

Schriften zum Europäischen Recht

Band 26

Der neue Artikel 88 Satz 2 des Grundgesetzes

Verfassungsrechtliche Anforderungen
an die Übertragung der Währungshoheit
auf die Europäische Zentralbank

Von

Dietmar Janzen



Duncker & Humblot · Berlin

DIETMAR JANZEN

Der neue Artikel 88 Satz 2 des Grundgesetzes

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von
Siegfried Magiera und Detlef Merten

Band 26

Der neue Artikel 88 Satz 2 des Grundgesetzes

**Verfassungsrechtliche Anforderungen
an die Übertragung der Währungshoheit
auf die Europäische Zentralbank**

Von

Dietmar Janzen



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Janzen, Dietmar:

Der neue Artikel 88 Satz 2 des Grundgesetzes :
verfassungsrechtliche Anforderungen an die Übertragung
der Währungshoheit auf die Europäische Zentralbank /
von Dietmar Janzen. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996
(Schriften zum europäischen Recht ; Bd. 26)

Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 1994/95

ISBN 3-428-08642-2

NE: GT

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 3-428-08642-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist von der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster im Wintersemester 1994/95 als Dissertation angenommen worden. Ursprünglich wurde sie im Januar 1995 abgeschlossen. Bei der für die Veröffentlichung notwendigen Überarbeitung wurden Änderungen und Ergänzungen in den Fällen vorgenommen, in denen sich dieses wegen der zwischenzeitlichen Fortschritte auf dem Weg der monetären Integration Europas als unerlässlich erwies.

Zu besonderem Dank verpflichtet bin ich Herrn Prof. Dr. Bodo Pieroth für die Anregung zu diesem Thema und die hilfreichen Hinweise und Gespräche während der Erstellung der Arbeit.

Ebenso danke ich Herrn Prof. Dr. Dr. Albert Bleckmann für die Anfertigung des Zweitgutachtens.

Für die Aufnahme der Dissertation in die Schriftenreihe zum Europäischen Recht bedanke ich mich bei den Herausgebern, Herrn Prof. Dr. Siegfried Magiera und Herrn Prof. Dr. Detlef Merten.

Schließlich danke ich Frau Irmgard Zengeley und Herrn Volker Zekl für die Bearbeitung des Manuskripts.

Die Arbeit widme ich meinen Eltern.

Münster, 1. Februar 1996

Dietmar Janzen

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Deutsche Verfassungsreform und Europäische Union	13
A. Die "Europäisierung" der Währungspolitik.....	18
I. Die europäische Währungsintegration bis zum Vertrag von Maastricht	18
II. Der Weg zur Währungsunion nach dem Vertrag von Maastricht.....	29
1. Die erste Stufe.....	29
2. Die zweite Stufe.....	30
3. Die Übergangsvoraussetzungen für die letzte Stufe.....	31
4. Die dritte Stufe - Währungsunion	32
B. Zur Notwendigkeit einer Verfassungsänderung	34
I. Vereinbarkeit der WWU mit der hergebrachten Verfassungslage	35
1. Aushöhlung der institutionellen Garantie des Art. 88 S. 1 GG.....	35
2. Einschränkung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 73 Nr. 4 GG	39
3. Aufgabe des Staatsziels "gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht"?.....	39
II. Notwendigkeit einer formellen Verfassungsänderung.....	40
1. Gegenstand der Übertragung	41
2. Keine "dingliche" Übertragung der Währungshoheit	42
3. Die Europäische Union als zwischenstaatliche Einrichtung im Sinne von Art. 24 Abs. 1 GG ?	44
4. Die verfassungsrechtlichen Grenzen für den auf der Grundlage des Art. 24 Abs. 1 GG handelnden Integrationsgesetzgeber	51
a) Grenzen der Integrationsgewalt.....	51
b) Die Beachtung der Übertragungsgrenzen im einzelnen.....	55
(1) Grundrechtsschutz.....	55
(2) Wahrung der Rechtsstaatlichkeit.....	57
(3) Bundes- und Sozialstaatlichkeit	58

(4) Demokratieprinzip	59
5. Ergebnis	60
C. Die Anforderungen des Art. 23 GG n. F.	62
I. Überblick	62
II. Die Integrationseröffnungs- und Struktursicherungsklausel	63
1. Grundrechtsschutz	64
2. Die Verwirklichung des Demokratieprinzips in der EU	64
3. Die Verpflichtung der EU auf föderative Grundsätze	67
4. Rechtsstaatlichkeit	68
5. Sozialstaatlichkeit und Grundsatz der Subsidiarität	68
III. Die formellen Übertragungsvoraussetzungen	69
IV. Die Übertragungsschranke Art. 79 Abs. 3 GG	70
V. Fazit	71
D. Der Transfer der Währungshoheit nach Art. 88 S. 2 GG	72
I. Das Verhältnis des Art. 88 S. 2 GG zu Art. 23 Abs. 1 GG	72
II. Übertragung "im Rahmen der Europäischen Union"	74
1. Art. 88 S. 2 GG als singulärer "Maastricht-Artikel" ?	74
a) Der Begriff "Europäische Union" in der gemeinschaftlichen Integri- tionsgeschichte	75
b) Entstehungsgeschichte des Art. 88 S. 2 GG	80
(1) Der Weg zur aktuellen Fassung des Art. 88 S. 2 GG	80
(2) Schlußfolgerungen hinsichtlich des normativen Gehalts des Begriffs "Europäische Union"	82
c) Systematische und teleologische Argumente	83
d) Ergebnis und positiver Begriffsinhalt einer "Europäischen Union" im Sinne des Art. 88 S. 2 GG	85
2. Konsequenzen für den Anwendungsbereich des Art. 88 S. 2 GG	87
III. Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank	89
1. Vorbemerkungen zur Notwendigkeit der Unabhängigkeit einer Euro- päischen Zentralbank	89
a) Der Begriff "Unabhängigkeit"	89

b) Theoretische Begründungen für die Notwendigkeit der Unabhängigkeit einer Europäischen Zentralbank	91
c) Gang der Darstellung.....	94
2. Die institutionelle Unabhängigkeit	95
a) Der Begriff der institutionellen Unabhängigkeit	95
b) Die Stellung der Bundesbank in der Staatsorganisation des Grundgesetzes (zum Vergleich).....	96
c) Die Stellung der EZB im Verfassungsgefüge der Europäischen Gemeinschaft.....	98
(1) Die Rechtspersönlichkeit der EZB	100
(2) Ausgliederung aus der Organstruktur	102
(3) Aspekte der Eingebundenheit der EZB in die Gemeinschaft	103
(4) Einordnung der EZB in die gemeinschaftliche Organisationsstruktur.....	103
3. Die personelle Unabhängigkeit.....	107
a) Begriff der personellen Unabhängigkeit.....	107
b) Die Ausgestaltung der personellen Unabhängigkeit im BBankG.....	108
(1) Ernennung.....	108
(2) Amtszeit und Besoldung	109
(3) Abberufung	110
c) Die Ausgestaltung der personellen Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank im EGV	111
(1) Das Ernennungsverfahren	111
(2) Amtszeit und Besoldung	113
(3) Amtsenthebung	114
d) Beurteilung der personellen Autonomiegewährleistung nach dem EGV im Vergleich zur deutschen Rechtslage nach dem BBankG.....	116
4. Die materielle Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank.....	118
a) Der Begriff der materiellen Unabhängigkeit in seiner EZB-spezifischen Ausgestaltung.....	118
b) Das Verhältnis der EZB zum Europäischen Parlament und zum Rechnungshof der Gemeinschaft.....	120

c) Das Verhältnis zu den Exekutivorganen der Gemeinschaft.....	124
(1) Der Dualismus der Art. 107 EGV und Art. 105 Abs. 1 S. 2 EGV	124
(2) Kooperationsmechanismen	129
d) Das Verhältnis der EZB zur europäischen Judikative.....	130
e) Die Unabhängigkeit der EZB von den deutschen Verfassungsorganen .	134
(1) Das Verhältnis EZB - Bundestag	134
(2) Insbesondere: Die Vereinbarkeit der Unabhängigkeit der EZB mit dem Demokratieprinzip.....	136
(3) Das Verhältnis zu den mitgliedstaatlichen Gerichten.....	141
(4) Das Verhältnis zur Bundesregierung.....	143
5. Die vermögensrechtliche Unabhängigkeit	145
6. Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung.....	146
7. Relativierung der Unabhängigkeit der EZB durch die "offene Flanke" der Wechselkurspolitik?.....	147
8. Abschließende Bemerkungen zur Qualität der Autonomiegewährleistung.	149
IV. Das vorrangige Ziel der Sicherung der Preisstabilität.....	151
1. Preisstabilität als Ziel zentralbanklicher Tätigkeit	151
2. Die vorrangige Ausrichtung der EZB auf die Zielbestimmung der Preisstabilität.....	154
3. Möglichkeiten strikterer Absicherung der Vorrangigkeit der Preisstabilität.....	156
4. Die Stringenz der Konvergenzkriterien.....	160
V. Quantitative Grenzen der Übertragung währungspolitischer Kompetenzen?	167
E. Die Bindungswirkung des Art. 88 S. 2 GG	169
I. Bindung der nationalen Organe.....	169
II. Bindung der Organe der Europäischen Gemeinschaft.....	171
F. Auswirkungen auf die gegenwärtige Rechtsstellung der Bundesbank.....	174
I. Zur verfassungsrechtlichen Garantie der Unabhängigkeit der Bundesbank ...	174
II. Vorrang der Preisstabilität	177

G. Die Deutsche Bundesbank im ESZB	178
I. Der grundsätzliche Einfluß der Bundesbank auf die Gestaltung einer gemeinschaftlichen Geldpolitik	178
II. Die künftige Handhabung der einzelnen Notenbankinstrumente im ESZB....	179
1. Notenausgabe.....	180
2. Diskont-, Kredit- und Offenmarktpolitik	181
3. Mindestreservepolitik	181
4. Einlagenpolitik und Geschäfte mit öffentlichen Stellen.....	182
5. Devisenmarkt-Operationen	183
6. Statistische Erhebungen	184
7. Mitwirkung bei der Bankenaufsicht.....	184
8. Fazit	185
III. Die Bundesbank im ESZB - Vergleich mit den Referenzsystemen	185
Zusammenfassung	190
Literaturverzeichnis	195
Stichwortverzeichnis	209

Abkürzungsverzeichnis*

AP	Auszüge aus Presseartikeln (hrsg. von der Deutschen Bundesbank)
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zu "Das Parlament")
BR.-Dr.	Drucksachen des Deutschen Bundesrates
BT.-Dr.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWI	Europäisches Währungsinstitut
EWV	Europäischer Wechselkursverbund
EZB	Europäische Zentralbank
FS	Festschrift
GS	Gedächtnisschrift
GVK	Gemeinsame Verfassungskommission
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

* Wegen der übrigen Abkürzungen wird auf *H. Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl. Berlin u. a. 1993, verwiesen.

Einleitung: Deutsche Verfassungsreform und Europäische Union

Im Zuge der Vereinigung Deutschlands rückte ein Thema erneut in den Vordergrund des öffentlichen Interesses, das schon in der alten Bundesrepublik periodisch auf der politischen Tagesordnung erschien¹: die Reform des "Provisoriums" Grundgesetz. Der Einigungsvertrag² enthielt in seinem Art. 5 eine Empfehlung der Regierungen der beiden Vertragsparteien an die gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands, sich innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen. Daher wurde 1992 die sogenannte Gemeinsame Verfassungskommission gebildet, die sich aus je 32 Mitgliedern von Bundesrat und Bundestag zusammensetzte. Die ersten Beschlüsse der Kommission beschäftigten sich aber nicht etwa mit den in Art. 5 Einigungsvertrag ausdrücklich genannten Themen – Bund-Länder-Verhältnis, Neugliederung des Raumes Berlin-Brandenburg, Aufnahme von Staatszielbestimmungen, sowie der Frage einer Anwendung des Art. 146 GG und der Notwendigkeit einer Volksabstimmung – sondern nahmen sich des Themas Grundgesetz und Europäische Union an. Dieses erwies sich als notwendig, weil die Ereignisse der deutschen Vereinigung zeitlich mit einem Meilenstein auf dem Weg zu einer fortschreitenden Integration der in der Europäischen Gemeinschaft vereinigten Völker zusammentrafen: dem Abschluß des Vertrages von Maastricht zur Begründung der Europäischen Union.³

Das auf den ersten Blick zufällige Zusammentreffen deutscher und europäischer Reformbestrebungen steht tatsächlich in einem inneren Zusammenhang: Als sich am 09./10.12.1991 die europäischen Staats- und Regierungschefs nach vorangegangenen einjährigen Verhandlungen im niederländischen Maastricht trafen, waren sie willens, die Konsequenzen, die sich für die Europäischen Gemeinschaften aus den Umwälzungen in Osteuropa seit 1989 ergaben, durch

¹ Vgl. nur die im Jahre 1970 vom Deutschen Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission "Verfassungsreform" (Schlußbericht in BT- Dr. 7 / 5924).

² BGBl 1990 II S. 891.

³ ABI EG 1992 Nr. C 191; BGBl II 1992 S. 1253 .

den Abschluß eines integrationsfördernden Vertrages zu ziehen. Die Vereinigung Deutschlands führte in den Öffentlichkeiten der übrigen Mitgliedstaaten vielfach zu Irritationen. Man glaubte das größer gewordene Deutschland nur durch eine verstärkte Einbindung in die Europäische Gemeinschaft vor einem Rückfall in antidemokratische Traditionen bewahren zu können.⁴ Dem entsprach auf deutscher Seite das Bestreben, den europäischen Partnern den ungebrochenen Integrationswillen Deutschlands zu demonstrieren.

Der am 07.02.1992 unterzeichnete Vertrag enthält inhaltlich in groben Zügen die folgenden Beschlüsse⁵: Nach der Auftaktbestimmung des Art. A EUV wird durch den Maastrichter Vertrag die Europäische Union begründet, die auf einem sog. "Drei-Säulen-Konzept" beruht.⁶ Den Kern der Union und damit, um im Bilde zu bleiben, ihre erste Säule stellen die drei fortbestehenden Europäischen Gemeinschaften EG (deren verbreiterte Kompetenzgrundlage durch die Umbenennung von der EWG zur EG unterstrichen wird), EAG und EGKS dar. Die zweite Säule repräsentiert die Intergouvernementale Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik, die dritte Säule die ebenfalls intergouvernemental ausgestaltete Zusammenarbeit im Bereich der Innen- und Justizpolitik. Die Gemeinschaften und die Bereiche der Zusammenarbeit werden durch einen gemeinsamen institutionellen Rahmen verknüpft (Art. C EUV), der die Kohärenz und Kontinuität aller Maßnahmen der Union gewährleisten soll.⁷ Eingeführt wird desweiteren eine Unionsbürgerschaft (Art. 8 ff. EGV), die zwar keine neue Staatsangehörigkeit begründet⁸, aber den EU-Bürgern einige Rechtspositionen, wie das kommunale Wahlrecht und ein allgemeines Aufenthaltsrecht in der Gemeinschaft, garantiert. Eine Innovation stellt auch die vertragliche Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in Art. 3 b Abs. 2 EGV dar.⁹ Eine Verstärkung erfahren schließlich die Rechte des Europäischen Parlaments durch die Möglichkeit der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen nach Art. 138 c EGV und Petitionsausschüssen nach Art. 138 d EGV. Die Mitbestimmungsbefugnisse im Bereich der materiellen Gesetzgebung werden durch

⁴ Oppermann / Classen, NJW 1993, S. 5 (6 f.); Oppermann, in: Hrbek (Hrsg.): Maastricht, S. 103 (104); Kees, in: Gramlich u.a. (Hrsg.), Währungsunion, S. 19 (20).

⁵ Näher zum Inhalt des EUV: Blanke, DÖV 1993, S. 412; Seidel, EuR 1992, S. 125; Bleckmann, DVBl 1992, S. 335; einen Überblick über die unübersehbare Lit. zu den Maastrichter Beschlüssen gibt Everling, DVBl 1993, S. 936 Fn. 1.

⁶ Seidel, EuR 1992, S. 125; vgl. auch Magiera, Jura 1994, S. 1 (6).

⁷ Seidel, a.a.O.

⁸ Oppermann / Classen, NJW 1993, S. 5 (9).

⁹ Zur Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips im Bereich der Währungsunion vgl. Abschnitt G. II.

das Mitentscheidungsverfahren (Art. 189 b EGV) gestärkt. Einen wichtigen Schritt in Richtung auf die Parlamentarisierung der EU stellt das neu eingerichtete Zustimmungsrecht des Parlaments bei der Ernennung der Kommission dar.¹⁰ Erwähnenswert sind schließlich Kompetenzerweiterungen, wie z.B. die Einfügung eines Titel IX über die Kultur in der EG und die Einrichtung eines Regionalausschusses mit Vertretern der regionalen Gebietskörperschaften (Art. 198 a ff. EGV). Thematischer Schwerpunkt oder "harter Kern"¹¹ des Maastricht-Vertrages sind jedoch die Beschlüsse zur Wirtschafts- und Währungsunion. Nach Art. 105 ff. EGV wird die Geldpolitik in der EU künftig von einem Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) betrieben, an dessen Spitze die Europäische Zentralbank steht, welcher die nationalen Zentralbanken als integraler Bestandteil des Systems zugeordnet werden. Diese institutionellen Neuerungen auf dem Gebiet der Geld- bzw. Währungspolitik wurden in der wissenschaftlichen Literatur allgemein als bahnbrechend empfunden, weil die Geld- und Währungspolitik mit allen zugehörigen Kompetenzen der EU unmittelbar überantwortet wird.¹² Mit der Währungsunion werde erstmals "die Vergemeinschaftung eines Kernbereichs der nationalen Staatlichkeit versucht".¹³

Vor diese unionsrechtlichen Vorgaben gestellt, war nun die erste Aufgabe der Gemeinsamen Verfassungskommission, auf nationaler verfassungsrechtlicher Ebene die Voraussetzungen für die Ratifikation des Maastrichter Vertrages zu schaffen.¹⁴ Die Kommission empfahl zu diesem Zweck die Einführung eines neuen Art. 23 GG als speziellen Integrationshebel¹⁵ zugunsten der Europäischen Union und Änderungen der Art. 24, 26, 50, 52, 45, 88, 115 e Abs. 2 S. 2 GG.¹⁶ Gegenstand der vorliegenden Untersuchung soll die Änderung des Art. 88 GG, des Bundesbank-Artikels, sein. Der bis dato unveränderte Art. 88 GG a. F. diene als verfassungsrechtliche Grundlage der Tätigkeit der Deutschen Bundesbank, die sich seit ihrer Gründung überwiegend sehr erfolgreich um den ihr durch § 3 BBankG übertragenen Auftrag gekümmert hat, den Geldumlauf und die Kreditversorgung der Wirtschaft mit dem Ziel der Währungssicherung zu regeln. Die Bedeutung der Änderung des

¹⁰ Vgl. Art. 158 Abs. 2 EGV.

¹¹ Oppermann / Classen, NJW 1993, 5 (7).

¹² Seidel, in: FS Börner, S. 417 (417 und 421); Herdegen, EuGRZ 1992, S. 589; Tettinger, EWS 1992, S. 321.

¹³ Oppermann, in: Hrbek (Hrsg.), Maastricht, S. 103 (109).

¹⁴ Scholz, NVwZ 1993, S. 817 (819).

¹⁵ Der Begriff wurde von Ipsen in Bezug auf Art. 24 Abs. 1 GG geprägt, vgl. EGR, S. 58.

¹⁶ Vgl. die Empfehlungen der GVK in BT-Dr. 12 / 6000, S. 15-18.