
Europa, ein Kontinent der (Preis-)Stabilität? Zur Unabhängigkeitsgarantie und Verpflichtung auf die Preisstabilität nationaler Zentralbanken außerhalb des Euroraums

Lars Dittrich*

Inhalt

I.	Einleitung	260
II.	Differenzierte Integration im Europäischen System der Zentralbanken	261
III.	Folgen der differenzierten Integration für die Preisstabilität	262
1.	Preisstabilität in Bezug auf welche Währung?	262
2.	Rechtslage für Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung	263
a)	Regelungswiderspruch in AEUV und Satzung	264
b)	Hilfsargument: Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 EUV	265
3.	Rechtslage für Großbritannien	266
4.	Deutungshoheit über den Begriff der Preisstabilität	266
a)	Autonome Auslegung durch Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung	267
b)	Verstoß gegen das Gebot der einheitlichen Auslegung?	267
c)	Rechtslage für Großbritannien	268
d)	Auslegung des Begriffes „Stabilität“	269
5.	Zwischenergebnis	270
IV.	Folgen der differenzierten Integration für das Unabhängigkeitserfordernis	271
1.	Verschiedener Anwendungsbereich der Sätze 1 und 2 des Art. 130 AEUV?	272

* Lars Dittrich ist Mitarbeiter am Institut für Finanz- und Steuerrecht der Universität Heidelberg bei Prof. Dr. Paul Kirchhof.

2.	Wahrnehmung von „Befugnissen, Aufgaben und Pflichten“	272
3.	Rechtslage für Großbritannien	273
V.	Rechtsschutzmöglichkeiten vor dem EuGH	274
1.	Individualrechtsschutz gegen inflationäre Geldpolitik	274
2.	Vertragsverletzungsverfahren	274
3.	Interventionsmaßnahmen der EZB	275
4.	Anwendung der Rechtsschutzmöglichkeiten	275
VI.	Zusammenfassung	276

I. Einleitung

Neben den von finanziellen Engpässen bedrohten Mitgliedern der Eurozone und ihren unwilligen Rettern hat es Ungarn vermocht, im letzten Jahr wiederholt die Kritik hoher europäischer Beamter und der europäischen Öffentlichkeit auf sich zu ziehen. Hauptgründe dafür waren ein neues Pressegesetz¹ und eine Verfassungsänderung.² Daneben sicherte sich das Parlament mit der Mehrheit der Regierungspartei auch ein Mitspracherecht bei der Zusammensetzung des Monetären Rates der ungarischen Notenbank. EZB-Präsident *Draghi* sah dadurch die Unabhängigkeit der ungarischen Notenbank gefährdet,³ die Kommission leitete ein Vertragsverletzungsverfahren ein.⁴ Kaum war seine Einstellung bei weiterer „genauer Beobachtung“ verkündet,⁵ rief die Erstreckung der Finanztransaktionssteuer auf die Geschäfte der Zentralbank erneuten Protest, diesmal von der Europäischen Zentralbank (EZB), hervor.⁶

¹ G 2010: CIV über die Pressefreiheit und über die grundlegenden Regeln der Medieninhalte v. 9.11.2010, MK 2010, Nr. 170, S. 23820; G 2010: CLXXXII über die Mediendienstleistungen und über die Massenkommunikation v. 31.12.2010, MK 2010, Nr. 202, S. 31959 – dazu *Küpper*, Einführung in das Ungarische Recht, 2011, S. 69; aus den deutschen Medien vgl. etwa die Berichterstattung der ZEIT v. 21.12.2010, www.zeit.de/politik/ausland/2010-12/ungarn-mediengesetz-orban (5.9.2012).

² Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 18.4.2011, <http://www.sueddeutsche.de/politik/neue-verfassung-fuer-ungarn-ein-europaeischer-skandal-1.1086364> (5.9.2012).

³ <http://www.finanzen.net/nachricht/aktien-EZB-Praesident-sehr-besorgt-ueber-Zentralbankgesetz-in-Ungarn-1562013> (5.9.2012).

⁴ Pressemitteilung der Kommission, IP/12/24 v. 17.1.2012.

⁵ Pressemitteilung der Kommission, IP/12/803 v. 19.7.2012.

⁶ Stellungnahme der EZB v. 24.7.2012 zur Finanztransaktionssteuer (CON/2012/59). Aus den Medien etwa ZEIT v. 24.7.2012, www.zeit.de/news/2012-07/24/ungarn-europaeische-zentralbank-kritisiert-neue-transaktionssteuer-in-ungarn-24202603 (5.9.2012).

Der Beitrag nimmt dies zum Anlass, um generell die rechtliche Stellung der nationalen Zentralbanken jener EU-Mitgliedstaaten zu beleuchten, die bisher noch nicht den Euro als gemeinsame Währung eingeführt haben. Besonderes Augenmerk liegt dabei neben der europarechtlichen Garantie der Unabhängigkeit der Zentralbanken auf ihrer Verpflichtung auf die Preisstabilität. Diese thematische Weiterung folgt zum einen aus der Verbindung zwischen beiden Bereichen. Die Unabhängigkeit folgt und rechtfertigt sich aus der Verpflichtung auf die Preisstabilität.⁷ Zum anderen zeigt sich auch in Bezug auf die Preisstabilität in jüngerer Vergangenheit ein möglicherweise kritischer Realbefund. So lagen die Inflationsraten der Verbraucherpreise 2010 in diesen Ländern teilweise deutlich über dem von der Europäischen Zentralbank definierten mittelfristigen Stabilitätsziel von „nahe bei aber nicht über 2 %“.^{8,9}

II. Differenzierte Integration im Europäischen System der Zentralbanken

Dem Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) gehören die EZB sowie die Zentralbanken der Mitgliedstaaten an, Art. 282 Abs. 1 Satz 1 AEUV. Aus Satz 2 und im Umkehrschluss zu Art. 139 Abs. 2 UAbs. 1 lit. c AEUV ergibt sich, dass damit alle mitgliedstaatlichen Zentralbanken und nicht nur jene der Eurozone gemeint sind. Allerdings sind innerhalb dieses Systems verschiedene Gruppen von Zentralbanken nach dem Status des jeweiligen Mitgliedstaates zu unterscheiden.

Allen Regelungen des ESZB sind die Zentralbanken jener Mitgliedstaaten voll unterworfen, die bisher den Euro als Währung eingeführt haben. Diese Mitgliedstaaten bilden die Euro-Gruppe (Protokoll (Nr. 14) betreffend die Euro-Gruppe), ihre Zentralbanken gemeinsam mit der EZB das Eurosystem, Art. 282 Abs. 1 Satz 2 AEUV.

Bei den übrigen Mitgliedstaaten ist zwischen Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung gemäß Art. 139 Abs. 1 AEUV und Mitgliedstaaten mit Sonderstatus (Dänemark und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland (Großbritannien)) zu unterscheiden. Für die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung gelten alle Regelungen des ESZB, sofern sie nicht durch Art. 139 AEUV ausgeschlossen sind. Die Rechte und Pflichten der beiden Staaten mit Sonderstatus hingegen ergeben sich autonom

⁷ Seiler, Das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) als Verantwortungsverbund: Systemgebundene Aufgabenerfüllung durch eigenständige Kompetenzträger, EuR 2004, S. 52, 57 (Fn. 22); EZB, Konvergenzbericht 2004, <http://www.ecb.int/pub/convergence/html/index.en.html> (5.9.2012), S. 28.

⁸ Beschluss des EZB-Rates v. 18.12.1998, www.ecb.int/press/pr/date/1998/html/pr981013_1.en.html (5.9.2012); sowie die Konkretisierung im Jahre 2003 im Monatsbericht, Juni 2003, S. 88.

⁹ Rumänien 4,6 %, Ungarn 4,3 %, Bulgarien 4,6 %, Polen 4,0 % – EZB, Konvergenzbericht Mai 2012, S. 43.

aus je einem Protokoll zu diesem Staat.¹⁰ Das Protokoll (Nr. 16) über einige Bestimmungen betreffend Dänemark verweist für die hier relevanten Fragen in Nr. 1 auf die Regelungen für Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung. Die einzige Abweichung für Dänemark ergibt sich aus Nr. 2 des Protokolls. Danach wird das Verfahren zur Beendigung des Ausnahmezustandes nach Art. 140 AEUV im Falle Dänemarks nicht im dortigen automatischen Turnus, sondern nur auf Antrag Dänemarks eingeleitet.¹¹ Der einzige Mitgliedstaat mit umfangreichen Sonderregelungen ist also das Vereinigte Königreich.

III. Folgen der differenzierten Integration für die Preisstabilität

Dieser Regelungsmechanismus wirft die Frage auf, inwiefern auch die Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone dem Ziel der Preisstabilität¹² verpflichtet sind, ob also die eingangs erwähnten hohen Inflationsraten einiger dieser Staaten gegen das Europarecht verstoßen.

1. Preisstabilität in Bezug auf welche Währung?

Dafür ist vorab zu klären, ob ihre Verpflichtung auf die Preisstabilität, so sie denn besteht, auf die nationalen Währungen oder den Euro gerichtet ist. Preisstabilität meint die Stabilität des Verbraucherpreisindex und damit des Geldwertes in einem bestimmten Währungsraum.¹³ Wären die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung auf die Stabilität des Euro verpflichtet, müssten sie die ihnen verbleibenden „Währungsbefugnisse nach innerstaatlichem Recht“ nach Art. 282 Abs. 4 Satz 2 AEUV und Art. 42 Abs. 2 SatzungEZB im Konfliktfall zwischen dem Wohl der nationalen Währung und dem Euro in den Dienst der Europäischen Währung stellen.¹⁴ Diese Pflicht läge an der Grenze des Zumutbaren, wäre als „europäische Solidarität“ aber vielleicht doch haltbar,¹⁵ sodass hieraus alleine noch nicht zwingend die mögliche

¹⁰ Protokoll (Nr. 15) über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland; Protokoll (Nr. 16) über einige Bestimmungen betreffend Dänemark.

¹¹ *Bentel*, Differenzierte Integration in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, 2006, S. 306.

¹² Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 EUV, Art. 119 Abs. 2, 3 AEUV, Art. 127 Abs. 1 Satz 1 AEUV, Art. 282 Abs. 2 Satz 2 AEUV, Art. 2 Satz 1 Protokoll (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank („SatzungEZB“).

¹³ *Endler*, Europäische Zentralbank und Preisstabilität, 1. Aufl. 1998, S. 64.

¹⁴ *Häde*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 282 AEUV, Rdnr. 23.

¹⁵ Anders *ibid.*

Verpflichtung auf die Stabilität der nationalen Währung folgt. Es hilft ein Blick auf die Gesamtsystematik der Art. 119 ff. AEUV. Danach erfordert eine stabile Währung gesunde Staatsfinanzen, eine koordinierte Wirtschaftspolitik und ein unabhängiges Zentralbanksystem. Die verschiedenen Einzelregelungen der Art. 119 ff. AEUV sollen diese Voraussetzungen garantieren.¹⁶ Es besteht also ein klarer Konnex zwischen der Stabilitätsverpflichtung auf den Euro und diesen Einzelpflichten.

Artikel 139 Abs. 2 UAbs. 1 lit. a und b AEUV dispensiert die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung aber von der Annahme jener Teile der Wirtschaftspolitik, die das Eurowährungsgebiet betreffen, und den Zwangsmitteln zum Abbau des übermäßigen Defizits. Das liegt hauptsächlich darin begründet, dass sich eine Inflation des Euro nicht direkt positiv auf ihr Staatsschuldenproblem auswirken würde. Eine stabilitätsorientierte Geldpolitik der EZB bliebe also trotzdem glaubwürdig. Andererseits ließe sich etwa argumentieren, die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung bräuchten gesunde Staatsfinanzen, um die gemeinsame Währung in Problemlagen stützen zu können bzw. sie müssten an den Beratungen zur gemeinsamen Wirtschaftspolitik teilnehmen, um auch die ihre auf die Stabilität des Euro ausrichten zu können. Da solche Pflichten nicht bestehen, kann auch für das damit bezweckte übergeordnete Ziel nichts anderes gelten. Folglich sind die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung nicht auf die Stabilität des Euro sondern, wenn überhaupt, auf jene ihrer eigenen, nationalen Währung verpflichtet.¹⁷

2. Rechtslage für Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung

Die häufige Nennung der Preisstabilität im europäischen Primärrecht erfordert es, die Normen abzuschichten. Artikel 3 Abs. 3 Satz 2 EUV und Art. 119 Abs. 3 AEUV normieren die Preisstabilität als allgemeines Ziel der Union und der Mitgliedstaaten, räumen ihr aber keinen besonderen Vorrang ein und können darum nur als Hilfsargumente bei der Betrachtung herangezogen werden. Artikel 119 Abs. 2 AEUV hingegen kennt einen Vorrang der Preisstabilität. Er verpflichtet zur Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geld- und Wechselkurspolitik, mit dem vorrangigen Ziel der Preisstabilität, meint damit aber nur den Euro.¹⁸ Folgerungen für die nationalen Währungen der Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung ergeben sich daraus nicht.

¹⁶ Hauptsächlich: Art. 121, 123 f., 130 AEUV.

¹⁷ Im Ergebnis ebenso *Dzięchciarz*, *Rechtliche Integration der Nationalen Zentralbanken in das Europäische System der Zentralbanken und das Eurosystem*, 1. Aufl. 2009, S. 203.

¹⁸ Die Norm regelt Preisstabilität als Ziel der „gemeinsamen Geld- und Wechselkurspolitik“. Eine gemeinsame Politik in Bezug auf mehrere Währungsräume scheint aber wenig sinnvoll. Außerdem haben die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung auf diesem Bereich keinerlei Befugnisse in Bezug auf den Euro. *Lastra*, *The division of responsibilities between the European Central Bank and the National Central Banks within the European System of Central Banks*, *Columbia Journal of European Law* 2000, S. 167, 172.

a) Regelungswiderspruch in AEUV und Satzung

Artikel 127 Abs. 1 Satz 1, Art. 282 Abs. 2 Satz 2 AEUV und auf sie verweisend Art. 2 Satz 1 SatzungEZB verpflichten das gesamte ESZB auf das *vorrangige* Ziel der Preisstabilität. Davon ist in jedem Fall das Eurosystem erfasst. Zu klären bleibt, ob das auch für die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung gilt. Eine diesbezügliche Ausnahme könnte sich aus Art. 139 Abs. 2 lit. c AEUV ergeben, der diese Mitgliedstaaten von den Zielen des ESZB aus Art. 127 Abs. 1 Satz 1 AEUV dispensiert. Allerdings fehlt ein Ausschluss des Art. 282 Abs. 2 Satz 2 AEUV. Selbiges gilt für die Parallelvorschrift des Art. 42 Abs. 1 SatzungEZB der Art. 2 der Satzung nicht nennt. Fraglich ist, wie sich dieser Widerspruch auflösen lässt. Ein Rückgriff auf die Normhierarchie scheidet aus, weil sich zwei Artikel des AEUV gegenüberstehen und auch die Satzung über Art. 51 EUV gleichrangiges Primärrecht ist.¹⁹

Vor dem Vertrag von Lissabon bestand die aufgezeigte Kollision nur zwischen Art. 2 Satz 1 SatzungEZB und Art. 105 EGV (heute Art. 127 AEUV), sodass sich damals argumentieren ließ, „die Satzungsvorschrift teile das Schicksal der Norm auf die sie verweist“.²⁰ Dieses Argument ist heute wegen ihres Verweises auch auf Art. 282 Abs. 2 AEUV obsolet. Dass Art. 139 Abs. 2 UAbs. 1 lit. c AEUV den Art. 282 Abs. 2 AEUV gerade nicht ausschließt, spricht eher für die entgegengesetzte Auslegung, insbesondere weil Art. 139 Abs. 2 UAbs. 1 lit. h AEUV zeigt, dass hier nicht nur Ausnahmeregelungen für die Art. 127 ff. AEUV, sondern auch für die Art. 282 ff. AEUV normiert sind. Demnach scheint es, als dass die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung primärrechtlich auf die Preisstabilität ihrer eigenen Währungen verpflichtet sind.

Dagegen spricht, dass dann Art. 139 Abs. 2 lit. c Alt. 1 AEUV ohne Anwendungsbereich bliebe. Das lässt sich nur vermeiden, wenn man das fehlende Zitat des Art. 282 Abs. 2 Satz 2 AEUV als Redaktionsversehen entschuldigt²¹ oder den Art. 282 ff. AEUV als reiner Wiederholung keinen eigenständigen Regelungsgehalt beimisst.²²

Logisch könnte aber ebenso gut die Zitierung des Art. 127 Abs. 1 Satz 1 AEUV in Art. 139 AEUV ein Redaktionsversehen darstellen. Dafür spricht, dass es die Vertragsparteien in Nr. 4 des Protokolls (Nr. 15) über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sehr wohl für nötig er-

¹⁹ *Háde*, Unabhängigkeit für die ungarische Nationalbank? – Zum Status der Zentralbanken von Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung, *EuZW* 2005, S. 679, 681.

²⁰ *Ibid.*, S. 681; *Bentel*, (Fn. 11), S. 59 f.

²¹ *Dutzler*, The European System of Central Banks, an autonomous actor?, 1. Aufl. 2003, S. 23 f.; *Brinster*, Eintritt in die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 1. Aufl. 2006, S. 44.

²² So *Rodi*, in: *Vedder/Heintschel von Heinegg* (Hrsg.), *Europäischer Verfassungsvertrag*, 1. Aufl. 2007, Art. I-30, Rdnr. 8.

achteten, ganz exakt „Artikel 282 Abs. 2 mit Ausnahme des ersten und des letzten Satzes“ auszuschließen. Zwar könnte darin auch eine reine Klarstellung liegen, dafür allerdings scheint der Regelungsaufwand zu groß.

Auch das Argument die Art. 282 ff. AEUV enthielten nur verwaltungsorganisatorische Festlegungen, wiederholten aber lediglich materielle Ziele ohne eigenen Regelungsgehalt, trägt nicht. Es lässt sich nur scheinbar auf die systematische Stellung der Artikel im sechsten Teil des AEUV „Institutionelle Bestimmungen und Finanzvorschriften“ stützen. Etwa beim EuGH entnimmt man den institutionellen Regelungen aber explizit ein materielles Regelungsziel, wenn einhellig argumentiert wird, das Vorabentscheidungsverfahren diene der einheitlichen Auslegung des Europarechts.²³ Das muss dann doch aber erst recht gelten, wenn die institutionelle Vorschrift ihr materielles Regelungsziel sogar explizit nennt.

b) Hilfsargument: Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 EUV

Aus dem einleitend genannten „Hilfsargument“ des Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 EUV allein folgt noch keine Unterstützung dieser These. Zwar sind die dort genannten allgemeinen Ziele der Union auch für die Mitgliedstaaten bindend.²⁴ Das gilt aber nur, sofern diese auf dem Feld der Unionspolitik tätig werden.²⁵ Den Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung verbleiben hingegen alle geldpolitischen Befugnisse nach nationalem Recht.²⁶ Darum könnte die Geldpolitik weiter als originärer Politikbereich dieser Mitgliedstaaten anzusehen sein, sodass die Zielbestimmung des Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 EUV nicht zur Anwendung käme.

Ein anderes Bild zeichnet dagegen das allgemeine Unionsziel zur Einführung des Euro als gemeinsamer Währung des Unionsraumes, Art. 3 Abs. 4 EUV. Diese Pflicht kann sich nur auf die Wirtschafts- und Währungspolitik beziehen. Argumentierte man nun, dass diese europarechtliche Pflicht für Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung nicht gilt, weil sie auf diesem Gebiet keine europarechtlichen Pflichten wahrnehmen, liefe die Zielnorm gerade für jene Länder leer, welche dem Ziel einer gemeinsamen europäischen Währung bisher noch im Wege stehen. Folglich nehmen alle Mitgliedstaaten bei ihrer Geld- und Währungspolitik das europarechtliche Ziel der Einführung einer gemeinsamen Währung wahr und haben sie darum auch am Konvergenzkriterium „hoher Grad an Preisstabilität“ in Art. 140 Abs. 1 Satz 3 Spiegelstrich 1 AEUV auszurichten.

²³ Statt aller *Schroeder*, Grundkurs Europarecht, 2. Aufl. 2011, § 3, Rdnr. 70.

²⁴ *Geiger*, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2010, Art. 3 EUV, Rdnr. 2.

²⁵ *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 14), Art. 3 EUV, Rdnr. 4.

²⁶ Art. 282 Abs. 4 Satz 2 AEUV, Art. 42 Abs. 2 SatzungEZB.

Damit gilt für alle Mitgliedstaaten „durch die Hintertür“ doch die Verpflichtung zur Preisstabilität aus Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 EUV.²⁷ Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus Art. 139 Abs. 3 AEUV, der die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung von den Rechten und Pflichten des ESZB ausschließt. Sein Ausschluss gilt nur nach Maßgabe des Kapitels IX SatzungEZB.

3. Rechtslage für Großbritannien

Großbritannien hat durch Nr. 4 und 7 ProtokollGB die vorrangige Verpflichtung seiner Geldpolitik auf die Preisstabilität verhindert. Dort ist die Geltung von Art. 127 Abs. 1, Art. 282 Abs. 2 Satz 2 AEUV und Art. 3 SatzungEZB ausgeschlossen.²⁸

Als Mitglied der EU ist Großbritannien über die allgemeinen Unionsziele und währungspolitischen Grundsätze nach Art. 3 Abs. 3 Satz 2 EUV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 4 EUV und Art. 119 Abs. 3 AEUV trotzdem an die Preisstabilität gebunden. Für das Vereinigte Königreich handelt es sich dabei aber unionsrechtlich nicht um das vorrangige Ziel seiner Geldpolitik, sondern um ein Politikziel unter mehreren. Trotzdem bestimmt Art. 11 Banking Act, das geldpolitische Primärziel der Bank of England nahezu wortgleich mit Art. 127 Abs. 1 AEUV mit Preisstabilität und abhängig davon („*subject to that*“), der Unterstützung der sonstigen Ziele der Regierung.

4. Deutungshoheit über den Begriff der Preisstabilität

Mit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung auf die Preisstabilität ihrer nationalen Währungen stellt sich die Frage, wer eigentlich den Begriff definiert und damit festlegt, wann eine nationale Währung nicht „stabil“ ist. Eine solche Auslegung wird möglich, weil der Begriff über die Normierung vom Gegenstand der Nationalökonomie zum Gegenstand des Rechts und damit der Behandlung mit juristischen Methoden zugänglich wird.²⁹

Für die Eurozone ist die Auslegung der EZB übertragen. Sie bestimmt im Rahmen ihrer Zielunabhängigkeit das Inflationsziel des Euroraumes und gibt es verbindlich für alle Zentralbanken der Eurozone gemäß Art. 127 Abs. 2 AEUV in Verbindung

²⁷ Auch wenn Dänemark nicht der turnusmäßigen Konvergenzprüfung unterzogen ist, ist es trotzdem auf das allgemeine Ziel der Einführung einer gemeinsamen Währung verpflichtet. Die Sonderregelung in Nr. 2 des Protokolls führt also nur zu einem anderen Ablauf, in Bezug auf die Preisstabilität aber nicht zu anderen Pflichten.

²⁸ Durch die Neufassung von 2008, ABl. C 115 v. 9.5.2008, S. 284, wurden auch die zuvor bestehenden Widersprüche aufgelöst, die vormalig auch andere Auslegungsergebnisse ermöglichten; etwa *Bentel*, (Fn. 11), S. 313 ff.

²⁹ *Palm*, Preisstabilität in der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, 1. Aufl. 1999, S. 25.

mit Art. 3 Abs. 1 Spiegelstrich 1 und Art. 12 Abs. 1 SatzungEZB vor. Fraglich ist nun, ob ihr Beschluss auch die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung bindet, oder diesen selbst die Möglichkeit verbleibt, den Begriff auszulegen und dabei möglicherweise zu anderen tolerierbaren Inflationsraten als die EZB zu kommen.³⁰

a) Autonome Auslegung durch Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung

Gegen eine autonome Auslegung könnte die Leitungskompetenz der EZB-Beschlussorgane für das ganze ESZB aus Art. 129 Abs. 1 AEUV sprechen. Zwar nennt die Norm, anders als Art. 12 Abs. 1 SatzungEZB, keine konkreten Maßnahmen wie den Erlass von Leitlinien und Beschlüssen. Diese Kompetenzen gehören aber zur Leitung des ESZB und ließen sich so möglicherweise in den Wortlaut hineinlesen. Dagegen spricht, dass Art. 42 Abs. 1 SatzungEZB die Anwendung der konkreten Leitungsbefugnisse der EZB nach Art. 12 Abs. 1 SatzungEZB gerade ausschließt. Außerdem besteht der EZB-Rat aus den Präsidenten der nationalen Zentralbanken der Eurozone und den Mitgliedern des Direktoriums der EZB, Art. 283 Abs. 1 AEUV. Auch die Mitglieder des Direktoriums kommen dabei nach Art. 139 Abs. 2 UAbs. 1 lit. h AEUV nicht aus einem Mitgliedstaat mit Ausnahmeregelung. Das hätte zur Folge, dass ein Gremium Entscheidungen für die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung und ihre Zentralbanken träge, in dem sie gar nicht vertreten sind. Außerdem ergäbe sich so ein Widerspruch zur Garantie des Art. 42 Abs. 2 SatzungEZB, des „Verbleibs der währungspolitischen Befugnisse nach innerstaatlichem Recht“.

Im Ergebnis sind die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung also über ihre Mitgliedschaft am ESZB vorrangig dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet. Es bleibt ihnen aber alleine vorbehalten, den Begriff aus- und die dazu erforderliche Geldpolitik festzulegen.³¹

b) Verstoß gegen das Gebot der einheitlichen Auslegung?

Dieses Ergebnis widerspricht nicht dem Prinzip der einheitlichen Anwendung des Europarechts. Es soll die einheitliche Geltung des Europarechts in der Union sichern und so Wettbewerbsnachteile vermeiden. Garant der einheitlichen Auslegung ist der EuGH, insbesondere über das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV.³²

Die EZB ist dagegen eine exekutive Stelle. Ihre jeweilige Zuständigkeit richtet sich nach Maßgabe der Verträge und muss darum, anders als jene des EuGH nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV, nicht zwingend die gesamte Union umfassen. Dementsprechend

³⁰ Damit soll nicht gesagt sein, dass es der Festlegung eines festen Inflationsziels bedarf.

³¹ Im Ergebnis ebenso *Dzięchciarz*, (Fn. 17), S. 195 ff., 204.

³² EuGH, Rs. C-166/73, *Rheinnmühlen/Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide*, Slg. 1974, 33, Rdnr. 2; *Schroeder*, (Fn. 23), § 3, Rdnr. 70.

hat die EZB den Begriff „Preisstabilität“ bisher per Beschluss für den Euroraum ausgelegt. Der Beschluss bindet nur die EZB selbst, die Mitgliedstaaten der Eurozone und ihre Zentralbanken als Adressaten, Art. 288 Abs. 4 Satz 2 AEUV. Eine weitergehende Regelung hätte die EZB auch gar nicht treffen dürfen. Gemäß Art. 132 AEUV darf sie nur Beschlüsse treffen, um die ihr übertragenen Aufgaben wahrzunehmen. Dazu gehört nach Art. 3 Abs. 1 SatzungEZB die Festlegung und Durchführung der Geldpolitik der Union. Ausweislich der Art. 42 Abs. 1, 2 SatzungEZB ist das ausdrücklich nicht jene der Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung.³³

Die einheitliche Auslegung obliegt also ausschließlich dem EuGH. Er könnte in einem Urteil feststellen, bis zu welcher Grenze er geringe Inflationsraten mit der europarechtlichen Garantie für vereinbar hält.³⁴ Der EZB und den Zentralbanken der Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung bliebe es danach unbenommen, ja es wäre sogar wünschenswert und im Sinne der europarechtlichen Stabilitätspflicht, Inflationsziele anzustreben und zu erreichen, die unterhalb dieser absoluten Grenze des Unionsrechts liegen. Der EuGH legt demnach die für alle verbindliche Obergrenze fest, eine darüber hinausgehende „Übererfüllung“ steht den Währungsverantwortlichen frei und ist – soweit tatsächlich ohne Stabilitätsgefahr möglich – rechtlich geboten.

Aus der vorrangigen Verpflichtung auf die Preisstabilität folgt darüber hinaus, dass Gründe für eine großzügigere Auslegung des Stabilitätsbegriffes nur aus dem Stabilitätsziel selbst gewonnen werden dürfen. Ein eher großzügiges Auslegungsergebnis könnten die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung demnach nicht mit nötiger Konjunkturförderung rechtfertigen. Ein taugliches Argument wäre es jedoch, wegen bestehender statistischer Probleme oder besonderer Deflationsrisiken einen ausreichend großen „Sicherheitsabstand“ zum deflationären Bereich halten zu müssen. Dieser Anforderung entspricht beispielsweise auch die Begründung des „unter aber nahe 2 %“-Ziels durch die EZB. Sie rechtfertigt die Abweichung zum absolut stabilen Geld, also einer Inflationsrate von 0 % mit ihrer „Verpflichtung unter Berücksichtigung aller übrigen relevanten Faktoren eine ausreichende Sicherheitsmarge zum Schutz gegen Deflationsrisiken beizubehalten“.³⁵

c) Rechtslage für Großbritannien

Für Großbritannien ergibt sich demgemäß zweierlei. Zum einen ist das Vereinigte Königreich nur über das allgemeine Ziel des Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 EUV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 4 EUV auf eine stabilitätsorientierte Geldpolitik verpflichtet. Die Festlegung der dazu erforderlichen Maßnahmen und die Auslegung des

³³ Anders *Zilioli/Selmayr*, *The Law of the European Central Bank*, 1. Aufl. 2001, S. 153.

³⁴ *Potacs*, in: Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 2. Aufl. 2008, Art. 105 EGV, Rdnr. 3, sieht die Kontrollrichte als sehr beschränkt an.

³⁵ EZB, Monatsbericht, Juni 2003, S. 88.

Begriffs obliegen ihm, unterhalb der vom EuGH gezogenen Schwelle, aber selbst gemäß Nr. 7 ProtokollGB. Darüber hinaus ist Großbritannien europarechtlich nicht verpflichtet der Preisstabilität bei seiner Geldpolitik Vorrang einzuräumen. Eine großzügigere Definition wäre dementsprechend möglich, solange sie sich im Rahmen der Auslegungsgrenzen hält und der so bestehende Entscheidungsspielraum im Sinne der praktischen Konkordanz³⁶ zur Verwirklichung eines anderen Unionsziels genutzt wird. Artikel 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV nennt dafür beispielsweise Wirtschaftswachstum oder Vollbeschäftigung. Das übrige ESZB verfolgt sie auf nachgeordneter Ebene, Art. 127 Abs. 1 Satz 2 AUEV und Art. 2 Satz 2 SatzungEZB.

d) Auslegung des Begriffes „Stabilität“

Zu klären bleibt, bis zu welcher Inflationsrate man noch von „Preisstabilität“ sprechen kann. Während die EZB sie bei einer Inflationsrate von nahe bei aber unter 2 % als gegeben ansieht,³⁷ strebt die Ungarische Zentralbank aktuell eine Inflationsrate von 3 % an,³⁸ um ihr Rechtsziel zu erreichen, die Preisstabilität zu sichern.³⁹ Sie gesteht sich allerdings selbst eine Abweichungsmarge von ± 1 % zu.⁴⁰

Die Auslegung des Begriffes Preisstabilität für die Gemeinschaftswährung wurde vor allem vor der konkreten Festlegung des Euro-Stabilitätsziels durch die EZB diskutiert. Dabei bestand Einigkeit, dass auch eine leichte Inflation mit der Stabilitätsverpflichtung vereinbar ist. Zum einen meint der Begriff „Stabilität“ auch in sonstigen Zusammenhängen kein Gleichbleiben, sondern eher eine Situation, in der Schwankungen auftauchen können, diese aber beherrschbar sind.⁴¹ Zudem machen statistische Ungenauigkeiten und die nur mittelbare Wirkung der Geldpolitik eine exakte Steuerung unmöglich und erfordern einen ausreichend großen Sicherheitsabstand zur deflationären Zone.⁴² Die konkret zulässigen Inflationsziele wurden unterschiedlich beurteilt, lagen aber zumeist zwischen 0-2 %⁴³ und 0-3 %.⁴⁴ Wie auch die EZB bei ihrem Stabilitätsziel betont, handelt es sich dabei aber nicht um ein tagtäglich zu erreichendes Ziel, sondern um einen Mittelwert, der über einen gewissen Zeitraum bestehen und mittelfristig gewährleistet sein muss.⁴⁵

³⁶ Ruffert, (Fn. 25), Art. 3 EUV, Rdnr. 7.

³⁷ Beschluss des EZB-Rates v. 18.12.1998, www.ecb.int/press/pr/date/1998/html/pr981013_1.en.html (5.9.2012); sowie die Konkretisierung im Jahre 2003 im Monatsbericht, Juni 2003, S. 88.

³⁸ Magyar Nemzeti Bank, Monetary Policy in Hungary 2012, S. 15.

³⁹ Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes CCVIII von 2011 zur Magyar Nemzeti Bank.

⁴⁰ Magyar Nemzeti Bank, (Fn. 38), S. 16.

⁴¹ Man denke an stabile Gesundheit oder politische Systeme. Sie sind äußeren Einflüssen unterworfen und darum nicht gleichbleibend, wohl aber fähig, Störungen abzufedern.

⁴² Endler, (Fn. 13), S. 65 ff., 70.

⁴³ De Grave, Challenges for Central Banks in an enlarged EMU, 1. Aufl. 2005, S. 25.

⁴⁴ Stadler, Der rechtliche Handlungsrahmen des ESZB, 1. Aufl. 1996, S. 104.

⁴⁵ Griller/Dutzel, in: Grabitz/Hilf, EU-Kommentar, 2008, Art. 105 EGV, Rdnr. 21 ff.

Für die Mitgliedstaaten mit Ausnahmegenehmigung könnte sich indes eine andere Auslegung ergeben als für den Euroraum. Dafür sprechen zunächst die ökonomischen Gegebenheiten. Der Großteil dieser Staaten hat nicht den wirtschaftlichen Entwicklungsstand der in der Eurozone verbundenen Mitgliedstaaten. Unter anderem aufgrund des „Balassa-Samuelson“-Effektes⁴⁶ ist das Inflationsniveau so von Natur aus höher, als in der Eurozone und darum die dortigen Inflationsziele nicht erreichbar.⁴⁷ Darum gewährt das Primärrecht den potenziellen neuen Mitgliedern der Gemeinschaftswährung auch einen Dispens um 1,5 % gegenüber den „höchstens drei Mitgliedstaaten“ mit dem geringsten Preisniveauanstieg im Vergleichszeitraum.⁴⁸ Dementsprechend bezifferte die EZB selbst das zur Konvergenz anzustrebende Inflationsniveau für das Jahr 2012 auf 3,1 %.⁴⁹

5. Zwischenergebnis

Nach dem bisherigen Befund sind alle EU-Mitgliedstaaten mit wechselnder Intensität primärrechtlich an das Ziel der Preisstabilität gebunden. Die Unterschiede bestehen darin, den Begriff „Preisstabilität“ autonom auslegen und auch andere Ziele mit der Geldpolitik verfolgen zu können. Während Großbritannien den Begriff autonom auslegen kann und europarechtlich berechtigt wäre, auch andere Ziele des Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 EUV mit seiner Geldpolitik zu verfolgen, sind die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung vorrangig an das Ziel der Geldwertstabilität gebunden. Ihnen verbleibt die Definitionshoheit über den Begriff „Preisstabilität“.

⁴⁶ Von größerer Bedeutung ist hier der „Samuelson“-Effekt. Demnach lassen sich Güter danach unterteilen, ob sie handelbar sind oder nicht. Bei letzteren bestehen kaum Produktivitätsunterschiede zwischen Regionen unterschiedlicher wirtschaftlicher Entwicklung. Das gilt insbesondere für arbeitsintensive Dienstleistungen. Ein Haarschnitt dauert überall auf der Welt etwa gleich lang, unabhängig vom wirtschaftlichen Entwicklungsgrad des Standortes. Anders ist das bei der größeren und ökonomisch bedeutsameren Gruppe der handelbaren Güter. Das Preisniveau dieser Güter ist stabil und folgt entweder aus niedriger Produktivität bei niedrigen Löhnen (inländische Waren) oder hoher Produktivität, deren Kostenvorteile durch hohe Löhne konsumiert werden (ausländische Waren). Wirtschaftliche Entwicklung verläuft nun über Produktivitätssteigerungen bei handelbaren Gütern. Die Folge sind Lohnerhöhungen bei den Arbeitnehmern dieser Bereiche. Weil die Arbeitskräfte im Modell mobil sind, zwingt das auch die Anbieter nicht handelbarer Güter höhere Löhne zu zahlen und somit höhere Preise zu verlangen. Diesen Preisen stehen keine besseren Leistungen gegenüber, sie steigen also. Insgesamt ist darum eine höhere Inflationsrate wahrscheinlich.

⁴⁷ Die EZB sieht außerdem die hohe Empfindlichkeit gegenüber Veränderungen der Rohstoffpreise als inflationstreibend an – EZB, Konvergenzbericht Mai 2012, S. 42. Sie resultiert aus einem für Länder auf vergleichbarem Entwicklungsstand typischen großen Anteil von Landwirtschaft und Industrie am BIP (35,6% – zum Vergleich: Deutschland 29,4 %, Frankreich 28,2 %, Griechenland 21,1 %, Italien 32,2 %, Portugal 25,3 %, Slowakei 39,3 % – Quelle: CIA World-Factbook, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook (5.9.2012)).

⁴⁸ Art. 140 Abs. 1 Satz 3 Spiegelstrich 1 AEUV.

⁴⁹ EZB, Konvergenzbericht Mai 2012, S. 9.

IV. Folgen der differenzierten Integration für das Unabhängigkeitserfordernis

Der Einfluss staatlicher Stellen auf den Geldwert öffnet der Politik das Feld und begründet damit die Möglichkeit Interessen zu gewichten und durchzusetzen. Das verdeutlichte die politisch veranlasste Hyperinflation in Deutschland Anfang der 1920er Jahre besonders eindrucksvoll.⁵⁰ Von dieser Erfahrung gezeichnet, war es nur konsequent, die Geldpolitik den Regierungen zu entreißen und sie mit der Bundesbank und dem nach ihrem Vorbild modellierten ESZB⁵¹ unabhängigen und auf die Stabilität verpflichteten Zentralbanken anzuvertrauen,⁵² um so die Preisstabilität zu garantieren.⁵³

Zentralbankliche Abhängigkeit kann sich aus „einem Bündel von gesetzlichen Regelungen und faktischen Gegebenheiten“ ergeben.⁵⁴ Deshalb verbietet das Europarecht neben dem wichtigsten Einflussmittel, Weisungen, „institutionelle“,⁵⁵ auch den Einfluss über eher faktische Verflechtungen, „personelle“, „finanzielle“ und „funktionelle Unabhängigkeit“. Letztere garantiert den Zentralbanken, ihre Maßnahmen aus einem angemessenen Instrumentarium frei wählen und dabei ohne Beteiligung Dritter agieren zu können.⁵⁶

Die zentralen Unabhängigkeitsgarantien enthält Art. 130 AEUV. Zu jeder Einflussnahme ist ein Kommunikationsvorgang erforderlich, den die Norm in zwei Teile zerlegt. Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union sowie den Regierungen der Mitgliedstaaten verbietet sie nach Satz 2 Einfluss auf die Beschlussorgane der Zentralbanken des ESZB zu nehmen, also die Abgabe entsprechender

⁵⁰ Heine/Herr, Die Europäische Zentralbank, 1. Aufl. 2004, S. 45.

⁵¹ Khan, in: Geiger/Khan/Kotzur, (Fn. 24), Art. 127 AEUV, Rdnr. 5. Die Vorbildwirkung gilt allerdings nur partiell, gerade bei der Rolle der nationalen Zentralbanken als Ausführungsebene vor Ort bestehen erhebliche Unterschiede.

⁵² Dass die Schaffung einer unabhängigen Zentralbank nicht alternativlos waren, zeigen die Verhandlungen um den Vertrag von Maastricht, bei dem auch das Modell der weisungsgebundenen Banque de France diskutiert wurde. Dazu Tietmeyer, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 1. Aufl. 1992, S. 27.

⁵³ Ökonomisch ist eine strenge Korrelation von Unabhängigkeit und Inflationsneigung der Zentralbanken bestritten worden; etwa Bofinger, Monetary Policy – Goals, Institutions, Strategies and Instruments, 1. Aufl. 2001, S. 220 f.; andererseits sprechen die Untersuchungsergebnisse von Görgens u.a., Grad der Unabhängigkeit der Zentralbank und durchschnittliche Inflationsrate in Industrieländern im Zeitraum 1980–1995, 1999, S. 32; und Mittendorfer, Wirtschafts- und Währungsunion und Föderalismus, 1. Aufl. 1994, S. 48, für die Richtigkeit der Annahme. Einen weitreichenden Überblick gibt, Lastra, Legal Foundations of International Monetary Stability, 1. Aufl. 2006, S. 44.

⁵⁴ Gaitanides, Das Recht der europäischen Zentralbank, 1. Aufl. 2005, S. 44.

⁵⁵ Palm, (Fn. 29), S. 118.

⁵⁶ Ibid., S. 122.

Erklärungen; den Zentralbanken selbst nach Satz 1 Weisungen entgegen zu nehmen. Da Art. 139 AEUV keine Ausnahmeregelung enthält, gelten diese Regeln auch voll für die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung. Der sachliche Anwendungsbereich wird aber in Satz 1 dadurch beschränkt, dass ihren Zentralbanken die Entgegennahme von Weisungen nur dort verwehrt wird, wo sie „Befugnisse, Aufgaben und Pflichten“ nach den Verträgen wahrnehmen.⁵⁷ Den Versuch ihre Zentralbank zu beeinflussen, versagt Satz 2 den Akteuren aber schon für die „Wahrnehmung ihrer Aufgaben“. Indem das Gesetz hier nicht über die Formulierung „dieser Aufgaben“ auf Satz 1 verweist, bleibt es möglich, die Formulierung als „aller ihrer Aufgaben“ zu lesen, sodass die beiden Sätze einen verschieden weiten Anwendungsbereich hätten. Für die eingangs aufgeworfene Frage ist zum einen zu klären, ob diese Lesart überzeugt. Falls nicht, stellt sich zum anderen die Frage, ob die nationalen Zentralbanken bei ihrer nationalen Geldpolitik „Befugnisse, Aufgaben und Pflichten“ gemäß den Verträgen wahrnehmen.

1. Verschiedener Anwendungsbereich der Sätze 1 und 2 des Art. 130 AEUV?

Der Wortlaut des Satz 2 ließe es zu, daraus eine weite Unabhängigkeitsgarantie abzuleiten. Dagegen spricht die Einleitung des Satz 2, wonach sich die Akteure verpflichten „diesen Grundsatz“ – also jenen des vom Wortlaut engeren Satz 1 – zu achten. Auch systematisch lässt sich diese Auslegung nicht halten. Die Sätze 1 und 2 regeln zwei Seiten eines Kommunikationsvorganges. Damit er „erfolgreich“ ist, muss eine Information abgegeben und dann aufgenommen werden. Artikel 130 AEUV will das per doppelter Sicherung verhindern, indem beide Teile des Kommunikationsvorganges verboten werden. Dem widerspräche es, in beiden Normen verschieden weite Anwendungsbereiche in Bezug auf die erfassten Politikfelder zu sehen.

2. Wahrnehmung von „Befugnissen, Aufgaben und Pflichten“

Artikel 130 AEUV garantiert den Zentralbanken der Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung als Teilen des ESZB Unabhängigkeit auch auf dem Bereich der nationalen Geldpolitik, wenn sie dort Befugnisse, Aufgaben oder Pflichten wahrnehmen, die ihnen das Primärrecht überträgt. Das ist etwa der Fall, wenn sie für das ESZB Daten erheben, Art. 5 SatzungEZB.⁵⁸ Ansonsten ist die nationale Geldpolitik Ausdruck währungspolitischer Souveränität.⁵⁹ Die sonstigen Aufgaben und Befug-

⁵⁷ *Gaitanides*, (Fn. 54), S. 66.

⁵⁸ *Häde*, (Fn. 14), Art. 130 AEUV, Rdnr. 22.

⁵⁹ Art. 282 Abs. 4 AEUV, Art. 42 Abs. 2 SatzungEZB.

nisse der nationalen Zentralbanken im ESZB schließen Art. 139 AEUV gemäß Art. 43 Abs. 1 Satzung EZB aus.⁶⁰

Fraglich ist also, ob die Zentralbanken der Mitgliedstaaten bei ihrer Geldpolitik „übertragene Pflichten“ des Europarechts wahrnehmen. Das Primärrecht verwendet die Formulierungen „Aufgabe“, „Befugnis“, „Pflicht“ und „Ziel“ ohne immer klar zwischen ihnen zu unterscheiden. Die englische Vertragsfassung kennt in Art. 130 AEUV nur „tasks“ und „duties“, erfasst also Aufgaben und Befugnisse mit einem Begriff, ohne auch die „aims“ zu nennen. Aus einem Ziel erwächst, wenn es rechtsverbindlich ist, aber auch immer die Pflicht, es zu befolgen. Im konkreten Fall ergibt sich das für alle Mitgliedstaaten der Union aus Art. 4 Abs. 2 und 3 EUV. Schon die allgemeinen Ziele des Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 EUV sind rechtsverbindlich,⁶¹ das gilt erst Recht für die spezielleren Ziele des AEUV. Folglich nehmen die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung bei der Ausübung ihrer nationalen Geldpolitik eine Pflicht aus dem Vertrag wahr – jene zur Sicherung der Preisstabilität. Sie sind folglich voll an die Unabhängigkeitsgarantie des Art. 130 AEUV gebunden.

3. Rechtslage für Großbritannien

Laut Nr. 4 des Protokolls (Nr. 15) über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland ist Art. 130 AEUV für dieses unanwendbar. Eine Parallelnorm zu Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 EUV, die zentralbankliche Unabhängigkeit als allgemeines Unionsziel verankert, existiert nicht. Man könnte aber überlegen, sie zu den „gesunden monetären Rahmenbedingungen“ des auch für Großbritannien anwendbaren Art. 119 Abs. 3 AEUV zu zählen. Das Wort monetär hat zwei Bedeutungen. Zum einen „geldlich, die Finanzen betreffend“; zum anderen „die Finanzpolitik betreffend, auf ihr beruhend, zu ihr gehörend“.⁶² Da die zentralbankliche Unabhängigkeit zu den fiskalpolitischen Rahmenbedingungen gehört und die Fiskalpolitik wiederum Teil der Finanzpolitik ist, lässt sich wohl eine schwache europarechtliche Verpflichtung des Vereinigten Königreiches konstruieren, seiner Zentralbank Unabhängigkeit zu gewähren. Sie dürfte aber kaum über jenes Maß hinausgehen, welches der Bank of England schon im Eigeninteresse des Vereinigten Königreiches gewährt wird.⁶³

⁶⁰ Anders zur alten Rechtslage *Häde*, (Fn. 19), S. 681.

⁶¹ *Ruffert*, (Fn. 25), Art. 3 EUV, Rdnr. 5.

⁶² Langenscheid, Fremdwörterbuch „monetär“, <http://services.langenscheidt.de/fremdwb/fremdwb.html> (5.9.2012).

⁶³ Dazu *Heine/Herr*, (Fn. 50), S. 45.

V. Rechtsschutzmöglichkeiten vor dem EuGH

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung und ihrer Zentralbanken auf zentralbankliche Unabhängigkeit und vorrangige Sicherung der Preisstabilität wirft die Frage auf, welche Rechtsschutzmöglichkeiten auf europäischer Ebene bestehen, um diese Pflichten durchzusetzen.

1. Individualrechtsschutz gegen inflationäre Geldpolitik

Direkter Individualrechtsschutz ist vor dem EuGH nach Maßgabe des Art. 263 Abs. 4 AEUV nur gegen Maßnahmen von Unionsorganen möglich. Die nationalen Zentralbanken sind und bleiben trotz Einbindung in das ESZB aber Organe der Mitgliedstaaten^{64, 65}

Folglich besteht Individualrechtsschutz nur nach nationalem Recht. Gewährt dieses Rechtsschutz,⁶⁶ steht das befassende nationale Gericht vor der Frage, ob die tatsächliche Inflation mit dem Ziel der Preisstabilität vereinbar war. Es beurteilt dann eine nationale Maßnahme zur Auslegung des europäischen Stabilitätsziels, befindet also über die Auslegung der Verträge. Folglich wäre das Vorabentscheidungsverfahren des Art. 267 Abs. 2, 3 AEUV, sofern seine übrigen Sachentscheidungsvoraussetzungen gegeben sind, zulässig.

2. Vertragsverletzungsverfahren

Nach dem hier gefundenen Ergebnis liegt in inflationärer Geldpolitik oder nicht unabhängigen Zentralbanken auch bei Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung eine Vertragsverletzung. Folglich könnten die Kommission nach Art. 258 AEUV oder ein anderer Mitgliedstaat nach Art. 259 AEUV dagegen vor dem EuGH klagen. Die einleitend zitierten Maßnahmen der Kommission zeigen, dass Sie durchaus gewillt ist, diese Möglichkeit zu nutzen und ihre Rolle als „Hüterin der Verträge“ nach Art. 17 Abs.1 EUV auch auf dem Bereich des Zentralbankrechts auszufüllen.

⁶⁴ *Lastra*, (Fn. 53), S. 211.

⁶⁵ Zum Individualrechtsschutz gegen inflationsfördernde Maßnahmen der EZB *Kerber/Städler*, Die EZB in der Krise: Unabhängigkeit und Rechtsbindung als Spannungsverhältnis, *EuZW* 2011, S. 536, 538.

⁶⁶ Dass eine nationale Rechtsordnung Individualrechtsschutz gegen inflationäre Geldpolitik ermöglicht, erscheint unwahrscheinlich, aber nicht ausgeschlossen. Der am ehesten hierfür denkbare Weg wäre das Vorgehen eines Bürgers gegen die Verletzung, weil Entwertung seines (Geld-)Eigentums. In Deutschland herrscht mittlerweile Einigkeit, dass inflationäre Geldpolitik diesen Tatbestand nicht erfüllt. Zuletzt *Herrmann*, Währungshoheit, Währungsverfassung und subjektive Rechte, 2010, S. 338 ff. m.w.N.

3. Interventionsmaßnahmen der EZB

Maßgebliche Akteure zur Sicherung der Preisstabilität im ESZB sind aber nicht die Bürger, die Kommission oder die anderen Mitgliedstaaten, sondern die EZB. In der Eurozone kommt sie ihrer Aufgabe vorrangig über Leitlinien und Beschlüsse (Art. 12 Abs. 1 SatzungEZB) oder Weisungen und sonstige notwendige Maßnahmen (Art. 14 Abs. 3 SatzungEZB) nach. Der Ausschluss dieser Befugnisse durch Art. 42 Abs. 1 SatzungEZB macht das bei Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung unmöglich. Dieser Ausschluss ist Ausdruck des Respekts vor den verbleibenden währungs-politischen Befugnissen der Mitgliedstaaten nach nationalem Recht, Art. 42 Abs. 2 SatzungEZB. Die daraus erwachsende nationale Auslegungshoheit über den Begriff „Preisstabilität“ gebietet es, im Aufsichtsverhältnis zwischen EZB und nationaler Zentralbank eines Mitgliedstaates mit Ausnahmeregelung kein klassisches Über- und Unterordnungsverhältnis nach Vorstellung des Art. 14 Abs. 3 SatzungEZB zu etablieren,⁶⁷ sondern einen neutralen Dritten entscheiden zu lassen. Im konkreten Fall ist das nach vorheriger Stellungnahme der EZB der EuGH, Art. 35 Abs. 6 SatzungEZB.

4. Anwendung der Rechtsschutzmöglichkeiten

Auch wenn das Primärrecht sowohl Möglichkeiten der Überprüfung der Stabilitätsorientierung als auch der zentralbanklichen Unabhängigkeit bietet, stand bisher eher letztere im Fokus der europäischen Organe. Trotz Inflationsraten weit über 4 %, ⁶⁸ haben Kommission und EZB hier bisher keine entsprechenden Maßnahmen ergriffen. Das ist insofern paradox, als die Unabhängigkeit einer Zentralbank kein Selbstzweck ist, sondern sich erst aus ihrer Verpflichtung auf die Preisstabilität rechtfertigt. Es erklärt sich wahrscheinlich aus der insgesamt positiven Entwicklung der Teuerungsraten in den Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung⁶⁹ sowie dem höheren öffentlichen Bewusstsein für Fragen der Zentralbankunabhängigkeit.⁷⁰ Es stimmt hoffnungsfroh, dass dieses Bewusstsein mit der Vergemeinschaftung der Währung ein gemeineuropäisches geworden zu sein scheint.

⁶⁷ Zilioli/Selmayr, (Fn. 33), S. 74 ff.

⁶⁸ Siehe oben Fn. 9 und ausführlich den auch dort zitierten EZB, Konvergenzbericht Mai 2012, S. 43.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Instrukтив ist insofern die Geschichte der Zentralbankunabhängigkeit in Deutschland nach Zeidler, Die Unabhängigkeit der Notenbank – institutionelle Voraussetzung für Wachstum und Wohlstand, in: Gornig/Schöbener/Bausback/Irmscher (Hrsg.), Iustitia et pax, GS Blumenwitz, 2008, S. 986 f.

VI. Zusammenfassung

Das europäische Primärrecht verpflichtet alle Mitgliedstaaten und ihre Zentralbanken auf die Preisstabilität ihrer jeweiligen Währung. Zur Auslegung des Begriffes ist im Euroraum die EZB, ansonsten sind die jeweiligen nationalen Stellen zuständig. Es obläge dem EuGH, die absoluten Grenzen des Begriffes und damit auch der möglichen Auslegungen festzustellen. Zudem fordert das Primärrecht unabhängige Zentralbanken in allen Mitgliedstaaten, auch wenn diese Pflicht im Falle des Vereinigten Königreiches nur in sehr schwachem Maße besteht.

Rechtsschutz gegen Verletzungen dieser Garantien gewährt der EuGH nur in eingeschränktem Maße. Entsprechender Rechtsschutz von institutioneller europäischer Seite ist, soweit ersichtlich, bisher noch nicht gesucht worden.