Wie groß hierbei die Herausforderung ist, geht bereits aus der Kommentierung einer etwas vergessenen Vorschrift des Art. 124 AEUV durch *Kämmerer* hervor. In der knappen Erläuterung der Vorschrift, deren praktische Relevanz erst durch die Verordnung der EG 3604/93 des Rates vom 13. Dezember 1993 normative Kraft erhält, schildert er sehr zutreffend den Telos der Vorschrift.

Es geht darum den staatlichen Stellen einen privilegierten Zugang zu den Finanzmärkten, also die Empfehlung von Sonderkonditionen aufgrund ihrer Staatlichkeit gegenüber anderen Marktteilnehmern, zu verbieten.

Kämmerer formuliert:

„Das Privilegierungsverbot soll die Staatsverschuldung erschweren und verhindern, dass die Finanzierung der öffentlichen Hand in eine allzu starke Abhängigkeit zu den Marktakteuren, aber auch der Geldpolitik, gerät.“

EuroPOLIS

Mit dieser Beschreibung des Telos ist indessen erst das weite, sehr problematische Feld eingegrenzt, um welches es im Art. 124 AEUV geht. *Kämmerer* weist noch darauf hin, dass Anlass für die Normierung des Art. 124 AEUV eine Reihe von Vorschriften bestimmter Mitgliedstaaten war, wonach Finanzinstitute staatlich verpflichtet werden konnten, Staatspapiere unter nicht marktgerechten Bedingungen anzukaufen oder in anderer Weise dem öffentlichen Sektor finanzielle Mittel zu gewähren.

Damit nimmt *Kämmerer* nur einen Bruchteil der Realität ins Visier. Viel bedeutender sind jene, nicht rechtlich veranlassten, in der Staatspraxis festgefahrenen symbiotischen Verhältnisse zwischen dem Staat und den Banken - auch den Privatbanken - bei der Staatsfinanzierung zu sehen³.

Je höher die Staatsverschuldung und je prekärer die Lage, umso mehr nimmt der Staat faktisch Einfluss auf den Bankensektor, um die Nachfrage nach dem von ihm emittierten Papieren zu fördern. Italien ist hierfür ein sehr gutes Beispiel. Ob staatlich oder privat, die Banken fühlen sich verpflichtet, auf allen Segmenten des staatlichen Emissionsgeschäfts durch Zeichnung entsprechender Mengen der öffentlichen Hand entgegenzukommen. Wer den Telos des Art. 124 AEUV ernst nimmt, müsste staatliche Banken schlechthin verbieten und auch sogenannte Landesbanken vollständig umkonstruieren. Denn der Staat als Eigentümer und Aktionär einer Bank verfügt über Einflussmöglichkeiten, die der Reichweite des Verbots des Art. 124 AEUV natürlich entgehen.

Unerörtert lässt *Kämmerer* eine gerade im ESM-Verfahren sehr bedeutende Frage: Handelt es sich beim ESM um eine öffentliche Stelle im Sinne des Art. 124 AEUV und bedeutet die Notenbankfähigkeit der vom ESM gegebenen kurzfristigen und langfristigen oder mittelfristigen Papiere einen privilegierten Zugang zu den Kapitalmärkten? Allein durch die Qualifikation sämtlicher Refinanzierungsinstrumente des ESM als notenbankfähig können die Zeichner dieser Instrumente sich nach dem Erwerb bei der EZB refinanzieren. Dies ist sicherlich eine in der Kommentierung offengebliebene Frage, die einer abschließenden Kommentierung harret. Dafür dürfte jedoch das Bundesverfassungsgericht – und insbesondere auch der Luxemburger Gerichtshof im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens in Sachen EZB/ESM - wertvolle

³ Vgl. Bundesbank Geschäftsbericht 2013, Demary in JW 1/2014, S. 6

EuroPOLIS

Hinweise geben. Die Art. 125-129 AEUV werden jeweils sehr umfangreich von *Christoph Ohler*, *Charlotte Gaitanides* sowie *Christian Waldhoff* kommentiert. *Christof Freimuth* und *Florian Becker* widmen sich detailliert Art. 128 sowie 129 AEUV. Die Weisungsfreiheit und Unabhängigkeit der EZB wird wiederum von *Siekman* eingehend beleuchtet. Vor dem Hintergrund der zahlreichen Verfahren gegen die EZB – und zwar sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene – ist der Abschnitt über die gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten zu kurz geraten. Denn wenn – wie *Siekman* zutreffend feststellt – die Handlungen und Unterlassungen der EZB der gerichtlichen Kontrolle unterliegen, dann hätte es einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit den Luxemburger Unzulänglichkeiten bedurft⁴. Die bisher geführten Verfahren belegen, dass die Realität diesem Anspruch nicht gerecht wird.⁵ In der folgenden Kommentierung bringt u.a. *Christine Steven* dem Leser Art. 131 AEUV näher. Der zweite Teil dieser Kommentierung wird insbesondere durch *Christoph Herrmann* und *Stefan Kadelbach* abgerundet. Die Kommentatoren versäumen es hierbei auch nicht auf Art. 219 AEUV, also die Externe Währungspolitik einzugehen.

Im Übrigen setzt sich der Kommentar mit den Vorschriften zur Europäischen Zentralbank in den Art. 282-284 AEUV auseinander. Zuletzt wird der Artikel zur Amtshaftung der Union (Art. 340 AEUV) sowie Art. 343 AEUV zu den Vorrechten und Befreiung der Union erläutert. Der dritte Teil des Werkes spiegelt das Protokoll (Nr. 4) wieder. Im vierten Teil werden schließlich die Protokolle (Nr. 12-18) kommentiert. Insgesamt wird der Kommentar den Erwartungen gerecht. Das Recht der Europäischen Währungsunion wird umfassend und detailreich präsentiert. Der Herausgeber hat sich zudem um Übersichtlichkeit und dank der Einbindung der Vertreter der Bundesbank um einen praktischen Impetus bemüht. Leider hinkt die Kommentierung den aktuellen Entwicklungen hinterher. In den Stand November 2012 konnte weder die ausführliche Würdigung des OMT-Programms im Lichte der Verfassungsbeschwerdeverfahren noch die Implementierung der Europäischen Bankenunion einfließen. Es dürfte jedoch sicher nur eine Frage der Zeit sein, bis der Herausgeber diese Entwicklungen berücksichtigt.

⁴ Vgl. Kerber, Die EZB vor Gericht, Stuttgart 2012.

⁵ Städter, Noch Hüter der Verfassung? Das Bundesverfassungsgericht und die europäische Integration, Stuttgart 2013, S. 188ff.