

*Professor Dr. Reiner Schmidt, Augsburg*

## **Die Gefährdung der Europäischen Zentralbank**

*Bei der Diskussion um die Europäische Zentralbank (EZB) wird immer wieder auf die Absicherung ihrer Unabhängigkeit durch den Vertrag über die Europäische Gemeinschaft verwiesen. Am Beispiel der Deutschen Bundesbank wird gezeigt, daß*

*die Unabhängigkeit weniger durch das Recht, als durch den allgemeinen Konsens über die Wahrung der Preisstabilität durch eine unabhängige Währungsbank gewährleistet wird.*

### **I. Das Beispiel der Deutschen Bundesbank**

Ab dem 1. 1. 1999 soll die Verantwortung für die Preisstabilität in der Europäischen Gemeinschaft auf die Europäische Zentralbank (EZB) übergehen. Die Deutsche Bundesbank wird ihren Einfluß im wesentlichen nur noch im Rahmen des EZB-Rates geltend machen können. Damit ist für die Bundesrepublik eine jahrzehntelange Erfolgsgeschichte beendet. In deren Verlauf war die Deutsche Bundesbank immer mehr zum Garanten einer autonom verantworteten soliden Währungspolitik geworden. Eine Rückbesinnung ist angezeigt.

Bei den langwierigen Beratungen des Bundesbankgesetzes, das erst im Jahr 1957 zustande kam, sollte ausweislich der Bundestagsprotokolle gesichert werden, daß „potentielle Interessenten einer der Währungspolitik gegenläufigen Entwicklung des Geldvolumens“ an einem Zugriff auf die Deutsche Bundesbank gehindert werden. Als solche Interessenten wurden im Regierungsentwurf des Bundesbankgesetzes ausdrücklich alle politischen Instanzen, alle Kreditinstitute und alle Kreditnehmer genannt. Aus diesem Grund wurde die Deutsche Bundesbank von Weisungen der Bundesregierung freigestellt. Dem ihr gesetzlich vorgegebenen Ziel der Währungssicherung wurde Priorität eingeräumt gegenüber der Verpflichtung auf die allgemeine Wirtschaftspolitik.

In der Praxis konnte sich die Deutsche Bundesbank gegenüber den Versuchen einer einseitigen Politisierung, die seit der Ära *Adenauer* Tradition haben, durchsetzen. Der Sachverstand der Währungsfachleute hielt nicht zuletzt wegen der starken Persönlichkeit der jeweiligen Bundesbankpräsidenten der Politik stand, obwohl die institutionellen Vorkehrungen zur Sicherung der Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank eher schwach entwickelt sind. Eine entscheidende Absicherung fehlt nämlich. Die Unabhängigkeit ist verfassungsrechtlich nicht verankert. Die Bundesbank war deshalb immer auf das Wohlwollen des Gesetzgebers angewiesen. Dieser hätte die einfachgesetzlich eingeräumte Autonomie jederzeit beseitigen können. Der eigentliche Garant für die Autonomie der Bundesbank wurde auf diese Weise die Öffentlichkeit. Das hohe Ansehen der Währungshüter machte jeden Anschlag auf die gesetzlich eingeräumte Autonomie unpopulär. Mit anderen Worten: die Stellung der Deutschen Bundesbank war letztlich durch die öffentliche Meinung, nicht durch institutionelle Vorkehrungen abgesichert.

Das Vertrauen in die Bundesbank ließ in der Vergangenheit eine verfassungsrechtliche Irregularität in den Hintergrund treten. Das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik verbietet nämlich grundsätzlich regierungsfreie Räume. Für die Bundesbank wurde aber eine rechtlich nicht ganz einfach zu begründende Ausnahme zugelassen. Die Erfahrungen mit zwei Geldentwertungen waren ein deutliches Mahnmal. Preisstabilität wird durch Regierungen, nicht aber durch unabhängige Notenbanken zerstört.

Zu fragen ist, ob die von der Deutschen Bundesbank geleistete Aufgabe ebenso erfolgreich von der EZB gemeistert werden wird. Manches spricht dagegen.

## II. Die rechtliche Absicherung der EZB

Die Rechtslage der EZB ist zwar eindeutig günstiger. Man hat für diese nicht nur das Modell „Deutsche Bundesbank“ übernommen, sondern dieses dadurch verbessert, daß in Art. 107 EGV die EZB weisungsfrei gestellt wird von Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen. Zu dieser sachlichen Unabhängigkeit tritt die persönliche hinzu. Die sechs Direktorialmitglieder (Präsident, Vizepräsident und vier weitere Mitglieder) werden auf acht Jahre ernannt. Eine Wiederernennung ist nicht zulässig. Die EZB ist somit mit dem ausgestattet, was der Deutschen Bundesbank stets versagt blieb: mit einer verfassungsrechtlichen bzw. vertraglich abgesicherten Unabhängigkeit.

## III. Das unterschiedliche Demokratieverständnis

Trotz dieser klaren rechtlichen Vorkehrungen, trotz der im Vergleich zum Bundesbankgesetz deutlicher festgelegten Priorität der Preisstabilität ist die Prognose für unabhängige Aktionsmöglichkeiten der EZB weniger günstig. Dies hängt mit dem unterschiedlichen Demokratieverständnis der wichtigen Partnerländer England, Frankreich und Deutschland zusammen. Läßt die deutsche Stabilitätskultur Abweichungen vom parlamentarischen Regierungssystem für den Politikbereich Währung nicht nur hinnehmbar, sondern sogar wünschbar erscheinen, so gilt dies keineswegs in England oder gar in Frankreich. Wer die Debatte in diesen Ländern in den letzten Jahren verfolgt hat, dem mußte klar werden, daß es um mehr geht als um die in den Feuilletons gepflegte Aversion gegen das „System *Tietmeyer*“. Es geht um ein grundsätzlich anderes Demokratieverständnis, dem die Freisetzung von Sachverstand vom politischen Prozeß zutiefst fremd ist. In Großbritannien wird eine unabhängige Zentralbank immer noch als Widerspruch zur Demokratie empfunden. Die französischen Versuche der Schaffung einer politischen Institution als Gegengewicht zur Europäischen Zentralbank entspringen nicht nur einem tagespolitischen Kalkül. Auch die Mitbestimmungsbestrebungen des Europäischen Parlaments auf die Führung der Europäischen Zentralbank sind ein deutlicher Hinweis auf den fehlenden Konsens.

## IV. Die geringen Chancen der Europäischen Zentralbank

Wie wenig französischer Etatismus zugunsten der supranationalen EZB zurückzutreten bereit ist, zeigt die Auseinandersetzung um die Person des EZB-Präsidenten bzw. um dessen Amtsdauer. Sollte tatsächlich die gesetzlich festgelegte Zeit von acht Jahren durch die Verabredung eines Rücktritts nach vier Jahren manipuliert werden, dann wäre der Start der EZB mit einer entscheidenden Niederlage für deren Unabhängigkeit verbunden.

Die Steuerungsfähigkeit des Rechts liegt nahe Null, wenn sich wichtige Partnerländer wie England, Frankreich und Deutschland über die Notwendigkeit der Unabhängigkeit der

EZB letztlich nicht einig sind. Der Erfolg der Deutschen Bundesbank beruhte weniger auf ihrem rechtlichen Rahmenwerk als auf dem hohen Rang der Preisstabilität in der öffentlichen Meinung. Im Rahmen der Europäischen Union ist diese Öffentlichkeit die der Gemeinschaft der Mitgliedstaaten. In diesen läßt sich eine allgemeine, konsistente Meinung zum Verhältnis von Preisstabilität und Wirtschaftswachstum, worauf letztlich die meisten wirtschaftspolitischen Konflikte hinauslaufen, nicht ausmachen. Solange es am Konsens darüber fehlt, daß der Preisstabilität Priorität zukommt, und daß dieses Ziel nur durch eine unabhängige Notenbank gewahrt werden kann, muß die Hoffnung auf eine erfolgreiche Stabilitätspolitik der EZB begraben werden.

Die Meinung, man müsse nur eine gemeinsame Währung schaffen, die politische Integration folge dann schon nach, ist für sich gesehen fragwürdig. Keinesfalls ist sie aber dann richtig, wenn die Währungspolitik die ihr zugedachte Vorreiterrolle übernehmen soll, und wenn sich die wichtigsten Partnerländer nicht darüber einig sind, wie diese Währungspolitik zu betreiben und zu verantworten ist.