

Ansgar Belke, Frank Baumgärtner, Wim Kösters

## Was bleibt vom Maastrichter Stabilitätsversprechen?

*Im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents wird das Ziel der Preisstabilität und die Unabhängigkeit des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) schlechter abgesichert als im Maastrichter Vertrag und im geltenden EG-Vertrag. Ansgar Belke, Frank Baumgärtner und Wim Kösters warnen vor den Folgen der Verletzungen der gegenwärtigen europäischen Geldverfassung.*

Nach dem Scheitern der Verhandlungen um eine europäische Verfassung während des EU-Gipfels der Staats- und Regierungschefs im Dezember 2003 erklärte die seit 1. Januar 2004 amtierende irische EU-Präsidentschaft unter Premierminister Ahern, nach einer „Sondierungsphase“, die bis zur nächsten Tagung des Europäischen Rates im März 2004 dauern soll, die Verhandlungen über den Konventsentwurf einer Verfassung wieder aufnehmen zu wollen. Der Vorschlag des Europäischen Konvents bleibt also die Grundlage für die anstehende neue Verhandlungsrunde.

Im Vorwort zum Entwurf des Europäischen Konvents werden als Anliegen der neuen Verfassung unter anderem genannt, „den Bürgern das europäische Projekt und die europäischen Organe näher zu bringen ... und die Union zu einem Stabilitätsfaktor und zu einem Vorbild in der neuen Weltordnung zu machen“. Damit wird ein hoher Anspruch formuliert, der angesichts der fortgesetzten, ungenierten Verletzungen der Regeln des Stabilitätspakts durch Deutschland und Frankreich und der nicht zuletzt dadurch wieder zunehmenden Skepsis gegenüber der neuen Gemeinschaftswährung, die in Umfragen deutlich wird, für die Zukunft angebracht erscheint.

Da vor und während der Beratungen im Konvent immer wieder von allen Seiten versichert worden ist, die im Maastrichter Vertrag fixierte europäische Geldverfassung in der Substanz nicht anzutasten, hätte man zur Erhaltung des Vertrauens der Bürger erwarten können, dass die durch die Vertragsverletzungen in der Zwischenzeit offenbar gewordenen Lücken geschlossen, zumindest aber die wesentlichen bisher-

gen Elemente übernommen und damit bekräftigt werden. Da noch nicht einmal letzteres der Fall ist, dürfte der Verfassungsentwurf in der jetzigen Form nicht den vom Konvent selbst genannten Anliegen dienen, sondern ganz im Gegenteil eher zur weiteren Verbreitung von Europamüdigkeit und Euroskepsis beitragen.

Wo liegen die Gründe dafür? Der Entwurf des Konvents nimmt nur wenige Jahre nach Eintritt in die dritte Stufe der Europäischen Währungsunion (EWU) und nur zwei Jahre nach Einführung des Euro-Bargeldes substantielle Änderungen an der europäischen Geldordnung vor – entgegen allen den Bürgern zuvor gegebenen Versprechen, mit denen man gerade uns Deutsche von der Aufgabe der D-Mark und der Übernahme des Euro zu überzeugen versucht hat. Im Einzelnen geht es vor allem – verglichen mit dem Status quo – um eine deutliche Verringerung des Stellenwerts des Stabilitätsziels, unklare Regelungen hinsichtlich der Unabhängigkeit des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und eine Erleichterung von zukünftigen Änderungen der Satzung der Europäischen Zentralbank (EZB), wodurch ihre Unabhängigkeit weiter tangiert werden könnte.

### Ziel der Preisstabilität

Während im geltenden EG-Vertrag die gesamte Gemeinschaft gleich drei Mal, nämlich in Art. 2 („nichtinflationäres Wachstum“), in Art. 4 Abs. 2 („Preisstabilität“) und in Art. 4 Abs. 3 („stabile Preise“) auf die Verfolgung von Preisniveaustabilität verpflichtet wird, sucht man das Ziel der Preisstabilität im allgemeinen Zielkatalog des Verfassungsentwurfs vergeblich. In Art. I-3 Abs. 3 wird nunmehr nur von „ausgewogenem Wirtschaftswachstum“ gesprochen. Erst in Art. I-29 Abs. 2 wird „Preisstabilität“ als vorrangiges Ziel des ESZB genannt. Dadurch wird das Stabilitätsziel von einem Ziel der gesamten Union zu einem Partikularziel eines Politikbereichs, der Geldpolitik, zurückgestuft.

Die vorrangige Verfolgung von Wachstum, Vollbeschäftigung (sic!) und Umweltschutz durch die anderen Träger der Wirtschaftspolitik kann in Zukunft leicht damit begründet werden, dass die Geldpolitik

---

*Prof. Dr. Ansgar Belke, 38, ist Inhaber des Lehrstuhls für Außenwirtschaft der Universität Hohenheim; Frank Baumgärtner, 29, Dipl. oec., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Lehrstuhl; Prof. Dr. Wim Kösters, 61, ist Inhaber des Lehrstuhls für Theoretische Volkswirtschaftslehre I der Ruhr-Universität Bochum.*

nur ein weniger wichtiges Ziel, nämlich ihr Partikularziel Preisstabilität, verfolge. Insbesondere das Ziel der „Vollbeschäftigung“, das im EG-Vertrag noch „hohes Beschäftigungsniveau“ heißt, kann zu einem Einfallstor für eine keynesianische Wirtschaftspolitik werden und so die Preisstabilität gefährden. Nach der Nichteinhaltung der Konvergenzkriterien beim Eintritt in die dritte Stufe der EWU und nunmehr auch des Stabilitätspaktes würde damit der durch den Maastrichter Vertrag errichtete cordon sanitaire gegen politischen Druck auf das unabhängige ESZB weiter durchlöchert.

**EZB als „EU-Organ“**

In die gleiche Richtung wirken die unklaren Regelungen hinsichtlich des Status der EZB und des ESZB im Vertragsentwurf. Nach geltendem Recht wird durch die gesonderte Nennung von ESZB und EZB in Art. 8 EGV das europäische Zentralbanksystem zu einer Institution sui generis gemacht, was seine Unabhängigkeit stützt. In Art. I-29 Abs. 3 des Verfassungsentwurfs wird dagegen die EZB als sonstiges „Organ“ der EU neben dem Rechnungshof und den europäischen Beratungskörperschaften, „das Rechtspersönlichkeit besitzt“, bezeichnet. Es bleibt offen, ob für sie auch das gilt, was Art. I-18 für die dort genannten Organe der Union bestimmt, sie „... arbeiten loyal zusammen“, was ihre Unabhängigkeit erheblich beschränken würde. Die glaubwürdige Unabhängigkeit der Geldpolitik beruht aber gerade auf der institutionellen Konstruktion des ESZB als Einrichtung eigener Art.

Die Deutsche Bundesbank lehnt den im Verfassungsentwurf vorgesehenen Organstatus ab und befürchtet eine Einbeziehung der EZB und des ESZB in die allgemeinen Regeln innerorganschaftlicher Koordination des Art. I-18. Nach Art. 20 Abs. 1 gibt der Europäische Rat der Union – und somit den Organen der Union – die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt ihre allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest. Die Unabhängigkeit der EZB (nicht die des gesamten ESZB) wird zwar ebenfalls in Art. I-29 Abs. 3 angesprochen: „Sie ist in der Ausübung ihrer Befugnisse und ihren Finanzen unabhängig.“ Erst in Art. III-80 wird dann auch bestimmt, dass die nationalen Zentralbanken des ESZB unabhängig sind.

Auf Grund dieser Staffelung im Text erhebt sich die Frage, ob die Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken zweitklassig gegenüber der der EZB selbst ist. Sie stellt sich auch hinsichtlich des Grades der Unabhängigkeit der EZB im Vergleich mit der des Rechnungshofes sowie der des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses. Denn während die EZB nur einfach in der Ausübung ihrer Befugnisse und ihren Finanzen unabhängig ist, sehen Art. I-30 Abs. 3 und Art. I-31 Abs. 4 für die Mitglieder des Rechnungshofes eine „volle Unabhängigkeit“ und für die Mitglieder des Ausschusses der Regionen und die des Wirtschafts- und Sozialausschusses sogar eine „volle Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Union“ vor.

**Gegenüberstellung EG-Vertrag (Nizzafassung) - Verfassungsentwurf**

Sachverhalt	EG-Vertrag	Verfassungsentwurf
Ziel der Preisstabilität	Art. 2 Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 genannten gemeinsamen Politiken und Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft ... ein hohes Beschäftigungsniveau ... ein beständiges, nichtinflationäres Wachstum, einen hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen ... zu fördern.	Art. I-3 (3) Die Union strebt die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums an, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt...
	Art. 4 (2) Parallel dazu umfasst diese Tätigkeit nach Maßgabe dieses Vertrags und der darin vorgesehenen Zeitfolge und Verfahren die unwiderrufliche Festlegung der Wechselkurse im Hinblick auf die Einführung einer einheitlichen Währung, der ECU, sowie die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geld- sowie Wechselkurspolitik, die beide vorrangig das Ziel der Preisstabilität verfolgen und unbeschadet dieses Zieles die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft unter Beachtung des Grundsatzes einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb unterstützen sollen.	Art. I-29 (2) ... Sein [des ESZB] vorrangiges Ziel ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten. Unbeschadet des Zieles der Preisstabilität unterstützt es die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union, um zur Verwirklichung der Ziele der Union beizutragen...
	Art. 4 (3) Diese Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft setzt die Einhaltung der folgenden richtungweisenden Grundsätze voraus: stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz.	

Gegenüberstellung EGV (Nizzafassung) - Verfassungsentwurf

Sachverhalt	EG-Vertrag	Verfassungsentwurf
Ziel der Preisstabilität	<p>Art. 105 (1)</p> <p>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. Das ESZB handelt im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird, und hält sich dabei an die in Artikel 4 genannten Grundsätze.</p>	
EZB als „EU-Organ“	<p>Art. 107 (2)</p> <p>Die EZB besitzt Rechtspersönlichkeit.</p> <p>Art. 108</p> <p>Bei der Wahrnehmung der ihnen durch diesen Vertrag und die Satzung des ESZB übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten darf weder die EZB noch eine nationale Zentralbank noch ein Mitglied ihrer Beschlussorgane Weisungen von Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen. Die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichten sich, diesen Grundsatz zu beachten und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Beschlussorgane der EZB oder der nationalen Zentralbanken bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen.</p>	<p>Art. I-18 (3)</p> <p>Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in dieser Verfassung zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren und unter den Bedingungen, die in der Verfassung festgelegt sind. Die Organe arbeiten loyal zusammen.</p> <p>Art. I-20 (1)</p> <p>Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt ihre allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest...</p> <p>Art. I-29 (3)</p> <p>Die Europäische Zentralbank ist ein Organ, das Rechtspersönlichkeit besitzt. ... Sie ist in der Ausübung ihrer Befugnisse und ihren Finanzen unabhängig. Die Organe und Einrichtungen der Union sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichten sich, diesen Grundsatz zu achten.</p> <p>Art. III-80</p> <p>Bei der Wahrnehmung der ihnen durch die Verfassung und die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten darf weder die Europäische Zentralbank noch eine nationale Zentralbank noch ein Mitglied ihrer Beschlussorgane Weisungen von Organen, Einrichtungen, Ämtern oder Agenturen der Union, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen. Die Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichten sich, diesen Grundsatz zu beachten und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Beschlussorgane der Europäischen Zentralbank oder der nationalen Zentralbanken bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen.</p>
Gewicht der Eurogruppe	<p><i>bisher keine primärrechtliche Regelung</i></p>	<p>Art. 1 Protokoll betreffend die Euro-Gruppe</p> <p>Die Minister der Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben, treten zu informellen Sitzungen zusammen. Diese Sitzungen werden bei Bedarf abgehalten mit dem Ziel, Fragen im Zusammenhang mit der spezifischen Verantwortung, die ihnen im Bereich der einheitlichen Währung gemeinsam obliegt, zu erörtern. Die Kommission und die EZB werden zu diesen Sitzungen eingeladen, die von den Vertretern der für Finanzen zuständigen Minister der Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben, vorbereitet werden.</p> <p>Art. 2 Protokoll betreffend die Euro-Gruppe</p> <p>Die Minister der Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben, wählen mit der Mehrheit dieser Mitgliedstaaten einen Präsidenten für zweieinhalb Jahre.</p>

Hat die EZB nur eine eingeschränkte Unabhängigkeit, während die anderen Institutionen im Unterschied dazu eine volle Unabhängigkeit genießen? Nutzt die EZB ihre (eingeschränkte?) Unabhängigkeit für ihr Partikularinteresse der Verfolgung von Preisstabilität, während die genannten Institutionen ihre volle Unabhängigkeit zur Erreichung höherrangiger Ziele zum allgemeinen Wohl der Union einsetzen? Die Formulierungen im Verfassungsentwurf erlauben eine solche Interpretation und legen sie sogar nahe. Die Deutsche Bundesbank sieht hierin eine erste Weichenstellung zur Einschränkung der institutionellen Unabhängigkeit des ESZB. Zudem befürchtet sie eine Gefährdung der finanziellen Unabhängigkeit, indem die Gewinne des ESZB zukünftig in den EU-Haushalt fließen könnten.

Missverständlich ist außerdem die Kompetenzzuweisung für die Währungspolitik der Eurozone an die Union. Sind mit „Währungspolitik“ etwa lediglich Entscheidungen über ein bestimmtes Wechselkursystem oder über Leitkurse gemeint oder sollen hierunter auch grundlegende Aufgaben des Europäischen Systems der Zentralbanken verstanden werden?

### **Gewicht der Eurogruppe**

Die Eurogruppe ist das bislang informelle primäre Koordinierungsgremium der Länder, die den Euro bereits eingeführt haben. Dort treffen sich die Finanzminister der zwölf Euroländer, um grundsätzliche wirtschafts- und finanzpolitische Probleme zu besprechen, die hauptsächlich die Eurozone betreffen. Sie können aber auch gemeinsame Positionen zu ECOFIN-Rats-Themen vorschattieren. Im Gegensatz zum ECOFIN-Rat, in dem alle 15 EU-Mitgliedstaaten vertreten sind, hat die Eurogruppe bislang keine eigene Entscheidungskompetenz.

Im Verfassungsentwurf, genauer: „Protokoll betreffend die Euro-Gruppe“, erhält die Eurogruppe offiziellen Charakter. Sie erhält einen eigenen Präsidenten mit einer Amtszeit von zweieinhalb Jahren. Auch diese Institutionalisierung der Eurogruppe könnte als Tendenz hin zu einer möglichen „Ex-ante-Koordinierung“ der Geld- mit der Fiskalpolitik gewertet werden. Soll die europäische Geldpolitik für nationale oder europäische wirtschaftspolitische Ziele missbraucht werden?

### **Änderungsverfahren**

Dieser Eindruck wird noch dadurch verstärkt, dass der Verfassungsentwurf die Änderung der ESZB-Satzung durch den Ministerrat und damit politische Eingriffe in die Geldpolitik gegenüber dem Status quo erleichtert, was eine zusätzliche Gefährdung der Unabhängigkeit der EZB darstellt<sup>1</sup>. Bestimmte Artikel der ESZB-Satzung können durch Beschluss des Rates

geändert werden, sofern sie von der Kommission oder von der EZB vorgeschlagen werden (Art. 107 Abs. 5 EGV). Dabei geht es unter anderem um Offenmarktgeschäfte, Mindestreserveregeln und die Seignorage (Münzgewinne). Der Rat muss bislang entweder einstimmig (bei Kommissionsvorschlägen) oder mit qualifizierter Mehrheit (bei EZB-Vorschlägen) zustimmen. Ab 2009 bedürfen laut Art. III-79 Abs. 5 in Verbindung mit Art. I-24 des Verfassungsentwurfs Änderungsvorschläge der EZB einer Dreifünftelmehrheit der Bevölkerung sowie einer Zweidrittelmehrheit der Mitgliedstaaten, Änderungsvorschläge der Kommission ebenfalls einer Dreifünftelmehrheit der Bevölkerung, aber lediglich einer einfachen Mehrheit der Mitgliedstaaten. Änderungen der ESZB-Satzung aus dem politischen Raum werden damit einfacher möglich.

Bedenklich im Hinblick auf die Geld- und Währungsordnung im Verfassungsentwurf stimmte auch der Vorschlag der Europäischen Kommission für die Regierungskonferenz Ende November 2003, ein vereinfachtes Änderungsverfahren für bestimmte Teile der Verfassung (Teile des Art. III-83 des Verfassungsentwurfs sowie die Art. 10 bis 12 und 43 der ESZB-Satzung) einzufügen. Danach könnten die Staats- und Regierungschefs (auf Vorschlag der Kommission oder der EZB nach Anhörung der jeweils anderen Institution) unter anderem die Zusammensetzung des EZB-Rats sowie die Aufgaben und die Beschlussfassungsregeln der Entscheidungsorgane des ESZB durch einstimmiges Votum (nach Anhörung des Europäischen Parlaments) ändern. Die nationalen Parlamente blieben dabei außen vor. Der EZB-Rat hat diesen Vorschlag bereits als „höchst bedenklich“ und „unakzeptabel“ kritisiert. Ein weiterer Vorschlag sieht vor, dass die EZB-Direktoriumsmitglieder künftig nur noch mit qualifizierter Mehrheit statt durch Einstimmigkeit vom Europäischen Rat ernannt werden.

### **Fazit**

Insgesamt gesehen werden somit das Stabilitätsziel und die Unabhängigkeit des ESZB im Verfassungsentwurf deutlich schlechter abgesichert als das im Maastrichter Vertrag und im geltenden EG-Vertrag der Fall ist. Dadurch wird den Anliegen, mehr Bürgernähe zu schaffen und die Union zu einem Stabilitätsfaktor in der neuen Weltordnung zu machen, nicht gedient. Zum Vorbild in der Welt taugen die Regelungen schon gar nicht. Die moderate Kritik der EZB und die vehementere der Deutschen Bundesbank, die beide keinen Einfluss auf die Beratungen des Konvents und der Regierungskonferenz hatten, sollte sehr ernst genommen werden. Ihre Änderungsvorschläge stellen – insbesondere angesichts der schon eingetretenen Verletzungen der gegenwärtigen europäischen Geldverfassung – nur Minimalforderungen dar.

<sup>1</sup> So Roland Vaubel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 17.11.2003, S.11.