

Christa Randzio-Plath

Die demokratische Rechenschaftspflichtigkeit der EZB muß erhöht werden

Mit der Europäischen Zentralbank entsteht erstmals ein Teilbereich föderaler Politikentscheidung in der Europäischen Union. Bei der Ausgestaltung der Geldpolitik dominiert aber noch der nationale Einfluß der Teilnehmerländer am Euro. Christa Randzio-Plath plädiert für eine stärkere demokratische Rechenschaftspflichtigkeit der EZB gegenüber dem Europäischen Parlament.

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde das Europäische Zentralbankensystem geschaffen. Vom 1. Januar 1999 an wird mit dem Beginn der Europäischen Währungsunion die Europäische Zentralbank (EZB) die Geldpolitik in der Währungsunion bestimmen. Damit entsteht erstmals ein Teilbereich föderaler Politikentscheidung in der Europäischen Union. Gleichzeitig wird eine geldpolitische Institution geschaffen, die historisch in ihrer Machtfülle ohne Vorbild sein wird. Der große Ökonom Josef Schumpeter meinte, „daß sich im Geldwesen eines Volkes alles widerspiegelt, was dieses Volk will, tut, erleidet, ist“. Wenn also der Zustand des Geldwesens eines Volkes ein Symptom aller seiner Zustände sein sollte, kann mit der Einführung des Euro und einer einheitlichen Geldpolitik auch die in demokratischen Systemen notwendige öffentliche Meinung europäisiert werden.

Der Vertrag von Maastricht schreibt fest, daß die künftige Europäische Zentralbank politisch, finanziell, funktionell, organisatorisch und personell unabhängig sein wird. Die EZB-Satzung und der Vertrag von Maastricht sind die Krönung der Geschichte der Unabhängigkeit einer Zentralbank, weil das Ausmaß der Unabhängigkeit größer und gewichtiger ist als in jedem anderen politischen System.

Das Europäische Parlament hat sich von Beginn an für die Unabhängigkeit der künftigen Europäischen Zentralbank ausgesprochen. Die Unabhängigkeit der Zentralbank ist daher zu Recht auch Bestandteil der Europäischen Währungsunion und ein konstitutives Element für ihren Erfolg. Anders als aber die nationa-

len Notenbanken ist die künftige Europäische Zentralbank in kein funktionierendes politisches System eingebettet, das machtpolitisch und institutionell multipolar ausgestaltet ist.

Das Europäische Parlament hat über seinen Unterausschuß Währung in dem langjährigen monetären Dialog in der ersten und zweiten Stufe der Währungsunion mit dem Präsidenten des Europäischen Währungsinstituts und der nationalen Notenbanken immer wieder die Erfahrung machen können, daß sich die Zentralbanken sehr wohl mit den wirtschafts-, beschäftigungs-, sozial- und finanzpolitischen Konstellationen und Entscheidungen der jeweiligen Mitgliedstaaten auseinandergesetzt haben und ein regelmäßiger Dialog zwischen den nationalen Notenbanken und den nationalen Regierungen, teilweise auch mit den nationalen Parlamenten, besteht. Schließlich hat Währungs- oder Geldpolitik auch Wirkungen auf andere Politikbereiche.

Die Unabhängigkeit einer Zentralbank bringt ein hohes Maß an Verantwortung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung mit sich. Das gilt insbesondere für die künftige Europäische Zentralbank. Artikel 105 ff. des EG-Vertrages und Artikel 2 und 7 der Satzung des Systems Europäischer Zentralbanken (ESZB) und der Europäischen Zentralbank unterstreichen die Bedeutung dieser Unabhängigkeit. Anders als jede andere Zentralbank ist die Europäische Zentralbank zudem vorrangig dem Ziel der Preiswertstabilität verpflichtet. In Artikel 105 heißt es: „Das vorrangige Ziel des ESZB ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten. Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft, um zur Verwirklichung der in Artikel 2 festgelegten Ziele der Gemeinschaft beizutragen.“

Der Vertrag von Maastricht geht davon aus, daß eine politische, wirtschaftliche und soziale Stabilität auf

Christa Randzio-Plath, 56, Mitglied der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas des Europäischen Parlaments, ist Vorsitzende des Unterausschusses Währung und Mitglied des Wirtschaftsausschusses im Europäischen Parlament.

Dauer nur dann erreichbar ist, wenn Preisstabilität gewährleistet ist. Die Europäische Zentralbank hat die Aufgabe, Geld knapp zu halten, um Preisstabilität zu bewahren. Ihre geldpolitischen Konzepte und Instrumente müssen so eingesetzt werden, daß kein monetäres Inflationspotential entsteht. Dabei läßt der Vertrag von Maastricht allerdings offen, wie Preisstabilität zu definieren ist. Auch die Definitionsmacht wird nach Artikel 12 der Satzung der künftigen Europäischen Zentralbank übertragen.

Im Gegensatz zur Europäischen Zentralbank ist die Unabhängigkeit der Bundesbank und der amerikanischen Federal Reserve funktionell. Zwar unterliegen beide Zentralbanken wie auch die Europäische Zentralbank keinerlei Aufsicht oder Kontrolle. Beide Zentralbanken sind aber verpflichtet, die Politik der jeweiligen Regierung zu unterstützen. Sie sind zudem vom Gesetzgeber abhängig, denn ihre Gründung erfolgt durch einfache Bundesgesetze. Einfache Bundesgesetze können jederzeit ihre Aufgaben und Aufträge neu regeln oder die Notenbank ihrer Aufgabe entheben. Im Gegensatz dazu beruht die Gründung der EZB auf einem völkerrechtlich verbindlichen Vertrag, der nur einstimmig zu ändern ist und der Ratifizierung in allen EU-Mitgliedstaaten bedarf.

Die historisch erste supranationale monetäre Autorität, die mit der Europäischen Zentralbank entsteht, genießt daher eine nicht gekannte Machtfülle, die sie sowohl zur Inflationsbekämpfung als auch zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung einsetzen kann und muß. Der Vertrag von Maastricht sieht keinen Regelungsmechanismus vor, um das Dilemma widerstreitender Interessen in der Gemeinschaft zu lösen. Der Vertrag gibt mit der Definitionsmacht über die Preisstabilität der Europäischen Zentralbank auch wirtschaftspolitische Macht. Schließlich entscheidet sie durch die Bereitstellung von Zentralbankgeld und durch die Festlegung der Zinssätze für Zentralbankgeld auch über Wirtschaftswachstum, Investitionen und Beschäftigung.

Unabhängigkeit der Zentralbanken im Vergleich

Die Unabhängigkeit der Zentralbank ist jüngeren Datums und steht nicht in der Tradition der europäischen Verfassungsgeschichte, die durch das Prinzip der Gewaltenteilung von Montesquieu geprägt war. Die Unabhängigkeit der Zentralbank war ideengeschichtlich Ausfluß des Grundgedankens von „checks and balances“ von John Adams und steht somit in der US-amerikanischen Verfassungstradition. Dabei war die Vorstellung von einer unabhängigen Zentralbank auch in den USA nicht unumstritten.

Die erste amerikanische Zentralbank, die Bank der Vereinigten Staaten, wurde im vergangenen Jahrhundert als „Monster“ beschimpft, weil – so der damalige Vorsitzende der Demokratischen Partei und spätere Präsident Andrew Jackson – eine Zentralbank bedeuten würde, daß Kontrolle von wenigen über das politische Verhalten der Mehrheit ausgeübt würde, weil diese die Arbeitskraft und das Einkommen von großen Teilen der Bevölkerung kontrollieren würde. Präsident Jackson legte 1832 sein Veto gegen die Existenz der Zentralbank ein. Erst 1913 wurde dann die Federal Reserve als amerikanische Notenbank gegründet, die gegenüber dem Kongreß rechenschaftspflichtig ist. So entstand mit dem Zentralbankgesetz die Rechtsgrundlage für eine unabhängige Zentralbank, die – so der frühere Präsident Ben Strong – Interessenkonflikte lösen mußte und „sich zwischen dem Teufel und der tiefen See“ befand.

In Europa entstand das erste unabhängige Zentralbankensystem in Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg auf Initiative der Alliierten, das mit dem Dritten Reich die Unabhängigkeit wieder verlor. Nach dem Zweiten Weltkrieg bestanden die USA auf einem föderalen unabhängigen Zentralbankensystem in der Bundesrepublik Deutschland. Die Unabhängigkeit der Zentralbank wurde mit dem Werner-Plan Anfang der 70er Jahre zum Thema einer europäischen Diskussion. Das Konzept einer unabhängigen Europäischen Zentralbank entstand und ging vor allem auch in den Delors-Bericht und in den Maastricht-Vertrag ein.

Die Argumente für eine Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank sind überzeugend. Sie muß unabhängig sein, um die Gefahr einer Fiskalinflation abzuwenden. Sie allein kann Garant einer kontinuierlichen Stabilitätspolitik sein, weil sie im Gegensatz zu Regierungen und Parlamenten unabhängig von Wahlen entscheiden kann. Außerdem wird einem Notenbankensystem ein schnellerer und effizienterer Entscheidungsprozeß zugetraut. Dieses Argument hat angesichts der zunehmenden Bedeutung der globalen Devisen- und Finanzmärkte an Bedeutung zugenommen.

Die demokratische Rechenschaftspflichtigkeit

Die Unabhängigkeit der Zentralbanken ist nicht selbstverständlich. Im vorigen Jahrhundert waren mit der Gründung der Zentralbanken nach dem Muster der Bank von England mit dem British Bank Charter Act von 1844 strikte Regelungen verbunden, die den Ermessensspielraum der Zentralbank in bezug auf die Ausgabe von Banknoten einschränkten. Später wurden die zunächst auch privaten Zentralbanken ver-

staatlich und politischer Kontrolle und politischen Anweisungen unterworfen. Dieser Welle stärkerer Abhängigkeit von Zentralbanken folgten dann auch aufgrund der Erfahrung, daß niedrige Inflationsraten besser durch unabhängige Zentralbanken erreicht werden können, in den 80er und 90er Jahren Regelungen in Richtung auf mehr Unabhängigkeit. Die europäische Notenbankverfassung ist insofern ein Höhepunkt in der Geschichte der Unabhängigkeit der Zentralbanken.

Im Gegensatz zu fast allen anderen europäischen Notenbanken hat die Deutsche Bundesbank vergleichsweise ein Höchstmaß an Unabhängigkeit, weil sie nach § 12 Satz 2 des Bundesbankgesetzes „bei der Ausübung der Befugnisse, die ihr nach diesem Gesetz zustehen, von Weisungen der Bundesregierung unabhängig“ ist. Diese Unabhängigkeit hat die Bundesbank seit 1948 auch immer wieder unter Beweis gestellt. Sie ist dem Bundestag gegenüber nicht rechenschaftspflichtig.

Demgegenüber kennen neben Schweden, Norwegen und Finnland auch mittel- und osteuropäische Staaten eine Beteiligung der Parlamente an der Währungspolitik – trotz garantierter Unabhängigkeit der Zentralbank. Das gleiche gilt für Kanada und die USA, Australien und Neuseeland. Hier ist die Unabhängigkeit der Zentralbank garantiert, obwohl die Aberufung des Zentralbankpräsidenten möglich ist, wenn die Zentralbank das zwischen ihr und der Regierung festgelegte und dem Parlament vorgelegte Ziel der Preisstabilität verfehlt.

Die rechtliche Konvergenz in bezug auf die institutionelle, personelle, funktionelle und finanzielle Unabhängigkeit der nationalen Notenbanken in der EU, aber auch in den europäischen Drittstaaten ist weit fortgeschritten. Der EU-Gesetzgebungsprozeß ist abgeschlossen. Inzwischen sind alle EU-Zentralbanken auf das Ziel der Geldwertstabilität verpflichtet, die Unabhängigkeit ist durchgesetzt bzw. wird 1998 gesetzlich verankert sein. Transparenz und Berichtspflichten enthalten einige der Zentralbankgesetze bzw. -statuten. Der monetäre Dialog mit den nationalen Parlamenten ist in Frankreich, Griechenland, Spanien, Irland, Schweden, Finnland, Italien, Luxemburg, Portugal und Großbritannien inzwischen vorgesehen. In Spanien muß auch der Haushalt der Bank von Spanien dem Parlament zur Zustimmung vorgelegt werden.

Mit zunehmender Unabhängigkeit der Zentralbanken von politischen Weisungen der Exekutive verstärkt sich auch der Dialog mit den Parlamenten, da

monetäre Entscheidungen transparent gemacht werden müssen und der Legitimierung bedürfen. Dabei ist das amerikanische System der demokratischen Rechenschaftspflichtigkeit besonders ausgeprägt, weil der Kongreß jederzeit das Gesetz über die Notenbank ändern kann, die Anhörungen zahlreich und detailliert sind, die Protokolle und das Abstimmungsverhalten von Notenbanksitzungen veröffentlicht werden. Hinzu kommt, daß die Nominierung der sieben Gouverneure der Notenbank der Bestätigung durch den Senat bedarf. Darüber hinaus muß auf die gesetzlich verankerte Verantwortung der Geldpolitik durch die amerikanische Notenbank für Vollbeschäftigung und ausgewogenes Wirtschaftswachstum hingewiesen werden (Humphrey-Hawkins-Act von 1978).

Die Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat Mitwirkungsbefugnisse in monetären Angelegenheiten. Insofern haben der Vertrag von Maastricht und die Satzung neben den Rechten der EZB auch Verpflichtungen der EZB verankert. Gegenüber dem Europäischen Parlament besteht eine Berichtspflicht, also der Ansatz zu einer demokratischen Rechenschaftspflicht, wie sie z.B. in den Vereinigten Staaten besteht.

Die durch den Vertrag vorgeschriebenen Jahresberichte des EWI und der späteren Europäischen Zentralbank sind Instrumente zur Herstellung von mehr Transparenz im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik. So heißt es in Artikel 109 b Absatz 3 EG-Vertrag: „Der Präsident der Europäischen Zentralbank legt diesen Bericht dem Rat und dem Europäischen Parlament vor, das auf dieser Grundlage eine allgemeine Aussprache durchführen kann.“

Aber nicht nur gegenüber dem Plenum des Europäischen Parlaments besteht eine Pflicht zur Berichterstattung, sondern auch gegenüber den zuständigen Fachausschüssen, insbesondere dem Unterausschuß Währung. Diesbezüglich bestimmt der Vertrag in Artikel 109 d Absatz 3: „Der Präsident der Europäischen Zentralbank und die anderen Mitglieder des Direktoriums können auf Ersuchen des Europäischen Parlaments oder auf ihre Initiative hin von den zuständigen Ausschüssen gehört werden.“

Neben den aufgeführten Kompetenzen ist das Europäische Parlament nicht nur rückwirkend an den Arbeiten des EWI/der EZB aus Anlaß des Jahresberichts beteiligt, sondern auch an der Ernennung des Präsidenten, des Vizepräsidenten und der weiteren Mitglieder des Direktoriums der EZB. Diese werden

von den Regierungen der Mitgliedstaaten auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs auf Empfehlung des Rates einvernehmlich ernannt, der hierzu gemäß Artikel 109 f Absatz 1 EG-Vertrag das Europäische Parlament anhört. Dieses vertraglich verbriefte Anhörungsrecht hat das Parlament bereits bei der Anhörung der EWI-Präsidenten, Baron Lamfalussy und Wim Duisenberg, ausgeübt.

Der Unterausschuß Währung

Der Unterausschuß Währung wurde am 9. April 1992 gegründet, da das Europäische Parlament im Hinblick auf die Wirtschafts- und Währungsunion über ein Gremium verfügen sollte, in dem alle Finanz- und Währungsfragen mit der erforderlichen Sachkenntnis erörtert werden können. Gleichzeitig sollen hier Anhörungen aller von der Währungsunion betroffenen Gruppen stattfinden, damit die Anliegen der Wirtschaftsakteure, der Verbraucher und der Bürger berücksichtigt werden. Die notwendige politische Orientierung sollte auf eine solide Entscheidungsgrundlage gestellt werden.

Der Unterausschuß Währung ist zuständig

- für die besonderen Aspekte der Währungspolitik im Zusammenhang mit der multilateralen Überwachung und den Konvergenzprogrammen, einschließlich der Kohäsion;
- für die spezifischen Aspekte der internationalen Währungsproblematik (einschließlich des Systems der ECU/Euro-Wechselkurse im Verhältnis zu den Ländern außerhalb der Gemeinschaft);
- für das abgeleitete, sekundäre Recht in der Währungspolitik aufgrund des Vertrags über die Europäische Union;
- für die Überwachung der Einrichtung und der Arbeit des Europäischen Währungsinstituts (EWI, in der Folge Europäisches System der Zentralbanken – ESZB);
- für die Rolle des Währungsausschusses (später Wirtschafts- und Finanzausschuß nach seiner vertragsgemäßen Gründung);
- für die Verwendung des ECU/Euro;
- für die künftigen Entwicklungen auf dem Weg zu einer gemeinsamen, einheitlichen Währung;
- für die Unabhängigkeit der Zentralbanken der Mitgliedstaaten;
- für die grenzüberschreitenden Transaktionen und Überweisungen.

Ausgestaltung eines monetären Dialogs

Bereits der Maastricht-Vertrag und die Satzung der ESZB und der EZB sehen einen monetären Dialog vor (vgl. Kasten). Zum einen wird die Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Rat und der Europäischen Kommission mit der Europäischen Zentralbank geregelt. Zum anderen wird anders als im Bundesbankgesetz sowohl im Vertrag als auch in der Satzung ein monetärer Dialog mit dem Europäischen Parlament institutionalisiert.

Die Regierungen und Zentralbankpräsidenten gingen also bereits bei Abschluß des Vertrages davon aus, daß die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und ihre demokratische Rechenschaftspflichtigkeit zwei Seiten einer Medaille sind und das hohe Maß an Glaubwürdigkeit und Vertrauenswürdigkeit der künftigen Europäischen Zentralbank durch ein hohes Maß an Transparenz der geldpolitischen Entscheidungen unterstützt werden würde. Insofern ist eine demokratische Rechenschaftspflichtigkeit embryonal angelegt. Eine gemeinsame Erklärung oder Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Zentralbank muß den Dialog bekräftigen und konkretisieren. Der Dialog muß sich auf folgende Handlungsfelder konzentrieren:

- das Ernennungsverfahren für die Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank,
- die Berichterstattung vor dem Europäischen Parlament sowie
- die Veröffentlichungen der Europäischen Zentralbank.

Ernennungsverfahren der Direktoriumsmitglieder

Das Europäische Parlament muß zu den Nominierungen der sechs Mitglieder des Direktoriums durch die Regierungen der Mitgliedstaaten auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs gehört werden (Artikel 106 EG-Vertrag). Dies galt bereits für die Nominierung des EWI-Präsidenten während der zweiten Stufe der Währungsunion und wurde auch praktiziert. Vor der Bestellung der beiden Kandidaten für das Amt des EWI-Präsidenten Alexandre Lamfalussy und Wim Duisenberg fanden Anhörungen im zuständigen Ausschuß des Europäischen Parlaments statt. Diese öffentlichen Anhörungen nach dem Vorbild der Anhörungen im amerikanischen Senat vermittelten ein Bild über die persönliche Integrität, die berufliche Kompetenz und die geld- und wirtschaftspolitischen Vorstellungen der Kandidaten. Das Plenum des Europäischen Parlaments stimmte dann jeweils der Nominierung zu. Der Präsident des Europäischen Parlaments übermittelte das Votum den Staats- und Regierungs-

chefs. Zu einem Konfliktfall kam es bisher nicht, weil die Kandidaten überzeugen konnten.

Für die Nominierung der Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank heißt es in Artikel 36 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments: „Der für das Amt des Präsidenten der Europäischen Zentralbank ausgewählte Kandidat wird aufgefordert, vor dem zuständigen Ausschuß eine Erklärung abzugeben und Fragen der Mitglieder zu beantworten.“ Das Europäische Parlament kann einer Nominierung zustimmen oder sie ablehnen. Eine Ablehnung kann vom Europäischen Rat übergangen werden. Anders als in den Vereinigten Staaten ist der Nominierungsprozeß kein Bestätigungsverfahren. Das Europäische Parlament hat keine Durchsetzungsmacht. Es kann nicht einmal eine Nominierung rechtlich verhindern. Insofern hat das Europäische Parlament nur eine politische Kompetenz bei der Beurteilung der Kandidaten und kann durch die Durchführung der Anhörungsverfahren zu einer öffentlichen Meinung beitragen, die zur Stärkung der Glaubwürdigkeit, Vertrauenswürdigkeit und Legitimation der Europäischen Zentralbank beiträgt.

Die Europäische Zentralbank wird an Glaubwürdigkeit und Legitimität gewinnen, wenn die Mitglieder des Direktoriums öffentlich überzeugen. Hierin liegt eine weitere Stärkung der Mitglieder des Direktoriums gerade einer supranationalen Notenbank; denn es gibt bis heute keine europäische Öffentlichkeit für den monetären Dialog. Sie muß über den monetären Dialog zwischen der Europäischen Zentralbank und dem Europäischen Parlament hergestellt werden. Den Anfang bildet die Beteiligung an der Nominierung. Es wäre empfehlenswert, wenn sich die Staats- und Regierungschefs verpflichten, keinen vom Europäischen Parlament abgelehnten Kandidaten zu nominieren. Das Europäische Parlament hat in den vergangenen Jahren deutlich gemacht, daß mit den Anhörungen und Voten verantwortlich umgegangen wird.

Die Unabhängigkeit der Kandidaten

Es muß darauf hingewiesen werden, daß die Unabhängigkeit der Kandidaten und der Europäischen Zentralbank durch die Diskussionen um den ersten Präsidenten der Europäischen Zentralbank auf seiten bestimmter Regierungen in Frage gestellt worden ist. Diese Form der öffentlichen Kontroverse war kontraproduktiv und unterstützt das Mißtrauen der Bevölkerung in bezug auf die Unabhängigkeit der EZB-Präsidenten. Das Europäische Parlament hat sich für eine frühzeitige Nominierung und eine ungeteilte Amtszeit des ersten EZB-Präsidenten ausgespro-

chen, weil allein dieses Verfahren dem Vertrag von Maastricht und dem Prinzip der Unabhängigkeit entspricht. Eine Ablehnung eines Kandidaten durch das Europäische Parlament muß Konsequenzen haben, auch wenn der Vertrag dies nicht vorschreibt.

Angesichts der Bedeutung des Amtes und seiner Auswirkungen auf die Wirtschafts-, Finanz-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik müssen die Anforderungen an die Mitglieder des Direktoriums sehr hoch sein. Ihr Profil wird dazu beitragen, daß die Europäische Union sich zukünftigen Herausforderungen besser stellen kann.

Die Zentralbankgouverneure, die an den Formulierungen des Maastricht-Vertrages mitgewirkt haben, haben ausdrücklich nicht das Modell Bundesbank für das Nominierungsverfahren kopiert. Ihnen waren wohl die Legitimitäts- und Glaubwürdigkeitsprobleme deutlich. Schließlich beginnt mit der Währungsunion nicht nur die erste supranationale monetäre Autorität mit ihrer Arbeit, sondern es wird gleichzeitig eine neue Währung, der Euro, eingeführt. Insofern muß mittelfristig im Rahmen weiterer Vertragsverhandlungen und für die zweite Amtsperiode der Europäischen Zentralbank der Vertrag von Maastricht in bezug auf die Mitwirkung des Europäischen Parlaments geändert und seine Zustimmung zur Nominierung der Direktoriumsmitglieder gefordert werden.

Notwendige Sanktionsmöglichkeiten

Zu einer Mitwirkung gehören auch Sanktionsmöglichkeiten. Die sorgfältige Auswahl der Mitglieder des Direktoriums und der nationalen Zentralbankpräsidenten ist eine sehr wichtige Aufgabe. Die Auswahlkriterien stellen hohe Anforderungen an die für die Gemeinschaft so entscheidende Besetzung der supranationalen monetären Behörde. Der Präsident der Europäischen Zentralbank repräsentiert die EZB. Monetäre Entscheidungen der Europäischen Zentralbank muß daher er verantworten. Bei schwerwiegenden Fehlern kann nach dem Maastricht-Vertrag sein Rücktritt nicht erzwungen werden. Seine Amtszeit beträgt acht Jahre, eine Verkürzung ist nicht vorgesehen. Auch die Satzung ist keine Hilfe, weil hier die Europäische Zentralbank nur vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) gegen ein pflichtwidrig handelndes EZB-Mitglied vorgehen darf.

Es ist unangemessen, in einer Demokratie Handlungs- und Entscheidungsträger nicht zur Verantwortung ziehen zu können. Die Ausgestaltung von Sanktionen z.B. in Form der Absetzung durch ein Mißtrauensvotum ist so kompliziert und schwierig und erfordert einen breiten parteiübergreifenden Konsens im

Europäischen Parlament, daß eine solche Sanktion in keiner Weise die Unabhängigkeit der Amtsführung und der Geldpolitik beeinträchtigt. Von daher muß im Rahmen von künftigen Vertragsänderungen eine Regelung zu einem Mißtrauensvotum geprüft werden.

Berichterstattung vor dem Europäischen Parlament

Die Errichtung der Europäischen Zentralbank wird von vielen Ungewißheiten begleitet. Die Versuchung für die Europäische Zentralbank ist groß, sich zu Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion die Glaubwürdigkeit auf den Finanz- und Kapitalmärkten durch eine besonders strikte Geldpolitik zu „verdienen“. Hierin liegt ein besonders hohes Risiko, weil eine zu stringente Geldpolitik der Europäischen Zentralbank die ohnehin schon schwierige Investitionslage und dramatische Beschäftigungslage stark belasten würde. Dies wiederum wird zu Akzeptanzproblemen bei der Bevölkerung führen. Von daher ist die Definition der Geldwertstabilität, von daher sind die Veröffentlichung dieser Definition und der geldpolitischen Ziele und Instrumente so wichtig.

Eine geldpolitische Strategie, die sich auf eine Kombination aus direktem Inflationsziel und Geldmengenziel stützt, ist nach Auffassung des Europäischen Parlaments am besten geeignet, zu Geldwertstabilität einerseits und Transparenz und Glaubwürdigkeit andererseits beizutragen. Nur mit konkreten Zielvorgaben kann die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank richtig beurteilt werden. Die Offenlegung der geldpolitischen Überlegungen und Entscheidungen liegt letztlich auch im Interesse der Europäischen Zentralbank, weil ihre Unabhängigkeit in dem Maße gestärkt wird wie sie in bezug auf ihre Geldpolitik überzeugen kann.

Gebraucht wird eine klare Festlegung des Inflationszieles, so daß die Bevölkerung und die Märkte wissen, welche Inflationsraten erträglich oder optimal sind. Schließlich hat sich in der Europäischen Union eine Art Stabilitätskultur herausgebildet, die sich in den niedrigen konvergierenden Inflationsraten in den EU-Mitgliedstaaten zeigt. Allerdings wäre es nicht verkehrt, auch geldpolitische Zwischenziele in die geldpolitische Konzeption einzubeziehen wie dies vom EWI und vom Europäischen Parlament auch vorgeschlagen worden ist.

Dabei muß das Europäische Parlament auf präzisen mittelfristigen geldpolitischen Zielen, vor allem auch auf einem Inflationsziel bestehen, das nicht notwendigerweise einen Fixwert enthalten muß, sondern Bandbreiten enthalten kann. Dabei sollte die Zieldefinition

auch Vorhersagen in bezug auf Inflationsentwicklungen enthalten, damit die geldpolitischen Entscheidungen besser verstanden werden können. Wenn die Inflationsraten besonders hoch oder niedrig sind, muß das Europäische Parlament eine spezifische Erklärung seitens der Europäischen Zentralbank verlangen.

Ein höchstmöglicher Grad an Transparenz

Wichtig ist ein höchstmöglicher Grad an Transparenz, damit klar ist, daß und wie die Zentralbank ihre Entscheidungen fällt und daß diese im Interesse der Bürger und Bürgerinnen sind. Es besteht immer die Gefahr, daß eine Zentralbank in einer Inflationsphase zinspolitisch falsche Entscheidungen trifft und damit Einkommen und Beschäftigung beschneidet, ohne dadurch die Inflation schneller zu dämpfen. Geldpolitik beeinflusst in erheblichem Maße realwirtschaftliche Entwicklungen. Deswegen muß nachvollziehbar sein, warum und wie die Europäische Zentralbank ihre Entscheidungen trifft. Hinter dem Ziel der Inflationsbekämpfung können sonst ohne Not geldpolitische Maßnahmen zurückstehen, die seitens der Europäischen Zentralbank zur Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung im Rahmen von Artikel 105 und 2 des EG-Vertrages getroffen werden könnten und sollten.

Der monetäre Dialog zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Zentralbank muß regelmäßig stattfinden und jegliche die Märkte und die Spekulation negativ beeinflussenden Aufregungen vermeiden. Die Praxis des Dialogs zwischen dem Europäischen Parlament, den Präsidenten des EWI und der nationalen Zentralbanken sowie des Währungsausschusses belegen die Möglichkeiten und Chancen einer demokratischen Rechenschaftspflichtigkeit in Form von Berichten und Dialogen. Der Vertrag von Maastricht und die Satzung des EZB und der EZB unterstreichen die Bedeutung des Dialogs, der jederzeit auf Verlangen des EZB-Präsidenten oder des Europäischen Parlaments durchgeführt werden muß.

Die Institutionalisierung von vier weiteren Dialogen jährlich mit dem zuständigen Ausschuss wäre ausreichend und empfehlenswert. So kann eine größere Gewißheit über die Geldpolitik in der Währungsunion geschaffen werden als nur durch die Veröffentlichung von Berichten; denn die Inhalte der Berichte werden allein von der Europäischen Zentralbank bestimmt. Im Dialog mit dem Europäischen Parlament kann und muß der dauerhafte Zwang zur Begründung geldpolitischer Entscheidungen und ihrer umfassenden Erläuterung institutionalisiert werden. Dies verlangt das Demokratieprinzip.

**Die Kompetenzen des Europäischen Parlaments im EG-Vertrag
und im Protokoll über die Satzung des EWI**

(1.) Verfahren der Zustimmung (Art. 189 b EGV)

- Art. 106 Abs. 5 Änderung bestimmter Artikel der Satzung des ESZB
- Art. 105 Abs. 6 Übertragung spezieller Aufgaben an die EZB bei der Aufsicht über die Kreditinstitute

(2.) Verfahren der Zusammenarbeit (Artikel 189 c EGV)

- Art. 103 Abs. 5 Modalitäten für das Verfahren der multilateralen Überwachung (angewandt als eine der Bestimmungen im Rahmen des Stabilitätspaktes und des EWS II)
- Art. 104a Abs. 2 Verbot eines bevorrechtigten Zugangs der nationalen öffentlichen Stellen oder der Gemeinschaftsinstitutionen zu Kreditfazilitäten
- Art. 104b Abs. 2 Verbot einer Haftung für die Verbindlichkeiten von Gebietskörperschaften und für öffentliche Schulden
- Art. 105a Abs. 2 Maßnahmen zur Harmonisierung der Stückelungen und der technischen Merkmale der umlaufenden Münzen

(3.) Verfahren der Konsultation

- Art. 104c Abs. 14 Ablösung des Protokolls über übermäßige Defizite; Vorschriften für die Anwendung der Bestimmungen über übermäßige Defizite (angewandt als eine der Bestimmungen im Rahmen des Stabilitätspaktes und des EWS II)
- Art. 106 Abs. 6 Annahme einiger Bestimmungen der Satzung des ESZB
- Art. 109 Abs. 1 Wechselkurs des Euro gegenüber Drittländswährungen
- Art. 109a Abs. 2(b) Ernennung des Präsidenten der EZB und der Mitglieder des Direktoriums
- Art. 109f Abs. 1 Ernennung des Präsidenten des EWI
- Art. 109f Abs. 6 Vorschriften für die Konsultierung des EWI durch die Mitgliedstaaten
- Art. 109f Abs. 7 Dem EWI übertragene sonstige Aufgaben zur Vorbereitung der dritten Stufe
- Art. 109j Abs. 2 Übergang zur dritten Stufe
- Art. 109j Abs. 3 Festsetzung des Termins für die dritte Stufe und Bestimmung der Mitgliedstaaten, welche die Konvergenzkriterien erfüllen
- Art. 109j Abs. 4 dritte Stufe zum 1. Januar 1999 und einheitliche Währung
- Art. 109k Abs. 1 Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung
- Art. 109k Abs. 2 Aufhebung der Ausnahmeregelungen
- Art. 109l Abs. 1 Annahme einiger Bestimmungen der Satzung des ESZB
- Art. 109l Abs. 5 Festsetzung eines festen Wechselkurses gegenüber dem Euro
- Art. 235 Anzuwenden bei Maßnahmen für die rasche Einführung des Euro

(4.) Unterrichtung des Europäischen Parlaments

- Art. 73g Abs. 2 Aufhebung wirtschaftlicher Sanktionen
- Art. 103 Abs. 2 Empfehlung des Rates betreffend die Grundzüge der Wirtschaftspolitiken
- Art. 103 Abs. 4 Bericht des Präsidenten des Rates und der Kommission im Plenum über die Ergebnisse der multilateralen Überwachung, Erscheinen des Ratspräsidenten vor dem Ausschuß für Wirtschaft und Währung, zusätzlich Berichterstattung vor dem Unterausschuß Währung
- Art. 103a Abs. 2 Finanzieller Beistand
- Art. 104c Abs. 11 Sanktionen für übermäßige Defizite
- Art. 109 Abs. 1 Festlegung, Änderung oder Aufgabe des ECU-Leitkurses
- Art. 109b Abs. 3 Vorlage des Jahresberichts der EZB; allgemeine Aussprache oder Anhörung des Präsidenten der EZB
- Art. 109c Abs. 2 Zusammensetzung des Wirtschafts- und Finanzausschusses

Protokoll über die Satzung des EWI

- Art. 11 Abs. 3 Vorlage des Jahresberichts des EWI, später EZB mit dem Jahresabschluß beim EP
Anhörung des Präsidenten des EWI vor dem Ausschuß für Wirtschaft und Währung

Der Vertrag von Maastricht und die Satzung von ESZB und EZB verankern das Transparenzprinzip, weil sie die Veröffentlichung von EZB-Berichten vorschreiben. (Artikel 109a Absatz 3 EG-Vertrag und Ar-

tikel 15 der Satzung.) Es geht hier um die Jahresberichte, die einen monetären Dialog mit dem Europäischen Parlament über die Geldpolitik des laufenden und des vergangenen Jahres sowie die zukünftigen

tige Geldpolitik möglich machen. In dieser Veröffentlichungspflicht ist die demokratische Rechenschaftspflichtigkeit der Europäischen Zentralbank festgelegt. Allerdings müssen die Vierteljahresberichte nicht zwangsläufig mit dem Europäischen Parlament debattiert werden. Wenn Artikel 15 in Verbindung mit Artikel 12 der Satzung gelesen wird, wird deutlich, daß in die Berichterstattung die geldpolitischen Definitionen, Konzepte, Ziele und Instrumente und auch ihre Beschreibung einzubeziehen ist.

Es ist richtig, daß alle Berichte der Europäischen Zentralbank öffentlich und kostenlos zugänglich sind. Die Veröffentlichung von Berichten ersetzt allerdings noch nicht den monetären Dialog, der für die europäische Öffentlichkeit durch das Europäische Parlament wahrgenommen werden muß.

Die Offenheit des monetären Entscheidungsprozesses ist aber nicht gegeben, wenn es bei den Berichten bleibt. Die Veröffentlichung der monetären Entscheidungen und ihrer Begründung muß am Tag der Entscheidung erfolgen. Wichtig ist auch die Veröffentlichung der Beschlußprotokolle der Europäischen Zentralbank. Die amerikanische Notenbank hat hier eine nachahmenswerte Praxis entwickelt, die dem Bedürfnis nach Unabhängigkeit der Notenbank und der Forderung nach Transparenz der Entscheidungen Rechnung trägt. Die Veröffentlichung der Beschlußprotokolle auf der der Entscheidung folgenden Sitzung hat noch nicht ein einziges Mal zur Beruhigung der Märkte und Verunsicherung der Anleger geführt. Auch ist die Unabhängigkeit der amerikanischen Notenbank weder von den Märkten noch von dem Präsidenten der Notenbank oder deren sonstigen Mitgliedern in Frage gestellt worden.

Während die Veröffentlichung des Abstimmungsverhaltens der Mitglieder der jeweiligen Zentralbankräte in Drittstaaten durchaus üblich ist wie z.B. in den Vereinigten Staaten, sollte dies in der ersten Phase der dritten Stufe der Währungsunion nicht verlangt werden. Die neue supranationale Behörde ist ohne Beispiel. Sie steht zwar in der Tradition der europäischen Zentralbanken und kann an die Verdienste der nationalen Zentralbanken anknüpfen. Es wird aber schwierig genug sein, eine einheitliche Geldpolitik zu formulieren und durchzusetzen. Dieser Europäisierungsprozeß sollte nicht durch Spekulationen über Stimmverhalten gestört werden. Dem Direktorium und dem Rat der Europäischen Zentralbank muß jede Chance auf Einigung gegeben werden.

Auch der Haushalt der Europäischen Zentralbank muß in den Jahresbericht integriert werden. Darüber

hinaus müssen die Regeln offengelegt werden, wie die Zentralbankgewinne verteilt werden und wie die tatsächliche Verteilung jeweils gestaltet wird.

Rolle der EZB in der Währungsunion

Ferner hat der EG-Vertrag ein System der multilateralen Überwachung eingeführt, um die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten enger zu koordinieren und eine dauerhafte Konvergenz der Wirtschaftsleistungen zu erreichen. Im Rahmen der zu treffenden Feststellung, ob die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaates gegen die Grundzüge für die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft verstößt oder ob seine Wirtschaftspolitik das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht, ist das Parlament zu Unrecht nicht beteiligt. Der EG-Vertrag sieht in Artikel 103 Absatz 4 lediglich vor, daß der Präsident des Rates und die Kommission dem Europäischen Parlament über die Ergebnisse der multilateralen Überwachung Bericht erstatten.

Ein weiteres wichtiges Berichtsverfahren betrifft die Feststellung von übermäßigen öffentlichen Defiziten. An diesem für die Wahrung der Haushaltsdisziplin in dem für die Mitgliedstaaten wichtigen Verfahren ist das Parlament überhaupt nicht beteiligt. Hier ist noch nicht einmal ein Unterrichtsrecht des Parlaments vorgesehen. Auch hier ist das Mitbestimmungsrecht des Europäischen Parlaments zu verbessern.

Zur Ausgestaltung der demokratischen Rechenschaftspflichtigkeit in der Wirtschafts- und Währungsunion gehört auch die Transparenz über den Handlungs- und Ernennungsspielraum für die Geldpolitik im Zusammenhang mit den Zielen der Gemeinschaft in Artikel 2 und Artikel 3a EG-Vertrag. Damit ihre wichtige Funktion für die Wirtschafts-, Finanz- und Beschäftigungspolitik beurteilt werden kann, damit ein ausgewogener und angemessener Policy Mix in der EU hergestellt werden kann, muß auch ein makroökonomischer Dialog mit der Europäischen Zentralbank organisiert werden. Hierzu ist das Europäische Parlament als einziges demokratisch legitimes Organ berufen. Schließlich hat die Europäische Zentralbank einen völkerrechtlich verbindlichen Auftrag im Interesse des europäischen Souveräns. Im Zeichen der Massenarbeitslosigkeit und der Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union müssen alle Institutionen einen Beitrag dazu leisten, daß die Gemeinschaft nicht nur eine Gemeinschaft der Marktwirtschaft und des Wettbewerbs, sondern eine Gemeinschaft der Solidarität, des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und eine Gemeinschaft mit hohem Beschäftigungsniveau wird.