

Die Unabhängigkeit einer Asiatischen Zentralbank

**- Die Praxis der Europäischen Zentralbank als Gestaltungsmöglichkeit
des Rechts einer Asiatischen Zentralbank -**

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines

doctor iuris

der Juristischen Fakultät

der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität

Würzburg

vorgelegt von

Choi, Seung Pil

aus Gwangju, Südkorea

2006

Tag der mündlichen Prüfung : 20. Dez. 2005

Der Dekan : Prof. Dr. Klaus Laubenthal

Erster Gutachter : Prof. Dr. Dr. h.c. Hugo J. Hahn

Zweiter Gutachter : Prof. Dr. Eckhard Pache

Vorwort

Die vorliegende Arbeit hat die Juristische Fakultät der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg im Wintersemester 2005/2006 als Dissertation angenommen. Es ist mir ein tiefes Bedürfnis, meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Hugo J. Hahn, LL.M. (Harvard), sehr herzlich zu danken. Er gab mir während der Erstellung der Arbeit nicht nur den nötigen wissenschaftlichen Freiraum, sondern auch viele äußerst wertvolle Anregungen. Die eingehenden Gespräche über die einzelnen Themenbereiche werde ich stets in bester Erinnerung behalten. Mein besonderer Dank gebührt auch Herrn Prof. Dr. Eckhard Pache für die Erstellung des Zweitgutachtens und seine sehr wertvollen Ratschläge.

Herrn Prof. Dr. Hubert Drüppel und Herrn Prof. Dr. Oliver Remien danke ich für ihr anhaltendes Interesse an meiner wissenschaftlichen Arbeit. Ferner danke ich herzlich Herrn Vorsitzenden Richter am Landgericht i.R. Ludwig Franz, der meine Arbeit durch wichtige Hinweise förderte. Herrn Prof. Dr. Peter Bofinger von der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät, bin ich für wertvolle Denkanstöße aus dem Bereich der Volkswirtschaft zum Dank verpflichtet.

Mein tief empfundener Dank gilt meiner Frau Jang, Seung Hee und meiner Tochter Yunji für ihre Geduld und ihre liebevollen Ermutigungen. Sehr herzlich danke ich auch meinen Eltern sowie meinen Schwiegereltern für ihre großzügige Unterstützung. Schließlich danke ich den Mitarbeitern der europäischen Zentralbank, der deutschen Bundesbank, der Bank of England und der Bank of Korea, die mir bei der Sammlung der Materialien für die Dissertation behilflich waren.

Würzburg, Jan. 2006

Choi, Seung Pil

Inhalt

Inhaltsverzeichnis	1
Abkürzungsverzeichnis	10
I. Einleitung	14
II. Vorteile der Einführung einer unabhängigen Asiatischen Zentralbank	17
1. Der Stand der Diskussion über die Einführung einer Asiatischen Währungsunion	17
2. Gründe für eine unabhängige Asiatische Zentralbank	19
III. Die Europäische Zentralbank	22
1. Die Geschichte der EZB	22
(1) Die erste Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)	22
(2) Die zweite Stufe der WWU	23
(3) Die dritte Stufe der WWU	25
2. Die Organisation des ESZB und der EZB	26
(1) Der EZB-Rat	27
(2) Das Direktorium	30
3. Die Funktionen des ESZB	32
(1) Die Aufgaben und Regelungsinstrumente	32
(2) Die grundlegenden Aufgaben der EZB	34
1) Die Geldpolitik	34
(a) Der Begriff der Geldpolitik und die geldpolitische Strategie der EZB	34
(b) Das Geld als Gegenstand der Geldpolitik	35
(c) Die Offenmarktpolitik	37

(d) Die Ständigen Fazilitäten	39
(e) Die Mindestreserven	40
2) Der Zahlungsverkehr	41
(a) Die Förderung der Zahlungsverkehrssysteme als maßgebliche Aufgabe der EZB	41
(b) Die Kompetenzverteilung zwischen der EZB und den nationalen Zentralbanken	46
3) Die Wechselkurspolitik	46
(a) Die Aufteilung der Funktionen bei der Durchführung der Wechselkurspolitik	47
(b) Devisengeschäfte und Verwaltung der Währungsreserven	50
4) Die Haftung der EZB und ihrer Bediensteten gem. Art. 288 Abs. 2 und 3 EGV bei der Ausübung ihrer Amtspflichten	53
5) Die Rechtsnatur der geldpolitischen Maßnahmen und der Rechts- schutz durch Nichtigkeitsklage gem. Art. 230 und 231 EGV gegen die EZB	54
(3) Weitere Aufgaben der EZB	57
1) Das Notenmonopol	57
2) Die Aufsicht über Kredit- und Finanzinstitute	59
3) Die Sammlung statistischer Daten	62
4) Die internationale Zusammenarbeit	63
IV. Die Unabhängigkeit der EZB	66
1. Gründe für eine unabhängige Zentralbank	66
2. Die rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit	68
(1) Die rechtliche Unabhängigkeit der EZB	68
(2) Die rechtlichen Handlungsformen der EZB	70
(3) Die rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit durch das Recht auf Anhörung und Stellungnahmen zu Rechtsakten der Gemeinschaft	74

(4) Die rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken in den Mitgliedstaaten und die Angleichung ihrer Rechtsstellung	75
3. Die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder der Beschlußorgane	77
(1) Der Zweck der persönlichen Unabhängigkeit	77
(2) Die Mitglieder des Direktoriums	78
(3) Die Präsidenten der nationalen Zentralbanken	79
1) Die Gewährleistung der persönlichen Unabhängigkeit der Präsidenten der nationalen Zentralbanken	79
2) Der „Fall Welteke“ unter dem Gesichtspunkt der persönlichen Unabhängigkeit des Präsidenten einer nationalen Zentralbank	81
(a) Einleitung	81
(b) Schließung der Regelungslücke bei den Voraussetzungen und dem Verfahren der Abberufung	84
(c) Die vorzeitige Abberufung des Präsidenten einer nationalen Zentralbank im Lichte des Gemeinschaftsrechtes	86
4. Die finanzielle Unabhängigkeit des ESZB	87
(1) Finanzielle Unabhängigkeit als Grundlage geldpolitischer Gestaltungsspielraumes	87
(2) Die Finanzvorschriften des ESZB	87
(3) Die finanzielle Unabhängigkeit der EZB und die Befugnisse des OLAF	89
1) Der Konflikt zwischen der EZB und OLAF	89
2) Die wesentlichen Entscheidungsgründe des Urteils des EuGH	90
5. Die funktionelle Unabhängigkeit der EZB	93
(1) Die funktionelle Unabhängigkeit von Weisungen und Einflußnahmen	93
(2) Die funktionelle Unabhängigkeit des ESZB	95

6. Die Unabhängigkeit der EZB und das Demokratieprinzip	99
(1) Das Demokratieprinzip als Vorgabe der Zentralbankverfassung	99
1) Die demokratische Legitimation des ESZB	99
2) Die Anpassung des nationalen Rechts der Zentralbanken an die Vorgaben des Vertrages dargestellt an den Beispielen Deutschlands und Frankreichs mit einem Ausblick auf die neue Verfassung für Europa	101
(2) Die Rechenschaftspflicht der EZB	105
1) Die rechtliche Einordnung der Pflicht der EZB, Rechenschaft abzulegen	106
2) Die Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit	108
3) Die Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament	108
4) Der Umfang der Rechenschaftspflicht der EZB	110
5) Die Rechtsbeziehungen der EZB zu anderen Organen der Gemein- schaft und ihre Zusammenarbeit	112
7. Zusammenfassung	114

V. Der Schutz der Unabhängigkeit der Asiatischen Zentralbank	117
1. Die Unabhängigkeit der Zentralbanken in Asien	118
(1) Korea	118
1) Die Geschichte der koreanischen Zentralbank (Koreabank)	118
2) Die Organisation der Koreabank	120
(a) Der Rat	120
(b) Das Direktorium	123
3) Die Aufgaben der Koreabank	125
(a) Die Geld- und Kreditpolitik	126
a) Die Festlegung und Ausführung der Geld- und Kreditpolitik	

.....	126
(aa) Die Strategie der Geld- und Kreditpolitik.....	126
(bb) Die rechtliche Verantwortung der Koreabank für das Erreichen des mittelfristigen Inflationszieles („Inflation Targeting System“)	128
b) Die Offenmarktpolitik.....	131
c) Die Darlehenspolitik der Koreabank und ihre Funktion als letzter Kreditgeber („The Lender of Last Resort“)	132
d) Die Mindestreserven	135
e) Das Notenmonopol.....	137
(b) Der Zahlungsverkehr	137
(c) Die Wechselkurspolitik	138
(d) Die Aufsicht über Banken.....	140
4) Die Unabhängigkeit der Koreabank.....	142
(a) Der Schutz der Unabhängigkeit	144
(b) Die persönliche Unabhängigkeit der Leitungsorgane der Koreabank	148
a) Der Rat.....	148
b) Das Direktorium.....	152
(c) Die finanzielle Unabhängigkeit der Koreabank	154
(d) Die funktionelle Unabhängigkeit der Koreabank.....	155
a) Die Rechtsgrundlage der funktionellen Unabhängigkeit der Koreabank	155
b) Die funktionelle Unabhängigkeit und die möglichen Einflüsse	157
(e) Demokratieprinzip und Rechenschaftspflicht.....	160
a) Die Stellung der Koreabank im Rahmen des Demokratieprinzips.....	160
b) Die Rechenschaftspflicht der Koreabank	161

(aa) Die Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit	161
(bb) Die Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament und dessen Kontrollrechte	163
(2) Japan.....	164
1) Die Geschichte der japanischen Zentralbank (Japanbank)	164
2) Die Organisation der Japanbank.....	166
(a) Der Rat.....	166
(b) Das Direktorium	169
3) Die Aufgaben der Japanbank	170
(a) Die Geldpolitik	170
a) Die Festlegung und Ausführung der Geldpolitik	171
b) Die Darlehensoperationen	171
c) Die Offenmarktoperationen.....	172
d) Die Mindestreserven	173
e) Das Notenmonopol.....	175
(b) Der Zahlungsverkehr und die Funktion des letzten Kreditgebers („The Lender of Last Resort“).....	176
(c) Die Wechselkurspolitik	179
(d) Die Aufsicht über Kredit- und Finanzinstitute	181
4) Die Unabhängigkeit der Japanbank.....	184
(a) Die rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit der Japanbank	185
(b) Die persönliche Unabhängigkeit der Leitungsorgane der Japanbank.....	188
a) Der Rat.....	188
b) Das Direktorium.....	191
(c) Die finanzielle Unabhängigkeit der Japanbank	191
(d) Die funktionelle Unabhängigkeit der Japanbank.....	195

a) Die Rechtsgrundlage der funktionellen Unabhängigkeit der Japanbank	195
b) Die funktionelle Unabhängigkeit und der notwendige Umfang der Zusammenarbeit mit politischen Einrichtungen	198
(e) Demokratieprinzip und Rechenschaftspflicht der Japanbank	200
a) Die Stellung der Japanbank im Rahmen des Demokratieprinzips	200
b) Die Rechenschaftspflicht der Japanbank	202
(aa) Die Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit	202
(bb) Die Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament und dessen Beteiligung	203
(3) VR China	204
1) Die Geschichte der Zentralbank der Volksrepublik China (Chinabank)	204
2) Die Organisation der Chinabank	206
(a) Der Rat	206
(b) Das Direktorium	210
3) Die Aufgaben der Chinabank	210
(a) Die Formulierung und Ausführung der Geldpolitik	211
a) Die Festlegung und Ausführung der Geldpolitik	211
b) Die Offenmarktpolitik	212
c) Die Entwicklung der Chinabank vom ersten Kreditgeber („The First Lender of Resort“) zum letzten Kreditgeber („The Lender of Last Resort“)	214
d) Die Mindestreserven	215
e) Das Notenmonopol	216
(b) Der Zahlungsverkehr	217
(c) Die Wechselkurspolitik	218

(d) Die Aufsicht über Kredit- und Finanzinstitute	220
(e) Rechtsnatur der geldpolitischen Maßnahmen der Chinabank und Fragen des Rechtsschutzes	222
4) Die Unabhängigkeit der Chinabank	223
(a) Die Unabhängigkeit der Chinabank und ihre Stellung gegenüber dem Staatsrat	224
(b) Die rechtliche Stellung der Chinabank und die Absicherung ihrer Unabhängigkeit	225
(c) Die persönliche Unabhängigkeit der Leitungsorgane der China- bank	227
(d) Die finanzielle Unabhängigkeit der Chinabank	227
(e) Die funktionelle Unabhängigkeit der Chinabank	228
a) Die Weisungsfreiheit der Chinabank	228
b) Die funktionelle Unabhängigkeit der Chinabank unter der Führung („Leadership“) des Staatsrates	228
(f) Demokratieprinzip und Rechenschaftspflicht	229
a) Die Rechenschaftspflicht der Chinabank	229
b) Die Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit	230

2. Die wesentlichen Eigenschaften einer unabhängigen Asiatischen

Zentralbank	231
(1) Die rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit im Asiatischen System der Zentralbanken (ASZB)	232
1) Die Ziele einer asiatischen Währungsunion	232
2) Die rechtliche Gewährleistung des Handlungsspielraums	234
(2) Die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder der Beschlußorgane gegenüber politischen Einrichtungen	235
1) Die derzeitigen Amtszeiten der Präsidenten der Zentralbanken und der Mitglieder ihres Währungsrates	235
2) Die Ernennung und Entlassung der Präsidenten der nationalen	

Zentralbanken und der Mitglieder ihres Währungsrates	236
(3) Die finanzielle Unabhängigkeit der Zentralbank	239
(4) Funktionelle Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit	241
(5) Die wesentlichen Funktionen einer AZB und erwägenswerte weitere Zuständigkeiten	245
1) Die mögliche Bedeutung der Zuständigkeitsbereiche einer Zentral- bank für ihre Unabhängigkeit	245
2) Die Wechselkurspolitik als Gegenstand der Kompetenzverteilung im ASZB	246
3) Das Bankenaufsichtsrecht und die Funktion des letzten Kreditgebers	247
(6) Schlußbetrachtung	249
Literaturverzeichnis	251

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
a.F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ADB	Asian Development Bank
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASZB	Asiatisches System der Zentralbanken
Aufl.	Auflage
AWF	Asiatische Währungsfonds
BABG	(chinesisches) Gesetz über die Bankenaufsichtsbehörde
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
BIZ	Bank für internationalen Zahlungsausgleich
BJG	Japanbank (Bank of Japan)-gesetz
BKG	Koreabank (Bank of Korea)-gesetz
BSC	Banking Supervision Committee
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVCG	Chinabank (People's Bank of China)-gesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CBRC	China Banking Regulatory Commission
CEBS	Committee of European Banking Supervisors
CESR	Committee of European Securities Regulators
CMLR	Common Market Law Review
CVwGO	Chinesisches Verwaltungsprozeßgesetz
dass.	dasselbe
ders.	derselbe
DHG	(koreanisches) Devisenhandelsgesetz
dies.	dieselbe(n)

ECOFIN-Rat	.....	Economic and Financial Council
ECU	.....	European Currency Unit
EG	.....	Europäische Gemeinschaft
EGV	.....	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EP	.....	Europäisches Parlament
ESZB	.....	Europäisches System der Zentralbanken
EU	.....	Europäische Union
EuG	.....	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	.....	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
Eurostat	.....	Statistisches Amt der Europäischen Gemein- schaft
EUV	.....	Vertrag über die Europäische Union
EWG	.....	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWI	.....	Europäisches Währungsinstitut
EWS	.....	Europäisches Währungssystem
EuZW	.....	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EZB	.....	Europäische Zentralbank
FED	.....	Federal Reserve System
FEG	.....	(japanisches) Gesetz über die Einrichtung des Finanzministeriums
FS.	.....	Festschrift
FSA	.....	(japanese) Financial Service Agency
FSC	.....	(korean) Financial Supervisory Commission
FSS	.....	(korean) Financial Supervisory Service
GEF	.....	(koreanisches) Gesetz über die Einrichtung der Finanzaufsichtsbehörde
gem.	.....	gemäß
GG	.....	Grundgesetz
G/T/E	.....	von der Groeben, Hans / Thiesing, Jochen / Ehlermann, Claus-Dieter (Hrsg.), Kommentar zum EU- EG-Vertrag
Hrsg.	.....	Herausgeber
HVPI	.....	harmonisierter Verbraucherpreisindex
i.d.R.	.....	in der Regel
i.S.v.	.....	im Sinne von

i.V.m.	.....	in Verbindung mit
IWF	.....	Internationaler Währungsfonds
JGB	.....	Japanese Government Bonds
JGS	.....	Japanese Government Security
JVG	.....	Japanische Verfassung
JZ	.....	Juristenzeitung
KDIC	.....	Korea Deposit Insurance Coporation
KVG	.....	Koreanische Verfassung
KVerfGG	.....	Koreanisches Verfassungsgerichtsgesetz
lit.	.....	Litera
LOLR	.....	The Lender of Last Resort
MOF	.....	Ministry of Finance
MOU	.....	Memorandum of Understanding
MRG	.....	(japanisches) Gesetz über die Mindestreserven
MSB	.....	(koreanische) Monetärstabilitätsbonds
NJW	.....	Neue Juristische Wochenschrift
NMG	.....	(japanisches) Gesetz über den Nennwert der Währung und die Ausgabe der Münzen
n.F.	.....	neue Fassung
Nr.	.....	Nummer
NZB	.....	Nationale Zentralbank(en)
OECD	.....	Organization for Economic Co-operation and Development
OLAF	.....	Office Européen de Lutte Anti-Fraude
PÜUG	.....	(koreanisches) Gesetz über die parlamentari- sche Überprüfung- und Untersuchung
Rdnr.	.....	Randnummer(n)
RMB	.....	Renminbi (Chinesische Währung)
ROG	.....	(koreanisches) Gesetz über die Regierungs- organisation
Rs.	.....	Rechtsprechung
S.	.....	Seite
SAFE	.....	State Administration of Foreign Exchange in China
Slg.	.....	Sammlung
sog.	.....	sogenannt

SRG	(koreanisches) Staatsrechnungshofgesetz
TARGET	Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer
u.a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
Vgl.	Vergleich
VO	Verordnung
VR	Volksrepublik (China)
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WKM II	Wechselkursmechanismus II
WM	Wertpapiermitteilungen, Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankenrecht
WspVG	(chinesisches) Widerspruchsverfahrensgesetz
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht

I. Einleitung

Die Währungskrise in Asien in den Jahren 1997 und 1998 (Asienkrise)¹ machte deutlich, daß die Wechselkurse der Region nur durch eine länderübergreifende Zusammenarbeit der Notenbanken stabilisiert werden konnten. Denn der Verlauf der Krise zeigte, daß die Stützungsmaßnahmen des Internationalen Währungsfonds (IWF) nicht ausreichten, um den raschen Abfluß des Kapitals zu verhindern. Diese Erfahrungen weckten das Interesse an einer dauerhaften Zusammenarbeit bis hin zu einer Währungsunion. Einen zusätzlichen Anstoß für diese Überlegungen gab der offensichtliche Erfolg der Europäischen Währungsunion.

Als Vorstufe zu einer engeren Zusammenarbeit vereinbarten die Finanzminister der Volksrepublik China (VR China), Japans und Südkoreas (Korea) mit den Mitgliedern der ASEAN-Länder² am 06.05.2000 in Chiang Mai (Thailand), Währungsswapsysteme zwischen ihren Ländern einzuführen, um künftige Wechselkurskrisen zu verhindern oder abzuschwächen. Auf Grund dieser „Chiang Mai - Initiative“ schlossen Japan und Korea am 04.07.2001 sowie Korea und die VR China am 24.06.2002 bilaterale Währungsswapabkommen³ ab, denen sich die VR China und Japan am 28.03.2002 jeweils anschlossen.⁴ Die Zusammenarbeit dieser

¹ Die Währungskrise in Ostasien löste im Juli 1997 ein Kurssturz der thailändischen Währung Baht aus. Vorausgegangen waren umfangreiche Investitionen in den aufstrebenden Ländern Südostasiens. Dieser Kurssturz dehnte sich wegen der engen wirtschaftlichen Verflechtung der Länder dieser Region rasch auf Korea, Hongkong, Indonesien, Malaysia und die Philippinen aus. China blieb wegen seines abgeschlossenen Finanzmarktes weitgehend unberührt. Besonders stark betroffen wurde auch Japan, weil die relative Stärke des Yen die ohnedies schwache Wirtschaftsentwicklung zusätzlich beeinträchtigte. Der IWF stellte Ende 1997 über 115 Mrd. Dollar zur Verfügung, um die Kurse zu stabilisieren. Er verlangte aber, daß die unterstützten Länder ihre Leitzinsen stark anhöben. Die sich daraus ergebende Zinsversteifung führte zum Zusammenbruch vieler Unternehmen. Zahlreiche Finanzfachleute diskutierten später darüber, ob diese Forderung des IWF die Lösung der Probleme erschwert oder erleichtert hätte, siehe de.wikipedia.org/wiki/Asienkrise, siehe Stiglitz, Josep, Die Schatten der Globalisierung, 2002, S. 125-152

² Die Mitglieder der „Association of Southeast Asian Nations“ (ASEAN-Gruppe) sind die Staaten Thailand, Malaysia, Indonesien, Singapur, Philippinen, Brunei Daressalam, Vietnam, Laos, Kambodscha und Myanmar. Einschließlich der Staaten Korea, Japan und VR China werden sie auch „ASEAN plus 3“ genannt, siehe www.aseansec.org

³ Die Finanzminister der „ASEAN plus 3“ - Gruppe kamen im Mai 2000 in Chiang Mai (Thailand) überein, auf den Finanzmärkten enger zusammenzuarbeiten. Die Zusammenarbeit auf den Gebieten der Währungspolitik und der Devisentransaktionen dient der Abwehr neuer Währungskrisen.

⁴ Park/Wang, The Chiang Mai Initiative and Beyond, The World Economy (Vol. 28), Jan. 2005, S. 95

ostasiatischen Staaten hat sich in der Folgezeit deutlich verstärkt.⁵

Die Initiative gab den Anstoß zu zahlreichen volkswirtschaftlichen Untersuchungen über die Voraussetzungen und die Auswirkungen einer weitergehenden Integration der Währungspolitik in Ostasien als "Optimal Currency Area" nach der Theorie von R.A. Mundell.⁶ Die juristischen Voraussetzungen einer Währungsunion blieben dagegen weitgehend unerörtert. Die vorliegende Arbeit befaßt sich deshalb mit den notwendigen und wünschenswerten Statusrechten sowie den gesetzlichen Aufgaben und Befugnissen einer asiatischen Zentralbank im Rahmen der gegebenen politischen Verhältnisse in den Kernländern Ostasiens VR China, Japan und Korea. Denn diese „Großen Drei“ besitzen wegen ihrer Wirtschaftskraft mit Abstand die größte Bedeutung auf den asiatischen Finanzmärkten.⁷ Eine Währungsunion dieser Staaten könnte eine Leitfunktion für die gesamte Region übernehmen. Denn ein einheitlicher Währungsraum in ganz Asien wäre schon wegen der sehr unterschiedlichen Wirtschaftskraft der einzelnen Länder nicht realistisch.

Die Darstellung legt besonderen Wert auf die Ausgestaltung der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) sowie den derzeitigen Status der wichtigsten Zentralbanken der VR China, Japans und Koreas. Abgehandelt werden insbesondere die verschieden Erscheinungsformen der Unabhängigkeit, die persönliche, die finanzielle und die funktionelle Unabhängigkeit der EZB sowie ihre Rechenschafts-

⁵ Zu diesen Bemühungen gehört die Einrichtung einer Freihandelszone durch diese Länder (Free Trade Area / FTA), siehe www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/. Im Nov. 2000 haben die nationalen Forschungseinrichtungen Koreas (Korea Institute for international Economic Policy), Japans (National Institute of Research Advancement of Japan) und Chinas (Development Research Center of the State Council of China) eine engere Abstimmung vereinbart, um die wirtschaftliche Zusammenarbeit ihrer Länder zu verstärken („Strengthening Economic Cooperation among China, Japan und Korea“), siehe Cheung/Yuen, an Output Perspective on a Northeast Asia Currency Union, CESifo Working Paper No. 1250, 2004, S. 5; Park/Wang, a.a.O.(Anm.4), S. 98

⁶ Nach dieser Theorie R.A. Mundells über optimale Währungsgebiete („A Theory of Optimum Currency Areas“ in American Economic Reviews, 1961), erfüllt Ostasien die Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen Währungsunion, siehe ADB, Monetary and Financial Cooperation in East Asia, 2002; Lee/Park/Shin, A Currency Union in East Asia (Background Paper for ADB), Study on Monetary and Financial Cooperation in East Asia, 2002; Madhur, Costs and Benefits of a Common Currency for ASEAN, ERD Working Paper Series No. 12, 2002

⁷ China, Japan und Korea besitzen beispielsweise die größten Währungsreserven der Welt : Japan (8,436 hundert Millionen USD = Platz 1), China (6,591 hundert Millionen USD = Platz 2), Taiwan (2,526 hundert Millionen USD = Platz 3) und Korea (2,064 hundert Millionen USD = Platz 4). Bei Japan, Taiwan und Korea war dies der Bestand Ende April 2005 und bei China Ende März 2005, Bank of Korea, Pressemitteilung über die Höhe der Währungsreserven, 16. Mai 2005

pflichten als Bestandteil ihrer demokratischen Legitimation.

Die vorliegende Arbeit besteht aus vier Themenbereichen, die annähernd den gleichen Umfang besitzen. Sie beginnt mit Überlegungen zur Sachdienlichkeit, eine unabhängige asiatische Zentralbank einzurichten. Anschließend stellt sie den Werdegang der Währungsunion in Europa mit ihrem System der Zentralbanken vor, wobei sie besonderes Gewicht auf die Ausgestaltung der Unabhängigkeit des Europäischen Systems der Zentralbanken legt. Ihm stellt sie die gegenwärtige Rechtsstellung der Zentralbanken in Korea, Japan und der VR China gegenüber. Schließlich soll durch eine vergleichende Studie untersucht werden, welchen Weg die Gesetzgebung nehmen müsste, um ein einheitliches System der asiatischen Zentralbanken zu schaffen.

II. Vorteile der Einführung einer unabhängigen Asiatischen Zentralbank

1. Der Stand der Diskussion über die Einführung einer Asiatischen Währungsunion

Die mögliche Ausgestaltung einer asiatischen Währungsunion war bereits Gegenstand zahlreicher Erörterungen. Dabei werden einerseits große Bedenken angemeldet, weil die geschichtlich begründeten Gegensätze zwischen den asiatischen Staaten als Folge vieler kriegerischer Auseinandersetzungen in der Vergangenheit das gegenseitige Bild noch so nachhaltig prägen würden, daß eine vertrauensvolle Zusammenarbeit nahezu unvorstellbar erscheine. Hinzu kämen die großen Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Staaten des ostasiatischen Wirtschaftsraums. Trotz der großen wirtschaftlichen Fortschritte der VR China in den letzten Jahren bleibe der Abstand zwischen ihr und Japan zu groß. Die VR China würden außerdem viele ungelöste schwere wirtschaftliche Probleme belasten, insbesondere die außerordentlich hohen uneinbringlichen Kreditforderungen ihrer Banken, für Kredite, die sie auf Grund politischer Entscheidungen zur Finanzierung des Wirtschaftsaufschwunges bereitgestellt hätten. Außerdem sei ein Streit der VR China und Japans um die Führungsrolle („Leadership“) in Asien unvermeidlich. Es sei auch nur schwer vorstellbar, daß die VR China oder Japan bereit sein könnten, die Führungsrolle des anderen hinzunehmen.⁸ Die VR China und Japan würden ungeachtet etwaiger Abmachungen ständig versuchen, ihren politischen Einfluß in der Region auszuweiten. Schon dieses Hegemoniestreben stehe einer einheitlichen Währungsunion entgegen. Die Vereinbarung einer Währungsunion sei zudem eine so grundlegende hochpolitische Entscheidung, daß die Politiker sie ohne die ausdrückliche Unterstützung der Bevölkerung nicht beschließen dürften.

⁸ Park/Wang, a.a.O.(Anm.4), S. 99

Es gibt aber auch Stimmen, die sich ungeachtet aller Schwierigkeiten für die Einführung einer Währungsunion aussprechen. Sie verweisen auf den ständig steigenden Warenumsatz in Ostasien, der auch eine Annäherung der Staaten mit sich bringe.⁹ Die Einführung einer gemeinsamen Währung würde beträchtliche Transaktionskosten ersparen und die bisherigen Wechselkursrisiken gegenüber den Rechnungswährungen US-Dollar und Euro beseitigen.

Die Wechselkurskrise des Jahres 1997 habe hinlänglich gezeigt, wie notwendig eine einheitliche Währung sei. Mit der Entwicklung der Telekommunikationstechnik und der Globalisierung der Finanzmärkte habe sich auch die Geschwindigkeit der Kapitalströme ständig erhöht. Da die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Abwehr spekulativer Geldbewegungen begrenzt bleibe, könne eine einzelne Zentralbank ihre Währung nicht mehr alleine verteidigen.

Den bestehenden Unterschieden in der Entwicklung der einzelnen Staaten könne durch abgestufte Konvergenzkriterien Rechnung getragen werden. Dieses Verfahren habe sich auch bei der Erweiterung der Europäischen Währungsunion bewährt.

Der Streit um die Führungsrolle zwischen der VR China und Japan sei keineswegs unvermeidlich. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen Frankreich und Deutschland sei ein gutes Beispiel dafür, wie der Streit um die Führungsrolle beigelegt werden könne. Beide Nationen seien über Jahrhunderte hinweg „Erbfeinde“ gewesen. Jetzt betrachteten sie sich nicht mehr als Gegner, sondern als Partner in einem gemeinsamen Europa. Ihre engen Beziehungen seien die Grundlage der europäischen Währungsunion geworden.

Der Weg zu einer Währungsunion in Ostasien ist tatsächlich mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden, die sich nicht zuletzt aus ausgesprochenen und unausgesprochenen Vorbehalten ergeben dürften. Jedem Staat fällt es zudem schwer, auf seine Währungshoheit ganz oder auch nur teilweise zu verzichten. Dennoch wäre

⁹ Beispielsweise ist der Umfang des Handels (average annual growth rate) zwischen Korea und China in den vergangenen 10 Jahren jährlich durchschnittlich um 58 % gewachsen und zwischen Japan und China um 14 %. Außerdem sind in dieser Zeit die direkten Investitionen (Foreign Direct Investment Inflow) durch Korea in China jährlich durchschnittlich um 48 % und durch Japan in China um 23 % angestiegen, Cheung/Yuen, a.a.O.(Anm.5), S. 6-7

eine Währungsunion nach Ansicht ihrer Befürworter mit großen Vorzügen verbunden. Außerdem habe die Asienkrise gezeigt, daß sie unverzichtbar sei, um künftige Währungskrisen zu beherrschen. Bereits heute unternähmen die asiatischen Staaten die ersten Schritte auf dem Wege zu einer Währungsunion durch Vereinbarungen einer engeren oder weiteren Zusammenarbeit im Währungsbereich, zum Beispiel durch Währungsswaps oder die Schaffung eines asiatischen Währungsfonds (AWF).¹⁰ Der Weg zu einer asiatischen Währungsunion ist aber noch sehr weit und benötigt voraussichtlich wesentlich längere Zeit als in Europa. Die asiatischen Länder befinden sich noch am Anfang dieses Weges, der ihnen aber weit offen steht.

2. Die Gründe für eine unabhängige Asiatische Zentralbank

Eine einheitliche Geldpolitik in Ostasien kann nicht durch bilaterale oder multilaterale internationale Vereinbarungen¹¹ festgelegt, verfolgt und durchgeführt werden, sondern wohl nur durch eine gemeinsame Zentralbank. Diese wäre handlungsfähig, wenn sie den rechtlichen Status einer juristischen Person erhielte, die befugt wäre, selbständig wirksame Verträge abzuschließen. Die Geldpolitik sollte ein Währungsrat als unabhängiges Beschlußorgan festlegen, dem zur Durchführung

¹⁰ Den Vorschlag, einen gemeinsamen Währungsfonds zu schaffen, unterbreitete der japanische Finanzminister erstmals im Sep. 1997 bei der Sitzung des IWF in Hongkong. Im Jahre 1998 wiederholte der japanische Finanzminister Miyazawa diesen Vorschlag („Miyazawa-Initiative“). Der Plan wurde jedoch nicht weiterverfolgt, weil der IWF und die USA Störungen der internationalen Finanzmärkte befürchteten und ihm deshalb widersprachen. Vgl. Fukushima, Challenges for Currency Cooperation in East Asia, AT10 Research Conference Paper of Tokyo Club Foundation for Global Studies, 2. 2004, S. 11-12 (www.tcf.or.jp/data/20040203-04_Kiyohiko_Fukushima.pdf)

¹¹ Währungsswapabkommen sind ursprünglich bilaterale Abkommen zwischen zwei Notenbanken, die sich an normalen Devisenswapabkommen orientieren. Es handelt sich um den gleichzeitigen Abschluß eines Verkaufs/Kaufs der eigenen Währung und dessen Rückkaufs/Verkaufs auf Termin gegen eine Fremdwährung („Koppelung von Kassa- und Termingeschäft“, Hahn Währungsrecht, 1990, S. 293). Die Differenz zwischen dem Kassa- und dem Terminkurs bezeichnet man als „Swapsatz“. Die Notenbanken steuern mit diesen Geschäften die Liquidität und die Zinssätze am Geldmarkt, siehe Hahn, a.a.O., S. 293 - 294; EZB, Durchführung der Geldpolitik im Euro-Währungsgebiet, 2005, S. 21

Auf Grund der Chiang Mai - Initiative versuchen die beteiligten asiatischen Staaten die bilateralen Vereinbarungen durch multilaterale Abkommen zu ergänzen. Im Unterschied zu normalen Devisenswapgeschäften dienen sie der Verhinderung von Währungskrisen, die durch zu heftige Kursschwankungen ausgelöst werden könnten. Die beteiligten Staaten räumen sich gegenseitig das Recht ein, US-Dollar oder bestimmte Währungen gegen die eigene Währungen zu kaufen und zu verkaufen, und auf Termin zurückzukaufen oder zu verkaufen, siehe Bank of Japan, Jahresbericht 2002, S. 55; vgl. Hahn, a.a.O. (Anm. 11), S. 293

seiner Politik ein Direktorium als ausführendes Organ nachgeordnet sein könnte. Der Präsident der Zentralbank sollte der geborene Vorsitzende beider Organe sein. Die Hauptaufgabe der Zentralbank sollte es sein, eine Geldpolitik mit dem Ziel der Preisstabilität zu verfolgen. Daneben sollte sie die klassischen Aufgaben einer Zentralbank erfüllen, nämlich Banknoten auszugeben und Zahlungsverkehrssysteme einzurichten und zu überwachen.¹²

Die Behauptung, daß die Unabhängigkeit einer Zentralbank von ausschlaggebender Bedeutung sei, kann mit verschiedenen Argumenten begründet werden. Die Währungsgeschichte vieler Länder legt die Vermutung nahe, daß zwischen der Unabhängigkeit einer Zentralbank von politischen Einflüssen und der jeweils erreichten Stabilität ihrer Währung ein unmittelbarer Zusammenhang besteht. Der Begriff der Unabhängigkeit erstreckt sich dabei nahezu auf alle Handlungsbereiche.

Allgemein versteht man unter der „Unabhängigkeit einer Zentralbank“ die rechtlich abgesicherte Befugnis, über die maßgebliche Geldpolitik frei von politischen Einflüssen aller Art allein nach sachbezogenen Kriterien zu entscheiden. Sie setzt voraus, daß die entscheidenden Personen den Einflüssen Dritter entzogen sind und die Handlungsbefugnisse der Zentralbank sich auch auf ihr Budget und die Instrumente der Geldpolitik erstrecken.

Die rechtlich gesicherte Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank war für viele Staaten, die an der Währungsunion teilnahmen, die Voraussetzung für die Übertragung ihrer Währungshoheit auf eine gemeinsame Zentralbank. Sie schloß sowohl Einflußnahmen durch Organe der Gemeinschaft wie auch durch die Regierungen der Mitgliedstaaten aus.¹³ Die Preisstabilität ist nicht nur ein erstrebenswertes Ziel, um Geldvermögenswerte zu erhalten, sondern auch, um fehlerhafte Marktentscheidungen der Wirtschaft zu vermeiden.

Diese Grundvoraussetzungen könnten daher auch für ein Asiatisches System der

¹² Die Zentralbank kann auch für die Wechselkurspolitik und die Bankenaufsicht zuständig sein. Die Notwendigkeit dieser Befugnisse ist aber umstritten.

¹³ EWI, Konvergenzbericht (nach Artikel 109j EGV a.F. = Art. 121 EGV des Vertrags zur Gründung der europäischen Gemeinschaft vorgeschriebener Bericht), 3. 1998, S. 14

Zentralbanken übernommen werden. Bisher ist aber schon die Unabhängigkeit der Zentralbanken der wichtigsten marktwirtschaftlich orientierten Staaten Asiens, Japan und Korea, wesentlich schwächer ausgeprägt als die der EZB und ihres Vorbildes Deutschland.¹⁴ Für die VR China gelten darüber hinaus besondere systembedingte politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen, welche die Unabhängigkeit ihrer Zentralbank einschränken. Der Anpassungsbedarf wäre daher in allen Ländern der Region sehr umfangreich.

Das Ziel einer gemeinsamen Asiatischen Zentralbank dürfte sich daher erst dann konkreter verfolgen lassen, wenn sich die teilnehmenden Staaten grundsätzlich über die Ziele und Arbeitsbedingungen dieser Bank geeinigt haben.¹⁵

¹⁴ Sousa bewertet die erreichte Unabhängigkeit einer Zentralbank nach den Kriterien : „Personal Independence“ (persönliche Unabhängigkeit), „Political Independence“ (Unabhängigkeit bei der Bestimmung der Handlungsziele) und der „Economic and Financial Independence“ (finanzielle Unabhängigkeit). Den Rang der Handlungsziele bewertet er wie folgt : „, a) Price Stability is the sole objective (1.00 Point), b) It is one of two objectives, but it is given preference to price stability (0.66 Point), c) It is one among various others objectives (0.33 Point), d) Law does not establish anything about policy objectives (0.00 Point)“. Nach Sosa erreicht der Grad der rechtlichen Unabhängigkeit der EZB 6.16 Punkte, während er die Unabhängigkeit der Zentralbanken Koreas und Japans mit 2.91 und 2.83 Punkten bewertet, siehe Sousa, Independent and Accountable Central Banks and the European Central Bank, European intergration online Papers (EioP) Vol. 5 (2001) No. 9, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-009a.htm>

¹⁵ Vgl. Tetsuji, Regional Surveillance and Policy (Experience of Europe and Lessons for East Asia), a Paper of Policy Reserach Institut in the Ministry of Finance Japan, Feb. 2001, S. 69-71

III. Die Europäische Zentralbank

1. Die Geschichte der EZB

Der Ausschuß der Europäischen Gemeinschaft zur Prüfung der Voraussetzungen einer Wirtschafts- und Währungsunion in der EG legte dem Europäischen Rat am 12. Juni 1989 seinen Abschlußbericht vor („Delors-Bericht“).¹⁶ Die Staats- und Regierungschefs einigten sich anhand dieses Berichts darauf, das Ziel der Wirtschafts- und Währungsunion wieder aufzugreifen, und billigten noch im Juni 1989 den Vorschlag des „Delors-Berichts“, die angestrebte Union in drei aufeinander aufbauenden Stufen zu verwirklichen. Sie beschlossen, den Beginn der ersten Stufe auf dem Wege zur Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) auf den 1. Juli 1990 festzusetzen.¹⁷

(1) Die erste Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft begannen die erste Stufe zur WWU zum vorgesehenen Zeitpunkt. Sie diente dazu, den freien Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten herbeizuführen und zu gewährleisten. Der Ausschuß der Zentralbankpräsidenten der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der stets mit dem Rat zusammengearbeitet hatte, führte ab Mai 1990 die Konsultationen, koordinierte die Geldpolitik der Mitgliedstaaten und bereitete die dritte Stufe der WWU vor.¹⁸

Nicht zuletzt zur Verwirklichung der WWU schlossen die europäischen Staaten am 9. und 10. Dez. 1991 in Maastricht den Vertrag über die Europäische Union, den sog. "Maastricht-Vertrag". Dieser Vertrag sah die Errichtung eines Zentralbanken-

¹⁶ Hahn, a.a.O.(Anm.11), § 14 Rdnr. 1; Smits, The European Central Bank, S. 38; Steltzner/Weimar, Was kommt, wenn die D-Mark geht ?, S. 33

¹⁷ H. Tietmeyer, Der Beitrag der Währungspolitik zur europäischen Integration, in H. Tietmeyer Währungsstabilität für Europa, 1996, S. 483 ff.

¹⁸ www.ecb.int/ecb/history/emu/html/index.de.html - Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

systems auf europäischer Ebene vor.

Er wurde am 7. Feb. 1992 unterzeichnet, trat aber erst am 1. Nov. 1993 nach Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Bestimmungen in Kraft.

(2) Die zweite Stufe der WWU

Die zweite Stufe der WWU begann vertragsgemäß am 1. Jan. 1994 mit der Errichtung des Europäischen Währungsinstitutes (EWI), das die Zusammenarbeit der Notenbanken auf eine neue institutionelle Grundlage stellte. Das EWI war der Vorläufer der EZB und hatte die Aufgabe, die monetäre Kooperation der nationalen Zentralbanken zu verbessern und die Errichtung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), die Durchführung einer einheitlichen Geldpolitik und die Schaffung einer einheitlichen Währung in der dritten Stufe vorzubereiten.

Für die Bezeichnung der Verrechnungseinheit wählte der Rat den Namen „ECU“.¹⁹ Für diese Abkürzung des Begriffs „European Currency Unit“ verwendeten die Mitgliedstaaten unterschiedliche Schreibweisen.²⁰ Außerdem war die Bedeutung des Ausdrucks vielfach unklar. Frankreich verband mit diesem Namen die Erinnerung an eine französische Goldmünze „Ecu“.²¹ Freilich wehrten sich einige

¹⁹ Die Bezeichnung „Ecu“ verwendete die Gemeinschaft bereits in einer Vielzahl von Gemeinschaftstexten (z.B. der Entscheidung Nr. 3289/75/EGKS der Kommission vom 18. Dez. 1975 über die Definition und die Umrechnung der Rechnungseinheit, die in Empfehlungen, Stellungnahmen und Mitteilungen im Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl verwendet wird; Verordnung (EWG) Nr. 3180/78 des Rates vom 18. Dez. 1978 zur Änderung des Wertes der vom Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit verwendeten Rechnungseinheit; Beschluß des Rates der Gouverneure der Europäischen Investitionsbank vom 13. Mai 1981 über die Änderung der Satzung der Europäischen Investitionsbank im Zusammenhang mit der Einführung des Ecu als Rechnungseinheit der Bank; Empfehlung der Kommission vom 19. April 1994 zur rechtlichen Behandlung des Ecu und der auf Ecu lautenden Verträge). Danach erließ der Rat zur Einführung der Bezeichnung Ecu zahlreiche Rechtsvorschriften nach Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union.

²⁰ Die Schreibweise „ECU“ verwendeten Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Griechenland, Irland, Italien und Portugal, „Écu“ Frankreich, „Ecu“ die Niederlande, „ecu“ Spanien und nach ihrem Beitritt auch Finnland und Schweden., Wölker, Art. 123 EG, Rdnr. 3, in Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2003, S. 366; siehe auch Empfehlung der Kommission vom 19. April 1994 zur rechtlichen Behandlung des Ecu und auf Ecu lautender Verträge im Hinblick auf die Einführung der einheitlichen europäischen Währung (94/284/EG).

²¹ Gleske, Institutionelle Fragen des Europäischen Währungssystems, in Gramlich/Weber/Zehetner

Mitgliedstaaten, auch Deutschland, zunächst gegen diese Bezeichnung.²² Daher war eine einheitliche neutrale und von allen Mitgliedstaaten akzeptierte Bezeichnung für die Einheitswährung erforderlich. Im Dez. 1995 beschloß der Europäische Rat in Madrid, die europäische Währungseinheit „Euro“ zu nennen und bestimmte, daß die dritte Stufe der WWU am 1. Jan. 1999 beginnen sollte, wenn die Mitgliedstaaten die notwendigen Voraussetzungen erfüllt hätten.²³ Diese sind in den Konvergenzkriterien²⁴ des Vertrages festgelegt, um die Wirtschafts- und Währungspolitik in den Mitgliedstaaten stabilitätsgerecht auszurichten.

Am 25 Mai 1998 ernannten die Regierungen der elf teilnehmenden Mitgliedstaaten²⁵ den Präsidenten, den Vizepräsidenten und die vier weiteren Mitglieder des Direktoriums der EZB. Mit ihrer Ernennung begann der Aufbau der EZB.

(Hrsg.), Auf dem Wege zur Europäischen Währungsunion, 1992, S. 105-106

²² Bandilla, EGV, Art. 123, Rdnr.4-5 in Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union

²³ „Der Europäische Rat bekräftigt, daß die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion entsprechend den Konvergenzkriterien, dem Zeitplan, den Protokollen und den Verfahren, die im Vertrag festgelegt sind, am 01.01.1999 beginnt“, zitiert nach Hahn, Der Weg zur Europäischen Währungsunion, BayVBl. 1996, S. 353

²⁴ Die Voraussetzungen für den Beitritt eines Landes zur WWU sind nach Art. 121 EGV anhand folgender Kriterien des Protokolls über die Konvergenzkriterien zu beurteilen :

„- Die Mitgliedstaaten müssen eine anhaltende Preisstabilität aufweisen, die durchschnittliche Preissteigerungsrate darf während des letzten Jahres vor Prüfung der Konvergenzlage um nicht mehr als anderthalb Prozentpunkte über der durchschnittlichen Inflationsrate der - höchstens drei - preisstabilsten Länder liegen.

- Die Finanzlage des öffentlichen Sektors, gemessen an den im Vertrag festgelegten Referenzwerten, muß auf Dauer tragbar sein. Die vertraglichen Referenzwerte verlangen, daß das Verhältnis zwischen geplante oder tatsächlichem öffentlichen Defizit zum Bruttoinlandprodukt zu Marktpreisen grundsätzlich 3% nicht überschreiten soll und das Verhältnis zwischen öffentlichen Schulden und Bruttoinlandprodukt in der Regel 60% nicht übersteigen soll. Im Rahmen der Konvergenzprüfung sollen diese Voraussetzungen dadurch nachgewiesen werden, daß keine Ratsentscheidung über ein übermäßiges Defizit vorliegt.

- Die Staaten müssen mindestens in den zwei Jahren vor der Prüfung am Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystem (EWS) teilgenommen und die normalen Bandbreiten ohne größere Spannungen und ohne Abwertung eingehalten haben. Seit der Ablösung des EWS durch den Wechselkursmechanismus in der dritten Stufe der WWU (WKM II) ist dieser nach Auffassung des Eurosystems in Bezug auf das Wechselkurskriterium an die Stelle des EWS getreten.

- Die langfristigen Zinsen dürfen im Laufe eines Jahr vor der Prüfung durchschnittlich um nicht mehr als zwei Prozentpunkte über den Referenzwert der - höchstens drei - preisstabilsten Länder hinausgehen“, Deutsche Bundesbank, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 2. 2004, S. 18; siehe auch Hahn, a.a.O.(Anm.11), S. 355

²⁵ Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien

Mit der Errichtung der EZB am 1. Juli 1998²⁶ in Frankfurt am Main²⁷ wurde das EWI aufgelöst. Die EZB bildet zusammen mit den nationalen Zentralbanken der Teilnehmerländer das Eurosystem.²⁸

Das EWI besaß noch nicht den rechtlichen Charakter einer Zentralbank, die eine selbständige Geldpolitik betreibt und zu verantworten hat. Die EZB ging deshalb rechtlich auch nicht aus dem EWI hervor. Denn das EWI erfüllte vorwiegend die Aufgabe, die Zusammenarbeit der nationalen Zentralbanken zu verbessern und die dritte Stufe der Währungsunion vorzubereiten.²⁹ Die EZB erhielt demgegenüber die Aufgabe, eine selbständige Geldpolitik für die Gemeinschaft zu entwerfen, festzulegen und zu verfolgen.³⁰ Mit der Errichtung der EZB ging die geldpolitische Zuständigkeit der nationalen Zentralbanken einschließlich der Verwaltung der Währungsreserven direkt auf die EZB über, ohne die Zwischenstufe des EWI zu berühren. Nach Art. 123 Abs. 2 EGV übernimmt die EZB die bisher nicht erledigten Aufgaben des EWI, soweit dies erforderlich ist.³¹ Darüber entscheidet die EZB frei und eigenverantwortlich.³² Denn die EZB ist nicht mehr an die Kompetenzbeschränkungen des EWI gebunden, die sich aus seiner begrenzten Funktion ergaben, die Währungsunion nur vorzubereiten.

(3) Die dritte Stufe der WWU

Am 1. Jan. 1999 begann die dritte Stufe der Europäischen Währungsunion. Der

²⁶ www.ecb.int/ecb/history/emu/html/index.de.html - Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

²⁷ Die Staats- und Regierungschefs bestimmten Frankfurt am Main durch Beschluß vom 29. Okt. 1993 zum Sitz des EWI und der EZB. (ABl.(EG) Nr. C 323 vom 30.11.1993, S. 1)

²⁸ Die Europäische Zentralbank (EZB) bildet zusammen mit den nationalen Zentralbanken (NZB) der Euro-Mitgliedstaaten das sogenannte „Eurosystem“, siehe EZB, Monatsbericht, Jan. 1999, S. 7; (Großbritannien, Dänemark und Schweden gehören zum Beispiel noch nicht dazu)

²⁹ Oppermann, Europarecht, 2. Aufl. S. 163 Rdnr. 413-414; Wahlig, Berthold, Rechtliche Fragen zur Errichtung einer Europäischen Währungsunion, in Gramlich/Weber/Zehetner (Hrsg.), Auf dem Wege zur Europäischen Währungsunion, 1992, S. 41-42

³⁰ Siehe Art. 2 EWI-Satzung

³¹ Kempen, in Streinz (Hrsg.) EUV/EGV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2003, S. 1399

³² K. Weber/Rennpferdt, Art. 109 I EGV a.F. (Übergangsbestimmungen zur Wirtschafts- und Währungspolitik), in G/T/E (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag Art. 102a - 136a EGV a.F., 5. Aufl. S. 3/475 Rdnr. 8, 3/485 Rdnr. 29-30

Euro wurde zur gemeinsamen Währung im Euro-Währungsgebiet. An diesen Tag erhielt der Euro den Status einer eigenständigen Währung mit festen Wechsel- und Umrechnungskursen gegenüber den Währungen der Teilnehmerländer.³³ Diese verzichteten damit auf eine eigene Währung, nicht jedoch auf eigene nationale Zentralbanken. Die Verantwortung für die einheitliche Geldpolitik im Euro-Währungsgebiet ging im Rahmen des ESZB auf den EZB-Rat über, das oberste Beschluß- und Entscheidungsorgan der EZB. Seither bestimmt die EZB die einheitliche Geldpolitik.

Die Rechtsgrundlage für die Einführung des Euro als eigenständige Währung ab 01.01.1999 war die Verordnung (EG) des Rates über die Einführung des Euro³⁴, die er am 03.05.1998 erlassen hat. Die Verordnung stellte es dem Wirtschaftsverkehr zunächst noch frei, die Währung im bargeldlosen Zahlungsverkehr einzusetzen und sie bei Rechtsgeschäften mit Zustimmung der Vertragsparteien seit 01.01.1999 als Buchgeld zu verwenden (Art. 9 EuroVO). Vor der Einführung des Euro-Bargeldes blieben die nationalen Währungen als Buchgeld neben dem Euro gesetzliche Zahlungsmittel nach dem Grundsatz der Verordnung : „no compulsion, no prohibition“. Nach einer Übergangszeit gaben die EZB und die nationalen Zentralbanken Banknoten und die Zentralbanken auch Euro-Münzen aus. Erst ab 1. Jan. 2002 wurde der Euro das ausschließliche gesetzliche Zahlungsmittel.

Das ESZB besteht jetzt aus der EZB und den nationalen Zentralbanken der zwölf Mitgliedstaaten einschließlich Griechenlands³⁵, das am 1. Jan. 2001 beigetreten ist.

2. Die Organisation des ESZB und der EZB

Das ESZB wird von zwei Kollegialorganen geleitet, nämlich dem Rat und dem

³³ Die Wirtschafts- und Finanzminister der teilnehmenden Mitgliedstaaten beschlossen durch „Verordnung des Rates (Nr. 2866/98) über die Umrechnungskurse zwischen dem Euro und den Währungen der Mitgliedstaaten“, die Währungsbezeichnung „Euro“ einzuführen, ABl.(EG) Nr. L 359 vom 31.12.1998, S. 1

³⁴ ABl.(EG) 1998 Nr. L 139/1

³⁵ Griechenland erfüllte am 1. Jan. 1999 die Kriterien der notwendigen Voraussetzungen für die Einführung der einheitlichen Währung nicht.

Direktorium (Art. 107 Abs. 3 EGV). Ergänzende Regelungen enthalten die Bestimmungen der als Protokoll mit primärrechtlichen Rang (Art. 311 EGV) beigefügten ESZB-Satzung (Art. 10, 11 und 50 ESZB-Satzung). Der EZB-Rat beschließt gemäß Art. 12.3 ESZB-Satzung eine Geschäftsordnung, welche die interne Organisation der EZB und ihrer Beschlußorgane regelt.

Die Geschäftsordnung der EZB vom 19. Feb. 2004 (EZB/2004/2)³⁶ enthält die Gliederung ihrer Verwaltungsorgane, ihre Aufgaben und die Grundsätze ihrer Zusammenarbeit. Die Geschäftsordnung des Direktoriums vom 12. Okt. 1999 (EZB/1999/7)³⁷ und die Geschäftsordnung des Erweiterten Rates vom 17. Juni 2004 (EZB/2004/12)³⁸ regeln jeweils die Besonderheiten dieser Organe.

(1) Der EZB-Rat

Dem EZB-Rat gehören die Mitglieder des Direktoriums der EZB und die Präsidenten der nationalen Zentralbanken sämtlicher EU-Mitgliedstaaten an, die den Euro eingeführt haben (Art. 112 EGV). Solange es Mitgliedstaaten gibt, die den Euro nicht eingeführt haben, besteht neben den beiden Beschlußorganen gemäß Art. 45 ESZB-Satzung noch der Erweiterte Rat der EZB, der aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und den Präsidenten der nationalen Zentralbanken aller Mitgliedstaaten besteht.

Die Amtszeit der Präsidenten der nationalen Zentralbanken beträgt nach Art. 14.2 ESZB-Satzung mindestens 5 Jahre.³⁹ Die Einzelheiten der Arbeitsweise des EZB-Rates sind in Art. 10 ESZB-Satzung sowie in seiner Geschäftsordnung geregelt.

Der EZB-Rat tritt mindestens zehnmal im Jahr zusammen und ist beschlußfähig, wenn mindestens zwei Drittel seiner Mitglieder an der Abstimmung teilnehmen. Ist der EZB-Rat nicht beschlußfähig, so kann der Präsident eine außerordentliche

³⁶ ABl.(EG) L 080/33 (18.03.2004)

³⁷ ABl.(EG) L 314/34 (08.12.1999)

³⁸ ABl.(EG) L 230/61 (30.06.2004)

³⁹ Die persönliche Unabhängigkeit wird in Ziffer IV-3 abgehandelt.

Sitzung einberufen, bei der die Mindestteilnahmequote für die Beschlußfähigkeit nicht erforderlich ist (Art. 10.2.5 ESZB-Satzung, Art. 4.1 Geschäftsordnung der EZB).

Jedes Mitglied hat bei der Abstimmung vorbehaltlich der Sonderregelung in Art. 10.3 und 11.3 ESZB-Satzung gleiches Stimmrecht (Art. 10.2 ESZB-Satzung). Im einzelnen handelt es sich um Beschlüsse über die Höhe und Zeichnung des Kapitals der EZB sowie die Übertragung von Kapitalanteilen (Art. 28 ESZB-Satzung), die Berechnung des Schlüssels für die Zeichnung des Kapitals (Art. 29 ESZB-Satzung), die Ausstattung der EZB mit Währungsreserven der nationalen Zentralbanken (Art. 30 ESZB-Satzung), die Verteilung der „monetären Einkünfte“ der EZB auf die Zentralbanken (Art. 32 und 51 ESZB-Satzung) sowie die Verwendung des Nettogewinnes der EZB (Art. 33 ESZB-Satzung). Bei diesen Beschlüssen werden die Stimmen im EZB-Rat nach den Anteilen der nationalen Zentralbanken am gezeichneten Kapital⁴⁰ der EZB gewichtet. Die Stimmen der Mitglieder des Direktoriums werden nicht gewertet. Ein Beschluß, der die qualifizierte Mehrheit der Stimmen erfordert, gilt als angenommen, wenn die abgegebenen Ja-Stimmen mindestens zwei Drittel des gezeichneten Kapitals der EZB vertreten und mindestens die Hälfte der Anteilseigner ausmachen (Art 10.3 ESZB-Satzung).⁴¹ Die Mitglieder des EZB-Rates stimmen nicht als Vertreter ihres Landes ab, sondern als Mitglieder

⁴⁰ Nach Maßgabe des Beschlusses der europäischen Zentralbank vom 18. Dez. 2003 betragen die Anteile der nationalen Zentralbanken am gezeichneten Kapital der EZB seit 1. Jan. 2004 (ABl.(EG) L 9/27 vom 15.01.2004) :

Banque National de Belgique 2.8297%	Banca d'Italia 14.5726%
Danmarks Nationalbank 1.7216%	Banque centrale du Luxembourg 0.1708%
Deutsche Bundesbank 23.4040%	De Nederlandsche Bank 4.4323%
Bank von Griechenland 2.1614%	Österreichische Nationalbank 2.3019%
Banco de España 8.7801%	Banco de Portugal 2.0129%
Banque de France 16.5175%	Suomen Pankki 1.4298%
Centralbank of Ireland and Financial Services Authority of Ireland 1.0254%	Severiges Riksbank 2.6636%
Bank of England 15.9764%	

⁴¹ Nach der Erweiterung des Euro-Währungsgebietes verschiedete der EU-Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs am 21. März 2003 einstimmig die Änderung der Abstimmungsregeln (Art. 10.2 ESZB-Satzung). Zum Inkrafttreten dieses Beschlusses ist die Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten erforderlich. Diese steht aber noch aus. Nach dem neuen Abstimmungsverfahren erhalten die Mitglieder des Direktoriums ein dauerhaftes Stimmrecht. Die Stimmrechte der Präsidenten der nationalen Zentralbanken werden nach dem Rotationsprinzip ausgeübt, weil die Anzahl der Stimmrechte der nationalen Zentralbanken die Zahl 15 nicht überschreiten darf, EZB, Die Geldpolitik der EZB, 2004, S. 12

des Beschlußorgans der Gemeinschaft.⁴²

Der EZB-Rat legt die Leitlinien der Geldpolitik der Eurozone fest und erläßt die Entscheidungen, die für die Erfüllung der Aufgaben des ESZB notwendig sind. Der EZB-Rat beschließt daher über die geldpolitischen Zwischenziele nach Art. 12.1 ESZB-Satzung, die Leitzinssätze und die Bereitstellung von Zentralbankgeld im ESZB.

Der EZB-Rat und das Direktorium stehen als Organe der EZB ohne formale Hierarchie im Sinne einer gesetzlich normierten Nach- oder Unterordnung nebeneinander. Denn das Direktorium leitet seine Zuständigkeiten und Befugnisse ebenso aus dem EGV und der ESZB-Satzung ab wie der EZB-Rat.⁴³ Sachlich folgt das Direktorium aber den Verlautbarungen des Rates. Denn das Direktorium führt die Geldpolitik nach den Leitlinien und den Beschlüssen des EZB-Rates aus. Dieser kann dem Direktorium gemäß Art. 12.1 Abs. 2 S. 3 ESZB-Satzung auch bestimmte Befugnisse⁴⁴ übertragen. Das Direktorium übt diese Befugnisse aus und setzt sie im vorgegebenen Rahmen in Entscheidungen um.

Die nationalen Zentralbanken sind dem EZB-Rat nachgeordnet und handeln nach seinen Leitlinien und Weisungen (Art. 14.3 ESZB-Satzung). Der EZB-Rat kann die nationalen Zentralbanken auch anhalten, angemessene Maßnahmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu ergreifen.

Außerdem hat der EZB-Rat nach Art. 4 ESZB-Satzung die Aufgabe, die nationalen Behörden und die zuständigen Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft zu beraten. Er entscheidet nach Art. 6 ESZB-Satzung auch über die Aufgaben, die sich aus der internationalen Zusammenarbeit der EZB ergeben.⁴⁵

Der Erweiterte Rat der EZB bildet das „dritte“ Beschlußorgan der EZB (Art. 45.1

⁴² EZB, Die Geldpolitik der EZB, 2004, S. 12

⁴³ Vgl. Stadler, Der rechtliche Handlungsspielraum des Europäischen System der Zentralbanken, 1996, S. 156 (Anm.168); Zimmermann, Die nationalen Zentralbanken, 2000, S. 61; M. Weber, Das Europäischen System der Zentralbanken, WM, 29/1998, S. 1467

⁴⁴ Vgl. Häde, in Callies/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., 2002, S. 1375 Rdnr.7; Kempen, in Streinz (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 31), S. 1339; Heun, Die Europäische Zentralbank in der Europäische Währungsunion, JZ 18/1998, S. 868; Zimmermann, a.a.O.(Anm. 43), S. 60 ff.

⁴⁵ Kempen, in Streinz (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 31), S. 1349

ESZB-Satzung). Der Rat besteht aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten der EZB sowie den Präsidenten der nationalen Zentralbanken aller 25 EU-Mitgliedstaaten, d.h. außer den Präsidenten der 12 nationalen Zentralbanken des Eurosystems auch aus den Präsidenten der Zentralbanken, deren Länder Mitglieder der EU sind, aber nicht dem Euro-System angehören. Der Erweiterte Rat hat die Aufgabe, die Zusammenarbeit mit den Zentralbanken vorzubereiten, die der ESZB beitreten wollen. Der Rat hat keine Entscheidungskompetenz im Rahmen des ESZB. Er hat lediglich die Funktion und Befugnis, mitzuwirken und mitzuberaten.⁴⁶

Der Erweiterte Rat wirkt gemäß Art. 117 Abs. 2 EGV und Art. 44, 45 und 47.1 ESZB-Satzung dabei mit, die Geldpolitik der Mitgliedstaaten, die den Euro noch nicht eingeführt haben, mit der Geldpolitik der EZB zu koordinieren mit dem Ziel, die Preisstabilität zu erhalten. Außerdem trägt der Rat gemäß Art. 47.3 ESZB-Satzung zu den Vorarbeiten bei, die erforderlich sind, um die Wechselkurse der Währungen der Mitgliedstaaten, für die noch Ausnahmeregelungen gelten, unwiderruflich festzulegen. Der Erweiterte Rat unterstützt die EZB nach Art. 47.1 ESZB-Satzung und Art. 6 Abs. 2 seiner Geschäftsordnung bei der Beratung der gesetzgebenden Organe der Gemeinschaft und der nationalen Behörden. Er hilft auch mit, die nach Art. 5 EZB-Satzung geforderten statistischen Daten zu erheben (Art. 47.2 ESZB-Satzung und Art. 6 Abs. 3 seiner Geschäftsordnung). Außerdem arbeitet der Rat dabei mit, den Jahresbericht über die Tätigkeit des ESZB zu erstellen, sowie die Rechnungslegungsvorschriften und die Meldungen der Geschäftstätigkeit der nationalen Zentralbanken und der getroffenen Maßnahmen zu standardisieren (Art. 47.2 ESZB-Satzung und Art. 6 Abs. 4 und Abs. 5 seiner Geschäftsordnung). Der Präsident der EZB unterrichtet den Erweiterten Rat über die Beschlüsse des EZB-Rates (Art. 47.4 ESZB-Satzung, Art. 6 Geschäftsordnung des Erweiterten Rates).

(2) Das Direktorium

⁴⁶ EZB, Jahresbericht 2003, S. 186; Dausen, Rechtliche Grundlage der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, 2003, S. 228

Das Direktorium der EZB besteht aus dem Präsidenten des EZB-Rates, dem Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern⁴⁷ (Art. 112 Abs. 1 EGV). Sie werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs auf Empfehlung des ECOFIN-Rates ernannt. Dieser besteht aus dem EU-Rat in der Zusammensetzung der Wirtschafts- und Finanzminister.

Vor seiner Empfehlung muß der ECOFIN-Rat das Europäische Parlament und den EZB-Rat anhören (Art. 112 Abs. 2 EGV). Zu Direktoriumsmitgliedern können nur Staatsangehörige der Mitgliedstaaten ernannt werden (Art. 112 Abs. 2 b EGV). Darüber hinaus müssen die Direktoriumsmitglieder aus dem Kreis der in Währungs- oder Bankfragen anerkannten und erfahrenen Persönlichkeiten einvernehmlich ausgewählt und ernannt werden (Art 11.2 ESZB-Satzung). Das Direktorium kann seine internen Organisationsstrukturen nach Anhörung des EZB-Rates nach Arbeitseinheiten untergliedern (Art. 10.1 Geschäftsordnung der EZB).

Das Direktorium betreibt die Geldpolitik nach den Leitlinien und Entscheidungen, die der EZB-Rat aufstellt, und führt die laufenden Geschäfte der EZB (Art. 11.6, 12.1 ESZB-Satzung). Das Direktorium kann den nationalen Zentralbanken gem. Art 12.1 ESZB-Satzung seinerseits die dafür erforderlichen Weisungen erteilen.

Die Direktoriumsmitglieder haben eine Amtszeit von 8 Jahren⁴⁸. Sie können nur durch eine Entscheidung des EuGH ihrer Ämter enthoben werden, wenn sie die Voraussetzungen für die Ausübung des Amtes nicht mehr erfüllen oder eine schwere Verfehlung begangen haben (Art. 11.4 ESZB-Satzung). Ihre Wiederernennung ist nicht zulässig (Art. 11.2 ESZB-Satzung).

Es gab Ausnahmen von dieser Regel. Sie betrafen die Amtszeiten des ersten Präsidenten der EZB und der Mitglieder des Direktoriums. Die Staats- und Regierungschefs ernannten Wim Duisenberg durch Beschluß mit Wirkung vom 01.06.1998 zum Präsidenten der EZB. Die Ernennung ging jedoch eine mündliche

⁴⁷ Nach Art. 50 ESZB-Satzung durfte die vorgesehene Anzahl der Mitglieder bei der erstmaligen Ernennung unterschritten werden. Es mußten aber mindestens vier Mitglieder ernannt werden.

⁴⁸ Die persönliche Unabhängigkeit wird unter Ziff. IV-3 abgehandelt; bei der erstmaligen Ernennung gab es Besonderheiten, vgl. Kempen, in Streinz(Hrsg.), a.a.O.(Anm. 31), S. 1350 Rdnr. 14; Häde, in Calliess /Ruffert (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 44), S. 1387 Rdnr. 14

Erklärung Wim Duisenbergs voraus, daß er seine Amtszeit „aus Altersgründen“ nicht voll ausschöpfen möchte. Im Feb. 2002 kündigte Duisenberg sein Ausscheiden zum 09.07.2003 an. Auch für die Mitglieder des ersten Direktoriums galten kürzere Amtszeiten. Die Amtszeit des ersten Vizepräsidenten sollte gemäß Art. 50 ESZB-Satzung statt 8 Jahren nur vier Jahre betragen und die der anderen Mitglieder des Direktoriums zwischen fünf und acht Jahren, um zu vermeiden, daß alle Mitglieder des Direktoriums nach Ablauf von 8 Jahren gleichzeitig ausscheiden.⁴⁹

3. Die Funktionen des ESZB

(1) Die Aufgaben und Regelungsinstrumente

Die Erhaltung der Preisstabilität bildet das vorrangige Ziel des ESZB (Art. 105 Abs. 1 EGV). Als grundlegende Aufgaben bezeichnet Art. 105 Abs. 2 EGV eine geeignete Geld- und Wechselkurspolitik in Zusammenarbeit mit den nationalen Zentralbanken sowie die Förderung der Zahlungssysteme. Daraus ergaben sich weitere Zuständigkeiten für das Notenmonopol, die Beratung der anderen Gemeinschaftsorgane, die internationale Zusammenarbeit, Koordinierungsmaßnahmen im Rahmen der Bankenaufsicht, sowie die Sammlung statistischer Daten (Art. 105 EGV, Art. 3.3, 4, 5 und 6 ESZB-Satzung).⁵⁰

Die zentrale Rechtsgrundlage für seine Funktionen findet sich in Art. 105 EGV i. V. m. Art. 3.1 ESZB-Satzung.

Die EZB leitet das ESZB. Der Vertrag stellt der EZB die Regelungsinstrumente

⁴⁹ Häde in Calliess/Ruffert, a.a.O.(Anm. 44), S. 1387; Häde, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 1992, EuZW, S. 174. Nach Wim Duisenberg (Niederlande) wurde Jean-Claude Trichet (Frankreich) ab 01. Nov. 2003 zum neuen Präsidenten der EZB ernannt. Nachfolger des ersten Vizepräsidenten Christian Noyer (Frankreich) wurde am 01. Juni 2002 Lucas D. Papademos (Griechenland).

⁵⁰ Der EGV teilt die Aufgaben der EZB in „grundlegende Aufgaben“ und „weitere Aufgaben“ ein. Grundlegende Aufgaben sind die Geldpolitik, Devisengeschäfte, die Erhaltung und Verwaltung der offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten und die Förderung der Zahlungsverkehrssysteme, die in Art. 105 Abs 2 EGV genannt sind. Zu den weiteren Aufgaben gehören das Notenmonopol, die Sammlung der statistischen Daten, die Erhaltung der Stabilität des Finanzsystems, die Aufsicht über die Kreditinstitute und die internationale und europäische Zusammenarbeit., www.ecb.int/ecb/orga/tasks/html/index.de.html; vgl. Heun, a.a.O.(Anm. 44), S. 870; Stadler, a.a.O.(Anm. 43), S. 117 ff.

zur Verfügung, die sie benötigt, um schnell und flexibel auf Veränderungen auf dem Geldmarkt zu reagieren. Art. 110 Abs. 1 EGV und Art. 34.1 ESZB-Satzung ermächtigen die EZB, allgemeinverbindliche Verordnungen zu erlassen, soweit diese erforderlich sind, um ihre Aufgaben gem. Art. 105 EGV, Art. 3.1 und 2, 19.1 ESZB-Satzung zu erfüllen. Art. 107 Abs. 6 EGV ermächtigt den Rat, auf Vorschlag der Kommission oder auf Empfehlung der EZB, jeweils nach Anhörung des anderen Beteiligten und des Europäischen Parlaments, Ausführungsbestimmungen zu den dort angeführten Angelegenheiten zu erlassen. Zur Umsetzung dieser Ausführungsbestimmungen kann die EZB Verordnungen erlassen (Art. 110 Abs. 1 erster Gedankenstrich EGV). Unter den Bedingungen, die der Rat gem. Art. 107 Abs. 6 EGV festgelegt hat, kann die EZB Geldbußen oder Zwangsgelder verhängen, wenn die Adressaten der Verordnungen oder Entscheidungen ihre Verpflichtungen nicht erfüllen.⁵¹ Der EGV ermächtigt die EZB aber nicht, Richtlinien zu erlassen.⁵² Die Geschäftsordnung, die der EZB-Rat gem. Art. 12.3 ESZB-Satzung beschließt, regelt nur die interne Organisation der EZB und ihrer Beschlußorgane.

Der EZB-Rat beschließt sowohl generelle Regelungen als auch konkrete Entscheidungen im Einzelfall, soweit diese erforderlich werden, um die Aufgaben des ESZB zu erfüllen (Art. 12.1 ESZB-Satzung). Darüber hinaus trifft der Rat Entscheidungen in Form von Leitlinien und Weisungen gegenüber den nationalen Zentralbanken über geldpolitische Zwischenziele, Leitzinssätze und die Bereitstellung von Zentralbankgeld im ESZB (Art. 14.3 ESZB-Satzung). Leitlinien können als Vorgaben allgemeiner Art verstanden werden, die den nationalen Zentralbanken einen gewissen Handlungsspielraum eröffnen. Weisungen enthalten demgegenüber konkrete Einzelanordnungen.⁵³ Der EZB-Rat trifft die notwendigen

⁵¹ Verordnungen (EG) Nr. 2532/98 des Rates vom 23.11.1998 über das Recht der Europäischen Zentralbank, Sanktionen zu verhängen, ABl.(EG) 1998 Nr. L 318/4; Verordnung (EG) Nr. 2157/1999 der Europäischen Zentralbank vom 23.09.1999 über das Recht der Europäischen Zentralbank, Sanktionen zu verhängen, ABl.(EG) 1999 Nr. L 264/21

⁵² Hahn/Häde, Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Sonderdruck), 1999, S. 255 Rdnr. 593; Schill, Art. 110, in Lenz (Hrsg.), EG- Vertrag Kommentar, 2. Aufl., S. 1013 Rdnr. 1, Art. 249 EGV ermächtigt nur den EU-Rat und die Kommission, Richtlinien zu erlassen.

⁵³ Hahn/Häde, a.a.O.(Anm. 52), S. 256 Rdnr. 594

Maßnahmen, um sicherzustellen, daß die Leitlinien und Weisungen der EZB eingehalten werden. Sie kann zu diesem Zweck Ausführungsbestätigungen verlangen.

(2) Die grundlegenden Aufgaben der EZB

1) Die Geldpolitik

(a) Der Begriff der Geldpolitik und die geldpolitische Strategie der EZB

Eine der zentralen Aufgaben des ESZB besteht darin, die Geldpolitik der Gemeinschaft festzulegen und auszuführen (Art. 105 Abs. 2 EGV). Unter Geldpolitik versteht man ein Handeln, durch das der Träger der Geldpolitik - i.d.R. die Zentralbank - versucht, die Preisstabilität durch die Kontrolle des Geldangebotes einerseits und der Geld- und Kreditnachfrage andererseits zu sichern und zugleich die Ziele der allgemeinen Wirtschaftspolitik zu unterstützen. Die Steuerung wirkt sich nicht unmittelbar auf die Preise aus, aber auf die Zinsen und damit mittelbar und durchaus wirkungsvoll auch auf die Preise.⁵⁴ Die Geldpolitik gehört rechtlich zu den hoheitlichen Aufgaben des Staates. Ihre Ausführung erfordert freilich ein außerordentlich hohes Maß an Sachkenntnis. Es ist daher üblich geworden, daß die Regierung die Durchführung der Geldpolitik der Zentralbank als fachlich besonders befähigter Einrichtung überträgt, aber die politische Verantwortung gegenüber dem Parlament weiterhin behält.⁵⁵

Zur Geldpolitik gibt es zwei überwiegend verwendete Steuerungsmodelle, die Inflationssteuerung und die Geldmengensteuerung. Bei der Geldmengensteuerung gibt sich die Zentralbank einen Zielwert für die gewünschte Entwicklung der Geldmenge in einer Periode vor und richtet danach ihre Zinspolitik aus. Um das Geldmengenwachstum auf die bestimmte und vorher bekanntgegebene Rate zu

⁵⁴ Kempen, in Streinz (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 31), S. 1311; Smits, The European Central Bank, 1997, S. 196

⁵⁵ In der Zeit vor der Einführung des Euro hat zwar die jeweilige Opposition im deutschen Bundestag nicht selten versucht, die Regierung in solche Verantwortung zu nehmen, eher stets jedoch ohne Erfolg.

beschleunigen oder zu verlangsamen, verändert die Zentralbank die Schlüsselzinssätze. Das Geldmengenwachstum soll mit der erstrebten Preisstabilität im Einklang stehen. Bei der Inflationssteuerung steuert die Zentralbank die Zinsrate auf dem Geldmarkt ohne die traditionellen Zwischenzielgrößen wie Geldmenge oder Wechselkurs direkt nach ihren veröffentlichten Inflationsziel. Zur Steuerung der Preisentwicklung teilt die Zentralbank ihre geldpolitischen Entscheidungen als Reaktion auf die Abweichung eines bestimmten Indikators der Preisentwicklung von einem Prognosewert des Inflationszieles für einen bestimmten Zeitraum mit.⁵⁶ Während die Bundesbank die Geldmengensteuerung praktizierte, verfolgt die EZB eine andere geldpolitische Strategie, eine Zwei-Säulen-Strategie. Sie hat sich für die quantitative Definition der Preisstabilität entschieden, mißt aber der Entwicklung der Geldmenge eine herausragende Bedeutung zu.⁵⁷ Die quantitative Definition der Preisstabilität durch die EZB sieht vor, daß mittelfristig eine Preissteigerungsrate nahe der Marke von 2% erreicht wird.⁵⁸

(b) Das Geld als Gegenstand der Geldpolitik

Nach allgemeinem Verständnis dient Geld als Tauschmittel, daneben als Wertmesser und Wertspeicher. Nach der Art des Geldes gibt es Münzgeld, Papiergeld, Buchgeld und Computergeld. Es gibt einen rechtlichen und einen wirtschaftlichen Begriff des Geldes. Die Zuordnung hängt von der Betrachtungsweise ab. Der traditionelle rechtliche Begriff stellt auf das Geld als das vom Staat anerkannte Zahlungsmittel und als Wertmesser ab, während der wirtschaftliche Geldbegriff alle

⁵⁶ EZB, Die Geldpolitik der EZB, 2004, S. 58ff.; vgl. Bofinger, Geldpolitik, 1996, S. 246 ff., 365

⁵⁷ EZB, Monatsbericht 1. 1999, S. 43; Kempen, in Streinz (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 31), S. 1311 (Rdnr. 9) ff.; Häde, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), S. 1349 (Rdnr. 11) ff.

⁵⁸ Der Maastricht-Vertrag bestimmte die Sicherung der Preisstabilität im Euro-Raum zum vorrangigen Ziel der Geldpolitik des ESZB. Er gab aber keine genauere Definition dazu ab, was unter Preisstabilität zu verstehen sei. Das gesteckte Ziel wurde erst im Jahr 1998 erreicht, als die jährliche Steigerungsrate des harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) im Euroland mittelfristig unter 2 Prozent lag. Nach einer gründlichen Überprüfung seiner geldpolitischen Strategie im Jahre 2003 stellte der EZB-Rat zudem klar, daß er beabsichtige, „mittelfristig eine Preissteigerungsrate unter, aber nahe der Marke von 2% beizubehalten“, EZB-Pressemitteilung : „Eine stabilitätsorientierte geldpolitische Strategie für das ESZB“ vom 13. Oktober 1998; EZB, Jahresbericht 2002, S. 11; EZB, Jahresbericht 2003, S. 87 ff.; EZB, Die Geldpolitik der EZB 2004, S. 52; Borchert, Geld und Kredit, 1999, S. 201 ff.

Erscheinungsformen des „Geldes“ einschließlich der elektronischen Zahlungsmittel umfaßt.⁵⁹ Der rechtliche Begriff des Geldes schließt heute aber auch neue Geldformen ein. Der Unterschied zwischen dem rechtlichen und dem wirtschaftlichen Geldbegriff verringert sich daher.⁶⁰

Der Begriff des Geldes als Gegenstand der Geldpolitik erhält einen erweiterten Bedeutungsinhalt, wenn man auf die Geldbasis abstellt. Unter der Geldbasis versteht man die Zahlungsmittel und die Ansprüche auf Zahlungsmittel unter Banken oder Banken und der Notenbank, nämlich Bargeld, Guthaben bei Notenbanken und bei anderen Banken. Die Mengen des geldpolitischen Geldes unterscheidet man nach ihrem möglichen Einfluß auf die Güternachfrage nach M1, M2 und M3. Die Geldmenge M1 umfaßt Bargeld und Sichtguthaben von Nichtbanken bei Banken. M2 umfaßt die Geldmenge M1 sowie Einlagen mit einer vereinbarten Kündigungsfrist von bis zu drei Monaten und Einlagen mit einer vereinbarten Laufzeit bis zu zwei Jahren. M3 umfasst die Geldmenge M2 sowie Repogeschäfte, Geldmarktfondsanteile, Geldmarktpapiere und Schuldverschreibungen mit einer Laufzeit bis zu zwei Jahren. Die EZB verwendet die Definition von M3 als Referenzwert für das Geldmengenwachstum.⁶¹ Er ist eine wichtige Kennzahl für die Bewertung von monetären Entwicklungen und ihren Auswirkungen auf die künftige Preisstabilität. Deshalb analysiert die EZB die Entwicklung von M3 in Verbindung mit anderen Indikatoren (z.B. BIP, Preise und Zinssätze) auf mittlere Sicht.⁶² Es ist fraglich, ob die EZB an den selbst beschlossenen Referenzwert der Geldmenge M3 rechtlich gebunden ist. Der EZB-Rat hat für das Geldmengenwachstum des weit gefaßten Geldmengenaggregates M3 eine Jahreswachstumsrate von 4½% festgesetzt und bekannt-

⁵⁹ „Derzeit ist elektronisches Geld (E-Geld) noch wenig verbreitet, doch ist nicht auszuschließen, daß es künftig weitaus größere Verwendung finden wird. Infolgedessen wird E-Geld in der Zukunft voraussichtlich zu einem wichtigen Faktor in der Geldpolitik werden.“, EZB, Jahresbericht 1999, S. 97

⁶⁰ Hahn, a.a.O.(Anm. 11), S. 15-30

⁶¹ „Der herausragenden Rolle der Geldmenge in der geldpolitischen Strategie der EZB wird durch die Bekanntgabe eines Referenzwerts für das Wachstum des weit gefaßten Geldmengenaggregats M3 Ausdruck verliehen.“, EZB, Die Geldpolitik der EZB, 2004, S. 68

⁶² EZB, Pressemitteilung über die Überprüfung des quantitativen Referenzwerts für das Geldmengenwachstum vom 6. Dez. 2001

gegeben.⁶³ Gleichzeitig hat die EZB aber betont, daß die Bekanntgabe des Referenzwertes keine Selbstverpflichtung der EZB begründe, bei Abweichungen des Geldmengenwachstums vom Referenzwert automatisch zu reagieren, obwohl die Entwicklung der Preise mittelfristig von der Entwicklung der Geldmenge abhängig sei.⁶⁴

(c) Die Offenmarktpolitik

Die Offenmarktpolitik ist das wichtigste geldpolitische Instrument der EZB und der nationalen Zentralbanken. Die EZB nimmt als Marktteilnehmer selbst am Geldmarkt teil und steuert die Zinssätze und das Liquiditätsangebot über den Markt. Bei dieser Politik stehen sich die Teilnehmer gleichberechtigt gegenüber, ohne daß die Zentralbank hoheitliche Weisungen erteilen könnte oder müßte. Zur Sicherung der reibungslosen Durchführung der Geldmarktgeschäfte kann der EZB-Rat aber gem. Art. 18.2 ESZB-Satzung allgemeine Grundsätze in der Rechtsform öffentlich-rechtlicher Verordnungen erlassen, welche die erforderlichen Instrumente, Konditionen, Zulassungskriterien und Verfahren bestimmen.⁶⁵ Die Offenmarktpolitik zielt darauf ab, den Marktzins in die gewünschte Richtung zu lenken. Die EZB setzt die Leitzinssätze ihrer Offenmarktgeschäfte einseitig fest und steuert hierdurch den Marktzins. Damit stellt sich die Frage nach der Rechtsnatur der Festlegung der Leitzinssätze. Art. 12.1 Satz 1 ESZB-Satzung spricht insoweit von Entscheidungen. Die festgesetzten Leitzinssätze richten sich aber nicht nur an einen bestimmten Kreis von Adressaten, z.B. die nationalen Zentralbanken, sondern an alle mindestreservepflichtigen Kreditinstitute, die auf Zentralbankgeld angewiesen sind. Die Festsetzung

⁶³ EZB, Pressemitteilung über den quantitativen Referenzwert für das Geldmengenwachstum vom 1. Dez. 1998

⁶⁴ Siehe EZB, Pressemitteilung, a.a.O.(Anm. 62)

⁶⁵ z.B. Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2157/1999 der Europäischen Zentralbank vom 23. Sep. 1999 über das Recht der EZB, bei der Nichterfüllung von Verpflichtungen der Geschäftspartner Sanktionen zu verhängen, ABl.(EG) L 264 vom 12. Okt. 1999, S. 21; Daneben regelt Art. 1 Nr. 26 der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000 die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute als Geschäftspartner, EZB, Durchführung der Geldpolitik im Euro-Währungsgebiet, 2004, S. 43

bestimmter Leitzinssätze erfüllt daher die Voraussetzungen abstrakt genereller Rechtsnormen.⁶⁶ Art. 110 Abs. 1 erster Gedankenstrich EGV und Art. 34. Abs. 1 erster Gedankenstrich ESZB-Satzung ermächtigen die EZB ausdrücklich, auch den Leitzins durch eine Verordnung festzulegen. Der EZB-Rat beschließt aber die Leitzinssätze in der Praxis, ohne sie in eine bestimmte Rechtsform zu kleiden.⁶⁷ Sie gibt ihre Entscheidung in Pressemitteilungen bekannt oder veröffentlicht sie im Internet, ohne sie nachfolgend im Amtsblatt der EZB abzdrukken. Da die EZB bei diesen Verlautbarungen somit keine bestimmte Rechtsform wahrt, sollte man die Festlegung der Leitzinssätze als öffentlichen Rechtsakt eigener Art („Rechtsnorm sui generis“⁶⁸) bewerten.⁶⁹

Aus Art. 12.1 UAbs. 1 ESZB-Satzung geht weiterhin hervor, daß der EZB-Rat nicht nur die Geldpolitik festlegt, sondern auch entscheidet, welche geldpolitischen Instrumente eingesetzt werden sollen. Die EZB setzt daher auch die Leitzinsen durch hoheitlichen Rechtsakt des Gemeinschaftsrechts fest.⁷⁰

Diese Form der Geldpolitik gibt den Regierungen auch keine Gelegenheit, sich auf dem Geldmarkt einzumischen. Das Verfahren sichert den freien und unabhängigen Ablauf der Geschäfte auf dem Geldmarkt und erhält der Zentralbank den erforderlichen Handlungsspielraum.

Die Offenmarktpolitik besteht aus kurzfristigen Refinanzierungsgeschäften, längerfristigen Refinanzierungsgeschäften, Feinsteuerungsoperationen und strukturellen Operationen.

Die kurzfristigen Refinanzierungsgeschäfte sind die wichtigsten Offenmarktgeschäfte. Sie werden auch Hauptrefinanzierungsinstrumente genannt. Ihnen kommt

⁶⁶ Hahn/Häde, Die Zentralbank vor Gericht (Rechtsschutz und Haftung in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion), ZHR 165 (2001), S. 47

⁶⁷ Die EZB teilte beispielsweise am 5. Feb. und am 4. März 2004 mit : „Der EZB-Rat beschließt, den Mindestbietungssatz für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte sowie die Zinssätze für die Spitzenrefinanzierungsfazilität und die Einlagefazilität unverändert bei 2.0%, 3.0% bzw. 1.0% zu belassen.“, Chronik der geldpolitischen Maßnahmen des Euro-Systems, EZB, Monatsbericht 12. 2004, S. 5

⁶⁸ Dazu Hahn/Häde, a.a.O.(Anm. 52), S. 125 Rdnr. 287

⁶⁹ Hahn/Häde, a.a.O.(Anm. 66), S. 47

⁷⁰ I. Baur, Die Haftung der Europäischen Zentralbank, 2001, S. 150 ff.; Stadler, a.a.O.(Anm. 43), S. 154; vgl. Zilioli, nach Art. 109m EG-Vertrag, Satzung ESZB und EZB, Art. 12, in G/T/E, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, S. 3/588 Rdnr. 18

eine Schlüsselrolle zu bei der Liquiditätssteuerung durch Transaktionen, die auf eine Woche befristet⁷¹ sind, und bei der Kennzeichnung des geldpolitischen Kurses. Sie dienen der vorübergehenden Bereitstellung von Liquidität für die Kreditinstitute. Daneben ermöglichen es die langfristigen Refinanzierungsgeschäfte, Mittel mit einer Laufzeit von drei Monaten zu beschaffen. Sie sollen Signale über den geldpolitischen Kurs setzen und die Marktzinsen steuern.⁷²

Feinsteuerungsoperationen in Form definitiver Käufe oder Verkäufe, als Devisenswapgeschäfte oder durch die Hereinnahme von Termineinlagen zielen darauf ab, Liquidität bereitzustellen oder abzuschöpfen. Das Anliegen der strukturellen Operationen bildet demgegenüber die Anpassung der strukturellen Liquiditätsposition des Finanzsektors an die Anforderungen des ESZB.⁷³

(d) Die Ständigen Fazilitäten⁷⁴

Die EZB führt die Geldpolitik nicht nur durch Offenmarktgeschäfte aus, die auf Initiative der Zentralbanken zustande kommen, sondern stellt auch Spitzenrefinanzierungsfazilitäten und die Einlagenfazilität zur Verfügung, die private Kreditinstitute (Banken) nachzufragen pflegen.

Die Spitzenrefinanzierungsfazilität stellt „über Nacht“ also nur für einen Geschäftstag, Liquidität gegen Sicherheiten bereit. Die Einlagenfazilität verschafft den Kreditinstituten dagegen die Gelegenheit, Guthaben über Nacht bei den nationalen Zentralbanken anzulegen.⁷⁵ Der Zinssatz der Spitzenrefinanzierungsfazilität stellt normalerweise die Obergrenze des Tagesgeldsatzes am Geldmarkt dar,

⁷¹ Die befristeten Transaktionen sind Wertpapiergeschäfte mit gleichzeitiger Rückkaufs- (oder Verkaufs-) vereinbarung auf Termin. Das Eigentum an den Wertpapieren wird auf den Gläubiger übertragen und bei der Rückabwicklung des Geschäfts auf den Schuldner zurückübertragen. Zur Rechtsnatur der jeweiligen Verträge bei Offenmarktgeschäften, siehe EZB, Durchführung der Geldpolitik im Euro-Währungsgebiet, 2005, S. 17-23

⁷² EZB, Jahresbericht 2000, S. 66 und Jahresbericht 2002, S. 76

⁷³ EZB, Die einheitliche Geldpolitik in Stufe 3, Sep. 1998, S. 13 ff.; Häde, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 44), S. 1350 Rdnr. 14

⁷⁴ Ständige Fazilitäten gehören zur Offenmarktpolitik im weiteren Sinn.

⁷⁵ EZB, a.a.O.(Anm. 73), S. 21 ff.; Häde, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 44), S. 1350 Rdnr. 16; Kempen, in Streinz (Hrsg.), S. 1312 Rdnr. 11

während die Einlagenfazilität die Untergrenze des Tagesgeldsatzes bildet. Beide Methoden bieten Geld zu relativ nachteiligen Zinsbedingungen im Vergleich zu den Marktzinsen an. Beide Angebote werden daher von den Kreditinstituten nur selten genutzt.⁷⁶ Die Ständigen Fazilitäten bieten in der Praxis eine Absicherung auf dem Geldmarkt, die sich in ihren Wirkungen mit der Funktion des letzten Kreditgebers vergleichen läßt.⁷⁷

(e) Die Mindestreserven

Die EZB kann das Zinsniveau auf dem Geldmarkt außer durch die Offenmarktpolitik und die Bereitstellung ständiger Fazilitäten auch durch die Mindestreservpolitik beeinflussen. Sie kann die in den Mitgliedstaaten niedergelassenen Kreditinstitute zur Verwirklichung ihrer geldpolitischen Ziele verpflichten, Mindestreserven in Höhe von 2% der kurzfristigen Verbindlichkeit der Kreditinstitute auf Konten bei der EZB und den nationalen Zentralbanken zu halten (Art. 19.1 ESZB-Satzung). Die Mindestguthaben der Institute werden zum Satz für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte des Eurosystems verzinst. Die Mindestreserven stabilisieren die Geldmarktzinsen und verstärken das strukturelle Liquiditätsdefizit des Bankensystems.⁷⁸ Die Verpflichtung, eine Mindestreserve zu halten, soll es den Banken aber auch erleichtern, die Auswirkungen zeitweiliger Liquiditätsschwankungen abzufedern und die Liquidität des Eurosystems zu verbessern.

Der EZB-Rat kann Verordnungen⁷⁹ über die Berechnung und Bestimmung des Mindestreservesolls erlassen. Der Anwendungsbereich dieser Vorschriften ist aber nicht eindeutig geregelt. Wenn die Mindestreserve den Zweck haben soll, die

⁷⁶ Der Umfang der Geschäftsabschlüsse betrug durchschnittlich weniger als eine Milliarde Euro von 1999 bis 2000 und zeigt, daß diese Fazilitäten nur als außergewöhnliche Form der Geldbeschaffung genutzt werden.

⁷⁷ Vgl. Einzelheiten bei Ziff. III-3-(2)-2)-(a)

⁷⁸ EZB, Jahresbericht 2000, S. 71

⁷⁹ Der EZB-Rat hat am 12.09.2003 die Verordnungen (EG) Nr. 1745/2003 erlassen. Durch sie wird die Verordnung (EG) Nr. 2531/1998 vom 23. Nov. 1998 über die Auferlegung einer Mindestreservepflicht aufgehoben und ersetzt. Vorrangiges Ziel der neuen Verordnung (EZB/2003/9) ist es, Änderungen des geldpolitischen Handlungsrahmens des Eurosystems umzusetzen, ABl.(EG) L 250 vom 2. Okt. 2003. S. 10; EZB, a.a.O.(Anm. 65), S. 59

Geldmarktsätze zu stabilisieren und eine strukturelle Knappheit der Liquidität im Eurosystem zu gewährleisten, müssen die Vorschriften alle Kreditinstitute erfassen, die sich im Euro-Währungsgebiet niedergelassen haben oder durch Zweigstellen vertreten sind. Deshalb gelten die Mindestreservevorschriften für die Zweigstellen von Kreditinstituten, deren Muttergesellschaften ihren Sitz außerhalb dieses Gebietes haben, ebenso wie für Zweigstellen von Kreditinstituten außerhalb des Gebietes.⁸⁰

Der Rat legt gemäß Art. 19.2 ESZB-Satzung auch die Basis für die Mindestreserven fest und das höchstzulässige Verhältnis zwischen der Basis und den Mindestreserven. Die Basis der Mindestreserve eines Instituts wird aus einzelnen Positionen seiner Bilanz ermittelt. Daher sind die Institute verpflichtet, die reservepflichtigen Bilanzpositionen selbst zu berechnen und den nationalen Zentralbanken im Rahmen der Erhebung der statistischen Daten der EZB zu melden. Das Meldeverfahren legt Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1745/2003 fest. Die EZB und die nationalen Zentralbanken sind berechtigt, die Richtigkeit und die Qualität der erhobenen Daten zu überprüfen. Wenn die entsprechenden Daten nicht rechtzeitig übermittelt werden oder nicht korrekt sind, kann die EZB gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2532/98 des Rates vom 23. Nov. 1998 eine spürbare Sanktion über das Institut verhängen.⁸¹

Bei Unterschreitung des Mindestreservesolls kann die EZB Strafzinsen erheben und sonstige Sanktionen mit vergleichbarer Wirkung aussprechen (Art. 19.1 ESZB-Satzung).⁸²

2) Der Zahlungsverkehr

(a) Die Förderung der Zahlungsverkehrssysteme als maßgebliche Aufgabe der EZB

⁸⁰ EZB, a.a.O.(Anm. 65), S. 59

⁸¹ ABl.(EG) L 318 vom 27. Nov. 1998

⁸² Siehe Verordnung (EG) Nr. 2818/98, Nr. 2531/98; EZB, Durchführung der Geldpolitik im Euro-Währungsgebiet, 2005, S. 14; Smits, a.a.O.(Anm. 54), S. 275 ff.; Stadler, a.a.O.(Anm. 43), S. 202 ff.

Die Förderung der Zahlungsverkehrssysteme ist eine weitere Hauptaufgabe der EZB. Der Zahlungsverkehr steht nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Geldpolitik. Die Stabilität auf dem Geldmarkt ist aber eine der Voraussetzungen für eine erfolgreiche Geldpolitik. Die Währungsunion und der freie Zahlungsverkehr bildeten die ersten praktischen Schritte zu einer Europäischen Union. Sie bleiben daher auch wichtige Voraussetzungen für den Erhalt der Gemeinschaft. Diese Aufgaben obliegen dem ESZB und der EZB.

Die Zahlungsverkehrsrisiken bestehen normalerweise aus dem Kreditrisiko, dem Marktrisiko, dem Liquiditätsrisiko und dem Operativrisiko. Das Kreditrisiko ist die Gefahr des Ausfalls oder der Zahlungsunfähigkeit eines Geschäftspartners im Rahmen einer vertraglichen Vereinbarung. Unter dem Marktrisiko versteht man die Gefahren durch Veränderungen der Zinssätze oder der Wechselkurse. Das Liquiditätsrisiko besteht in der Gefahr, daß eine bestimmte Position auf Grund unzureichender Markttiefe oder auf Grund von Marktstörungen nicht oder nur schwer zum Marktpreis oder nahe daran liquidiert oder glattgestellt werden kann. Unter dem Operativrisiko versteht man mögliche Verluste auf Grund von Systemausfällen, menschlichem Versagen, Verstößen im internen Kontrollwesen, Betrug, Katastrophen oder anderen unvorhergesehenen Ereignissen, die den Betrieb beeinträchtigen.⁸³ Wenn derartige Risiken auf dem Geldmarkt entstehen, verliert die Zentralbank einen Teil ihres Handlungsspielraumes in der Geldpolitik, so daß deren Effizienz abnimmt. Reibungslos funktionierende Zahlungssysteme zählen daher zu den grundlegenden Aufgaben des ESZB. Ihnen müssen sowohl die EZB wie auch die nationalen Zentralbanken die gebührende Beachtung schenken. Deshalb legt das ESZB die rechtlichen Grundlagen für den Zahlungsverkehr fest.

Die EZB und die nationalen Zentralbanken stellen gemäß Art. 3.1 und Art. 22 ESZB-Satzung die Einrichtungen zur Verfügung und erlassen Verordnungen, um effiziente und zuverlässige Verrechnungs- und Zahlungssysteme in der Gemeinschaft und im Zahlungsverkehr mit dritten Ländern zu gewährleisten.

⁸³ EZB, Jahresbericht 1999, S. 62-63

Das ESZB erfüllt seine Verpflichtungen gegenüber dem Zahlungsverkehr mit Hilfe des TARGET-Systems, welches das EWI entwickelt hat. Das TARGET (Transeuropäisches Automatisiertes Echtzeit-Brutto-Express-Überweisungssystem)⁸⁴ ist ein Zahlungssystem, das sich aus den nationalen Echtzeit-Bruttosystemen (RTGS-System)⁸⁵ der Mitgliedstaaten und dem Zahlungsverkehrsmechanismus der EZB zusammensetzt. Das System ermöglicht eine reibungslose Abwicklung grenzüberschreitender Zahlungen in der Gemeinschaft.⁸⁶

Wie oben erwähnt, erläßt der EZB-Rat Leitlinien für die Ausgestaltung der Verrechnungs- und Zahlungsverkehrssysteme durch die nationalen Zentralbanken der teilnehmenden Mitgliedstaaten. Das TARGET wurde innerhalb eines Rechtsrahmens geregelt, der seit dem Beginn der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion gültig war. Das TARGET wurde zwischenzeitlich durch die Leitlinie EZB/1998/NP13 vom 16. Nov. 1998 und die Leitlinie EZB/2000/NP9 ersetzt. Diese Leitlinien wurden wiederum durch die Leitlinie der EZB vom 26. April 2001 über TARGET aufgehoben, die sie im April 2003 und im April 2004 abänderte.⁸⁷ Die geltenden Leitlinien der EZB sind gemäß den Artikeln 12.1 und 14.3 ESZB-Satzung integraler Bestandteil des Gemeinschaftsrechts. Sie werden der Öffentlichkeit daher im Rahmen der Politik zur Verbesserung von Rechtsinstrumenten der EZB bekannt gemacht.

Die Bankinstitute, die den Bankenkoordinierungsrichtlinien unterliegen, und die anderen teilnehmenden Kreditinstitute müssen nach den Leitlinien für die Benutzung von TARGET bestimmte Voraussetzungen erfüllen.

Die Nutzung des Systems ist vertraglich zwischen den Zentralbanken (RTGS)

⁸⁴ Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer

⁸⁵ Real-Time Gross Settlement : Belgien (ELLIPS), Deutschland (RTGS-plus), Griechenland (HERMES), Spanien (SLBE), Frankreich (TBF), Irland (IRIS), Italien (BIREL), Luxemburg (LIPS-Gross), Niederlande (TOP), Österreich (ARTIS), Portugal (SPGT) und Finnland (BoF-RTGS), ABl. L 205 vom 09.06.2004, S. 4

⁸⁶ Zum TARGET-System siehe www.ecb.int/paym/target/html

⁸⁷ ABl.(EG) L 140/72 vom 24.05.2001; ABl.(EG) L 113/10 vom 07.05.2003 (Wesentliche Änderung : TARGET-Ausgleich); ABl.(EG) L 205/1 vom 09.06.2004 (Wesentliche Änderungen : 1) Anschluss der RTGS-Systeme der Mitgliedstaaten, die den Euro nicht eingeführt haben an TARGET; 2) Bedingungen für Ausgleichszahlungen; 3) Verwaltungspauschale; 4) Ausgleich für beitretende TARGET-Teilnehmer).

und den Geschäftspartnern geregelt. Die EZB verwaltet und fördert das gesamte Zahlungsverkehrssystem im Eurosystem. Sie haftet deshalb dafür, daß das System reibungslos funktioniert. Eine Haftungsgrundlage für Schäden, die durch die Amtsführung der EZB entstanden sind, ergibt sich aus Art. 288 Abs. 2 und 3 EGV. Danach haftet die EZB nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die in allen Mitgliedstaaten gelten. Ihre Haftung kann sich aus einer fehlerhaften TARGET-Leitlinie, einer fehlerhaften TARGET-Verordnung oder auch aus Aufsichtsverschulden ergeben.⁸⁸

Die EZB und das ESZB unterstützen außerdem die Wertpapierabrechnungs- und Abwicklungssysteme, die einen Teilbereich der Zahlungsverkehrssysteme darstellen. Wertpapiergeschäfte können auch den Geldmarkt beeinträchtigen. Störungen in diesem Teilbereich der Abrechnungs- und Abwicklungssysteme können daher die Abwicklung des gesamten Zahlungsverkehrs beeinträchtigen. Darüber hinaus hat die EZB in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss für Wertpapieraufsicht (CESR), der auf europäischer Ebene für die Regulierung und die Überwachung von Wertpapierabrechnungs- und Abwicklungssystemen zuständig ist, Standards für die Abrechnung und Abwicklung von Wertpapiergeschäften beschlossen.

Die finanzielle Integration des erweiterten Eurogebietes ließ es erforderlich werden, das weitere Zahlungsverkehrssystem TARGET 2 zu entwickeln. TARGET 2 entspricht den Anforderungen der Geschäftsteilnehmer wesentlich besser und erbringt kostenorientierte nützliche Dienstleistungen. Die Förderung und Verwaltung des Zahlungsverkehrssystems TARGET 2 gehört noch zu den Aufgaben der nationalen Zentralbanken.

In anderen Ländern hat sich die Funktion der Zentralbank als letzter Kreditgeber („The Lender of Last Resort“ / LOLR) als weitere Maßnahme zur Sicherung des reibungslosen Zahlungsverkehrs bewährt. Die Funktion des letzten Kreditgebers sichert im Falle schwerer temporärer Liquiditätskrisen („illiquid but solvent“) die Zahlungsfähigkeit des gesamten Bankensystems und verhindert hierdurch dessen

⁸⁸ I. Baur, a.a.O.(Anm. 70), S. 203

Zusammenbruch.⁸⁹ Im amerikanischen Bankensystem nimmt die Zentralbank (Federal Reserve System / FED) diese Funktion wahr.⁹⁰ Der EG-Vertrag äußert sich zur Funktion der EZB als letzter Kreditgeber nicht.⁹¹ Es ist umstritten, ob die allgemein gehaltene Aufzählung der Geschäftsfelder der EZB in Art. 18.1 ESZB-Satzung die Funktion des letzten Kreditgebers umfaßt. Die herrschende Meinung vertritt die Auffassung, daß sich die aufgezählten Geschäftsfelder nur auf die Stabilität der Zahlungsverkehrssysteme beziehen.

Die EZB überläßt die Sicherung der Zahlungsfähigkeit der nationalen Bankensysteme daher den einzelnen Zentralbanken. Sie besitzt auch die erforderlichen Aufsichtsbefugnisse nicht, um auszuschließen, daß einzelne Banken im Vertrauen auf eine etwaige Liquiditätsgarantie durch die EZB bewußte Risiken eingehen („Moral Hazard“). Zur Vorbeugung gegen Liquiditätskrisen gewinnt deshalb ein hochentwickeltes Bankenaufsichtssystem und dessen enge Zusammenarbeit mit den Zentralbanken ausschlaggebende Bedeutung. Es mag zweifelhaft sein, ob die bisher erreichte Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden im Bereich des ESZB ausreichen würde, um diesen Anforderungen im Krisenfall wirklich gerecht zu werden.⁹² In der Theorie lassen sich die Anforderungen an die Zusammenarbeit leicht formulieren.⁹³ Indessen würden schon die notwendigen Vereinbarungen auf erhebliche Vorbehalte und Hindernisse stoßen, von der praktischen Umsetzung ganz zu schweigen.

⁸⁹ Rochet/Vives, Coordination Failures and the Lender of Last Resort (Was Bagehot Right After all ?), HWWA (Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv), Diskussionspapier, 2. 2002, S. 1 ff.

⁹⁰ M. Goodfriend, The Role of a Regional Bank in System of Central Banks, Federal Reserve Bank of Richmond Quarterly Volume 87/3, 2001, S. 19

⁹¹ Diese Funktion wäre wegen der Absicherung des letzten Kreditgebers gegen bewußt eingegangene Risiken („Moral Hazard“) durch die Aufgaben der EZB gedeckt. Smits nennt es eine konstruktive Mehrdeutigkeit („constructive ambiguity“), Smits, a.a.O.(Anm. 54), S. 270; vgl. Heun, a.a.O.(Anm. 44), S. 870

⁹² Erforderlich wäre ein ständiger und umfangreicher Informationsaustausch zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden und der EZB sowie ein ausgearbeiteter Krisenreaktionsplan, der die bedingungslose Zusammenarbeit der EZB und der nationalen Zentralbanken ohne weitere Verhandlungen gewährleisten würde.

⁹³ Vgl. Aglietta, A Lender of Last Resort for Europe, CEPII, documents de travail Nr. 99-12, S. 20-23

(b) Die Kompetenzverteilung zwischen der EZB und den nationalen Zentralbanken

Die grundlegende Aufgabe des ESZB, die Zahlungsverkehrssysteme zu fördern, wird nach dem Prinzip der Dezentralisation sowohl von der EZB als auch von den nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten erfüllt. Nach Art. 3.1 und Art. 22 ESZB-Satzung können die EZB und die nationalen Zentralbanken zu diesem Zweck gleichermaßen Einrichtungen zur Verfügung stellen und Verordnungen erlassen.⁹⁴ Die Kompetenzen der EZB und der nationalen Zentralbanken bleiben vorerst voneinander abgegrenzt. Die EZB bietet die Teilnahme an den Zahlungsverkehrssystemen auf der EU-Ebene an, während die einzelnen Zentralbanken die nationalen innerstaatlichen Aufgaben im Rahmen des Zahlungsverkehrs wahrnehmen. Obwohl die verschiedenen nationalen Zahlungsverkehrssysteme durch die Leitlinien zur reibungslosen Abwicklung grenzüberschreitender Zahlungen in die Gemeinschaft integriert sind, beruht der nationale Zahlungsverkehr (RTGS) noch auf nationalen Regelungen und Verträgen mit den Geschäftspartnern, zumal sich die Konten der Geschäftspartner im Zuständigkeitsbereich der nationalen Zentralbanken befinden.⁹⁵ Die nationalen Zentralbanken als Bestandteil des ESZB müssen nationale staatliche Aufgaben nur noch in den Bereichen wahrnehmen, die von der EZB bislang nicht übernommen worden sind.⁹⁶ Nur in diesem Umfang benötigen die nationalen Zentralbanken bei der Umsetzung der Rechtsvorschriften und Weisungen der EZB noch einen eigenen Umsetzungsspielraum.

3) Die Wechselkurspolitik

⁹⁴ I. Baur, a.a.O.(Anm. 70), S. 88; ähnlich Schill, in Lenz (Hrsg.), EU- und EG Vertrag, Kommentar, 3. Aufl., 2003, S. 1227 Rdnr. 5

⁹⁵ Louis, The Economic and Monetary Union : Law and Institutions, CMLR 41, 2004, S. 591

⁹⁶ Smits, Art. 105 EG, in Groeben/Schwarze (Hrsg.), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2003, S. 129; Stellungnahme der EZB vom 25. Mai 2001, S. 10

Der Außenwert einer Währung beeinflusst die Preisentwicklung auf dem Binnenmarkt. Das Wechselkursverhalten mag daher die Preisstabilität als vorrangiges Ziel des ESZB und der EZB beeinträchtigen. Die Wechselkurspolitik bildet also einen wichtigen Teil der Geldpolitik.⁹⁷

Sie gehört aber nicht zu den Aufgaben der EZB, sondern des ECOFIN-Rates (Art. 111 Abs. 1 EGV). Die EZB besitzt nach Art. 111 EGV aber wesentliche Mitwirkungsrechte im Bereich der Wechselkurspolitik des Rates. Nach Art. 3.1 ESZB-Satzung führen die EZB und die nationalen Zentralbanken die Devisengeschäfte durch. Außerdem verwaltet die EZB gem. Art. 23 und 30 ESZB-Satzung einen Teil der offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten.

(a) Die Aufteilung der Funktionen bei der Durchführung der Wechselkurspolitik

Vor der Entstehung des ESZB waren die Zentralbanken der Mitgliedstaaten für die Stabilität ihrer Währungen zuständig, während die Regierungen die Grundsätze der Wechselkurspolitik bestimmten. Mit dem Beginn der dritten Stufe der WWU wurde die Geldpolitik der EZB übertragen. Der EGV weist die Kompetenz für die Wechselkurspolitik in Art. 111 EGV dem ECOFIN-Rat und der EZB zu, läßt jedoch die Einzelheiten der Zusammenarbeit zwischen dem Rat und der EZB offen.⁹⁸ Die maßgebliche Verantwortung für die Wechselkurspolitik trägt der ECOFIN-Rat. Der Vorsitzende des ECOFIN-Rates vertritt die Auffassungen der EU-Minister zu den Wechselkursfragen gegenüber internationalen Stellen und der Öffentlichkeit,

⁹⁷ I. Baur, a.a.O.(Anm. 70), S. 230; Reumann, Die Europäische Zentralbank, 2000, S. 190

⁹⁸ In der Praxis besteht ein Verfahren, das die differenzierte Kompetenzverteilung zwischen ECOFIN-Rat/Eurogruppe und EZB berücksichtigt. Die Eurogruppe ist ein informelles Gremium, das im Dez. 1997 auf der Tagung des europäischen Rates in Luxemburg ins Leben gerufen wurde. In der Eurogruppe treffen sich die Wirtschafts- und Finanzminister der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zur Erörterung von Fragen, die „im Zusammenhang mit ihrer gemeinsam getragenen besonderen Verantwortung für die gemeinsame Währung stehen“, Deutsche Bundesbank, a.a.O.(Anm. 24), S. 34

während der Präsident der EZB für das Eurosystem spricht.⁹⁹

Der Vertrag ermächtigt den ECOFIN-Rat durch Art. 111 Abs. 1 EGV, mit dritten Ländern auf Empfehlung der EZB oder der Kommission und nach Anhörung der EZB förmliche Vereinbarungen über Wechselkurssysteme zu treffen. Dabei hat er sich um einen Konsens zu bemühen, der mit dem Ziel der Preisstabilität in Einklang steht. Solche Vereinbarungen tragen der Unabhängigkeit der EZB Rechnung und stehen mit den vorrangigen Zielen des ESZB in Einklang.

Der ECOFIN-Rat stellt entweder auf Empfehlung der Kommission und nach Anhörung der EZB oder auf Empfehlung der EZB „allgemeine Orientierungen für die Wechselkurspolitik“ gegenüber den Währungen dritter Länder auf, die außerhalb der vereinbarten Wechselkurssysteme stehen (Art. 111 Abs. 2 EGV). Diese allgemeinen Orientierungen beschränken sich grundsätzlich auf generelle Zielvorgaben für die Entwicklung der Währungsparitäten. Sie enthalten keine konkreten Richtwerte oder genauer abgesteckte wechselkurspolitische Ziele.

Die Orientierungen dürfen auch die vorrangige Aufgabe des ESZB nicht beeinträchtigen, die Preisstabilität zu gewährleisten.¹⁰⁰ Diese Vorschrift unterstreicht die Ratgeberfunktion der EZB.¹⁰¹ Der Rat hat danach die wechselkurspolitischen Vereinbarungen oder Entscheidungen jeweils im Einvernehmen mit der EZB zu treffen.¹⁰²

Bei der Durchführung der Wechselkurspolitik verfügt die EZB über umfangreiche Aufgaben und Befugnisse. Wie bereits erwähnt, führt die EZB nach Art. 105 Abs. 1 EGV und Art. 3.1 ESZB-Satzung die Devisengeschäfte durch und verwaltet nach Art. 23.1 ESZB-Satzung die Währungsreserven der Mitgliedstaaten. Sie hat somit im Rahmen allgemeiner Orientierungen im Sinne von Art. 111 Abs. 3 EGV einen unabhängigen Handlungsspielraum.

⁹⁹ Deutsche Bundesbank, a.a.O.(Anm. 24), S. 74

¹⁰⁰ Hahn, Der Vertrag von Maastricht als völkerrechtliche Übereinkunft und Verfassung, 1992, S. 76; Stadler, a.a.O.(Anm. 43), S. 173

¹⁰¹ Smits, a.a.O.(Anm. 54), S. 376 f.; Europe, Document No. 1669/1670, 8. Dec. 1990, S. 3

¹⁰² Hahn, Die Einflußnahme der Europäischen Währungsunion auf Wechselkurse, in FS. Oppermann, 2001, S. 619; Stadler, a.a.O.(Anm. 43), S. 172

Es gehört zu den Grundsätzen des EG-Vertrages, daß die einheitliche Geld- und Wechselkurspolitik vorrangig das Ziel der Preisstabilität verfolgen soll (Art. 4 Abs. 2 EGV). Vereinbarungen über die Wechselkurse stehen daher gem. Art. 111 Abs. 1 EGV unter diesem Vorbehalt. Der Rat bestätigte am 12. und 13. Dez. 1997 in Luxemburg noch einmal ausdrücklich, daß „die allgemeinen Orientierungen stets die Unabhängigkeit des ESZB respektieren und mit dem vorrangigen Ziel des ESZB, die Preisstabilität zu gewährleisten, vereinbar sein sollen“.¹⁰³ Aber diese Regeln und diese EntschlieÙung dürfen Konflikte über die Wechselkurspolitik zwischen dem ECOFIN-Rat und der EZB in der Praxis nicht unterbinden. Bei den Wechselkursbestimmungen kann die EZB ihre Auffassung nur im AnhörungsprozeÙ geltend machen und darf nicht mit dem ECOFIN-Rat entscheiden. Obwohl der Rat Wechselkursvereinbarungen erst nach Anhörung der EZB abschließt, besteht die Gefahr, daß die Finanzresorts die Wechselkurspolitik nach ihren Vorstellungen bestimmen, wenn die Ministerien und die EZB die wirtschaftliche Lage unterschiedlich beurteilen. Die Mitwirkungsrechte der EZB beim Aufstellen allgemeiner Orientierungen sollen dieser Gefahr entgegenwirken und sie unterbinden oder zumindest verringern.

Die EZB kann gegen ein vom Rat abgeschlossenes Abkommen im Bereich der Wechselkurspolitik eine Nichtigkeitsklage zum EuGH erheben, wenn das Abkommen ihr vorrangiges Ziel verletzt, die Preisstabilität zu erhalten (Art. 4 Abs. 2 und Art. 111 Abs. 1 EGV). Das Gericht würde dann die Rechtmäßigkeit des Abkommens selbst überprüfen.¹⁰⁴ Es kann im Falle einer Nichtigkeitsklage auch die Verwaltungsabkommen des Rates auf fehlerhaftes Verfahren bei der Bestimmung der Wechselkurspolitik überprüfen, wenn sie nach seiner Auffassung unzulässigerweise abgeschlossen worden sind.¹⁰⁵ Klagegegenstand wäre die Verhaltensweise, die den Abschluß des Abkommens herbeiführte.¹⁰⁶

¹⁰³ Siehe Bulletin der EU 12-1997 (Anlage 1)

¹⁰⁴ Tomuschat, Art. 228, in G/T/E (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag Artikel 210-248 EGV, 5. Aufl. 1997, S. 5/517 Rdnr. 84; vgl. EuGH - Gutachten 1/75, Lokale Kosten - Slg. 1975, 1355 (1361)

¹⁰⁵ Vgl. EuGH-Frankreich/Kommission, C-327/91 - Slg. 1994, I-3666 (3672)

¹⁰⁶ Tomuschat, a.a.O.(Anm. 104), S. 5/517 Rdnr. 84

Im Gegensatz zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit solcher Vorgänge übt der EuGH bei dem Überprüfen von Prognoseentscheidungen des EU-Rates und sonstiger zuständiger Organe Zurückhaltung.¹⁰⁷ Denn beim Abschätzen der zukünftigen Entwicklung der Wechselkurse haben die zuständigen Organe im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens einen weiten Beurteilungsspielraum.¹⁰⁸ Der Vertrag hat dem Rat und der EZB diese Aufgaben übertragen, weil sie die besten Voraussetzungen für das Beurteilen komplexer wirtschaftlicher Situationen und Sachverhalte und die weiteste einschlägige Erfahrung besitzen dürften. Sie tragen daher auch die Verantwortung für ihre Entscheidungen. Aus diesem Grunde kann das Gericht Prognoseentscheidungen nicht voll überprüfen. Das Gericht beschränkt seine Rechtmäßigkeitskontrolle sonach darauf, ob die zuständigen Organe die Grenzen ihres Beurteilungsspielraumes offensichtlich überschritten haben, indem sie etwa sachfremde Erwägungen angestellt haben.

(b) Devisengeschäfte und Verwaltung der Währungsreserven

Die EZB und die nationalen Zentralbanken führen nach Maßgabe der Vereinbarungen und der allgemeinen Orientierungen nach Art. 111 EGV die Devisengeschäfte und Devisenmarktinterventionen durch, um den Wechselkurs des Euro zu stabilisieren. Starke Devisenzuflüsse können die Geldmenge auf den Geldmärkten beeinflussen und inflationäre Tendenzen verursachen. Um die Preisstabilität zu sichern, setzt die Zentralbank daher gegebenenfalls ihre Währungsreserven für Devisenmarktinterventionen und Devisengeschäfte ein, um einen angemessenen Eurokurs zu erreichen.

¹⁰⁷ Reumann, a.a.O.(Anm. 97), S. 225; Endler, Europäische Zentralbank und Preisstabilität, 1998, S. 520

¹⁰⁸ In einem Urteil über die Bewertung von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Bundesrepublik hat das Bundesverfassungsgericht zu Prognosebeurteilungen entschieden : „Bei der Beurteilung, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht, und bei der Einschätzung, ob eine erhöhte Kreditaufnahme zu ihrer Abwehr geeignet ist, steht dem Haushaltsgesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu“, BVerfGE 311/79; vgl. BVerfGE 57/78

Alle Devisengeschäfte sollen im Einklang mit den Leitlinien¹⁰⁹ und den Entscheidungen des EZB-Rates ausgeführt werden (Art. 105 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich EGV, Art. 111 EGV und Art. 12.1 ESZB-Satzung). Der Begriff der Devisen umfaßt neben den Fremdwährungen alle Wertpapiere und sonstigen Vermögenswerte, die auf fremde Währungen oder Rechnungseinheiten lauten, unabhängig von deren Ausgestaltung (Art. 23 ESZB-Satzung). Sowohl die EZB als auch die nationalen Zentralbanken können freilich innerhalb der Leitlinien und Weisungen der EZB Devisengeschäfte ausführen und Fremdwährungen ankaufen und verkaufen. Die Devisengeschäfte umfassen Tagesgeschäfte, die als traditionelle Aufgaben der Notenbanken mit den offiziellen Währungsreserven durchgeführt werden und Interventionen auf den Devisenmärkten, die für das Hauptziel der Preisstabilität erforderlich sind oder dazu beitragen.

Als weitere Aufgabe gemäß Art. 30 und 31 ESZB-Satzung halten und verwalten die EZB und die nationalen Zentralbanken die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten. Die nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten haben die EZB mit Währungsreserven in Höhe von rund 50 Milliarden Euro ausgestattet. Die Beiträge der einzelnen nationalen Zentralbanken entsprechen ihrem jeweiligen Anteil am gezeichneten Kapital der EZB. Die EZB kann Währungsreserven maximal bis zu einer Höhe von 100 Mrd. Euro einfordern. Sie vermag von den nationalen Zentralbanken über den in Art. 30.1 ESZB-Satzung festgelegten Betrag hinaus die Einzahlung weiterer Währungsreserven bis zu einem Gegenwert von weiteren 50 Mrd. Euro zu fordern, sofern ein Bedarf an entsprechenden Währungsreserven besteht.¹¹⁰ Diese Forderung unterliegt gemäß Art. 30.4 ESZB-Satzung den

¹⁰⁹ Leitlinie der EZB vom 03.02.2000 über die Verwaltung von Währungsreserven der EZB durch die nationalen Zentralbanken sowie über die Rechtsdokumentation bei Geschäften mit den Währungsreserven der EZB, ABl.(EG) 2000 Nr. L 207/24; Änderung der Leitlinie der EZB vom 11.03.2005 ABl.(EG) Nr. L 109/107

¹¹⁰ Die nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten haben die EZB mit Währungsreserven in Höhe von rund 50 Milliarden Euro ausgestattet. Dieser Betrag wurde aber zunächst gesenkt, um den Anteil der Staaten am Kapitalschlüssel der EZB zu berücksichtigen, die noch nicht an der Währungsunion teilnehmen. Gemäß Art. 30.4 ESZB-Satzung wurde der Beitrag später durch die Verordnung (EG) Nr. 1010/2000 des Rates vom 8. Mai 2000 über die Einforderung weiterer Währungsreserven durch die Europäische Zentralbank angehoben, Smits, in Groeben/Schwarze (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 96), S. 127 Rdnr. 41

Bedingungen, die der Rat gemäß Art. 42 ESZB-Satzung festlegt. Unter Währungsreserven sind hier die „offiziellen Währungsreserven“ der teilnehmenden Mitgliedstaaten zu verstehen, die von den nationalen Zentralbanken gehalten werden, die in Währungen, Rechnungseinheiten oder Gold berechnet werden oder diese umfassen, ausgenommen die Währungen der Mitgliedstaaten, der Euro, IWF-Reserveposition und Sonderziehungsrechte.¹¹¹

Der Begriff: „Währungsreserven zu halten“, setzt nicht voraus, daß die Mitgliedstaaten ihr Eigentum an den Währungsreserven auf die EZB übertragen. Es genügt, daß die Währungsreserven bei fortbestehender Währungshoheit der Mitgliedstaaten rechtlich gebunden bleiben.¹¹²

Die nationalen Zentralbanken benötigen für Transaktionen mit ihren Währungsreserven, die über einen bestimmten Betrag hinausgehen, die Zustimmung der EZB, um sicherzustellen, daß diese Transaktionen mit der Wechselkurs- und Währungspolitik der Gemeinschaft übereinstimmen (Art. 31.2 ESZB-Satzung). Zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen gegenüber internationalen Organisation wie dem IWF können die nationalen Zentralbanken Geschäfte mit ihren Währungsreserven auch ohne Zustimmung der EZB abschließen (Art. 31.1 ESZB-Satzung).

Außerdem berührt die Zuständigkeit des ESZB für die offiziellen Währungsreserven das Recht der Regierungen der Mitgliedstaaten nicht, Arbeitsguthaben in Fremdwährungen zu halten und zu verwalten (Art. 3.2 ESZB-Satzung). Die Höhe der Arbeitsguthaben und das Verfahren bei ihrer Verwaltung und Verwendung haben weder der Vertrag noch die ESZB-Satzung bisher geregelt. Deswegen können die Mitgliedstaaten vorerst Arbeitsguthaben in Fremdwährungen in unbestimmter Höhe halten und verwalten. Die Arbeitsguthaben sind freie Devisenguthaben, welche die Mitgliedstaaten für Transaktionen mit dritten Staaten oder Staaten verwenden, die sich noch nicht in vollem Umfang an der Währungsunion beteiligt haben.¹¹³

¹¹¹ Art. 1 Verordnung (EG) Nr. 1010/2000 des Rates vom 8. Mai 2000 über die Einforderung weiterer Währungsreserven durch die Europäische Zentralbank, ABl.(EG) Nr. L 115 vom 16. Mai 2000

¹¹² Kempen, a.a.O.(Anm. 31), S. 1312 Rdnr. 14; Zimmermann, a.a.O.(Anm. 43), S. 119; Pernice, in Grabitz/Hilf (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, Art.105, Rdnr. 15

¹¹³ Smits, in Groeben/Schwarze (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 96), S. 128 Rdnr. 44

4) Die Haftung der EZB und ihrer Bediensteten gem. Art. 288 Abs. 2 und 3 EGV bei der Ausübung ihrer Amtspflichten

Gemäß Art. 288 Abs. 2 EGV haftet die Gemeinschaft für Schäden, die ihre Organe oder Bediensteten durch ihre Amtstätigkeit außervertraglich verursachen nach den Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Diese Anspruchsvoraussetzungen gelten nach Art. 288 Abs. 3 EGV für die EZB oder ihre Bediensteten in gleicher Weise. Eine fehlerhafte Amtstätigkeit der EZB kann etwa in Betracht kommen bei der Festlegung von Mindestreserven, bei den Maßnahmen der Refinanzierungspolitik, der Leitung des TARGET oder der Verhängung von Sanktionen.^{114 / 115}

Die Haftung setzt nach der Rechtsprechung des EuGH und des EuG voraus, „daß die dem Organ vorgeworfene Handlung rechtswidrig und tatsächlich ein Schaden eingetreten ist sowie, daß zwischen der Handlung und dem behaupteten Schaden ein ursächlicher Zusammenhang besteht.“¹¹⁶ Die rechtswidrige Verletzung von Amtspflichten muß somit für den eingetretenen Schaden kausal geworden sein.

Rechtswidrig ist eine Amtshandlung, die gegen eine Rechtsnorm des Gemeinschaftsrechts verstößt. Die Abweichung von der bisherigen Verwaltungsübung reicht nicht aus. Wenn eine wirtschaftspolitische Ermessensentscheidung Gegenstand einer Amtspflichtverletzung gewesen sein soll, verlangen die Gerichte in ständiger Rechtsprechung „eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen¹¹⁷, dem Schutz des einzelnen dienenden Rechtsnorm“.¹¹⁸ Eine „hinreichend qualifizierte Rechtsverletzung“ liegt nach der Rechtsprechung vor,

¹¹⁴ Vgl. I. Baur, a.a.O.(Anm. 70), S. 143 ff.

¹¹⁵ Ähnlich v. Bogdandy, in Grabitz/Hilf (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, Art. 288 Rdnr. 120

¹¹⁶ EuGH, Rs. C-146/91 (KYDEP/Rat und Kommission), Slg. 1994, I-4199, 4231 Rdnr. 19; EuG, Rs. T-390/94 (Schröder/Kommission), Slg. 1997, II-501, 518 Rdnr. 50

¹¹⁷ Höherrangige Rechtsnormen sind „solche des Primärrechts einschließlich der allgemeinen Rechtsgrundsätze (z.B. Verhältnismäßigkeit, Ermessensgebrauch, Gleichbehandlung, Vertrauensschutz, rechtliches Gehör) und vor allem der Gemeinschaftsgrundrechte“, Ruffert, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., 2002, S. 2418 Rdnr. 12

¹¹⁸ EuGH, C-37/90 (Mulder/Rat und Kommission), Slg. 1992, I-3061, 3131 Rdnr. 12; EuG, Rs. T-167/94 (Nölle/Rat und Kommission), Slg. 1995, II-2589, 2611 Rdnr. 51

wenn das Gemeinschaftsorgan seine Befugnisse „offenkundig und erheblich“¹¹⁹ überschritten hat. Die Haftung für administratives Unrecht setzt weniger erschwerende Umstände voraus.

Die EZB ist für etwaige Klagen auf Schadenersatz passiv legitimiert, weil sie im Gegensatz zum ESZB eigene Rechtspersönlichkeit besitzt. Außerdem ist sie eine unabhängige Einrichtung der Gemeinschaft mit eigenem Haushalt und eigenen Finanzmitteln. Schließlich ist ihre Haftung für Schäden, die sie oder ihre Bediensteten verursachen, durch Art. 288 Abs. 3 EGV ausdrücklich vorgesehen.¹²⁰ Sie besitzt auch die erforderlichen Finanzmittel, um etwaige Schäden auszugleichen.

Für Klagen auf Schadenersatz gegen die EZB ist gemäß Art. 235 EGV der EuGH zuständig. Fraglich ist jedoch, ob diese Zuständigkeit ausschließlich ist. Die Verweisung derartiger Streitsachen an nationale Gerichte soll jedenfalls dann unzulässig sein, wenn die Entscheidung die Auslegung von Gemeinschaftsrecht voraussetzt.¹²¹ Der Beschluß vom 24.10.1988 über die Errichtung eines Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften begründet die Zuständigkeit dieses Gerichts für alle Klagen natürlicher oder juristischer Personen.¹²²

5) Die Rechtsnatur der geldpolitischen Maßnahmen und der Rechtsschutz durch Nichtigkeitsklage gem. Art. 230 und 231 EGV gegen die EZB

Die Maßnahmen der EZB zur Erfüllung ihrer geldpolitische Aufgaben gem. Art. 105 Abs. 2 EGV unterliegen der richterlichen Kontrolle des EuGH. Denn der EuGH überwacht gem. Art. 230 und 231 EGV auch die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen

¹¹⁹ EuG, Rs. T-472/93, Slg. 1995, II-421, Rdnr. 43 (Campo Ebro/Rat); Rs. T-572/93, Slg. 1995, II-2025, Rdnr. 34 (Odigitria/Rat und Kommission); Rs. T-167/94, Slg. 1995, II-2589 Rdnr. 51 (Nölle/Rat und Kommission)

¹²⁰ Hahn/Häde, a.a.O.(Anm. 66), S. 59 ebenso Gilsdorf/Niejahr, in Groeben/Schwarze (Hrsg.), Art. 189-Art. 314 EGV Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6 Aufl., 2004, S. 1406 Rdnr. 17; v. Bogdandy, in Grabitz/Hilf (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 288, Rdnr. 120; I. Baur, a.a.O.(Anm. 70), S. 251; Die Gegenansicht vertritt die Auffassung, daß nur die EG für die EZB hafte und nicht die EZB selbst, siehe Weiß, Kompetenzverteilung in der Währungspolitik und Außenvertretung des Euro, EuR, 2002 (Heft 2), S. 169

¹²¹ Hahn/Häde, a.a.O.(Anm. 66), S. 59

¹²² ABl.(EG) Nr. L 319/1 vom 25.11.1998

der EZB bei Klagen wegen ihrer Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des EGV oder einer Rechtsnorm, die bei seiner Durchführung anzuwenden war, sowie wegen Ermessensmißbrauchs. Gegenstand einer Nichtigkeitsklage können nicht nur Rechtsakte gem. Art. 110 EGV sein, sondern alle Handlungen mit Außenwirkungen, die „verbindliche Rechtswirkungen ... erzeugen“¹²³. Klageberechtigt sind neben den Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedstaaten alle natürlichen oder juristischen Personen. Damit werden grundsätzlich sind alle hoheitlichen Maßnahmen, die verbindliche Rechtswirkungen entfalten, der rechtlichen Überprüfung zugänglich. Das Rechtsschutzinteresse natürlicher oder juristischer Personen hat der EuGH aber dahingehend eingeschränkt: „Eine natürliche oder juristische Person kann jedoch nur dann geltend machen, durch eine normative Handlung individuell betroffen zu sein, wenn die fragliche Handlung sie wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder tatsächlicher, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt.“¹²⁴

Es ist deshalb fraglich, ob sich die betroffenen Kreditinstitute bei Offenmarktoperationen gegen die Festsetzung von Leitzinssätzen wehren können. Die Begründung einer Rechtsverletzung durch geldpolitische Maßnahmen dürfte nämlich schwierig werden. Die EZB besitzt bei ihren geldpolitischen Prognoseentscheidungen einen weiten Ermessensspielraum. Außerdem hat sie die eingehendsten Sachkenntnisse und die umfassendsten Erfahrungen bei der Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte und Zusammenhänge. Aus diesem Grund muß der Kläger hohe Anforderungen erfüllen, wenn er der EZB einen Mißbrauch ihres Ermessens nachweisen will. Der Gerichtshof würde sich auch

¹²³ „... alle Maßnahmen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen, welche die Interessen des Klägers durch einen Eingriff in seine Rechtsstellung beeinträchtigen.“, EuGH, Rs. 60/81 (IBM/Kommission), Slg. 1981, 2639, 2651 Rdnr. 9; „...die Nichtigkeitsklage ist gegen alle Handlungen der Organe - ungeachtet ihrer Rechtsnatur oder Form - gegeben, die dazu bestimmt sind, Rechtswirkungen zu erzeugen.“, EuGH, Rs. C-135/93 (Spanien/Kommission), Slg. I-1651, 1679 Rdnr. 20; siehe Hahn/Häde, a.a.O.(Anm. 66), S. 41-43; vgl. Borowski, Die Nichtigkeitsklage gem. Art. 230. Abs. 4 EGV, EuR, Heft 6 (2004), S. 881

¹²⁴ EuG, Rs. T-207/97 (Berthu/Rat), Slg. 1998, II-509, 518 Rdnr. 23; EuG, Rs. T-2/93 (Air France/ Kommission), Slg. 1994, II-323, 340 Rdnr. 42; siehe Hahn/Häde, a.a.O.(Anm. 66), S. 43; vgl. Borowski, a.a.O. (Anm. 123), S. 890-892

schwer tun, die gesamte Prognoseentscheidung zu überprüfen. Eine Nichtigkeitsklage gegen die Festsetzung bestimmter Leitzinssätze dürfte in der Praxis daher kaum Erfolg versprechen.¹²⁵

Der EZB-Rat stellt gemäß Art. 18.2 ESZB-Satzung zur Verminderung des Geschäftsrisikos bei Offenmarktgeschäften und der Teilnahme am TARGET-System allgemeine Grundsätze in der Rechtsform von Verordnungen, Leitlinien oder Weisungen auf, durch die er die erforderlichen Zulassungskriterien und Verfahren näher bestimmt. In diesem Falle richten sich die Verordnungen in allen ihren Teilen unmittelbar an alle Mitgliedstaaten, welche die einheitliche Währung eingeführt haben (Art. 110 Abs. 2 i.V.m. Art. 122 Abs. 3 und 4 EGV). Deshalb werden Kreditinstitute kaum eine individuelle Betroffenheit nachweisen können, die sie aus dem Kreis der übrigen Kreditinstitute heraushebt. Nichtigkeitsklagen gegen diese Verordnungen wären daher im Regelfalle unzulässig. Nur die Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane könnten als privilegierte Kläger dagegen Klage erheben, wenn sie in ihren Rechten verletzt wären. Im Gegensatz zu den Verordnungen richten sich die Leitlinien und Weisung nur an das Direktorium und die nationalen Zentralbanken. Sie sind auch nur für diese verbindlich. Es ist deshalb zweifelhaft, ob Leitlinien oder Weisungen jemals Gegenstand einer Nichtigkeitsklage werden können. Obwohl sie nur interne Rechtsakte sind, haben sie doch oft erhebliche tatsächliche Auswirkungen auf die Tätigkeit der Kreditinstitute und können diese mittelbar stark beeinträchtigen. Deshalb sollte erwogen werden, die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklagen auf Weisungen auszudehnen, „wenn diese so eng gefaßt sind, daß den Zentralbanken bei der Durchführung der Weisungen kein Ermessensspielraum mehr bleibt“.¹²⁶

Gegen Sanktionen bietet die Nichtigkeitsklage den einzigen Rechtsschutz von Bedeutung. Bei der Unterschreitung des Mindestreservesolls kann die EZB gem. Art. 19.1 ESZB-Satzung Strafzinsen erheben und sonstige Sanktionen mit vergleichbarer Wirkung aussprechen. Wenn die mindestreservspflichtigen Kreditinstitute die

¹²⁵ Ähnlich Jarass, *Wirtschaftsverwaltungsrecht* (mit *Wirtschaftsverfassungsrecht*), 3. Aufl., 1997, S. 223

¹²⁶ Hahn/Häde, a.a.O.(Anm. 66), S. 49; vgl. Erichsen/Ehlers, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 12. Aufl., S. 27

verlangten Daten nicht rechtzeitig übermitteln oder diese nicht korrekt sind, kann das Direktorium der EZB gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2532/98 des Rates vom 23. Nov. 1998 eine „einschlägige“ Sanktion über das Institut verhängen.¹²⁷ Gegen diese Entscheidung kann das Kreditinstitut gemäß Art. 3 Abs. 5 der Verordnung den Antrag an den EZB-Rat stellen, die Entscheidung des Direktoriums zu überprüfen. Wenn der EZB-Rat über den Antrag nicht innerhalb einer bestimmten Frist entscheidet, kann das Kreditinstitut gem. Art. 3 Abs. 6 Satz 3 der Verordnung die gerichtliche Überprüfung der Sanktion beantragen. Der Gerichtshof kann nicht nur die Rechtmäßigkeit der Sanktion überprüfen, sondern auch die zugrunde liegende Ermessenentscheidung sowie die Änderung oder Verhängung dieser Maßnahmen.¹²⁸

(3) Weitere Aufgaben der EZB

1) Das Notenmonopol

Die Ausgabe von Zahlungsmitteln ist eine weitere wichtige Aufgabe der Zentralbank. Die EZB hat gem. Art 106 EGV i.V.m. Art. 16 ESZB-Satzung das ausschließliche Recht, die Ausgabe von Banknoten zu genehmigen. Damit verfügt sie zwar nicht über ein Ausgabemonopol, wohl aber über das Monopol, über den Betrag und das Aussehen der Geldzeichen zu entscheiden.¹²⁹

Mit Beginn der dritten Stufe der WWU ging die Währungshoheit der Mitgliedstaaten auf die EZB über. Das Notenmonopol ist nach dem Prinzip der Dezentralisation auf die EZB und die nationalen Zentralbanken verteilt. Zur Ausgabe von Banknoten, die in der Gemeinschaft als gesetzliches Zahlungsmittel gelten, sind deshalb sowohl die EZB als auch die nationalen Zentralbanken berechtigt (Art. 106 EGV, Art. 16 ESZB-Satzung). Obwohl die Entscheidung über die Ausgabe allein

¹²⁷ ABl.(EG) L 318 vom 27. Nov. 1998; Durchführung der Geldpolitik im Euro-Währungsgebiet, 2005, S. 14

¹²⁸ Siehe Hahn/Häde, a.a.O.(Anm. 66), S. 54

¹²⁹ Häde, in Callies/Ruffert (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 44), S. 1358 Rdnr. 4; Kempen, in Streinz (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 31), S. 1317 Rdnr. 2

dem EZB-Rat vorbehalten bleibt, geben die EZB und die nationalen Zentralbanken die Banknoten gleichberechtigt aus (Art. 106 Abs. 1 EGV).¹³⁰

Der EZB-Rat erließ durch die Verordnung Nr. 974/98 vom 03.05.1998 ein gemeinschaftsrechtliches Währungsgesetz über die Einführung des Euro¹³¹ auf der Grundlage von Art. 123 Abs. 4 Satz 3 EGV. Die Art. 5 und 9 der Verordnung regelten die Übergangsbestimmungen für den Zeitraum vom Beginn der dritten Stufe am 01.01.1999 bis zum 31.12.2001. Nach der Übergangszeit gaben die EZB und die nationalen Zentralbanken Euro-Banknoten und die Mitgliedstaaten Euro-Münzen aus. Hierdurch verloren alle nationalen Geldzeichen mit Ablauf des 31.12.2001 ihre Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel. Seit dem 01.01.2002 ist der Euro das neue und alleinige gesetzliche Zahlungsmittel im Euroraum.¹³² Die bisher gültigen Banknoten tauschten die nationalen Zentralbanken der teilnehmenden Mitgliedstaaten gem. Art. 51 ESZB-Satzung zur jeweiligen Parität um. Die EZB erließ zur Euro-Umstellung die Leitlinie vom 20.07.2000 für den Umtausch¹³³ und die Leitlinie vom 10.01.2001 für die vorzeitige Abgabe der Zahlungsmittel an Kreditinstitute.¹³⁴

Die EZB behält auch die alleinige Befugnis, über die Stückelung und Gestaltung der Euro-Banknoten zu entscheiden. Sie legt ferner die sicherheitstechnischen Merkmale der Banknoten fest.¹³⁵

Zur Ausgabe von Münzen ist die EZB nicht berechtigt. Gemäß Art. 106 Abs. 2 geben die Mitgliedstaaten die Münzen selbst aus und erhalten damit auch die Erlöse aus der Münzprägung (Seigniorage-Effekt = Münzgebühr¹³⁶). Die EZB behält

¹³⁰ Louis, a.a.O.(Anm. 95), S. 590

¹³¹ ABl.(EG) 1998 Nr. L 139/1

¹³² In Deutschland ist die Eigenschaft der Deutschen Mark als Zahlungsmittel, durch das Gesetz über die Beendigung der Zahlungsmittelleigenschaft der auf Deutsche Mark lautenden Banknoten und der auf Deutsche Mark oder Deutsche Pfennig lautenden Bundesmünzen (DM-Beendigungsgesetz / DMBeEndG) beendet; Häde, a.a.O.(Anm. 44), S. 1357 Rdnr. 3; Kilb, Rechtsgrundlagen des Euro, JuS 1999, S. 12-13

¹³³ Leitlinie der EZB vom 20.07.2000 über die Anwendung des Artikels 52 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbanken nach dem Ende der Übergangszeit, ABl.(EG) 2000 Nr. L 55/66

¹³⁴ Leitlinien der EZB vom 20.01.2001 über bestimmte Vorschriften für die Euro-Bargeldumstellung im Jahr 2002, ABl.(EG) 2001 Nr. L 55/88

¹³⁵ Kempen, in Streinz (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 31), S. 1320; Goetze, Die Tätigkeit der nationalen Zentralbanken in der Wirtschafts- und Währungsunion, 1999, S. 154

¹³⁶ Seigniorage bedeutet die Differenz zwischen dem Nennwert von staatlich emittiertem Geld (Banknoten, Münzen sowie Notenbankguthaben) und den dafür aufgewendeten Produktionskosten. In der

aufgrund ihrer Zuständigkeit zur Genehmigung des Umfangs der ausgegebenen Zahlungsmittel¹³⁷ die Kontrolle über die Menge des umlaufenden Bargeldes.¹³⁸

Die Münzen können deshalb mit Einschränkungen von Land zu Land verschieden sein, vermag doch der EZB-Rat gemäß Art. 106 Abs. 2 EGV zu gewährleisten, daß die Stückelung und die technischen Merkmale aller für den Umlauf bestimmten Münzen so weit harmonisieren, wie das der reibungslose Umlauf innerhalb der Gemeinschaft erfordert.

Die Verordnung (EG) Nr. 975/98 des Rates vom 03.05.1998 über die Stückelungen und die technischen Merkmale der Euro-Münzen setzt diese Befugnis um, behält aber den Mitgliedstaaten einen Spielraum bei der Gestaltung der Münzen vor.¹³⁹ Die Vorderseite der Münzen muß jeweils einheitlich gestaltet werden. Auf der Rückseiten können die Mitgliedstaaten ihre nationalen Symbole anbringen.¹⁴⁰

2) Die Aufsicht über Kredit- und Finanzinstitute

Die Aufsicht über Kredit- und Finanzinstitute kann die Aufgabe erleichtern, die Währungsstabilität zu sichern.¹⁴¹ Der Maastricht-Vertrag behält aber das Prinzip der nationalen Aufsicht über Kredit- und Finanzinstitute bei.¹⁴² Für die Bankenaufsicht

europäischen Währungsunion versteht man darunter den Geldschöpfungsgewinn der Mitgliedstaaten; zur Definition vgl. z.B. Black's Law Dictionary, 1990, (Seigniorage, S. 1358); Der Begriff der Seigniorage entspricht der Differenz zwischen dem Nennwert der Banknoten und Münzen einerseits und den Herstellungskosten sowie den laufenden Aufwendungen für die Bestandspflege andererseits, Hohlstein/Pflugmann/Sperber/Sprink, Lexikon der Volkswirtschaft, 2. Aufl. 2003, S. 647

¹³⁷ Die Genehmigung wird jährlich erteilt, zuletzt (für 2005) durch die Entscheidung der Europäischen Zentralbank vom 14. Dez. 2004 über die Genehmigung des Umfangs der Ausgabe von Münzen im Jahr 2005, ABl.(EG) L 379/107

¹³⁸ Vgl. EZB, Jahresbericht 2004, S. 100

¹³⁹ ABl.(EG) 1998 Nr. L 139/6; Häde, a.a.O.(Anm. 44), S. 1360 Rdnr. 9 ff.; Kempen, in Streinz (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 31), S. 1320; Stadler, a.a.O.(Anm. 43), S. 189. In Deutschland enthält das „Gesetz über die Änderung währungsrechtlicher Vorschriften infolge der Einführung des Euro-Bargeldes“ in Art. 2 ein neues Münzgesetz. Es regelt die Ausprägung und das Inverkehrbringen der deutschen Euro-Umlaufmünzen: Hahn/Häde, a.a.O.(Anm. 52), S. 216 Rdnr. 505

¹⁴⁰ Häde, in Calliess/Ruffert, a.a.O.(Anm. 44), S. 1360 Rdnr. 10; Kempen, a.a.O.(Anm. 31), S. 1320

¹⁴¹ Das Bundesverfassungsgericht hat dargelegt, daß die Bankenaufsicht auch dazu dient, die Währung zu sichern, BVerfGE 14, 197, 216 f.

¹⁴² Bei den Beratungen des Vertrages von Maastricht wurde angeregt, der EZB auch die Aufsicht über die Banken zu übertragen. Die unterschiedlichen nationalen Regelungen der Bankenaufsicht erschwerten eine Einigung über diesen Vorschlag aber ebenso wie das fehlende Interesse der Finanzminister, die nicht

bleiben deshalb die Behörden der Mitgliedstaaten zuständig.¹⁴³ Die EZB hat keine eigenen Kontrollbefugnisse, sondern nur beratende Funktionen gegenüber den Mitgliedstaaten. Gemäß Art. 105 Abs. 5 EGV unterstützt die EZB die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Aufsicht über ihre Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute. Überdies kann sie nach Art. 25.1 ESZB-Satzung den Rat, die Kommission und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in Fragen des Geltungsbereichs und der Anwendung der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft hinsichtlich der Aufsicht über die Kreditinstitute sowie die Stabilität des Finanzsystems beraten und von diesen konsultiert werden.

In den einzelnen Mitgliedstaaten des Eurosystems sind für die Bankenaufsicht selbständige Aufsichtsbehörden oder die jeweiligen Zentralbanken zuständig. Die Zentralbanken sind für die Aufsicht zuständig in den Niederlanden, in Italien, Irland, Spanien, Portugal und in Griechenland. Selbständige Aufsichtsbehörden besitzen Belgien (Commission Bancaire et Financière), Deutschland (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ¹⁴⁴), Frankreich (Commission Bancaire ¹⁴⁵), Luxemburg (Commission de Surveillance du Secteur Financier), Finnland (Financial Supervision Authority) und Österreich (Finanzmarktaufsicht¹⁴⁶).

Der Maastricht-Vertrag sieht die Möglichkeit vor, der EZB weitere Aufgaben im Bereich der Aufsicht über Kredit- und sonstige Finanzinstitute zu übertragen, ohne

geneigt waren, ihren bisherigen Einfluß auf die Bankenaufsicht aufzugeben. Die Bankenaufsicht blieb daher eine nationale Angelegenheit, die nicht in den Aufgabenkatalog des Art. 105 EGV für die EZB aufgenommen wurde, siehe Smits, a.a.O.(Anm. 54), S. 334-338

¹⁴³ z.B. § 53 b Abs. 7 KWG (Unternehmen mit Sitz in einem anderen Staat des Europäischen Wirtschaftsraums)

¹⁴⁴ Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen ist seit 01.05.2002 in der Bundesanstalt für die Finanzdienstleistungsaufsicht aufgegangen. Sie ist gemäß § 7 KWG eine selbständige Behörde, welche die Aufsicht über die Kreditinstitute ausübt. Die Deutsche Bundesbank arbeitet mit ihr zusammen.

¹⁴⁵ Im Jahre 1941 wurde die Commission de contrôle des banques (Bankenkontrollkommission) für die Bankenaufsicht eingesetzt, an deren Stelle 1984 die Commission Bancaire trat. In Frankreich versieht der Präsident der Banque de France das Portefeuille des Vorsitzenden der Commission Bancaire, obwohl auch diese eine selbständige Aufsichtsbehörde ist. Tatsächlich übt daher die Banque de France die Bankenaufsicht aus. In Deutschland ist die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht eine selbständige Behörde und besitzt eigene Beschlußorgane.

¹⁴⁶ Durch die Novellierung des Bankwesengesetzes (BWG) durch das Finanzmarktaufsichtsgesetz (FMAG) ist seit 1. April 2002 nicht mehr der Bundesminister für Finanzen für die Aufsicht im Bereich des Bank-, Versicherungs-, Pensionskassen- und Wertpapierwesens zuständig, sondern die Finanzmarktaufsicht (FMA).

das umständliche Verfahren einer Vertragsänderung einzuhalten, wenn sich dies als notwendig erweisen sollte (Art. 105 Abs. 6 EGV, Art. 25.2 ESZB-Satzung).¹⁴⁷ Ausgenommen bleibt aber die Aufsicht über Versicherungsunternehmen. Diese Bestimmungen begründen aber nur eine denkbare Zuständigkeit.¹⁴⁸ Sie setzen einen einstimmigen Beschluß des Rates auf Vorschlag der Kommission voraus sowie die Anhörung der EZB und die Zustimmung des Europäischen Parlaments. Eine so weitgehende Übereinstimmung der beteiligten Organe dürfte nur schwer zu erreichen sein. Die Übertragung weiterer Aufsichtsrechte im Wege einer Verordnung gem. Art. 105 Abs. 6 EGV wäre wesentlich einfacher.¹⁴⁹

Zur reibungslosen Durchführung einer einheitlichen Geldpolitik wirkt die EZB auf die Zusammenarbeit mit dem Ausschuß für Bankenaufsicht (BSC) hin, der bei der EZB eingerichtet wurde¹⁵⁰ und nimmt an den Sitzungen des Ausschusses der Europäischen Bankenaufsichtsbehörden (Committee of European Banking Supervisors / CEBS)¹⁵¹ teil. Der Ausschuß besteht aus hochrangigen Vertretern der Bankenaufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten und der EZB.¹⁵² Der BSC analysiert die Bankensysteme und Entwicklungen im Bank- und Kreditwesen. Außerdem unterstützt er die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch im Sinne von Art.

¹⁴⁷ Smits, Artikel 105 a.F. (Die Währungspolitik), in G/T/E (Hrsg.), Kommentar zum EU/EG-Vertrag Art. 102a-136a EGV a.F., 5 Aufl. 1999, S. 3/177 Rdnr. 70

¹⁴⁸ „...allowed the ECB to be designated to fulfill a supervisory task of its own, but stopped short of calling to it a potential “competent authority.”, Smits, a.a.O.(Anm. 54), S. 356; ähnlich Häde, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 44), S. 1355 Rdnr. 40; Kempfen, in Streinz (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 31), S. 1313 Rdnr. 16

¹⁴⁹ Smits, in G/T/E (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 147), S. 3/179 Rdnr. 75

¹⁵⁰ Außer diesen beiden Gruppen kann sich die Kontaktgruppe (Groupe de Contact-GdC) auf exekutiver Ebene mit der Koordinierung befassen. Das Gruppe ist keine öffentliche Organisation. Sie unterstützt aber die Koordination und die Forschung im Bereich der Bankenaufsichtspolitik.

¹⁵¹ CEBS wurde am 1. Jan. 2004 durch Entscheidung der EU-Kommission (2004/5/EC vom 5. Nov. 2003) eingerichtet. Er nimmt seine Aufgaben des Levels 3 als unabhängiger Ausschuß im Rahmen des Lamfalussy-Verfahrens wahr. Er berät die EU-Kommission in Fragen der Bankenaufsichtspolitik und schlägt die Durchführungsmaßnahmen vor. Daneben trägt er zur dauerhaften Umsetzung der Richtlinien der EU und der einheitlichen Aufsichtspraxis in den Mitgliedstaaten bei. Ferner fördert er die aufsichtliche Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden, einschließlich des ständigen Informationsaustausches über die beaufsichtigten Institute. CEBS setzt sich aus hochrangigen Vertretern der nationalen Bankaufsichtsbehörden und Notenbanken der EU sowie der EZB zusammen, siehe www.cebs.org

¹⁵² ABl.(EG) 1999 Nr. L 125, S. 34; Grande, ESZB-Satzung Artikel 25, in Groeben/Schwarze (Hrsg.), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl., 2003, S. 481 Rdnr. 15

12 Abs. 2 der Ersten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie (77/780/EWG) zwischen der EZB und den Bankenaufsichtsbehörden.¹⁵³

Wegen der zunehmenden grenzüberschreitenden Verflechtung der europäischen Finanzmärkte dürften sich künftige größere Kreditkrisen nicht mehr auf das jeweilige Ausgangsland beschränken.¹⁵⁴ Diese Entwicklung legt es nahe zu erwägen, die Bankenaufsicht über die nationalen Grenzen hinaus auszudehnen.¹⁵⁵ Eine wirksame engere Zusammenarbeit der nationalen Bankenaufsichtsbehörden könnte den ersten Schritt darstellen.

3) Die Sammlung statistischer Daten

Das Preisniveau wird durch vielfältige wirtschaftliche Entwicklungstendenzen beeinflusst, z.B. der Preis- und Kostenentwicklung, der Höhe der Produktion und Nachfrage, sowie dem Umfang von Export- und Importgeschäften. Bei ihren geldpolitischen Entscheidungen soll die EZB ein breites Spektrum solcher Indikatoren beobachten und bewerten, um die Aussichten für die Entwicklung der Preisstabilität beurteilen zu können.

Die EZB erhebt statistische Daten, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt, entweder von nationalen Behörden oder direkt von den Wirtschaftsakteuren in Zusammenarbeit mit den Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten oder dritter Länder sowie mit internationalen Organisationen. Art. 5.1 ESZB-Satzung läßt der EZB die freie Wahl, die erforderlichen statistischen Daten von den nationalen Behörden oder von den Wirtschaftssubjekten oder von beiden zu erheben. Diese Bestimmung verpflichtet die nationalen Zentralbanken nicht nur, die EZB bei der Datensammlung zu unterstützen,

¹⁵³ EZB, Jahresbericht 1998, S. 93-94; Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (Hrsg.), Europäisches Bankenaufsichtsrecht (Materialsammlung), 1990, S. 74

¹⁵⁴ Siehe Cabral/Dierick/Vesala, Banking Integration in the Euro Area, EZB- Occasional Paper Nr. 6, Dec. 2002, S. 20, 23 ff.; Waschbusch, Bankenaufsicht, 2000, S. 1; EZB, Financial Stability Review, 12. 2004, S. 120-121

¹⁵⁵ I. Baur, a.a.O.(Anm. 70), S. 215; Waschbusch, a.a.O.(Anm. 154), S. 37

sondern die Daten soweit möglich selbst zu erheben (Art. 5.2 ESZB-Satzung). Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kann die EZB Leitlinien über die Datenerhebung erlassen.

Art. 5.3 ESZB-Satzung sieht insbesondere eine Leitlinie zur Harmonisierung der Bestimmungen und Gepflogenheiten auf dem Gebiet der Datenerhebung und -verarbeitung vor.¹⁵⁶

Die Abgrenzung der Verantwortungsbereiche bei der Datenverarbeitung zwischen der EZB und der Kommission war zunächst unklar. Denn Art. 285. Abs. 1 EGV bestimmt, daß der Rat die Maßnahmen für die Erstellung von Statistiken beschließen kann, die für die Aufgaben der Gemeinschaft erforderlich sind, unbeschadet der Zuständigkeit der EZB für die Erhebung der statistischen Daten, die in Art. 5 ESZB-Satzung genannt sind. Es lag daher nahe, daß es auf dem Gebiet der Datenerhebung zwischen der EZB und der Kommission (Eurostat) zu Unstimmigkeiten kommen würde. Zur Abgrenzung ihrer Zuständigkeitsbereiche und zur Regelung ihrer Zusammenarbeit haben die Kommission und die EZB daher am 10.03.2003 ein Memorandum of Understanding zur Wirtschafts- und Finanzstatistik ¹⁵⁷ abgeschlossen. Danach verantwortet die EZB die monetären Statistiken und die Bankstatistiken einschließlich der Finanzmarktstatistiken, während die Kommission die Hauptverantwortung für die allgemeinen Wirtschaftsstatistiken trägt. Für die Zahlungsbilanzstatistik bleiben sie gemeinsam zuständig.¹⁵⁸

4) Die internationale Zusammenarbeit

¹⁵⁶ z.B. Leitlinie der EZB vom 06.02.2003 über bestimmte statistische Berichts-anforderungen der EZB und die von den nationalen Zentralbanken anzuwendenden Verfahren zur Meldung statistischer Daten im Bereich der Geld- und Bankenstatistik (ABl.(EG) L 241/1. 26.09.2003); Änderung der Leitlinie der EZB vom 15.02.2005, ABl. L 109/6; Leitlinie der EZB vom 2. Mai 2003 über die statistischen Berichts-anforderungen der EZB im Bereich der Zahlungsbilanz, des Auslandsvermögensstatuts sowie des Offenlegungstableaus für Währungsreserven und Fremdwährungsliquidität (ABl.(EG) L 131. 28.05.2003, S. 20); Leitlinie der EZB von 17. Feb. 2005 über die statistischen Berichts-anforderungen der EZB und die Verfahren bei dem Austausch statistischer Daten im ESZB im Bereich der Finanzstatistiken (ABl.(EG) L 109 vom 29.04.2005, S. 81-106)

¹⁵⁷ Memorandum of Understanding on Economic and Financial Statistics between the Directorate General Statistics of the European Central Bank (DG Statistics) and the Statistical Office of the European Communities (Eurostat), siehe www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en_mou_with_eurostat1.pdf

¹⁵⁸ www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en_mou_with_eurostat1.pdf; EZB-Jahresbericht 2003, S. 106

Für die internationale Zusammenarbeit des ESZB auf dem Gebiet der Währungs-, Finanz- und Wirtschaftspolitik ist die EZB zuständig, entscheidet sie doch nach Art. 6.1 ESZB-Satzung, wie das System hinsichtlich der ihm übertragenen Aufgaben in diesem Bereich vertreten wird, so etwa beim Errichten effizienter und zuverlässiger Verrechnungs- und Zahlungssysteme mit dritten Ländern und internationalen Organisationen. Die EZB kann sich gemäß Art. 6.2 ESZB-Satzung an internationalen Währungseinrichtungen beteiligen und es den nationalen Zentralbanken gestatten, ebenfalls in diesen Einrichtungen mitzuarbeiten. Ihre Zusammenarbeit mit internationalen Währungseinrichtungen steht aber gemäß Art. 111 Abs. 4 EGV und Art. 6.3 ESZB-Satzung unter dem Vorbehalt, daß sie den währungspolitischen Standpunkt der Gemeinschaft berücksichtigt, den der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der EZB bestimmt.

Es dürfte unbestritten bleiben, dass die EZB in eigener Zuständigkeit keine völkerrechtlich verbindlichen Verträge auf dem Gebiet der Geldpolitik abschließen darf. Denn völkerrechtliche Verträge kann gemäß Art. 111 Abs. 1 und 3 EGV nur der Rat abschließen.¹⁵⁹ Dies gilt ausdrücklich auch für Vereinbarungen auf dem Gebiet der Wechselkurse gegenüber den Währungen dritter Länder und den Leitkursen innerhalb des Wechselkurssystems. Der Rat bleibt aber verpflichtet, eine Einigung anzustreben, die mit dem Ziel der Preisstabilität im Einklang steht, und die EZB vor Abschluß der Vereinbarung anzuhören. Die unterbliebene Anhörung könnte die EZB durch eine Nichtigkeitsklage vor dem EuGH geltend machen, wenn die abgeschlossene Vereinbarung die Geldpolitik der EZB beeinträchtigen würde.¹⁶⁰

Die Befugnis zum Abschluß von Verträgen besitzt die EZB nur auf der Ebene von Ausführungsvereinbarungen zur Regelung der Arbeitsbeziehungen mit anderen Zentralbanken unter Beachtung der Vorgaben des Rates.¹⁶¹

Außerdem kann die EZB am Informations- und Meinungs austausch mit

¹⁵⁹ Der EuGH sprach der Kommission in einem Rechtsstreit mit Frankreich die Kompetenz ab, völkerrechtliche Verträge abzuschließen, EuGH. Rs. C-327/91, Slg. 1994, I-3641 (Frankreich/ Kommission)

¹⁶⁰ Vgl. Weiß, a.a.O.(Anm. 120), S. 178-179; Smits, a.a.O.(Anm. 54), S. 415

¹⁶¹ Kempen, in Streinz (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 31), S. 1314 Rdnr.18-19; Weiß, a.a.O.(Anm. 120), S. 172-173

internationalen Organisationen teilnehmen. Am Exekutivdirektorium des IWF nimmt die EZB als Beobachter teil. Sie ist ferner im wirtschaftspolitischen Ausschuß der OECD vertreten.¹⁶²

¹⁶² EZB, Jahresbericht 2003, S. 144 ff.

IV. Die Unabhängigkeit der EZB

1. Gründe für eine unabhängige Zentralbank

Die Zentralbank hat den vorrangigen Auftrag, die Preisstabilität zu sichern. Dieser Aufgabe kann sie nur gerecht werden, wenn ihre Unabhängigkeit gesichert ist und bleibt. Denn zwischen den langfristig wirkenden Maßnahmen der Geldpolitik zur Erhaltung der Preisstabilität und den kurzfristig wirkenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Regierungen zur Belebung der Wirtschaftstätigkeit, die vorab dazu dienen mag, bessere Wahlergebnisse zu ermöglichen, besteht ein natürlicher Zielkonflikt. Daher gilt die Unabhängigkeit einer Zentralbank heute ganz überwiegend als unumgängliche Voraussetzung dauerhafter Preisstabilität.

Eine unabhängige Zentralbank kann das Ziel der Preisstabilität besser verwirklichen, legen es doch vielfältige Erfahrungen und empirische Studien¹⁶³ nahe, daß die Höhe der durchschnittlichen Inflationsrate eines Landes unmittelbar mit dem Grad der Unabhängigkeit seiner Zentralbank zusammenhängt. Verschiedene Untersuchungen rechtfertigen nämlich die Annahme, daß die durchschnittliche Inflationsrate eines Landes in der Regel umso geringer und die Schwankungen in der Preisentwicklung desto kleiner bleiben, je unabhängiger seine Zentralbank ist¹⁶⁴. Die europäische Gemeinschaft erklärt in ihren Grundsätzen ein beständiges nichtinflationäres Wachstum zu einer ihrer Aufgaben (Art. 2 EGV).

Kapitel 2 des EG-Vertrages über die Währungspolitik der Gemeinschaft erhebt die Preisstabilität zum vorrangigen Ziel des EZB und überträgt ihm die Festlegung und

¹⁶³ Für den Zusammenhang zwischen der Unabhängigkeit der Notenbank und der Höhe der Inflationsrate vgl. Bofinger, Monetary Policy, 2001, S. 217 ff.; Eijffinger/de Haan, European Monetary and fiscal Policy, 2000, S. 39 ff.; de Jong, Eelke, Why are price stability and statutory independence of central banks negatively correlated ?, European Journal of Political Economy, 2002, S. 690; Cukierman/Lippi, Central bank independence, centralization of wage bargaining, inflation and unemployment (Theory and some evidence), European Economic Review, 1999, S. 1412 ff.; Papaschinopoulou, The Legal Articulation of Central Bank Independence, 2002, S. 99-102

¹⁶⁴ Issing, Unabhängigkeit der Notenbank und Geldwertstabilität, Mainzer Akademie der Wissenschaften, 1993, S.10-13; Ulrich, Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit der Europäischen Zentralbank, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, 2003, S. 8 ff., 17 ff.; Smits, a.a.O.(Anm. 54), S. 152; Amtenbrink, The Democratic Accountability of Central Banks, 1998, S. 11

Ausführung der Geldpolitik (Art. 105 Abs. 2 EGV). Die Erfüllung dieses Auftrages läßt sich aber nur dann in vollem Umfang erwarten, wenn das ESZB unabhängig ist, legen doch empirische Studien nahe, daß eine Politik der konsequenten Preisstabilität mit den politischen Willen in Widerstreit geraten kann, die Wirtschaftstätigkeit durch monetäre Impulse anzuregen. Die Geldpolitik einer Zentralbank hat dagegen andere Ziele, Zeithorizonte und Wirkungsvorstellungen als die kurzfristig angelegte Finanzpolitik der Regierungen, die bei Finanzierungsdefiziten häufig die Ausweitung der Geldmenge bevorzugen. Wenn die Notenbank ihre Geldpolitik daher nicht unabhängig beschließen und ausführen kann, gerät vielfach die Preisstabilität in Gefahr. Nicht zuletzt aus diesem Grunde sichern Art. 108 EGV und Art. 7 ESZB-Satzung die Unabhängigkeit der EZB.

Unabhängigkeit einer Zentralbank liegt im Regelfalle vor, wenn sie ihre geldpolitischen Entscheidungen frei von äußeren Beschränkungen und Einmischungen sowie ohne Einflußnahmen durch Regierung, Parlament oder andere, insbesondere politische Institutionen treffen kann.

Der Rechtsbegriff der Unabhängigkeit der Zentralbank setzt sich aus verschiedenen Elementen zusammen. Im einzelnen sind zu unterscheiden :

Die institutionelle Unabhängigkeit, die persönliche Unabhängigkeit, die funktionelle Unabhängigkeit und die finanzielle Unabhängigkeit.^{165 / 166} Unter der institutionellen Unabhängigkeit versteht man die Absicherung der EZB und der nationalen Zentralbanken als Einrichtungen, die Sicherung der rechtlichen Stellung der EZB und ihrer Rechtspersönlichkeit sowie des rechtlichen Ranges der Vorschriften zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit, die rechtliche Gewährleistung ihrer Aufgaben und Befugnisse sowie den verfahrensrechtlichen Schutz vor nachteiligen Veränderungen. Diese Bestimmungen gewähren der Zentralbank einen rechtlich bewehrten unbeeinflussten Handlungsspielraum bei der Erfüllung ihrer Aufgaben frei

¹⁶⁵ EMI-Convergence Report, 11. 1995, S. 92-93

¹⁶⁶ Vgl. Wahlig, Die Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken als institutionelles Kriterium für den Eintritt in die dritte Stufe der europäischen Währungsunion, in A. Weber (Hrsg.), Währung und Wirtschaft, FS. Hahn 1997, S. 267

von Weisungen Dritter.¹⁶⁷ Die institutionelle Unabhängigkeit dürfte freilich nur ein Teilelement der rechtlichen Absicherung der Unabhängigkeit der EZB bilden.

2. Die rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit

(1) Die rechtliche Unabhängigkeit der EZB

Die rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit bildet eine wichtige Voraussetzung für das erfolgreiche Durchsetzen einer einheitlichen Geldpolitik. Art. 107 Abs. 2 EGV und Art. 9 ESZB-Satzung haben die EZB mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Deshalb besitzt die EZB als Trägerin hoheitlicher Gewalt die rechtliche Befugnis, im Rahmen ihrer Zuständigkeit verbindliche öffentlich-rechtliche Regelungen zu treffen, im eigenen Namen Rechtsgeschäfte mit anderen Marktteilnehmern abzuschließen und die inneren Angelegenheiten ihres Aufgabenbereiches selbst zu verwalten.

Die EZB und die nationalen Zentralbanken sollen nach Art. 105 Abs. 1 Satz 2 EGV vor allen Dingen die Aufgabe des ESZB erfüllen, die Preisstabilität zu gewährleisten und, soweit es mit diesem Ziel vereinbar ist, die allgemeine Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft unterstützen. Die EZB muß deshalb davon absehen, die allgemeine Wirtschaftspolitik zu unterstützen, wenn die vom Rat oder dem ECOFIN-Rat erwünschten geldpolitischen Maßnahmen die Preisstabilität gefährden könnten.

Über den Vorrang der Preisstabilität gibt es allerdings unterschiedliche Auffassungen. Eine Meinung hält die Preisstabilität für eine „Grundnorm“ der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion mit der Folge, daß die EZB nicht verpflichtet sei, die allgemeine Wirtschaftspolitik unmittelbar zu unterstützen. Sie solle dieses Ziel nur als erwünschten Nebeneffekt ihrer Geldpolitik im Auge behalten.

¹⁶⁷ Wahlig, a.a.O.(Anm. 166), S. 268; Janzen, Der neue Artikel 88 Satz des Grundgesetzes, 1996, S. 95 ff.; Endler, a.a.O.(Anm. 107), S. 504 ff.

Bei einem Zielkonflikt müsse sie der Preisstabilität den Vorrang einräumen.¹⁶⁸ Die Gegenmeinung vertritt die Auffassung, daß der Preisstabilität keineswegs der absolute Vorrang zukomme. Insbesondere könne der Rang der Preisstabilität als „General Rule“ nicht bedeuten, daß damit das wirtschaftspolitische Ziel in Art. 2 EGV, ein beständiges nichtinflationäres Wachstum anzustreben, völlig zurücktrete. Art. 98 EGV verpflichte die Mitgliedstaaten, ihre Wirtschaftspolitik so auszurichten, daß sie dazu beitrage, die Ziele des Art. 2 EGV zu erreichen.¹⁶⁹ Der Vertrag regelt aber gleichzeitig verschiedene Sachverhalte und wendet sich an unterschiedliche Adressaten. In Art. 105 EGV bestimmt er die Aufgaben des ESZB und der EZB, während er in Art. 98 EGV die allgemeinen Ziele der Wirtschafts- und Währungsunion definiert. Diese Bestimmung verpflichtet die Mitgliedstaaten und die Organe der Gemeinschaft. Die Verantwortung für die Währungsstabilität hat die Union dem ESZB zugewiesen. Der EGV weist der EZB, dem ausführenden Organ des ESZB, deshalb das vorrangige Handlungsziel zu, die Preisstabilität zu erhalten.¹⁷⁰ Diese schuldet der Öffentlichkeit und dem Parlament Rechenschaft für den Erfolg ihrer Geldpolitik.

Nach Art. 105 Abs. 1 EGV unterstützen das ESZB und die EZB die allgemeine Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft, sofern sie hierdurch die Preisstabilität nicht beeinträchtigen. Wer die mögliche Beeinträchtigung der Preisstabilität beurteilen und feststellen soll, mag fraglich erscheinen. Darüber könnte es zwischen dem ECOFIN-Rat und dem EZB-Rat zu unterschiedlichen Auffassungen kommen, wenn sie die Wirtschaftsaussichten und die Geldversorgung verschieden bewerten. Die EZB sieht die Preisstabilität nach einer neueren Definition als gewahrt an, wenn die Preissteigerungsrate des harmonisierten Verbraucherpreisindex nahe bei der Marke von 2% bleibt. Sie richtet ihre Politik nach diesem Ziel aus. Die Auffassung der EZB hält sich im Rahmen des Beurteilungsspielraumes, der ihr zuzugestehen sein dürfte,

¹⁶⁸ Zilioli/Selmayr, *The Law of the European Central Bank*, 2001, S. 35-36; Palm, *Preisstabilität in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, 2000, S. 31

¹⁶⁹ Amtenbrink/Haan, *The European Central Bank (an independent specialized organization of community law) - A comment*, 2002, CMLR 39, S. 67-68

¹⁷⁰ Ähnlich Issing, a.a.O.(Anm. 164), S. 25

wenn sie ihre Aufgaben angemessen erfüllen soll.

Ob der EuGH den ökonomischen Begriff der Preisstabilität und seine Kriterien zu überprüfen vermag, steht zu erwägen, da dies stets eher ökonomische und politische Wertungen erfordern dürfte, die anhand zahlreicher Indikatoren als Grundlage langfristiger Prognosen zu dienen haben. Das Gericht hat sich bei der Beurteilung derartiger Fragen bisher grundsätzlich zurückgehalten.¹⁷¹

Die zentrale Sicherung der Unabhängigkeit der Notenbank enthält Art. 108 EGV, den Art. 7 ESZB-Satzung wortgleich übernimmt. Die Vorschriften verbieten der EZB und den nationalen Zentralbanken, Weisungen von Regierungen oder Organen der Gemeinschaft einzuholen oder entgegenzunehmen. Sie verpflichten zugleich die Einrichtungen der Gemeinschaft und die nationalen Regierungen, diesen Grundsatz zu beachten.

Die Unabhängigkeit der EZB könnte zudem nur im Wege des beratungsintensiven und schwerfälligen Verfahrens zur Änderung der Verträge gem. Art. 48 EU-Vertrag aufgehoben oder geändert werden.¹⁷² Freilich bleibt zu bedenken, daß die Unabhängigkeit der EZB durch relativ weitreichende Rechenschaftspflichten gegenüber anderen Organen der EU, insbesondere dem Parlament beschränkt sein dürfte.¹⁷³

Zusätzliche rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit bietet der Spielraum der Bank zur juristischen Ausgestaltung ihrer Tätigkeit. Wenn EGV und ESZB-Satzung der EZB einschlägige Befugnisse vorenthalten hätten, könnte es fraglich erscheinen, ob sie ihre Aufgaben in vollem Wortsinn wirklich unabhängig zu erfüllen vermöchte.

(2) Die rechtlichen Handlungsformen der EZB

¹⁷¹ Hahn, Der Vertrag von Maastricht als völkerrechtliche Übereinkunft und Verfassung, S. 99; Palm, a.a.O.(Anm. 168), S. 32; Reumann, a.a.O.(Anm. 97), S. 223-225

¹⁷² Häde, in Callies/Ruffert (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 44), S. 1367 Rdnr.4; Reumann, a.a.O.(Anm. 97), S. 17

¹⁷³ Häde, in Callies/Ruffert (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 44), S. 1376 Rdnr. 5; Galahn, Die Deutsche Bundesbank im Prozeß der europäischen Währungsintegration, 1996, S. 140; Dieser Punkt wird unter Ziff. IV-6 „Die Unabhängigkeit der EZB und das Demokratieprinzip“ abgehandelt.

Eigene rechtliche Handlungsbefugnisse der EZB in bestimmten rechtlichen Handlungsformen sind wichtige Bestandteile ihrer rechtlichen Unabhängigkeit. Sie beschränken sich naturgemäß auf die Bereiche, für welche die EZB zuständig ist. Die rechtlichen Handlungsformen bestehen aus Rechtsakten und sonstigen Rechtsinstrumenten. Unter Rechtsakten versteht man Verordnungen, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen. Sonstige Rechtsinstrumente bilden Leitlinien, Weisungen, Beschlüsse und allgemeine Grundsätze.¹⁷⁴ Rechtsgrundlagen sind Art. 110 Abs. 1 EGV und Art. 34.1 ESZB-Satzung. Sie geben der EZB die Befugnis, sowohl allgemein und unmittelbar geltende Verordnungen und Entscheidung zu erlassen als auch Empfehlungen und Stellungnahmen zu geben, soweit ihre Aufgaben dies erfordern. Im Vergleich mit Art. 249 EGV stehen der EZB mit Ausnahme der Richtlinien dieselben rechtlichen Handlungsformen zur Verfügung wie den sonstigen Organen der Gemeinschaft. Die einzelnen rechtlichen Handlungsformen darf die EZB nur unter den Bedingungen einsetzen, die im EGV und in der ESZB-Satzung vorgesehen sind.

Die Verordnungen werden in allen ihren Teilen in allen Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlich, welche die einheitliche Währung eingeführt haben (Art. 110 Abs. 2 i.V.m Art. 122 Abs. 3 und 4 EGV).¹⁷⁵ Denn Verordnungen sind unmittelbar verbindliche Normativakte mit allgemeiner Geltung. Sie werden Bestandteil der nationalen Rechtsordnungen der einzelnen Mitgliedstaaten und müssen nicht in nationales Recht umgesetzt werden.¹⁷⁶ Weitere Ermächtigungen zum Erlaß von Verordnungen finden sich in den Art. 107 Abs. 6 EGV und Art. 42 ESZB-Satzung, die sich mit den Rechtsetzungsbefugnissen des Rates befassen.¹⁷⁷ Die Anwendung

¹⁷⁴ Die EZB erwähnt „allgemeine Grundsätze“ nicht als sonstige Rechtsinstrumente (siehe EZB, Monatsbericht 11. 1999, S. 62). Sie spielen aber bei Zentralbankgeschäften mit Kreditinstituten im Rahmen der Offenmarktgeschäfte eine wichtige Rolle. Sie müssen deshalb ebenfalls als sonstige Rechtsinstrumente der EZB angesehen werden, siehe Hahn/Häde, a.a.O.(Anm. 66), S. 39

¹⁷⁵ Die rechtsetzenden Verordnungen sind für jeden Mitgliedstaat geltendes Recht. Die Richtlinien müssen vom Ministerat vor ihrer Anwendung in nationales Recht umgesetzt werden, siehe Doebling, Völkerrecht, 2. Aufl., 2004, S. 99, 305; Dausen, a.a.O.(Anm. 46), S. 15; Darnedde, Autonomie der Europäischen Zentralbank, 2002, S. 95

¹⁷⁶ Dausen, a.a.O.(Anm. 46), S. 42

¹⁷⁷ M. Weber, a.a.O.(Anm. 43), S. 1469

dieser Bestimmungen und das Sanktionsrecht sind gemäß Art. 110 Abs. 3 EGV, Art. 19.2, 20.2 und Art. 42 ESZB-Satzung wiederum der EZB übertragen.

Daneben kann die EZB Entscheidungen und Leitlinien erlassen oder Weisungen erteilen, soweit sie erforderlich sind, um die Aufgaben des ESZB nach dem EGV und der ESZB-Satzung zu erfüllen (Art. 12 ESZB-Satzung). Die Leitlinien und Entscheidungen sind nur für einen oder mehrere bestimmte Adressaten verbindlich, an die sie sich richten. Entscheidung werden gemäß Art. 110 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich EGV in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die in ihnen bezeichnet sind. Sie unterscheiden sich von normativen Regelungen wie Verordnungen und Richtlinien durch den beschränkten Adressatenkreis. Sie müssen nicht in nationales Recht umgesetzt oder für verbindlich erklärt werden.¹⁷⁸ Der EZB-Rat legt die Geldpolitik der Gemeinschaft durch Leitlinien fest und bestimmt durch Entscheidungen die geldpolitischen Zwischenziele, die Leitzinssätze und die Bereitstellung von Zentralbankgeld im ESZB (Art. 12.1 Satz 2 ESZB-Satzung). Leitlinien und Weisungen sind im Unterschied zu den Entscheidungen interne Handlungsformen ohne unmittelbare Außenwirkung. Sie richten sich an das Direktorium und an alle oder einzelne nationale Zentralbanken, aber nicht an Kreditinstitute oder andere natürliche oder juristische Personen.¹⁷⁹ Der EZB-Rat erläßt die notwendigen Leitlinien für die Ausführung der Geldpolitik. Er kann bestimmte Befugnisse auf das Direktorium übertragen (Art. 12.1 Satz 3 ESZB-Satzung). Das Direktorium führt seine geldpolitischen Aufgaben nach den Entscheidungen und Leitlinien des EZB-Rates aus und kann den nationalen Zentralbanken die erforderlichen Weisungen erteilen (Art. 12.1 Satz 3 und 4 ESZB-Satzung). Weisungen sollen die Umsetzung geldpolitischer Beschlüsse und Leitlinien sicherstellen. Sie enthalten genaue Anweisungen an die nationalen Zentralbanken und werden in „typischerweise konkreter und individueller“¹⁸⁰ Form

¹⁷⁸ Dausies, a.a.O.(Anm. 46), S. 45; Kilian, Europäisches Wirtschaftsrecht, 1996, S. 333

¹⁷⁹ Hahn/Häde, a.a.O.(Anm. 66), S. 39

¹⁸⁰ Hahn/Häde, a.a.O.(Anm. 66), S. 39

erteilt.¹⁸¹

Ferner erläßt die EZB Beschlüsse, die sich nicht an außenstehende Normadressaten richten, sondern nur innerhalb des ESZB Wirkung entfalten. Diese Beschlüsse regeln Angelegenheiten der internen Organisation und Verwaltung im ESZB. So befaßt sich die Geschäftsordnung der EZB gemäß Art. 12.3 ESZB-Satzung mit ihrer internen Organisation und der ihrer Beschlußorgane.¹⁸² Diese Vorschriften veröffentlicht das Amtsblatt der EG (Art. 253 und 254 EGV), nicht zuletzt als Niederschlag des Grundsatzes der Rechtsförmlichkeit.

Ferner kann die EZB Empfehlungen erteilen und Stellungnahmen erlassen. Im Gegensatz zu den Leitlinien und Entscheidungen sind diese nicht allgemein verbindlich und haben keine direkten Außenwirkungen.¹⁸³ Die EZB verabschiedet Empfehlungen, um Rechtsetzungsverfahren auf gemeinschaftlicher Ebene anzustoßen (Initiativrecht) oder den EU-Rat vor der Verabschiedung entsprechender Rechtsakte zu beraten (Beratungsrecht).

Die EZB stellt allgemeine Grundsätze für ihre eigenen Offenmarkt- und Kreditgeschäfte sowie die der nationalen Zentralbanken auf. Sie enthalten auch die Grundsätze für die Bekanntmachung der Bedingungen, zu denen sich die nationalen Zentralbanken bereit erklären, derartige Geschäfte abzuschließen (Art. 18.2 ESZB-Satzung). Die Inhalte und Bedingungen der Zentralbankgeschäfte mit Kreditinstituten könnten als Bestandteil privatrechtlicher Verträge gewertet werden. Die EZB besitzt gegenüber ihren Vertragspartnern jedoch ein Monopol, weil sie in der Lage ist, die Kapitalströme zu steuern. Sie kann hierdurch auch das geschäftliche Umfeld der Kreditinstitute und damit deren Geschäftserfolg beeinflussen. Die Kreditinstitute sind umgekehrt darauf angewiesen, Zentralbankgeld zu erhalten. Die Verträge werden daher nicht unter gleichgeordneten Partnern abgeschlossen. Sie

¹⁸¹ EZB, Monatsbericht 11. 1999, S. 66 : „Sie (die Weisungen) selbst haben keine geldpolitischen Ziele zum Gegenstand, sondern sollen durch genaue Anweisungen an die nationalen Zentralbanken des Eurosystems die Umsetzung von geldpolitischen Beschlüssen und Leitlinien sicherzustellen.“

¹⁸² Beispiel : Der Beschluß der Europäischen Zentralbank vom 1. Dez. 1998 über die prozentualen Anteile der nationalen Zentralbanken im Schlüssel für die Zeichnung des Kapitals der Europäischen Zentralbank (EZB/1998/13)

¹⁸³ Art. 249 EGV; Dausen, a.a.O.(Anm. 46), S. 21

besitzen deshalb eher eine öffentlich-rechtliche Natur.¹⁸⁴

Beachten Unternehmen aus den Mitgliedstaaten Verordnungen und Entscheidungen gemäß Art. 34.2 ESZB-Satzung nicht, kann die EZB nach Art. 42 ESZB-Satzung Geldbußen oder Straf gelder festsetzen. Bei Meinungsverschiedenheiten mit nationalen Zentralbanken, die ihre Verpflichtungen nicht erfüllen, kann der EZB-Rat gemäß Art. 35.6 und 35.5 ESZB-Satzung den Europäischen Gerichtshof anrufen.

(3) Die rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit durch das Recht auf Anhörung und Stellungnahme zu Rechtsakten der Gemeinschaft

Art. 105 Abs. 4 EGV und Art. 4 ESZB-Satzung verpflichten die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten, die EZB vor allen Rechtsetzungsakten anzuhören, wenn diese den Zuständigkeitsbereich der EZB berühren. Rechtsakte sind alle Maßnahmen, die Rechtswirkungen nach außen entfalten. Hierzu zählen neben Änderungen des Vertrages Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen.¹⁸⁵ Die Adressaten dieser Verpflichtung sind alle Einrichtungen der Gemeinschaft sowie alle nationalen Behörden mit Ausnahme der Zentralbanken. Denn diese sind integrierte Bestandteile des ESZB (Art. 14.3 ESZB-Satzung) und schon deshalb verpflichtet, die Leitlinien der EZB zu beachten und ihre Weisungen zu befolgen. Zu den Regelungsgegenständen, welche Anhörungspflichten auslösen, gehören u.a. die Währung, Zahlungsmittel, die Datenerhebung sowie die Aufsicht über Kreditinstitute. Das Verfahren der Anhörung regelt der Europäische Rat gem. Art. 107 Abs. 6 EGV.¹⁸⁶ Das Anhörungsrecht wird durch das Recht ergänzt, gegenüber dem gleichen Adressatenkreis auf entsprechendes Ersuchen oder aus eigener Initiative Stellungnahmen abzugeben (Art. 105 Abs. 4 Satz 2 EGV). Das Anhörungsrecht und das Recht, Stellung zu nehmen,¹⁸⁷ soll der EZB Gelegenheit geben, bei allen

¹⁸⁴ Hahn/Häde, a.a.O.(Anm. 66), S. 39

¹⁸⁵ Der Begriff der Rechtsakte folgt der Definition von Smits, siehe Smits, Art. 105 EG, in Groeben/Schwarz, a.a.O.(Anm. 96), S. 131

¹⁸⁶ Entscheidung 98/415/EG vom 29.06.1998 (ABl.(EG) 1998 L 189/42)

¹⁸⁷ Beispielsweise hat der EZB-Rat im Rahmen seiner Anhörung gemäß Art. 48 EUV am 19.09.2003 eine

Vorgängen, die ihren Aufgabenbereich unmittelbar oder mittelbar berühren, ihren Sachverstand einzubringen und allen Bestrebungen entgegenzutreten, die ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen könnten. Nicht eindeutig geklärt ist die Frage, ob nationale Behörden die EZB erneut anhören müssen, bevor sie gemeinschaftsrechtliche Richtlinien in nationales Recht umsetzen, wenn die EZB bereits vor Erlass der Richtlinien gehört worden ist. Der Europäische Rat kann nämlich gem. Art. 34 Abs. 2 Buchstabe c EUV neben Richtlinien auch Rahmenbeschlüsse erlassen, um die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten anzugleichen. Diese Rahmenbeschlüsse lassen den Mitgliedstaaten weitgehend die Wahl einschlägiger Formen und Mittel. Die nationalen Behörden sollten dann verpflichtet sein, die EZB zu ihren Umsetzungsvorhaben erneut anzuhören, wenn sie die EZB zu den konkreten Auswirkungen der Umsetzung noch nicht angehört haben.¹⁸⁸

Beachtet eine Einrichtung der Gemeinschaft das Recht der EZB auf Anhörung nicht gebührend, so verletzt sie wesentliche Verfahrensvorschriften. Die EZB kann gem. Art. 230 Abs. 3 EGV Nichtigkeitsklage zum EuGH erheben, um ihre Rechte zu wahren. Verletzen nationale Behörden die Anhörungsrechte der EZB, so verletzen sie die Vertragsvorschriften. Die EZB kann dagegen gem. Art. 226 EGV vorgehen und den EuGH anrufen.

(4) Die rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken in den Mitgliedstaaten und die Angleichung ihrer Rechtsstellung

Die Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken sollte mit der Unabhängigkeit des ESZB und der EZB rechtlich übereinstimmen. Denn die Unabhängigkeit des ESZB war bei der Einführung der Währungsunion von grundlegender Bedeutung für das Vertrauen in die neue Gemeinschaftswährung. Diese Vertrauensgrundlage wäre gefährdet, wenn die Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit der nationalen Noten-

Stellungnahme zum Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa abgegeben., ABL.(EG) Nr. L 229/7

¹⁸⁸ Vgl. Smits, a.a.O.(Anm. 54), S. 132

institute nicht ebenfalls gewährleisten würden. Damit ihre Zentralbanken integrale Bestandteile des ESZB werden, verpflichten sich diese Staaten¹⁸⁹ durch Art. 109 EGV, ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften und die Satzungen ihrer Zentralbanken bis zur Errichtung des ESZB, also bis zum Beginn der Stufe 3 der WWU, mit dem EG-Vertrag in Einklang zu bringen,¹⁹⁰ und etwaige Unvereinbarkeiten mit dem Vertrag und der Satzung zu beseitigen. Einschlägige Rechtsänderungen müssen zu diesem Zeitpunkt nicht nur beschlossen, sondern bereits in Kraft sein.¹⁹¹ Diese Verpflichtung hat nicht nur bleibende Auswirkungen auf die rechtliche Stellung der nationalen Noteninstitute. Sie findet mittelbar auch ihren Niederschlag in der funktionellen und persönlichen Unabhängigkeit des EZB-Rates.

Die rechtliche Konvergenz hat das Ziel, die nationalen Zentralbanken auch normativ als Bestandteil in das ESZB einzugliedern und sie hierdurch dem Einfluß der Regierungen der Mitgliedstaaten zu entziehen. Blicke dieses Ziel unerreicht, könnten die einzelnen Mitgliedstaaten die Entscheidungen der Beschlußorgane und damit auch die Geldpolitik beeinflussen, z.B. durch einschlägige Rechtsakte verhindern. Deshalb erstreckt sich die rechtliche Integration auf das juristische Absichern der Unabhängigkeit der Zentralbanken, das Instrumentarium, die Organisationsstruktur und die finanziellen Angelegenheiten. Daneben verlangt sie eine einheitliche Ausführung der Geldpolitik, Einheitlichkeit der Banknoten und Münzen, der Verwaltung der Währungsreserven, der Wechselkurspolitik sowie der Geheimhaltung.¹⁹²

Als Beispiel für die Rechtsangleichung in den Mitgliedstaaten mag die

¹⁸⁹ Dänemark und das Vereinigte Königreich von Großbritannien haben an der Stufe 3 der Wirtschafts- und Währungsunion nicht teilgenommen. Die Rechtsstellung der Zentralbanken dieser Länder wird daher hier nicht abgehandelt.

¹⁹⁰ In Deutschland gestattet es die Neufassung des Art. 88 GG durch Gesetz vom 21.12.1992 dem Bundestag, die Aufgaben und Befugnisse der Bundesbank auf die EZB zu übertragen. Gleichsam zur Begründung dieser Befugnis verweist das Grundgesetz auf die Unabhängigkeit der EZB und ihr vorrangiges Ziel, die Sicherung der Preisstabilität. Der Status der EZB hat auf diese Weise auch in Deutschland Verfassungsrang erhalten, siehe Reumann, a.a.O.(Anm. 97), S. 17; Waigel, Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, 1999, S. 171. In Frankreich ist diese Befugnis in Art. L. 141-1 des Gesetzes über die Banque de France geregelt.

¹⁹¹ EWI, a.a.O.(Anm. 13), S. 305 ff.

¹⁹² EWI, a.a.O.(Anm. 13), S. 13-16

Gesetzgebung in Deutschland dienen. Der Deutsche Bundestag hat das Gesetz über die Deutsche Bundesbank durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Bundesbank vom 22. Dez. 1997 abgeändert. Das geänderte Gesetz hob das Recht der Bundesregierung auf, die Durchführung eines Beschlusses des Bundesbankrates bis zu zwei Wochen auszusetzen (Art. 13 Abs. 2 BBankG a.F.). Gleichzeitig hat § 7 Abs. 3 BBank n.F die Amtszeiten des Präsidenten der Deutschen Bundesbank und der Mitglieder des Vorstandes auf mindestens fünf Jahre erhöht und hierdurch deren persönliche Unabhängigkeit gestärkt.¹⁹³

3. Die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder der Beschlußorgane

(1) Der Zweck der persönlichen Unabhängigkeit

Die Regierungen der Mitgliedstaaten und die Organe der Gemeinschaft könnten versucht sein, die EZB bei der Ausführung ihrer Aufgaben durch Weisungen oder die Ernennung von Mitgliedern der Beschlußorgane der EZB zu beeinflussen, die ihnen besonders verbunden sind, wenn deren persönliche Unabhängigkeit nicht gemeinschaftsrechtlich zweifelsfrei ausdrücklich festgelegt wäre. Sie könnten die Mitglieder der Beschlußorgane auch auf sonstige Weise ansprechen, etwa durch materielle Anreize oder persönliche Vergünstigungen, die für die einzelnen Mitglieder besonders verlockend erscheinen.

Diese Einflußmöglichkeiten wären mit der erstmaligen Ernennung nicht beendet. Denn nach der Ernennung mag z.B. die Wiederernennung oder ein neues Amt in Aussicht stehen. Andererseits ließe sich mit der vorzeitigen Abberufung vor Ablauf der Amtszeit drohen. Die rechtliche Absicherung des Verfahrens der Bestellung und der Amtsenthebung der Mitglieder des EZB-Rates und des Direktoriums bleibt daher von ausschlaggebender Bedeutung.

¹⁹³ EWI, a.a.O.(Anm. 13), S. 328

(2) Die Mitglieder des Direktoriums

Das Direktorium der EZB besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern, deren Ernennung Art. 112 Abs. 2 lit. b EGV regelt und den Art. 11.1 ESZB-Satzung wortgleich wiederholt. Sie werden durch Beschluß der Regierungen der Mitgliedstaaten auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs auf Empfehlung des Rates, der hierzu das Europäische Parlament und den EZB-Rat anhört, aus dem Kreis der in Währungs- oder Bankfragen anerkannten und erfahrenen Persönlichkeiten einvernehmlich ausgewählt und ernannt. Die Staats- und Regierungschefs handeln hierbei nicht als Mitglieder des Rates, sondern als Vertreter ihrer Regierungen.

Das Bestellungsverfahren orientiert sich erkennbar am mehrstufigen Bestellungsverfahren des Vorstandes der Deutschen Bundesbank.¹⁹⁴ Das Verfahren beteiligt neben den nationalen Regierungen den ECOFIN-Rat, das Europäische Parlament¹⁹⁵ und den EZB-Rat. Die Kommission wirkt an dem gesamten Wahlvorgang nicht mit. Das Beteiligungsverfahren verhindert nach dem Prinzip der Gewaltenteilung, nämlich durch „Checks and Balances“, daß ein Organ dominiert und die Ernennung von Personen seiner Wahl durchsetzt. Daneben fördert die einvernehmliche Bestellung das Vertrauen zu den gewählten Persönlichkeiten.

Die vorausgesetzten Qualifikation der zu ernennenden Mitglieder beschreibt Art. 112 Abs. 2 EGV. Ein förmlicher Nachweis bestimmter Kenntnisse wird offensichtlich nicht verlangt.¹⁹⁶ Mangels rechtlich klarer Auswahlkriterien bleibt ein weiter Beurteilungsspielraum. Die Auswahlentscheidung ist nicht justitiabel. Sie unterliegt daher nicht der Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit durch den EuGH.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Das Bestellungsverfahren der Bundesbank (§ 7 BBankG) beteiligt in einem mehrstufigen Verfahren verschiedene Bundes- und Landesorgane. Daraus erklärt sich seine Kennzeichnung mit dem Schlagwort „Pluralismus der Ernennungsinstanzen“, Siebelt, Der juristische Verhaltensspielraum der Zentralbank, 1998, S. 166; Endler, a.a.O.(Anm. 107), S. 427

¹⁹⁵ Zur Rolle des Europäischen Parlaments im Ernennungsverfahren siehe, Judge/Earnshaw, The European Parliament, 2003, S. 233

¹⁹⁶ Hahn, a.a.O.(Anm. 11), S. 239 Rdnr. 4; Stadler, a.a.O.(Anm. 43), S. 137

¹⁹⁷ Häde, in Callies/Ruffert (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 44), S. 1386 Rdnr. 5; Kempen, in Streinz (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 31), S. 1349 Rdnr. 10; Palm, Art. 112 EGV, in Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen

Nur Staatsangehörige der teilnehmenden Mitgliedstaaten können gemäß Art. 112 Abs. 2 lit. b EGV und Art. 122 Abs. 4 EGV¹⁹⁸ Mitglieder des Direktoriums werden.

Die Amtszeit der Mitglieder des Direktoriums der EZB beträgt 8 Jahre. Wäre sie kürzer, so könnte sie den Mitgliedern des Direktoriums die Aufgabe erschweren, eine kontinuierliche und unabhängige Geldpolitik zu verfolgen. Deshalb sieht der EGV im Vergleich mit den Wahlperioden anderer Wahlbeamter eine relativ lange Amtszeit vor, die nicht zuletzt in Verbindung mit dem Verbot der Wiederernennung ihre Unabhängigkeit sichert.¹⁹⁹

Die Mitglieder des Direktoriums müssen ihre Pflichten gemäß Art. 11.1 Satz 2 ESZB-Satzung hauptamtlich erfüllen und dürfen keiner entgeltlichen oder unentgeltlichen anderen Beschäftigung nachgehen. Denn weitere Beschäftigungsverhältnisse könnten sie der Gefahr der Einflußnahme durch Dritte aussetzen. Die ausschließliche hauptamtliche Tätigkeit für die EZB bildet daher eine weitere wesentliche Voraussetzung der persönlichen Unabhängigkeit.

Ein Mitglied des Direktoriums der EZB kann nach Art. 11.4 ESZB-Satzung nur dann seines Amtes enthoben werden, wenn es die Voraussetzungen für die Ausübung seines Amtes nicht mehr erfüllt oder eine schwere Verfehlung begangen hat. Die Entscheidung trifft der EuGH auf Antrag des EZB-Rates oder des Direktoriums. Die Verkürzung der achtjährigen Amtszeit aus anderen Gründen kommt nicht in Betracht. Der Rücktritt bleibt freilich statthaft.

(3) Die Präsidenten der nationalen Zentralbanken

1) Die Gewährleistung der persönlichen Unabhängigkeit der Präsidenten der

Union, S. 5 Rdnr. 19; Stadler, a.a.O.(Anm. 43), S. 140

¹⁹⁸ Art. 122 Abs. 4 EGV bestimmt durch seine Verweisung auf Art. 112 Abs. 2 Buchstabe b EGV, daß nur Staatsangehörige der Mitgliedstaaten zu Mitgliedern des Direktoriums ernannt werden können, die alle Konvergenzkriterien erfüllen und die einheitliche Währung eingeführt haben. Deswegen können Staatsangehörige der Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt (z.B. Dänemark und das Vereinigte Königreich), nicht Mitglieder des Direktoriums werden.

¹⁹⁹ Sie entspricht auch der üblichen Amtsdauer der Mitglieder des Vorstandes der Deutschen Bundesbank (§ 7 Abs. 3 BBankG).

nationalen Zentralbanken

Der EZB-Rat besteht aus den Präsidenten der nationalen Zentralbanken im Eurosystem und den Mitgliedern des Direktoriums. Der EGV enthält keine konkrete Vorschrift über die persönliche Unabhängigkeit der Präsidenten der nationalen Zentralbanken. Diese wird freilich durch die jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten und die ESZB-Satzung gewährleistet. Art. 109 EGV verpflichtet die Mitgliedstaaten, ihre nationalen Zentralbankgesetze spätestens bis zum Zeitpunkt der Errichtung des ESZB mit diesem Vertrag sowie mit der Satzung des ESZB in Einklang zu bringen (Kriterium der rechtlichen Konvergenz). Der Konvergenzbericht des EWI legt besonderen Wert darauf, daß die nationalen Vorschriften eine Amtszeit von mindestens fünf Jahren festlegen und nur eine „schwere Verfehlung“ einen hinreichenden Grund für die Amtsenthebung bildet.²⁰⁰ Die Zentralbankgesetze müssen daher auch dafür sorgen, daß der Präsident der Zentralbank das Maß an persönlicher Unabhängigkeit erhält, das er nach Art. 108 EGV benötigt.²⁰¹

Im Gegensatz zum EGV konkretisiert aber die ESZB-Satzung die persönliche Unabhängigkeit der Zentralbankpräsidenten. Ihre Amtszeit hat gemäß Art. 14.2 ESZB-Satzung mindestens 5 Jahre zu betragen.²⁰² Die satzungsgemäße Dauer des Amtes dient nicht nur dazu, selbst eine stetige, einheitliche und unabhängige Geldpolitik zu verfolgen, sondern erleichtert auch die Zusammenarbeit mit den Mitgliedern des Direktoriums auf diesem Gebiet, die achtjährige Amtszeiten haben. Die Wiederernennung bleibt freilich noch zulässig. Die Hoffnung des Präsidenten, für eine weitere Amtszeit ernannt zu werden, mag daher einen Ansatzpunkt für eine unerwünschte politische Einflußnahme bilden.

²⁰⁰ EWI, a.a.O.(Anm. 13), S. 14

²⁰¹ Endler, a.a.O.(Anm. 107), S. 438

²⁰² Nach einer Untersuchung der institutionellen Merkmale der Zentralbanken in der Europäischen Union durch das EWI aus dem Jahre 1994 betragen die Amtszeiten einiger Präsidenten der Zentralbanken weniger als 5 Jahre : Bank von Griechenland (4 Jahre), Danmarks Nationalbank (keine festgelegte Amtszeit), Suomen Pankki (unbestimmt), EWI, Jahresbericht 1994, S. 101 ff.

Der Präsident einer nationalen Zentralbank darf gemäß Art. 14.2 ESZB-Satzung ebenfalls nur aus seinem Amt entlassen werden, wenn er die Voraussetzungen für die Ausübung seines Amtes nicht mehr erfüllt oder eine schwere Verfehlung begangen hat. Er kann sich daher gegen seine Amtsenthebung aus politischen Gründen wehren und gegebenenfalls den EuGH anrufen.

Die relative Unabhängigkeit der Präsidenten der nationalen Zentralbanken in ihren Heimatstaaten im Vergleich mit den Mitgliedern des Direktoriums mag sich für die persönliche Unabhängigkeit des EZB-Rates von Belang erweisen. Die Mitglieder des Direktoriums werden gemäß dem EGV-Vertrag ernannt und versehen ihre Dienste ausschließlich für die Gemeinschaft. Deshalb und wegen der öffentlichen Aufmerksamkeit, die ihre Amtsführung begleitet, wird es für die Herkunftsländer schwerer, die Mitglieder des Direktoriums zu beeinflussen. Die Präsidenten der nationalen Zentralbank sind dem politischen Druck aus ihren Heimatstaaten dagegen in höherem Maße ausgesetzt.

Besonders schwer zu verhindern sind subtile Einflußnahmen, die tatsächliche oder vermeintliche Ungeschicklichkeiten zum Anlaß nehmen, um den Amtsverzicht des Präsidenten einer Zentralbank zu erzwingen. Gegen einen derartigen politischen Druck ist auch ein gerichtlicher Schutz nur schwer zu erlangen. Der „Fall Welteke“ mag als Beispiel dienen.

2) Der „Fall Welteke“ unter dem Gesichtspunkt der persönlichen Unabhängigkeit des Präsidenten einer nationalen Zentralbank

(a) Einleitung

In der „Adlon-Affäre“ um die Hotelrechnung²⁰³ des Präsidenten der Deutschen Bundesbank, Ernst Welteke, spielte die persönliche Unabhängigkeit des Präsidenten

²⁰³ Die Dresdner Bank lud den Präsidenten der Deutschen Bundesbank als Ehrengast ihrer Feier zur Einführung des Euro in das Berliner Hotel Adlon ein und bezahlte die Hotelrechnung für den mehrtägigen Aufenthalt des Präsidenten und seiner Familie in der Stadt.

jedenfalls in der öffentlichen Behandlung der „Affäre“ keine erkennbare Rolle. Die rechtlichen Erörterungen beschränkten sich auf den Versuch, sein Verhalten strafrechtlich einzuordnen sowie auf den disziplinarrechtliche Status des Präsidenten und die Unabhängigkeit der Bundesbank. Der Finanzminister distanzierte sich im Namen der Bundesregierung öffentlich von dem Verhalten des Präsidenten der Deutschen Bundesbank und forderte ihn zunehmend unverhohlen zum Rücktritt auf. Gleichzeitig appellierte er an den Vorstand der Deutschen Bundesbank, die von der Regierung erwarteten Schritte einzuleiten. Die Bundesregierung ist offenbar davon ausgegangen, daß der Vorstand der Deutschen Bundesbank berechtigt sei, dem Bundespräsidenten die Abberufung ihres Präsidenten vorzuschlagen. Der Präsident der Bundesbank ist am 16.04.2004 von seinem Amt zurückgetreten.

Der Ablauf des Geschehens wirft eine Reihe von Fragen auf, die mit dem Rechtsstatus der Deutschen Bundesbank beginnen und über den rechtlichen Status der Mitglieder des Vorstandes zu den Fragen überleiten, nach welchem Verfahren und unter welchen Voraussetzungen die Mitglieder des Vorstandes vor Ablauf ihrer Amtszeit abberufen werden können. Einigkeit besteht nur darüber, daß kein öffentliches Amt unwiderruflich vergeben werden darf, unabhängig von den Nachteilen, die dem Staat und seinen Einrichtungen durch die Führung des Amtes entstehen können.

Die Deutsche Bundesbank ist eine bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts (§ 2 BBankG) und integraler Bestandteil des Europäischen Systems der Zentralbanken (§ 3 BBankG). Organ der Bundesbank ist der Vorstand, dessen Mitglieder der Bundespräsident auf Grund des Vorschlages der Bundesregierung und des Bundesrats bestellt (§ 7 Abs. 1 und 3 BBankG). Den Präsidenten ernennt der Bundespräsident auf Vorschlag der Bundesregierung für eine Amtszeit von regelmäßig 8 Jahren. Die Mitglieder des Vorstandes stehen in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis. Ihr Rechtsverhältnis gegenüber der Bundesbank regeln Verträge zwischen dem Vorstand und dem Mitglied, die der Zustimmung der Bundesregierung bedürfen (§ 7 Abs. 4 BBankG). Der Inhalt der

Verträge ist nicht bekannt.

Das Verfahren und die Voraussetzungen der Abberufung von Mitgliedern des Vorstandes sind gesetzlich nicht geregelt.

Die Ernennung des Präsidenten der Bundesbank durch den Bundespräsidenten und die öffentlich-rechtliche Ausgestaltung seines Amtes begründen kein Beamtenverhältnis. Dies ergibt sich aus der Begründung des Bundesbankgesetzes.²⁰⁴ Sein Rechtsverhältnis gegenüber der Bank regelt der Anstellungsvertrag mit dem Vorstand der Bundesbank (§ 7 Abs. 4 BBankG). Gegenstand der Regelung sollen nach den Vorstellungen des Gesetzgebers u.a. auch die Kündigung des Anstellungsvertrages aus wichtigem Grund sein. Daraus ergibt sich die Frage, ob die Kündigung des Anstellungsvertrages auch die Beendigung des öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisses nach sich zieht oder wie im Gesellschaftsrecht zwischen dem privatrechtlichen Dienstverhältnis und der Organstellung zu unterscheiden ist. Von dieser Rechtslage unterscheiden sich die Rechtsbeziehungen zwischen der Bundesbank und dem bestellten Präsidenten aber schon deshalb, weil der Vertrag ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis ausgestaltet. Der Vertrag unterliegt damit nicht dem Privatrecht, sondern dem öffentlichen Recht,²⁰⁵ zumal er auf einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage beruht.²⁰⁶ Die Aufspaltung der Rechtsbeziehungen ist bei einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis weder geboten noch ist es sachlich sinnvoll, daß ein untragbar gewordener Amtsinhaber möglicherweise das Amt verliert, aber die Anstellung behält.

Erster Prüfungspunkt bleibt somit die Vorstellung des Gesetzgebers, daß die Voraussetzungen und Modalitäten der Kündigung durch den Anstellungsvertrag des Präsidenten mit dem Vorstand der Bundesbank geregelt werden könnten. Gegen diese Annahme ergeben sich aber durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken. Denn die Entlassung des Präsidenten der Bundesbank berührt nicht nur das

²⁰⁴ Hahn, a.a.O.(Anm. 11), S. 241 Rdnr. 10 f.; BT-Drucks. 2/2781, S. 32 f.

²⁰⁵ Vgl. Krauskopf/Freimuth, Vorzeitige Abberufung von Vorstandsmitgliedern der Deutschen Bundesbank - Eine Erwiderung auf Häde, Zur Abberufung von Vorstandsmitgliedern der Deutschen Bundesbank, WM 2005, 205 -, WM, 2005(Heft 28), S. 1299 (Anm. 18)

²⁰⁶ Häde, Zur Abberufung von Vorstandsmitgliedern der Deutschen Bundesbank, WM, 2005, S. 208

Rechtsverhältnis zwischen ihm und der Bundesbank, sondern greift in sein Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) ein.²⁰⁷ Für diesen schwerwiegenden Eingriff ist aber keine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage (Art. 12 Abs. 1, 19 Abs. 1 GG) erkennbar. Die Ausgestaltung des Entlassungsverfahrens und seiner Voraussetzungen darf der Gesetzgeber daher nicht der Verwaltung überlassen.²⁰⁸ Auch das Bundesverfassungsgericht verlangt in ständiger Rechtsprechung, daß der Gesetzgeber wesentliche Entscheidungen selbst treffen muß und sie nicht der Verwaltung überlassen darf.²⁰⁹ Folgerichtig hat der Gesetzgeber die Beendigung des öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisses bei allen vergleichbaren Amtsverhältnissen gesetzlich geregelt, beispielsweise für den Bundespräsidenten (Art. 61 GG), die Bundesminister (Art. 64 Abs. 1 GG) und den Bundesbeauftragten für den Datenschutz (§ 22 Abs. 4 BDSG).²¹⁰ Somit ergibt sich hier eine Regelungslücke, die auf verschiedene Weise geschlossen werden könnte.

(b) Schließung der Regelungslücke bei den Voraussetzungen und dem Verfahren der Abberufung

Es könnte schon zweifelhaft sein, ob es zulässig ist, diese Regelungslücke durch Rechtsanalogien zu schließen.²¹¹ Denn nach der Rechtsprechung des

²⁰⁷ Häde, a.a.O.(Anm. 206), S. 207; Die gegenteilige Auffassung von Krauskopf/Freimuth (Anm. 205, S. 1298) verdient keine Zustimmung. Die Einschränkung von Grundrechten ist selbst in besonderen Gewaltverhältnissen nur unter Beachtung der Voraussetzungen gem. Art. 19 Abs. 1 und 2 GG zulässig. Diese Bestimmungen dürfen auch durch öffentlich-rechtliche Verwaltungsvereinbarungen nicht umgangen werden. Im übrigen unterliegen die Statusrechte der Präsidenten der nationalen Zentralbanken, die sich aus Art. 14.2 ESZB-Satzung ergeben, weder der Disposition des Vorstandes der Deutschen Bundesbank noch der jeweiligen Amtsinhaber. Auch das Entlassungsverfahren darf aus diesen Gründen nicht durch geheimgehaltene Verwaltungsvereinbarungen geregelt werden. Die Umsetzung der Statusrechte aus Art. 14.2 ESZB-Satzung in nationales Recht fehlt daher ebenso wie die Regelung des Verfahrens der Abberufung.

²⁰⁸ Häde, a.a.O.(Anm. 206), S. 206

²⁰⁹ Siehe Häde, a.a.O.(Anm. 206), S. 206; BVerfGE 40, 237, 248 f.; 49, 89, 126 f.; 58, 257, 278; 77, 170, 230 ff. „...alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen. Er bestimmt damit das „Ob“ und das „Wie“ gesetzgeberischen Handelns.“; Die wesentlichen Entscheidungen finden sich in BVerfGE 47, 46, 79 f.; 58, 257, 268 f.; 80, 124, 144; 83, 130, 142. Vgl. Sachs, GG-Kommentar, 3. Aufl. 2002, Art. 20 Rdnr. 117

²¹⁰ Häde, a.a.O.(Anm. 206), S. 207

²¹¹ Siehe Hahn, a.a.O.(Anm. 11), S. 242 ff. Rdnr. 14 ff. : Er erörtert die Thesen, die Regelungslücke durch Rückgriff auf das Aktienrecht oder das Richterrecht zu schließen (Rdnr. 16).

Bundesverfassungsrichters setzen Eingriffe in die Berufsfreiheit unverzichtbar eine gesetzliche Regelung voraus. Unverzichtbare gesetzliche Regelungen können aber nicht durch Rechtsanalogien ersetzt werden.²¹² Diesen Grundsatz hat das Bundesverfassungsgericht aber aus Anlaß von Entscheidungen entwickelt, deren Sachverhalte sich mit dem vorliegenden nicht vergleichen lassen. Gegenstand dieser Entscheidungen waren die Berufsrechte von Anwälten und Wirtschaftsprüfern. Hier geht es um die Frage, ob die Abberufung aus einem öffentlichen Amt unmöglich sein kann, weil eine ausdrückliche gesetzliche Regelung der Voraussetzungen und des Verfahrens fehlt. Diese Rechtsfolge würde gegen den Grundsatz verstoßen, daß kein öffentliches Amt vergeben werden darf, das auch aus wichtigem Grund nicht beendet werden kann. Dieser Grundsatz gilt selbst für das höchste Amt im Staate, den Bundespräsidenten. Für den Präsidenten der Deutschen Bundesbank kann nichts anderes gelten. Auch im öffentlichen Recht gilt der allgemeine Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB). Aus ihm ergibt sich auch die Regel, daß jedes Dauerschuldverhältnis aus wichtigem Grund beendet werden kann (§ 626 BGB).

In Anbetracht der gesetzlich geregelten Unabhängigkeit der Bundesbank (§ 12 BBankG) liegt es nahe, eine Analogie zum Dienstrecht der Richter am Bundesverfassungsgericht zu ziehen. Nach § 105 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG darf ein Richter nur entlassen werden, wenn er wegen einer entehrenden Handlung oder einer sonstigen Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mehr als 6 Monaten verurteilt worden ist oder wenn er sich einer so groben Pflichtverletzung schuldig gemacht hat, daß sein Verbleiben im Amt ausgeschlossen ist. Diese Kriterien könnten für die Beurteilung schwerwiegender Verfehlungen des Präsidenten der Bundesbank herangezogen werden.

Es bietet sich ferner an, das Verfahren für die Bestellung auch für das Verfahren der Entlassung heranzuziehen. Danach wäre der Bundespräsident auch für die Abberufung zuständig (§ 7 Abs. 3 BBankG). Die Bundesregierung hätte das Recht zu prüfen, ob ein wichtiger Grund für die Abberufung vorliegt und dem

²¹² Häde, a.a.O.(Anm. 206), S. 209 mit weiteren Nachweisen

Bundespräsidenten die Abberufung gegebenenfalls vorzuschlagen. Diese Regelung würde zugleich eine unangemessene Gleichstellung der Bundesbank mit dem Bundesverfassungsgericht vermeiden, dem auch das Initiativrecht vorbehalten ist.²¹³ Die Gefahr, daß sachliche Meinungsverschiedenheiten die Bundesregierung verleiten könnten, einen wichtigen Grund zur Abberufung vorzuschieben, um die Entlassung zu beantragen, gebietet es nicht, das Initiativrecht dem Vorstand der Bundesbank zuzuweisen. Denn dem Bundespräsidenten steht in jedem Falle das Recht zu, die Rechtmäßigkeit des Entlassungsvorschlages zu überprüfen und rechtsfehlerhafte Vorschläge abzulehnen.²¹⁴

(c) Die vorzeitige Abberufung des Präsidenten einer nationalen Zentralbank
im Lichte des Gemeinschaftsrechtes

Die nationalen Zentralbanken sind gemäß Art. 107 EGV „integraler Bestandteil“ des ESZB. Sie bleiben aber Einrichtungen der Mitgliedstaaten und werden nicht zu Institutionen der Gemeinschaft.²¹⁵ Die rechtliche Ausgestaltung des Amtsrechtes bleibt daher ebenfalls Angelegenheit der einzelnen Mitgliedstaaten. Art. 14.2 Satz 1 ESZB-Satzung verlangt aber von den Mitgliedstaaten, daß der Präsident einer nationalen Zentralbank nur entlassen werden darf, wenn er die Voraussetzungen für die Ausübung seines Amtes nicht mehr erfüllt oder eine schwere Verfehlung begangen hat.²¹⁶ Das Abberufungsverfahren hängt von der Ausgestaltung des Amtsverhältnisses ab und bleibt daher ebenfalls Gegenstand nationaler Regelungen. Der Präsident der Deutschen Bundesbank hätte demnach die Wahl, ob er gegen seine Abberufung Anfechtungsklage vor dem zuständigen deutschen Verwaltungsgericht erheben will oder ob er um Rechtsschutz durch den EuGH nachsucht (Art. 14.2 Satz 2 ESZB-Satzung)

²¹³ Häde, a.a.O.(Anm. 206), S. 211

²¹⁴ Häde, a.a.O.(Anm. 206), S. 212

²¹⁵ Häde, a.a.O.(Anm. 206), S. 212

²¹⁶ In diesem Fall könnte eine „schwere Verfehlung“ in Anlehnung an § 105 Abs. 1, Abs. 2 BVerfGG inhaltlich näher bestimmt werden.

4. Die finanzielle Unabhängigkeit des ESZB

(1) Finanzielle Unabhängigkeit als Grundlage geldpolitischen Gestaltungsspielraumes

Die Gewährleistung der finanziellen Unabhängigkeit bildet einen wichtigen Bestandteil der Bewehrung der Unabhängigkeit der EZB. Denn wenn die EZB nicht über ein eigenes Budget verfügen würde, könnten Einrichtungen der Gemeinschaft und Regierungen der Mitgliedstaaten ihre Tätigkeit eher beeinflussen als bei der nunmehrigen Rechtslage. Die finanzielle Unabhängigkeit stellt sicher, daß die EZB ihre Aufgaben sachgerecht erfüllen kann, entscheidet sie doch selbst, wie sie ihre finanziellen Mittel einsetzt. Die finanzielle Unabhängigkeit ergänzt also die persönliche und die funktionelle Unabhängigkeit.²¹⁷ Die selbständige Haushaltsführung gewährleistet im Rahmen rechtsstaatlicher Grundsätze einen freien finanziellen Gestaltungsspielraum. Daneben bleiben die finanzielle Tätigkeit und die Verteilung des Gewinns den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit verpflichtet.²¹⁸

(2) Die Finanzvorschriften des ESZB

Die finanzielle Unabhängigkeit bedeutet somit, daß die EZB ein eigenes Budget besitzt, das sie selbst kontrollieren kann. Sie stellt auf diese Weise sicher, daß sie jederzeit über angemessene Mittel verfügt, um ihre Aufgaben unabhängig zu erfüllen.²¹⁹ Die alleinigen Zeichner und Inhaber des Kapitals von 5 Mrd. Euro sind nach Art. 28. 2 ESZB-Satzung die nationalen Zentralbanken. Die Vorschriften über die Aufbringung des Kapitals der EZB durch die nationalen Zentralbanken

²¹⁷ Vgl. Dausies, a.a.O.(Anm. 46), S. 224

²¹⁸ Smits, a.a.O.(Anm. 54), S. 157

²¹⁹ Vgl. Sloveen, Der Einfluß der Unabhängigkeit auf die Politik der Zentralbanken, 1998, S. 16; EWI, a.a.O.(Anm. 13), S. 15

gewährleisten ihre Unabhängigkeit auch bei ihren Finanzquellen.²²⁰ Der EZB-Rat kann zudem das Kapital innerhalb der Grenzen und unter den Bedingungen erhöhen, die der EU-Rat nach dem Verfahren des Art. 42 ESZB-Satzung²²¹ festgelegt hat (Art. 30.5 ESZB-Satzung).

Für die finanzielle Unabhängigkeit ist es von großer Bedeutung, wer die Jahresabschlüsse der EZB prüft. Diese Aufgabe erfüllen gemäß Art. 27.1 ESZB-Satzung unabhängige externe Rechnungsprüfer, die der EU-Rat auf Empfehlung des EZB-Rates bestellt.²²² Falls der Rat die empfohlenen externen Rechnungsprüfer nicht anerkennt, soll er eindeutige Kriterien für die Anerkennung angeben, um auszuschließen, daß er die Anerkennung nicht deshalb versagt, um das Finanzgebaren der EZB zu beeinflussen.²²³ Um der Öffentlichkeit die größtmögliche Gewähr für die Unabhängigkeit der externen Rechnungsprüfer der EZB zu geben, beschloß der EZB-Rat im August 2002, daß die Auswahl der Rechnungsprüfer einem Rotationsprinzip unterliegen solle.²²⁴

Der Jahresabschluss der EZB vermittelt ein getreues Bild der Finanzlage der EZB und der finanziellen Ergebnisse ihrer Tätigkeit. Er wird in angemessener Weise veröffentlicht.²²⁵ Diese Grundsätze stehen im Einklang mit den Bestimmungen des Art. 26.4 ESZB-Satzung, der die Standardisierung der buchmäßigen Erfassung und der Meldung der Geschäfte des Eurosystem regelt²²⁶.

²²⁰ Wahlig, a.a.O.(Anm. 166), S. 265

²²¹ Art. 42 ESZB-Satzung regelt das Verfahren über den Erlaß näherer Bestimmungen zu Artikel 30.4 dieser Satzung entweder auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der EZB oder auf Empfehlung der EZB nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission.

²²² Magiera, Art. 248 EGV Rdnr. 8, 2001, in Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union (Kommentar/Band II, Art. 56-Art. 248)

²²³ K.Weber, nach Artikel 109 m EGV a.F. und ESZB und EZB-Satzung Artikel 27, S. 3/671 Rdnr. 6, in G/T/E (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag Artikel 102a-136a EGV a.F., 5. Auflage, 1999

²²⁴ Nach einer öffentlichen Ausschreibung wurde die KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft AG mit einem Fünfjahresmandat zum neuen externen Rechnungsprüfer der EZB bestellt. Der neue externe Rechnungsprüfer nahm seine Tätigkeit mit Erstellung des Jahresabschlusses für das Geschäftsjahr 2003 auf., EZB, Jahresbericht 2003, S. 188, 217

²²⁵ Beschluß (2003/132/EG) der Europäischen Zentralbank vom 5. Dez. 2002 über den Jahresabschluss der EZB (EZB/2002/11), ABl.(EG) Nr. L 58 vom 03.03.2003

²²⁶ Der Text der Rechnungslegungsgrundsätze der EZB wurde durch die Leitlinie der europäischen Zentralbank über die Rechnungslegungsgrundsätze und das Berichtswesen im Europäischen System der Zentralbanken festgelegt., siehe ABl.(EG) Nr. L 58 vom 5. Dez. 2002

Der Europäische Rechnungshof überprüft gemäß Art. 27.2 ESZB-Satzung nur die Effizienz der Verwaltung der EZB.²²⁷ Dem Europäischen Rechnungshof obliegt die Prüfung „der Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben“ der Einrichtungen der EU (Art. 248 Abs. 1 EGV). Der Rechnungshof prüft in der Regel, inwieweit die Finanzoperationen ordnungsgemäß erfaßt, rechtmäßig und ordnungsgemäß ausgeführt und im Sinne eines sparsamen, wirtschaftlichen und wirksamen Einsatzes verwaltet werden. Gegenüber der EZB sind die Befugnisse des Rechnungshofs zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit aber eingeschränkt (Art. 27.2 ESZB-Satzung). Er prüft bei der EZB nur, ob die betriebswirtschaftlichen Grundsätze der Haushaltsführung beachtet worden sind, d.h. die Effizienz des Einsatzes der Haushaltsmittel zur Erreichung der von der Bank selbst bestimmten Ziele.²²⁸ Die Kontrolle der Effizienz der Verwaltung der EZB umfaßt die Haushaltsführung und -kontrolle, die internen Aufsichtssysteme, die Systeme der Projektverwaltung und Projektüberwachung sowie das Personalmanagement.²²⁹ Daher kann die EZB ihre budgetären und haushaltsrechtlichen Entscheidungen in finanzieller Unabhängigkeit ausführen und ihre Weisungsfreiheit gem. Art. 108 EGV wahren.

(3) Die finanzielle Unabhängigkeit der EZB und die Befugnisse des OLAF

1) Der Konflikt zwischen der EZB und OLAF

Die finanzielle Unabhängigkeit der EZB dient dazu, die EZB vor politischen Einflußnahmen auf ihre Geldpolitik zu schützen. Es war deshalb strittig, ob die EZB Gegenstand von Untersuchungen des OLAF sein konnte.

²²⁷ Bericht des Rechnungshofes über die Prüfung der Effizienz der Verwaltung der Europäischen Zentralbank im Haushaltsjahr 2000, S. 3

²²⁸ Kallmayer, Art. 248, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., 2002, S. 2170 Rdnr. 2; vgl. Niedobitek, Art 248, in Streinz (Hrsg.), EUV/EGV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2003, S. 2148 Rdnr. 11; vgl. z.B. den Bericht über die Prüfung der Effizienz der Verwaltung der EZB im Haushaltsjahr 1999

²²⁹ Europäischer Rechnungshof, Bericht des Rechnungshofes über die Prüfung der Effizienz der Verwaltung der Europäischen Zentralbank im Haushaltsjahr 2001

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) wurde 1999 mit dem Auftrag geschaffen, Betrugshandlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU aufzudecken. Zu diesem Zweck erhielt es die Befugnis, Verwaltungsuntersuchungen innerhalb und außerhalb der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der EU durchzuführen.²³⁰

Nach der Einrichtung des OLAF zur Durchsetzung der EG-Verordnung Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung wollte das OLAF Unterlagen und Geschäftsräume der EZB untersuchen. Die EZB bestand aber auf einer eigenen Untersuchung zur Betrugsabwehr auf der Grundlage einer von ihr erlassenen Verordnung. Der EZB-Rat verabschiedete am 7. Okt. 1999 den Beschluß (EZB/1999/5) über die Betrugsbekämpfung, der ein Programm zur Betrugsbekämpfung unter einem unabhängigen Ausschuß einrichtete.²³¹ Der Ausschuß erhielt als selbständiges Organ der EZB die Aufgabe, finanzielle Unregelmäßigkeiten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EZB aufzudecken und zu bekämpfen.²³² Daraufhin klagte die EU-Kommission am 14. Jan. 2000 vor dem EuGH gegen die EZB und obsiegte. Das Urteil des EuGH vom 10. Juli 2003 hebt vier wesentliche Gesichtspunkte besonders hervor, nämlich die besondere Rechtsstellung der EZB, das hohe Maß an Unabhängigkeit der EZB, die Bedeutung der finanziellen Interessen der EG im Sinne von Art. 280 EGV und schließlich den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1073/1999.

2) Die wesentlichen Entscheidungsgründe des Urteils des EuGH

Der EuGH kommt zu dem Ergebnis, daß die EZB zu den „durch die Verträge oder auf deren Grundlage geschaffenen Organen, Einrichtungen sowie Ämtern und

²³⁰ Pressemitteilung OLAF/19/2003, 10. Juli 2003, S. 1

²³¹ EZB, Jahresbericht 2003, S. 190

²³² EZB, Pressemitteilung über das Urteil des europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache OLAF vom 31. Juli 2003, S. 1

Agenturen“ gehöre, auf welche die Verordnung Nr. 1073/1999²³³ über die Untersuchungsbefugnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) nach Art. 1 Abs. 3 dieser Verordnung anzuwenden sei.²³⁴

Sie bleibe ebenso wie die anderen Einrichtungen der Gemeinschaft an das Gemeinschaftsrecht gebunden und unterliege in gleicher Weise der Kontrolle durch den EuGH und den Europäischen Rechnungshof.²³⁵

Aus dem Umstand, daß die EZB über einen eigenen Haushalt und eigene Finanzmittel verfüge, könne nicht abgeleitet werden, daß Betrügereien, die den Haushalt der EZB betreffen, sich nicht gem. Art. 280 Abs. 1 EGV zugleich „gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft“ richten würden.

Das Gebot der Verhältnismäßigkeit²³⁶ verlange nur, daß die eingesetzten Mittel geeignet seien, das angestrebte Ziel zu erreichen und nicht über das erforderliche Maß hinausgehen würden.²³⁷ Dem Gemeinschaftsgesetzgeber stehe bei der Beurteilung dieser Voraussetzungen ein weites Ermessen zu, so daß eine Maßnahme nur dann rechtswidrig sei, wenn sie zur Erreichung des Zieles offensichtlich ungeeignet sei.²³⁸ Dies könne nicht schon deshalb angenommen werden, weil die EZB bereits verschiedene eigene Kontrollebenen zur Betrugsbekämpfung geschaffen habe.

Die EZB rügte ferner, daß die Verordnung unanwendbar sei, weil sie unzulässigerweise in ihre Organisationsgewalt eingreife und ohne die vorgeschriebene vorherige Anhörung der EZB (Art. 105 Abs. 4 EGV) erlassen worden sei.²³⁹

Der EuGH wies diesen Einwand mit der (erstaunlichen) Begründung zurück, der

²³³ ABl.(EG) L 136/3 vom 31.05.1999

²³⁴ Gerichtshof der Eur C-11/00 am 10. Juli 2003, Rdnr. 63; Odudu, Case Law (Case C-11/00), CMLR 41, 2004, S. 1075

²³⁵ Gerichtshof der Eur C-11/00 am 10. Juli 2003 Rdnr. 135; Lavranos, Die begrenzte, funktionelle Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank – Anmerkung zum Urteil des Gerichtshofs vom 10.07.2003, Rs. C-11/00(Kommission gegen EZB), EuR (Heft 5), 2003, S. 882

²³⁶ Gerichtshof der Eur C-11/00 am 10. Juli 2003, Rdnr. 156

²³⁷ Gerichtshof der Eur C-11/00 am 10. Juli 2003, Rdnr. 156

²³⁸ Gerichtshof der Eur C-11/00 am 10. Juli 2003, Rdnr. 157

²³⁹ Gerichtshof der Eur C-11/00 am 10. Juli 2003, Rdnr. 106-108

EZB seien auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung keine spezifischen Aufgaben übertragen worden. Sie wäre daher auch nicht in der Lage gewesen, bei einer Anhörung zweckdienliche Beiträge zu der geplanten Verordnung zu leisten.²⁴⁰

Die EZB behauptete ferner, daß das vorgesehene System administrativer Untersuchungen gegen ihre Unabhängigkeit verstoße, die nicht auf die ihr zugewiesenen grundlegenden Aufgaben beschränkt sei, sondern auch ihre interne Organisation, das Personalwesen und Maßnahmen zur Betrugsabwehr umfasse.²⁴¹

Der EuGH räumte in seiner Entscheidung ein, daß die EZB aufgrund des EG-Vertrages gewisse Vorrechte genieße. Diese hätten aber nicht zur Folge, daß die EZB von allen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechtes ausgenommen werde. Sie bleibe vielmehr in den rechtlichen Rahmen der Gemeinschaft eingebunden. Die Gemeinschaft müsse nur gewährleisten, daß die EZB in der Lage bleibe, die ihr übertragenen Aufgaben unabhängig zu erfüllen, d.h. die Unabhängigkeit der EZB bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht beeinträchtigt werde.²⁴² Zur Gewährleistung der Unabhängigkeit der EZB reiche es aus, daß die Untersuchungen des OLAF nur unter den Bedingungen und Verfahren durchgeführt werden dürften, die in den Beschlüssen vorgesehen seien, welche die EZB für diesen Fall erlassen habe. Es sei daher nicht auszuschließen, daß die EZB bei Erlaß eines solchen Beschlusses Besonderheiten berücksichtige, die sich aus der Erfüllung ihrer Aufgaben ergäben. Die EZB müsse bei Erlaß eines solchen Beschlusses aber nachweisen, daß die vorgesehenen Beschränkungen erforderlich seien.²⁴³ Der EuGH erkannte somit ausdrücklich an, daß bestimmte Arten sensibler Informationen über die Tätigkeiten der EZB der Geheimhaltung unterliegen müßten, damit die Erfüllung ihrer Aufgaben nicht gefährdet werde, die ihr durch den EG-Vertrag übertragen worden seien.²⁴⁴

Die EZB hat diesen Vorgaben Rechnung getragen und am 03.07.2004 den Beschluß (EZB/2004/11) über die Bedingungen und Modalitäten für Untersuchungen

²⁴⁰ Gerichtshof der Eur C-11/00 am 10. Juli 2003, Rdnr. 111

²⁴¹ Gerichtshof der Eur C-11/00 am 10. Juli 2003, Rdnr. 118-119

²⁴² EZB, Jahresbericht 2003, S. 190 ff.

²⁴³ Gerichtshof der Eur C-11/00 am 10. Juli 2003, Leitsatz Ziff. 7 und Rdnr. 143

²⁴⁴ Gerichtshof der Eur C-11/00 am 10. Juli 2003, Rdnr. 162

des OLAF in der EZB verabschiedet.²⁴⁵ Der Beschluß hat die Regeln für die Untersuchungen des OLAF in der EZB im einzelnen festgelegt und eine umfassende Zusammenarbeit zwischen der EZB und OLAF vorgesehen. Darüber hinaus werden die Aufgaben der EZB im Zusammenhang mit den Untersuchungsbefugnissen von OLAF mit der Ausnahme der Verbreitung bestimmter Informationen²⁴⁶ festgelegt.

5. Die funktionelle Unabhängigkeit der EZB

(1) Die funktionelle Unabhängigkeit von Weisungen und Einflußnahmen

Den Status der Unabhängigkeit einer Notenbank bestimmt in einem Staatenverbund wie der Europäischen Union, die vertraglich geschaffen, aber nicht parlamentarisch legitimiert ist, der Grad der funktionellen Unabhängigkeit von Weisungen oder Einflußnahmen gemeinschaftsrechtlicher politischer Leitungsorgane. Der umfassende Begriff der funktionellen Unabhängigkeit schließt die Unabhängigkeit von Einflußnahmen auf Grund rechtlicher, persönlicher und finanzieller Abhängigkeiten ein. Sie bildet den Kernbereich der Unabhängigkeit. Die Freistellung von Weisungen und Einflußnahmen durch staatliche Einrichtungen oder gesellschaftliche Kräfte, schafft den erforderlichen Handlungsspielraum für eine Geldpolitik, die ausschließlich an dem vorrangigen Ziel der Preisstabilität orientiert bleibt. Sie dient dazu, die „alleinige Befugnis des Emissionsinstituts zur Anwendung seiner Einflußinstrumente“ außer Zweifel zu stellen.²⁴⁷ Der Begriff der funktionellen Unabhängigkeit wird ab und zu mit dem Begriff der „Institutionellen Unabhängigkeit“ gleichgesetzt. Richtig ist daran, daß beide Begriffe die Rechtsbeziehungen zu Regierungen und anderen Stellen einschließen. Die

²⁴⁵ Siehe ABl.(EG) L 230/56 (30. Juni 2004); EZB, Pressemitteilung über den Beschluß der EZB zu den Regeln über Untersuchungen durch OLAF (3. Juli 2004)

²⁴⁶ „In Ausnahmefällen, in denen die Verbreitung bestimmter Information außerhalb der EZB das Funktionieren der EZB ernsthaft beeinträchtigen könnte, ist Kontakt mit dem Direktorium der EZB aufzunehmen, das dem OLAF Zugang zu solchen Information gewähren wird.“, siehe ABl.(EG), a.a.O.(Anm. 245), Pressemitteilung, a.a.O.(Anm. 245)

²⁴⁷ Hahn, a.a.O.(Anm. 11), S. 255

institutionelle Unabhängigkeit bezieht sich aber mehr auf die rechtliche Absicherung der Einrichtung der EZB und weniger auf ihre Arbeitsbedingungen.

Das EWI führte in seinem Konvergenzbericht folgende fünf negative Beurteilungskriterien auf, die sich mit der Weisungsfreiheit als Voraussetzung der funktionellen Unabhängigkeit einer nationalen Zentralbank nicht vereinbaren ließen : Das Recht, der Zentralbank oder deren Beschlußorganen Weisungen zu erteilen, Entscheidungen der Zentralbank zu genehmigen, auszusetzen, aufzuheben oder aufzuschieben, Entscheidung der Zentralbank aus rechtlichen Gründen zu zensieren, Dritten in den Beschlußorganen der Zentralbank Stimmrecht zu gewähren, die Zentralbank zu zwingen, ihre Entscheidungen mit Dritten zu beraten.²⁴⁸

Die Unabhängigkeit der ESZB wurde nach dem Vorbild der Deutschen Bundesbank verfaßt. ²⁴⁹ § 12 S. 2 BBankG begründete die Unabhängigkeit der Bundesbank von Weisungen der Bundesregierung ²⁵⁰ bei der Ausübung ihrer Befugnisse und der Steuerung der Geldpolitik. Sie unterliegt in diesem Bereich auch nicht der Aufsicht durch die Regierung.

Die funktionelle Unabhängigkeit der EZB wird durch Art. 108 EGV und Art. 7 ESZB-Satzung kraft Rechtssatzes normiert. Art. 108 S. 1 EGV und Art. 7 S. 1 ESZB-Satzung untersagen es sowohl der EZB und den nationalen Zentralbanken wie auch den Mitgliedern ihrer Beschlußorgane bei der Wahrnehmung der ihnen durch EGV und ESZB-Satzung übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten, Weisungen ²⁵¹ von Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft, den Regierung der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einzuholen oder entgegenzunehmen.

Im Vergleich mit der Bundesbank ist die Unabhängigkeit des ESZB statusrechtlich stärker gesichert, da sie nicht nur durch einfaches und jederzeit abänderbares Gesetz normiert, sondern durch den EGV gewährleistet wird, der

²⁴⁸ EWI, a.a.O.(Anm. 13), S. 14

²⁴⁹ Dauses, a.a.O.(Anm. 46), S. 222; Kempen, in Streinz (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 31), S. 1333 Rdnr. 8; vgl. Seidel, European Economic and Monetary Union - Constitutional and Legal Aspects, 2001, S. 47-55

²⁵⁰ Vgl. Jarass, a.a.O.(Anm. 125), S. 221

²⁵¹ „Unter den Weisungen versteht man verbindliche Anordnungen, durch welche der Empfänger unter Verwirklichung des vom Anordnenden geäußerten Willens zu einem bestimmten Verhalten veranlaßt werden soll.“, Sodan, Die funktionelle Unabhängigkeit der Zentralbanken, NJW, 21/1999, S. 1523

wegen seiner Verankerung im Primärrecht nur im Wege der vorbereitungsintensiven und schwerfälligen Vertragsänderung gemäß Art. 48 EUV geändert werden kann.²⁵²

(2) Die funktionelle Unabhängigkeit des ESZB

Die von Weisungen freigestellten Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der EZB (Art. 108 Satz 1 EGV) dienen ihr dazu, ihre grundlegenden Aufgaben nach Art. 105 Abs. 2 EGV zu erfüllen. Sie beziehen sich vorwiegend auf die Geldpolitik, die Ausgabe der Banknoten, die Wechselkurspolitik, die Beratung der Bankenaufsicht, den Zahlungsverkehr, die Forschung und die Statistik. Diese Tätigkeiten sind die Instrumente, um das vorrangige Ziel des ESZB zu verwirklichen, die Preisstabilität zu erhalten. Die funktionelle Unabhängigkeit der EZB sichert diese Zielvorgabe. In diesem Rahmen können der EZB-Rat und das Direktorium die geldpolitischen Entscheidungen frei bestimmen und die erforderlichen Instrumentarien auswählen.

Der Kreis der geschützten möglichen Weisungsempfänger umfaßt sowohl die Mitglieder des Direktoriums als auch die Präsidenten der nationalen Zentralbanken, die Mitglieder des EZB-Rates sind, um die Unabhängigkeit der Beschlußorgane bei ihren Entscheidungen zu gewährleisten. Deshalb erstreckt sich die funktionelle Unabhängigkeit der EZB zugleich auf die nachgeordneten nationalen Zentralbanken.²⁵³ Außerdem gehören die Mitglieder des Erweiterten Rates zum Kreis der geschützten möglichen Weisungsempfänger.²⁵⁴ Der Erweiterte Rat erfüllt die Aufgaben, die ihm Art. 117 Abs. 2 EGV und Art. 44, 45 und 47.1 ESZB-Satzung zugewiesen haben, und bemüht sich insbesondere darum, die Geldpolitik der Mitgliedstaaten, die den Euro noch nicht eingeführt haben, an der Geldpolitik der EZB zu orientieren mit dem Ziel, die Preisstabilität aufrechtzuerhalten. Außerdem bereitet er die Abkommen über die Wechselkurse der Währungen dieser

²⁵² Kempen, in Streinz (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 31), S. 1333 Rdnr. 8

²⁵³ Vgl. EWI, Fortschritte auf dem Wege zur Konvergenz, 11. 1996, S. 111

²⁵⁴ Gnan/Wittelsberger, Art. 108 EG, in Groeben/Schwarze (Hrsg.), Vertrag über die Europäischen Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2003, S. 187 Rdnr. 43

Mitgliedstaaten vor. Ferner unterstützt er die EZB bei der Beratung der gesetzgebenden Einrichtungen der Gemeinschaft und der nationalen Behörden. Die Unabhängigkeit der EZB von Weisungen oder Einflußnahmen erstreckt sich notwendigerweise auch auf den Erweiterten Rat. Denn der Regelungszweck des Art. 108 EGV, die EZB vor Weisungen und Druck jeder Art zu schützen, gilt auch für ihr „Drittes Beschlußorgan“.

Art. 108 EGV schützt die Weisungsfreiheit gegenüber allen denkbaren Einflußnahmen. Er nennt insbesondere die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, die Regierung der Mitgliedstaaten und andere Stellen als mögliche Verursacher. In den Sammelbegriff „andere Stellen“ bezieht der Vertrag alle Organe oder öffentlichen Einrichtungen in den Mitgliedstaaten oder in dritten Staaten ein. Deshalb gilt die Weisungsfreiheit auch gegenüber den nationalen Parlamenten oder internationalen Währungseinrichtungen.

Art. 108 S. 2 EGV und Art. 7 S. 2 ESZB-Satzung verpflichten umgekehrt auch die Regierungen der Mitgliedstaaten sowie die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, den Grundsatz der Weisungsfreiheit zu beachten und die Mitglieder der Zentralbanken des ESZB bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht zu beeinflussen. Diese Bestimmungen schützen vor direkten und indirekten Beeinflussungsversuchen sowie vor Einmischungen durch die Forderung nach einer engeren Zusammenarbeit.²⁵⁵

Art. 113. Abs. 1 EGV gibt dem Präsidenten des Rates und einem Mitglied der Kommission das Recht, ohne Stimmrecht an den Sitzungen des EZB-Rates teilzunehmen. Umgekehrt kann der Präsident der EZB gem. Art. 113 Abs. 2 EGV an den Tagungen des Rates teilnehmen, wenn Fragen erörtert werden, die mit den Zielen und Aufgaben des ESZB zusammenhängen. Zur Teilnahme ist der EZB-Präsident aber nicht verpflichtet. Das Verbot, Weisungen zu erholen oder entgegenzunehmen, gilt gem. Art. 213 Abs. 2 Satz 2 EGV auch für die Mitglieder der Kommission. Der Rat kann nur die Bestimmungen der ESZB-Satzung ändern, die Art. 107 Abs. 5 EGV

²⁵⁵ Gnan/Wittelsberger, Artikel 109 EG, in Groeben/Schwarze (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 254), S. 188 Rdnr. 46

anführt. Er benötigt hierzu entweder eine Empfehlung der EZB oder einen Vorschlag der Kommission. Zu Empfehlungen der EZB hat der Rat die Kommission anzuhören und umgekehrt. Die Zustimmung des Europäischen Parlaments bleibt in jedem Falle erforderlich.

Die umfassende Rechenschaftspflicht der EZB gem. Art. 113 Abs. 3 und 4 EGV, Art. 15 ESZB-Satzung mag sich als Schranke ihrer funktionellen Unabhängigkeit verstehen lassen. Art. 113 Abs. 3 EGV verpflichtet die EZB, Jahresberichte vorzulegen und die jeweiligen parlamentarischen Fachausschüsse zu unterrichten. Gegenstand der parlamentarischen Anhörungen sind die Einschätzung der wirtschafts- und geldpolitischen Lage, die geldpolitische Strategie der EZB und die danach gefaßten Beschlüsse. Das Parlament befaßt sich also mit den Grundlagen der Geldpolitik der EZB und kann versuchen, sie durch kritische Fragen und Meinungsäußerungen zu beeinflussen. Das Parlament übt auf diese Weise sein demokratisches Kontrollrecht aus als Gegengewicht zur weitgehenden sachlichen Unabhängigkeit der EZB. Das Parlament muß sich aber auch bei deutlicher Kritik auf Anregungen und unverbindliche Vorschläge beschränken. Auflagen oder Weisungen würden die Schwelle zur verbotenen Beeinflussung überschreiten.

Die Unabhängigkeit von Weisungen erstreckt sich auch auf die Präsidenten der nationalen Zentralbanken, die den Beschlußorganen der EZB angehören. Der EG-Vertrag verpflichtete durch Art. 109 EGV jeden Mitgliedstaat, seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften einschließlich der Satzung seiner Zentralbank spätestens mit der Errichtung des ESZB mit dem Vertrag und mit der Satzung im Einklang zu bringen. In Deutschland ergänzte der Deutsche Bundestag Art. 88 GG über die Errichtung der Bundesbank als Währungs- und Notenbank des Bundes. Die Ergänzung erlaubte die Übertragung ihrer Aufgaben und Befugnisse auf eine unabhängige EZB. Gleichzeitig paßte der Bundestag das BBankG an die Anforderungen des EGV an.

Bei Verstößen gegen das Verbot, durch Weisungen Einfluß auf die Geldpolitik der EZB zu nehmen, kann die EZB grundsätzlich gerichtlichen Rechtsschutz durch den EuGH in Anspruch nehmen. Denn der EuGH ist gem. Art. 230 EGV für Klagen

wegen Verletzung des EGV zuständig. Der Gerichtshof kann derartige Einflußnahmen für nichtig erklären. Umgekehrt kann der EuGH aber auch Maßnahmen der EZB einer Überprüfung unterziehen. Denn Art. 108 EGV beeinträchtigt den Rechtsschutz verletzter Dritter nicht. Es steht zu erwägen, ob der Gerichtshof den Rechtsschutz für die EZB auch gegen Weisungen oder Druckmittel gewähren kann, die in Form von Stellungnahmen oder „dringlichen“ Empfehlungen vorgetragen werden. Stellungnahmen und Empfehlungen sind nach dem Recht der EG Rechtsakte der gemeinschaftlichen Organe, die aber gemäß Art. 249 EGV unverbindlich bleiben. Sie begründen daher keine Verpflichtungen für den Adressaten oder durchsetzbare Rechte einzelner. Sie können daher auch vor Gericht nicht angegriffen werden. In der politischen Praxis haben sie jedoch den Charakter eines mehr oder weniger starken Appells. Ihnen kann erhebliches politisches Gewicht zukommen, weil sie häufig die Vorstufe nachfolgender verbindlicher Rechtsakte darstellen.²⁵⁶ Es sollte daher möglich sein, sie vor Gericht wegen unzulässiger Beeinflussung anzufechten, obwohl sie noch in das Gewand formell unverbindlicher Stellungnahmen oder Empfehlungen gekleidet sind. Die Weisungen anderer Organe der Gemeinschaft an die EZB kann der EuGH gemäß Art. 230 EGV für nichtig erklären.²⁵⁷

Das unbedingte Verbot für die EZB, an Mitgliedstaaten der Gemeinschaft oder sonstige öffentliche Einrichtungen Kredite zu gewähren, dient ebenfalls der Sicherung ihrer Unabhängigkeit (Art. 101 EGV). Gleichzeitig verhindert das Verbot die unerwünschte Defizitfinanzierung öffentlicher Einrichtungen durch die Notenbank.²⁵⁸

Das Verhältnis zwischen dem Recht des Rates, allgemeine Orientierungen für die Wechselkurspolitik aufzustellen (Art. 111 Abs. 2 EGV), und der Unabhängigkeit der EZB harrt im einzelnen noch verbindlicher Klärung. Der Rat kann jedenfalls nur allgemeine Richtlinien erlassen, die nicht unmittelbar operativ umgesetzt werden

²⁵⁶ Lexikonredaktion des Verlags F.A. Brockhaus (Hrsg.), Der Brockhaus Recht, 2002, S. 230, 658

²⁵⁷ Reumann, a.a.O.(Anm. 98), S. 217-218

²⁵⁸ Siehe Heun, a.a.O.(Anm. 44), S. 875; Dausen, a.a.O.(Anm. 46), S. 222

müssen, und die zudem die Preisstabilität nicht beeinträchtigen dürfen. Die allgemeinen Orientierungen stellt der Rat auf Empfehlung der Kommission und nach Anhörung der EZB oder gemäß Empfehlung der EZB auf, um sicherzustellen, daß sie die Preisstabilität nicht gefährden. Sie beeinträchtigen deshalb den Handlungsspielraum der EZB nicht.²⁵⁹ Unklar blieb bislang, welche Einrichtung beurteilt, ob die allgemeinen Orientierungen mit dem Ziel der Preisstabilität noch im Einklang stehen. Die funktionelle Unabhängigkeit der EZB erfordert einen weiten Beurteilungsspielraum. Denn das Ergebnis der aktuellen Beurteilung bildet die Grundlage einer Prognose, die zugleich die Wahl der Instrumente der Geldpolitik und deren Einsatz bestimmt. Bei der hier gegebenen gemeinsamen Zuständigkeit zur Beurteilung der wirtschaftlichen Gesamtlage, nach welcher der ECOFIN-Rat über die Wechselkurspolitik befindet und sie verantworten muß, die EZB jedoch über die Geldpolitik, mag der Auffassung des ECOFIN-Rates im Zweifel der Vorrang zukommen²⁶⁰, weil er die letzte Verantwortung für die Wechselkurspolitik der EU trägt. Die EZB kann aber den EuGH anrufen, wenn sie als Folge der Wechselkurspolitik eine offensichtliche Gefährdung der Preisstabilität befürchtet.

6. Die Unabhängigkeit der EZB und das Demokratieprinzip

(1) Das Demokratieprinzip als Vorgabe der Zentralbankverfassung

1) Die demokratische Legitimation des ESZB

Ob eine unabhängige Zentralbank sich mit dem gemeinschaftsrechtlichen Demokratieprinzip und dem Demokratieprinzip auf nationaler Ebene vereinbaren läßt, hängt von verschiedenen Kriterien ab. Zwar pflegen politische Entscheidungen in einer Demokratie vom Volke auszugehen und sämtliche Staatstätigkeiten

²⁵⁹ Häde, in Callies/Ruffert (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 44), S. 1381 Rdnr. 11; Smits, Art. 111 EG, in Groeben/Schwarz (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 97), S. 233; Stadler, a.a.O.(Anm. 43), S. 173

²⁶⁰ Smits, a.a.O.(Anm. 96), S. 233

grundsätzlich der parlamentarischen Kontrolle unterworfen zu bleiben. Auch gehört die Währungspolitik mangels anderslautender Verfassungsbestimmungen oder einfachgesetzlicher Regelungen regelmäßig zur Zuständigkeit der nationalen Regierungen. Die Befugnis zur Steuerung der Währungs- und Geldpolitik der Europäischen Union übertrugen die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft aber dem ESZB und der EZB, die dabei weitgehend von innerstaatlichen und gemeinschaftlichen Kontrollen freigestellt bleiben. Mögliche Widersprüche zum Demokratieprinzip hat der Maastricht-Vertrag jedoch beseitigt. Denn die Europäische Union hat das ESZB nicht autonom errichtet, sondern im Maastricht-Vertrag vereinbart, den alle 15 Mitgliedstaaten ratifiziert haben.²⁶¹

In diesem Zusammenhang bleibt auch die Statthaftigkeit des Übertragens hoheitlicher Befugnisse auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu beachten. Hoheitsrechte wie die Währungshoheit unterliegen grundsätzlich der Regelungsbefugnis souveräner Staaten. Zur Errichtung der Währungsgemeinschaft war es daher geboten, einzelne staatliche Zuständigkeiten auf diesbezügliche staatenverbandliche Einrichtungen wie die EZB zu übertragen. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Errichtung eines unabhängigen europäischen Noteninstituts steht außer Zweifel.

Der EG-Vertrag verpflichtete durch Art. 109 EGV jeden Mitgliedstaat, seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften einschließlich der Satzung seiner Zentralbank spätestens mit der Errichtung des ESZB mit dem Vertrag und mit der Satzung in Einklang zu bringen.²⁶² Das bedeutet, daß die Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf europäische Einrichtungen, insbesondere die EZB, sowie deren Unabhängigkeit juristisch, und falls erforderlich, verfassungsrechtlich abgesichert sind. Gleiches gilt für die Verpflichtung der EZB auf das vorrangige Ziel der Preisstabilität.²⁶³ Auf

²⁶¹ Zilioli/Selmayr, a.a.O.(Anm. 168), S. 48

²⁶² Der Deutsche Bundestag fügte Art. 88 GG nach der Errichtung der Währungsunion in der Gemeinschaft durch Gesetz vom 12.12.1992 einen Zusatz bei, demzufolge die Aufgaben und Befugnisse der Bundesbank im Rahmen der EU der EZB übertragen werden können, „die unabhängig ist und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet“. Diese Bestimmung sichert die Unabhängigkeit der EZB verfassungsrechtlich und normiert gleichzeitig ihre Verpflichtung auf das vorrangige Ziel der Preisstabilität.

²⁶³ Blanke, Art. 88, in Starck (Hrsg.), Bonner Grundgesetz Kommentar, 2001, S. 720; Hahn/Häde, a.a.O. (Anm. 52), S. 236 f.

solche Weise empfängt die Unabhängigkeit der EZB ihre normative Bewehrung. Diese sichert ihr innerstaatlich einen ministerialfreien²⁶⁴ rechtlichen Gestaltungsspielraum, zugleich aber im Gemeinschaftsrecht die Freiheit von Einflußnahmen, insbesondere durch Verlautbarungen anderer Organe der Europäischen Union.

Die eher nicht zu bestreitende demokratische Legitimation zur Errichtung des ESZB und ihres Leitungsorgans der EZB reicht aber nicht aus, um auch die tatsächlich verfolgte Geldpolitik der EZB zu legitimieren. Denn sie füllt den theoretisch verfügbaren Handlungsspielraum durch ihre geldpolitischen Maßnahmen erst aus. Ihre Geldpolitik erhält die demokratische Legitimation aber durch die Rechenschaftspflicht der EZB gegenüber der Öffentlichkeit, dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission. Diese Pflicht zur Rechenschaft genügt den Anforderungen an eine ausreichende demokratische Kontrolle und Überwachung der Tätigkeit der EZB. Der Aufbau der demokratischen Kontrolle stärkt somit die rechtliche Legitimation und könnte mit einem zusätzlichen Wirkungsmechanismus im ökonomischen Sinne verglichen werden. Die näheren Einzelheiten wie Gegenstand, Zeitpunkte und Adressaten der Rechenschaftspflicht regeln Art. 113 Abs. 3 EGV und Art. 15 ESZB-Satzung.²⁶⁵

2) Die Anpassung des nationalen Rechts der Zentralbanken an die Vorgaben des Vertrages dargestellt an den Beispielen Deutschlands und Frankreichs mit einem Ausblick auf die neue Verfassung für Europa

Der Vertrag über die Europäische Union diene dem Ziel, eine Währungsunion zwischen den Mitgliedstaaten zu schaffen, sofern keine Ausnahmen vereinbart wurden und diese Staaten die Konvergenzkriterien erfüllen. Um integraler

²⁶⁴ Unter einem ministerialfreien Raum werden diejenigen Einrichtungen der Exekutive verstanden, die bei der Wahrnehmung der ihnen übertragenen staatlichen Kompetenzen von den Leitungsorganen ganz oder teilweise weisungsunabhängig sind, vgl. BVerfGE 22, 106, 113; BVerfGE 9, 268, 282; Sodan, a.a.O. (Anm. 251), S. 1521; Hahn, a.a.O.(Anm. 11), S. 264; Friedl, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 2003, S. 272; Papaschinopoulou, a.a.O.(Anm. 163), S. 162 ff.

²⁶⁵ Vgl. EZB, Jahresbericht 2004, S. 152 (Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit und dem Europäischen Parlament)

Bestandteil des ESZB zu werden, verpflichteten sich die Signatäre durch Art. 109 EGV, ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften und die Satzungen ihrer Zentralbanken bis zur Errichtung des ESZB mit dem EG-Vertrag in Einklang zu bringen. Die betreffenden Gesetzesänderungen müssen zu diesem Zeitpunkt nicht nur beschlossen, sondern bereits in Kraft getreten sein.

Es mag zweifelhaft sein, ob es nach den Verfassungen der Mitgliedstaaten zulässig war, Hoheitsrechte des demokratisch verfaßten Staates auf staatenverbandliche Einrichtungen zu übertragen. Diese möglichen Rechtsmängel werden aber durch die ausdrückliche verfassungsrechtliche Billigung dieser Gesetze geheilt.²⁶⁶ Die verfassungsrechtliche Befugnis zur Übertragung hoheitlicher Rechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen ergibt sich in Deutschland nunmehr aus Art. 24 Abs. 1 GG und Art. 88 Satz 2 GG. Der Bund kann danach durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen und eine Eingliederung Deutschlands in einen supranationalen Zusammenschluß ermöglichen, der durch völkerrechtlichen Vertrag geschaffen wurde. Insbesondere konnte er die Aufgaben und Befugnisse der Bundesbank der EZB übertragen. Art. 24 Abs. 1 GG und Art. 88 Satz 2 GG erlaubten daher die Gründung einer Europäischen Zentralbank,²⁶⁷ ohne die eigene nationale Staatlichkeit substantiell zurückzunehmen.²⁶⁸ Insbesondere rechtfertigt Art. 88 Satz 2 GG die Übertragung der Aufgaben und Befugnisse der Deutschen Bundesbank auf die EZB mit der Feststellung, daß die EZB unabhängig und dem vorrangigen Ziel der Preisstabilität verpflichtet ist. Diese Verfassungsbestimmung steht daher mit Art. 79 Abs. 3 GG im Einklang.^{269 / 270}

²⁶⁶ „Der Begriff der Hoheitlichkeit knüpft in seinen Einzelheiten an die spezifischen Eigenschaften staatlicher Tätigkeiten an.“, Classen, Art. 24 Abs. 1, in v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Bonner Grundgesetz Kommentar, Band 2, 4. Aufl., 2000, S. 520; Flint, Die Übertragung von Hoheitsrechten, 1998, S. 100; Palm, a.a.O.(Anm. 168), S. 42 ff.

²⁶⁷ Hahn, a.a.O.(Anm. 11), S. 204 f.

²⁶⁸ Eun, Die rechtliche Stellung der Deutschen Bundesbank und Währungsstabilität, S. 257

²⁶⁹ Hahn/Häde, a.a.O.(Anm. 52), S. 239

²⁷⁰ Das Demokratieprinzip ist in Art. 20 Abs. 1 GG verankert. Es gehört zu den Grundsätzen der Verfassung, die gem. Art. 79 Abs. 3 GG nicht geändert werden dürfen. Daraus könnten durch die Übertragung weiterer hoheitlicher Rechte auf Einrichtungen der Gemeinschaft Probleme entstehen, die durch Art. 24 Abs.1 GG nicht mehr gelöst werden können. Denn durch die Weiterentwicklung der EU-

Die Übertragung der Befugnisse zur Bestimmung der Geldpolitik ist jedenfalls in Deutschland durch Art. 24 Abs. 1 und Art. 88 Satz 2 GG mit dem Demokratieprinzip vereinbar und gerechtfertigt.

Auch in Frankreich erhielt die Übertragung von Hoheitsrechten ihre verfassungsrechtliche Legitimation durch eine Änderung der Verfassung. Bei dem Eintritt Frankreichs in die EU war es sehr umstritten, ob es verfassungsrechtlich zulässig sei, Hoheitsrechte auf Einrichtungen der Gemeinschaft zu übertragen.²⁷¹ Schließlich billigte eine Volksabstimmung die Ratifikation des Vertrages.

Die verfassungsrechtliche Befugnis zur Übertragung hoheitlicher Rechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen ergibt sich in Frankreich aus Art 88-2 der Verfassung. Nach dieser Bestimmung²⁷² stimmte Frankreich zu, daß die erforderlichen Kompetenzen zur Errichtung einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion nach den Bestimmungen des am 7. Feb. 1992 unterzeichneten Vertrages über die Europäische Union auf Einrichtungen der Gemeinschaft übertragen wurden. Danach konnte die Banque de France ihre Aufgaben auf die EZB übertragen und selbst Bestandteil des ESZB werden. Als solcher wirkte sie beim Aufbau der EZB mit. Art. 88-1 der Verfassung Frankreichs bestimmt, daß die Banque de France mittelbar mit der EZB zusammenarbeitet und einige ihrer Kompetenzen gemeinsam mit der EZB ausübt.²⁷³ Art. 55 der französischen Verfassung enthält die Regelung, daß internationale Verträge oder Abkommen nach ordnungsgemäßer Ratifizierung oder Zustimmung mit ihrer Veröffentlichung einfachen Gesetzen vorgehen.

Im Gegensatz zur deutschen Bundesbank ist die rechtliche Stellung der Banque de

Gemeinschaft könnten neue Einrichtungen entstehen, die keine zwischenstaatlichen Einrichtungen mehr darstellen, sondern staatliche Einrichtungen.

²⁷¹ Siehe dazu Commichau, Nationales Verfassungsrecht und europäische Gemeinschaftsverfassung, 1995, S. 82-86; M. Fromont, Europäische Intergration und nationales Verfassungsrecht in Frankreich, in Batts/Tsatsos/Stefanou (Hrsg.), Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, 1995, S. 127 ff.; M. Marshall, Die Bank, 1999, S. 100 ff.

²⁷² Gesetz zur Änderung der französischen Verfassung Nr. 99-49 vom 25. Jan. 1999

²⁷³ „Die Republik wirkt an den Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union mit, die aus Staaten gebildet sind, die sich gemäß den Gründungsverträgen frei entschlossen haben, einige ihrer Kompetenzen gemeinsam auszuüben.“, Art. 88-1 der französischen Verfassung; Mayer, Europarecht als französisches Verfassungsrecht, EuR Heft 6, 2004, S. 928-929

France nicht verfassungsrechtlich gewährleistet, sondern nur gesetzlich gesichert. Das Gesetz über die Banque de France wurde geändert, um es den Anforderungen des Vertrages für die dritte Stufe der Währungsunion anzupassen. Nach Art. L 141-1 des Gesetzes über die Banque de France ist die Banque de France verpflichtet, die Preisstabilität zu gewährleisten und die allgemeine Wirtschaftspolitik der Regierung zu unterstützen, soweit dies ihr vorrangiges Ziel nicht beeinträchtigt, als integraler Bestandteil des ESZB die Preisstabilität zu erhalten. Ferner schützt dieser Artikel die Weisungsfreiheit der Mitglieder des Währungsrates.²⁷⁴

Obwohl sich die Mitgliedstaaten bemühen, das Demokratiedefizit bei der Übertragung von Hoheitsrechten durch strenge Beachtung innerstaatlicher Verfahrensregeln zu beschränken, ist noch eine besondere Verfassungsbestimmung erforderlich, um den Mangel an demokratischen Mitwirkungsrechten angesichts der zunehmenden Befugnisse der EU und der überwiegend nationalen Legitimierungsverfahren vollständig abzubauen. Es ist deutlich geworden, daß bisher eine europäische Verfassung fehlt, die von allen Bürgern Europas entwickelt und gebilligt worden ist. Denn nur eine gemeinsame Verfassung bietet die ausreichende rechtliche Grundlage für die länderübergreifende Ausübung politischer Gewalt.²⁷⁵ Deshalb hat der „Konvent zur Zukunft Europas“ am 28. Feb. 2002 begonnen, eine neue europäische Verfassung auszuarbeiten. Am 18. Juli 2003 hat er den „Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa“ dem Rat und der Öffentlichkeit vorgelegt. Die europäische Verfassung wurde am 29. Okt. 2004 in Rom unterzeichnet. Nach der Unterzeichnung des Verfassungsvertrags muß der Vertrag von den jeweiligen Mitgliedstaaten entsprechend der Vorgaben ihrer nationalen Verfassungen ratifiziert

²⁷⁴ „La Banque de France fait partie intégrante du Système européen de banques centrales, institué par l'article 8 du traité instituant la Communauté européenne, et participe à l'accomplissement des missions et au respect des objectifs qui sont assignés à celui-ci par le traité.

Dans ce cadre, et sans préjudice de l'objectif principal de stabilité des prix, la Banque de France apporte son soutien à la politique économique générale du Gouvernement.

Dans l'exercice des missions qu'elle accomplit à raison de sa participation au Système européen de banques centrales, la Banque de France, en la personne de son gouverneur, de ses sous-gouverneurs ou un autre membre du Conseil de la politique monétaire, ne peut ni solliciter ni accepter d'instructions du Gouvernement ou de toute personne.“ (Art. L. 141-1. Gesetz über Banque de France)

²⁷⁵ Ähnlich Fischer, Legitimation der Europäischen Union durch eine Verfassung ?, 2004, S. 73-80

werden.

Das Ratifizierungsverfahren richtet sich nach den jeweiligen geschichtlich gewachsenen verfassungsrechtlichen Bestimmungen jedes Landes. Sie verlangen entweder nur eine Abstimmung des Parlaments (z.B. Deutschland) oder eine Volksabstimmung (z.B. Frankreich) oder beides (z.B. Niederlande). Die Ratifizierungsverfahren werden voraussichtlich zwei Jahre dauern. Die Verfassung tritt gemäß Art. IV-447 des Vertrages über eine Verfassung für Europa am 1. Nov. 2006 in Kraft, sofern bis zu diesem Zeitpunkt alle Ratifikationsurkunden hinterlegt worden sind, andernfalls am ersten Tag des zweiten Monats, der auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgt. Die Verfassung kann nur mit Zustimmung aller 25 EU-Staaten in Kraft treten. Die Bevölkerung Frankreichs hat die Verfassung durch Referendum vom 29.05.2005 mit einer Mehrheit von rund 55% der abgegebenen Stimmen abgelehnt. Die Bevölkerung der Niederlande folgte diesem Beispiel drei Tage später am 01.06.2006 und stimmte mit einer Mehrheit von rund 62% gegen die Verfassung. Großbritannien hat die geplante Abstimmung ausgesetzt und auf unbestimmte Zeit verschoben.²⁷⁶

Gemäß Art. I-30 Abs. 1 des Vertrages über eine Verfassung für Europa (VVE) bilden die EZB und die nationalen Zentralbanken das ESZB, das die gemeinschaftliche Währungspolitik ausführt. Das ESZB ist der Preisstabilität als vorrangigem Ziel verpflichtet (Art. I-30 Abs. 2 und Art. III-185 Abs. 1 VVE). Daneben sieht der Vertrag vor, daß nicht die Zentralbanken der Mitgliedstaaten die Währungshoheit ausüben, sondern die EZB aus eigenem Recht (Art. I-30 Abs. 3 und Art. III-186 Abs. 1 VVE). Außerdem verbietet Art. III-188 VVE den Organen der Gemeinschaft und den Behörden der Mitgliedstaaten, der EZB Weisungen zu erteilen.

(2) Die Rechenschaftspflicht der EZB

Die Unabhängigkeit der EZB von den Einrichtungen der Gemeinschaft und den

²⁷⁶ Die EU befürwortet die Fortsetzung des Ratifizierungsverfahrens, um auch den anderen Mitgliedstaaten Gelegenheit zu geben, ihre Auffassung mitzuteilen.

Regierungen der Mitgliedstaaten genießt verfassungsrechtlichen Rang. Die EZB befindet sich aber nicht in einem rechtsfreien Raum²⁷⁷, sondern trägt gegenüber ihrem Auftraggeber für das Ergebnis ihrer Geldpolitik Verantwortung. Einerseits bleibt die EZB beim Ausführen der Geldpolitik unabhängig und unterliegt keinem politischen Druck, andererseits hat sie die Pflicht, gegenüber der Öffentlichkeit und ihren gewählten Vertretern Rechenschaft abzulegen und ihr Vorgehen zu erläutern (Art. 113 Abs. 3 EGV, Art. 15 ESZB-Satzung).

1) Die rechtliche Einordnung der Pflicht der EZB, Rechenschaft abzulegen

Wie jede staatliche Verwaltung mit Außenwirkung führt eine unabhängige Zentralbank hoheitliche Aufgaben aus. Dies bedeutet aber nicht, daß sie Regierungsorganen gleichgestellt wäre. Denn die Unabhängigkeit, mit der sie ihre Geldpolitik ausführt, und ihre besondere Verantwortung für das Ergebnis ihrer Geldpolitik werden durch die parlamentarische Kontrolle aufgewogen. Diesem Aufsichtsrecht des Parlaments entspricht die Pflicht der Zentralbank, dem Parlament als Vertreterin der Bevölkerung Rechenschaft abzulegen, über die Ergebnisse ihrer Geldpolitik zu berichten und ihre Maßnahmen zu erläutern. Das folgt aus dem rechtlichen Grundsatz : „Jedes verliehene Recht begründet einschlägige Verantwortung“.

Die Rechenschaftspflicht bildet eine der Grundlagen ihrer demokratischen Legitimation. Während die Unabhängigkeit der Notenbank gewährleistet bleibt, um den Erfolg ihrer Geldpolitik nicht zu gefährden, leitet sich die Verantwortung des Noteninstituts für ihre Politik gegenüber Öffentlichkeit und Parlament aus dem Demokratieprinzip ab.²⁷⁸ Je größer der Handlungsspielraum ist, den Verfassung und

²⁷⁷ Hahn, Rechenschaftspflichtigkeit der Europäischen Zentralbank ?, FS. Schiedermaier, 2001, S. 752; Smits, a.a.O.(Anm. 54), S. 169; Zilioli, Art. 113 EG, in Groeben/Schwarze (Hrsg.), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl., 2003, S. 262 Rdnr. 3

²⁷⁸ Die EZB betont selbst ihre Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament nach dem Demokratieprinzip, EZB, Monatsbericht, 10. 2000, S. 49-64

Gesetzgeber der Zentralbank einräumen, umso mehr wächst ihre Verantwortung für das Ergebnis ihrer Geldpolitik. Dieser Verantwortung stellt sie sich, wenn sie gegenüber Bevölkerung und Parlament Rechenschaft ablegt. Gleichzeitig verschafft sie sich hierdurch ihre demokratische Legitimation. Das Parlament wird von den Bürgern direkt gewählt und umfaßt im Fall der EU viele verschiedene politische Meinungen und demokratische Traditionen der Mitgliedstaaten, die sich in der Versammlung zusammenfinden. Es bleibt aber der Mangel, daß das Parlament bisher nur eine eingeschränkte Zuständigkeit besitzt. Deshalb wird die Unabhängigkeit der EZB auch als „Unabhängigkeit in Verbindung mit umfassender Rechenschaftspflicht“²⁷⁹ / ²⁸⁰ bezeichnet. Darüber hinaus verhalten sich die Unabhängigkeit und die Rechenschaftspflicht der EZB zueinander wie die beiden Seiten einer Medaille.²⁸¹ Wenn ein Organ mit hoheitlicher Funktion in solcher Weise zur Rechenschaft verpflichtet ist, sollten zwei Voraussetzungen erfüllt sein. Das Handlungsziel sollte unzweideutig klar bestimmt sein und das Organ sollte berechtigt sein, über seine Politik und die eingesetzten Mittel frei zu entscheiden.

Die Unabhängigkeit der EZB wird durch staatliche und völkerrechtliche Normen (Art. 108 EGV) gewährleistet. Ihre Pflicht, sich gegenüber der Öffentlichkeit zu rechtfertigen, wird ebenfalls durch solche Normen (Art. 113 EGV) begründet. Die EZB erfüllt ihre einschlägige Obliegenheit gegenüber dem Europäischen Parlament, dem ECOFIN-Rat und dem Europäischen Rat sowie der Europäischen Kommission. Außerdem unterliegt die EZB in den im Vertrag vorgesehenen Fällen der richterlichen Kontrolle durch den EuGH (Art. 35.1 ESZB-Satzung).

²⁷⁹ Vgl. Magnette, Towards ‘Accountable Independence’ ? Parliamentary Controls of the European Central Bank and the Rise of a New Democratic Model, *European Law Journal*, Dez. 2000, S. 327

²⁸⁰ Die Rechenschaftspflicht wird häufig auch als Verantwortlichkeit übersetzt. Die EZB verwendet beide Worte auch in gleicher Bedeutung. Sie führt aus : „Accountability is the legal and political obligation of the ECB to explain and justify its decisions to the citizens of Europe and their elected representatives.“, <http://www.ecb.int/mopo/strategy/comm/html/accountability.en.html>

²⁸¹ Ähnlich Issing, *The Eurosystem : Transparent and Accountable or ‘Willem im Euroland’*, 37/3 *Journal of Common Market Studies*, S. 509 : „Accountability is the reverse side of the coin of central bank independence, or the ‘quid pro quo’ of being held answerable for the exercise of decision-making powers granted in a democratic act of delegation.“

2) Die Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit

Die EZB soll die Öffentlichkeit über ihre Zielsetzungen und Aufgabenbereiche auch deshalb informieren, um das Verständnis für ihre Tätigkeit als Zentralbank, insbesondere aber ihre Geldpolitik, zu wecken. Daneben gewinnt sie durch diese Transparenz die Unterstützung der Bevölkerung für ihre Geldpolitik.

EUV und EGV, von sämtlichen Mitgliedstaaten gemäß ihren nationalen Verfassungsbestimmungen ratifiziert, legen die Aufgaben und Ziele des ESZB fest, das aus der EZB und den nationalen Zentralbanken besteht. Die EZB hat hierdurch das Mandat der Bürger Europas erhalten. Die EZB erfüllt ihre Rechenschaftspflicht deshalb auch durch die Unterrichtung der Bürger.

Die wichtigsten einschlägigen Möglichkeiten bieten die wöchentlichen Ausweise, die vierteljährlichen Berichte, die Jahresausweise und die monatlichen Pressekonferenzen sowie ihre Ausführungen vor dem Ausschuß für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments.²⁸² Durch diese Erläuterungen kann die EZB das Vertrauen der Geldbenutzer erwerben und festigen.²⁸³

Die Pflicht, Rechenschaft abzulegen, dient der Nachvollziehbarkeit der Arbeit der Zentralbank. Die Klarheit und Überzeugungskraft ihrer Darlegungen erhöht auch die Effektivität der Geldpolitik. Sie kann nämlich das Vertrauen der Geldbenutzer dauerhaft erhalten. Derart erhöhte Glaubwürdigkeit der EZB mag die Wirksamkeit der geldpolitischen Instrumente auf dem Geldmarkt steigern. Daneben setzt eine erfolgreiche Öffentlichkeitsarbeit die Bevölkerung instand, die Politik der Zentralbank sachkundiger zu verfolgen und ihre eigenen Marktchancen zu erkennen und wahrzunehmen.²⁸⁴

3) Die Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament

²⁸² Die parlamentarische Rechenschaftspflicht wird im folgenden Abschnitt 3) behandelt.

²⁸³ Hahn, a.a.O.(Anm. 277), S. 759

²⁸⁴ Vgl. EZB, Die Geldpolitik der EZB, 2004, S. 72

Die EZB erfüllt ihre Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament durch die Berichte, die ihr Präsident dem Parlament vorlegt. Die Pflicht, Rechenschaft abzulegen, kennzeichnet den Unterschied zur Zusammenarbeit mit gleichgeordneten Organen der Gemeinschaft wie dem Rat und der Kommission. Adressat ihrer Berichtspflichten ist das Parlament, die Vertretung der Bevölkerung.

Über das Verhältnis der EZB zum Europäischen Parlament äußert sich der EG-Vertrag. Die Verpflichtung zur Vorlage der Jahresberichte ergibt sich aus Art. 113 Abs. 3 EGV.²⁸⁵ Das Parlament kann den Präsidenten der EZB außerdem auffordern, den EZB-Jahresbericht im Plenum zu erläutern. Auf Ersuchen des Parlaments können der Präsident und die Mitglieder des Direktoriums von den zuständigen Fachausschüssen gehört werden.²⁸⁶

Die parlamentarischen Anhörungen vor dem Ausschuß für Wirtschaft und Währung behandeln die geldpolitischen Beschlüsse der EZB und die ihnen zugrunde liegende Einschätzung der wirtschafts- und geldpolitischen Lage sowie das Ergebnis der Überprüfung der geldpolitischen Strategie der EZB.²⁸⁷

Auch das Verhältnis des Europäischen Parlaments zur EZB unterliegt dem Verbot der Einflußnahme nach Art. 108 EGV. Zwar hat die EZB gegenüber dem Europäischen Parlament, das aus den „Vertretern der Völker“ besteht, über ihre Geldpolitik laufend zu berichten und sie zu erläutern. Ergehen im Anschluß daran Stellungnahmen und Resolutionen des Parlaments, so verletzen sie das Verbot der Einflußnahme gem. Art. 108 S. 2 EGV grundsätzlich nicht, kann doch die Versammlung auf Grund der Berichte und Anhörungen keine rechtsverbindlichen Beschlüsse erlassen, sondern sich lediglich zur Tätigkeit der EZB und den Verlautbarungen ihrer Beschlußorgane äußern, auch kritisch.²⁸⁸ Erst durch den

²⁸⁵ Art. 15.3 ESZB-Satzung

²⁸⁶ z.B. Der Ausschuß für Wirtschaft und Währung informierte sich im März 2003 bei Otmar Issing über seine Einschätzung des wirtschaftlichen Umfelds und seinen Standpunkt zum Entwurf der Grundzüge der Wirtschaftspolitik für den Zeitraum 2003 bis 2005, EZB, Jahresbericht 2003, S. 154

²⁸⁷ EZB, Jahresbericht, 2003, S. 155

²⁸⁸ Siehe Hahn, a.a.O.(Anm. 277), S. 756; Hahn, Berichtspflichten und Informationsmöglichkeiten der Europäischen Zentralbank, JZ 20/1999, S. 960; Hahn, Der Vertrag von Maastricht als völkerrechtliche Übereinkunft und Verfassung, 1992, S. 130; Häde, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 44), S. 1390 Rdnr. 7

Versuch, die EZB juristisch oder faktisch unter Druck zu setzen, würde die Grenze des Zulässigen überschritten.

4) Der Umfang der Rechenschaftspflicht der EZB

In jedem Politikbereich gibt es sachlich gebotene Grenzen für den Umfang der Öffentlichkeit. Die Tätigkeit der EZB bildet hier keine Ausnahme. Solche Grenzen mögen sich u.a. ergeben, wenn der Erfolg eines Vorhabens durch frühzeitige oder zu weit gehende Veröffentlichung gefährdet wäre. Die EZB bekämpft beispielsweise spekulativ betriebene Veränderungen der Wechselkurse, die sich ständig zu verstärken drohen. Derartige Störungen auf den Devisenmärkten beeinflussen nicht nur die Entwicklung der Wechselkurse, sondern auch den Mechanismus der Preis- und Zinssatzbildung mit Auswirkungen bis zu den Wertpapiermärkten. Die EZB versucht daher, spekulative Nachfrage- oder Angebotsspitzen, die etwa durch sog. Hedgefonds in den Markt gelegt werden, zu glätten und den Geldmarkt zu stabilisieren. Die Notenbank Großbritanniens (Bank of England) hat im Jahre 1976 und die mexikanische Zentralbank (Banco de México) im Jahre 1995 derartige Erfahrungen gemacht. Die Vertraulichkeit der Abläufe war Voraussetzung des Erfolgs der Abwehrstrategie dieser Noteninstitute.

Im Rahmen ihrer Rechenschaftspflicht kann die EZB das Verfahren ihrer Entscheidungen erläutern und deren Einzelheiten darlegen. Ob sie ihre Überlegungen vollständig veröffentlicht und wo sie gegebenenfalls die Grenzen der Verlautbarung sieht, steht zu erwägen. Sie muß im Einzelfalle selbst entscheiden, wo ihre Pflicht zur Veröffentlichung endet. Die Bank wird im Regelfalle fortfahren, die allgemeine geldpolitische Richtung, das mittelfristig angestrebte Zinsniveau, die Beschlüsse der EZB und die zugrunde liegende Einschätzung der wirtschafts- und geldpolitischen Lage sowie das Ergebnis der Überprüfung der geldpolitischen Strategie der EZB zu veröffentlichen.²⁸⁹ Die konkrete Marktinterventionsstrategie und ihre Sicht der

²⁸⁹ EZB, Jahresbericht 2003, S. 155

jeweiligen Lage auf dem Geldmarkt wird sie freilich der Öffentlichkeit vorenthalten. Andernfalls wäre den Währungsspekulanten das Risiko der strategischen Unklarheit genommen, das die EZB wie eh und je im Kampf gegen die Hedgefonds sehr wirksam einzusetzen pflegt. Außerdem dürfte sie den Geldmarkt durch nicht ausgewogene Informationen ungewollt irritieren.²⁹⁰ Falls die EZB ihr Lagebild sowie darauf bezogenen Statistiken und ihre Interventionsstrategie dem Wirtschafts- und Währungsausschuß des Parlaments unter der Zusage vertraulicher Behandlung erläutert, wird sie den Geheimschutz solcher Informationen zu gewährleisten versuchen. Nur die Erfahrung kann erweisen, ob eine derartige indirekte Unterrichtung des Publikums nicht stets dazu führt, daß die Informationen an die Öffentlichkeit gelangen. Bejahendenfalls hätte sich die Bank darauf zu beschränken, diese Informationen dem Ausschuß bei späterer Berichterstattung verfügbar zu machen, damit er sie dem Parlament nach Wegfall des Anlasses der Vertraulichkeit durch einschlägige Drucksachen darzulegen vermöchte.²⁹¹

Die EZB lehnt es bisher ab, das Sitzungsprotokoll mit dem Abstimmungsverhalten der einzelnen Mitglieder der Beschlußorgane zeitnah zu veröffentlichen. Sie teilt nach der Sitzung nur das Ergebnis der Abstimmung mit. Die EZB läßt sich dabei offenbar von Erwägungen leiten, die vor allem die Mitglieder des Direktoriums und deren Mitarbeiter dargelegt haben.²⁹² Wenn sie das persönliche Abstimmungsverhalten der einzelnen Mitglieder der Beschlußorgane verlautbarte, gäbe das Anlaß zu Spekulationen über künftige Abstimmungsergebnisse und könnte die Teilnehmer am Geldmarkt irritieren. Ein weiterer Grund mag das Bestreben sein, die einzelnen Mitglieder von Einflußversuchen abzuschirmen und eine unbeeinflusste Abstimmungen zu gewährleisten, könnte die Mitteilung des Abstimmungsverhaltens doch Interessenten anregen, auf die Mitglieder der Beschlußorgane einzuwirken.

²⁹⁰ Ähnlich Issing, a.a.O.(Anm. 281), S. 507-508; Magnette, a.a.O.(Anm. 279), S. 335

²⁹¹ Wenn die Notenbank als Teilnehmer auf dem Geldmarkt Geschäfte abschließt, ist sie schon aus Gründen der Waffengleichheit nicht verpflichtet, diese Informationen zu veröffentlichen. Anders könnte die Sachlage zu beurteilen sein, wenn die Notenbank nur hoheitliche Aufgaben im Rahmen der Geldpolitik ausführt.

²⁹² Magnette, a.a.O.(Anm. 279), S. 335-336; Issing, a.a.O.(Anm. 281), S. 511-513

Schon die öffentliche Diskussion des Abstimmungsverhaltens dürfte zu Beeinträchtigungen der Unbefangenheit führen. Besonderem Druck wären Mitglieder aus den Staaten ausgesetzt, deren Staatshaushalte nicht mehr den Konvergenzkriterien entsprechen, sind deren Regierungen doch in der Regel daran interessiert, die Lasten der Haushaltssanierung durch eine leichtere Geldpolitik zu vermindern. Die befürchteten Einflußnahmen könnten daher eine unabhängige einheitliche Geldpolitik erschweren.²⁹³

5) Die Rechtsbeziehungen der EZB zu anderen Organen der Gemeinschaft und ihre Zusammenarbeit

Der Kontrolle der EZB dienen nicht nur die Pflicht zur Rechenschaft gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit, sondern auch die Zusammenarbeit mit anderen Organen der Gemeinschaft. Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang die rechtliche Stellung der EZB gegenüber dem Rat und der Kommission sowie die mögliche gerichtliche Überprüfung ihrer Maßnahmen.

Die Rechtsbeziehungen der EZB zum Rat und der Kommission bilden das Zentrum der Wirtschafts- und Währungsunion. Die beteiligten Organe kontrollieren sich gegenseitig nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung und arbeiten in allen Fragen der Harmonisierung der Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitik zusammen.

Art. 113 Abs. 1 EGV gibt dem Präsidenten des ECOFIN-Rates und einem Mitglied der Kommission das Recht, ohne eigenes Stimmrecht an den Sitzungen des EZB-Rates teilzunehmen. Dadurch können die politischen Entscheidungsträger ihre Informationen und Auffassungen über die Wirtschafts- und Währungspolitik in der Sitzung des EZB-Rates zur Geltung bringen und Anträge zur Beratung vorlegen. Die Teilnahme an den Sitzungen des Direktoriums als Exekutivorgan bleibt ihnen auf

²⁹³ Ähnlich Issing, a.a.O.(Anm. 281), S. 512-513

Grund der funktionellen Unabhängigkeit untersagt.²⁹⁴ Umgekehrt kann der Präsident der EZB gem. Art. 113 Abs. 2 EGV an den Tagungen des Rates teilnehmen, wenn Fragen im Zusammenhang mit den Zielen und Aufgaben des ESZB erörtert werden. Zur Teilnahme ist der EZB-Präsident aber nicht verpflichtet.

Die Pflicht zur Zusammenarbeit beeinträchtigt die unabhängige Stellung der EZB nicht. Art. 105 Abs. 1 EGV und Art. 2 Abs. 1 ESZB-Satzung verpflichten die EZB, die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft zu unterstützen, soweit sich dies ohne Beeinträchtigung ihres vorrangigen Zieles ermöglichen läßt, die Preisstabilität zu erhalten. Art. 108 EGV untersagt der EZB und ihren Beschlußorganen, Weisungen von Einrichtungen der Gemeinschaft, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einzuholen oder entgegenzunehmen. Dieses Verbot gilt gem. Art. 213 Abs. 2 Satz 2 EGV auch für die Mitglieder der Kommission.²⁹⁵

Im Rahmen des vorgesehenen Meinungsaustausches können die Beteiligten freilich ihre unterschiedlichen Auffassungen mit dem gebotenen Nachdruck vertreten, gegebenenfalls auch im offenen Streitgespräch. Die Vertreter der EZB und der politischen Instanzen müssen jedoch sorgsam darauf achten, daß die Gespräche ergebnisoffen und frei von Druckmitteln bleiben.²⁹⁶

Der gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH unterliegen Handlungen und Unterlassungen der EZB, soweit dies im Vertrag vorgesehen ist (Art. 35.1 ESZB-Satzung). Sie können überprüft, ausgelegt und erläutert werden. Umgekehrt ist die EZB in diesen Fällen und Bedingungen auch klageberechtigt. Die richterliche Kontrolle gehört zum System der Gewaltenteilung und stärkt die Unabhängigkeit der EZB gegenüber den Organen und Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Andererseits sichert die gerichtliche Überprüfung durch den EuGH auch die besondere rechtliche Stellung der EZB unter den sonstigen Organen der Gemeinschaft.

²⁹⁴ Palm, Art. 113 EGV, Rdnr. 8, in Grabitz/Hilf (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 197); Smits, a.a.O.(Anm. 54), S. 173 f.; Reumann, a.a.O.(Anm. 97), S. 107 ff.

²⁹⁵ Hahn, a.a.O.(Anm. 277), S. 752; Hahn, a.a.O.(Anm. 288), JZ 20/1999, S. 958

²⁹⁶ Hahn, a.a.O.(Anm. 277), S. 753; Hahn, a.a.O.(Anm. 288), JZ 20/1999, S. 958

Das Ergebnis der Geldpolitik der EZB kann selbst dann nicht als Rechtsverstoß gewertet werden, wenn die erreichte Preisstabilität hinter den Erwartungen zurückbleibt. Denn die erfolgreiche Steuerung der Geldversorgung setzt die Erwägung zahlreicher politischer und ökonomischer Sachverhalte voraus, die in eine längerfristige Prognoseentscheidung einfließen. Diese kann wegen ihrer Unsicherheit keine rechtliche Bindung beanspruchen.

7. Zusammenfassung

Durch den Maastricht-Vertrag haben es souveräne Staaten zum ersten Mal unternommen, eine gemeinsame unabhängige Zentralbank zu errichten. Nach deren gemeinsamer Überzeugung ist die Unabhängigkeit der Zentralbank eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Ausführung einer dauerhaften und effektiven Geldpolitik ohne Rücksicht auf gegenläufige kurzfristige politische Interessen. Sie wird erreicht durch die rechtliche Absicherung ihres Status und bindende vertragliche Vereinbarungen, welche die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder ihrer Beschlußorgane und die finanzielle und funktionelle Unabhängigkeit der Zentralbank gewährleisten. Diese Elemente der Unabhängigkeit ergänzen sich gegenseitig und gewinnen ihre Bedeutung erst durch ihr Zusammenwirken, weil jede Form der Abhängigkeit den Weg zu unerwünschten Einflußnahmen eröffnet.

Die EZB ist gemäß Art. 107 Abs. 2 EGV und Art. 9 ESZB-Satzung mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Ihre Aufgaben legen Art. 105 EGV und Art. 3 ESZB-Satzung fest. Die Art. 108 EGV und Art. 7 ESZB-Satzung schützen ihre Weisungsfreiheit gegenüber gemeinschaftlichen Organen und anderen Stellen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Art. 109 EGV verpflichtet die Mitgliedstaaten, der rechtlich unabhängigen Stellung der EZB in ihren nationalen Rechtssystemen Rechnung zu tragen und ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften und die Satzungen ihrer Zentralbanken bis zur Errichtung des ESZB mit dem EGV in Einklang zu bringen. Darüber hinaus ermächtigt Art. 110 EGV die EZB, im Rahmen ihres

Auftrages, allgemeinverbindliche Verordnungen und Entscheidungen im Einzelfall zu erlassen.

Die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder ihrer Beschlußorgane wird durch das geschilderte Ernennungsverfahren und den weitgehenden Schutz gegen ihre Abberufung abgesichert. Die Mitglieder des Direktoriums werden in einem mehrstufigen Bestellungsverfahren ausgewählt, das die Dominanz eines Organs im Wahlprozeß verhindert. Den Mitgliedern des Direktoriums wird eine relativ lange Amtszeit von 8 Jahre garantiert. Ihre Amtsenthebung ist nach Art. 11.4 ESZB-Satzung nur bei Unfähigkeit zur Erfüllung ihres Amtes oder nach schweren Verfehlung erlaubt. Auch die Präsidenten der nationalen Zentralbanken, deren Amtszeit mindestens 5 Jahre beträgt, genießen als Mitglieder des Rates persönliche Unabhängigkeit. Sie können bei Verletzung ihrer persönlichen Unabhängigkeit um Rechtsschutz durch den EuGH nachsuchen.

Die EZB wird hinreichend mit eigenen Kapital und Währungsreserven ausgestattet, um auch ihre finanzielle Unabhängigkeit zu gewährleisten. Der Jahresabschluß der EZB wird nicht durch die Organe der Gemeinschaft überprüft, sondern durch unabhängige externe Rechnungsprüfer, während der europäische Rechnungshof nur die Effizienz der Verwaltung überprüft.

Das Rechtsverhältnis zwischen der EZB und dem OLAF war bisher umstritten. Der EuGH hat durch Urteil vom 10. Juli 2003 entschieden, daß OLAF seine Untersuchungen auf die EZB erstrecken darf, freilich unter Rücksichtnahme auf währungspolitisch einschlägige Informationen.

Unter der funktionellen Unabhängigkeit versteht man die Befugnis der Notenbank, ihre geldpolitischen Entscheidungen frei von Weisungen Dritter zu treffen. Sie wird durch Art. 108 EGV und Art. 7 ESZB-Satzung gesetzlich festgelegt und gesichert. Diese Bestimmungen untersagen es der EZB und ihren Beschlußorganen sowie den nationalen Zentralbanken, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben Weisungen von Organen der Gemeinschaft, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einzuholen oder entgegenzunehmen. Bei Verletzungen ihrer Unabhängigkeit können

die Betroffenen um Rechtsschutz durch den EuGH nachsuchen.

Nach der Errichtung des ESZB haben die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft ihre geldpolitischen Befugnisse auf die unabhängige EZB übertragen. Es war umstritten, ob die Mitgliedstaaten der EU berechtigt waren, ihre Währungshoheit auf die weitgehend unabhängige Zentralbank eines Staatenverbundes zu übertragen, ohne ihre nationalen Verfassungen zu verletzen. Die Mitgliedstaaten haben die Übertragung ihrer Währungshoheit durch die Anpassung ihres innerstaatlichen Rechts ausdrücklich legitimiert und der EZB einen regierungsfreien Entscheidungsspielraum eingeräumt.

Etwaige Zweifel an der Wahrung demokratischer Mitbestimmungsrechte wurden durch dieses Verfahren beseitigt oder gemildert. Die EZB bleibt auch gegenüber dem Europäischen Parlament und der Öffentlichkeit verpflichtet, über ihre Tätigkeit Rechenschaft abzulegen. Die EZB erfüllt diese Verpflichtung durch die Vorlage der Berichte. Außerdem ist sie verpflichtet, ihre Geldpolitik vor dem Ausschuß für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments zu erläutern, sofern er dies verlangt. Diese Öffentlichkeitsarbeit der EZB ist darauf angelegt, das Vertrauen der Bevölkerung in ihre Geldpolitik zu erhalten und zu stärken.

V. Der Schutz der Unabhängigkeit der Asiatischen Zentralbank

Bisher befaßte sich die Studie mit den Voraussetzungen und Bedingungen, unter denen die EZB die Geldpolitik des ESZB unabhängig und frei von Einmischungen anderer Organe bestimmt und ausführt. Die Texte, die den Weg zur Währungsunion geebnet und die Funktion und Unabhängigkeit der EZB gesichert haben, könnten die Überlegungen anregen, auch eine Asiatische Zentralbank entstehen zu lassen.

Ausgangspunkt der Betrachtungen werden die bestehenden Zentralbanksysteme der maßgeblichen Nationen der Region China, Japan und Korea bilden. Das Ausmaß der bisher erreichten Unabhängigkeit dieser Zentralbanken verdient besonderes Augenmerk. Der Vergleich ihrer Arbeitsbedingungen mit denen der EZB dient der Standortbestimmung und mag Änderungsbedarf und Gestaltungsmöglichkeiten aufzeigen.

Die Zentralbanken von Japan, Korea und China unterlagen in der Vergangenheit wesentlich stärker der Mitbestimmung durch staatliche Organe als die Zentralbanken Europas. Die asiatischen Staaten beschränkten ihren Wirkungskreis unter dem Einfluß der traditionellen Philosophie des Konfuzianismus nicht auf die Bereiche der eigentlichen Staatsführung, sondern erstreckten ihn auch auf den Handel und das Gewerbe sowie das Geldwesen. Diese konfuzianischen Denkweisen sind in asiatischen Wirtschafts- und Währungssystemen noch heute anzutreffen. Nach dem zweiten Weltkrieg übernahmen Japan und Korea weitgehend das amerikanische Zentralbanksystem (Federal Reserve System). Japan und Korea besitzen deshalb einzigartige Zentralbanksysteme, die konfuzianische Traditionen und das amerikanische System („Independence within the Government“²⁹⁷) miteinander verbinden. Im Gegensatz dazu bildete die Zentralbank der Volksrepublik China (People’s Bank of China) im Gesellschaftssystem des Kommunismus ein Steuerungsinstrument des Staates im Gefüge der zentralisierten Planwirtschaft. Sie

²⁹⁷ Board of Governors of the Federal Reserve System, The Federal Reserve System - Purposes & Functions, 1994, S. 3

blieb trotz des beginnenden Wandels der Planwirtschaft zu einer freiheitlicheren Wirtschaftsordnung bis heute ein integrierter Teil des kommunistischen Wirtschaftssystems.

1. Die Unabhängigkeit der Zentralbanken in Asien

(1) Korea

1) Die Geschichte der koreanischen Zentralbank (Koreabank)

Die ersten Ansätze zu einem koreanischen Zentralbanksystem entwickelten sich durch den militärischen Druck Japans, der das Kaiserreich Korea zwang, am 27. Feb. 1876 das sog. Kanghwa-Handelsabkommen mit Japan abzuschließen. Das Abkommen öffnete den koreanischen Markt für japanische Waren. Die Aufgaben einer Zentralbank übernahm zunächst die japanische Daiichi Bank. Auf Grund eines Abkommens zwischen dem Kaiserreich Korea und dem Generalresidenten Japans vom Juli 1909 übernahm die neu gegründete Bank of Korea diese Aufgaben. Im Jahre 1910 besetzte Japan Korea. Die Bank of Korea führte seit 1911 den Namen Bank of Chosun (dem damaligen Namen für Korea). Sie nahm einen Teil der Aufgaben der Zentralbank wahr, gab Banknoten und Münzen aus, kaufte und verkaufte Gold- und Silberbarren und diskontierte Wechsel. Die Bank diente weithin den kolonialen Interessen Japans.

Nach der Beseitigung der japanischen Vorherrschaft diskutierte die koreanische Regierung drei Jahre über ein neues Zentralbankgesetz. Nach ersten Entwürfen forderte die Regierung 1949 die beiden amerikanischen Experten Arthur I. Bloomfield und John P. Jensen von der Federal Reserve Bank of New York auf, Vorschläge für ein neues Zentralbankgesetz vorzulegen. Ihre Vorschläge fanden Eingang in den „Bank of Korea Act“, das neue Zentralbankgesetz vom 14.06.1950. Die Regierung gründete am 12.06.1950 die neue „Bank of Korea

(„*Hankukeunhaeng*“ im folgenden : Koreabank).²⁹⁸

Das Zentralbankgesetz orientierte sich am amerikanischen Zentralbanksystem. Es wies der Koreabank die Aufgabe zu, als Bank der Banken zu handeln und als Bank der Regierung die offiziellen Reserven zu verwalten sowie den Finanzsektor zu überwachen. Ihre Geldpolitik sollte sie formal unabhängig von der Regierung betreiben. Diese Aufgaben konnte sie aber nicht ungestört verfolgen, weil bereits am 25. Juni 1950 der Koreakrieg ausbrach, der bis 1953 dauerte. Trotzdem führte die Koreabank bereits am 28.08.1950 die erste Währungsreform durch.

Nach dem Militärputsch des Jahres 1961²⁹⁹ erließ die koreanische Militärregierung am 25.05.1962 ein neues Zentralbankgesetz, das die Koreabank verpflichtete, durch ihre Geldpolitik die Wachstumspolitik der Regierung zu unterstützen.³⁰⁰ Das Gesetz beeinträchtigte auch die formelle Unabhängigkeit der Koreabank. Der Rat der Koreabank bestand nunmehr aus 9 Mitgliedern, 5 von ihnen ernannte die Regierung. Die Regierung stellte mit dem Finanzminister auch den Vorsitzenden des Rates. Der Finanzminister erhielt ein Vetorecht gegen die Entscheidungen des Rates. Die Regierung beanspruchte darüberhinaus das Recht, die Koreabank umfassend zu beaufsichtigen.³⁰¹ Sie überwachte somit gleichzeitig die Personalauswahl des Rates und die Entscheidungsprozesse.

Mit dem Übergang zu demokratischen Regierungsformen in den Jahren nach 1980 und der zunehmenden Liberalisierung der Finanzmärkte in den 1990-iger Jahren rückte die Unabhängigkeit der Koreabank wieder in den Mittelpunkt der Diskussionen. Änderungen des Zentralbankgesetzes konnten gegen den Widerstand

²⁹⁸ Seliger, Bernhard, Zentralbankunabhängigkeit und Geldpolitik, in Köllner (Hrsg.) Korea 2002, 2002, S. 97; Korean Studies Review, www.koreaweb.ws/ks/ksr/ksr02-01.htm

²⁹⁹ Nach dem Ende der japanischen Besatzungszeit setzte die US-Armee koreanische Behörden ein, welche die übertragenen Staatsaufgaben bis Aug. 1949 wahrnahmen. Der ersten Republik folgte nach der Revolution vom 19.04.1960 die zweite Republik, die aber nach dem Militärputsch vom 16.05.1961 wieder zerfiel.

³⁰⁰ Die Preisstabilität bildete nur ein nachgeordnetes Ziel der Geldpolitik, Lee, Der Handlungsspielraum der Bank of Korea, Zeitschrift für Wirtschaftswissenschaften (Koreanisch-Deutsche Gesellschaft für Wirtschaftswissenschaften e.V.), Vol. 9, 1991, S. 12

³⁰¹ Bank of Korea, Die Hauptpunkte und die Bedeutung der 7. Änderung des Koreabankgesetzes, in Monatsbericht 12. 2003, S. 49

des Finanzministeriums aber nicht durchgesetzt werden.³⁰² Erst die Finanz- und Wirtschaftskrise 1997, die Folge einer chronischen Geldentwertung, gab den Anlaß, das Zentralbankgesetz zum sechsten Mal zu ändern. Das Gesetz erneuerte die Struktur des Zentralbankrates und übertrug dem Präsidenten der Koreabank dessen Vorsitz. Die Bankenaufsicht wies es einer neuen Aufsichtsbehörde zu und beauftragte den Rechnungshof mit der Kontrolle des Budgets der Koreabank. Die Regierung behielt sich im Koreabankgesetz zeitweise das Recht vor, das Budget zu genehmigen.³⁰³

In den letzten Jahren debattierte das Parlament erneut über das erwünschte Maß an Unabhängigkeit der Koreabank. Am 03.09.2003 verabschiedete das Parlament ein neues Koreabankgesetz (im folgenden : BKG), das am 01.01.2004 in Kraft trat (siebte Änderung).

2) Die Organisation der Koreabank

(a) Der Rat

Das Führungsgremium und Entscheidungsorgan der Koreabank bildet gemäß Art. 12 BKG der Rat für Geld- und Kreditpolitik. Ihm gehören sieben Personen an einschließlich des Präsidenten und des Vizepräsidenten. Den Präsidenten der Koreabank und ständigen Vorsitzenden des Rates ernennt der Staatspräsident auf Vorschlag des Staatsrates (Art. 13 Abs. 2 BKG). Den Vizepräsidenten ernennt der Staatspräsident auf Vorschlag des Präsidenten des Koreabank (Art. 36 Abs. 1 BKG). Die fünf weiteren Mitglieder ernennt der Staatspräsident auf Empfehlung des Finanz-

³⁰² Nach der ersten Änderung folgten vier weitere, die keine grundlegenden Neuerungen brachten. Die einzelnen Änderung enthalten die Fassungen vom 24.05.1962 (erste Änderung), 16.12.1963 (zweite Änderung), 25.07.1968 (dritte Änderung), 30.12.1977 (vierte Änderung), 31.12.1982 (fünfte Änderung), 31.12.1997 (sechste Änderung) und 03.09.2003 (siebte Änderung). Zum Gegenstand der Änderungen vgl. Bank of Korea, Die fünfzigjährige Geschichte von *Hankukeunhaeng* (Sonderband), 2000, S. 222-323

³⁰³ Den Genehmigungsvorbehalt der Regierung für das Budget der Koreabank hob die 5. Änderung des BKG 1982 auf. Die 6. Änderung des BKG ließ das Aufsichtsrecht der Regierung gegenüber der Koreabank entfallen und unterstellte den Haushalt dem Genehmigungsvorbehalt des Finanzministers, Bank of Korea, a.a.O.(Anm. 301), S. 50

und Wirtschaftsministers, des Präsidenten der Koreabank, des Vorsitzenden des Ausschusses für Finanzaufsicht, des Vorsitzenden der Industrie- und Handelskammer und des Vorsitzenden des Bankenverbandes (Art. 13 Abs. 1 BKG). Der Vorsitzende vertritt den Rat nach außen. Er leitet die Sitzungen und führt die laufenden Geschäfte des Rates (Art. 14. Abs. 1 BKG).

Dem Rat dürfen nur koreanische Staatsbürger angehören, die sämtliche Anforderungen des staatlichen Beamtengesetzes³⁰⁴ erfüllen (Art. 17 BKG). Darüber hinaus sollen die Mitglieder des Rates gemäß Art. 13 Abs. 3 BKG reiche Erfahrungen oder hervorragende Kenntnisse über das Finanzwesen sowie die Wirtschaft und Industrie besitzen. Ferner sollen sie weder einer politischen Partei angehören noch an politischen Vorhaben teilnehmen (Art. 19 BKG). Außerdem ist ihnen die Teilnahme an gewinnbringenden Geschäften einschließlich des unmittelbaren Besitzes von Aktien und Anleihen untersagt. Schließlich dürfen sie nicht Mitglieder des Parlaments oder einer Landesversammlung oder Beamter der Zentral- oder einer Landesregierung sein oder ein anderes Amt bekleiden, für das sie Lohn erhalten (Art. 20 BKG).

Die Amtszeit der Mitglieder des Rates dauert vier Jahre. Ihre Wiederernennung ist zulässig (Art. 15 BKG). Die Amtszeiten des Präsidenten und des Vizepräsidenten betragen nach Art. 33 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 2 BKG vier und drei Jahre. Ein Mitglied des Rates kann nach Art. 18 Abs. 1 BKG nur dann seines Amtes enthoben werden, wenn es die Anforderungen an die Ausübung seines Amtes nicht mehr erfüllt, sei es auf Grund geistiger oder physischer Behinderung oder weil es wegen

³⁰⁴ Art. 33 Staatliches Beamtengesetz (The State Public Officials Act) enthält die Hinderungsgründe für die Ernennung von Beamten : „1. a person of incompetency or quasi-incompetency; 2. a bankrupt who has failed to be reinstated; 3. a person who was consigned to a sentence of imprisonment without prison labor or to a harsher sentence and for whom not less than five years have not passed after the execution of such sentence was terminated, or non-execution thereof became definite; 4. a person who was consigned to imprisonment without prison labor or to a harsher punishment, but for whom not less than two years have not passed after the suspension of execution of the sentence period expired; 5. a person who is still subject to a suspended sentence to imprisonment without prison labor or to a harsher punishment; 6. a person who is disqualified or whose qualification is suspended, pursuant to a judgment of the court or other Acts; 7. a person who was removed from his office by a disciplinary action, and for whom not less than five years have not passed thereafter and 8. a person who was dismissed by a disciplinary action, and for whom not less than three years have not passed thereafter.“

Verletzung seiner Pflichten nach diesem Gesetz nicht mehr geeignet erscheint. Gleiches gilt, wenn es die Staatsangehörigkeit der Republik Korea verliert oder die Einstellungsbedingungen gem. Art. 33 des Staatlichen Beamtengesetzes nicht mehr erfüllt. Die Amtshandlungen, die ein nicht mehr geeignetes Mitglied vor seiner Entlassung vorgenommen hat, bleiben wirksam (Art. 18 Abs. 2 BKG).

Der Rat ist für die Geld- und Kreditpolitik zuständig. Er legt die Regelungen und die Leitlinien der Geld- und Kreditpolitik fest und beschließt die erforderlichen Maßnahmen. Ferner erläßt er eine Geschäftsordnung für die interne Organisation der Koreabank und ihrer Beschlußorgane (Art. 28, 29, 30 BKG). Nach Art. 28 BKG entscheidet der Rat über die Ausgabe von Banknoten und Münzen, die Höhe der Mindestreserven, die Kriterien und den Diskontsatz bei dem Ankauf von Wertpapieren, den Zinssatz für Kreditgeschäfte der Koreabank mit anderen Bankinstituten, über Notfallkredite an Bankinstitute und den Kauf und Verkauf von Staatsschuldscheinen und sonstigen Wertpapieren, welche die Regierung garantiert.

Der Vorsitzende beruft die Sitzungen des Rates ein, sobald er sie für erforderlich hält oder zwei Mitglieder dies verlangen. Regelmäßige Sitzungen finden am zweiten und vierten Donnerstag jedes Monats statt.³⁰⁵

Der Rat ist beschlußfähig, wenn mindestens fünf Mitglieder anwesend sind. Sie entscheiden mit der einfachen Mehrheit der Anwesenden, falls das Gesetz keinen anderen Abstimmungsmodus vorschreibt (Art. 21 Abs. 2 BKG). Wenn die Koreabank durch eine vorsätzliche oder fahrlässige falsche Entscheidung einen Schaden erleidet, haften die an der Entscheidung beteiligten Mitglieder des Rates der Koreabank einzeln und gemeinsam für den entstandenen Schaden (Art. 25 Abs. 1 BKG). Dies gilt nicht, wenn sie der Entscheidung ausdrücklich widersprochen haben.

Im Fall innerer Unruhen, äußerer unvorhergesehener Entwicklungen, einer Naturkatastrophe oder einer sonstigen finanziellen oder wirtschaftlichen Krise, die sofortige Maßnahmen erfordert, kann der Präsident gemäß Art. 26 BKG an Stelle des

³⁰⁵ In der Praxis werden die Beschlüsse der Geld- und Kreditpolitik für den laufenden Monat am zweiten Donnerstag verabschiedet.

Rates alle erforderlichen Maßnahmen anordnen, muß danach aber unverzüglich den Rat einberufen, damit dieser über jene Maßnahmen befinden kann, die er bestätigen, abändern oder aufheben mag (Art. 26 Abs. 2, 3 BKG).

(b) Das Direktorium

Das Direktorium besteht aus dem Präsidenten der Koreabank, dem Vizepräsidenten und bis zu fünf Assistenzpräsidenten (Art. 32 BKG). Dem gegenwärtigen Direktorium gehören fünf Assistenzpräsidenten an. Den Präsidenten ernennt der Staatspräsident auf Vorschlag des Staatsrates. Der Staatspräsident folgt diesem Vorschlag. Ob der Vorschlag des Staatsrates den Staatspräsidenten rechtlich bindet, steht zu erwägen. Das Vorschlagsrecht des Staatsrates ergibt sich aus Art. 89 Abs. 16 der koreanischen Verfassung.³⁰⁶ Der Präsident der Koreabank gehört zu den Amtsträgern („such other public officials“), deren Ernennung und Entlassung Art. 78 der koreanischen Verfassung dem Staatspräsidenten vorbehalten ist.³⁰⁷ Der Staatspräsident ist dabei aber nur an die gesetzlichen Vorgaben gebunden. Diese besagen nicht, daß der Vorschlag des Staatsrates verbindlich sei. Da die Verfassung dem Staatspräsidenten die Aufgabe zuweist, den Staat zu führen, spricht viel dafür, den Staatsrat nicht als Entscheidungsorgan anzusehen, sondern nur als Beratungsgremium mit eigenem Vorschlagsrecht.³⁰⁸ Vertreten der Staatspräsident und der Staatsrat unterschiedliche Auffassungen, so entscheidet der Staatspräsident. Es ist

³⁰⁶ The following matters are referred to the State Council for deliberation :..... 16) Appointment of the Prosecutor General, the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, the Chief of Staff of each armed service, the presidents of national universities, ambassadors, and such other public officials and managers of important State-run enterprises as designated by law; and...(Art. 89 Abs. 16 koreanisches Verfassungsrecht).

³⁰⁷ The President appoints and dismisses public officers under the conditions prescribed by the Constitution and by law (Art. 78 koreanisches Verfassungsrecht).

³⁰⁸ Zur verfassungsrechtlichen Stellung des Staatsrates gibt es drei unterschiedliche Auffassungen. Sie sehen ihn als Beschlußorgan, als rein beratendes Gremium oder als ein weiteres Konsultationsorgan mit Anhörungsrecht (an organ of the consultation). Art. 89 Nr. 1 - 17 der koreanischen Verfassung schreibt vor, daß der Staatspräsident den Staatsrat in bestimmten Angelegenheiten konsultieren muß. Unterläßt der Staatspräsident die vorgeschriebene Anhörung, wird das Entscheidungsverfahren fehlerhaft. An den Vorschlag des Staatsrates ist der Staatspräsident in keinem Falle gebunden. Der Staatsrat ist daher nach ganz überwiegender Auffassung weder Beschlußorgan noch ein beratendes Gremium, sondern ein Organ mit bestimmten Anhörungs- und Vorschlagsrechten, Kwon, (koreanisches) Verfassungsrecht, 1988. S. 876 f.

rechtlich auch nicht ausgeschlossen, daß der Staatspräsident bei einer Personalentscheidung die Initiative ergreift und selbst einen Kandidaten vorschlägt. Das Vorschlagsrecht des Staatsrates kann der Staatspräsident hierdurch aber nicht umgehen oder einschränken.

Der Präsident der Koreabank vertritt die Koreabank nach außen und führt die Aufsicht über ihre Geschäfte (Art. 33 Abs. 1 BKG). Er informiert die Mitglieder des Rates über alle geldpolitischen Entwicklungen, die ihre Aufmerksamkeit erfordern, und bereitet alle Unterlagen und Stellungnahmen vor, die für die Beratung und Beschlußfassung erforderlich sind (Art. 34 Abs. 2 BKG). Der Präsident führt die Geld- und Kreditpolitik aus, die der Rat beschlossen hat.

Die Amtszeit des Präsidenten beträgt vier Jahre. Seine Wiederernennung für die folgende Amtszeit ist zulässig.

Den Vizepräsidenten ernennt der Staatspräsident auf Vorschlag des Präsidenten der Koreabank.³⁰⁹ Seine Amtszeit beträgt drei Jahre. Einmalige Wiederbestellung ist zulässig (Art. 36 BKG). Der Vizepräsident unterstützt den Präsidenten. Er wird auch Mitglied des Rates. Er kann deshalb auch nur unter denselben Voraussetzungen seines Amtes enthoben werden wie dessen übrige Mitglieder (Art. 17 und 18 BKG).

Die Assistenzpräsidenten ernennt der Präsident der Koreabank. Ihre Amtszeit beträgt 3 Jahre (Art. 36-2 BKG). Sie unterstützen den Präsidenten und den Vizepräsidenten. Sie sind für das jeweilige Sachgebiet verantwortlich, das ihnen der Präsident zugeteilt hat (Art. 16 BK-Satzung). Assistenzpräsidenten kann der Präsident der Koreabank gem. Art. 38 BKG entlassen, wenn ein Gericht sie für insolvent erklärt hat. Gleiches gilt, wenn ein Gericht sie wegen einer Straftat zu einer Freiheitsstrafe ohne oder unter erschwerten Haftbedingungen oder wegen Verletzung des BKG oder eines anderen Wirtschaftsgesetzes (einschließlich eines ausländischen Gesetzes) zu einer Geldstrafe oder einer schwereren Strafe („more severe

³⁰⁹ Vor der siebten Änderung des BKG, das am 01.01.2004 in Kraft trat, ernannte der Präsident auch den Vizepräsidenten; dieser konnte aber nicht Mitglied des Rates werden. Seit der siebten Änderung des BKG, das die Unabhängigkeit der Koreabank stärkte, ernennt der Staatspräsident den Vizepräsidenten, der auch Mitglied des Rates wird.

punishment“) verurteilt hat. Ferner sind sie zu entlassen, wenn sie körperlich oder geistig nicht mehr in der Lage sind, ihre Amtspflichten zu erfüllen oder wenn sie gegen einen Ausführungserlaß des Staatspräsidenten zu diesem Gesetz oder der Satzung der Koreabank verstoßen haben. Es genügt aber auch der Verstoß gegen eine Verordnung, die der Staatspräsident über die Durchführung des BKG erlassen hat, oder gegen die Satzung der Koreabank (Art. 38 BKG).

3) Die Aufgaben der Koreabank

Die Koreabank hat den gesetzlichen Auftrag, die Entwicklung der Wirtschaft Koreas durch eine wirksame Geld- und Kreditpolitik zu unterstützen (Art. 1 BKG und Art. 2 BK-Satzung).³¹⁰ Art. 6 Abs. 3 BKG verpflichtet die Koreabank, alles zu tun („shall do its best“), um das Ziel der Preisstabilität zu erreichen. Zu den Hauptaufgaben der Koreabank gehört gemäß Art. 2 BK-Satzung die Ausgabe von Banknoten und Münzen, die Festlegung und Ausführung der Geld- und Kreditpolitik, die Verwaltung der Mindestreserven, die Darlehenspolitik, die Offenmarktpolitik, die Einrichtung der Zahlungssysteme, die Abwicklung von Devisengeschäften, die Verwaltung der Währungsreserven³¹¹ sowie des Staatsschatzes.³¹² Die Koreabank ist gem. Art. 2 Parlamentarisches Überprüfungs- und Untersuchungsgesetz (PÜÜG) verpflichtet, gegenüber dem Parlament Rechenschaft über ihre Tätigkeit abzulegen. Das Parlament übt auf diese Weise seine demokratischen Kontrollrechte aus.

³¹⁰ Art. 1 BKG beschreibt den Gesetzeszweck : „The purpose of this Act shall be to establish the Bank of Korea and to contribute to the sound development of national economy by pursuing price stability through the formulation and implementation of efficient monetary and credit policies.“

³¹¹ Die Währungsreserven des Landes bestehen aus den Währungsreserven der Koreabank und dem von der Regierung unterhaltenen EEF (Exchange Equalization Fund). Den EEF verwaltet die Koreabank gemäß Art. 13 Devisenhandelsgesetz (Foreign Exchange Transactions Act) im Auftrage des Finanz- und Wirtschaftsministeriums. Die Koreabank ist in diesem Aufgabenbereich nur begrenzt handlungsbefugt und unterliegt den Weisungen des Finanz- und Wirtschaftsministeriums, vgl. Bank of Korea, Verständnis der Währungsreserven und ihres Verwaltungssystems der koreanischen Zentralbank, 2. 2004, S. 4 f.

³¹² Das Finanz- und Wirtschaftsministerium verwaltet auch den Staatsschatz und trägt dafür die Verantwortung. Die Koreabank setzt dessen Verwaltungsentscheidungen nur um. Sie ist insoweit weisungsgebunden. Darüber hinaus ist die Koreabank verpflichtet, Wertpapiere, Dokumente und andere Gegenstände von besonderem Wert für die Regierung in Verwahrung zu nehmen.

(a) Die Geld- und Kreditpolitik

Im Mittelpunkt aller Bemühungen steht die Aufgabe, die Geld- und Kreditpolitik festzulegen und auszuführen. Die Rechtsgrundlage für die Geldpolitik der Koreabank findet sich in Art. 1 BKG. Diese Bestimmung führt aus, daß die Koreabank errichtet werden soll, um die Preisstabilität durch Formulierung und Ausführung einer wirksamen Geldpolitik anzustreben und hierdurch zur Entwicklung der nationalen Volkswirtschaft beizutragen. Das Gesetz regelt auch die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für die Formulierung und Umsetzung der Geldpolitik. Im Unterschied zu den Rechtsgrundlagen der EZB und der Deutschen Bundesbank ist das Ziel der Geldpolitik der Koreabank verfassungsrechtlich nicht ausdrücklich festgelegt. Eine verfassungsrechtliche Grundlage für die verfolgte Geldpolitik dürfte sich aber mittelbar aus Art. 23 Abs. 1 der koreanischen Verfassung herleiten lassen, der die Vermögensrechte der Bürger gewährleistet. Denn die Geldpolitik ist darauf ausgerichtet, die Kaufkraft des Geldes im Währungsgebiet zu erhalten und seinen Wechselkurs zu stabilisieren. Sie dient damit auch dem verfassungsrechtlichen Gebot, den Wert des Geldvermögens der Bürger zu erhalten und damit auch ihre Vermögensrechte zu gewährleisten.

Die Geldpolitik im weiteren Sinne umfaßt die Offenmarktpolitik, das Kreditangebot an Bankinstitute, die Verwaltung der Mindestreserven und die Ausgabe der Banknoten und Münzen.

a) Die Festlegung und Ausführung der Geld- und Kreditpolitik

(aa) Die Strategie der Geld- und Kreditpolitik

Die Geldpolitik kann mit zwei verschiedenen Steuerungsmodellen ausgeführt werden, durch Steuerung der Geldmenge oder der Inflation. Die Koreabank hat sich für die Inflationssteuerung entschieden. Sie formuliert ihr mittelfristiges

Inflationsziel (sog. „Inflation Targeting“) gem. Art. 6 BKG nach Beratungen mit der Regierung und veröffentlicht ein Inflationsziel.³¹³ „Inflation Targeting“ bedeutet, daß die Zentralbank ihr Inflationsziel für einen bestimmten Zeitraum veröffentlicht und ihre Politik danach ausrichtet. Das (Kern-) Inflationsziel („Core Inflation“) der Koreabank berücksichtigt den Verbraucherpreisindex ohne die Preise für landwirtschaftliche Produkte (ausgenommen Getreide) und Benzin. Für den Zeitraum von 2004 bis zum 2006 hat sie ein Inflationsziel von 2.5 - 3.5% bekanntgegeben.³¹⁴ Daneben beobachtet die Koreabank die Entwicklung der Geldmenge „M3“ als Kennzahl für das Inflationspotential. Die EZB verwendet ihre Definition von „M3“ als Referenzwert für das Geldmengenwachstum. Dieser Wert ist nach den bisherigen Erfahrungen ein wichtiger Anhalt für die Entwicklung der Nachfrage nach Gütern und deren Auswirkung auf die künftige Preisstabilität. Die Koreabank hält die Entwicklung dieses Wertes seit 2001 ebenfalls für ein wichtiges Warnsignal („Monitoring Indicator“), aber nicht für ausschlaggebend. Die Zinsrate auf dem Geldmarkt ist nach Auffassung der Koreabank das aussagekräftigere Bewertungskriterium für die Gefährdung der Preisstabilität.³¹⁵ Die Koreabank muß daher nicht sofort reagieren, wenn die Geldmenge M3 stärker wächst als angenommen. Für die tatsächliche Ausweitung der Geldmenge übernimmt die Koreabank auch keine rechtliche Verantwortung. Sie beurteilt die aktuelle Ausweitung der Geldmenge anhand weiterer wirtschaftlicher Indikatoren und ergreift gegebenenfalls die gebotenen geldpolitischen Gegenmaßnahmen. Die angestrebte Inflationsrate steuert sie nicht kurzfristig an, sondern richtet ihre Geldpolitik an einem mittelfristigen Inflationsziel aus, für dessen Erreichen sie auch die Verantwortung übernimmt.

³¹³ Vor der 7. Änderung des BKG mußte die Koreabank für jedes Jahr ein Inflationsziel formulieren. Seit dem 01.01.2004 formuliert sie ihr mittelfristiges Inflationsziel nach der Wirkungsperiode der Geld- und Kreditpolitik für einen Zeitraum von drei Jahren, siehe Bank of Korea, a.a.O.(Anm. 301), S. 58; vgl. Yu, Inflation Targeting in Korea, in Bank of Korea, Inflation Targeting, 2001, S. 88 ff.

³¹⁴ Bank of Korea, Pressemitteilung über „The Macroeconomic Effects of Inflation Targeting“ 09.08.2004, S. 4

³¹⁵ Bank of Korea, Die Geldpolitik Koreas, 2001, S. 74; Bank of Korea, Jahresbericht 2002, S. 16

(bb) Die rechtliche Verantwortung der Koreabank für das Erreichen des mittelfristigen Inflationszieles („Inflation Targeting System“)

Die Koreabank formuliert ihr mittelfristiges Inflationsziel gem. Art. 6 BKG nach Beratungen mit der Regierung und veröffentlicht diesen Wert. Klärungsbedürftig bleibt die Frage nach dem verbleibenden Handlungsspielraum und den Rechtsfolgen eines verfehlten Inflationsziels. Dabei geht es vor allem um drei Fragen : Erstens, darf die Koreabank ihr Inflationsziel zur Harmonisierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik oder zur Unterstützung einer in Schwierigkeiten geratenen Wirtschafts- oder Finanzpolitik aufgeben ? Zweitens, kann und darf die Koreabank das veröffentlichte Inflationsziel nachträglich abändern ? Werden drittens der Präsident und die Mitglieder des Rates rechtlich zur Verantwortung gezogen, wenn die Koreabank ihr Inflationsziel nicht erreicht ?

Art. 1 BKG und Art. 2 BK-Satzung betonen ausdrücklich, daß die Koreabank den gesetzlichen Auftrag hat, die Entwicklung der Wirtschaft Koreas durch eine wirksame Geld- und Kreditpolitik zu unterstützen. Art. 4 Abs. 1 BKG macht aber den Vorbehalt, daß die Geld- und Kreditpolitik der Koreabank nur insoweit mit der Wirtschaftspolitik der Regierung im Einklang stehen solle, soweit diese Unterstützung die angestrebte Preisstabilität nicht gefährde. Die Regierung kann es leichter hinnehmen, daß die erreichte Preisstabilität das angestrebte Inflationsziel verfehlt, wenn die Abweichung durch die Unterstützung ihrer Finanz- und Wirtschaftspolitik verursacht worden ist. Die Koreabank ist jedoch gemäß Art. 6 Abs. 3 BKG rechtlich verpflichtet, alles zu unternehmen („shall do its best“), um die angestrebte Preisstabilität zu erreichen. Sie verpflichtet sich auch öffentlich, für dieses Ziel einzustehen. Finanzielle Engpässe und wirtschaftliche Fehlentwicklungen sind daher allein kein Grund, die Preisstabilität als Handlungsziel aufzugeben. Wenn eine ausgeprägte Wirtschaftskrise allerdings ein solches Ausmaß erreicht, daß sie in eine Staatskrise einmündet, mögen zusätzliche Überlegungen angebracht sein.

Die Koreabank bestimmt ihr mittelfristiges Inflationsziel, das „Inflation Targeting

System“, seit 1998.³¹⁶ Seither gab es keinen Anlaß, von dem veröffentlichten Inflationsziel nachträglich wieder abzurücken. Die bisherigen Erfahrungen schließen es aber nicht völlig aus, daß besondere Umstände eintreten könnten, die es notwendig werden lassen könnten, die angestrebte Inflationsrate an diese Umstände anzupassen. Das bekannt gegebene Inflationsziel beruht auf Beratungen mit der Regierung, bei denen alle bekannten zukünftigen Entwicklungen berücksichtigt worden sind. Seine Veröffentlichung enthält ein Versprechen und begründet eine entsprechende Erwartung der Bürger. Von dieser Zusage kann die Koreabank daher nur dann abrücken, wenn sie dafür unvorhersehbare zwingende Gründe anführen kann. Denn beliebige nachträgliche Änderungen des Inflationszieles würden Inflationserwartungen wecken, welche die Preisstabilität und die Stabilität des Währungssystems gefährden könnten. Im Regelfalle dürfte die Mitteilung genügen, daß das bisherige Inflationsziel wegen bestimmter Entwicklungen außerhalb des Einflusses der Koreabank nicht mehr erreicht werden kann. Um in diesen Fällen den Ausnahmecharakter zu unterstreichen, sollte die Mitteilung mit der Versicherung verbunden werden, daß der Ausschuß des Parlaments zur Überwachung der Preisstabilität die Begründung ständig geprüft und gebilligt habe.

Das Verfahren, ein mittelfristiges Inflationsziel zu bestimmen und anzustreben, hat die Notenbank von Neuseeland, Reserve Bank of New Zealand, 1990 entwickelt.³¹⁷ Nach Art. 9 Abs. 1 und 4 des neuseeländischen Zentralbankgesetzes wird der Gouverneur der Zentralbank mit dem ausdrücklichen Auftrag ernannt, in seiner Amtszeit ein bestimmtes Inflationsziel zu erreichen. Die Verbindung der Ernennung mit einem bestimmten Inflationsziel wird aber dadurch abgeschwächt, daß die Notenbank das Inflationsziel durch Vereinbarung mit dem Finanzministerium

³¹⁶ Die Bestimmung eines jährlichen Inflationszieles „Inflation Targeting System“ seit 1998 hat die Koreabank inzwischen auf ein mittelfristiges Inflationsziel für einen Zeitraum von drei Jahren umgestellt („Flexible Inflation Targeting“), das die Inflation und die Konjunktorentwicklung berücksichtigt., Bank of Korea, Das mittelfristige Inflationsziel und die Wirklichkeit der Ausführung der Geldpolitik, 9. 2004, S. 3-6

³¹⁷ Das Inflationssteuerungsmodell der neuseeländischen Notenbank haben mittlerweile auch die Zentralbanken von Großbritannien (1992), Kanada (1991), Australien (1994) und Schweden (1993) übernommen. Die EZB bleibt dagegen bei ihrer Geldpolitik, die Entwicklung der Inflation laufend zu überwachen und zu steuern.

jederzeit wieder abändern kann.

Ein weiteres grundlegendes Problem stellt sich mit der Frage, ob und gegebenenfalls in welcher Weise der Präsident der Koreabank und die Mitglieder des Rates zur Verantwortung gezogen werden können, wenn das angestrebte Inflationsziel nicht erreicht wird. In Neuseeland kann die Verfehlung des Inflationsziels wie ausgeführt nach Art. 49 Abs. 2 Buchstabe (d) des Gesetzes über die Reserve Bank von Neuseeland zur Amtsenthebung des Präsidenten der Neuseeländischen Notenbank führen.³¹⁸ Das BKG enthält keine entsprechende Regelung. Im Jahre 2001 überstieg die Preissteigerungsrate von 4.2% das angestrebte Inflationsziel von 4%. Die Verantwortung des Präsidenten der Koreabank für diese Zielverfehlung war damals umstritten. Obwohl die Preissteigerungsrate auf Umstände zurückzuführen war, welche die Koreabank nicht zu vertreten hatte, hat sich der Präsident der Koreabank öffentlich entschuldigt. Weitere rechtliche Konsequenzen sind damals auch nicht gezogen worden. Die vorausgegangene Umstellung von der Bestimmung eines jährlichen Inflationsziels zu einem mittelfristigen Inflationsziel erschwerte die eindeutige Schuldzuweisung ebenso wie die psychologischen Schockwirkungen der Terroranschläge in den USA.³¹⁹

Der Verzicht des BKG auf ausdrückliche Sanktionen bei Verfehlung des Inflationsziels schützt die Unabhängigkeit der Koreabank. Sie wirbt durch die Veröffentlichung des angestrebten Inflationsziels um Vertrauen und begründet schon hierdurch eine starke Selbstverpflichtung, das angestrebte Ziel auch zu erreichen.

³¹⁸ „It is the duty of the Governor to ensure that the actions of the Bank in implementing monetary policy are consistent with the policy target fixed under section 9 of the Act.“ (Art. 11 Statutes of Reserve Bank of New Zealand), „Removal of Governor from office : (1) The Governor-General may, by order in Council, on the advice of the Minister, remove the Governor from the office. (2) The Minister may tender advice under subsection (1) of the section if the Minister satisfied. (a).....(d) That the performance of the Governor in ensuring that the Bank achieves the policy targets fixed under section 9 or section 12 (7) (b) of this Act has been inadequate.....“ (Art. 49 Statutes of Reserve Bank of New Zealand)

³¹⁹ Wenn die Koreabank auf kurzfristige Schwankungen der Geldmenge reagierte, um ihr Inflationsziel zu sichern, bestand die Gefahr, daß ihre Gegenmaßnahmen die Ausschläge noch verstärkten. Diese unerwünschten Auswirkungen gaben Anlaß zu der Kritik, daß ein jährlich festgesetztes Inflationsziel einen zu kurzen Zeitraum umfasse. Die Koreabank ging deshalb im Jahre 2004 dazu über, ein mittelfristiges Inflationsziel anzustreben.

b) Die Offenmarktpolitik

Die Offenmarktpolitik ist auch für die Koreabank das wichtigste Instrument der Geldpolitik. Sie nimmt als Marktteilnehmer selbst am Geldmarkt teil und steuert durch ihre Angebote und ihre Nachfrage die Zinssätze und den Umfang der Liquidität. Sie schließt die Verträge formell als gleichgeordnete juristische Person ab und erfüllt sie auch. Dennoch ist die Rechtsnatur dieser Verträge umstritten. Denn die Koreabank verfügt auf dem Geldmarkt über ein Monopol und veröffentlicht Grundsätze für das Marktverhalten und Teilnahmebedingungen für ihre Geschäftsabschlüsse, die für alle Marktteilnehmer verbindlich sind.³²⁰ Die auf dem Geldmarkt handelnden Kreditinstitute sind auf das Zentralbankgeld angewiesen. Die Koreabank und ihre Geschäftspartner sind daher in Wirklichkeit keine gleichgeordneten Vertragspartner. Es liegt daher nahe, die abgeschlossenen Verträge nicht als privatrechtliche Verträge zu werten, sondern als öffentlich-rechtliche Verträge.³²¹

Die Koreabank betreibt ihre Offenmarktpolitik zur Steuerung kurzfristiger Liquiditätsschwankungen seit dem Jahre 1961.

Die Rechtsgrundlagen der Offenmarktpolitik bilden die Art. 28, 68 und 69 BKG, das Monetärstabilitätsgesetz (MSBG) und die Verordnung für Geschäfte mit Wertpapieren und Monetärstabilitätsgeld im Offenmarkt, das der Rat der Koreabank erlassen hat. Gegenstand der Geschäfte ist der Handel mit „Monetärstabilitätsgeld“ und sonstigen Wertpapieren, durch den sie die Liquidität des Marktes ausweitet oder einengt. Das Ausmaß der Liquidität beeinflusst im Regelfalle die Höhe der Zinssätze.

Auf Beschluß des Rates begibt die Koreabank zu diesem Zweck eigene Wertpapiere in Form sogenannter Monetärstabilitätsgeld (MSB) mit Laufzeiten zwischen zwei Wochen und zwei Jahren (Art. 28 Ziff. 7, Art. 69 und 70 BKG).

³²⁰ Art. 28 Ziff. 6 und 7 BKG ermächtigen die Koreabank, allgemeine Grundsätze für ihre Offenmarktgeschäfte vorzuschreiben.

³²¹ Vgl. Seok, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., 2005, S. 416-418

Die Koreabank verwendet Wertpapiergeschäfte mit Rückkaufvereinbarungen, um die Liquidität auszuweiten oder abzuschöpfen und auf diese Weise kurzfristige Liquiditätsschwankungen zu glätten. Sie verwendet für diese Wertpapiergeschäfte Staatspapiere, staatlich garantierte Wertpapiere, Grundstücksentwicklungsbonds und MSB.

c) Die Darlehenspolitik der Koreabank und ihre Funktion als letzter Kreditgeber („The Lender of Last Resort“)

Die Geldpolitik der Koreabank beschränkt sich nicht nur auf Offenmarktgeschäfte, die auf Initiative der Zentralbank zustande kommen, sondern schließt auch Darlehensgeschäfte ein. Diese Instrumente dienen der längerfristigen Refinanzierung und gehören zur Offenmarktpolitik im weiteren Sinne. Die Refinanzierung des Bankensystems gehört zu den wichtigen weiteren Aufgaben der Koreabank.

Der Rat der Koreabank erläßt gemäß Art. 28 Ziff. 3 und Art. 64 BKG Verordnungen über die Voraussetzungen und das Verfahren bei der Vergabe von Darlehen an Bankinstitute.

Die Zentralbank bietet den Kreditinstituten Kredite an, für die der Darlehensnehmer ausreichende Sicherheiten in Form von Wertpapieren zu stellen hat. Als Sicherheiten kommen Wechsel, Kreditbonds, Staatspapiere, staatlich garantierte Wertpapiere und MSB in Betracht.³²² Die Instrumente der Darlehenspolitik bestehen aus der Plafondierung, der Liquiditätskontrollfazilität, den Ständigen Fazilitäten und der Speziellen Fazilität. Die Koreabank bestimmt den Höchstbetrag der Kreditgewährung für die jeweilige Bank (Plafondierung oder „supply in the aggregate ceiling“), bis zu dem sie innerhalb der bereitgestellten Fazilitäten Kredite von der Koreabank erhalten kann. Das Plafondieren leistet den entscheidenden Beitrag zur Geldmengensteuerung und damit auch zur Inflationssteuerung. Die Plafondierung wird zur Finanzierung politisch geförderter Vorhaben, die

³²² Bank of Korea, Die Geldpolitik Koreas, 2001, S. 45

Unterstützung der Mittelstandsunternehmen, die Finanzierung des Außenhandels und dergleichen verwendet.³²³ Die Wirtschaft Koreas hat in der kurzen Zeitspanne von 1960 bis 1980 große Fortschritte gemacht. Die Koreabank stellte durch ihre großzügige Darlehenspolitik die erforderlichen Geldmittel zur Verfügung. Nach der Phase des raschen Wirtschaftswachstums nahm die Bedeutung der Darlehenspolitik ab. Während der Asienkrise ab Ende 1997 gewann die Darlehenspolitik neue Bedeutung, um den Zusammenbruch größerer Teile der Industrie zu verhindern.

Die Koreabank kann die Kredite nach Art. 10, 11 und 12 der Verordnung über die Kreditvergabe an Kreditinstitute nach bestimmten Qualitätskriterien in unterschiedlicher Höhe vergeben.³²⁴ Dieser Zweck der Finanzierung gehört jedoch nicht zu den eigentlichen Aufgaben der Zentralbank, der Geldmengen- oder Inflationssteuerung. Ihr Umfang soll daher in Zukunft eingeschränkt werden. Die Bedeutung der Darlehenspolitik für die Geldpolitik der Koreabank ging zuletzt deutlich zurück.

Kreditinstituten, die sich in einer vorübergehenden Liquiditätskrise befinden, bietet die Koreabank seit Juni 2000 Kredite aus ihren Liquiditätskontrollfazilitäten an. Sie verhindert hierdurch, daß sich Liquiditätskrisen ausweiten und den gesamten Geldmarkt erfassen. Der Zinssatz dieser Fazilität informiert die Marktteilnehmer beiläufig über die Zinsvorstellungen der Koreabank (sog. „Announcement - Effect“).

Die Ständigen Fazilitäten stellen mit der Spitzenrefinanzierungsfazilität und der Spitzenfazilität Liquidität auf dem laufenden Konto des Kreditinstitutes zur Absicherung bereit. Die Spitzenrefinanzierungsfazilitäten bieten die Liquidität für nur einen Geschäftstag an. Der geforderte Zinssatz übersteigt aber den normalen Satz für Tagesgeld. Die Spitzenfazilität stellt Liquidität für einen Geschäftstag bis zum

³²³ Während der koreanischen Finanzkrise, die durch eine Kreditkrise auf dem Geldmarkt ausgelöst worden ist, ist die Plafondierung zur Liquiditätssicherung gerne genutzt worden, Bank of Korea, a.a.O.(Anm. 322), S. 103

³²⁴ Die Plafondierung hat den Charakter mittelbarer staatlicher Subventionen. Wenn private Kreditinstitute Darlehen für politisch geförderte Vorhaben vergeben, erhalten sie bei der nächsten Plafondierung eine höhere Zuteilung. Die Mittel der Plafondierung stammen aus Mitteln der Koreabank, die sie den Kreditbanken selbst zur Verfügung stellt (74%) und aus der indirekten Plafondierung (26%), welche die regionalen Zweigstellen der Koreabank den Kreditinstituten gewähren.

Zweifachen des durchschnittlichen Guthabens zur Verfügung, das ein Bankinstitut bei der Zentralbank unterhält.

Auf Beschluß des Rates bietet die Koreabank auch Liquidität zur Stabilisierung des Geldmarktes in Form Spezieller Fazilitäten an. Diese Kredite stellt sie in ihrer Funktion als letzter Kreditgeber (LOLR) bereit.³²⁵ Durch diese Funktion kann die Koreabank den Geldmarkt gegen überraschende Schocks schützen und sicherstellen, daß ihre geldpolitischen Maßnahmen wirksam bleiben.

Diese Kredite stellt sie nach den konkreten Kriterien der „Guideline“ zur Verfügung, um auszuschließen, daß sie zur Finanzierung bewußt eingegangener Risiken („Moral Hazard“³²⁶) mißbraucht werden. Der Kredit muß zudem auf temporäre Liquiditätskrisen beschränkt bleiben. Darüber hinaus darf die Zahlungsunfähigkeit auch nicht durch Finanztransaktionen verursacht worden sein, bei denen die banküblichen Sorgfaltspflichten verletzt worden sind (Prudential Problem).

Das daneben bestehende Depositenversicherungssystem hat eine andere Sicherungsfunktion und einen anderen Charakter als die Funktion des letzten Kreditgebers, die mit dem Recht der Koreabank zusammenhängt, Banknoten auszugeben. Die versicherten Plafonds betragen gemäß Art. 16 Abs. 1 der Verordnung über die Deckung des Depositenhalters höchstens 50,000,000 Koreanische Won je Depot. Die finanziellen Ressourcen der Depositenversicherung KDIC (Korea Deposit Insurance Corporation) bestehen aus den Versicherungsprämien und den Erlösen aus dem Verkauf von Schuldscheinen des KDIC. Die Kreditinstitute werden durch Art. 2 Abs. 1 des Depositendeckungsgesetzes (Depositor Protection Act)³²⁷ gezwungen, sich an dieser Versicherung zu beteiligen. Kreditinstitute, die sich in einer Liquiditätskrise befinden, erhalten grundsätzlich keine Liquiditätshilfen der Depositenversicherung. Die Entscheidung, diese

³²⁵ Die Speziellen Fazilitäten wurden zur Überwindung der koreanischen Finanzkrise häufig genutzt. Diese Geschäfte endeten mit Ablauf des Jahres 1998, Bank of Korea, a.a.O.(Anm. 322), S. 109

³²⁶ Siehe Freixas/M. Parigi/Rochet, The Lender of Last Resort, ECB-Working Paper No. 298, Dez. 2003, S. 8

³²⁷ http://www.kdic.or.kr/english/rules_regs/files/DPA.doc

Finanzhilfen zur Verfügung zu stellen, bleibt daher eine konkrete Einzelentscheidung, die der Rat der Koreabank nach pflichtgemäßem Ermessen trifft.

d) Die Mindestreserven

Die Koreabank kann das Zinsniveau auf dem Geldmarkt außer durch ihre Offenmarktpolitik und die Bereitstellung von Darlehen auch durch ihre Mindestreservpolitik beeinflussen. Die Verpflichtung der Banken, Mindestreserven bei der Koreabank zu unterhalten, geht auf das erste BKG zurück. Die Mindestreserven werden seit Mitte der 60iger Jahre zur Steuerung der Bankenliquidität und damit zur Steuerung des Zinsniveaus eingesetzt.³²⁸

Die Verpflichtung zwingt die Kreditinstitute, Reserven in Höhe eines bestimmten Anteils ihres Depositenbestandes zinslos oder geringe Zinsen bei der Notenbank zu unterhalten. Die Mindestreserve erhält hierdurch den Charakter einer indirekten Steuer („Reserve Tax“). Die Gesetze und Verordnungen, die dazu dienen, die Inhaber von Einlagen abzusichern und die Stabilität auf dem Geldmarkt zu erhalten, begrenzen die Vermögensrechte der Kreditinstitute. Die Gesetze räumen den Vermögensrechten der Bürger den Vorrang ein. Die Höchstsätze und die Bedingungen, unter denen sie zu halten sind, müssen aber gesetzlich festgelegt sein, d.h. durch förmliche Gesetze oder Verordnungen auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung.³²⁹ Bankinstitute müssen gemäß Art. 55 BKG auf ihren Konten bei der Koreabank Mindestreserven unterhalten, die höher sind als das Verhältnis ihrer Reserven zu ihren Verbindlichkeiten aus Einlagen. Die Höhe der Mindestreserveverpflichtung richtet sich nicht nach der Bonität der Kreditinstitute, sondern nach dem Verwendungszweck der Einlagen und beträgt zwischen 1 und 5%. Bei langfristigen Einlagen, die zur Finanzierung von Wohnungseigentum angespart werden, beträgt sie zum Beispiel 1%, für gesetzliche Spareinlagen 2% und für

³²⁸ Bank of Korea, a.a.O.(Anm. 322), S. 67; Lee, a.a.O.(Anm. 300), S. 15

³²⁹ Das koreanische Verfassungsrecht bestimmt in Art. 23 Abs. 1 : „The right to property of all citizens is guaranteed. Its contents and limitations are determined by law.“

Sichteinlagen 5%.³³⁰

Der Rat kann die Rate der Mindestreserve gemäß Art. 56 Abs. 1 BKG ändern, wenn er dies für erforderlich hält. Außerdem kann er gemäß Art. 58 BKG das Verhältnis der Mindestreserven zu den einzelnen Einlageklassen unterschiedlich festsetzen, wenn er dies für sachdienlich hält.³³¹ Der Rat der Koreabank ist nach Art. 30 BKG außerdem ermächtigt, Verordnungen über das Mindestreservesystem zu erlassen, um den Umfang der Liquidität genauer zu steuern. Die Mindestreserven stabilisieren die Zinsen auf dem Geldmarkt und verstärken das strukturelle Liquiditätsdefizit des Bankensystems. Bei Unterschreitung des Mindestreservesolls über einen längeren Zeitraum als zwei Wochen (Art. 60 Abs. 1 BKG) kann der Rat ein Strafgeld in Höhe von 1% der Defizitsumme erheben. Dauert die Unterschreitung länger als 5 halbe Monate, kann der Rat der Bank verbieten, neue Kredite zu vergeben oder Dividenden auszuschütten (Art. 60 Abs. 2 BKG). Diese Sanktionen für die Verletzung von Mindestreserveverpflichtungen haben den Charakter verwaltungsrechtlicher Zwangsmaßnahmen. Es ist bisher nicht bekannt geworden, daß ein betroffenes Kreditinstitut gegen derartige Zwangsmaßnahmen um gerichtlichen Rechtsschutz nachgesucht hätte. Nach Art. 107 Abs. 2 der koreanischen Verfassung³³² können Rechtsverordnungen der Verwaltungsbehörden oder bestimmter Staatsorgane durch das oberste Gericht nur überprüft werden, wenn ihre Rechts- oder Verfassungswidrigkeit gerügt wird. Hierzu gibt es bisher aber im Zusammenhang mit Sanktionen wegen Unterschreitung des Mindestreservesolls keine Rechtsprechung.

Wenn behördliche Zwangsmaßnahmen unmittelbar in die Rechte der Kreditinstitute eingreifen, sollten sie berechtigt sein, gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen. Fraglich bleibt, wer die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns im Widerspruchsverfahren nachprüft. Art. 5 Abs. 2 Nr. 3

³³⁰ Bank of Korea, a.a.O.(Anm. 322), S. 116

³³¹ Bank of Korea, a.a.O.(Anm. 322), S. 116 f.

³³² Art. 107 Abs. 2 der koreanische Verfassung lautet : „The Supreme Court has the power to make a final review of the constitutionality or legality of administrative decrees, regulations or actions, when their constitutionality or legality is at issue in a trial.“

des Gesetzes über das Widerspruchsverfahren bestimmt, daß die Ausgangsbehörde ihr Verwaltungshandeln selbst überprüft, wenn ihr keine höhere Behörde übergeordnet ist. Die Mindestreservepolitik gehört zu den Aufgaben des Währungsrates. Bei entsprechender Anwendung des Art. 5 Abs. 2 Widerspruchsverfahrensgesetz müßte der Währungsrat seine Entscheidungen daher selbst überprüfen, wenn sie angefochten werden.³³³

e) Das Notenmonopol

Die Koreabank besitzt gem. Art. 47 und Art. 53 BKG das ausschließliche Recht und damit auch die Aufgabe, Banknoten und Münzen auszugeben. Beide Geldwertzeichen sind gesetzliche Zahlungsmittel für alle Geldschulden ohne mengenmäßige Begrenzung (Art. 48, 53 BKG). Der Rat der Koreabank hat gemäß Art. 28 Ziff. 1 BKG und Art. 2 Abs. 2 Notenausgabe VO die Befugnis, über die Stückelung und Gestaltung der Banknoten und Münzen einschließlich der sicherheitstechnischen Merkmale der Banknoten zu entscheiden. Zur Ausgabe neuer Banknoten und Münzen gemäß Art. 49 BKG und Art. 2 Abs. 1 Notenausgabe VO ist die Zustimmung des Finanzministers erforderlich.

Das Notenmonopol gibt der Koreabank die Möglichkeit, den Bargeldumlauf und damit auch die Liquidität auf dem Geldmarkt zu beeinflussen. Gleichzeitig ergibt sich aus ihm die Ermächtigung, mit den beschriebenen Instrumenten eine aktive Offenmarktpolitik zu betreiben.

(b) Der Zahlungsverkehr

Die Förderung des Zahlungsverkehrs ist eine weitere Aufgabe der Koreabank. Nach Art. 28 Ziff. 10 und 11, Art. 81 BKG und Art. 3 Abs. 7 BK-Satzung hat die Koreabank die Verantwortung für die Organisation eines reibungslosen Zahlungs-

³³³ ähnlich, Seok, a.a.O.(Anm. 321), S. 753

verkehrs und das Aufsichtsrecht über die Zahlungsverkehrssysteme.³³⁴ Der Rat der Koreabank ist zu diesem Zweck ermächtigt, allgemeinverbindliche Regelungen über den Ablauf des Zahlungsverkehrs zu treffen und von den Kreditinstituten Informationen über ihren Zahlungsverkehr zu verlangen, wenn er dies für erforderlich hält. Zu diesem Zweck kann der Rat gemäß Art. 30, 28 und 81 BKG Verordnungen erlassen, um zu gewährleisten, daß die Verrechnungs- und Zahlungssysteme effizient und zuverlässig bleiben. Die Stabilität des Zahlungsverkehrs gehört nicht zur Geldpolitik im eigentlichen Sinn. Sie ist aber eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die geldpolitischen Impulse wirksam umgesetzt werden können.

Die Koreabank erfüllt ihre Aufgabe, den Zahlungsverkehr zu regeln, mit Hilfe des Telekommunikationsnetzes BOK-Wire, das sie auch einrichtet, steuert und kontrolliert. Das BOK-Wire (Bank of Korea Financial Wire Network) ermöglicht ein Echtzeit-Bruttosystem (RTGS-System) im Zahlungsverkehr mit den beteiligten Kreditinstituten.

Bei rein temporären Liquiditätskrisen („solvent but illiquid“) stellt die Koreabank als letzter Kreditgeber die notwendige Liquidität bereit und gewährleistet die Zahlungsfähigkeit der Teilnehmer am Geldmarkt.³³⁵ Die erforderliche Liquidität stellt sie den betroffenen Kreditinstituten entweder direkt zur Verfügung oder durch Maßnahmen ihrer Darlehenspolitik.

(c) Die Wechselkurspolitik

Der Außenwert der Währung beeinflusst die Preisentwicklung auf dem Binnenmarkt. Die Entwicklung der Wechselkurse besitzt in Korea große Bedeutung,

³³⁴ Vor der 7. Änderung war in Art. 28 BKG nur geregelt, daß die Koreabank die Zahlungsverkehrssysteme im Zusammenhang mit der Geld- und Kreditpolitik verwaltet. In den geänderten Artikeln des BKG hat die Koreabank gemäß Art. 28 Ziff. 10 und 11, 81 BKG deutlich ausgeweitete Befugnisse zur Regelung der Zahlungsverkehrssysteme, siehe Bank of Korea, a.a.O.(Anm. 301), 55 ff.; Bank of Korea, Jahresbericht 2003, S. 101; vgl. Bank of Korea, Die finanzielle Stabilität und die Rolle der Zentralbank, in Monatsbericht 6. 2002, S. 68

³³⁵ Bank of Korea, a.a.O.(Anm. 334), in Monatsbericht 6. 2002, S. 65

weil seine Industrie einen hohen Exportüberschuß erwirtschaftet und von ihm abhängig ist. Die Wechselkurspolitik ist deshalb eine wichtige Voraussetzung für eine wirksame Geldpolitik. Der Finanz- und Wirtschaftsminister formuliert die Ziele der Wechselkurspolitik und erläßt im Devisenhandelsgesetz (Foreign Exchange Transactions Act) Regelungen über Devisentransaktionen und Devisengeschäfte. Er trägt somit auch die letzte Verantwortung für die Wechselkurspolitik.³³⁶

Die Koreabank hat nach Art. 82 BKG die Befugnis, mit Zustimmung des Finanz- und Wirtschaftsministers³³⁷ Devisengeschäfte vorzunehmen und die offiziellen Währungsreserven zu verwalten.³³⁸ Sie darf Einlagen ausländischer Bankinstitute, internationaler Finanzorganisationen, ausländischer Regierungen und ihrer Agenturen sowie der Vereinten Nationen annehmen. Außerdem darf sie Edelmetalle kaufen und verkaufen. Bei Entscheidungen der Regierung über die Wechselkurspolitik beschränkt sich der Einfluß der Koreabank gemäß Art. 83 BKG auf die Beratung des Finanz- und Wirtschaftsministeriums. Die Preisstabilität kann daher durch die Wechselkurspolitik des Finanz- und Wirtschaftsministeriums beeinträchtigt werden.³³⁹

Die Koreabank führt mit ihren Währungsreserven mit Zustimmung des Finanz- und Wirtschaftsministers Devisengeschäfte und Devisenmarktinterventionen durch, um den Wechselkurs der Koreanischen Währung Won zu stabilisieren. Bei den Devisenmarktinterventionen der Koreabank besitzt der Minister aber nach Art. 2-16 der Verordnung über Devisengeschäfte des Finanz- und Wirtschaftsministeriums ein Weisungsrecht. Der Handlungsspielraum der EZB bleibt auch im Rahmen der allgemeinen Orientierungen wesentlich weiter.

³³⁶ Bank of Korea, Foreign Exchange System in Korea, 2002, S. 5; Art. 4 Foreign Exchange Transactions Act, www.english.mofe.go.kr/library/l_book_list.php?t=eh_book_b&d=16

³³⁷ Nach Art. 82 BKG liegt die wesentliche Kompetenz für die Devisengeschäfte und die Verwaltung der Währungsreserven im Rahmen der Wechselkurspolitik noch bei dem Finanz- und Wirtschaftsminister. Die Koreabank führt sie nur im Rahmen der Zustimmung des Finanz- und Wirtschaftsministers aus.

³³⁸ Art. 82 BKG : „The Bank of Korea may, subject to the authorization of the Minister of Finance and Economy, engage in the following business : 1. foreign exchange business operations and the holding of foreign exchange;.....“

³³⁹ Vgl. Art. 4 Abs. 2 und Art. 111 Abs. 3 EGV, die festlegen, daß auch die Wechselkurspolitik die Preisstabilität als vorrangiges Ziel verfolgen soll.

Das Finanz- und Wirtschaftsministerium kann gemäß Art. 13 Devisenhandelsgesetz Währungsreserven des „Exchange Equalization Fund (EEF)“ verwenden, um den Devisenmarkt zu stabilisieren.³⁴⁰ Diese Geschäfte wickelt das Finanz- und Wirtschaftsministerium in eigener Zuständigkeit ab. Das Ministerium kann daher die Geldmenge und das Kreditvolumen durch umfangreiche Geschäfte mit den Mitteln des EEF selbständig und nachhaltig beeinflussen.

(d) Die Aufsicht über Banken

Die Befugnis der Koreabank, Bankinstitute zu beaufsichtigen, könnte ihr die Aufgabe erleichtern, die Währungsstabilität zu sichern. Vor der 6. Änderung des BKG vom 31.12.1997 besaß die Koreabank diese Befugnis.³⁴¹ Die Neuordnung der Aufsicht über den Bereich der Finanzdienstleistungen war ein Teil des Krisenprogramms des Internationalen Währungsfonds (IWF). Auf Verlangen des IWF mußte die Koreabank die Bankenaufsicht auf den Ausschuß für Finanzaufsicht (Financial Supervisory Commission / FSC) und das Finanzaufsichtsamt (Financial Supervisory Service / FSS) übertragen.³⁴² Der Ausschuß für Finanzaufsicht ist ein Verwaltungsausschuß unter dem Premierminister. Er übt die Finanzdienstleistungsaufsicht gem. Art. 1, 3 und 17 des Gesetzes über die Einrichtung der Finanzaufsichtsbehörde (GEF) aus. Das Finanzaufsichtsamt führt die Finanzaufsicht nach den Weisungen des Ausschusses als Exekutivorgan aus.³⁴³

³⁴⁰ Die Währungsreserven Koreas bestehen im wesentlichen aus den Währungsreserven der Koreabank und den Reserven des von der Regierung unterhaltenen EEF (Exchange Equalization Fund). Die Befugnisse der Koreabank zur Verwaltung des EEF sind durch die Weisungen des Finanzministeriums eng begrenzt.

³⁴¹ Die Koreabank hatte im Jahr 1950 eine Abteilung für die Bankenaufsicht eingerichtet. Die Abteilung wurde durch das Änderungsgesetz von 1962 in das Bankenaufsichtsamt umgewandelt, das dem Rat der Koreabank unterstellt war. Bis zum 6. Änderungsgesetz 1988 hat das Bankenaufsichtsamt die Prüfung der Bankinstitute veranlaßt.

³⁴² Die neue Finanzaufsichtsbehörde wurde mit der sechsten Änderung des BKG durch die Vereinigung der vorhandenen Aufsichtsbehörden, nämlich des Bankenaufsichtsamtes, des Wertpapieraufsichtsamtes und des Versicherungsaufsichtsamtes gebildet. Vor dieser Gesetzesänderung leitete die Koreabank das Bankenaufsichtsamt.

³⁴³ Das Verhältnis zwischen dem Ausschuß für Finanzaufsicht und dem Finanzaufsichtsamt ist ähnlich wie das Verhältnis zwischen dem Rat und dem Exekutivorgan in der Koreabank. Der Ausschuß für die Finanzaufsicht erteilt dem Finanzaufsichtsamt Weisungen und beaufsichtigt es gemäß Art. 18 GEF. Das

Die Koreabank bemüht sich um eine enge Zusammenarbeit mit dem Ausschuß für Finanzaufsicht, um ihre Geldpolitik abzusichern. Sie richtet ihr Augenmerk besonders darauf, ob die Kreditinstitute die gesetzlichen Vorgaben der Geld- und Kreditpolitik der Koreabank beachten und die Weisungen des Rates der Koreabank befolgen. Sie hat das Recht, von den Bankinstituten die Materialien anzufordern, die sie zur Vorbereitung ihrer Geld- und Kreditpolitik benötigt (Art. 87 BKG und Art. 2 der VO über die Anforderungen der Koreabank an die Bankenaufsicht). Sie hat ferner das Recht, das FSS zu ersuchen, bei Bankinstituten bestimmte Sachverhalte zu überprüfen und die Bediensteten der Koreabank an den Untersuchungen teilnehmen zu lassen (Art. 88 Abs. 1 BKG und Art. 3 Abs. 1 VO über die Anforderung der Koreabank an die Bankenaufsicht). Das FSS muß diesem Ersuchen unverzüglich entsprechen. Es fühlte sich aber nicht verpflichtet, die Bediensteten der Koreabank an diesen Überprüfungen teilnehmen zu lassen.³⁴⁴ Nach dem MOU (Memorandum of Understanding) soll nun auf Anforderung der Koreabank eine gemeinsame Prüfung beschlossen werden. Die Anforderungen der Koreabank sollen sich aber auf die Bereiche der Geld- und Kreditpolitik (Art. 28 BKG), des Zahlungsverkehrs (Art. 81 BKG) und der Devisengeschäfte (Art. 82 BKG) beschränken.³⁴⁵ Nach dem MOU soll das FSS nur unter diesen Voraussetzungen verpflichtet sein, den Anforderungen der Koreabank zu entsprechen.

Der Vizepräsident der Koreabank wird gemäß Art. 4 GEF Mitglied des

Finanzaufsichtsamt führt die Aufsicht über die Finanzinstitute nach diesen Weisungen durch. Der Ausschuß hat daher eine ähnliche Funktion wie der Rat der Koreabank. Seine Entscheidungen sind ebenfalls verbindlich. Der Ausschuß haftet aber für fehlerhafte Weisungen. Hierzu gibt es bisher aber keine Kasuistik.

³⁴⁴ Art. 88 Abs. 1 BKG verlangt, "In such cases the Financial Supervisory Service shall comply without delay." Dieser Zusatz ist erst durch die 7. Änderung des BKG eingefügt worden. Aus diesem Anlaß gab es Konflikte zwischen der Koreabank und dem FSS. So hat der FSS am 25.06.2002 die Forderung der Koreabank abgelehnt, die „Hana Bank“ gemeinsam zu prüfen. Nach diesem Konflikt, der ohne Einschaltung von Gerichten beigelegt wurde, mußten die Koreabank und das FSS das MOU über die gemeinsame Prüfung abschließen, siehe Bank of Korea, a.a.O.(Anm. 301), S. 63; ähnlich Bank of Korea, Jahresbericht 2003, S. 101; Korea Herald (Leitartikel, „Central bank, financial regulator in conflict over Bank inspection“), 19.07.2002; Am 20.01.2004 schlossen die Koreabank mit dem FSS und dem KDIC das MOU über die gemeinsame Auswertung von Geldmarktinformationen und der Verstärkung ihrer Zusammenarbeit ab, Bank of Korea, Die Bericht über die Geld- und Kreditpolitik, Sep. 2004, S. 47

³⁴⁵ Vor dem MOU vom 4. Okt. 2002 verlangte das Direktorium eine gemeinsame Prüfung. Die Gegenstände der Prüfung durch das Finanzaufsichtsamt und die Koreabank waren damals nicht voneinander abgegrenzt.

Ausschusses für Finanzaufsicht. Der Ausschuß besteht aus 9 Mitgliedern : dem Vorsitzenden des Ausschusses, seinem Vertreter, dem Vizeminister des Finanz- und Wirtschaftsministeriums, dem Vizepräsidenten der Koreabank, dem Präsidenten der Depositenversicherung, dem vom Finanz- und Wirtschaftsminister empfohlenen Buchsachverständigen, dem vom Vorsitzenden des Ausschusses empfohlenen Bankfachmann, dem vom Justizminister empfohlenen Bankrechtsexperten und dem vom Vorsitzenden der Handelskammer empfohlenen Delegierten der Unternehmer.³⁴⁶ Der Vizepräsident der Koreabank koordiniert in den Sitzungen die Finanzaufsichtspolitik mit der Geld- und Kreditpolitik und vertritt die Auffassung der Koreabank. Der Rat der Koreabank kann nach Art. 89 BKG und Art. 63 GEF Einwendungen erheben und eine nochmalige Entscheidung verlangen, wenn der Ausschuß für Finanzaufsicht Maßnahmen beschließt, die sich unmittelbar auf die Geld- und Kreditpolitik auswirken. Beharrt der Ausschuß auf seiner Entscheidung, so muß dieser Beschluß mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder gefaßt werden.³⁴⁷

Das Bankenaufsichtsrecht steht in engem Zusammenhang mit der Funktion der Koreabank als letzter Kreditgeber (LOLR). Die Koreabank gewährleistet durch ihr Eintreten die Liquidität des Geldmarktes. Zur Verhinderung eines „Moral Hazard“ und zur Durchführung wirksamer Rettungsmaßnahmen setzt diese Funktion ein Prüfungsrecht gegenüber den Bankinstituten voraus. Die Koreabank hat bisher aber kein eigenes unmittelbares Recht zur Prüfung, bevor sie Liquidität bereitstellt. Dieses Problem sollte der Gesetzgeber überdenken.

4) Die Unabhängigkeit der Koreabank

³⁴⁶ Der Vorsitzende des Ausschusses und sein Vertreter, der Vizeminister des Finanz- und Wirtschaftsministeriums, der Vizepräsident der Koreabank und der Präsident der Depositenversicherung sind „geborene“ Mitglieder, während der Buchsachverständige, der Bankfachmann, der Bankrechtsexperte und der Vertreter der Unternehmen „gekorene“ Mitglieder sind, die der Staatspräsident für eine Amtszeit von 3 Jahren mit der Möglichkeit der einmaligen Wiederbestellung ernennt (Art. 4 und Art. 6 GEF).

³⁴⁷ Seok, Entwicklungen und Wandel des Staatsbankensystems in Korea im Spiegel der Bankenaufsicht, in Pitschas (Hrsg.), Integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht, 2002, S. 159

Die Zentralbank hat die vorrangige Aufgabe, die Preisstabilität zu sichern. Dieses Ziel kann sie nur erreichen, wenn sie unabhängig ist und bleibt. Die Koreabank bildet hier auch keine Ausnahme. Die Koreabank ist eine eigenständige juristische Person des öffentlichen Rechts mit gesetzlich geregelten öffentlichen Aufgaben.³⁴⁸ Das BKG gewährt ihr zur Erfüllung ihrer Aufgaben einen weitgespannten rechtlichen Handlungsspielraum, damit sie ihre Geldpolitik ausschließlich sachbezogen und ohne politischen Druck oder Rücksichtnahmen bestimmen und ausführen kann. Sie unterliegt daher im Kernbereich ihrer Aufgaben auch nicht der Aufsicht des Finanz- und Wirtschaftsministeriums. Die politischen Mandatsträger haben ein natürliches Interesse daran, daß die Konjunktur durch eine reichliche Geldversorgung unterstützt und ihre Wiederwahl durch die Wirtschaftsentwicklung nicht gefährdet wird. Denn die Bevölkerung erwartet, daß sich ihre sozialen Besitzstände ständig verbessern und zumindest bewahrt bleiben. Eine Wirtschaftspolitik, die diesen Erwartungen Rechnung tragen will, setzt eine reichliche Geldversorgung voraus. Sie steht daher in einem natürlichen Gegensatz zu einer Geldpolitik, die eine weitgehende Preisstabilität anstrebt.

Die Unabhängigkeit der Korabank ist bisher aber nur de jure gesichert, in der Rechtswirklichkeit aber stets gefährdet. Die bisherige Geschichte der Koreabank ist eine Geschichte des vergeblichen Strebens nach Unabhängigkeit. Seit der Gründung der Koreabank haben sich die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse aber grundlegend geändert.

Von ihrer Gründung an war die Koreabank eng mit der jeweiligen Regierung verbunden. Sie war in ihren Entscheidungen nur formal weitgehend unabhängig. Tatsächlich entließen die Regierungen die Notenbank zu keiner Zeit aus ihrer Kontrolle. In der ersten Zeit nach der Unabhängigkeit Koreas trat die Koreabank auf dem Geldmarkt nur als Organ des Finanzministeriums auf. Die Mitglieder des Rates galten als weisungsgebunden.³⁴⁹ Bis zur sechsten Revision des BKG 1997 gab es nur

³⁴⁸ Die Koreabank besitzt den Status einer Anstalt des öffentlichen Rechts, Seok, Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Aufl., S. 90

³⁴⁹ Eun, a.a.O.(Anm. 268), S. 265

unbedeutende Änderungen des Gesetzes. Erst nach der koreanischen Währungskrise wurde das BKG Ende des Jahres 1997 wesentlich geändert und die Abhängigkeit der Koreabank von der Regierung gelockert. Das Gesetz erhob die Preisstabilität zur wichtigsten Aufgabe der Koreabank. Trotzdem behielt die Regierung genügend Möglichkeiten, um auf die Koreabank Einfluß zu nehmen.³⁵⁰ Das neue BKG vom 03.09.2003 erweiterte den rechtlich unabhängigen Handlungsspielraum der Koreabank jedoch beträchtlich.

Die Unabhängigkeit eines staatlichen Organs kann dadurch definiert werden, daß es eine rechtlich abgesicherte Stellung innerhalb der staatlichen Verwaltung einnimmt, seine ausführenden Organe frei und ohne Mitwirkung Dritter entscheiden können, daß es über ein eigenes Budget verfügt und selbst entscheiden kann, wie es die finanziellen Mittel im Rahmen des gesetzlichen Auftrages verwendet. Das Koreabankgesetz (BKG), die Satzung der Koreabank und der Präsidialerlaß über die Koreabank dürften diese Unabhängigkeit weitgehend gewährleisten.

(a) Der Schutz der Unabhängigkeit

Die rechtliche Absicherung der Stellung der Koreabank innerhalb der Staatsverwaltung bildet eine wichtige Voraussetzung ihrer Unabhängigkeit. Sie ergibt sich ebenfalls aus dem BKG. Die Koreabank besitzt die Rechtsform einer eigenständigen juristischen Person des öffentlichen Rechts ohne eigenes Kapital (Art. 2 BKG). Das Gesetz verleiht der Koreabank weder den Status eines von der Regierung eingerichteten Kreditinstituts, das als Träger hoheitlicher Gewalt die staatliche Geld- und Kreditpolitik bestimmt und ausführt, noch den einer Körperschaft des Handelsrechts, sondern gibt ihr den Status einer eigenständigen juristischen Person des öffentlichen Rechts, die in die staatliche Hoheitsverwaltung

³⁵⁰ Nach der Untersuchung der Pedro A. B. Sousa nahm die Koreabank 1997 nach dem Grad ihrer Unabhängigkeit, die ihr das BKG gewährte, unter 32 untersuchten Zentralbanken den Rang 29 ein, Pedro A. B. Sousa, a.a.O.(Anm. 14), S. 19 (Table 3 : Evaluation matrix of central bank independence and accountability), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-009.pdf>

eingegliedert ist. Zur Erfüllung der übertragenen öffentlichen Aufgaben gesteht ihr das Gesetz einen weitgespannten rechtlichen Handlungsspielraum zu, in dem sie keiner Fachaufsicht unterliegt. Ihr rechtlicher Status versetzt sie in die Lage, eigene Organisationsstrukturen zu schaffen, ihre Angelegenheiten weitestgehend selbst zu verwalten, hoheitliche Regelungen (z.B. die Höhe der Mindestreserve) mit Außenwirkung zu erlassen, sowie geldpolitische Ziele auch durch Geldgeschäfte mit Marktteilnehmern zu verfolgen.

Die Koreabank soll nach Art. 1 BKG und Art. 2 BK-Satzung die Preisstabilität durch Formulierung und Ausführung einer wirksamen Geld- und Kreditpolitik gewährleisten und hierdurch zu einer gesunden Entwicklung der nationalen Wirtschaft beitragen. Die Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Regierung wird von ihr nur gefordert, soweit sie die Preisstabilität nicht gefährdet. Man kann daher sagen, daß die Preisstabilität das wichtigste Handlungsziel der Koreabank ist.³⁵¹

Die gesetzliche Grundlage für die Sicherung der Unabhängigkeit der Koreabank enthält Art. 3 BKG. Diese Bestimmung verlangt, daß die Koreabank ihre Geld-Kreditpolitik „neutral formulieren und autonom ausführen“ soll. Dies ist kein reiner Programmsatz, sondern begründet die Handlungspflicht der Koreabank als Normadressat, ihre Geldpolitik ausschließlich an sachlichen Kriterien auszurichten, die dem gesetzlichen Ziel dienen, die Preisstabilität zu erhalten. Gleichzeitig verpflichtet das Gesetz jederman und damit auch die Regierung, die Unabhängigkeit der Koreabank zu achten und jede Einmischung zu unterlassen. Diese Bestimmung bildet daher die Rechtsgrundlage für die Unabhängigkeit der Koreabank.

Das förmliche parlamentarische Verfahren zur Änderung des Gesetzes dient der rechtlichen Absicherung der Bank. Im Vergleich mit der EZB erscheint die

³⁵¹ Cho, Die Autonomie der koreanischen Zentralbank, Zeitschrift für Wirtschaftswissenschaften (Koreanisch-Deutsche Gesellschaft für Wirtschaftswissenschaften e.V.), Vol. 6. 1988, S. 59; § 12 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank stellt zum Beispiel klar, daß die Deutsche Bundesbank die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung (nur) unterstützt, soweit dies mit ihren Aufgaben als Bestandteil des ESZB vereinbar ist. Art. L. 141-1 des Gesetzes über die Banque de France und Art. 11 des Gesetzes über die Bank of England (<http://www.bankofengland.co.uk/legislation/1998act.pdf>) äußern sich ähnlich.

Unabhängigkeit der Koreabank aber schwächer ausgeprägt und gesichert. Während die Stellung der Koreabank nur gesetzlich festgelegt ist, genießt der Status der EZB Verfassungsrang.³⁵² In Deutschland ist die Einrichtung der Bundesbank als Währungs- und Notenbank im Grundgesetz vorgesehen (Art. 88 Abs. 1 GG). Ihre rechtliche Stellung als Bestandteil des ESZB wird vertraglich und verfassungsrechtlich garantiert.³⁵³ Das koreanische Palament hat die Rechtsstellung der Koreabank durch verschiedene Gesetzesnovellen auf Initiative des Finanz- und Wirtschaftsministeriums wiederholt geändert. Für Gesetzesänderungen sind auch keine besonderen Abstimmungsverfahren vorgeschrieben. Eine Änderung des BKG erfordert deshalb nur die Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des Parlaments (Art. 49 koreanische Verfassung).³⁵⁴ Deswegen kann die Regierung den Handlungsspielraum der Koreabank durch verhältnismäßig einfache Gesetzesänderungen jederzeit einengen (Art. 54 koreanische Verfassung). Dies hat sie wiederholt getan. Die geschichtlichen Erfahrungen legen es daher nahe, die rechtliche Stellung der Koreabank in Zukunft verfassungsrechtlich abzusichern.

Ein weiteres Element der rechtlichen Absicherung der Unabhängigkeit der Koreabank bildet ihr Gestaltungsspielraum bei der Regelung ihrer Arbeitsbedingungen. Art. 28, 29, 30 BKG ermächtigen den Rat der Koreabank, derartige Entscheidungen zu treffen und sie in der Rechtsform von Verordnungen oder innerbetrieblicher Verwaltungsvorschriften (Geschäftsordnungen) in Kraft zu setzen.

Art. 28 Ziff. 1 - 18 BKG enthält einen Katalog von Entscheidungsbefugnissen über geldpolitische Maßnahmen, insbesondere Verordnungen über die

³⁵² Siehe IV-2, Die rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit.

³⁵³ Blanke, Art. 88 Satz 1, in Starck (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 263), S. 722 Rdnr. 4

³⁵⁴ Bestimmte Gesetzgebungsvorhaben setzen eine qualifizierte Abstimmungs Mehrheit voraus, z.B. die Abstimmung über Gesetzesänderungen (Zwei Drittel der Anwesenden), die Abstimmung über eine Verfassungsänderung (Zwei Drittel der Mitglieder des Parlaments); "Except as otherwise provided in the Constitution or by law, the attendance of a majority of the total members, and the concurrent vote of a majority of the members present, are necessary for decisions of the National Assembly (Art. 49). In case there is a request for reconsideration of a bill, the National Assembly reconsiders it, and if the National Assembly repasses the bill in the original form with the attendance of more than one half of the total members, and with a concurrent vote of two-thirds or more of the members present, it becomes law (Art. 53 Abs. 4). The National Assembly decides upon the proposed amendments to the Constitution...., and passage by the National Assembly requires the concurrent vote of two-thirds or more of the total members of the National Assembly."

Voraussetzungen der Ausgabe von Banknoten, den Zahlungsverkehr, die Offenmarktpolitik, die Darlehenspolitik, die Mindestreserven, die zulässigen Zinssätze und Gebühren der Kreditinstitute. Diese Verordnungen sind für die jeweiligen Normadressaten verbindlich.

Art. 29 BKG weist der Koreabank die Aufgabe zu, ihren Geschäftsbetrieb selbst zu organisieren, insbesondere Organisationsnormen in Form von Verwaltungsvorschriften zu erlassen über die Organisationsstruktur der Bank, die Entlohnung der Mitarbeiter oder die Geschäftsabläufe im Rahmen seiner Zuständigkeiten. Die Ermächtigung, diese Entscheidungen in die erforderlichen Rechtsvorschriften umzusetzen, ergibt sich aus Art. 30 BKG.

Dieser Regelungsbefugnisse versetzen die Koreabank in die Lage, auf unerwartete Entwicklungen auf dem Geldmarkt schnell zu reagieren.

Die Anbindung der Koreabank an die Regierung soll Art. 93 BKG sicherstellen. Diese Bestimmung verpflichtet den Währungsrat, die Regierung vor wichtigen währungs- und kreditpolitischen Beschlüssen anzuhören. Umgekehrt muß die Regierung eine Stellungnahme des Rates der Koreabank erholen, wenn sie im Rahmen ihrer Finanz- und Wirtschaftspolitik Regelungen treffen möchte, welche die Unabhängigkeit der Koreabank beeinträchtigen können.

Das Finanz- und Wirtschaftsministerium kann die Politik der Koreabank ebenfalls beeinflussen, da es nach Art. 27 Gesetz über die Regierungsorganisation (ROG) auch für die Geld- und Kreditpolitik mitverantwortlich ist. Art. 27 ROG gibt dem Finanz- und Wirtschaftsministerium ganz allgemein das Recht, die Geld- und Kreditpolitik zu kontrollieren und zu koordinieren.³⁵⁵ Diese umfassende Zuständigkeit ist mit der gesetzlich begründeten Unabhängigkeit der Notenbank daher kaum mehr zu vereinbaren. Diese Bestimmung bildet ein Relikt der früheren Rechtslage. Sie sollte daher geändert und die Geld- und Kreditpolitik aus dem

³⁵⁵ Art. 27 ROG lautet : „The Minister of Finance and Economy shall take charge of the affairs on the establishment, overall control and coordination of economic policies, money, finance,“, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN011486.pdf>

Zuständigkeitskatalog gestrichen werden.³⁵⁶

Das Finanz- und Wirtschaftsministerium bleibt selbstverständlich befugt, in seinem originären Zuständigkeitsbereich der Haushalts- und Steuerpolitik sowie der Wechselkurspolitik gegenüber den nachgeordneten Adressaten wie beispielsweise dem Finanzamt und dem Zollamt, Weisungen zu erteilen und Richtlinien zu erlassen. Die Geldpolitik hat das Gesetz aber einer unabhängigen Notenbank zugewiesen und es Dritten ausdrücklich verboten, auf ihre Entscheidungen Einfluß zu nehmen. Durch diese Entscheidung hat der Gesetzgeber die Geldpolitik dem Aufgabenbereich des Finanz- und Wirtschaftsministeriums entzogen. Er verpflichtet die Koreabank nur, mit dem Finanz- und Wirtschaftsministerium zusammenzuarbeiten.

(b) Die persönliche Unabhängigkeit der Leitungsorgane der Koreabank

Die Unabhängigkeit der Koreabank bei der Formulierung ihrer Geldpolitik kann durch die Ernennung oder Entlassung eines Mitgliedes des Rates oder des Direktoriums beeinträchtigt werden. Dies ist in der Vergangenheit wiederholt geschehen. Verschiedene Präsidenten der Koreabank sind vor Ablauf ihrer Amtszeit ausgeschieden. Die persönliche Unabhängigkeit hat angesichts dieser warnenden Erfahrungen daher große Bedeutung für die Koreabank.

a) Der Rat

Die Zusammensetzung des Rates und die Ernennung seiner Mitglieder durch den Staatspräsidenten auf Vorschlag verschiedener Institutionen wurde bereits im Rahmen der Organisation der Koreabank (Ziff. V-1-(1)-2) ausführlich behandelt. Das vorgestellte Auswahlverfahren sollte sicherstellen, daß die Regierung über die Zusammensetzung des Rates nicht allein entscheidet, sondern auch die Bank- und

³⁵⁶ Vgl. Cho, a.a.O.(Anm. 351), S. 68; Das ROG kann der Rechtslage durch einfache Gesetzesänderung angepaßt werden (siehe Art. 49 der koreanischen Verfassung).

Wirtschaftskreise an der Auswahl beteiligt werden. Diese Verfahrensweise erhält aber dem Finanz- und Wirtschaftsminister weitgehend den bisherigen Einfluß auf die Auswahl der Kandidaten und die zu erwartende Geld- und Kreditpolitik. Denn die vorschlagsberechtigten Einrichtungen zählen erfahrungsgemäß zu seinem politischen Einflußbereich.³⁵⁷ / ³⁵⁸ Außerdem erhielten die Mitglieder des Rates nach Ablauf ihrer Amtszeiten häufig Spitzenpositionen als Minister oder als Vorsitzende von Wirtschaftsverbänden. Um diesen bestimmenden Einfluß der Regierung zu mildern, sollte dem Parlament das Recht eingeräumt werden, sich am Auswahlprozeß zu beteiligen. Eine Anhörung durch den Ausschuß für Wirtschafts- und Währungspolitik könnte dazu dienen, die Qualifikation der vorgeschlagenen Mitglieder des Rates zu überprüfen. Die wünschenswerte Zustimmung des Ausschusses zu ihrer Ernennung könnte die Beteiligung des Parlaments am Auswahlprozeß stärken.

Einen förmlichen Nachweis der besonderen Qualifikation, die von den weiteren Mitgliedern des Rates gemäß Art. 13 Abs. 3 BKG erwartet wird, verlangt das BKG offensichtlich nicht. Die Ratsmitglieder dürfen weder einer politischen Partei angehören noch sich an politischen Unternehmungen beteiligen. Die Ratsmitglieder haben die gleichen dienstrechtlichen Pflichten wie die staatlichen Beamten.³⁵⁹ Art. 65 Beamtengesetz verbietet den Beamten den Eintritt in politische Parteien und die Beteiligung an politischen Vereinigungen. Der Rat soll durch diese Regelung von politischen Einflußnahmen freigehalten werden. Diese Einschränkung des Grundrechts der Vereinigungsfreiheit mag verfassungsrechtlich fragwürdig erscheinen. Gemäß Art. 21 Abs. 1 der koreanischen Verfassung haben alle Bürger das

³⁵⁷ Vor der 7. Änderung des BKG, die am 01.01.2004 in Kraft trat, schlug die Föderation der Wertpapierinstitutionen an Stelle des Vizepräsidenten ein weiteres Mitglied vor. Der Finanz- und Wirtschaftsminister besaß daher damals einen noch größeren Einfluß als heute. Seit der siebten Änderung des BKG zur Stärkung der Unabhängigkeit der Koreabank ernennt der Staatspräsident den Vizepräsidenten, der auch Mitglied des Rates wird.

³⁵⁸ Die OECD hat auf die problematische Struktur des Rates hingewiesen : "...some aspects of the legal framework, including those covering the composition of the Monetary Policy Committee, need to be improved so as to ensure the neutrality of Committee members...", OECD, Economic Survey-Korea 2003, assessment and recommendation, 2. 2003, S. 9

³⁵⁹ Nach Art. 106 BKG unterliegen die Mitglieder des Rates, die Assistenzpräsidenten, die Prüfer und die Mitarbeiter der Koreabank bei Dienstpflichtverletzungen den gleichen strafrechtlichen und sonstigen Sanktionen wie Beamte.

Recht, politischen Parteien beizutreten. Gleichzeitig schränkt Art. 7 Abs. 1 der koreanischen Verfassung dieses Grundrecht für Beamte ein und betont, daß sie dem ganzen Volke zu dienen hätten. Sie müßten daher politisch neutral bleiben (Art. 7 Abs. 2 der koreanischen Verfassung). Da das Dienstrecht für Beamte auch für die Mitglieder des Rates gilt, ist es auch ihnen aus Gründen des öffentlichen Wohls verwehrt, einer Partei anzugehören.³⁶⁰

Die Amtszeit der Mitglieder des Rates beträgt vier Jahre. Die Wiederernennung für die folgende Amtszeit ist zulässig. Der Präsidenten und der Vizepräsident haben jeweils vierjährige und dreijährige Amtszeiten. Diese sind im Vergleich mit den Amtszeiten der Mitglieder des Direktoriums der EZB und des Board of Governors des FED³⁶¹ relativ kurz. Dies und die Möglichkeit der Wiederernennung sind Umstände, welche die persönliche Unabhängigkeit beeinträchtigen können. Denn kürzere Amtszeiten erschweren die Planung und Durchführung einer kontinuierlichen und unabhängigen Geldpolitik. Die Chance der Wiederernennung können politische Organe wie z.B. das Finanz- und Wirtschaftsministerium nutzen, um Karrierehoffnungen zu wecken und hierdurch auf ihr Verhalten Einfluß zu nehmen. Die Änderung der bisherigen Regelung der Amtszeiten stünde daher zu überlegen.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die vorzeitige Entlassung eines Mitgliedes des Rates gemäß Art. 18 Abs. 1 BKG sind unter Ziff. V-1-(1)-2)-a) bereits dargestellt worden. Der gesetzliche Schutz der Unabhängigkeit reichte unter den obwaltenden politischen Verhältnissen jedoch nicht immer aus, um die Mitglieder des Rates vor politischen Angriffen ausreichend zu schützen.

Ein besonders kritischer Punkt ist die mögliche Amtsenthebung eines Mitglieds des Rates durch den Staatspräsidenten auf politischen Druck der Regierung, obwohl

³⁶⁰ „All citizens enjoy freedom of speech and the press, and of assembly and association.“ (Art. 21 Abs. 1 KVG), „All public officials are servants of the entire people and responsible to the people.“ (Art. 7 Abs. 1 KVG), „The status and political impartiality of public officials is guaranteed as prescribed by law.“ (Art. 7 Abs. 1 KVG)

³⁶¹ Die Amtszeit der Mitglieder des Direktoriums der EZB beträgt 8 Jahre. Die Wiederernennung ist nicht zulässig. Die Mitglieder des Board of Governors haben eine 14-jährige Amtsperiode.

keine der Bedingungen für eine Amtsenthebung erfüllt ist. Nach der Wahl des Staatspräsidenten im Dez. 1992 ging das Gerücht um, daß die neue Regierung die Absicht habe, den Präsidenten der Koreabank abzurufen. Der damalige Präsident Cho, Sun bot keinen Angriffspunkt, der seine Amtsenthebung gerechtfertigt hätte. Dennoch forderte ihn der Finanzminister am Abend des 12.03.1993 auf, unverzüglich sein Rücktrittsgesuch abzufassen, da er abgelöst werden solle. Er gab dem Druck nach und übergab dem Staatspräsidenten noch im März 1993 sein Rücktrittsgesuch. Ein Grund für diesen Wechsel wurde nicht genannt. Die Presse vermutete, daß seine geldpolitischen Vorstellungen mit der geplanten Wirtschafts- und Finanzpolitik der neuen Regierung nicht zu vereinbaren gewesen seien. Denn er habe sich gegen eine Wirtschaftspolitik gewandt, die eine Steigerung der Gesamtnachfrage angestrebt habe, während er eine Geldpolitik verfolgt habe, die eine Politik der Ausgabenbeschränkung erzwungen habe.³⁶² Dieses Geschehen zeigt beispielhaft, daß die Unabhängigkeit des Präsidenten der Koreabank durch politischen Druck beschädigt werden kann.

Grundsätzlich kann der Präsident der Koreabank aber den Staatsgerichtshof anrufen und die Rechtmäßigkeit seiner Amtsenthebung überprüfen lassen. Dabei stehen zwei Rechtswege zur Auswahl. Hält man die Ernennung und Entlassung des Präsidenten der Koreabank für Verwaltungsakte, wäre der Verwaltungsrechtsweg gegeben. Es bliebe aber offen, welches Gericht sachlich zuständig wäre. Zu dieser Frage gibt es bisher keine Kasuistik. Unterstellt man das öffentliche Dienstverhältnis des Präsidenten dagegen dem Dienstrecht für Beamte, könnte das Petitionsrecht gegeben sein (Art. 16 und 75 Dienstrecht für Beamte³⁶³).

³⁶² Siehe Donga Ilbo, 13.03.1993 (im Kommentar zum Leitartikel vom 13.03.1993); Chosun Ilbo, 13, 14.03.1993, mit der Gegenüberstellung der Geldpolitik der Koreabank (Ausgabenbeschränkungspolitik) und der geplanten Wirtschafts- und Finanzpolitik der Regierung (Politik der Steigerung der Gesamtnachfrage), siehe Chosun Ilbo, 08.01.1993

³⁶³ Art. 16 (Relation with Administrative litigation) : „(1) The defendant of an administrative litigation over any action as prescribed in Art. 75, or any unfavorable action or an omission contrary to the intention of the person concerned, shall be the competent Minister (including the head of agency as prescribed by the Presidential Decree...)...: (2) The administrative litigation under paragraph (1) may not be lodged without going through the examination and decision of the appeals review committee.”

Art. 75 (Delivery of Explanatory Note on Cause of Disposition) : „If a disciplinary disposition, or a demotion, temporary retirement, position cancellation, or dismissal disposition, is taken against a public

Offen bleibt in beiden Fällen, wer die Maßnahme der Amtsenthebung im vorgeschalteten Widerspruchsverfahren zu überprüfen hätte. Der Staatspräsident ist selbst oberste Dienstbehörde. Er müßte daher bei entsprechender Anwendung des Art. 5 Abs. 2 Widerspruchsverfahrensgesetz selbst rechtsförmlich prüfen, ob er etwaigen Einwendungen abhelfen will oder muß.³⁶⁴

Die förmliche Amtsenthebung wird mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft die absolute Ausnahme bleiben. In der Regel wird der politische Druck auf den Präsidenten vor allem in sachlich begründeten Fällen so stark werden, daß er selbst seinen Rücktritt erklärt. Der Fall Welteke dürfte dies beispielhaft belegen. Der Rechtsschutz durch die Gerichte mag daher einstweilen ein Anliegen der Rechtspolitik bleiben.

b) Das Direktorium

Das Direktorium führt die Geld- und Kreditpolitik als Exekutivorgan des Rates nach dessen Leitlinien und Beschlüssen aus. Seine Unabhängigkeit muß daher nicht mit der gleichen Dringlichkeit geschützt werden wie die des Rates. Auch die Ernennung seiner Mitglieder erweckt nicht die gleiche politische Aufmerksamkeit, soweit sie nicht gleichzeitig Mitglieder des Rates werden.

Den Präsidenten der Koreabank ernennt der Staatspräsident auf Vorschlag des Staatsrates. Die Regierung kann daher auf seine Auswahl Einfluß nehmen. Seine Wiederernennung für die folgende Amtszeit ist zulässig. Von dieser Möglichkeit wird aber selten Gebrauch gemacht, weil die Amtsführung der Präsidenten häufig den wirtschaftspolitischen Zielen der Regierungen nicht entspricht. Die tatsächliche Amtszeit bleibt daher in der Regel relativ kurz. Die kurze Amtszeit verhindert eine kontinuierliche Geldpolitik unabhängig von den jeweiligen politischen Vorstellungen

official, the disposition-taking or disposition-proposing authority shall deliver an explanatory note specifying the cause thereof : Provided that it shall not be applied in a case of demotion, temporary retirement or dismissal disposition taken by a request of person concerned.”

³⁶⁴ Vgl. Seok, a.a.O.(Anm. 321), S. 753

der Regierungen.

Den Vizepräsidenten ernennt der Staatspräsident auf Vorschlag des Präsidenten. Die bis zu fünf Assistenzpräsidenten ernennt der Präsident der Koreabank. Sie kommen meistens aus dem Kreis der Mitarbeiter (sog. Innenbeförderung).

Der Präsident und der Vizepräsident können nur unter denselben Voraussetzungen ihres Amtes enthoben werden wie die Mitglieder des Rates, weil sie gleichzeitig die Mitglieder des Rates sind (Art. 17, 18 BKG). Die Assistenzpräsidenten kann der Präsident der Koreabank unter der Bedingungen des Art. 38 BKG entlassen.

Die Rechtsnatur der Nach- oder Unterordnung des Direktoriums gegenüber dem Rat ist noch nicht abschließend geklärt. Das Direktorium ist jedenfalls weisungsgebunden und damit vom Rat abhängig. Der Präsident, der Vizepräsident und die Assistenzpräsidenten sind verpflichtet, die vom Währungsrat beschlossene Politik gewissenhaft auszuführen. Das Direktorium ist dafür verantwortlich, daß die Beschlüsse des Rates auch umgesetzt werden. Von seinen leitenden Mitarbeitern werden absolute Redlichkeit und die Wahrung der Vertraulichkeit erwartet (Art. 40 und 42 BKG). Nach Art. 40 Abs. 2 BKG kann der Rat verlangen, daß der Präsident seine eigene Amtsführung korrigiert und bei gegebenem Anlaß den Vizepräsidenten und die Assistenzpräsidenten an ihre Pflichten erinnert. Das Recht des Rates, Weisungen zu erteilen oder Beanstandungen auszusprechen, erstreckt sich aber nicht auf das Verhalten des Präsidenten und des Vizepräsidenten als Mitglieder des Rates. Zur Beilegung möglicher Meinungsverschiedenheiten könnte an eine Vermittlungsstelle zwischen dem Rat und dem Direktorium gedacht werden. Bei der amerikanischen Zentralbank übernimmt bei Konflikten das Parlament Koordinierungsfunktionen, weil die Zentralbank vom Parlament abhängig ist. Diese Voraussetzung ist in Korea nicht gegeben. Sollte das Finanz- und Wirtschaftsministerium gem. Art. 27 ROG von seinem Weisungsrecht Gebrauch machen, könnte dies die Unabhängigkeit der Koreabank beeinträchtigen. Es gibt daher bisher keine erprobten und bewährten Verfahren, um Konflikte zwischen diesen Organen zu entschärfen. Diese Frage mag Gegenstand juristischer und wirtschaftlicher

Überlegungen werden.

(c) Die finanzielle Unabhängigkeit der Koreabank

Ein weiteres wichtiges Element des freien Handlungsspielraumes der Koreabank bildet ihre finanzielle Unabhängigkeit. Sie kann hierdurch selbst entscheiden, mit welchem finanziellen Aufwand sie ihre Aufgaben wirkungsvoll und unbeeinflusst erfüllen möchte. Den Haushalt der Koreabank beschließt der Rat (Art. 98 Abs. 1 BKG). Bestimmte Ausgaben wie z.B. die Gehaltszahlungen einschließlich der Zahlungen an Mitglieder des Rates bedürfen aber der vorherigen Zustimmung des Finanz- und Wirtschaftsministers (Art. 98 Abs. 2 BKG, Art. 24 BK-Satzung und Art. 17 AusführungsVO)³⁶⁵. Bei den Beratungen der 7. Änderung des BKG wurde eingehend erörtert, ob dieser Zustimmungsvorbehalt nicht entfallen sollte. Die vorgesehene Änderung des Gesetzes scheiterte aber am Widerspruch des Finanz- und Wirtschaftsministeriums. Die Koreabank bleibt daher verpflichtet, den Entwurf ihres Haushaltes 60 Tage vor Ablauf des Geschäftsjahres zur Genehmigung vorzulegen. Vor der 7. Änderung des BKG kontrollierte der Finanz- und Wirtschaftsminister den Haushalt der Koreabank. Das Ministerium konnte auf diese Weise die Geld- und Kreditpolitik beeinflussen. Diese Verfahrensweise hielten Kritiker für unvereinbar mit der angestrebten Unabhängigkeit der Koreabank. Die 7. Änderung des BKG hat den Umfang der Kontrollbefugnisse des Finanz- und Wirtschaftsministeriums eingeschränkt und damit den finanziellen Handlungsspielraum der Koreabank erweitert.³⁶⁶

Eine weitere Budgetaufsicht übt der Staatsrechnungshof (The Board of Audit and

³⁶⁵ „The budget allocations for expenses classified as salaries etc. in the budget of the Bank of Korea shall have previously received the consent of the Minister of Finance and Economy.“ (Art. 24 Abs. 1 BK-Satzung)

³⁶⁶ Der parlamentarische Entwurf der 7. Änderung des BKG sah vor, daß die Koreabank über ihren Etat selbst entscheiden könne. Das Finanz- und Wirtschaftsministerium bestand aber unter Hinweis auf die demokratische Gewaltenteilung auf der Haushaltskontrolle. Das Parlament räumte dem Finanz- und Wirtschaftsministerium deshalb die beschränkte Kontrolle des Haushalts der Koreabank ein, siehe Bank of Korea, a.a.O.(Anm. 301), S. 65

Inspection of Korea) aus. Er prüft die Bücher der Koreabank jährlich gem. Art. 95 BKG und Art. 22 Abs. 1 Staatsrechnungshofsgesetz (SRG). Die Prüfung erstreckt sich auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Finanzoperationen und die Verwaltung der Koreabank (Art. 20 SRG). Er ist nicht befugt, die Maßnahmen der Koreabank und die Entscheidungen des Rates politisch zu bewerten.

Der Jahresabschluss der Koreabank vermittelt ein getreues Bild der Finanzlage der Koreabank und der finanziellen Ergebnisse ihrer Tätigkeit. Der Rat berät und beschließt den Jahresabschluß (Art. 29 BKG und Art 30 BK-Satzung). Außerdem soll die Koreabank gemäß Art. 101 BKG ihre Bilanz jeden Monat veröffentlichen.

(d) Die funktionelle Unabhängigkeit der Koreabank

a) Die Rechtsgrundlage der funktionellen Unabhängigkeit der Koreabank

Die funktionelle Unabhängigkeit bedeutet die Freiheit von Weisungen Dritter. Sie schließt Einflußnahmen auf ihre Politik durch Weisungen oder andere Druckmittel staatlicher Einrichtungen oder gesellschaftlicher Kräfte aus. Funktionelle Weisungsfreiheit im weiteren Sinne mag die persönliche und die finanzielle Unabhängigkeit sowie deren rechtliche Absicherung umfassen. Die Unabhängigkeit der Notenbank läßt sich nicht nur durch direkte Weisungen Dritter beeinflussen und schwächen, sondern auch durch Eingehen auf die persönlichen Interessen ihrer Mitarbeiter, die z.B. ihre Wiederernennung sichern wollen, oder durch finanzielle Kontrollen. Ihre funktionelle Weisungsfreiheit hängt daher davon ab, daß sie mit personeller und finanzieller Einflußentzogenheit einhergeht, die überdies rechtliche Absicherung genießen.

Im folgenden soll unter dem Oberbegriff der funktionellen Unabhängigkeit nur die Freiheit von Weisungen näher untersucht werden, die freilich zugleich den Schutz der Mitglieder der Leitungsorgane und der Bediensteten vor Einflußnahmen Dritter einschließt.

Art. 3 BKG stellt den Grundsatz der funktionellen Unabhängigkeit der Koreabank auf. Er bestimmt, daß die Koreabank ihre Geld- und Kreditpolitik neutral formuliert und unabhängig ausführt. Die Formulierung einer „neutralen“ Geld- und Kreditpolitik verlangt eine absolut sachbezogene und zahlenmäßig belegte Darstellung der Lage auf den Geld- und Kapitalmärkten, der erwarteten Veränderungen sowie der daraus abgeleiteten Maßnahmen, die sicherstellen sollen, daß die geldpolitischen Ziele auch erreicht werden.³⁶⁷ Auf gegenläufige Wünsche der Regierung oder der Wirtschaftskreise darf sie dabei keine Rücksicht nehmen. Denn das Gebot der Neutralität ist für die Koreabank verbindlich. Es sollte auch von der Regierung und sonstigen Stellen respektiert werden.

Die Weisungsfreiheit erstreckt sich auch auf die Art und Weise, in der die Koreabank ihre Aufgaben wahrnimmt. Sie entscheidet somit selbständig über die jeweils geeigneten geld- und kreditpolitischen Instrumente und Verfahren. Hierzu gehört auch die Wahl des Zeitpunktes sowie die Auswahl und die Anwendung der einzusetzenden Mittel. Zum Kreis der Mitarbeiter der Koreabank, die unabhängig von Weisungen entscheiden, gehören nicht nur die Mitglieder des Rates und des Direktoriums, sondern auch ihre Mitarbeiter.

Art. 3 BKG verlangt des weiteren, daß die Unabhängigkeit der Koreabank geachtet werde. Dieser Artikel verpflichtet somit neben der Regierung und sonstigen öffentlichen Einrichtungen auch außenstehende Dritte, die durch Gesetz begründete Weisungsfreiheit nicht zu verletzen. Die Bestimmung schützt daher die Koreabank vor allen direkten und indirekten Einflußnahmen auf ihre Geld- und Kreditpolitik. Die Koreabank darf ihre für richtig gehaltene Geldpolitik daher nicht dadurch beeinträchtigen lassen, daß sich politische Meinungsführer öffentlich für eine lockerere Geldpolitik aussprechen. Außerdem untersagt diese Bestimmung, daß das Finanz- und Wirtschaftsministerium seine Zustimmung zum Haushalt der Koreabank

³⁶⁷ Das Wörterbuch „Duden“ erklärt die Wortbedeutung „neutral“ mit : „unparteiisch; keine besonderen Merkmale aufweisend“, Duden, Die deutsche Rechtschreibung, 22 Aufl. 2000, S. 689; Black’s law dictionary beschreibt die Bedeutung mit folgendem Satz : „Neutral : indifferent; unbiased; impartial; not engaged on either side; not taking an active part with either of the contending sides.“, Black, Black’s law dictionary, 1990, S. 1042

von einer bestimmten Geldpolitik abhängig macht.

Art. 28 BKG gibt der Koreabank die Befugnis, die grundlegenden Rahmenbedingungen für den Handel auf dem Geldmarkt durch Verordnungen und Leitlinien eigenverantwortlich und allgemeinverbindlich zu regeln.

b) Die funktionelle Unabhängigkeit und die möglichen Einflußnahmen

Ungeachtet der gesetzlich normierten Weisungsfreiheit der Koreabank haben das Finanz- und Wirtschaftsministerium sowie andere Stellen wiederholt versucht, die Geldpolitik durch formlose Vorstellungen zu beeinflussen.³⁶⁸ Unter „andere Stellen“ sind insbesondere der Vorsitzende des Ausschusses für Finanzaufsicht, der Wirtschaftssekretär des Staatspräsidenten und politische Parteien zu verstehen. Formlose Einflußnahmen sind in diesem Zusammenhang ebenso störend geworden wie förmliche Weisungen Dritter. Der Form nach kann es sich um öffentliche Äußerungen über die Zinspolitik in Pressemitteilungen oder Lagebeurteilungen im Vorfeld der monatlichen Sitzungen des Rates handeln.³⁶⁹ Diese Äußerungen geben dem Geldmarkt falsche Signale, deren Auswirkungen wiederum Reaktionen des Währungsrates notwendig werden lassen.

Eine weitere Möglichkeit, die funktionelle Unabhängigkeit der Koreabank zu beeinträchtigen, ergibt sich durch die Wechselkurspolitik der Regierung. Der Finanz- und Wirtschaftsminister kann gemäß Art. 13 Devisenhandelsgesetz mit Mitteln des Währungsausgleichsfonds (EEF) außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Koreabank Devisengeschäfte vornehmen. Außerdem kann der Finanz- und Wirtschaftsminister Weisungen für die Durchführung von Devisengeschäften einschließlich gezielter Eingriffe auf dem Devisenmarkt und für die Verwaltung der Währungsreserven erlassen (Art. 2-16 Verordnung über Devisengeschäfte). Diese

³⁶⁸ Vgl. auch Seliger, a.a.O.(Anm. 298), S. 104-109

³⁶⁹ Beispielsweise verlangte der Präsident des nationalen Entwicklungsinstitutes (KDI : Korea Development Institute) in einer Pressekonferenz, daß der kurzfristige Zinssatz erhöht werden sollte. Siehe Korea Herald (Leitartikel : „Korea's growth forecast at 5.8%“), 20.04.2002

Störungspotentiale für die Geldpolitik der Koreabank sollte der Gesetzgeber bei einschlägigen Gesetzesvorhaben bedenken.

Art. 92 BKG gibt dem Finanz- und Wirtschaftsminister eine weitere Eingriffsmöglichkeit, ohne auf die funktionelle Unabhängigkeit der Koreabank Rücksicht zu nehmen. Er kann den Währungsrat auffordern, eine Entscheidung zu überprüfen, wenn er annimmt, daß sie die Wirtschaftspolitik der Regierung behindere. Wenn der Rat der Koreabank diesen Widerspruch des Finanz- und Wirtschaftsministers mit einer Mehrheit von mindestens 5 Stimmen zurückweist, liegt die endgültige Entscheidung beim Staatspräsidenten.³⁷⁰ Diese Bestimmung hat sich bei allen Reformdiskussionen als schwierigstes Hindernis erwiesen. Nach Ansicht des Finanz- und Wirtschaftsministeriums erfüllt die Koreabank mit ihrer Geldpolitik eine der ureigensten Aufgaben der Regierung. Daher müsse die Regierung auch das Recht behalten, an der letzten Entscheidung über die Geldpolitik mitzuwirken. Nur diese Sichtweise entspreche auch dem Prinzip der Gewaltenteilung in einer Demokratie.³⁷¹ Andererseits haben eingehende Untersuchungen gezeigt, daß sich das Ziel der Preisstabilität dann erreichen läßt, wenn die Notenbank aus dem Einflußbereich der Regierung und sonstiger politischer Kräfte herausgelöst wird. Dem Demokratieprinzip wird durch die Kontrolle des Parlaments über die Koreabank hinreichend Rechnung getragen. Das Ziel jeder Finanz- und Wirtschaftspolitik, bei ausgeglichenem Haushalt ein stetiges Wirtschaftswachstum mit hohem Beschäftigungsniveau zu erreichen, rechtfertigt es jedenfalls nicht, das Ziel der Preisstabilität ganz oder vorübergehend zurückzustellen.

Es wäre daher zu überlegen, ob es nicht angebracht wäre, das Vetorecht des Finanz- und Wirtschaftsministers gegen Entscheidungen des Rates der Koreabank zu reformieren.

Die Regierung verfügt bereits über vielfache Möglichkeiten, ihrer Auffassung nachdrücklich Gehör zu verschaffen. Gem. Art. 90 Abs. 2 BKG kann sie verlangen,

³⁷⁰ Cho, a.a.O.(Anm. 351), S. 53

³⁷¹ Vgl. Lee, a.a.O.(Anm. 300), S. 4

daß der Präsident der Koreabank vor dem Staatsrat erscheint. Ferner gibt Art. 91 BKG dem Vizeminister des Finanz- und Wirtschaftsministeriums das Recht, ohne eigenes Stimmrecht an den Sitzungen des Währungsrates teilzunehmen. Auf diese Weise können die politischen Entscheidungsträger ihre abweichenden Auffassungen über die Wirtschafts- und Währungspolitik in der Sitzung des Rates zur Geltung bringen. Umgekehrt kann der Präsident der Koreabank gem. Art. 90 Abs. 2 BKG aus eigenem Entschluß an den Sitzungen des Staatsrates teilnehmen. Außerdem gibt es noch das Koordinationsgremium für Finanz- und Geldpolitik. Es besteht aus dem Vizepräsidenten der Koreabank, dem Vizeminister des Finanz- und Wirtschaftsministeriums und dem Vizevorsitzenden des Ausschusses für Finanzaufsicht. Die Sitzungen dieses Gremiums haben sich durch rasche Einigung und Entscheidungen bei größeren wirtschaftlichen Schwankungen bewährt.³⁷²

Diese Form der Koordinierung der unterschiedlichen Auffassungen wäre gegenüber dem bisherigen Vetorecht vorzuziehen. Zusätzlich sollte die Koreabank die Maßnahmen ihrer Geldpolitik gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit offener erläutern und vertreten.

Gegen Weisungen, die entgegen Art. 3 BKG Einfluß auf die Geld- und Kreditpolitik der Koreabank nehmen wollen, kann die Koreabank gerichtlichen Rechtsschutz durch das Verfassungsgericht in Anspruch nehmen. Denn nach Art. 2, 61 und 62 Verfassungsgerichtsgesetz (KVerfGG) ist das Verfassungsgericht für die Entscheidung von Kompetenzkonflikten zwischen Organen der Staats- oder Landesregierungen zuständig.³⁷³ Bisher gibt es aber keine Entscheidung des Verfassungsgerichts in derartigen Angelegenheiten. Die Koreabank erfüllt staatliche Aufgaben, die ihr die Regierung übertragen hat. Sie schuldet dem Parlament und der

³⁷² Dieses Gremium hatte bisher nur informellen Charakter und trat nur bei Bedarf zusammen. Die Regierung und die Koreabank sowie das FSC nützten diese Treffen dazu, sich über die unterschiedlichen Auffassungen zu informieren. Inzwischen wird diskutiert, ob das Gremium nicht zu einer ständigen Einrichtung auf formeller Rechtsgrundlage erhoben werden sollte.

³⁷³ Art. 61 Abs. 1 KVerfGG bestimmt : „When any controversy on the existence or the scope of competence arises between state agencies, between a state agency and a local government, or between local governments.....concerned may request to the constitutional court an adjudication on competence dispute.“, <http://www.ccourt.go.kr/english/welcome02.htm>

Öffentlichkeit Rechenschaft über die ordnungsgemäße Erfüllung dieser Aufgaben. Es ist daher davon auszugehen, daß das Verfassungsgericht auch bei Kompetenzkonflikten zwischen der Regierung und der Koreabank zuständig ist.

(e) Demokratieprinzip und Rechenschaftspflicht

a) Die Stellung der Koreabank im Rahmen des Demokratieprinzips

Wie die Zentralbanken in andern Ländern sollte auch die unabhängige Koreabank mit dem Demokratieprinzip vereinbar sein. Denn in einer Demokratie gehen alle politischen Entscheidungen vom Volke aus. Sämtliche Verwaltungstätigkeiten bleiben deshalb grundsätzlich der parlamentarischen Kontrolle unterworfen. Die Geldpolitik gehört zum Bereich der Wirtschaftspolitik der Regierung. Diese hat die Befugnis zur Steuerung der Geldpolitik der Koreabank übertragen, um eine stetige und stabile Geld- und Kreditpolitik zu gewährleisten, unabhängig von wechselnden politischen Machtverhältnissen.

Das BKG verpflichtet die Koreabank, ihre Geld- und Kreditpolitik neutral zu formulieren und autonom auszuführen. Zur Sicherung dieser Aufgabe verlangt das Gesetz die Beachtung der Unabhängigkeit der Koreabank. Das koreanische Verfassungsrecht bestimmt, daß die vollziehende Gewalt der Regierung zusteht, die der Präsident leitet (Art. 66 Abs. 4 der koreanischen Verfassung)³⁷⁴. Deshalb könnte eine von der Regierung unabhängige Zentralbank mit diesem Grundsatz der Verfassung nicht zu vereinbaren sein. Die Geldpolitik ist ein Teil der Staatsaufgaben, deren Wahrnehmung aber sehr spezielle Kenntnisse, Erfahrungen und Techniken erfordert. Es ist daher sachlich geboten, die Ausführung dieser Aufgabe einer Zentralbank als Sondereinrichtung zu übertragen, die ihren gesetzlichen Auftrag zumindest weitgehend unabhängig verfolgt.³⁷⁵ Dieser Sachzwang und die gesetzliche

³⁷⁴ Art. 66 Abs. 4 des koreanischen Verfassungsrechts bestimmt : „Executive power is vested in the Executive Branch headed by the President.“, www.eng.Assembly.go.kr/laws/constitution/index.html

³⁷⁵ Vgl. BVerfGE 22, 106, 113; BVerfGE 9, 268, 282; Sodan, a.a.O.(Anm. 251), S. 1521; Hahn, a.a.O.

Aufgabenzuweisung legitimieren die Unabhängigkeit der Koreabank und den ihr gewährten ministerialfreien Gestaltungsspielraum.

Die Regierung hat sich demgegenüber wiederholt auf das Demokratieprinzip berufen, um Eingriffe in die Unabhängigkeit der Koreabank zu rechtfertigen. Diesem Prinzip genügt die Koreabank jedoch durch ihre Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit. Sie übernimmt hierdurch die Verantwortung für ihre Geld- und Kreditpolitik gegenüber der Bevölkerung und ihren Vertretern. Die Koreabank bleibt durch ihre Rechenschaftspflicht trotz ihrer weitgehenden Unabhängigkeit ausreichend in das demokratische Kontrollsystem eingebunden.

b) Die Rechenschaftspflicht der Koreabank

(aa) Die Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit

Die Koreabank befindet sich nicht in einem rechtsfreien Raum, sondern trägt gegenüber ihrem Auftraggeber Verantwortung für das Ergebnis ihrer Geldpolitik. Wie schon dargestellt, hat die Koreabank deshalb die Pflicht gegenüber Öffentlichkeit und Parlament, das die Bevölkerung vertritt, Rechenschaft darüber abzugeben, daß sie die ihr übertragenen Aufgaben verantwortlich erfüllt.

Die Koreabank soll die Öffentlichkeit dabei über ihre Zielsetzungen und Aufgabenbereiche informieren, um ihre demokratische Akzeptanz und das Verständnis der Bevölkerung für die Geld- und Kreditpolitik zu fördern. Art. 6 Abs. 2 BKG verpflichtet die Koreabank, die Planung ihrer Geld- und Kreditpolitik einschließlich ihres Stabilitätsziels zu veröffentlichen. Die Koreabank soll den vom Rat beschlossenen Jahresbericht gem. Art. 102 BKG innerhalb von drei Monaten nach dem Ende des jeweiligen Geschäftsjahres veröffentlichen. Dieser Bericht enthält eine Bilanz der Zentralbank und stellt die Wechselkurspolitik der Regierung dar. Er beurteilt ferner die wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung des

(Anm. 11), S. 264; Friedl, a.a.O.(Anm. 264), S. 272; Erichsen/Ehlers, a.a.O.(Anm. 126), S. 7

kommenden Geschäftsjahres. Diese öffentliche Rechtfertigung und Unterrichtung durch die Koreabank fördert einerseits ihren Rückhalt in der Öffentlichkeit („Common Understanding“³⁷⁶) und das Verständnis für die Anliegen der Koreabank und verlangt andererseits von der Koreabank ein erhöhtes Maß an Selbstdisziplin und Transparenz bei der Formulierung und Umsetzung ihrer Geldpolitik. Die Transparenz hat somit außer der Selbstbindung der Koreabank noch die Bedeutung, daß sie ihre Unabhängigkeit stärkt, weil es der Regierung umso schwerer fallen wird, auf die Politik der Notenbank Einfluß zu nehmen, je schlüssiger deren Konzept ist.³⁷⁷ Außerdem erläutert der Präsident der Koreabank in den monatlichen Pressekonferenzen seine Politik und teilt ergänzende Informationen mit, welche die Koreabank im Anschluß daran zusammen mit dem Beschluß des Währungsrates auf ihrer Web-Seite veröffentlicht.

Zur Rechenschaftspflicht und ihren Grenzen gehört auch die Veröffentlichung des Sitzungsprotokolls und dessen Inhalt. Gem. Art. 12 Abs. 2 BK-Satzung soll der Vorsitzende des Rates das jeweilige Sitzungsprotokoll spätestens drei Monate nach der Sitzung mit dem Monatsbericht veröffentlichen. Das veröffentlichte Sitzungsprotokoll gibt aber keinen Aufschluß über das Abstimmungsverhalten der einzelnen Mitglieder des Rates. Nur wenn ein Mitglied seine abweichende Meinung zu Protokoll gegeben hat, wird sie als Sondervotum mit seinem Namen mitgeteilt. Die Veröffentlichung des persönlichen Abstimmungsverhaltens der Mitglieder ist auch in Korea umstritten. Die Koreabank befürchtet, daß die freie und unbefangene Diskussion im Rat beeinträchtigt werden könnte, wenn das Ergebnis der persönlichen Abstimmung mitgeteilt würde. Außerdem sieht sie die Gefahr, daß einzelne Mitglieder des Rates der Versuchung erliegen könnten, sich um öffentliche Bekanntheit zu bemühen.³⁷⁸

Dennoch ist die Veröffentlichung des Abstimmungsverhaltens erforderlich, um die

³⁷⁶ Bank of Korea, Accountability and Transparency, in Monatsbericht 11. 2003, S. 71

³⁷⁷ Bank of Korea, a.a.O.(Anm. 376), S. 57, 60

³⁷⁸ Siehe Hankuk Kyungjeshinmun, 12.02.2004, Zur Veröffentlichung des Protokolls; siehe auch Hankuk Ilbo, 12.02.2004; Moneytoday, 08.08.2003

Geldpolitik verständlich zu machen und der Rechenschaftspflicht zu genügen. Das Protokoll mit dem vollständigen Abstimmungsergebnis sollte daher nach Ablauf der Amtszeit der Mitglieder veröffentlicht werden, weil dann die Beeinträchtigung der freien Diskussion und die Gefahr persönlicher Eitelkeiten tatsächlich bedeutungslos geworden sind.

(bb) Die Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament und dessen
Kontrollrechte

Nach dem Demokratieprinzip unterliegt auch die Koreabank der Kontrolle durch das Parlament. Dazu soll die Bank gem. Art. 96 Abs. 1 BKG mindestens zweimal im Jahr einen Bericht über die Ausführung ihrer Geld- und Kreditpolitik erstatten und ihn dem Parlament unterbreiten. Das Parlament kann den Präsidenten der Koreabank außerdem auffordern, den Bericht zu erläutern (Art. 96 Abs. 2 BKG). Das koreanische Verfassungsrecht regelt die Einzelheiten des parlamentarischen Prüfungs- und Untersuchungsrechts in Art. 61 Abs. 1 der Verfassung³⁷⁹ und in dem darauf beruhenden parlamentarischen Überprüfungs- und Untersuchungsgesetz (PÜUG). Danach sind die Fachausschüsse des Parlaments berechtigt, die Ministerien und sonstige öffentliche Einrichtungen jährlich zu überprüfen. Nach Art. 2 PÜUG ist dafür die Zeit nach dem 10. Sep. jedes Jahres vorgesehen. Zuständig ist der Fachausschuß des Parlaments für Finanzen und Wirtschaft.

Art. 6 Abs. 3 BKG verlangt, daß die Koreabank „ihr Bestes geben soll“, um die Preisstabilität zu erreichen. Diese Formulierung läßt erkennen, daß sich das angestrebte Ziel nicht mit absoluter Sicherheit erreichen läßt. Wenn die Koreabank das veröffentlichte mittelfristige Inflationsziel unter den gegebenen Umständen nicht erreicht, bleibt es offen, ob sie für die Verfehlung des Ziels gegenüber dem Parlament in jedem Falle die volle Verantwortung übernehmen muß. Über die gesetzliche

³⁷⁹ „The National Assembly may inspect affairs of state or investigate specific matters of state affairs, and may demand the production of documents directly...“, www.eng.Assembly.go.kr/laws/constitution/index.html

Verpflichtung der Koreabank hinaus, „ihr Bestes zu geben“, darf das Parlament keinen weiteren Pflichtenkatalog aufstellen. Nach Art. 6 Abs. 1 BKG formuliert die Koreabank ihr mittelfristiges Inflationsziel nach Beratungen mit der Regierung. Der parlamentarische Ausschuß für Wirtschafts- und Währungspolitik ist an diesen Beratungen nicht beteiligt. Das Parlament wirkt auch bei der Auswahl der Mitglieder des Rates der Koreabank gem. Art. 13 BKG nicht mit. Die nach dem Demokratieprinzip wünschenswerte parlamentarische Kontrolle sollte daher auf den Auswahlprozeß ausgedehnt werden. Diese Mitwirkung des Parlaments würde auch die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Rats der Koreabank nicht aushöhlen, sondern durch Verringerung des Einflusses der jeweiligen Regierung eher stärken. Der gesetzliche Auftrag der Koreabank, ihre Geld- und Kreditpolitik neutral zu formulieren (Art. 3 BKG), würde durch eine Beteiligung des Parlaments jedenfalls nicht gefährdet.

(2) Japan

1) Die Geschichte der japanischen Zentralbank (Japanbank)

Die Vereinigten Staaten von Amerika zwangen das Kaiserreich Japan durch den Aufmarsch ihrer Flotte im Jahre 1854, einen Freundschafts- und Handelsvertrag mit ihnen abzuschließen und das bisher abgeschlossene Land für den Handel mit den USA und westeuropäischen Ländern zu öffnen.

Dieser Vorgang führte in Japan zu schweren innenpolitischen Spannungen und zu einem Bürgerkrieg, der erst im Jahre 1867 endete. Der neue Kaiser Meiji führte eine Reihe von Reformen durch, die das staatliche und wirtschaftliche Leben in Japan grundlegend wandelten. Die Veränderungen der Wirtschaftsformen erforderten auch ein modernes Bankensystem. Als Vorbild diente das Bankensystem der USA auf der Grundlage des Währungsgesetzes von 1863. Das japanische Bankensystem wies aber noch erhebliche Mängel auf. So gaben etwa 150 Banken unterschiedliche japanische

Banknoten aus, die nicht konvertierbar waren. Da die Banken die Menge der ausgegebenen Banknoten auch nicht auf den gesamtwirtschaftlichen Bedarf abstimmten, führte das Verfahren zu einer starken Geldentwertung und zu einem ungeordneten Zahlungsverkehr.

Das Finanzministerium begann im Jahre 1881, das nationale Währungssystem neu zu organisieren mit dem Ziel, eine nationale Zentralbank zu gründen, deren Aufgabe es werden sollte, einheitliche Banknoten auszugeben und die Inflation zu kontrollieren.³⁸⁰

Das Finanzministerium richtete im Juni 1882 die japanische Zentralbank nach dem Vorbild der damaligen belgischen Zentralbank ein³⁸¹ mit dem Auftrag, eine stabile Währung zu schaffen und die Entwicklung des Geldwertes unter Kontrolle zu halten. Das Institut nahm seine Tätigkeit im Okt. 1882 auf.³⁸² Die neuen Banknoten wurden erst im März 1885 in Kurs gesetzt. Das Finanzministerium war bei der Gesetzesinitiative federführend und beeinflusste die Struktur der Japanbank maßgeblich.³⁸³

Im Jahre 1942 erließ die japanische Regierung ein neues Gesetz über die Japanbank (BJG) nach dem Vorbild des Gesetzes über die Deutsche Reichsbank aus dem Jahre 1939.³⁸⁴ Das Gesetz verpflichtete die Japanbank, die Wirtschaftspolitik der Regierung zu unterstützen.³⁸⁵ Dazu gehörte nach dem damaligen Verständnis auch die Finanzierung der Kriegslasten.

Nach dem Kriege änderte das Alliierte Oberkommando (SCAP : Supreme Commander of Allied Powers) das BJK 1942 und richtete einen Bankrat (Policy Board) als Beschlußorgan ein, den es verpflichtete, eine neutrale Geldpolitik zu

³⁸⁰ Cargill, Central Bank Independence and Regulatory Responsibilites : The Bank of Japan and The Federal Reserve, 1989, S. 21

³⁸¹ Siehe Goodhart, The Evolution of Central Banks, 1998, S. 150-160

³⁸² Die chronologische Tafel der japanischen Zentralbank, <http://www.boj.or.jp/about/basic/etc/nenpyo.htm>

³⁸³ van Rixtel, Informality and Monetary Policy in Japan, 2002, S. 124 : z.B. „...the Bank of Japan Act were put forward by Masayoshi Matsukata, who was Administrative Vice-Minister of the MoF.“

³⁸⁴ van Rixtel, a.a.O.(Anm. 383), S. 124

³⁸⁵ „, the regulation of the currency, control and facilitation of credit and finance, and the maintenance and fostering of the credit system, pursuant to national policy, in order that the general economic activities of the nation might adqutely be enhanced (Art. 1 BJK vom 1942), Bank of Japan, Jahresbericht 2004, S. 106

betreiben. Die Änderung beschränkte sich auf diese Regelungen und berührte die Struktur der Japanbank im übrigen nicht.³⁸⁶ Das Finanzministerium kümmerte sich vorrangig um den Wiederaufbau des Landes, der alle Kräfte band.

Die Finanzierung des starken Wirtschaftswachstums in der Zeit von 1953 bis 1972 führte zu einer hohen Verschuldung der Unternehmen und entsprechenden Kreditrisiken der Banken. Zur Sicherung der Kapitalgeber führte die Japanbank im Sep. 1959 ein Mindestreservesystem ein, das auch dazu diente, die Ausweitung der Geldmenge einzudämmen.

Die Änderung des BJG im Jahre 1997 legte das Schwergewicht auf eine größere Unabhängigkeit der Bank und Transparenz der Geldpolitik.³⁸⁷ Das Gesetz trat im April 1998 in Kraft. Die Änderungen in den Jahren 2000, 2001 und 2005 berührten die rechtliche Stellung der Japanbank nicht.

2) Die Organisation der Japanbank

(a) Der Rat

Der Rat bildet das Beschlußorgan der Japanbank. Er entscheidet über die Geldpolitik und erläßt die Geschäftsordnung für die Tätigkeit der Japanbank. Er besteht aus neun Personen und setzt sich aus sechs stimmberechtigten Mitgliedern, dem Präsidenten der Japanbank und zwei Vizepräsidenten zusammen. Den Vorsitzenden des Rates wählen die Mitglieder des Rates aus ihren Reihen.³⁸⁸ Der Präsident der Japanbank muß daher nicht stets zugleich der Vorsitzende des Rates

³⁸⁶ Die gesetzlichen Reformmaßnahmen auf dem Gebiet des Finanzwesens, die das Oberste Hauptquartier der Alliierten (SCAP : Supreme Commander of Allied Powers) veranlaßte, betrafen hauptsächlich das Wertpapiergesetz (1948), das Antimonopolgesetz (1947), das temporäre Zinssatzeregulierungsgesetz (TIRAL : Temporary Interest Rate Adjustment Law, 1947) und die Richtlinien über die Budgetpolitik (sog. Dodge Line, 1949); zum Inhalt der Gesetze vgl. van Rixel, a.a.O.(Anm. 383), S. 93

³⁸⁷ Vgl. Papaschinopoulou, a.a.O.(Anm. 163), S. 35

³⁸⁸ „Members shall consist of six Deliberative Members, the Bank of Japan’s Governor and two Deputy Governors.....“(Art. 16 Abs. 2 BJG), „The Board shall have a chairman, to be elected by Board members from among themselves.“(Art. 16 Abs. 3 BJG) Im Gegensatz dazu besteht das Direktorium aus dem Präsidenten, den beiden Vizepräsidenten und bis zu sechs ausführenden Direktoren. Der Begriff : „Deliberative Members in Policy Board“ bedeutet : stimmberechtigte Mitglieder des Rates.

werden. Es ist auch möglich, daß der Rat ein anderes Mitglied zu seinem Vorsitzenden bestellt. Der Rat wählt aus seinen Mitgliedern auch den Stellvertreter des Vorsitzenden (Art. 16 BJG).

Das Kabinett ernennt den Präsidenten der Japanbank und die beiden Vizepräsidenten sowie die sechs weiteren Mitglieder vorbehaltlich der Zustimmung des 'House of Representatives' und des 'House of Councillors' für eine Amtszeit von fünf Jahren.³⁸⁹ Die weiteren Mitglieder des Rates sollen eine wirtschafts- oder finanzwissenschaftliche Vorbildung aufweisen oder auf einem dieser Gebiete über besondere Erfahrungen verfügen (Art. 23 Abs. 1 und Abs. 2 BJG). Alle Mitglieder des Rates können wiederernannt werden (Art. 24 Abs. 2 BJG).

Das Kabinett oder der Finanzminister dürfen Mitglieder des Rates vor Ablauf ihrer Amtszeit gegen ihren Willen nur entlassen, wenn sie sich als inkompetent oder aus sonstigen Gründen untauglich erwiesen haben oder gegen sie ein Insolvenzverfahren eröffnet worden ist (Art. 25 Abs. 1 Nr. 1 BJG). Das gleiche gilt, wenn sie wegen Verletzung des BJG bestraft worden sind (Art. 25 Abs. 1 Nr. 2 BJG) oder wegen einer sonstigen Straftat zu einer Freiheitsstrafe oder einer schwereren Strafe verurteilt worden sind (Art. 25 Abs. 1 Nr. 3 BJG). Ihre Entlassung ist ferner geboten, wenn sie wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen nicht mehr in der Lage sind, ihre Amtspflichten zu erfüllen (Art. 25 Abs. 1 Nr. 4 BJG). Die Zustimmung des Parlaments ist nicht erforderlich.

Der Rat entscheidet gemäß Art. 15 Abs. 1 BJG über die Höhe des Diskontsatzes, bestimmt die Arten der diskontierbaren Wechsel und ihre Laufzeiten (Art. 15 Abs. 1 Nr. 1 BJG), die Höhe der Darlehenszinsen sowie die Arten und den Wert der Wertpapiersicherheiten (Art. 15 Abs. 1 Nr. 2 BJG), der Mindestreservesätze und ihre Berechnungsgrundlagen (Art. 15 Abs. 1 Nr. 3 BJG), die Grundsätze der Geldpolitik und ihrer Überwachung sowie die verwendeten Instrumente seiner Offenmarktpolitik (Art. 15 Abs. 1 Nr. 4 bis 6 BJG). Außerdem entscheidet er u.a.

³⁸⁹ Das japanische Parlament besteht aus zwei Kammern, dem Oberhaus (*sangiin*) und dem Unterhaus (*schugiin*). Ihre Zuständigkeiten entsprechen den englischen Begriffen für Oberhaus ('House of Councillors') und Unterhaus ('House of Representatives').

über Ausleihungen an Banken, die Begebung von Staatsanleihen, den Kauf und Verkauf von Devisen sowie notwendige Änderungen der Satzung der Japanbank oder ihrer Geschäftsordnung (Art. 15 Abs. 2 BJG).

Die Sitzungen des Rates beruft der Vorsitzende ein, bei seiner Verhinderung sein Stellvertreter. Außerplanmäßige Sitzungen setzt der Vorsitzende an, wenn er sie für notwendig hält oder mindestens ein Drittel der Mitglieder sie beantragen (Art. 17 Abs. 1 und 3 BJG).

Der Rat ist nur beschlußfähig, wenn der Vorsitzende und mindestens zwei Drittel seiner Mitglieder anwesend sind. Für die Beschlußfassung ist die Mehrheit der Stimmen der anwesenden Mitglieder erforderlich. Bei Stimmgleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag. Der Rat beschließt auch über seine Verfahrensordnung, soweit sie nicht gesetzlich geregelt ist (Art. 18 BJG).

Die Mitglieder des Rates gelten auf Grund der gesetzlichen Regelungen und Verordnungen als Angehörige des öffentlichen Dienstes (Art. 30 BJG). Sie dürfen weder für das Parlament noch für einen Stadtrat oder ein sonstiges Wahlamt kandidieren (Art. 26 Abs. 1 Nr. 1 BJG). Wenn sie sich über dieses Verbot hinwegsetzen, gilt dies als Verzicht auf ihr Amt (Art. 26 Abs. 2 BJG). Die Mitglieder des Rates dürfen auch kein Amt in einer politischen Partei bekleiden oder politische Vorhaben aktiv unterstützen. Denn nach Art. 15 Abs. 2 der japanischen Verfassung (JVG)³⁹⁰ sind die Angehörigen des öffentlichen Dienstes verpflichtet, dem gesamten Volke zu dienen und nicht nur einzelnen Gruppierungen. Mit dem Eintritt in eine politische Partei verstößt das Mitglied des Rates gegen seine verfassungsrechtlichen Pflichten und kann deshalb entlassen werden. Mitglieder des Rates dürfen auch kein Amt übernehmen, das entlohnt wird, sofern der Rat nicht ausnahmsweise annimmt, daß das Amt die dienstlichen Belange nicht berühre und mit den ethischen Verhaltensnormen (Art. 32 BJG) vereinbar sei. Außerdem ist es den Mitgliedern des Rates untersagt, berufliche oder gewerbliche Interessen zu

³⁹⁰ „All public officials are servants of the whole community and not of any group thereof.“ (Art. 15 Abs. 2 JVG)

verfolgen, um Gewinn zu erzielen (Art. 26 Abs. 1 Nr. 4 BJK).

(b) Das Direktorium³⁹¹

Das Direktorium führt die Geldpolitik des Rates als Exekutivorgan aus. Es unterliegt daher den Weisungen des Rates. Dieser führt gemäß Art. 15 Abs. 3 BJK die Aufsicht über die Ausführung seiner Beschlüsse. Ausgenommen bleiben die Tätigkeiten der Abschlußprüfer und der Berater. Die Tätigkeiten des Präsidenten und der Vizepräsidenten als Mitglieder des Rates darf der Rat nicht beeinflussen.

Das Direktorium besteht aus dem Präsidenten, den beiden Vizepräsidenten der Japanbank und bis zu sechs ausführenden Direktoren.³⁹² Der Präsident und die Vizepräsidenten sind gleichzeitig Mitglieder des Rates und des Direktoriums. Sie stimmen deshalb in den Sitzungen des Rates über die Geldpolitik ab und sind als Mitglieder des Direktoriums verpflichtet, diese Geldpolitik auszuführen. Der Präsident repräsentiert die Japanbank und überwacht die Ausführung ihrer Geldpolitik und die Geschäftsabläufe. Die Vizepräsidenten repräsentieren die Japanbank nach näherer Weisung des Präsidenten und kontrollieren die Tätigkeiten der Direktoren. Daneben vertreten sie den Präsidenten im Falle seiner Verhinderung. In ihrer Stellung als Mitglieder des Rates bleiben sie von dem Präsidenten unabhängig (Art. 16 Abs. 2 BJK).

Der Präsident der Japanbank weist den einzelnen ausführenden Direktoren bestimmte Referate zu, z.B. den Zahlungsverkehr, geldpolitische Operationen auf dem Geldmarkt oder die innere Verwaltung. Die Direktoren sind für diese Referate intern verantwortlich, die Verantwortung nach außen trägt aber der Präsident der Japanbank. Die Direktoren³⁹³ ernannt der Finanzminister auf Empfehlung des Rates (Art. 23 Abs. 4 BJK). Ihre Wiederernennung ist zulässig (Art. 24 Abs. 2 BJK). Der

³⁹¹ Art. 21 BJK führt unter der Überschrift „Executives“ die Mitglieder des Direktoriums, die Buchprüfer und die Berater auf. Das Gesetz versteht unter dem Direktorium die Mitglieder des Organs, das die vom Rat beschlossene Geldpolitik ausführt.

³⁹² Gegenwärtig sind sechs Direktoren ernannt.

³⁹³ Die Funktion eines Direktors der Japanbank entspricht der eines Assistenzpräsidenten der Koreabank.

Finanzminister kann die Direktoren entlassen, wenn der Rat dies beantragt (Art. 25 Abs. 3 BJK). Die Direktoren führen die Geschäfte der Japanbank nach näherer Weisung des Präsidenten und seiner Vertreter. Für die Direktoren gelten die gleichen Nebentätigkeitsverbote wie für die Mitglieder des Rates (Art. 26 BJK).

3) Die Aufgaben der Japanbank

Die Japanbank hat als Zentralbank die Aufgabe, die Geldversorgung zu sichern und zu diesem Zweck Banknoten auszugeben sowie die Geldmenge und die Währungsstabilität zu überwachen. Darüber hinaus gewährleistet sie den ungestörten Zahlungsverkehr zwischen Bankinstituten und anderen Finanzinstituten. Dazu trägt ihre Funktion bei, im Notfalle die Liquidität des gesamten Bankenapparates sicherzustellen (letzter Kreditgeber / LOLR). Die Überwachung des Geldumlaufes im Inland und der internationalen Zahlungsströme dient dem Ziel, die Preisstabilität zu erhalten und das stetige Wachstum der nationalen Wirtschaft zu unterstützen. Daneben besitzt die Japanbank das ausschließliche Recht, Banknoten auszugeben, die Währungsreserven zu verwalten und Devisengeschäfte durchzuführen.

(a) Die Geldpolitik

Der Rat der Japanbank bemüht sich, die wahrscheinliche wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung der Volkswirtschaft frühzeitig zu erkennen und ihr durch seine Geldpolitik Rechnung zu tragen. Zu diesem Zweck erläßt er Vorgaben für die Operationen der Japanbank auf dem Geldmarkt. Das Direktorium setzt die vom Rat erlassenen Vorgaben in konkrete banktechnische Maßnahmen um. Gibt der Rat zum Beispiel einen höheren Zinssatz vor, so entscheidet das Direktorium über die Art und Weise seiner Einführung und seine Bedingungen. Das Direktorium versucht, die vom Rat vorgegebenen Ziele durch Offenmarkt- und Darlehensoperationen zu erreichen.

a) Die Festlegung und Ausführung der Geldpolitik

Das Ziel der Geldpolitik kann dadurch definiert werden, daß die Notenbank versucht, das Preisniveau durch die Steuerung der Geldmenge und der Zinssätze ohne größere Schwankungen durch ausgeprägte inflationäre oder deflationäre Tendenzen zu stabilisieren. Der Japanbank stehen gemäß Art. 33 BJK eine Reihe von geldpolitischen Instrumenten zur Verfügung, um ihr Ziel zu verfolgen. Hervorzuheben sind die Ausgabe von Staatsanleihen und der Handel mit ihnen sowie die Diskont- und Mindestreservpolitik.

Die Japanbank hat sich bei ihrer Geldpolitik dafür entschieden, die Inflation über die umlaufende Geldmenge zu steuern. Sie verwendet hierzu das Geldmengenaggregat M2³⁹⁴ unter Einschluß des gesamten Bestandes an Bankschuldverschreibungen (M2 + CD) als Kennzahl ihres Zwischenziels und richtet ihre Politik danach aus. Wenn die ermittelte Geldmenge von der Zielmenge abweicht, signalisiert diese Entwicklung für die Japanbank bereits konkreten Handlungsbedarf, um ihrer geldpolitischen Verantwortung gerecht zu werden.³⁹⁵

b) Die Darlehensoperationen

Die Japanbank steuert die Zinssätze und die Geldmenge auf dem Geldmarkt durch Darlehensoperationen. Sie bietet Darlehen gegen Verpfändung von Wertpapieren und Schuldverschreibungen des Staates (Japanese Government Securities / JGS) an.³⁹⁶ Diese geldpolitischen Maßnahmen werden Gegenstand von Verträgen zwischen der Japanbank und den auf dem Geldmarkt tätigen Finanzinstituten. Zur eigenen

³⁹⁴ M1 = Japanbank-Einlagen + Kassenbestände der Finanzinstitute (einschließlich Nichtbanken) + Sichteinlagen (Giroeinlagen, liquiditätsnahe Einlagen); M2 = M1 + Quasigeld (Fremdwährungseinlagen, Yen-Einlagen Gebietsfremder, Termineinlagen), Kanamori/Kosai (Hrsg.), Japanische Wirtschaft, 1997, S. 181; Clostermann, Geldmengenaggregate als Zwischenziele der Geldpolitik, 1995, S. 33

³⁹⁵ Für die Koreabank hat die Entwicklung der Geldmenge dagegen nur die Bedeutung eines Warnzeichens.

³⁹⁶ Die Japanbank begibt und handelt mit JGS (Japanese Government Securities) nach Art. 35 BJK und Art. 34 Öffentliches Rechnungsgesetz (Public Accounting Law). JGS umfassen JGB (Japanese Government Bonds), TB (Treasury Bill) und FB (Financing Bill).

Absicherung stellt die Japanbank bestimmte Anforderungen an die Finanzinstitute, die als Geschäftspartner mit Wertpapieranleihen in Betracht kommen.³⁹⁷

Diese Operationen dienen der Notenbank dazu, den Geldmarkt durch Veränderungen des Diskontsatzes zu steuern. Unter dem Diskontsatz versteht man den Zinssatz, den die Notenbank für Kredite während der Restlaufzeit angekaufter Wechsel berechnet. Für Darlehen gegen die Verpfändung bestimmter Wertpapiere, z.B. Staatsanleihen oder vom Staat garantierter Anleihen, berechnet die Notenbank den Lombardsatz. Die Veränderungen des Diskont- und Lombardsatzes beeinflussen die Geldbeschaffungskosten der Kreditinstitute unmittelbar und steuern indirekt den Preis und die Nachfrage nach Anleihen auf dem Geldmarkt. Daneben zeigt die Veränderung des Diskontsatzes gelegentlich eine Änderung der Notenbankpolitik an (sog. „Ankündigungseffekt“). Hierdurch kann die Japanbank die Wirkung ihrer Geldpolitik verstärken.³⁹⁸

Der Geldmarkt läßt sich auch durch Darlehen steuern, die durch bestimmte Wertpapiere gesichert werden. Als Kreditsicherheiten dienen die zu Refinanzierungszwecken ausgegebenen Wertpapiere und JGS. Die Darlehensbedingungen geben dem Geldmarkt ähnliche Hinweise auf die künftige Geldmarktpolitik wie die Refinanzierungsbedingungen durch die Ausgabe von Wertpapieren.

c) Die Offenmarktoperationen

Die Japanbank verkauft JGB (Japanese Government Bonds) oder andere Wertpapiere auf dem Geldmarkt, um hierdurch Liquidität abzuschöpfen und sie auf Konten der Zentralbank zu leiten. Die umgekehrte Wirkung erzielt sie, wenn sie Wertpapiere ankauft und hierdurch Liquidität anbietet. Durch ihre Kauf- und Verkaufsoperationen kontrolliert die Japanbank die Geldmenge auf dem offenen

³⁹⁷ Die zugelassenen Finanzinstitute bestimmt der Rat durch Beschluß. Durch Pressemitteilung vom 28.02.2001 gab der Rat der Japanbank die Geschäftspartner für Darlehensoperationen bekannt gem. Art. 37 BJK in Verbindung mit Art. 10 Verordnung über die Japanbank, Pressemitteilung der Japanbank (28.02.2001), „Principal Terms and Conditions for Complementary Lending Facility“.

³⁹⁸ Kanamori/Kosai (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 394), S. 188

Markt und beeinflusst auch die Zinssätze. Die Offenmarktgeschäfte führt die Japanbank als gleichberechtigter Geschäftspartner aus. Sie ist als juristische Person des öffentlichen Rechts berechtigt, im eigenen Namen Verträge abzuschließen.

Fraglich bleibt die Rechtsnatur dieser Verträge. Obwohl der Vertrag den Regeln des zivilrechtlichen Vertragsrechtes folgt, sind die Vertragspartner weder gleichgeordnet noch gleichberechtigt. Da die Kreditinstitute von den Krediten der Zentralbank abhängig sind, sind sie aus wirtschaftlichen Gründen gezwungen, sich den besonderen einseitig festgelegten Bedingungen zu unterwerfen. Zur Rechtsnatur dieser Verträge gibt es bisher keine Rechtsprechung. Es liegt aber nahe, sie nach den Regeln des Verwaltungsvertragsrechtes zu beurteilen.

Bei Kaufangeboten bietet die Japanbank Finanzinstituten an, JGB oder bestimmte andere Wertpapiere zu kaufen mit der oder ohne die Verpflichtung für die Finanzinstitute, sie gleichzeitig per Termin zurückzukaufen.³⁹⁹ Diese Geschäfte werden im Rahmen von Auktionen abgeschlossen. Außerdem verkauft die Japanbank auf Auktionen JGS oder sonstige Wertpapiere unter der Bedingung, daß die Geschäfte zu einem vereinbarten Zeitpunkt wieder rückgängig gemacht werden. Auf diese Weise kombiniert sie Kassageschäfte mit gegenläufigen Termingeschäften.

Die Japanbank legt die Konditionen dieser Geschäfte offen,⁴⁰⁰ um die geldpolitische Wirksamkeit ihrer Operationen zu erhöhen. Außerdem teilt sie die Namen ihrer Geschäftspartner, die Arten der veräußerten Wertpapiere sowie den Zinssatz mit.⁴⁰¹ Die einzelnen Finanzinstitute wählt die Japanbank nach bestimmten Kriterien aus wie dem Umfang der Geschäfte und der geldpolitischen Eignung des jeweiligen Instituts.

d) Die Mindestreserven

³⁹⁹ Vgl. Bofinger, a.a.O.(Anm. 163), S. 365

⁴⁰⁰ z.B. „Rules and Criteria for Selecting Counterparties for the Purchase of Bills“ und „Principles Regarding Revision of Bill Purchasing/Selling Operations“, Bank of Japan, Jahresbericht 2001, S. 71

⁴⁰¹ Bank of Japan, Function and Operations of the Bank of Japan, 2004, S. 119

Die Japanbank verpflichtet die Kreditinstitute seit Sep. 1959,⁴⁰² bei ihr Barreserven zu halten, die in einem bestimmten Verhältnis zu den Verpflichtung der Kreditinstitute aus Kundeneinlagen und aufgenommenen Geldern stehen.⁴⁰³ Die Mindestreserven werden nicht oder nur gering verzinst. Deshalb könnte die Verpflichtung, Mindestreserven zu unterhalten, das Grundrecht einschränken, über seine Vermögenswerte frei zu verfügen. Nach Art. 29 Abs. 1 der japanischen Verfassung (JVG) dürfen Vermögensrechte nicht verletzt werden. Gleichzeitig enthält aber Art. 29 Abs. 2 JVG einen Gesetzesvorbehalt zur näheren Bestimmung des Inhaltes der Vermögensrechte. Außerdem verlangt Art. 29 Abs. 2 JVG, daß die Ausübung von Vermögensrechten mit dem öffentlichen Wohl in Einklang stehen müsse.⁴⁰⁴ Obwohl die als Mindestreserven gehaltenen Guthaben nicht oder nur gering verzinst werden, kann das Vermögensrecht der Kreditinstitute deshalb durch das Gesetz über die Mindestreserven (MRG ⁴⁰⁵) in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise eingeschränkt werden, um die Sicherheit auf dem Geldmarkt zu erhöhen und die umlaufende Geldmenge zu kontrollieren. Ursprünglich diene das Mindestreservesystem dem Schutz der Anleger. Heute hat es aber die weitere Bedeutung eines Instruments zur Steuerung der Geldmenge.

Die Mindestreservpolitik gehört nach ihrer Rechtsnatur zur Hoheitsverwaltung des Staates. Sie unterliegt daher den Rechtsgrundsätzen des öffentlichen Rechts und bedarf einer gesetzlichen Rechtsgrundlage. Die Mindestreservpolitik der Japanbank stützt sich auf zwei Rechtsgrundlagen, das MRG und Art. 15 Abs. 1 Nr. 3 BJG. Nach Art. 1 MRG konsolidiert das Gesetz das Währungssystem Japans durch die Errichtung eines Mindestreservesystems, um die umlaufende Geldmenge zu

⁴⁰² Das Gesetz über die Mindestreserven wurde bereits im Mai 1957 verabschiedet, aber erst im Sep. 1959 umgesetzt, Bank of Japan, Die chronologische Tafel der japanischen Zentralbank, www.boj.or.jp

⁴⁰³ Kanamori/Kosai (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 394), S. 189

⁴⁰⁴ Das japanische Verfassungsgesetz bestimmt : „The right to own or to hold property is inviolable.“ (Art. 29 Abs. 1), „Property rights shall be defined by law, in conformity with the public welfare.“ (Art. 29 Abs. 2). Diese inhaltliche Beschränkung der Ausübung der Vermögensrechte kann zum Beispiel aus Gründen des öffentlichen Wohls oder zur Erhaltung des Kapitals von Aktiengesellschaften im Kartellrecht angeordnet werden, ähnlich Sato, (japanisches) Verfassungsrecht, 2004, S. 568-569

⁴⁰⁵ Law concerning Reserve Deposit Requirement System (Law No. 135 May 27, 1957), www.law.nyu.edu/centralbankscenter/texts/

kontrollieren und die gesunde Entwicklung der nationalen Wirtschaft zu unterstützen. Art. 2 MRG verpflichtet bestimmte Finanzinstitute, Mindestreserven zu unterhalten. Ihnen werden Finanzinstitute gleichgestellt, die von Einlegern Depositen entgegennehmen, z. B. Banken im Sinne von Art. 2 Bankgesetz,⁴⁰⁶ Kreditbanken, die langfristige Kredite gewähren, sowie Sparkassen und Versicherungsunternehmen.

Gemäß Art. 15 Abs. 1 Nr. 3 BJG und Art. 4 MRG kann der Rat der Japanbank die Bedingungen der Mindestreserverpflichtungen einschließlich des jeweiligen Mindestreservesatzes im Verhältnis zur Höhe der Einlagen und den maßgeblichen Stichtag mit Genehmigung des Finanzministeriums ändern.⁴⁰⁷ In der modernen Notenbankpolitik spielt die Mindestreserverpolitik neben der Refinanzierungspolitik und der Offenmarktpolitik eine wichtige Rolle unter den geldpolitischen Maßnahmen.

e) Das Notenmonopol

Das Notenmonopol der Japanbank bedeutet, daß die Bank das ausschließliche Recht hat, Banknoten auszugeben. Die Wirkungsmechanismen der Geldpolitik beruhen wesentlich darauf, daß die Zahlungsmittel in konvertierbaren Währungen ohne mengenmäßige Beschränkung umlaufen. Deshalb gehört das ausschließliche Recht, Banknoten auszugeben, nicht nur zu den traditionellen Vorrechten der Notenbank, sondern sichert auch die Wirksamkeit ihrer Geldpolitik.

Die Japanbank besitzt gem. Art. 46 BJG nur das ausschließliche Recht, Banknoten auszugeben. Das Münzregal übt gem. Art. 4 des Gesetzes über den Nennwert der Währung und die Ausgabe der Münzen (The Law concerning the Unit of Currency and the Issuance of Coins / NMG) das Finanzministerium aus. Die Banknoten und die Münzen gelten ohne wertmäßige Begrenzung als gesetzliche Zahlungsmittel (Art. 46 BJG und Art. 7 NMG). Das Recht, Banknoten und Münzen

⁴⁰⁶ „In this law “banks” shall mean parties which carry on banking business and have received the license by the Minister of Finance...” (Art. 2 Abs. 1 Bankengesetz)

⁴⁰⁷ „The Bank of Japan shall, when it intends to establish, change or abolish the reserve rate or the standard day, etc. in accordance with the provision of paragraph 1, obtain the approval of the Minister of Finance.“ (Art. 4 Abs. 3 MRG)

auszugeben, ist hoheitlicher Natur.

Die Arten der Banknoten regelt gemäß Art. 13 ein Kabinettsbeschluß (Cabinet Decree). Die Entscheidung über die Stückelung und Gestaltung der Banknoten und Münzen einschließlich der sicherheitstechnischen Merkmale bleibt gemäß Art. 47 Abs. 2 BJG jedoch dem Finanzministerium vorbehalten. Der Finanzminister veröffentlicht die gesetzlichen Muster über das Aussehen und die Gestaltung der Banknoten im Amtsblatt.

Die Japanbank hat nur einen relativ begrenzten Einfluß auf das Druckverfahren und das Verfahren bei der Entwertung der Banknoten. Sie legt zwar die Einzelheiten des Druckverfahrens und die Verfahrensschritte bei der Entwertung der Banknoten zunächst fest. Sie muß ihre Vorschläge aber dem Finanzminister zur Genehmigung vorlegen (Art. 49 Abs. 1 BJG). Der Finanzminister kann die Genehmigung versagen. Denn nach Art. 4 Nr. 36 des Gesetzes über die Errichtung des Finanzministeriums (FEG) gehört auch die Ausgabe von Banknoten und Münzen zu dessen Aufgaben. Der Finanzminister muß aber die Gründe für seine Ablehnung zusammen mit den verlangten Änderungen nach Art. 7 Abs. 4 BJG unverzüglich bekanntgeben.

(b) Der Zahlungsverkehr und die Funktion des letzten Kreditgebers („The Lender of Last Resort“)

Die Japanbank fördert die Zuverlässigkeit und Schnelligkeit der Zahlungsverkehrssysteme, um die Funktionsfähigkeit des Geldmarktes zu erhalten. Bei temporären Liquiditätskrisen bietet sie den betroffenen Finanzinstituten kurzfristige Liquiditätshilfen zur Überbrückung an, um eine Verunsicherung der Geldmärkte zu vermeiden und eine Ausdehnung der Krise zu verhindern. Das Japanbankgesetz erklärt die Einrichtung reibungsloser Zahlungsverkehrssysteme in Art. 1 BJG deshalb auch zu einer der wesentlichen Aufgaben der Japanbank. Art. 39 BJG beschreibt die Maßnahmen, welche die Japanbank zur Sicherung der Zahlungsverkehrssysteme („Business contributing to smooth settlement of funds“) ergreifen kann.

Die Japanbank erfüllt diese Verpflichtungen zur Sicherung des Zahlungsverkehrs mit Hilfe ihres Finanznetzsystems BOJ-NET. BOJ-NET ist als Echtzeit-Bruttozahlungssystem (RTGS) unterteilt in das BOJ-NET-Fondssystem und den BOJ-NET-Staatspapier-Service. Die japanischen Zahlungsverkehrssysteme bestehen somit aus dem BOJ-NET als Kern des Abrechnungssystems und dem Wertpapierzahlungssystem. An diesen Abrechnungssystemen nehmen nicht nur die Kreditinstitute teil, sondern auch die Japanbank. Diese besitzt somit eine Doppelfunktionen als Systemverwalter und Teilnehmer. Als Verwalter bestimmt sie die Teilnahme- und Geschäftsbedingungen. Die wichtigsten Abrechnungssysteme sind das inländische Fondsüberweisungssystem, das Devisenabrechnungssystem⁴⁰⁸ und das Abrechnungssystem für Wechsel und Schecks. Die Wertpapierzahlungssysteme sind aufgeteilt in ein Abrechnungssystem für Staatspapiere und ein weiteres Wertpapierabrechnungssystem.⁴⁰⁹

Die Geschäfte zwischen Kreditinstituten, die bei der Japanbank ein Konto unterhalten und am BOJ-NET System teilnehmen, werden über das Netz auf den beiderseitigen Konten bei der Japanbank abwickelt.

Zur Teilnahme am Zahlungsverkehrssystem berechtigt ein Vertrag in der Rechtsform des privatrechtlichen Vertrages zwischen der Japanbank und dem jeweiligen Kreditinstitut. Es bleibt aber zweifelhaft, ob Leistungsstörungen dem öffentlichen Recht oder dem Zivilrecht unterliegen. Denn die Kreditinstitute sind für ihre Geschäftstätigkeit darauf angewiesen, an diesen Zahlungsverkehrssystemen teilzunehmen. Außerdem legt die Japanbank die Teilnahmebedingungen und die Vertragsinhalte einseitig verbindlich fest. Diese Rechtsfrage ist bisher gerichtlich nicht entschieden worden.

Wenn der Zahlungsverkehr wegen Problemen mit dem Netzwerk oder durch

⁴⁰⁸ Foreign Exchange Yen Clearing System (FXYCS). Es wird verwendet für Devisentransaktionen zwischen Banken oder zwischen Finanzinstituten und von der TBA (Tokyo Bankers Association) betrieben.

⁴⁰⁹ Es umfaßt die Wertpapiere von Unternehmern, nichtstaatliche Wertpapiere, durch den Staat garantierte Wertpapiere und auf die japanische Währung Yen lautende ausländische Wertpapiere (Samurai Bonds), Bank of Japan, a.a.O.(Anm. 401), S. 65

Liquiditätsschwierigkeiten eines Finanzinstituts zum Erliegen gekommen ist, könnten sich diese Störungen rasch auf den gesamten Zahlungsverkehr ausdehnen. Um dieses Risiko zu verringern, verlangt die Japanbank, daß die Finanzinstitutionen, die an dem Zahlungsverkehrssystem teilnehmen, eine angemessene Eigenkapitalquote aufweisen und sich an den vorgeschriebenen Verfahrensablauf halten. Daneben überwacht sie als letzter Kreditgeber (LOLR) sowie durch unmittelbare Überprüfung der Bankgeschäfte vor Ort („On-site examination“) und intensive Marktbeobachtung die Kapitalbewegungen auf dem Markt.⁴¹⁰ Die Funktion der Japanbank als letzter Kreditgeber und ihre zusätzliche Aufgabe, ausgewählte Kreditinstitute ständig zu überwachen, um krisenhaften Entwicklungen im Zahlungsverkehr vorzubeugen, dienen beide der Stabilisierung des Geldmarktes. Zur Abrechnung der Wertpapiergeschäfte hat die Japanbank die Verrechnungsmethode DVP (delivery-versus-payment) auch auf den Zusammenschluß zwischen dem BOJ-NET-Fondssystem und dem BOJ-NET- Staatswertpapier-Service ausgedehnt.

Ihre Funktion als letzter Kreditgeber definiert die Japanbank wie folgt : Die Funktion des letzten Kreditgebers besteht darin, daß die Notenbank durch Kreditangebote und andere Maßnahmen das Systemrisiko⁴¹¹ beseitigt, daß durch die Zahlungsunfähigkeit eines Finanzinstituts das nationale Zahlungsverkehrssystem zerrüttet und hierdurch das gesamte Finanzsystem gelähmt wird.⁴¹² Eine Rechtsgrundlage für die Übernahme dieser Funktion bietet das BJK nicht ausdrücklich. Sie kann nur aus den Rechtsgedanken der Art. 1 und Art. 37 BJK hergeleitet werden.⁴¹³ Beide Bestimmungen bezeichnen die Sicherung eines reibungslosen Zahlungsverkehrs und die Aufrechterhaltung eines geordneten Finanzsystems als den wesentlichen Zweck der Japanbank neben der Geldpolitik.

⁴¹⁰ Bank of Japan, a.a.O.(Anm. 401), S. 55, 75; Jahresbericht 2001, S. 74

⁴¹¹ Das Systemrisiko definiert die Japanbank wie folgt : „...the risk that a problem at a financial institution such as settlement failure poses to the whole financial system through interdependencies of payments in the financial system.“, Bank of Japan, Jahresbericht 2002, S. 28

⁴¹² „The Lender of last resort function refers to the provision of central bank credit through loans and other means to prevent the materialization of system risk, the risk that a problem such as a financial institution’s settlement failure may cause disruptions to the nation’s payment and settlement system and to the financial system as a whole.“, Bank of Japan, a.a.O.(Anm. 401), S. 83

⁴¹³ Bank of Japan, Jahresbericht 2001, S. 78-79; Jahresbericht 2003, S. 42-43

Zur Minimierung des Risikos des Zusammenbruchs des Geldmarktes bietet die Funktion der Japanbank als letzter Kreditgeber ein wichtiges Sicherungsinstrument. Hiermit begründet sie auch die Übernahme dieser Funktion.⁴¹⁴

Der Eintritt des letzten Kreditgebers ist somit der letzte Anker zur Sicherung des Geldmarktes. Die Japanbank übt diese Funktion daher auch nur unter strenger Beachtung von vier Grundsätzen aus.⁴¹⁵ Die Liquiditätshilfe darf nur dazu dienen, die Ausdehnung eines aufgetretenen Risikos auf das gesamte Zahlungsverkehrssystem zu verhindern. Das Kreditangebot der Zentralbank muß die letzte verbliebene Handlungsmöglichkeit sein. Vor dem Eintritt der Zentralbank sollte geklärt werden, inwieweit der Vorstand und die Aktionäre des betroffenen Finanzinstitutes für diese Entwicklung verantwortlich gemacht werden können, um zu verhindern, daß die Kredite der Zentralbank dazu mißbraucht werden, ein bewußt eingegangenes Risiko („Moral Hazard“) zu finanzieren. Schließlich darf der Umfang des gewährten Kredits die Finanzausstattung der Zentralbank nicht nachhaltig beeinträchtigen.

(c) Die Wechselkurspolitik

In vielen Ländern gehört die Wechselkurspolitik wie in Japan zur Zuständigkeit des Finanzministeriums.⁴¹⁶ Art. 4 Nr. 47 und 48 FEG weist die Aufgaben der Planung eines Wechselkurssystemes, einschließlich der damit verbundenen völkerrechtlichen Devisenabkommen und die Stabilisierung der nationalen Währung dem Finanzministerium zu. Das Finanzministerium trägt damit für die Wechselkurspolitik wohl die letzte Verantwortung. Dennoch benötigt auch die Notenbank einen gewissen Handlungsspielraum, um die Wechselkurse zu beeinflussen. Denn die ständigen Wechselkursschwankungen, die durch wechselnde Kapitalströme ausgelöst

⁴¹⁴ Gemäß Art. 102 (Confirmation of Necessity of Measures Taken Against Financial Crisis) Paragraph 1 Einlagenversicherungsgesetz (Deposit Insurance Law) kann der Premierminister bestätigen, daß die Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzmarktes notwendig sind. Nach seiner Bestätigung werden die Maßnahmen ausgeführt. Gegebenenfalls darf die Japanbank auf Grund eines Beschlusses ihres Währungsrates auch als letzter Kreditgeber tätig werden.

⁴¹⁵ Bank of Japan, a.a.O.(Anm. 401), S. 99; Jahresbericht 2002, S. 32

⁴¹⁶ In der EWU gehört sie zu den Aufgaben des ECOFIN-Rates.

werden, beeinflussen auch die Geldmengen in den einzelnen Währungsgebieten und bergen damit auch Gefahren für die Preisstabilität.

Die erforderlichen Devisengeschäfte führt die Japanbank auf eigene Rechnung oder im Auftrage der Regierung, ausländischer Zentralbanken oder vergleichbarer Einrichtungen durch (Art. 40 Abs. 1 BJG). Die Devisengeschäfte der Japanbank dienen regelmäßig der Stabilisierung der nationalen Währung, gleichgültig ob sie diese auf eigene Rechnung ausführt oder im Auftrage der Regierung.⁴¹⁷

Die Befugnis der Japanbank, Devisengeschäfte als Agent der Regierung durchzuführen, ergibt sich aus Art. 36 BJG. Sie handelt dabei gemäß Art. 36 Abs. 1 BJG im Rahmen der einschlägigen Gesetze und Regelungen, insbesondere dem Gesetz über Wechsel und Außenhandel⁴¹⁸ sowie der Verordnung über die Wechselkontrolle.⁴¹⁹ Soweit die Japanbank Devisengeschäfte auf konkrete Weisungen des Finanzministeriums ausführt, besitzt sie dabei nur einen geringen Handlungsspielraum. Die Japanbank wickelt auch die weisungsgebundenen Devisengeschäfte über das besondere Konto für Devisenguthaben („Foreign Exchange Fund Special Account“ / FEFSA) nach den Weisungen des Finanzministeriums ab.⁴²⁰ Obwohl die Interventionen auf dem Devisenmarkt die Geldmenge und die Zinssätze der Yen-Währung beeinflussen, ist die Japanbank darüber hinaus nicht befugt, selbst auf den Devisenmärkten zu handeln.

Gemäß Art. 40 Abs. 1 Satz 2 BJG kann die Japanbank ausländische Währungen auch als Agent ausländischer Zentralbanken und internationaler Institutionen kaufen und verkaufen, mit denen sie zusammenarbeitet, z.B. IWF und BIZ. Soweit die Japanbank Devisengeschäfte im Rahmen internationaler Kooperationen durchführt, die das Finanzministerium abgeschlossen hat, benötigt sie einen Auftrag oder eine

⁴¹⁷ „The Bank of Japan, when necessary, may buy and sell foreign exchange on its own account or as an agent of the government, in accordance with the provisions in Article 36 Paragraph 1.....“(Art. 40 Abs. 1 BJG) ; „The Bank of Japan.....and also performs many kinds of operations and services on behalf of the Japanese government including intervention in the foreign exchange market.“, Bank of Japan, a.a.O. (Anm. 401), S. 147; Bank of Japan, Jahresbericht 2004, S. 66

⁴¹⁸ Foreign exchange and foreign trade control law (geändert 1997)

⁴¹⁹ Foreign exchange control cabinet order (Cabinet order Nr. 260, geändert 1997)

⁴²⁰ Bank of Japan, a.a.O.(Anm. 401), S. 153

Genehmigung des Finanzministeriums. Diese Geschäfte umfassen gemäß Art. 41 BJK die Annahme von Einlagen, den Kauf und Verkauf von Staatsanleihen (JGB) gegen Einlagen, die Annahme von Wertsachen, handelbarer Wertpapiere und die Verwahrung anderer Gegenstände. Dabei bleibt ihr wie bei den oben erwähnten Devisengeschäften nur ein enger Handlungsspielraum.

Außerdem kann die Japanbank gem. Art. 42 BJK im Rahmen der Zusammenarbeit mit ausländischen Zentralbanken und internationalen Finanzeinrichtungen auf Ersuchen oder mit Genehmigung des Finanzministeriums Darlehensansprüche gegen ausländische Zentralbanken erwerben, die von der Bank für den internationalen Zahlungsausgleich gehalten werden, und Darlehen für ausländische Zentralbanken und internationale Institutionen bereitstellen.

(d) Die Aufsicht über Kredit- und Finanzinstitute

Die Aufsicht über Kredit- und Finanzinstitute übte bis 1998 das Finanzministerium aus. Im Zuge einer Gesetzesreform übertrug die Regierung die Aufsicht einer neu geschaffenen unabhängigen Organisation, der Finanzdienstleistungsaufsicht (Financial Services Agency / FSA). Die Bankenaufsicht durch das Finanzministerium ergänzte vor der Reform die Überprüfung der Banken vor Ort („On-site Examination“ / „*kousa*“) durch die Japanbank. Seit der Reform im Juli 2000 gehört die Bankenaufsicht zu den Aufgaben der Finanzdienstleistungsaufsicht, in welche die Banken-, Wertpapier- und Versicherungsaufsichtsbehörde (Financial Supervisory Agency) sowie die Finanzsystemplanungsbehörde (Financial System Planning Bureau) des Finanzministeriums eingegliedert sind.⁴²¹ Das Recht zur Überprüfung der Banken vor Ort („On-site Examination“) hat die Japanbank behalten.

⁴²¹ Vor der Reform war die Finanzsystemplanungsbehörde (Financial System Planning Bureau) des Finanzministeriums für die Anregung und Formulierung der Bestimmungen über das Finanzmarktsystem zuständig. Im Gegensatz dazu führte die Banken-, Wertpapier- und Versicherungsaufsichtsbehörde (Financial Supervisory Agency) nur die Aufsicht über die Finanzinstitute nach der von der Finanzsystemplanungsbehörde formulierten Politik, siehe van Rixtel, a.a.O.(Anm. 383), S. 243-247

Das Recht der FSA zur Bankenaufsicht und die „On-site Examination“ durch die Japanbank unterscheiden sich rechtlich erheblich. Das Aufsichtsrecht übt die FSA gemäß Art. 24 und 25 Bankgesetz aufgrund hoheitlicher Gewalt aus. Die Aufsichtstätigkeit der Japanbank beruht dagegen gemäß Art. 44 BJK auf einer Vereinbarung über die „On-site examination“ zwischen der Japanbank und den Bankeninstituten,⁴²² die ein Konto bei der Japanbank unterhalten. Durch diese Vereinbarung verpflichtet sich die Japanbank, die beabsichtigte Überprüfung der Bank mindestens einen Monat vorher anzukündigen und dabei neben dem Datum und dem Ort auch den Gegenstand der Überprüfung und das anzuwendende Verfahren mitzuteilen. Die Banken müssen sich mit der Überprüfung einverstanden erklären. Das Verfahren und damit auch die Rechtsnatur der „On-site Examination“ unterscheiden sich daher wesentlich von der hoheitlichen Bankenaufsicht durch die FSA.

Denn die Rechtsgrundlage der „On-site examination“ ist ein Vertrag zwischen der Japanbank und einzelnen Kreditinstituten über die Eröffnung eines Kontos bei der Japanbank. Es ist aber fraglich, ob die vertraglich vereinbarte Pflicht der Banken, die Überprüfung zu dulden, deshalb schon als privatrechtliche Verpflichtung anzusehen ist. Die Japanbank schließt diesen Vertrag zwar nur auf ausdrücklichen Wunsch ihrer Vertragspartner ab. Diese sind aber aus Rechtsgründen auf ein derartiges Konto angewiesen, weil ihre Bankgeschäfte nur auf diesem Wege abgerechnet werden können. Die Japanbank behält sich auch das Recht vor, den Kontovertrag bei vertragswidrigem Verhalten jederzeit zu kündigen.⁴²³ Obwohl der Kontovertrag überwiegend privatrechtliche Züge aufweist, ist die darauf beruhende Verpflichtung der Kreditinstitute, ihre genaue Überprüfung zu dulden, aus tatsächlichen Gründen zwingend. Im Unterschied zu dem hoheitlichen Rechtsverhältnis zwischen der FSA

⁴²² Nach dem Stand von Ende März 2004 hatte die Japanbank „On-site examinations“ mit 565 Bankinstituten vereinbart einschließlich 42 Wertpapierinstituten., Bank of Japan, Jahresbericht 2004, S. 39

⁴²³ § 13 Abs. 3 des Vertrages über die „On-site examination“ vom 27. Sep. 2000 (Den Vertragsinhalt schreibt der Währungsrat vor) weist darauf hin, daß die Ablehnung der „On-site examination“ die Kündigung des Konto-Vertrages und anderer Verträge nicht verhindert.

und den einzelnen Banken können diese aber verlangen, daß der Kontovertrag mit der Japanbank an veränderte Verhältnisse angepaßt wird.⁴²⁴

FSA kann gegen Banken, die sich der Bankenaufsicht widersetzen und die verlangten Informationen nicht erteilen, gemäß Art. 63 Bankgesetz eine Geldbuße verhängen. Die Japanbank besitzt keine entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten, wenn ein Bankinstitut die angekündigte „On-site examination“ ohne zureichende Gründe ablehnt. Sie kann aber die Namen der Banken bekanntgeben, die sich der Überprüfung entziehen. Diese Bekanntmachung schadet dem Ruf der Bank. Diese Tatsache verleiht den Prüfungsanfragen der Japanbank den erforderlichen Nachdruck. Bevor die Japanbank den Namen der Bank veröffentlicht, muß sie dieser mehrere Ausweichtermine angeboten haben.⁴²⁵ Außerdem können die Bankinstitute bei dem zuständigen Gericht in Tokyo um Rechtsschutz nachsuchen.⁴²⁶ Die Aufsicht der FSA bezieht sich auf Rechtsverstöße der Banken, während sich die „On-site examination“ der Japanbank auf die Zusammensetzung des Portfolios und die Geschäftsführung erstreckt. Denn die Aufsicht der FSA beschränkt sich auf die Rechtsaufsicht, während die vorbeugende Überprüfung durch die Japanbank die Fachaufsicht, z.B. die Qualität des Risikomanagements, umfaßt.

Die Japanbank muß bei ihrer Überprüfung gemäß Art. 44 Abs. 2 BJK die Verwaltungsbelastung berücksichtigen, die den betroffenen Bankinstituten durch die Überprüfung entsteht. Die Prüfungstätigkeit sollte sich daher auf das unbedingt notwendige Maß beschränken, das für ihre Geldpolitik und die Sicherung des Zahlungsverkehrs erforderlich ist.

Denn die Aufsichtstätigkeit der Japanbank dient der Absicherung kurzfristiger Kreditangebote an Kreditinstitute (Art. 37 BJK), wenn der Zahlungsverkehr durch eine unerwartete Knappheit an Zahlungsmitteln behindert wird, die durch Unfälle, Softwareprobleme oder ähnliche Vorkommnisse ausgelöst wurde. Ferner dienen sie

⁴²⁴ § 17 des Vertrages über die „On-site examination“

⁴²⁵ § 13 Abs. 2 des Vertrages über die „On-site examination“

⁴²⁶ § 16 des Vertrages über die „On-site examination“ bestimmt das Landgericht Tokyo zum zuständigen Gericht für Rechtsstreitigkeiten aus Anlaß der „On-site examination“ zwischen der Japanbank und einzelnen Bankeninstituten.

der Abwicklung von Geschäften zur Erhaltung eines ordentlichen Finanzsystems (Art. 38 BJK) und Geschäften zur reibungslosen Übertragung von Einlagen zwischen Finanzinstituten (Art. 39 BJK). Daneben überwacht die Japanbank die Banken und Geldmärkte durch die Auswertung der elektronischen Aufzeichnungen von Geschäftsvorfällen („Off-site monitoring“). Diese Informationen sind wichtige Grundlagen für die Politik der Japanbank zur Stabilisierung der Geldmärkte und ihre Funktion als letzter Kreditgeber.⁴²⁷

Die Japanbank soll dem Beauftragten der FSA gemäß Art. 44 Abs. 3 BJK die Ergebnisse ihrer „On-site examination“ und andere Informationen überlassen, wenn er sie darum bittet, oder die Prüfungsergebnisse zur Einsicht durch die FSA bereithalten. Es ist bisher nicht geklärt, ob die Japanbank verpflichtet ist, die Ergebnisse ihrer vorbeugenden Untersuchungen der FSA zu überlassen, wenn diese sie darum ersucht. Die Formulierung in Art. 44 Abs. 3 BJK : „ may submit..“ mit der Wortbedeutung : „mag, kann, darf“ spricht dafür, dass sie nicht gezwungen ist, diese Informationen zu erteilen.⁴²⁸ Sie wird die Entscheidung daher im Einzelfalle nach pflichtgemäßem Ermessen treffen und dabei berücksichtigen, daß der Informationsaustausch der Abstimmung der Bankenaufsicht dient. Er bringt ferner den Vorteil mit sich, daß die Bankinstitute durch die wiederholte Prüfung derselben Sachverhalte nicht doppelt belastet werden.

4) Die Unabhängigkeit der Japanbank

Der vielfach belegte Zusammenhang zwischen der Unabhängigkeit einer Notenbank und der Geldwertstabilität wurde bereits wiederholt dargestellt. In Japan blieb die Preissteigerungsrate im Waren- und Dienstleistungsverkehr nach dem Kriege relativ niedrig, obwohl die Japanbank vor der Änderung des

⁴²⁷ Yoshikuni, The Japanese Financial System in the New Environment, Economic & Financial Review (Summer 2001, Vol. 8, Deutsche Bundesbank), S. 64; Bank of Japan, Jahresbericht 2001, S. 80

⁴²⁸ „At the request of the Commissioner of the Financial Supervision Agency, the Bank may submit the results of on-site examinations or other information to the Commissioner, or provide them for his staff for their perusal.“ (Art. 44 Abs. 3 BJK)

Japanbankgesetzes im Jahre 1998 keinen hohen Grad an Unabhängigkeit besaß. Daraus könnte man den Schluß ableiten, daß sich die fehlende Unabhängigkeit nicht nennenswert auf die Inflationsrate ausgewirkt hätte. Tatsächlich hat die starke Ausweitung der Geldmenge in Japan zu einer Blase („Bubble“) bei den Vermögenspreisen geführt, insbesondere bei den Immobilienpreisen. Diese Preisblase auf dem Immobilienmarkt hat zu einer Fehlallokation der Kapitalströme geführt und die Entwicklung der übrigen Wirtschaft stark beeinträchtigt.

Das Ausmaß der tatsächlichen Unabhängigkeit der Japanbank kann am besten anhand ihrer rechtlichen Stellung gegenüber dem Finanzministerium beurteilt werden. Die Unabhängigkeit der Japanbank ist durch Art. 3 und 5 Abs. 2 BJG gegenüber der früheren Rechtslage gestärkt worden. Ihr Handlungsspielraum gegenüber dem Finanzministerium hat sich durch Neufassung des Gesetzes aber nicht wesentlich erweitert.⁴²⁹ Denn auch im neuen BJG finden sich Relikte der Rechtsauffassungen aus dem BJG 1942. Die Reformen des Finanzwesens nach dem Kriege haben zwar zur Einrichtung des Rates der Japanbank als Beschlußorgan geführt, aber Einmischungen von außen wie den Genehmigungsvorbehalt des Finanzministeriums nicht konsequent ausgeschlossen. So muß die Japanbank das Finanzministerium bei allen wichtigen Entscheidungen einbinden. Außerdem verpflichtet sie das BJG ausdrücklich, das Einvernehmen mit den wirtschaftspolitischen Vorstellungen der Regierung zu suchen (Art. 4 BJG).

(a) Die rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit der Japanbank

Die rechtliche Stellung der Japanbank regelt nur das BJG, das keinen Verfassungsrang hat. Die Japanbank besitzt danach die Rechtsform einer selbständigen juristischen Person des öffentlichen Rechts (Art. 6 BJG). Das Gesetz gibt der Japanbank weder den Status eines öffentlich-rechtlichen Kreditinstitutes mit

⁴²⁹ Ähnlich Cargill, *The Bank of Japan and Federal Reserve : An Essay on Central Bank Independence*, in Hoover/Sheffrin (Hrsg.), *Monetarism and the Methodology of Economics*, 1995, S. 206

dem gesetzlichen Auftrag, die staatliche Geldpolitik mit hoheitlichen Befugnissen umzusetzen noch den Status einer Körperschaft des Privatrechts. Die Japanbank ist als juristische Person des öffentlichen Rechts im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse und Ermächtigungen berechtigt, hoheitliche Einzelanweisungen zu erteilen und allgemeinverbindliche Normen zu erlassen sowie privatrechtliche Verträge über Offenmarktgeschäfte mit anderen Marktteilnehmern abzuschließen. Die Rechtsfolgen und die Haftungstatbestände richten sich nach dem jeweiligen Rechtsgebiet.

Der notwendige Umfang der Unabhängigkeit der Japanbank richtet sich nach ihrem gesetzlichen Auftrag. Dazu gehören nach Art. 1 Abs. 1 BJG die Ausgabe von Banknoten sowie die Kontrolle des Geldumlaufes und die Überwachung des Außenwertes der nationalen Währung. Hinzu kommt nach Art. 1 Abs. 2 BJG die Einrichtung und Sicherung eines reibungslosen Zahlungsverkehrs zwischen Finanzinstituten und die Erhaltung eines geordneten Finanzwesens.

Die Kontrolle des Geldumlaufes und des Außenwertes der Währung sollen gemäß Art. 2 BJG dem Ziel dienen, die Preisstabilität zu erhalten und eine stetige Wirtschaftsentwicklung zu unterstützen. Art. 3 BJG verlangt, daß die Unabhängigkeit der Japanbank bei der Erfüllung dieser Aufgaben zu achten sei. Art. 5 Abs. 2 BJG bekräftigt zudem, daß die Japanbank bei den Bankgeschäften unabhängig sein soll, die ihren gesetzlichen Zielen dienen.

Diese Unabhängigkeit ist freilich nicht unbegrenzt. Art. 4 BJG⁴³⁰ stellt bereits klar, daß die Geldpolitik der Japanbank Bestandteil der Wirtschaftspolitik der Regierung sei. Die Japanbank müsse daher stets enge Verbindungen zur Regierung unterhalten und ihre Überlegungen mit ihr austauschen, so daß die Geldpolitik und die grundlegenden Auffassungen der Regierung über ihre Wirtschaftspolitik einschließlich der zugrunde liegenden Überlegungen miteinander harmonisieren

⁴³⁰ „In recognition of the fact that currency and monetary control is a component of overall economic policy, the Bank of Japan shall always maintain close contact with the government and exchange views sufficiently, so that its currency and monetary control and the basic stance of the government's economic policy shall be mutually harmonious.“

würden.

Es ist fraglich, ob Art. 2 oder Art. 4 BJK der Vorrang zukommt. Art. 2 BJK stellt das Ziel der Preisstabilität in den Mittelpunkt der Aufgaben der Japanbank, durch die sie zu einer gesunden Entwicklung der Wirtschaft beitragen solle.⁴³¹ Die Verantwortungen sind aber geteilt. Denn das Finanzministerium ist für die Finanzpolitik in der gesamten Volkswirtschaft verantwortlich. Die Japanbank und das Finanzministerium streben in verschiedenen Politikbereichen mit unterschiedlichen Methoden das gleiche Ziel an, eine stetige und ausgewogene Entwicklung der Volkswirtschaft zu fördern. Das Handlungsziel der Preisstabilität darf daher nicht aufgegeben⁴³² und der Preis der angestrebten Übereinstimmung werden.

Der Rat der Japanbank hat nach Art. 15 BJK die Befugnis, die Regeln und Verfahren zur Kontrolle und Steuerung des Geldmarktes selbständig zu bestimmen und zu ändern. Hierzu gehören auch die Vorgaben („Guidelines“) für die Geschäftsbedingungen auf dem Geldmarkt, nach denen die Bank die Offenmarktgeschäfte abwickelt (Art. 15 Abs. 1 Nr. 4 und 5 BJK). Die „Guidelines“ entsprechen nach ihrer Rechtsnatur den Leitlinien nach Art. 12.1 ESZB-Satzung. Denn sie sind nur für die nachgeordneten Einrichtungen der Japanbank verbindlich, entfalten aber keine unmittelbare rechtliche Außenwirkung. Dies gilt auch für die zugrunde liegende Beurteilung der Entwicklung der Geldmärkte (Art. 15 Abs. 1 Nr. 6 BJK). Sie setzt keinen rechtsförmlichen Entscheidungsprozeß voraus. Für das Direktorium besitzen diese Vorgaben aber den Charakter verbindlicher Weisungen. Der Rat ist ferner befugt, die Satzung der Japanbank zu ändern sowie die eigene Geschäftsordnung und die schriftlichen

⁴³¹ Die Japanbank erklärt selbst auch, daß die Preisstabilität eine Voraussetzung für die ausgewogene Entwicklung der Volkswirtschaft sei : „The Bank believes that price stability is a prerequisite for stability in our daily lives and for realizing sustainable and balanced economic growth.“, <http://www.boj.or.jp/en/about/basic/gaiyo/mission.htm>

⁴³² Ihre verfassungsrechtliche Grundlage findet die Preisstabilität als vorrangiges Ziel der Japanbank in Art. 29 der japanischen Verfassung, der die Vermögensrechte der Bürger gewährleistet. Die Inflation greift die Vermögenswerte wie eine Steuer an. Ihre Bekämpfung ist eine staatliche Aufgabe, denn sie dient dazu, das Grundrecht seiner Bürger auf Erhaltung ihrer Vermögenswerte zu schützen., Bank of Japan (Institute for Monetary and Economic Studies), Eine öffentlich-rechtliche Studie über die Rechtsnatur der Organisation der Japanbank und ihres Managements, Zeitschrift für Studien über Währung und Wirtschaft, 9. 2000, S. 39

Geschäftsweisungen über die Durchführung bestimmter Geschäfte (Art. 15 Abs. 2 Nr. 7 und 14 BJG).

Der umfassende Katalog der einzelnen Befugnisse stärkt die rechtliche Unabhängigkeit der Japanbank. Art. 59 BJG verlangt zwar, daß die Japanbank Änderungen ihrer Organisationsstruktur und sonstige Regelungen unverzüglich dem Finanzminister vorlegt. Dieser Vorbehalt beschränkt sich aber auf Sachverhalte, die in diesem Gesetz nicht ausdrücklich beschrieben sind. Es genügt daher, daß der Rat seine Beschlüsse über diese Angelegenheiten unverzüglich veröffentlicht.

(b) Die persönliche Unabhängigkeit der Leitungsorgane der Japanbank

Die persönliche Unabhängigkeit der Leitungorgane der Japanbank wird durch die Kontrollrechte des Parlaments und die Einflußnahmen des Finanzministers beschränkt. Die Informations- und Kontrollrechte des Parlaments stärken aber in Wirklichkeit die Unabhängigkeit der Leitungorgane gegenüber der Regierung. Das Parlament könnte seine Kontrollrechte beispielsweise durch die Anhörung des Kandidaten ausüben, den das Kabinett für das Amt des Präsidenten der Japanbank benannt hat. Zu spürbaren Beschränkungen führen dagegen die engeren oder weiteren Lenkungsmaßnahmen des Finanzministeriums.

a) Der Rat

Der Rat der Japanbank entscheidet als das alleinige Beschlußorgan der Bank über ihre Geldpolitik und die Instrumente, mit denen sie umgesetzt werden soll. Die Rechtsgrundlagen für die Einrichtung des Rates und seinen Auftrag finden sich in Art. 14 BJG. Dieser Bestimmung ist in Verbindung mit Art. 3 und 5 Abs. 2 BJG zu entnehmen, daß der Rat bei seinen Entscheidungen unabhängig sein soll. Dies setzt die persönliche Unabhängigkeit seiner Mitglieder voraus.

Die Mitglieder des Rates bestellt das Kabinett, vorbehaltlich der Zustimmung des

‘House of Representatives’ und des ‘House of Councillors’. Die Beteiligung des Parlaments besitzt besondere Bedeutung. Denn das Parlament kontrolliert die Regierung und überprüft deren Personalentscheidungen. Seine Beteiligung vermindert den Anreiz für die Regierung, die Mitglieder des Rates nur unter ihren Anhängern auszuwählen. Das Mitspracherecht des Parlaments schützt daher die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Rates.

Die Amtszeit der Mitglieder des Rates beträgt fünf Jahre. Ihre Wiedererennung ist zulässig (Art. 24 BJK). Die längere Amtszeit ist eine der Voraussetzungen für eine langfristig angelegte und verfolgte Geldpolitik.

In einer parlamentarischen Demokratie wählt das Parlament den Premierminister, der anschließend sein Kabinett zusammenstellt. Größere politische Veränderungen ergeben sich im Gegensatz zu einem Präsidialsystem nur aus den Parlamentswahlen. In Anbetracht der kurzen Wahlperiode des Parlaments (‘House of Representatives’) von nur 4 Jahren ist die Amtszeit der Mitglieder des Rates der Japanbank von 5 Jahren nicht lang genug, um auszuschließen, daß sie von der jeweiligen Regierung politisch abhängig werden.

Das Kabinett darf die Mitglieder des Rates der Japanbank nur dann allein ernennen, wenn ihre Amtszeiten einschließlich der des Präsidenten und der Vizepräsidenten ablaufen sind oder diese Ämter aus sonstigen Gründen frei geworden sind und es unmöglich ist, eine Einigung beider Häuser herbeizuführen, weil das Parlament nicht tagt oder das ‘House of Representatives’ aufgelöst ist. Die Entscheidung des Kabinetts müssen jedoch beide Häuser in ihrer ersten Sitzung nach der Ernennung „ex post“ bestätigen. Wenn das Kabinett es unterläßt, die nachträgliche parlamentarische Zustimmung zu erholen, muß es die von ihm bestellten Mitglieder des Rates sofort wieder entlassen (Art. 23 Abs. 6 BJK). Dies gebietet der Respekt vor dem Parlament, dem der Währungsrat und die Japanbank für ihre Geldpolitik verantwortlich sind.

Die Mitglieder des Rates soll das Kabinett aus dem Kreis der Personen vorschlagen, die eine sachspezifische akademische Ausbildung und Erfahrung

besitzen oder berufserfahrene Führungskräfte der Wirtschaft und des Finanzwesens sind (Art. 23 Abs. 2 BJK). Die geforderte Qualifikation der Mitglieder des Rates soll verhindern, daß Personen Mitglieder des Rates werden, die von einzelnen Parteien abhängig sind. Für den Präsidenten der Japanbank und die Vizepräsidenten gelten diese Anforderungen nicht.

Während der Premierminister die Minister nach freier Entscheidung entlassen kann,⁴³³ dürfen die Mitglieder des Bankrates einschließlich des Präsidenten der Japanbank gegen ihren Willen nur unter bestimmten Voraussetzungen aus dem Amt entfernt werden. Die Mitglieder des Rates können ohne Zustimmung beider Häuser des Parlaments vor Ablauf ihrer Amtszeit gegen ihren Willen entlassen werden, wenn sie sich als unfähig oder untauglich erwiesen haben, wenn gegen sie ein gerichtliches Insolvenzverfahren eröffnet worden ist, wenn sie wegen Verstoßes gegen das BJK bestraft worden sind oder wenn sie zu einer Freiheitsstrafe oder einer schwereren Strafe verurteilt worden sind (Art. 25 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 BJK). Das Kabinett oder der Finanzminister prüft, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die vorzeitige Entlassung gemäß Art. 25 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 BJK vorliegen und trifft die Entscheidung.⁴³⁴

Der Rat berät die anstehenden Entscheidungen der Geldpolitik und beschließt sie mit einfacher Mehrheit der anwesenden Mitglieder. Jedes anwesende Mitglied hat eine Stimme (Art. 18 Abs. 2 BJK). Die Vizepräsidenten sind unabhängige und gleichberechtigte Mitglieder des Rates, obwohl sie dem Präsidenten in der Hierarchie der Japanbank nachgeordnet sind (Art. 16 Abs. 2 BJK).

Um die Unabhängigkeit der Mitglieder des Rates zu bewahren (Art. 26 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 BJK), verbietet ihnen das BJK, für das Parlament zu kandidieren, sich politisch zu engagieren oder einer nicht ausdrücklich genehmigten Erwerbstätigkeit

⁴³³ Art. 68 Abs. 2 der japanischen Verfassung bestimmt : „The Prime Minister may remove the Ministers of State as he chooses.“

⁴³⁴ Art. 25 Abs. 1 BJK regelt die Voraussetzungen für die Amtsenthebung : „(1) an executive receives a ruling of commencement of bankruptcy proceedings; (2) an executive receives penalties under this law; (3) an executive is sentenced to imprisonment or given heavier punishment; (4) an executive is deemed incapable of carrying out his or her duties by the Board, because of physical or mental disorders.“

nachzugehen. Kandidiert ein Mitglied des Rates ungeachtet dieses Verbotes für ein öffentliches Wahlamt, so gilt dieses Verhalten als Verzicht auf sein Amt bei der Japanbank (Art. 26 Abs. 2 BJK).

b) Das Direktorium

Das Direktorium besteht aus dem Präsidenten der Japanbank, zwei Vizepräsidenten und bis zu sechs ausführenden Direktoren.⁴³⁵ Diese werden nur für einzelne Beratungen herangezogen und nach Aufwand bezahlt. Der Präsident und die Vizepräsidenten sind gleichzeitig Mitglieder des Rates und des Direktoriums. Ihre persönliche Unabhängigkeit gewährleistet bereits ihre Mitgliedschaft im Rat. Die traditionell enge Verbindung zwischen dem Finanzministerium und der Japanbank führt aber dazu, daß immer wieder hochrangige Mitarbeiter des Finanzministeriums zu Präsidenten oder Vizepräsidenten ernannt werden. In diesen Fällen ist es fraglich, ob ihre persönliche Unabhängigkeit durch eine längere Amtszeit gewährleistet werden kann und inwieweit sie bereit und in der Lage sind, sich Einflußnahmen aus dem Finanzministerium zu entziehen.

Die Direktoren ernannt nicht der Präsident der Japanbank, sondern der Finanzminister auf Empfehlung des Rates (Art. 23 Abs. 4 BJK). Die Wiederernennung ist zulässig (Art. 24 Abs. 2 BJK). Der Finanzminister übt auf die Auswahl der Direktoren erheblichen Einfluß aus.

Der Finanzminister kann einen Direktor entlassen, wenn er sich nach Maßgabe des Art. 25 Abs. 1 BJK als ungeeignet erwiesen hat. Außerdem kann er ihn entlassen, wenn der Rat seine Entlassung beantragt (Art. 25 Abs. 3 BJK).

(c) Die finanzielle Unabhängigkeit der Japanbank

⁴³⁵ Der Präsidenten der Japanbank weist jedem Direktor ein eigenes Referat zu : 1) monetary affair department, financial market department 2) research and statistics department, public relations department 3) financial systems department, bank examination and surveillance department, 4) international department 5) currency issue department, operations department, information system service department, personnel and cooperate affair department, administration department, 6) chief of Osaka branch.

Die finanzielle Unabhängigkeit der Japanbank ist wie auch bei anderen Notenbanken eine wichtige Voraussetzung für die Absicherung ihrer unabhängigen Geldpolitik. Das Kapital der Japanbank beträgt 100 Millionen japanische Yen.⁴³⁶ Die Summe bringen die Regierung und private Investoren auf.⁴³⁷ Der Anteil der Regierung muß mindestens 55 Millionen Yen (etwa 55%)⁴³⁸ betragen. Es wäre daher von Rechts wegen zulässig, daß sich die Regierung gegenüber der Japanbank auf ihre Rechte als Aktionär beruft. Die überwiegende Meinung vertritt aber die Auffassung, daß sich die Regierung nicht in die Geldpolitik der Bank einmischen dürfe, da sie sonst deren Unabhängigkeit beeinträchtigt. Ihre Rechte beschränken sich daher auf ihren Anteil am Gewinn und am Vermögen der Bank im Falle ihrer Liquidation.⁴³⁹

Das Geschäftsjahr der Japanbank beginnt am 1. April und endet am 31. März des folgenden Jahres (Art. 50 BJK). Das Budget der geplanten laufenden Ausgaben ohne die Aufwendungen für die Durchführung der Geldpolitik muß die Bank dem Finanzminister zur Genehmigung vorlegen (Art. 51 Abs. 1 BJK). Die Bedeutung der finanziellen Unabhängigkeit ergibt sich ohne weiteres aus der Überlegung, daß die Verpflichtung, bestimmte Ausgaben genehmigen zu lassen, Einflußnahmen auf die Durchführung der Geldpolitik ermöglichen würden. Denn das Genehmigungsrecht des Finanzministers würde sich nicht nur auf die Entscheidungen über konkrete Ausgaben auswirken, sondern mindestens mittelbar auch die Unabhängigkeit der handelnden Personen beeinträchtigen. Der Genehmigungsvorbehalt des Finanzministers ist aus dem BJK 1942 übernommen worden. Damals diente die Notenbankpolitik auch dem Zweck, die Kriegsausgaben zu finanzieren. Das geltende BJK hat den Genehmigungsvorbehalt übernommen, obwohl diese Aufgabe entfallen ist.⁴⁴⁰ Um den finanziellen Handlungsspielraum der Japanbank zu erhalten und ein

⁴³⁶ Nach dem Wechselkurs des Yen gegenüber dem US-Dollar am 10. Mai 2005 (105,73 Yen v. 1 Dollar) entspricht dies etwa 9.458.500,83 US-Dollar. Die Beteiligung hat daher nurmehr symbolische Bedeutung.

⁴³⁷ Cargill, a.a.O.(Anm. 429), S. 204

⁴³⁸ Bank of Japan, Jahresbericht 2004, S. 108

⁴³⁹ Bank of Japan (Institute for Monetary and Economic Studies), a.a.O.(Anm. 432), S. 53-54; Bank of Japan, Jahresbericht 2004, S. 106-107

⁴⁴⁰ Miller, Decision-Making at the Bank of Japan, Law and Policy in International Business (The

ausgewogenes Gleichgewicht zwischen der Japanbank und dem Finanzministerium herzustellen, sollte der Genehmigungsvorbehalt des Finanzministeriums in ein Anhörungsrecht umgewandelt werden. In Streitfällen könnte die Entscheidung dem parlamentarischen Ausschuß für Wirtschaft und Währung übertragen werden.

Art. 51. Abs. 2 und 3 BJG erschweren es aber dem Finanzminister, die Genehmigung aus unzureichenden Gründen zu versagen. Wenn der Finanzminister Ausgaben für unangemessen hält und sie deshalb nicht genehmigen will, so ist er verpflichtet, die Japanbank sofort zu unterrichten und die Entscheidung zu begründen. Außerdem muß er sie veröffentlichen und dabei die Einzelheiten des Budgets und die Gründe seiner Ablehnung darlegen (Art. 51 Abs. 2 BJG). Die Japanbank kann ihre abweichende Auffassung ebenfalls darlegen und bekanntgeben.

Die Japanbank muß dem Finanzminister gemäß Art. 52 Abs. 1 BJG halbjährlich ihren Rechnungsabschluß vorlegen, bestehend aus der Inventur, der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung. Die Abrechnungszeiträume umfassen die Monate April bis Sep. und Okt. bis März. Der Rechnungsabschluß mit dem Prüfungsbericht des Abschlußprüfers muß dem Finanzminister spätestens zwei Monate nach Ablauf des Abrechnungszeitraumes zur Genehmigung vorliegen. Die Überprüfung ihres Halbjahresabschlusses kann die Unabhängigkeit der Japanbank ebenso beeinträchtigen wie die verlangte Genehmigung des Budgets.

Die Japanbank ist gemäß Art. 52 BJG ohnedies verpflichtet, den Halbjahresabschluß und den Jahresabschluß mit den Stellungnahmen der Abschlußprüfer dem Finanzminister vorzulegen und sie nach dessen Genehmigung zu veröffentlichen.

Ergeben sich für die Prüfer Anhaltspunkte für den Verdacht, daß die Japanbank oder einer ihrer Mitarbeiter gegen das BJG oder sonstige Gesetze, Verordnungen oder Satzungen verstoßen haben könnten, so kann der Finanzminister oder der Premierminister eine Überprüfung dieser Vorgänge durch die Innenrevision und die

Vorlage ihres Abschlußberichts verlangen (Art. 57 Abs. 1 BJG⁴⁴¹). Die Prüfer sind verpflichtet, ihre Untersuchungen rasch vorzunehmen und ihren Bericht dem Finanzminister oder dem Premierminister sowie dem Rat vorzulegen (Art. 57 Abs. 2 BJG). Das Weisungsrecht des Finanzministers gegenüber den Prüfern greift in die Organisationsstruktur der Japanbank ein und könnte ihre finanzielle und funktionelle Unabhängigkeit beeinträchtigen. Denn die Prüfer sind Mitarbeiter der Japanbank im Bereich der hochsensiblen Innenkontrolle der Bank. Es würde daher genügen, wenn die Prüfer die Ergebnisse ihrer Untersuchungen dem Rat vorlegen würden und dieser gegebenenfalls dem Finanzminister berichten müßte. Der Finanzminister oder der Premierminister können bereits gemäß Art. 56 BJG die Berichtigung gesetzeswidriger Verhaltensweisen verlangen und einen Bericht über die ergriffenen Maßnahmen anfordern. Dieses Recht reicht für die Rechtsaufsicht des Finanzministers oder des Premierministers gegenüber der Japanbank vollständig aus. Ferner ist zu berücksichtigen, daß das Kabinett die Prüfer selbst ernennt und damit ausreichend Gelegenheit hat, sich von ihrer Eignung zu überzeugen (Art. 23 Abs. 3 BJG). Der Finanzminister ist zudem berechtigt, die Prüfer zu entlassen (Art. 25 Abs. 2 BJG). Die zusätzliche gesetzliche Befugnis, auf die Arbeitsweise der Prüfer einzuwirken, könnte daher die Unabhängigkeit der Japanbank in bedenklicher Weise beeinträchtigen.⁴⁴²

Große Bedeutung für die Unabhängigkeit besitzt auch die Finanzausstattung der Japanbank. Denn wenn sie schon durch ihr Vermögenslage gehindert wäre, eine stabilitätsorientierte Geldpolitik zu verfolgen oder sogar die Gefahr bestünde, sich zu überschulden, könnte sie ihre Aufgaben als Notenbank nicht mehr sachgerecht erfüllen. Sie wäre auf die finanzielle Unterstützung durch die Regierung angewiesen und würde schon hierdurch ihre Unabhängigkeit einbüßen. Aus diesen Gründen muß ihr die freie Entscheidung über die Auswahl und den Umfang der einzusetzenden geldpolitischen Instrumente durch eine stabile Finanzausstattung erhalten bleiben.⁴⁴³ /

⁴⁴¹ „Inspection at the request of the Minister of Finance or the Prime Minister“

⁴⁴² Siehe Miller, a.a.O.(Anm. 440), S. 18

⁴⁴³ Die Auswahl der geschäftlichen Instrumente trifft der Rat der Japanbank.

(d) Die funktionelle Unabhängigkeit der Japanbank

Die bereits erwähnte enge personelle Verflechtung zwischen dem Finanzministerium und der Japanbank wird durch die übliche Ernennung hochrangiger Mitarbeiter des Finanzministeriums zu Präsidenten, Vizepräsidenten und Buchprüfern aufrechterhalten. Hierdurch und durch die gesetzlichen Einflußmöglichkeiten des Finanzministeriums bestehen zwischen beiden Behörden ständige formlose Beziehungen, welche die funktionelle Unabhängigkeit der Japanbank zusätzlich gefährden. Denn informelle Kommunikationswege eröffnen Einflußmöglichkeiten, die sich schwer abwehren und überwachen lassen.

a) Die Rechtsgrundlage der funktionellen Unabhängigkeit der Japanbank

Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Japanbank fordert, daß (jedermann) die Unabhängigkeit der Japanbank bei ihrer Geldpolitik achten müsse. Zu diesem Kernbereich, in dem sie unabhängig bleiben soll, gehören demnach alle Entscheidungen der Japanbank über ihre Geldpolitik und deren Umsetzung. Unabhängige Entscheidungen können aber nur Personen treffen, die selbst frei und unabhängig sind. Diese persönliche Unabhängigkeit umfaßt alle Bereiche des Daseins, die sich auf die Entscheidungsfindung auswirken können.

Einen freien Handlungsspielraum eröffnen Art. 1 und 2 BJG zunächst auf dem Gebiet der Geldpolitik, da sie dem Ziel dient, die Preisstabilität zu erhalten. Diesen Handlungsspielraum beanspruchen alle Entscheidungen der Beschlußorgane über die Art und den Umfang der erforderlichen geldpolitischen Maßnahmen.⁴⁴⁵

⁴⁴⁴ Zur Finanzausstattung der Japanbank siehe die Rede des Präsidenten der Japanbank Toshihiko Fukui auf dem Frühjahrs-Meeting der Japan Society of Monetary Economics in Tokyo, am 1. Juni 2003, in Bank of Japan, Quarterly Bulletin, 8. 2003, S. 23-24

⁴⁴⁵ Trotz dieser Regelungen (Art. 1 und Art. 2 BJG) wurde der Handlungsspielraum der Japanbank häufig beeinträchtigt. Beispielsweise hat der damalige Finanzminister Heizo Takenaka nach einer Nachricht der Zeitung (Asia Times, 3 Jan. 2003/www.atimes.com/atimes/Japan/EA03Dh01.html) in einer Pressekonferenz (zur Vermeidung einer Deflation) verlangt : „...the government should set policy targets and

Gefährdet wird diese Unabhängigkeit hauptsächlich durch die Aufsichts- und Mitwirkungsrechte des Premierministers und des Finanzministers. Beide können nach Art. 38 BJK verlangen, daß die Japanbank die Finanzmarktgeschäfte durchführt, die sie für erforderlich halten, um ein geordnetes Finanzsystem zu erhalten. Entsprechendes gilt in bestimmten gesetzlich vorgesehenen Fällen, wenn der Premierminister und das Finanzministerium nach Beratung mit der Japanbank die Mitwirkung der Japanbank für erforderlich halten, um ein ernstes Problem für das Finanzsystem abzuwenden. Zu den obligatorischen Finanzmarktgeschäften gehören auch Darlehen der Japanbank. Die Japanbank ist nach Art. 38 Abs. 2 BJK auch gehalten, die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Japanbank das Ansinnen des Premierministers und des Finanzministeriums ablehnen kann. Nach der englischen Übersetzung des Art. 38 BJK „kann“ die Japanbank die geforderten Maßnahmen durchführen.⁴⁴⁶ Danach könnte es die Japanbank auch ablehnen, den Ersuchen nachzukommen. Tatsächlich stünden freilich insbesondere dem Finanzministerium weitreichende Druckmittel zur Verfügung, um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen. So könnte es zum Beispiel die Genehmigung des Aufwandsbudgets verweigern. Denkbare gerichtliche Rechtsbehelfe würden in diesem Falle schon daran scheitern, daß das Finanzministerium bei der Versagung der Genehmigung von Finanzgeschäften im Rahmen seines gesetzlich zugestandenen Ermessens tätig geworden wäre. Der Finanzminister bleibt bei einer Versagung der Genehmigung lediglich verpflichtet, die Gründe für die Ablehnung und die verlangten Änderungen ohne Verzögerung öffentlich bekanntzugeben. Diese Kontrolle durch die Öffentlichkeit verhindert aber den offensichtlichen Mißbrauch des Genehmigungsrechts.

ask for the Bank of Japan to cooperate.“ ; „...but the Bank of Japan should retain its independence in terms of the measures it uses.“

⁴⁴⁶ „The Prime Minister and the Minister of Finance may request that the Bank of Japan conduct the business necessary to maintain an orderly financial system...“ (Art. 38 Abs. 1 BJK). „At the request of the Prime Minister and the Minister of Finance as prescribed by the preceding Paragraph, the Bank may conduct business necessary to maintain an orderly financial system...“ (Art. 38 Abs. 2 BJK).

Die Japanbank darf nach Art. 43 BJK keine Finanzgeschäfte durchführen, die in diesem Gesetz nicht vorgesehen sind. Ausgenommen bleiben alle Geschäfte, die dazu dienen, die gesetzlichen Ziele der Geldpolitik zu erreichen. Sie bedürfen aber der ausdrücklichen Zustimmung des Finanzministers. Versagt das Finanzministerium die beantragte Genehmigung, so ist es in entsprechender Anwendung von Art. 7 Abs. 4 BJK verpflichtet, seine Entscheidung zu begründen und sie unverzüglich zu veröffentlichen (Art. 43 Abs. 2 BJK). Diese Verpflichtung erschwert auch in diesem Falle eine willkürliche Ablehnung und stärkt die Stellung der Japanbank. Dennoch wird diese Regelung der hohen Verantwortung der Japanbank für den Erfolg ihrer Geldpolitik nicht voll gerecht. Diese würde es rechtfertigen, daß der Rat der Japanbank als das maßgebliche Beschlußorgan für die Geldpolitik auch über die dafür notwendigen Maßnahmen selbst frei entscheiden kann. Seine Entscheidungen sollten nicht davon abhängen, daß der Finanzminister sie anschließend auch genehmigt.⁴⁴⁷

Art. 45 Abs. 1 BJK verpflichtet die Japanbank, ihre Geschäftsanweisungen schriftlich niederzulegen,⁴⁴⁸ die sie bei ihren Finanzgeschäften beachtet, und sie dem Premierminister und dem Finanzminister vorzulegen. Dies gilt auch für alle späteren Änderungen. Gegenstand dieser Finanzgeschäfte sind Operationen auf dem Geldmarkt, Zahlungsverkehrsgeschäfte, die Verwaltung des Staatsschatzes und der Banknoten sowie die Überprüfung der Geschäftstätigkeit einzelner Banken vor Ort („On-site examination“). Diese Bestimmungen enthalten nur allgemeine Regeln, die den Gesetzen und Verordnungen entsprechen. Sie betreffen nur die innere Organisation der Japanbank und stellen sicher, daß die Japanbank die selbst gesetzten Regeln auch einhält. Die Entscheidung über Art und Umfang dieser Grundsätze gehört zum Zuständigkeitsbereich des Rates der Japanbank (Art. 15 Abs. 2 Nr. 7 BJK). Es ist daher nicht ohne weiteres ersichtlich, weshalb es notwendig sein sollte, diese Ausarbeitungen dem Premierminister und dem Finanzministerium vorzulegen.

⁴⁴⁷ Vgl. Miller, a.a.O.(Anm. 440), S. 5

⁴⁴⁸ „Written statement of manners of conducting business“, siehe www.boj.or.jp/about/about_f.htm

b) Die funktionelle Unabhängigkeit und der notwendige Umfang der Zusammenarbeit mit politischen Einrichtungen

In der Praxis der Wirtschaftspolitik ist es unrealistisch anzunehmen, daß sich die Finanzpolitik des Finanzministeriums und die Geldpolitik der Zentralbank gegenseitig nicht beeinflussen. Denn beide Felder des Finanzwesens bestimmen maßgeblich die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Die Zusammenarbeit der Japanbank mit dem Finanzministerium ist daher im Interesse des Landes notwendig, um Spannungen auszugleichen. Die Zusammenarbeit darf aber nicht das Ausmaß annehmen, daß die funktionelle Unabhängigkeit der Japanbank eingeschränkt oder ausgehöhlt würde.

Art. 4 BJG verlangt, daß die Japanbank enge Kontakte zur Regierung unterhält und beide ihre Meinungen ständig austauschen. Die Abgrenzung des freibleibenden Meinungsaustausches von verdeckten oder offenen Weisungen kann gelegentlich schwierig werden, wenn Sachzwänge behauptet werden.

So darf der Finanzminister oder sein Vertreter schon bisher an den Sitzungen des Rates teilnehmen, auch wenn er kein Stimmrecht besitzt. Außerdem kann auch der für die Planung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik zuständige Minister („minister for economic and fiscal policy“) oder sein Vertreter nach Art. 19 Abs. 1 und 2 BJG an den Sitzungen des Rates in Angelegenheiten der Geldpolitik teilnehmen und ebenfalls seine Auffassung vortragen. Dieser Meinungsaustausch ist sehr wichtig, um die Finanz- und Wirtschaftspolitik mit der Geldpolitik in Einklang zu bringen. Denn beide beeinflussen sich gegenseitig und sind in ihren Wirkungen voneinander abhängig. Die gebotene Zusammenarbeit darf aber auch auf dieser Ebene die funktionelle Unabhängigkeit der Japanbank nicht in ihrem Kern beeinträchtigen. Die stets gefährdete Unabhängigkeit der Japanbank sollte daher bei allen Verhandlungen und bei jedem Meinungsaustausch mit besonderer Aufmerksamkeit gewahrt bleiben.

Dies gilt insbesondere für das Recht der Minister gemäß Art. 19 Abs. 2 BJG, eigene Vorschläge zur Geldpolitik zu unterbreiten oder zu verlangen, daß der Rat der

Japanbank die Abstimmung über eine geldpolitische Maßnahme bis zur nächsten Sitzung aufschiebt. Denn die Verzögerung der Abstimmung kann einen schwerwiegenden Eingriff in das Abstimmungsverfahren darstellen, weil sie den Ministerien Gelegenheit gibt, ihren Auffassungen öffentlich Nachdruck zu verleihen. Der Rat kann daher den Antrag ablehnen, die Abstimmung aufzuschieben (Art. 19 Abs. 3 BJK). Diese Regelung hat das BJK aus dem BJK 1942 übernommen. Ein Anwendungsfall war die Forderung der Regierungspartei LDP Anfang Februar 1980, die Entscheidung über die Erhöhung des Diskontsatzes bis März 1980 zu verschieben, weil das Parlament in der Zwischenzeit den Staatshaushalt verabschieden sollte. Die vorherige Erhöhung des Diskontsatzes hätte den Finanzminister gezwungen, alle Haushaltsansätze zu korrigieren. Der Präsident der Japanbank Mayekawa und der Premierminister Ohira kamen überein, daß die Japanbank den Diskontsatz erst eine Woche später erhöhte.⁴⁴⁹ Ein weiterer Fall war der Antrag der Vertreter des Finanzministeriums und des Wirtschaftsplanungsamtes vom 11.08.2000, die Entscheidung des Währungsrates über die Änderung der Geschäftsbedingungen für Offenmarktgeschäfte zu verschieben. Der Rat lehnte den Antrag damals gemäß Art. 19 Abs. 3 BJK mit der Mehrheit seiner Stimmen ab.⁴⁵⁰

Die Rolle der Regierung, die Weisungen erteilt und in unterschiedlicher Weise versucht, auf die Entscheidungen der Japanbank Einfluß zu nehmen, ist bereits im Rahmen der gesetzlich gebotenen Zusammenarbeit erörtert worden. In einem parlamentarischen Regierungssystem gewinnt aber auch die Regierungspartei selbst erheblichen Einfluß. Denn im Regelfalle entscheidet die Mehrheit der Stimmen im Parlament über die Wahl des Premierministers, der seinerseits die Minister beruft. Der Erfolg der Politik des Kabinetts ist daher auch für die Wahlchancen der bisher stärksten Partei von größter Bedeutung. So liegt es nahe, daß auch sie versucht, auf die Geldpolitik der Zentralbank Einfluß zu nehmen. Aber auch das Parlament besitzt

⁴⁴⁹ Miller, a.a.O.(Anm. 440), S. 12

⁴⁵⁰ Gegenstand der geplanten Änderung war die Erhöhung des Zinssatzes für Spitzenrefinanzierungsfazilitäten (um durchschnittlich 0.25%), die nicht durch Lombardvereinbarungen gesichert waren, Bank of Japan, Jahresbericht 2001, S. 64-65

die Möglichkeit, auf die Entscheidungen der Japanbank einzuwirken.⁴⁵¹ Im Feb. 1992⁴⁵² übte Shin Kanemaru, der Parteivorsitzende der Regierungspartei (LDP), Kritik an der Geldpolitik der Japanbank, die nicht rasch und flexibel genug auf die Geldverknappung reagiert habe und drohte dem Präsidenten der Japanbank, Mieno, mit der Amtsenthebung. Der damalige Präsident der Japanbank verwahrte sich gegen diese Vorwürfe und legte dar, daß nach seiner Auffassung kein Anlaß bestanden habe, die Geldmenge auszuweiten.⁴⁵³

(e) Das Demokratieprinzip und die Rechenschaftspflicht der Japanbank

a) Die Stellung der Japanbank im Rahmen des Demokratieprinzips

Der Gesetzgeber hat der Japanbank das hoheitliche Recht übertragen, die Grundsätze der Geldpolitik festzulegen und diese umzusetzen. Zu diesem Zweck hat er ihr eine weitgehende Unabhängigkeit eingeräumt. Im Gegenzuge wird die Japanbank verpflichtet, gegenüber dem Parlament, bestimmten Regierungsorganen und der Bevölkerung Rechenschaft abzulegen, wie sie ihre Aufgaben erfüllt.⁴⁵⁴

Art. 3 Abs. 1 BJG enthält die Rechtsgrundlage für die Unabhängigkeit der Japanbank. Gleichzeitig verpflichtet Art. 3 Abs. 2 BJG die Japanbank, sich zu bemühen, das Entscheidungsverfahren und den Bedeutungsgehalt seiner Entscheidungen verständlich darzulegen.⁴⁵⁵ Die Unabhängigkeit der Japanbank und

⁴⁵¹ Außerdem können Wirtschaftsverbände und mitgliederstarke Interessengruppen die Parteien beeinflussen, weil insbesondere die Wirtschaftsverbände vielfach Geld für den Wahlkampf zur Verfügung stellen. Geldgeber der LDP waren beispielsweise jahrzehntelang die Bauverbände, siehe Pohl, Wirtschaftsverbände und Interessengruppen, in Mayer/Pohl (Hrsg.), Länderbericht Japan, 1995, S. 103

⁴⁵² Nachdem damals die weit überhöhten Vermögenspreise „the Bubble of Asset Prices“ eingebrochen waren, wollten die Politiker die Auswirkungen durch eine Zinssenkung abschwächen.

⁴⁵³ Miller, a.a.O.(Anm. 440), S. 13

⁴⁵⁴ Das Verhältnis zwischen der Unabhängigkeit der Japanbank und ihrer Rechenschaftspflicht mag sich als „Open Independence“ bezeichnen lassen, Bank of Japan, Reform of the central bank system in pursuit of „Open Independence“ (The Report of the Central Bank Study Group), 11. 1996, S. 7; Bank of Japan (Institute for Monetary and Economic Studies), a.a.O.(Anm. 432), S. 38

⁴⁵⁵ Art. 3 Abs. 1 BJG lautet : „The Bank of Japan’s autonomy regarding currency and monetary control shall be respected”, während Art. 3 Abs. 2 BJG das Bemühen verlangt : „endeavor to clarify to the public the content of its decisions, as well as its decision-making process.“

die Verpflichtung, Rechenschaft abzulegen sind somit die beiden Seiten einer Medaille. Diese Transparenz der Entscheidungsfindung und das Werben der Japanbank um Vertrauen in ihre Geldpolitik erhöhen das Verständnis der Bevölkerung für die Belange der Geldpolitik und verstärken deren Wirkung. Die Erkenntnis, daß die Tätigkeit der Japanbank im Ergebnis den Vermögensinteressen der Bevölkerung dient, sichert ihre Stellung im öffentlichen Leben.

Nach der japanischen Verfassung liegt die vollziehende Gewalt bei dem Kabinett, das aus dem Premierminister und den von ihm berufenen Ministern besteht (Art. 65 und Art. 66 Abs. 1 japanische Verfassung und Art. 1 und Art. 2 Abs. 1 Kabinettsgesetz)⁴⁵⁶. Da das Parlament den Premierminister mit der Mehrheit seiner Stimmen wählt, besitzt auch das Kabinett mittelbar das Vertrauen des Parlaments. Die Geldpolitik gehört zu den originären Aufgaben staatlicher Wirtschaftspolitik. Ihr Entwurf erfordert jedoch besondere Kenntnisse und Erfahrungen und ihre Umsetzung einschlägige finanztechnische Verfahren. Das BJG hat die Geldpolitik daher mit gutem Grund der Japanbank, einer staatlichen Sondereinrichtung übertragen. Die gesetzliche Aufgabenzuweisung legitimiert die Unabhängigkeit der Japanbank und den ihr gewährten ministerialfreien Gestaltungsspielraum.⁴⁵⁷

Das Kabinett hat sich demgegenüber wiederholt auf das Demokratieprinzip berufen, um Eingriffe in die Unabhängigkeit der Japanbank zu rechtfertigen.⁴⁵⁸ Diesem Prinzip genügt die Japanbank jedoch durch ihre Rechenschaftspflicht

⁴⁵⁶ Art. 65 der japanischen Verfassung bestimmt : „Executive power shall be vested in the Cabinet.“, www.mizuho-sc.com/english/ebond/law/constitution.html; Art. 1 des Kabinettsgesetzes lautet : “ The Cabinet, in exercise of executive power, shall be collectively responsible to the Diet, which comprises the representatives of the entire nation.”

⁴⁵⁷ Bank of Japan (Institute for Monetary and Economic Studies), a.a.O.(Anm. 432), S. 37-46; vgl. Shiono, (japanisches) Verwaltungsrecht III, 2 Aufl., 2000, S. 94; Ashibe/Takahashi, (japanisches) Verfassungsrecht, 3 Aufl., 2004, S. 294-295; Sato, (japanisches) Verfassungsrecht, 3 Aufl., 2004, S. 215-217

⁴⁵⁸ Der Umfang der Unabhängigkeit der Japanbank war bei der Neufassung des Japanbankgesetzes im Jahre 1988 sehr umstritten. Nach Art. 72 der japanischen Verfassung steht dem Premierminister das Recht zu, die einzelnen Ministerien zu beaufsichtigen und zu führen. Das Kabinett vertrat damals die Auffassung, daß die Aufsicht der Regierung über den Haushalt und die Personalverwaltung der Japanbank die Grundvoraussetzung für deren demokratische Legitimation bilde. Die herrschende Meinung stellte sich jedoch auf den Standpunkt, daß die Unabhängigkeit der Japanbank und des Kartellamtes von politischen Einflußnahmen die Grundvoraussetzung ihrer erfolgreichen Tätigkeit darstelle. Das Führungsrecht des Premierministers dürfe sich daher nicht auf sie erstrecken, Bank of Japan (Institute for Monetary and Economic Studies), a.a.O.(Anm. 432), S. 41; Art. 56 BJG beschränkt auch das Aufsichtsrecht des Kabinetts auf die Rechtsaufsicht.

gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit. Sie stellt sich hierdurch der Verantwortung für ihre Politik gegenüber der Bevölkerung und ihren Vertretern. Besonderes Gewicht kommt dabei dem Parlament als höchstem Organ des Staates zu,⁴⁵⁹ das die Berichte der Japanbank inhaltlich bewertet und gegebenenfalls weitere Aufklärung verlangt.

b) Die Rechenschaftspflicht der Japanbank

(aa) Die Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit

Die Japanbank informiert die Öffentlichkeit über ihre Politik, die geldpolitischen Operationen und Ermessensentscheidungen sowie über die Entwicklung der Wirtschaft und des Finanzmarktes durch ihre Monatsberichte und den Jahresbericht. Nach Art. 55 BJK muß die Japanbank die Berichte über ihre Operationen („Outline of Business Operations“) im vergangenen Jahr zusammen mit dem Jahresabschluß und den Ergebnisrechnungen ohne Verzögerung veröffentlichen.

Der Rat der Japanbank soll nach Art. 20 Abs. 1 BJK unverzüglich ein Inhaltsprotokoll über die Beratungen des Rates mit den anschließend gefaßten Beschlüssen veröffentlichen, das dem Rat in der nächsten Sitzung zur Billigung vorgelegt wird. In der Praxis werden die Protokolle in der ersten oder zweiten Sitzung des folgenden Monats gebilligt. Das Protokoll wird drei Tage später veröffentlicht. Außerdem informiert der Rat die Öffentlichkeit unmittelbar nach dem Abschluß der Beratungen in einer Pressekonferenz.⁴⁶⁰ Der Vorsitzende des Rates fertigt zudem ein Wortprotokoll der Beratungen mit dem Ergebnis der folgenden Abstimmungen, das gemäß Art. 20 Abs. 2 BJK nach einem angemessenen Zeitraum

⁴⁵⁹ Da eine Partei die Regierung stellt, ist das Parlament das höchste Organ der Staatsgewalt. Das japanische Verfassungsgesetz bestimmt dies ausdrücklich : „The Diet shall be the highest organ of the state power...“ (Art. 41 der japanischen Verfassung)

⁴⁶⁰ Bisher fand die Pressekonferenz am zweiten Tag nach der Ratssitzung statt. Nach dem Beschluß des Rates vom 10. Okt. 2003 wird die Pressekonferenz aber noch am Tage der Sitzung abgehalten, Pressemitteilung der Japanbank (10. Okt. 2003), „Enhancement of Monetary Policy Transparency“

veröffentlicht wird, den der Rat bestimmt. Derzeit wird das Protokoll 10 Jahre nach der Sitzung veröffentlicht.⁴⁶¹ Im Gegensatz hierzu veröffentlicht die Japanbank Beschlüsse, die sich nicht mit geldpolitischen Sachverhalten befassen, bereits in ihrem Monatsbericht („Monthly Report of the Policy Board of the Bank of Japan“).

Zusätzlich zu den gesetzlich vorgeschriebenen Veröffentlichungen legt die Japanbank auf ihrer Webseite der Öffentlichkeit tagesaktuelle statistische Daten einschließlich der geltenden Zinssätze sowie weitere Informationen vor wie z.B. Forschungsmaterialien, die sich mit früheren Beschlüssen des Rates befassen. Diese Mitteilungen dienen der Markttransparenz.

(bb) Die Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament und dessen Beteiligung

Außer der Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit ist die Japanbank verpflichtet, auch das Parlament zu unterrichten. Sie muß dem Unterhaus und dem Oberhaus gemäß Art. 54 Abs. 1 BJK zweimal im Jahr über den Finanzminister einen Bericht über ihre geldpolitischen Entscheidungen gemäß Art. 15 Abs. 1 BJK und die Bedingungen der Finanzmarktgeschäfte vorlegen, die sie auf Grund dieser Entscheidungen durchgeführt hat („Semiannual Report on Currency and Monetary Control“). Aus dem Umstand, daß die Japanbank nicht direkt an das Parlament berichten darf, sondern ihre Ausführungen zunächst dem Finanzminister vorlegen muß,⁴⁶² könnten sich für die Bank Probleme ergeben. Denn wenn die Japanbank ihre Berichtspflicht dazu nutzen wollte, die unterschiedlichen Auffassungen der Bank und des Finanzministeriums vorzutragen und das Parlament zu bitten, zwischen beiden Auffassungen zu vermitteln, könnte das Ministerium die Abänderung des Berichts verlangen und das Vorhaben vereiteln.⁴⁶³

⁴⁶¹ Vgl. Bank of Japan, a.a.O.(Anm. 401), S. 137 f.

⁴⁶² Art. 54. Abs. 1 BJK lautet : „The Bank of Japan shall, approximately every six months, prepare and submit to the Diet through the Minister of Finance..“

⁴⁶³ Miller, a.a.O.(Anm. 440), S. 18

Ferner muß der Präsident der Japanbank oder sein Vertreter auf Aufforderung des Unterhauses oder des Oberhauses oder ihrer Ausschüsse für Finanz- und Geldpolitik⁴⁶⁴ vor diesen Gremien erscheinen und sie über die Operationen der Japanbank auf dem Geldmarkt informieren und die Jahresabschlüsse der Bank erläutern (Art. 54 Abs. 2 und 3 BJG).

Das Parlament hat gemäß Art. 62 JVG⁴⁶⁵ das Recht, alle Staatsaufgaben zu überwachen. Art. 103 und 104 des Parlamentsgesetzes geben dem Parlament ausdrücklich die Befugnis, Handlungsweisen der Regierung und sonstiger öffentlicher Einrichtungen zu untersuchen und von ihnen Informationen zu verlangen. Außerdem kann jede Kammer des Parlaments oder deren Ausschüsse für Finanz- und Geldpolitik verlangen, daß das Staatsaufsichtsamt diese Organe überprüft und entsprechende Untersuchungen anstellt (Art. 105 Parlamentsgesetz). Das Parlament muß sich bei seiner Kontrolle nicht auf die vorgelegten Berichte beschränken, sondern kann selbst eine Überprüfung betreiben.

Darüber hinaus ist das Parlament durch sein Zustimmungsrecht bei der Auswahl der Mitglieder des Rates an der Zusammensetzung des Rates beteiligt und wirkt bei der Ernennung des Präsidenten und der Vizepräsidenten mit. Diese Mitwirkungsrechte des Parlaments begrenzen den Einfluß der Regierung auf die Zusammensetzung des Rates der Japanbank und geben ihm eine demokratische Legitimation.

(3) VR China

1) Die Geschichte der Zentralbank der Volksrepublik China (Chinabank)

Die Bank des Volkes von China (*zhongguo renmin yinhang* = People's Bank of

⁴⁶⁴ Nach Art. 40 Parlamentsgesetz (The Diet Law) setzt jedes Haus einen Ausschuß für Finanz- und Geldpolitik ein, um die Finanzpolitik des Staates und die Geldpolitik der Japanbank sachkundig zu überwachen.

⁴⁶⁵ „Each House may conduct investigations in relation to government, and may demand the presence and testimony of witnesses, and the production of records.“

China im folgenden Chinabank) entstand am 1. Dez. 1948 durch den Zusammenschluß der drei Banken, Huabei Bank, Beihai Bank and Xibel Farmer Bank.⁴⁶⁶ Diese Chinabank erfüllte damals noch nicht die Funktionen einer Zentralbank, sondern besaß nur den Charakter einer Staatskasse und einer Geschäftsbank (commercial bank). Im Gegensatz zur sowjetischen Zentralbank war die Chinabank aber keine Abteilung des Finanzministeriums, sondern eine Einrichtung des Staatsrates.⁴⁶⁷ Die Volksrepublik China (im folgenden VR China) besaß vor der vorsichtigen Öffnung ihres Wirtschaftsraumes für marktwirtschaftliche Entwicklungen ein einheitliches Bankensystem. Nach 1979 richtete die VR China einige Geschäftsbanken⁴⁶⁸ ein und betraute die Chinabank im Sep. 1983 mit den Aufgaben einer Zentralbank. Durch ihre Einbindung in die Abläufe einer zentralen Planwirtschaft unterschied sie sich aber deutlich von den Zentralbanken westlicher Prägung.

Der Volkskongreß erließ im Jahre 1984 das erste Zentralbankgesetz (Law of the People's Bank of China), das der Chinabank auch formalrechtlich die Aufgaben einer Zentralbank zuwies einschließlich der Steuerung der Finanzsysteme und der Geldpolitik. Die Geschäftsbanken betreuten verschiedene Bereiche der chinesischen Wirtschaft. Die Volksbaubank (People's Construction Bank of China) vergab die Kredite für Bauvorhaben. Die Landwirtschaftsbank (Agricultural Bank) finanzierte die Landwirtschaft und die Bank von China (Bank of China) war für den Außenhandel und die Devisengeschäfte zuständig. Die Kreditversorgung der kommunalen Einrichtungen und der Industrie sicherte die Industrie- und Handelsbank (Industrial and Commercial Bank of China), die 1984 gegründet wurde.⁴⁶⁹

⁴⁶⁶ <http://www.pbc.gov.cn/english/renhangjianjie/history.asp>

⁴⁶⁷ Schüller, Der institutionelle Wandel der Finanzintermediation in der VR China, in Eger (Hrsg.), Institutionen und wirtschaftliche Entwicklung, 2003, S. 188

⁴⁶⁸ Die Landwirtschaftsbank (Agricultural Bank of China) wurde 1979 gegründet, die Bank von China (Bank of China), die nicht mit der Bank des Volkes von China verwechselt werden darf, 1980 und die Volksbaubank (People's Construction Bank of China, später umbenannt in „China Construction Bank“) 1981.

⁴⁶⁹ Diesem Reformprozeß lag die Entscheidung des Staatsrates vom 17. Sep. 1983 über die Ausübung der Befugnisse der Zentralbank durch die Chinabank („State Council Decision Requiring the PBOC to

Die Chinabank unterlag bei der Ausübung ihrer Funktionen noch zahlreichen Beschränkungen.⁴⁷⁰ Ihr fehlte insbesondere jeder eigene Handlungsspielraum bei ihrer Geld- und Kreditpolitik. Ihre eingeschränkten Funktionen genügten auch den Anforderungen der Märkte nicht. Der Staatsrat beschloß daher am 15.12.1993, das Zentralbanksystem zu ändern und in verschiedene Sachbereiche aufzuteilen. Schwerpunkte sind die Einrichtung eines Wirtschaftskontrollsystems, die Festlegung der Geldpolitik und die Sicherung und Überwachung des Zahlungsverkehrs.⁴⁷¹ Der Volkskongreß verabschiedete das neue Zentralbankgesetz am 13. März 1995.

Das neue Zentralbankgesetz erlaubte es der Chinabank aber noch nicht, auf überraschende Entwicklungen auf den Geldmärkten zeitnah zu reagieren. Der Volkskongreß verabschiedete daher am 27.12.2003 ein neues Zentralbankgesetz.⁴⁷² Das neue Gesetz verstärkt den rechtlichen Handlungsspielraum der Chinabank⁴⁷³ und festigt den Vorrang des Währungsrates im Management der Makroökonomie und der Geldpolitik.⁴⁷⁴ Das neue Gesetz erlaubt es der Chinabank, ihre Geldpolitik selbständiger zu entwickeln und umzusetzen.

2) Die Organisation der Chinabank

(a) Der Rat

Art. 12 des Gesetzes über die Volksbank von China (BVCG) sieht vor, daß die Chinabank einen Währungsrat einrichtet,⁴⁷⁵ dessen Zuständigkeit und Arbeitsweise der Staatsrat festlegt, dessen Entscheidungen wiederum der Genehmigung des ständigen Ausschusses des Volkskongresses bedürfen. Der Währungsrat soll nach

Perform the Functions of the Central Bank“) zugrunde, Schüller, a.a.O.(Anm. 467), S. 190; Priscilla Leung Mei-fun (Hrsg.), Banking Law of The People’s Republic of China, 2004, S. 9

⁴⁷⁰ Priscilla Leung Mei-fun (Hrsg.), a.a.O.(Anm. 469), S. 10

⁴⁷¹ Siehe Wang/Zhang, Introduction to Chinese Law, 1997, S. 490

⁴⁷² Decision to Amend the Law of the People’s Republic of China on the People’s Bank of China made at the 6th meeting of the Standing Committee of the 10th National People’s Congress on December 27, 2003

⁴⁷³ Art. 4 BVCG

⁴⁷⁴ Art. 12 BVCG

⁴⁷⁵ Der chinesische Währungsrat wurde im Jan. 1998 offiziell eingerichtet.

dem Gesetz eine bedeutende Führungsrolle in der Gesamtwirtschaft einnehmen, die Geldpolitik formulieren und sie den wechselnden Anforderungen anpassen. Die Änderungen des BVCG im Jahre 2003 wiesen dem Währungsrat weitere Aufgaben zu und stärkten seine Stellung.

Das Recht des Währungsrates, seine Geldpolitik selbst zu formulieren und zu beschließen, ist das Kennzeichen unabhängiger Zentralbanken. Im Vergleich mit diesem Idealbild erscheint die rechtliche Absicherung der eingeschränkten Unabhängigkeit des Währungsrates der Chinabank relativ schwach. Dies ist nicht nur eine Folge der fortbestehenden planwirtschaftlichen Führungsgrundsätze der Führungseliten der VR China, sondern auch der rechtlichen Einordnung des Währungsrates in den Kreis der weisungsgebundenen Staatsorgane.

Der Währungsrat ist nach Art. 2 seiner Satzung⁴⁷⁶ kein Beschlußorgan der Chinabank, sondern ein Gremium, das den Staatsrat bei der Formulierung der Geldpolitik berät, die dieser beschließt. Der Beratung geht eine gründliche Analyse der gesamtwirtschaftlichen Lage und der wirtschaftspolitischen Ziele der Regierung durch den Währungsrat voraus. Die Beratung erstreckt sich nach Art. 3 Nr. 1 bis 5 der Satzung des Währungsrates über die Formulierung und Überprüfung der Geldpolitik hinaus auch auf die geldpolitischen Ziele in einem bestimmten Zeitraum. Sie umfaßt auch die einschlägigen Maßnahmen nebst diesbezüglicher Einzelinitiativen und die dabei verwendeten Instrumente einschließlich der Zielsetzung der Vereinbarkeit der Geldpolitik mit der Wirtschaftspolitik der Regierung.

Der Währungsrat besteht aus dem Präsidenten der Chinabank, den zwei Vizepräsidenten, dem stellvertretenden Generalsekretär des Staatsrates, einem Vizeminister der staatlichen Entwicklungs- und Reformkommission (State Development and Reform Commission), einem Vizefinanzminister, dem Verwalter der staatlichen Devisenguthaben (State Administration of Foreign Exchange), dem Vorsitzenden der Bankenaufsichtskommission (China Banking Regulatory Comm-

⁴⁷⁶ Art. 2 der Satzung des Währungsrates der Chinabank (Regulations on the Monetary Policy Committee of the People's Bank of China) bestimmt : "The Monetary Policy Commission is the advisory and discussion body of the People's Bank of China in the formulation of monetary policy..."

ission), dem Vorsitzenden der Wertpapieraufsichtskommission (China Securities Regulatory Commission), dem Vorsitzenden der Versicherungsaufsichtskommission (China Insurance Regulatory Commission), dem Bevollmächtigten des nationalen Statistikamtes (Commissioner of National Bureau of Statistics), dem Präsidenten des Bankenverbandes (China Association of Banks) und einem akademischen Wissenschaftler.⁴⁷⁷

Über die Zusammensetzung des Währungsrates und etwaige Änderungen entscheidet gemäß Art. 5 Abs. 2 der Satzung des Währungsrates der Staatsrat. Ständige Mitglieder des Währungsrates sind gemäß Art. 6 der Satzung der Präsident der Chinabank, der Verwalter der staatlichen Devisenguthaben und der Vorsitzende der Wertpapieraufsichtskommission. Die übrigen Mitglieder des Währungsrates ernennt der Staatsrat auf alleinigen Vorschlag der Chinabank oder auf Vorschlag der Chinabank nach Beratungen mit den Fachabteilungen des Staatsrates.

Dem Währungsrat können gemäß Art. 8 Abs. 1 der Satzung des Währungsrates nur chinesische Staatsbürger angehören, die nicht älter als 65 Jahre sind. Sie sollen über reiche Erfahrungen oder hervorragende Kenntnisse auf den Gebieten des Finanzwesens sowie der Wirtschaft und Industrie verfügen (Art. 8 Abs. 3 der Satzung). Sie dürfen nicht vorbestraft sein und müssen einen guten Leumund besitzen (Art. 8 Abs. 2 der Satzung). Der akademisch gebildete Wissenschaftler muß eine mehr als 10jährige Berufserfahrung auf dem Gebiet der Finanzwissenschaften vorweisen. Er darf nicht Beamter sein und sich an gewinnbringende Erwerbstätigkeiten nicht unmittelbar beteiligen (Art. 9 Abs. 2 der Satzung⁴⁷⁸).

Die Amtszeit der Mitglieder des Rates richtet sich nach der Dauer des Amtes, das sie für die Mitarbeit im Währungsrat qualifiziert. Das Gesetz über die Chinabank regelt die Amtszeit des Präsidenten nicht. Da der Präsident gleichzeitig Mitglied des

⁴⁷⁷ News of MPC (Titel : State Council appoints new Monetary Policy Committee vom 16.06.2003) in www.pbc.gov.cn; vgl. Art. 5 der Satzung vom 15.04.1997

⁴⁷⁸ „He or she should be a non-public servant of the State and have no position in any profit-making institution.“

Staatsrates ist, richtet sich seine Amtsdauer nach der Zeit seiner Mitgliedschaft im Staatsrat. Die Amtszeit des Staatsrates richtet sich gemäß Art. 87 der chinesischen Verfassung nach der Wahlperiode des Volkskongresses. Diese dauert gemäß Art. 60 der chinesischen Verfassung 5 Jahre. Die Amtszeit des Präsidenten der Chinabank beträgt daher ebenfalls 5 Jahre. Die Amtszeit des Wissenschaftlers im Währungsrat ist dagegen durch Art. 9 der Satzung des Währungsrates auf zwei Jahre beschränkt.

Art. 11 der Satzung des Währungsrates enthält die drei Voraussetzungen, unter denen die Amtszeit eines Mitgliedes des Währungsrates vorzeitig endet. Ein Mitglied kann erstens von seinem Amt zurücktreten. Zweitens kann seine Amtszeit in dem Organ enden, das ihn entsendet. Schließlich kann der Staatsrat ein Mitglied des Währungsrates auf Vorschlag der Chinabank seines Amtes entheben, wenn es das Amt wegen physischer oder psychischer Beeinträchtigungen nicht mehr ausüben kann.

Der Währungsrat tagt gemäß Art. 20 seiner Satzung regelmäßig alle drei Monate.⁴⁷⁹ Der Präsident der Chinabank führt den Vorsitz im Währungsrat und leitet die Sitzungen. Der Vorsitzende bestellt einen Vertreter im Amt (Art. 7 der Satzung). Er beruft außerordentliche Sitzungen ein, wenn er dies für erforderlich hält oder mehr als ein Drittel der Mitglieder dies verlangen. Das Sekretariat des Währungsrates bereitet die Sitzungen vor (Art. 13 der Satzung) und händigt den Teilnehmern die Statistiken und Analysen aus, die sie für die anstehenden Beratungen und Entscheidungen benötigen (Art. 21 der Satzung). Der Währungsrat ist beschlußfähig, wenn mehr als zwei Drittel seiner Mitglieder anwesend sind. Er entscheidet mit der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder (Art. 22 der Satzung). Dem Antrag des Währungsrates an den Staatsrat, seine Beschlüsse über die Höhe der Zinsen oder zur Steuerung der Geldmenge oder des Devisenkurses zu genehmigen, muß er eine Sitzungsniederschrift beifügen (Art. 24 der Satzung).⁴⁸⁰ Der Währungsrat beschließt seine Geschäftsordnung gemäß Art. 24 der Satzung selbst.

⁴⁷⁹ Von Juli 1997 bis Jan. 2003 hielt der Währungsrat 21 ordentliche Sitzungen ab, siehe www.pbc.gov.cn

⁴⁸⁰ www.pbc.gov.cn/english/huobizhengce/MPC.asp

(b) Das Direktorium

Das Direktorium der Chinabank besteht aus dem Präsidenten der Bank und einer bestimmten Anzahl von Vizepräsidenten (Art. 10 BVCG).⁴⁸¹ Die Entscheidung über die Person des Präsidenten der Chinabank trifft der Volkskongreß auf Vorschlag des Premierministers. Der Staatspräsident ernennt und entläßt den Präsidenten (Art. 10 BVCG). Wenn der Kongreß nicht tagt, entscheidet der ständige Ausschuß des Volkskongresses. Zur Amtszeit des Präsidenten, der den Charakter eines Mitglieds der Regierung besitzt, sei auf die vorstehenden Ausführungen über den Währungsrat verwiesen.

Der Präsident vertritt die Bank nach außen und führt ihre Geschäfte in eigener Verantwortung (Art. 11 Abs. 1 BVCG). Die Vizepräsidenten ernennt und entläßt der Premierminister. Soweit sie auch Mitglieder des Rates werden, können sie nur unter denselben Voraussetzungen ihres Amtes enthoben werden wie dessen sonstige Mitglieder. Die Vizepräsidenten unterstützen den Präsidenten. Sie sind für das jeweilige Sachgebiet verantwortlich, das der Präsident ihnen zugeteilt hat.

Das Direktorium ist das Exekutivorgan der Chinabank. Es führt die Geldpolitik aus, die der Währungsrat formuliert und der Staatsrat beschlossen hat. Dies hat zur Folge, daß der Währungsrat gegenüber dem Direktorium nicht weisungsbefugt ist, sondern der Staatsrat.

3) Die Aufgaben der Chinabank

Das Gesetz über die Chinabank (BVCG) definiert den Status und die Funktionen der Bank. Die Einrichtung der Chinabank soll es ermöglichen, eine angemessene Geldpolitik zu formulieren und durchzuführen und die finanzielle Stabilität des Landes mit Hilfe eines makroökonomischen Leitungssystems zu erhalten (Art. 1 BVCG). Der Chinabank weist das Gesetz die Aufgaben einer

⁴⁸¹ Gegenwärtig hat die Chinabank 5 Vizepräsidenten, die Mitglieder des Direktoriums sind.

Zentralbank zu, die unter der Führung des Staatsrates die Geldpolitik formuliert und umsetzt, um finanzielle Risiken zu verhindern oder abzumildern und auf diese Weise die finanzielle Stabilität des Landes zu erhalten (Art. 2 BVCG).⁴⁸² Im einzelnen führt das Gesetz 13 Aufgabenbereiche an, u.a. die Ausgabe von Zahlungsmitteln und die Überwachung ihres Umlaufes, die Regulierung und Überwachung von Kredit- und Wertpapiergeschäften unter Banken, die Regulierung und Überwachung des Goldmarktes, die Verwaltung der Gold- und Devisenreserven des Landes, die Verwaltung des Staatsschatzes, die Sicherstellung des Zahlungsverkehrs, die Verhinderung der Geldwäsche, die Führung von Statistiken und Übersichten über das Finanzsystem und dessen voraussichtliche Entwicklung sowie die Teilnahme an internationalen Finanzgeschäften (Art. 4 BVCG).

(a) Die Formulierung und Ausführung der Geldpolitik

Im Mittelpunkt aller Bemühungen der Chinabank steht die Aufgabe, die Geld- und Kreditpolitik festzulegen und auszuführen. Die Rechtsgrundlage für die Geldpolitik der Chinabank findet sich in Art. 3 BVCG. Diese Bestimmung beschreibt das Handlungsziel der Chinabank, die Stabilität des Geldwertes zu erhalten und das wirtschaftliche Wachstum des Landes zu fördern.

Um dieses Ziel zu erreichen, geht die Chinabank zunehmend von direkten zu indirekten Kontrollmaßnahmen über. Die bevorzugten Instrumente ihrer Geldpolitik sind Offenmarktgeschäfte, Kreditangebote an Geschäftsbanken, die Änderung der Mindestreserven und die Steuerung des Geldumlaufes durch die Ausgabe von Banknoten (Renminbi).⁴⁸³

a) Die Festlegung und Ausführung der Geldpolitik

⁴⁸² Art. 2 BVCG : „...The People’s Bank of China shall, under the leadership of the State Council, formulate and implement monetary policy, prevent and mitigate financial risks, and maintain financial stability.“

⁴⁸³ Vgl. Dai Xianglong, China’s Banking and Financial Sector Reforms in the New Century, in J. Brahm (Hrsg.), China’s Century, 2001, S. 272

Die Zuständigkeit der Chinabank für die Geldpolitik ergibt sich aus Art. 4 Abs. 1 Nr. 2 BVCG, die zur Verfügung stehenden Instrumente aus Art 23 BVCG und die Befugnisse des Währungsrates aus Art. 3 der Satzung des Währungsrates.

Die Chinabank versucht den Geldwert dadurch zu erhalten, daß sie die Inflation durch die umlaufende Geldmenge steuert. Als Kennzahl für das Inflationspotential verwendet sie das Geldmengenaggregat M2⁴⁸⁴ und richtet ihre Politik nach seiner Entwicklung aus. Sobald die ermittelte Geldmenge nachhaltig von der Zielmenge abweicht, reagiert die Chinabank nach Genehmigung des Staatsrates mit geldpolitischen Operationen, z.B. der Erhöhung der Mindestreservesätze.⁴⁸⁵ Außerdem kontrolliert sie die Entwicklung der Zinssätze. Seit 1996 erließ die Chinabank Verwaltungsvorschriften über die freie Ermittlung der Marktzinsen durch Angebot und Nachfrage unter den Banken (China Interbank Offered Rate / CHIBOR).⁴⁸⁶

Vor der Finanzreform war die Geldpolitik Gegenstand des Kreditplanes zur Steuerung der Planwirtschaft. Der Kreditplan wurde von der Chinabank in Zusammenarbeit mit dem Staatsplanungskomitee auf Initiative des Staatsrates beschlossen. Die Operationen auf dem Geldmarkt dienten nur zur Finanzierung der Wirtschaftstätigkeit. Seit dem Beschluß der dritten Sitzung des Volkskongresses 1993, welcher der Chinabank einen weiteren Handlungsspielraum einräumte, setzt die Chinabank Offenmarktoperationen auch als Instrumente ihrer Geldpolitik ein. Die indirekte Steuerung des Geldmarktes durch Offenmarktgeschäfte und die Änderungen der Mindestreservesätze haben seither ständig an Bedeutung gewonnen.⁴⁸⁷

b) Die Offenmarktpolitik

⁴⁸⁴ M2 = Cash + unit current deposit + unit fixed deposit + residence deposit, Dai Xianglong, a.a.O.(Anm. 483), S. 272

⁴⁸⁵ Im Okt. 2002 überschritt die Ausweitung der Geldmenge schon im 10. Monat die festgelegte Zielgröße von 18 %. Die Chinabank erhöhte deshalb den Satz der Mindestreserve von 6 % um 1 % auf 7 %.

⁴⁸⁶ Vgl. Yanfen Huang, The Money Supply Process and Monetary Policy in China, 2002, S. 108-109

⁴⁸⁷ People's Bank of China, Jahresbericht 2000, S. 4-5; Jun Ma, The Chinese Economy in the 1990s, 2000, S. 45

Die Offenmarktpolitik dient wie bei anderen Zentralbanken als zentrales Instrument zur Durchführung der Geldpolitik. Sie funktioniert aber wegen des Planwirtschaftssystems und der Unreife des Anleihemarktes nicht in dem üblichen Ausmaß.⁴⁸⁸ Art. 23 BVCG bietet die rechtliche Grundlage für die markttechnischen Maßnahmen, welche die Chinabank einsetzen darf.⁴⁸⁹

Die Chinabank hat schon 1979 begonnen, Liquiditätsschwankungen durch Offenmarktgeschäfte auszugleichen. Die modernen Instrumente für den Eingriff in den Markt stehen ihr aber erst seit 1993 zur Verfügung. Sie bilden neben den Mindestreserven und der Darlehenspolitik die wichtigsten Steuerungsinstrumente.⁴⁹⁰ Die Chinabank verwendet für ihre Offenmarktpolitik Schatzwechsel (Treasury Bills) sowie Staatsschuldverschreibungen und Fremdwährungsanleihen. Anhaltende Änderungen der Liquiditätsversorgung auf dem Geldmarkt wirken sich relativ rasch auf die Zinssätze aus, welche die Banken für ihre Kredite berechnen.

Das Hauptinstrument der Offenmarktpolitik sind Refinanzierungsgeschäfte mit Kreditinstituten.⁴⁹¹ Dazu dienen vorwiegend kurzfristige Wertpapiergeschäfte mit und ohne Rückkaufsvereinbarungen, durch welche die Chinabank die Liquidität ausweitet oder abschöpft.

Obwohl die Chinabank bei diesen Geschäften formell als gleichberechtigter Geschäftspartner auftritt, bestehen wie andere Zentralbanken Zweifel an der Rechtsnatur dieser Verträge. Denn die Chinabank schreibt den Geschäftspartnern, die auf diese Kredite angewiesen sind, die Voraussetzungen und Bedingungen einseitig

⁴⁸⁸ Chen Yulu, Monetary Policy in Transition (From Mandatory Planning to Indirekt Control), in van Gemert (Hrsg.), Financial Reform in China (Bridging the Gap between Plan and Market), 2001, S. 33-35

⁴⁸⁹ Art. 23 Abs. 1 BVCG : „To implement monetary policy, the People’s Bank of China may apply the following monetary policy instruments : (1) Require banking institutions to place deposit reserves at a given ratio; (2) Determine the benchmark interest rate of central bank; (3) Conduct rediscount for banking financial institutions with accounts in the People’s Bank of China; (4) Provide lending to commercial banks; (5) Trade treasury bonds, other government securities, financial bonds and foreign exchange on the open market; (6) Other monetary policy instruments specified by the State Council.“

„When applying the above-mentioned monetary policy instruments to implement monetary policy, the People’s Bank of China may formulate detailed conditions and procedures.“ (Art. 23 Abs. 2 BVCG)

⁴⁹⁰ Mehran/Quintyn/Nordman/Laurens, Monetary and Exchange System Reforms in China (An Experiment in Gradualism), IMF-occasional paper 141, 1996, S. 41

⁴⁹¹ Seit 25. Feb. 2003 hat die Häufigkeit der Offenmarktgeschäfte zugenommen von einem Handelstag in der Woche (jeweils Dienstags), auf zwei Tage (jeweils Dienstags und Donnerstags).

vor. Es handelt sich daher nicht um Verträge zwischen gleichberechtigten Geschäftspartnern, sondern um Akte der Hoheitsverwaltung.

c) Die Entwicklung der Chinabank vom ersten Kreditgeber („The First Lender of Resort“) zum letzten Kreditgeber („The Lender of Last Resort“)

Die Chinabank führt ihre geldpolitischen Aufgaben nicht nur durch Offenmarktgeschäfte aus, sondern auch durch ihre Darlehenspolitik gegenüber Kreditinstituten. Die Finanzierung erwünschter Wirtschaftstätigkeiten gehört in einer Planwirtschaft sogar zu den wichtigsten Aufgaben der Zentralbank. Auch auf diesem Gebiet hat die Chinabank große Fortschritte gemacht und das rasche Wirtschaftswachstum maßgeblich gefördert.

Vor den Bankenreformen stellte die Chinabank vorwiegend für die Wirtschaftsbereiche Liquidität zur Verfügung, die der Staatsrat durch seinen Wirtschaftsplan bestimmt hatte, z.B. die Landwirtschaft.⁴⁹² Geldpolitische Maßnahmen zur Erhaltung der Geldwertstabilität hätten diese Finanzierungsaufgaben eher gefährdet. Es gab daher auch keinen Geldmarkt, auf dem sich Marktzinsen hätten herausbilden können. Nach der Reform beendete die Chinabank diese Form der direkten Liquiditätszuweisungen und ging dazu über, die Liquiditätsversorgung durch ihre Darlehenspolitik auf dem Geldmarkt zu steuern.

Die Darlehenspolitik gewährt den Banken Liquidität für unterschiedliche Laufzeiten von der einjährigen Fazilität, der halbjährigen Fazilität, der vierteljährigen Fazilität, der zwanzigtägigen Fazilität bis zur täglichen Fazilität sowie

⁴⁹² Vor den Reformen folgte die Darlehenspolitik der Chinabank den Vorgaben des Kreditplanes des Staatsrates. Dieser setzte auch die Höhe der Zinsen fest, die nicht den Marktzinsen entsprachen, siehe Yong Guo, *Banking Reforms and Monetary Policy in the People's Republic of China*, 2002, S. 11-13; Zum Kreditplan siehe Mehran/Quintyn/Nordman/Laurens, a.a.O.(Anm. 490), S. 41-42; Der Kreditplan galt 1995 für vier Banken (die Bank of Communications, die China International Trust and Investment Cooperation's Industrial Bank, die Hua Xia Bank und die China Everbright Bank). Im Jahre 1998 wurde der Kreditplan offiziell abgeschafft, vgl. Feng wei, *China's Financial Sector Reform in the Transition to a Market Economy (Key issues and policy options)*, S. 43

dem Rediskont.⁴⁹³ Mit Genehmigung des Staatsrates kann die Chinabank einzelnen Finanzinstituten auch spezielle Fazilitäten für bestimmte Zwecke anbieten.⁴⁹⁴ In diesen Fällen unterzieht die Chinabank diese Institute einer besonderen Überprüfung und überwacht die Kreditverwendung. Die Einräumung dieser Kredite ähnelt der Funktion des letzten Kreditgebers. Sie setzt deshalb die Überprüfung und Überwachung der Kreditinstitute voraus, um auszuschließen, daß die Chinabank auch bewußt eingegangene Risiken finanziert.

d) Die Mindestreserven

Die Chinabank kann das Zinsniveau auf dem Geldmarkt außer durch ihre Offenmarktpolitik und die Bereitstellung von Darlehen auch durch ihre Mindestreservpolitik beeinflussen. Die Verpflichtung der Banken, Mindestreserven bei der Chinabank zu unterhalten, verlangte der Staatsrat erstmals in seinem Kreditplan für das Jahr 1984, um die verfügbare Liquidität der Banken zu vermindern und die Kreditvergabe einzuschränken. Damals mußten die Banken eine bestimmte Rate ihrer Kundeneinlagen als Mindestreserve bei der Chinabank hinterlegen. Die Chinabank richtete sich bei der Kreditvergabe nach den Vorgaben des Staatsrates. Diese Verfahrensweise entsprach den Grundsätzen der Planwirtschaft.

Diese Reservehaltung wurde am 21. März 1998 durch das Mindestreservesystem ersetzt, das die Kreditinstitute zwang, Reserven bis zu 8% ihres Einlagenbestandes zinslos oder gegen geringe Zinsen bei der Chinabank zu unterhalten.⁴⁹⁵ Die

⁴⁹³ Der Rechtsnatur des Rediskontes ist die Übernahme von Wechseln durch die Zentralbank gegen Berechnung eines bestimmten Zinses für ihre Restlaufzeit. Rediskontpolitik ist eine Form der Steuerung des Geldmarktes durch Erhöhung des Liquiditätsangebotes gegenüber den Kreditinstituten und wird im chinesischen Schrifttum häufig im Rahmen der Darlehnspolitik abgehandelt, People's Bank of China, Jahresbericht 2003, S. 126; Jahresbericht 2000, S. 44

⁴⁹⁴ Im zweiten Halbjahr 1998 vergab der Staatsrat Schatzanweisungen (Treasury Bills im Umfang von 270 Billionen Yen) zur Unterstützung von Banken im Staatsbesitz (nämlich die China Agriculture Bank, die Industry and Commerce Bank of China, die Construction Bank of China and die Bank of China). Diese Banken hatten damals Liquiditätsprobleme durch Kreditausfälle, die etwa 20 bis 30% des gesamten Kreditportfolios ausmachten, Jun Ma, a.a.O.(Anm. 487), S. 49

⁴⁹⁵ Siehe Chen Yulu, a.a.O.(Anm. 488), S. 34; Yanfen Huang, a.a.O.(Anm. 486), S. 102; People's Bank of China, Jahresbericht 1999, S. 58

Chinabank führte am 25.04.2004 ein „diskriminierendes“ Mindestreservesystem ein, das die Mindestreserverate für die einzelnen Kreditinstitute nach bestimmten Kriterien festlegt, z.B. der Qualität ihrer Aktiva oder dem Verhältnis ihres Eigenkapitals zu den eingegangenen Risiken.⁴⁹⁶ Die konkrete Rate bestimmte die Chinabank (Art. 23 Nr. 1 BVCG). Der Währungsrat kann das Verhältnis der Reserven zu den Einlagen gemäß Art. 3 Nr. 3 der Satzung des Währungsrates ändern, wenn er dies für erforderlich hält.

Durch ihre Darlehenspolitik lenkte die Chinabank die Kreditvergabe durch die Kreditinstitute („window guidance“). Dabei begünstigte sie staatlich erwünschte Kreditvergaben durch besonders attraktive Finanzierungsbedingungen.⁴⁹⁷ Diese Angebote gehören nach ihrer Rechtsnatur zur schlichten Hoheitsverwaltung, weil sie für die Adressaten nicht verbindlich sind.⁴⁹⁸

e) Das Notenmonopol

Die Ausgabe von Zahlungsmitteln gehört zu den weiteren Aufgaben der Chinabank. Sie besitzt gem. Art. 18 und Art. 20 BVCG⁴⁹⁹ das ausschließliche Recht, Banknoten (Renminbi Yuan = RMB) und Münzen (1 RMB = 10 Jiao = 100 Fen) auszugeben. Sie sind innerhalb der VR China das gesetzliche Zahlungsmittel für alle Geldschulden ohne mengenmäßige Begrenzung (Art. 16 BVCG). Das „ausschließliche Recht“ des Währungsrates, Zahlungsmittel auszugeben, bedeutet freilich nicht, daß der Währungsrat diese Entscheidung nach pflichtgemäßem Ermessen selbst treffen dürfte. Denn Art. 5 BVCG verlangt, daß der Währungsrat dem Staatsrat alle bedeutsamen Entscheidungen zur Genehmigung vorlegen muß. Die Ausgabe neuer Banknoten gehört dazu.

⁴⁹⁶ People's Bank of China, China Monetary Policy Report, Quarter Fourth 2004, S. 8

⁴⁹⁷ People's Bank of China, a.a.O.(Anm. 496), S. 11

⁴⁹⁸ Dies gilt jedoch nur, wenn das angesprochene Kreditinstitut bei seiner Entscheidung völlig frei bleibt, das Angebot anzunehmen oder abzulehnen.

⁴⁹⁹ „The renmibi shall be printed and issued solely by the People's Bank of China.“ (Art. 18 BVCG); „No institutions or individuals may print or issue substitute money to replace the renminbi in Market circulation.“ (Art. 20 BVCG)

(b) Der Zahlungsverkehr

Die Förderung des Zahlungsverkehrs zählt zu den weiteren wichtigen Aufgaben der Chinabank. Nach Art. 27 Abs. 1 BVCG hat sie für einen reibungslosen Zahlungsverkehr zu sorgen und die von ihr eingeführten Zahlungsverkehrssysteme zu überwachen. Der Rat der Chinabank ist zu diesem Zweck gemäß Art. 27 Abs. 2 BVCG ermächtigt, im Benehmen mit den Bankenaufsichtsbehörden Regelungen über den Ablauf des Zahlungsverkehrs zu erlassen, um zu gewährleisten, daß die Verrechnungs- und Zahlungssysteme effizient und zuverlässig bleiben.⁵⁰⁰ Das Initiativrecht für die Ausgestaltung der Zahlungsverkehrssysteme liegt bei der Chinabank. Sie bestimmt daher unbeschadet der Beteiligung der Bankenaufsichtsbehörde die einschlägigen Maßnahmen, die Anforderungen an die Teilnehmer und den Ablauf des Verfahrens. So erließ die Chinabank zahlreiche Regelungen über den Zahlungsverkehr.⁵⁰¹

Vorher wickelten die Teilnehmer des Zahlungsverkehrs die Zahlungen wohl vorwiegend in bar ab. In der Zwischenzeit hat der Anteil des Giralgeldes am Zahlungsverkehr stark zugenommen. Zur Zeit versucht die Chinabank, ein modernes nationales Zahlungsverkehrssystem einzuführen, das „National Management System of Bank Settlement Accounts“ mit einem elektronischen Datenerfassungssystem („electronic fund transfer system“).⁵⁰²

Die Chinabank gewährleistet durch ihre Funktion als letzter Kreditgeber (LOLR),

⁵⁰⁰ Art. 27 Abs. 1 BVCG : „The People’s Bank of China shall organize or assist in organizing a clearing system among banking financial institutions, coordinate clearing arrangement among them and provide clearing service.“; Art. 27 Abs. 1 Satz 2 BVCG : „The detailed rules shall be formulated by the People’s Bank of China.“; Art. 27 Abs. 2 BVCG : „The People’s Bank of China shall formulate rules on payment and settlement together with the banking regulatory authority under the State Council.“

⁵⁰¹ Vgl. z.B. Circular of the People’s Bank of China on Promulgating standards of Category and Code of Banks in the Payment System (19. Sep. 2003), Administrative Rules for Renminbi Bank Settlement Accounts (10. Apr. 2003), Procedures on Payment and Settlements through Correspondent Banks (1. Jun. 2000), Regulation on Granting and Revocation of License for Business with Bank Bills (1. Jun. 2000) und Regulation on Participation of Finance Companies in National Inter-Bank Money Market and Inter-Bank Bond Markt (19. Jun. 2000), People’s Bank of China, Jahresbericht 2003, S. 69-70; Jahresbericht 2000, S. 65-67

⁵⁰² China hat noch kein modernes Zahlungsverkehrssystem wie das TARGET. Die Chinabank versucht, ein ähnliches System einzuführen (CNAPS : China National Automated Payment System), People’s Bank of China, Jahresbericht 2001, S. 61

daß die Marktteilnehmer auf dem Geldmarkt jederzeit zahlungsfähig bleiben. Die Einzelheiten dieser Funktion und ihre Voraussetzungen werden mit Rücksicht auf die Mißbrauchsmöglichkeiten nicht offengelegt.⁵⁰³ Art. 2 BVCG weist der Chinabank aber ausdrücklich die Aufgabe zu, finanzielle Risiken zu verhindern oder abzumildern. Diese Aufgabe kann sie nur erfüllen, wenn sie bei Zahlungskrisen als letzter Kreditgeber eintritt.⁵⁰⁴

Die Chinabank hat wiederholt betont, daß sie für die Stabilität und Sicherheit der Finanzausstattung der chinesischen Wirtschaft verantwortlich ist und verwendet dafür den Begriff „Safeguarding Financial Stability“. ⁵⁰⁵ Mit diesem Auftrag begründet sie auch ihr Liquiditätsangebot an die großen Banken im Staatsbesitz, die „Bank of China“ und die „China Construction Bank“. ⁵⁰⁶

(c) Die Wechselkurspolitik

Der Außenwert der Währung beeinflusst auch in der VR China die Preisentwicklung auf dem Binnenmarkt. Deshalb müßte es zu den Aufgaben der Chinabank gehören, gegebenenfalls auf den Devisenmärkten zu intervenieren, um den Wechselkurs zu stabilisieren. Die Wechselkurspolitik bestimmt aber grundsätzlich der Staatsrat. Die Verwaltung der Devisenreserven und die Ausführung der Wechselkurspolitik durch operative Devisengeschäfte hat er der 1979 gegründeten Devisenverwaltungsbehörde (State Administration of Foreign Exchange / SAFE) übertragen. Sie umfaßt neben den Devisenkontrollen auch die Überwachung der Auslandsverschuldung der VR China.

⁵⁰³ Nach Smits ist die Funktion des letzten Kreditgebers im Eurosystem deshalb nicht in der Gesetzgebung geregelt worden, um zu verhindern, daß im Vertrauen auf diese Funktion leichtfertig bewußte Risiken eingegangen werden, Smits, a.a.O.(Anm. 54), S. 270

⁵⁰⁴ Vgl. People's Bank of China, Jahresbericht 2000, S. 48

⁵⁰⁵ People's Bank of China, Jahresbericht 2003, S. 46

⁵⁰⁶ Nach einer Entscheidung des Staatsrates bot die Chinabank der „Bank of China“ und der „China Construction Bank“ aus ihren Währungsreserven Liquidität in Höhe von 45 Mrd.US-Dollar an, um Zahlungsschwierigkeiten zu vermeiden. Dazu erklärte die Chinabank, daß „ The capital injection by using foreign exchange reserves highlighted the responsibility of the central bank for safeguarding financial stability. This practice is a kind of utilization of central bank assets and also one of the measures for preventing systemic financial risks, People's Bank of China, Jahresbericht 2003, S. 40

Die Entwicklung der Wechselkurse besitzt für die VR China eine außerordentlich große Bedeutung, weil sich das Land derzeit in einem großen wirtschaftlichen Aufbruch befindet, der durch ungestört wachsende Exporte finanziert werden muß.

Die Chinabank bezeichnet das Wechselkurssystem des Landes selbst als gesteuertes Floating („managed floating system“).⁵⁰⁷ Die Devisenverwaltungsbehörde und die Chinabank überwachen die Devisenmärkte aber intensiv und intervenieren abgestimmt durch den Kauf und Verkauf von Devisen. Von außen ist es nur schwer zu erkennen, welche der beiden Behörden die Entscheidungen trifft. Die Devisenverwaltungsbehörde ist im März 1978 zwar als nachgeordnetes Organ des Staatsrates gegründet worden. Tatsächlich ist diese Behörde als Fachabteilung der Regierung der Chinabank nachgeordnet („Government Agency Directly under PBC“⁵⁰⁸).⁵⁰⁹ Die Chinabank legt deshalb die Ziele der makroökonomischen Wechselkurspolitik verantwortlich fest und veranlaßt deren Umsetzung durch die Devisenverwaltungsbehörde. Die Chinabank ist daher im Ergebnis auch für die Wechselkurspolitik zuständig und verantwortlich. Diese Sachlage entspricht ihrem gesetzlichen Auftrag, die staatlichen Devisen- und Goldreserven zu verwalten (Art. 4 Abs. 1 Nr. 7 BVCG). Der Handel mit Devisen gehört gemäß Art. 23 Nr. 5 BVCG auch zu den gesetzlich festgelegten Instrumenten ihrer Geldmarktpolitik. Die Chinabank überwacht nach Art. 32 Abs. 1 Nr. 5 BVCG ebenfalls die Einhaltung der Devisenhandelsvorschriften (Foreign Exchange Regulations). Die vorrangige

⁵⁰⁷ Seit 1995 hatte die Chinabank den mittleren Wechselkurs des RMB gegenüber dem US-Dollar auf 8,28 Yuan festgesetzt. Es handelte sich daher in Wirklichkeit um ein relativ starres Wechselkurssystem („Peg-System“), siehe Zeitungsartikel im Handelsblatt vom 26.06.2005 und in der Financial Times vom 22.07.2005. Am 21.07.2005 hat die Chinabank überraschend mitgeteilt, daß sie die feste Bindung des RMB an den US-Dollar aufhebe und setze den Kurs des Renminbi gegenüber dem Dollar auf 8,11 Yuan neu fest. Der Kurs des RMB werde in Zukunft der Entwicklung eines Korbes verschiedener Währungen mit einer täglichen Schwankungsbreite bis zu 0,3% um den Schlußkurs des Vortages folgen. Die genaue Zusammensetzung des Währungskorbes hält die Chinabank geheim, siehe Public Announcement of the People's Bank of China on Reforming the RMB Exchange Rate Regime, www.pbc.gov.cn

⁵⁰⁸ People's Bank of China, Jahresbericht 2003, S. 91; Jahresbericht 2002, S. 53; SAFE, Jahresbericht 2002, S. 132-134

⁵⁰⁹ SAFE reguliert den Devisenhandel und überwacht deren Statistiken („Balance of Payment“ / BOP). Daneben erläßt sie Rechtsvorschriften für den Devisenmarkt und unterstützt den Markt. Ferner verwaltet sie die Währungsreserven und führt die vom Staatsrat oder der Chinabank erteilten Aufgaben durch., SAFE, a.a.O.(Anm. 508), S. 132; Feng wei, a.a.O.(Anm. 492), S. 38; Zhang/Zhang, The Reform of the Foreign Exchange Regime and the Liberalization of the Capital Account, in van Gemert (Hrsg.), Financial Reform in China (Bridging the Gap between Plan and Market), S. 56

Verantwortlichkeit des Staatsrates für die Wechselkurspolitik bleibt hierdurch unberührt.

(d) Die Aufsicht über Kredit- und Finanzinstitute

Die Befugnis der Zentralbank, Kredit- und Finanzinstitute zu beaufsichtigen, kann ihr die Aufgabe erleichtern, die Währungsstabilität zu sichern. Die Chinabank besaß diese Befugnis bis zur Reform des Finanzwesens. Im April 2003 schuf der Volkskongreß ein gegliedertes System von Aufsichtsbehörden für die Bankenaufsicht⁵¹⁰, die Wertpapieraufsicht⁵¹¹ und die Versicherungsaufsicht.

Nach Art. 2 des Gesetzes über die Bankenaufsichtsbehörde (Law of the People's Republic of China on Banking Regulation and Supervision / BABG ⁵¹²) trägt diese Behörde unter der Leitung des Staatsrates die Verantwortung für die Ordnung des Bankwesens und die Aufsicht über die Banken.⁵¹³ Während die Chinabank rechtlich nur ein ausführendes Organ der Regierung ist, besitzt die Bankenaufsichtsbehörde den Status einer selbständigen juristischen Person des öffentlichen Rechts. Art. 5 BABG legt ausdrücklich fest, daß die Bankenaufsichtsbehörde keinen Weisungen der regionalen Regierungen, der Ministerien und sonstiger öffentlicher Organisationen oder einzelner Personen unterliegt. Ihre Unterordnung unter den Staatsrat berührt diese Regelung nicht. Zur Harmonisierung der Bankenaufsicht arbeitet die Chinabank eng mit der Bankenaufsichtsbehörde und den andern Aufsichtsbehörden zusammen. Auch die Formen dieser Zusammenarbeit unterliegen den Weisungen des

⁵¹⁰ Die Bankenaufsichtsbehörde (China Banking Regulatory Commission CBRC) richtete die erste Sitzung des 10ten Volkskongresses durch das Gesetz zur Reform der Regierungsbehörden vom 10.03.2003 (Decision on the Restructuring of Government Agencies) ein. Das Gesetz über die Bankenaufsichtsbehörde (Law of the People's Republic of China on Banking Regulation and Supervision) und die Änderung des Gesetzes über die Volksbank sowie das Bankengesetz verabschiedete der ständige Ausschuß der Volkskongresses in seiner 6ten Sitzung am 27. Dez. 2003., People's Bank of China, Jahresbericht 2003, S. 38

⁵¹¹ Das Recht zur Aufsicht über den Wertpapiermarkt übertrug die Chinabank bis 1998 in mehreren Stufen auf die schon 1992 eingerichtete Wertpapieraufsichtsbehörde.

⁵¹² Das Gesetz trat im Jan. 2004 in Kraft.

⁵¹³ Art. 2 BABG :„The banking regulatory authority under the State Council shall be responsible for the regulation and supervision of banking institutions in China and their business operations.“

Staatsrates. Seine Einflußmöglichkeiten bleiben daher in allen Bereichen erhalten. Trotzdem bildet die Einrichtung der Bankenaufsicht als formell unabhängiges Organ einen wichtigen Schritt auf dem Wege zu einer Marktwirtschaft.

Die Bankenaufsichtsbehörde hat das Recht, über die Zulassung und die Beendigung des Bankgeschäftes von Kreditinstituten zu entscheiden („approval or disapproval“), Bankprodukte und Dienstleistungen zum Vertrieb zuzulassen und die fachliche Qualifikation des Vorstandes und seiner Mitarbeiter zu überprüfen (Art. 22 BABG). Außerdem kann sie die Vorlage aller relevanten Informationen über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Bank verlangen, insbesondere die Bilanz, die Gewinn- und Verlustrechnung, statistische Erhebungen und den Abschlußbericht der Buchprüfer. Ferner kann sie diese Angaben gemäß Art. 34 BABG durch eine Überprüfung vor Ort nachvollziehen.

Das Aufsichtsrecht der Chinabank über die Banken ist somit weitgehend auf die Bankenaufsichtsbehörde übergegangen. Ihr verbleiben nur die Aufsichtsrechte, die sich gemäß Art. 32 BVCG aus ihren Aufgaben als Zentralbank ergeben. Hierzu gehören gemäß Art. 32 Abs. 1 Nr. 1 - 9 BVCG u.a. die Erfüllung der Mindestreserveverpflichtungen, die Verwendung ihrer Darlehen durch die Geschäftsbanken, die Einhaltung der Bestimmungen über den Umgang mit Banknoten, die Beachtung der Bestimmungen über die Kreditgewährung unter Banken, die Goldgeschäfte und die Unterbindung der Geldwäsche. Art. 31 BVCG verpflichtet die Chinabank zudem, die Entwicklung auf den Finanzmärkten zu überwachen und auf eine geordnete Entwicklung hinzuwirken.⁵¹⁴

Außerdem hat der Staatsrat der Chinabank den Auftrag erteilt, geeignete Organisationsformen zu entwickeln, die dazu beitragen, die finanzielle Stabilität des Landes zu gewährleisten. Die Chinabank hat zu diesem Zweck ein Gremium einberufen, das sie leitet.⁵¹⁵ Die Mitarbeiter der Bankenaufsicht nehmen an den

⁵¹⁴ People's Bank of China, Jahresbericht 2003, S. 64-65

⁵¹⁵ Die Chinabank berief im Juli 2003 im Auftrage des Staatsrates ein Gremium zur Sicherung der Stabilität des Finanzwesens ein. Ihm gehören Vertreter der State Development and Reform Commission, Ministry of Finance, State Statistics Bureau, Research Office of the State Council, Banking Regulatory Commission, Security Regulatory Commission, Insurance Regulatory Commission und State Admini-

Beratungen teil. Die Chinabank behält darüber hinaus durch ihre Zusammenarbeit mit der Bankenaufsichtsbehörde die Möglichkeit, auf deren Maßnahmen Einfluß zu nehmen.

(e) Rechtsnatur der geldpolitischen Maßnahmen der Chinabank und Fragen des Rechtsschutzes

Die Chinabank erläßt mit Genehmigung des Staatsrates geldpolitische Regelungen und ergreift entsprechende Maßnahmen, zum Beispiel auf den Gebieten der Mindestreserven und der Verwaltung der Zahlungsverkehrssysteme. Die Chinabank ist im Gegensatz zur EZB und den Zentralbanken Japans und Koreas keine selbständige juristische Person mit gesetzlich normierten Hoheitsrechten, sondern ein nachgeordnetes Organ der Regierung. Dies läßt aber die öffentlich-rechtliche Rechtsnatur der jeweiligen Maßnahmen unberührt.

Die Chinabank ist gemäß Art. 46 BVCG befugt, gegen Kreditinstitute Warnungen auszusprechen oder Bußgelder zu verhängen, wenn sie die ihnen auferlegten Pflichten nicht erfüllen. Gegen diese Maßnahmen steht den Adressaten gemäß Art. 47 BVCG der verwaltungsrechtliche Rechtsweg zu einem Volksgericht offen.⁵¹⁶

Dem gerichtlichen Verfahren ist gemäß Art. 15 Widerspruchsverfahrensgesetz (WspVG⁵¹⁷) ein Widerspruchsverfahren vorgeschaltet. Dieses Vorverfahren ist bei allen Klagen gegen Verwaltungsakte zentraler oder regionaler Regierungsbehörden vorgeschrieben. Der Widerspruch ist bei der Behörde einzulegen, die den beanstandeten Verwaltungsakt erlassen hat, hier also der Chinabank.⁵¹⁸

Fraglich ist aber, welche Einrichtung der Chinabank über einen Widerspruch

stration of Foreign Exchange an. Der Präsident und der Vizepräsident des Gremiums sind der Präsident und der Vizepräsident der Chinabank, People's Bank of China, a.a.O.(Anm. 514), S. 48

⁵¹⁶ Art. 47 BVCG : „If any involved party refuses to accept the administrative punishment, he or she may file an administrative appeal in accordance with the „Law of the People's Republic of China on Administrative Appeal.“

⁵¹⁷ In Kraft getreten am 1. Okt. 1999

⁵¹⁸ Nach Art. 12 und Art. 13 WspVG kann der Widerspruch gegen Verwaltungsakte regionaler Regierungsbehörden auch bei der übergeordneten Behörde eingelegt werden.

entscheiden soll, der sich gegen eine Maßnahme des Direktoriums richtet. In Betracht kommen das Direktorium, das die Maßnahme erlassen hat, oder der Währungsrat. Dabei stellt sich die Frage, ob etwa der Währungsrat berechtigt ist, über die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes des Direktoriums zu entscheiden wie dies bei der EZB der Fall ist.⁵¹⁹ Denn der Währungsrat ist kein Beschlußorgan der Chinabank, sondern nur ein Beratungsgremium des Staatsrates. Er ist gegenüber dem Direktorium auch nicht weisungsberechtigt. Das Direktorium führt auch nur Entscheidungen des Währungsrates aus, die der Staatsrat vorher gebilligt hat. Der Währungsrat müßte somit die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung beurteilen, die er selbst weisungsgebunden erlassen hat. Eine vorurteilsfreie Überprüfung des Verwaltungshandelns ist bei dieser Sachlage weder vom Direktorium noch dem Währungsrat zu erwarten.

Nach Art. 2 des chinesischen Verwaltungsprozeßgesetzes (CvwGO) kann der Betroffene das Volksgericht anrufen, wenn der Verwaltungsakt einer Behörde seine Rechte verletzt.⁵²⁰ Der Volksgericht überprüft gemäß Art. 5 CVwGO nur die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns, nicht seine Zweckmäßigkeit. Das Gericht kann die Verwaltungsmaßnahme gemäß Art. 54 CVwGO durch Urteil für nichtig erklären oder ausnahmsweise auch abändern, wenn nur eine bestimmte Verwaltungshandlung dem Gesetz entspricht. Zuständig für die Anfechtung von Verwaltungsakten des Staatsrates oder regionaler Behörden sind die Mittelgerichte (Art. 14 Nr. 2 CVwGO).⁵²¹

4) Die Unabhängigkeit der Chinabank

Die Unabhängigkeit der Chinabank kann nur im Zusammenhang mit der

⁵¹⁹ Siehe Art. 3 Abs. 5 Verordnung (EG) Nr. 2532/98 des Rates vom 23. Nov. 1998

⁵²⁰ Art. 11 CVwGO zählt die verschiedenen Streitgegenstände einzeln auf. Sanktionen gemäß Art. 46 BVCG gehören danach zu Ziff. 1 (Einspruch gegen die Verwaltungsstrafe oder Verwaltungssanktionen) und Ziff. 7 (Verwaltungsbehörde verlangt Erfüllung einer Rechtspflicht)

⁵²¹ Das Gerichtssystem Chinas besteht aus vier Gerichtsstufen, der Grundstufe, der Mittelstufe, der Oberstufe und dem Obersten Volksgericht.

unterschiedlichen politischen Struktur der VR China beurteilt werden. Die VR China ist nach der Präambel ihrer Verfassung ein zentral geregelter Vielvölkerstaat, der unter der Führung der Kommunistischen Partei Chinas nach den Grundsätzen des Marxismus-Leninismus und Mao Tse-tungs die erste Stufe des Sozialismus erreicht hat und unter der Diktatur des Volkes fortfährt, eine fortschrittliche sozialistische Demokratie zu entwickeln. Die Zentralbank eines Landes mit einem Einparteiensystem kann naturgemäß nicht in dem Umfang unabhängig sein wie die Zentralbanken in einer freiheitlich verfaßten rechtsstaatlichen Demokratie. Die bisherigen Reformen in der VR China haben die verbliebenen Handlungsspielräume regionaler Behörden und Einrichtungen gezielt eingeschränkt oder beseitigt. Hierdurch hat die Zentralregierung aber auch die Einflußmöglichkeiten regionaler Machthaber auf die Kreditvergabe durch regionale Niederlassungen der Chinabank beendet. Die Abhängigkeit der Chinabank vom Staatsrat bildet somit die Grundlage und die Begrenzung jeder Form von Unabhängigkeit.

(a) Die Unabhängigkeit der Chinabank und ihre Stellung gegenüber dem Staatsrat

Die Unabhängigkeit der Zentralbanken ist auch in den westlichen Demokratien nicht unumstritten und mit dem Primat der Politik immer wieder nur schwer zu vereinbaren. In der VR China steuert der Staatsrat alle Bereiche des staatlichen Lebens einschließlich der Wirtschaft und des Finanzsystems. In diesem umfassend regulierten Staatswesen wäre die Unabhängigkeit der Chinabank von Weisungen des Staatsrates politisch kaum vorstellbar. Die relative Unabhängigkeit der Chinabank kann daher nur darin bestehen, daß sie ihre alleinige Abhängigkeit vom Staatsrat dazu verwendet, um Weisungen und Einflußnahmen sonstiger Staatsorgane abzuwehren.

Der Staatsrat ist die zentrale Regierung der VR China, der oberste Inhaber staatlicher Macht und höchstes Verwaltungsorgan (Art. 85 der chinesischen

Verfassung). Er besteht aus dem Premierminister, den Vizepremierminister, mehreren Staatsräten, den Ministern, die den Ministerien oder bestimmten Kommissionen vorstehen, dem Präsidenten des Rechnungshofes und dem Generalsekretär (Art. 86 der chinesischen Verfassung). Im Rahmen der Verfassung und der Gesetze kann er Satzungen, Verordnungen, Beschlüsse und Anordnungen erlassen und ihren Vollzug anordnen. Er ist befugt, die Anordnungen, Richtlinien und Satzungen der nachgeordneten Ministerien und Kommissionen aufzuheben oder zu ändern. Er entscheidet gemäß Art. 89 der chinesischen Verfassung über die Aufgaben und Verantwortungsbereiche der Ministerien und Kommissionen und gewährleistet die einheitliche Führung der staatlichen Verwaltung („Leadership“). Ihm steht daher ein umfassendes Entscheidungs- und Gestaltungsrecht zu, mit dem er auch die Gesetzgebung lenkt. Zu seinen Aufgaben gehört in einer zentralen Planwirtschaft auch die Ordnung des Bankwesens, des Wertpapierhandels und der Versicherungswirtschaft. Der Handlungsspielraum, den der Staatsrat der Chinabank zugesteht, ist daher innerhalb seines Machtbereichs absolut, aber von den jeweiligen Umständen abhängig.

(b) Der rechtliche Stellung der Chinabank und die Absicherung ihrer
Unabhängigkeit

Die rechtliche Stellung der Chinabank ergibt sich aus Ziff. 27 der Entscheidung des 10ten Volkskongresses über die Reform der Organisation des Staatsrates.⁵²² Sie ist danach keine selbständige juristische Person, sondern eine Abteilung des Staatsrates. Es steht zu erwägen, ob sich ihre Stellung mit der Bankenaufsichtsbehörde, der Wertpapieraufsichtsbehörde und der Versicherungsaufsichtsbehörde vergleichen läßt. Diese Behörden sind juristische Personen und keine Regierungsabteilungen, sondern Verwaltungseinheiten (*shi yè dǎn wèi*), welche die

⁵²² Decision of the 10th National People's Congress on the Plan of Reforms of the Organisations of the State Council (in Kraft seit 10. März 2003)

untergeordneten Organe des Staatsrates bilden.⁵²³

Art. 2 BVCG weist der Chinabank die Aufgabe zu, die Geldpolitik festzulegen und auszuführen, finanzielle Risiken zu verhindern oder abzumildern sowie die finanzielle Stabilität zu erhalten.

Die gesetzlichen Aufgaben einer Zentralbank bestimmen auch das Maß an Unabhängigkeit, das sie braucht, um ihren Auftrag zu erfüllen. Die Geldpolitik der Chinabank hat nach Art. 3 BVCG das Ziel, die Stabilität des Geldwertes zu erhalten und hierdurch das wirtschaftliche Wachstum zu fördern.⁵²⁴ Die Formulierung des Gesetzes läßt es offen, welchem Handlungsziel der Vorrang zukommen soll. Aus der Reihenfolge der Aufzählung läßt sich aber ableiten, daß die Preisstabilität die logische Voraussetzung für die angestrebte Unterstützung der Wirtschaft sein muß. Die Chinabank ist deshalb verpflichtet, ihre Geldpolitik ausschließlich an den sachlichen Erfordernissen der Preisstabilität auszurichten.⁵²⁵

Der Status der Chinabank als weisungsgebundenes Regierungsorgan bringt es aber mit sich, daß die einzelnen Elemente der Unabhängigkeit bei ihr schwächer entwickelt sind, als bei anderen Zentralbanken. Denn sie ist nur ein einzelnes Rad im Getriebe eines planwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystems. Eine vom Gesamtkonzept abweichende Geldpolitik könnte die gesamten Abläufe gefährden. Das System der Planwirtschaft bringt es daher mit sich, daß bei Zielkonflikten der Staatsrat entscheiden muß, weil nur er die notwendigen Zielkorrekturen anordnen kann.⁵²⁶

Bei der Organisation der täglichen Geschäfte läßt der Staatsrat der Chinabank einen gewissen Handlungsspielraum. Art. 25 der Satzung des Währungsrates ermächtigt ihn ausdrücklich, seine Geschäftsordnung selbst zu erlassen. Art. 5 Abs. 2 BVCG ermächtigt die Chinabank zudem, eigene Entscheidungen über weniger

⁵²³ Weitere Verwaltungseinheiten sind beispielsweise die Xinhua news Agency, die Chinese Academy of Sciences und die Chinese Academy of Social Sciences.

⁵²⁴ "The aim of monetary policies is to maintain the stability of the value of the currency and thereby promote economic growth." (Article 3, Law of the People's Bank of China)

⁵²⁵ Vgl. Yanfen Huang, a.a.O.(Anm. 486), 2002, S. 21

⁵²⁶ Vgl. Zeitungsartikel „Banking laws under revision“ in der „China Daily (www.chinadaily.com.cn)“ vom 16. Juni 2003

wichtige geldpolitische Maßnahmen zu treffen, die sich der Staatsrat nicht durch Art. 5 Abs. 1 BVCG ausdrücklich vorbehalten hat. Die Chinabank muß dem Staatsrat aber auch über diese Maßnahmen berichten.

Da sich der Staatsrat die wichtigsten Entscheidungen über die Geldversorgung, die Zinshöhe und die Wechselkurse ausdrücklich vorbehalten hat, die den Kernbereich der Tätigkeit einer Zentralbank ausmachen, bleibt festzuhalten, daß der freie Handlungsspielraum der Chinabank tatsächlich eingeschränkt ist.

(c) Die persönliche Unabhängigkeit der Leitungsorgane der Chinabank

Die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Währungsrates bei der Formulierung und Ausführung seiner Geldpolitik ist nur gegen Beeinflussungsversuche untergeordneter Regierungsstellen geschützt. Der Staatsrat kann die Mitglieder des Währungsrates tatsächlich jederzeit abberufen (Art. 5 Abs. 2 der Satzung des Währungsrates), wenn er sich nicht darauf beschränkt, die Entscheidungen selbst zu korrigieren. Die Zusammensetzung des Währungsrates und die Amtszeit seiner Mitglieder sind rechtlich nicht ausdrücklich festgelegt.⁵²⁷

Die persönliche Unabhängigkeit des Währungsrates ist daher im Vergleich mit den anderen hier berücksichtigten Zentralbanken schwächer ausgebildet. Die Stellung der Chinabank ergibt sich aus ihrer Eigenart als Organ der Regierung.

(d) Die finanzielle Unabhängigkeit der Chinabank

Die finanzielle Unabhängigkeit einer Zentralbank sichert ihre Handlungsfähigkeit auch auf diesem Gebiet. Sie ist von der Frage zu trennen, wer das Haftungskapital der Zentralbank aufgebracht hat und welche Einflüsse sich daraus auf die Führung der Zentralbank ergeben können. Hier geht es um das Budgetrecht, das die Führung

⁵²⁷ Vgl. die Studie über die bisherige Dauer der Amtszeiten der Präsidenten der Chinabank und ihr Einfluß auf die jeweiligen Inflationsraten : Fu Run-Min, On the Independence of the People's Bank of China, Review of Monetary and Financial Studies, 3. 2003 (Vol. 19), S. 98

der Bank in die Lage versetzt, selbst zu entscheiden, wie sie ihre Aufgaben am besten erfüllen kann. Die letzte Reform des Zentralbankgesetzes hat die finanzielle Unabhängigkeit der Chinabank deutlich verbessert und rechtlich abgesichert (Art. 38 Abs. 1 BVCG).⁵²⁸

(e) Die funktionelle Unabhängigkeit der Chinabank

a) Die Weisungsfreiheit der Chinabank

Die funktionelle Unabhängigkeit, die herkömmlich als Freiheit von Weisungen Dritter, Einflußnahmen der Politik sowie offener oder verdeckter Druckmittel jeder Art verstanden wird, ist für die Chinabank nur in geringem Umfang gesichert.

Die Chinabank führt ihre geldpolitischen Geschäfte gemäß Art. 7 BVCG stets unter der Anleitung des Staatsrates. Im übrigen verlangt diese Bestimmung, daß sie ihre Geldpolitik sowie ihre sonstigen Aufgaben unabhängig ausführen soll, frei von Einflüssen staatlicher Dienststellen unterhalb der Ebene des Staatsrates oder Dritter.

b) Die funktionelle Unabhängigkeit der Chinabank unter der Führung
(„Leadership“) des Staatsrates

Das BVCG hat die Unabhängigkeit der Chinabank wesentlich gestärkt. Von besonderer Bedeutung sind das Verbot, Kredite an Regierungsstellen und Nicht-Banken zu vergeben und Wertpapiergarantien zu übernehmen (Art. 29 und 30 BVCG) Die Bestimmungen werden nicht dadurch entwertet, daß sich der Staatsrat gegenteilige Anweisungen im Einzelfall vorbehalten hat.⁵²⁹

Unklar bleiben die Rechtsbeziehungen zwischen der Chinabank und den Banken im Staatsbesitz (State-owned Banks : Industrial & Commercial Bank of China, Bank

⁵²⁸ Art. 38 Abs. 1 BVCG : „People’s Bank of China shall have an independent budget arrangement.“

⁵²⁹ Vgl. Jun Ma, a.a.O.(Anm. 487), S. 55

of China, China Construction Bank und Agricultural Bank of China). Denn die Regierung der VR China bediente sich bevorzugt dieser Banken, um das Wachstum der Wirtschaft zu finanzieren. Außerdem nahmen sie wegen ihre Geschäftsumfanges eine bedeutende Rolle auf dem Geldmarkt ein. Nachteilig wirkte sich insbesondere die intensive Kreditnachfrage dieser Banken aus, welche die Kredite in der Regel an staatseigene Unternehmen weiterreichten, die politisch erwünschte Projekte verfolgten.

Für die Vergabe dieser Zahlungsmittel waren somit nicht mehr geldpolitische Überlegungen maßgebend. Der rasche Anstieg der umlaufenden Geldmenge gefährdete die Preisstabilität. Außerdem beachteten die Banken die Kreditwürdigkeit der Unternehmen nicht mehr ausreichend, von denen verhältnismäßig viele insolvent wurden.⁵³⁰ Diese Vergabe staatsgelenkter Kredite war daher geeignet, die Marktmechanismen außer Kraft zusetzen.

Da der Staatsrat die Wirtschaft, die Finanzpolitik und die Geldpolitik gleichermaßen eng kontrolliert, blieben bisher ernstliche Zielkonflikte zwischen dem Finanzministerium und der Chinabank weitgehend aus.

(f) Demokratieprinzip und Rechenschaftspflicht

a) Die Rechenschaftspflicht der Chinabank

Die rechtliche Stellung der Chinabank sollte auch mit dem Verständnis der

⁵³⁰ Um das Problem uneinbringlicher Kredite zu entschärfen, gewährte der Staatsrat diesen vier Banken 1998 Kredite in Höhe von 270 Billionen Yuan. Im folgenden Jahr kaufte er uneinbringliche Forderungen im Umfang von 1,4 Trillionen Yuan von diesen Banken an und übetrug sie dem für diesen Zweck gegründeten Unternehmen für Vermögensmanagement. Ende 2003 stellte der Staatsrat der Bank von China und der China Construction Bank Währungsreserven in Höhe von 45 Milliarden US-Dollar zur Stärkung ihres Eigenkapitals zur Verfügung; KWAN, Will China's Four Major Banks Succeed in Going Public?, Research Institute of Economy, Trade and Industry (Veröffentlichung des japanischen nationalen Forschungsinstituts), <http://www.rieti.go.jp/en/china/04083101.html>; ähnlich, Feng Wei, a.a.O.(Anm. 492), S. 42; Jun Ma, a.a.O.(Anm. 487), S. 55; Zur genaueren Information über die Geschäftsbanken im Staatsbesitz siehe "The performance of China's state-owned banks", Laurenceson/Chai, Financial Reform and Economic Development in China S. 46-62; Mo, A review of recent banking reforms in China, in Strengthening the Banking System in China, BIS Policy Papers No. 7, Oct. 1999, S. 90-109

Demokratie in einer „Volksdemokratie“ nach der Definition in Art. 1 Abs. 1 der chinesischen Verfassung vereinbar sein. Nach der Präambel der Verfassung der VR China ist sie ein sozialistischer Staat unter der Diktatur des Volkes auf der Grundlage der Vereinigung der Arbeiter und Bauern. Alle Gewalt im Staate geht vom Volke aus (Art. 2 Abs. 1 der chinesischen Verfassung).⁵³¹

Der Volkskongreß und seine Untergliederungen üben diese Gewalt für das Volk aus (Art. 2 Abs. 2 der chinesischen Verfassung). Nach diesen Grundsätzen ist die Chinabank verpflichtet, gegenüber dem Volkskongreß Rechenschaft abzulegen.

Art. 2 BVCG verlangt dementsprechend, daß die Chinabank ihre Geldpolitik unter der Leitung des Staatsrates entwickelt und ausführt. Sie genügt hierdurch und durch die vorgeschriebenen Berichtspflichten ihrer verfassungsrechtlichen Rechenschaftspflicht gegenüber dem Volkskongreß und dem Staatsvolk.

b) Die Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit

Die Chinabank soll nicht nur den Volkskongreß, sondern auch die Öffentlichkeit über ihre Politik und ihre Zielsetzungen informieren, um das Verständnis der Bevölkerung für ihre Aufgaben zu wecken. Das BVCG weist die Verantwortung für die Geschäftsführung der Chinabank nicht dem „Kollektiv der Werktätigen“ zu, sondern dem Präsidenten der Bank (Art. 11 BVCG). Seine Rechenschaftspflicht entspricht dieser Verantwortung, sie ist gleichsam die Kehrseite der Medaille.

Der Präsident der Chinabank erläutert ihre Politik in Pressekonferenzen und veröffentlicht die gefaßten Beschlüsse mit weiteren Informationen auf der Web-Seite der Chinabank.⁵³² Außerdem veröffentlicht die Chinabank gem. Art. 41 BVCG ihren Jahresabschluss, der eine Bilanz sowie die Gewinn- und Verlustrechnung umfaßt, um auch die wirtschaftliche Transparenz zu erhöhen.

⁵³¹ „The People’s Republic of China is a socialist state under the People’s democratic dictatorship...“ (Art. 1 der chinesischen Verfassung), „All power in the People’s Republic of China belongs to the people.“ (Art. 2 Abs. 1 der chinesischen Verfassung)

⁵³² People’s Bank of China, Jahresbericht 2002, S. 38

Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Volkskongresses wird auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen.⁵³³ Die Chinabank unterbreitet dem ständigen Ausschuß Berichte über ihre Geldpolitik und die Entwicklungen im Finanzbereich (Art. 6 BVCG). Dieser kann den Präsidenten der Chinabank auch auffordern, diese Berichte zu erläutern. Der Volkskongress hat sich außerdem ein umfassendes Aufsichts- und Überprüfungsrecht vorbehalten.⁵³⁴

2. Die wesentlichen Eigenschaften einer unabhängigen Asiatischen Zentralbank

Die positiven Auswirkungen der Unabhängigkeit einer Zentralbank auf ihre Geldpolitik und die wichtigsten Voraussetzungen der Unabhängigkeit wurden bereits wiederholt dargestellt. Eine unabhängige Zentralbank wäre daher wohl auch für den langfristigen Erfolg einer Währungsunion in Ostasien von ausschlaggebender Bedeutung. Denn wahrscheinlich wäre nur sie in der Lage, das Vertrauen der Bevölkerung in eine neue Gemeinschaftswährung zu begründen und zu erhalten. Besonderes Gewicht müßte deshalb nicht nur auf die Angleichung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten gelegt werden wie die Preisentwicklung und die Höhe der Staatsverschuldung, sondern auch auf die dauerhafte rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit ihrer Zentralbanken.

Das Europäische System der Zentralbanken läßt sich naturgemäß nicht unverändert auf ein Asiatisches System der Zentralbanken (ASZB) übertragen. Die als Teilnehmer einer Währungsunion in Frage kommenden Länder weisen grundlegende Unterschiede in ihren politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Verhältnissen und Traditionen auf. Das Europäische System der Zentralbanken mag mit seiner vorbildlich gesicherten Unabhängigkeit auch für ein Asiatisches System

⁵³³ „The National People’s Congress and the local People’s Congress at various levels are the organs through which the people exercise state power.“ (Art. 2 Abs. 2 der chinesischen Verfassung)

⁵³⁴ Art. 3 Abs. 3 der chinesischen Verfassung leitet aus der Tatsache, daß der Volkskongreß die Verwaltungs- und Rechtsprechungsorgane sowie die Behörden für die Daseinsvorsorge eingesetzt hat, deren Verantwortlichkeit gegenüber dem Volkskongreß und dessen Aufsichtsrechte ab.

der Zentralbanken als Leitbild und Richtmaß dienen. Dieser Vergleich macht deutlich, in welchen Punkten die Zentralbanksysteme in der VR China, in Japan und in Korea der Änderung bedürften, um sie auf ein Asiatisches System der Zentralbanken vorzubereiten. Daneben wäre zu untersuchen, ob einer Asiatischen Zentralbank nicht zusätzliche Aufgaben zugewiesen werden sollten, wie die Wechselkurspolitik, ganz abgesehen von der Bankenaufsicht und der Funktion des letzten Kreditgebers. Es mag im einzelnen offenbleiben, ob es wirklich notwendig und sinnvoll ist, diese Aufgaben der Zentralbank zu übertragen. Sie könnten aber die Hauptaufgabe der Zentralbank wirkungsvoll unterstützen. Eine andere Frage bleibt, ob die unverzichtbaren Interessen der beteiligten Staaten einer derart umfassenden Übertragung geldpolitischer Zuständigkeiten nicht entgegenstehen.

(1) Die rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit im Asiatischen System der Zentralbanken (ASZB)

Die rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit der Asiatischen Zentralbank (AZB) und der Zentralbanken der teilnehmenden Staaten stellt die Grundlage der Unabhängigkeit des ganzen ASZB dar. Sie setzt voraus, daß der Vertrag über die Einführung einer Währungsunion alle teilnehmenden Staaten verpflichtet, ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften einschließlich der Satzungen ihrer Zentralbanken an die rechtlichen Vorgaben des Vertrages anzupassen. Die Währungsunion kann daher erst dann wirksam werden, wenn die teilnehmenden Staaten nicht nur die wirtschaftlichen Konvergenzkriterien erfüllen, sondern auch die innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen und die Rechtsvorschriften in Kraft gesetzt haben.⁵³⁵

1) Die Ziele einer asiatischen Währungsunion

⁵³⁵ EWI, a.a.O.(Anm. 13), S. 13

Die im Vertrag über die asiatische Währungsunion festgelegten Ziele des ASZB und die daraus abgeleiteten Aufgaben der AZB und der Zentralbanken der teilnehmenden Staaten bilden die Grundlage ihrer Unabhängigkeit. Werden einer Zentralbank verschiedene gleichrangige Ziele zugewiesen, die miteinander nicht zu vereinbaren sind, so führt dies zu Zielkonflikten. Keine Zentralbank kann beispielsweise die Preise dauerhaft stabil halten und gleichzeitig Vollbeschäftigung gewährleisten. Die Auffächerung der Zielvorgaben entwertet zudem das bisher vorrangige Ziel der Preisstabilität. Die Preisstabilität sollte daher als besonders wichtiges Ziel ausdrücklich hervorgehoben werden.⁵³⁶ Die gesetzlichen Aufgaben der nationalen Zentralbanken müßten dieser Wertordnung angepaßt werden.

Der EGV trägt diesen möglichen Zielkonflikten Rechnung und legt die Preisstabilität ausdrücklich als „das vorrangige Ziel“ fest (Art. 105 Abs. 1 EGV). Die allgemeine Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft soll und darf die EZB nur unterstützen, soweit dies die Preisstabilität nicht beeinträchtigt. Diese stellt ohnedies den ersten unverzichtbaren Schritt auf dem Wege zu einem dauerhaften Wirtschaftswachstum dar.

Die Zielvorgaben der Zentralbanken der VR China, Japans und Koreas weichen nicht wesentlich von den vertraglich festgelegten Zielen des ESZB ab. Das Gesetz über die Chinabank führt in Art. 3 BVCG aus, daß die Geldpolitik der Bank das Ziel verfolgen soll, den Wert des Geldes stabil zu halten und hierdurch das Wachstum der Wirtschaft zu fördern. Die Reihenfolge der Aufzählung legt zugleich die Rangfolge der Ziele fest.

Das Gesetz über die Japanbank beschreibt in Art. 1 BJG die operativen Aufgaben einer Notenbank und hebt in Art. 2 BJG die Preisstabilität als Handlungsziel hervor. Diese Geld- und Währungspolitik hat wiederum das Ziel, die Wirtschaftsentwicklung zu unterstützen. Die angestrebte Harmonisierung der Geldpolitik mit der Wirtschaftspolitik der Regierung (Art. 4 BJG) stellt das Handlungsziel nicht in Frage.

⁵³⁶ Vgl. Grilli, Masciadaro und Tabellini, Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries, Economic Policy, 10. 1991, S. 367-368; Sousa, a.a.O.(Anm. 14), Appendix 10A/1.B

Das Gesetz über die Koreabank verfolgt den Zweck, durch eine stabilitätsorientierte Geldpolitik zur steten Wirtschaftsentwicklung des Landes beizutragen (Art. 1 BKG).

Das rechtlich verbindliche Handlungsziel der Preisstabilität stünde jedenfalls nicht im Widerspruch zu den Leitbildern einer Währungsunion.

2) Die rechtliche Gewährleistung des Handlungsspielraums

Der freie und rechtlich gesicherte Handlungsspielraum der Zentralbank wäre auch für eine künftige AZB eine weitere wichtige Voraussetzung ihrer unabhängigen Geldpolitik. Zu ihm gehört die Befugnis, die Entscheidungen der AZB gegenüber den nachgeordneten Einrichtungen der Gemeinschaft und den nationalen Zentralbanken durchzusetzen. Die geeigneten Rechtsinstrumente sind der Erlaß von verbindlichen Regelungen und ihre Bewehrung durch ein System von Sanktionen. Die Rechtsformen dieser Regelungen richten sich nach der gemeinsamen Rechtsordnung. Sie umfassen Regelungen für die internen Geschäftsabläufe ebenso wie Regelungen mit Außenwirkung.

Die EZB hat gemäß Art. 110 Abs. 1 EGV und Art. 34. 1 ESZB-Satzung die Befugnis, allgemein und unmittelbar geltende Vorordnungen und Entscheidungen zu erlassen, die sich an bestimmte Adressaten richten sowie Empfehlungen und Stellungnahmen abzugeben, soweit ihre Aufgaben dies erfordern. Der AZB sollte ein ähnlich weiter Handlungsspielraum eingeräumt werden.

Die unterschiedlichen Rechtsetzungsbefugnisse und –verfahren in den einzelnen teilnehmenden Staaten könnten es aber erschweren, der AZB eigene Rechtsetzungsbefugnisse zuzugestehen. Diese Schwierigkeiten könnten aber durch Mitwirkungsrechte der einzelnen Regierungen bei bestimmten Rechtsetzungsakten überwunden werden.

Die Rechtsetzungsbefugnisse der einzelnen Zentralbanken unterscheiden sich deutlich :

Art. 25 der Satzung des Währungsrates der Chinabank ermächtigt den

Währungsrat, seine eigene Geschäftsordnung zu erlassen. Allgemeinverbindliche Rechtsvorschriften, welche die Geldmenge, die Zinssätze und den Wechselkurs der Währung betreffen, bedürfen gemäß Art. 5 Abs. 2 BVCG der vorherigen Zustimmung des Staatsrates. Weniger bedeutsame Angelegenheiten darf der Rat der Chinabank selbst entscheiden. Er muß dem Staatsrat aber darüber berichten.

Der Rat der Japanbank ist dagegen nach Art. 15 BJG befugt, die dort angeführten Aufgaben selbstständig auszuführen und verbindliche Vorgaben etwa für die Durchführung von Offenmarktoperationen zu erlassen. Ferner ist der Rat gemäß Art. 15 Abs. 2 Nr. 6 und 7 BJG ermächtigt, seine Satzung und seine Geschäftsordnung selbst zu ändern und schriftliche Anweisungen zur Durchführung bestimmter Geschäfte zu erlassen.

Die Entscheidungsbefugnisse der Koreabank auf dem Gebiet der Geldpolitik ergeben sich aus Art. 28 BKG und ihre Ermächtigung, diese im Verordnungswege umzusetzen, aus Art. 30 BKG. Die Zuständigkeit des Rates für die innere Organisation der Koreabank beruht auf Art. 29 BKG. Die Regierung ist verpflichtet, den Rat der Koreabank anzuhören, bevor sie Entscheidungen trifft, welche die Unabhängigkeit der Koreabank beeinträchtigen könnten.

(2) Die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder der Beschlußorgane
gegenüber politischen Einrichtungen

Die folgenden Erörterungen gelten den einzelnen Elementen der persönlichen Unabhängigkeit auf den Ebenen der AZB und des ASZB mit den nationalen Zentralbanken. Schwerpunkte bilden die Amtszeiten der Mitglieder des Währungsrates und des Direktoriums der AZB sowie der Präsidenten der nationalen Zentralbanken und die Regelungen ihrer Ernennung und Entlassung.

1) Die derzeitigen Amtszeiten der Präsidenten der Zentralbanken und der
Mitglieder ihres Währungsrates

Maßstab und Vorbild für das Amtsrecht der Präsidenten der nationalen Zentralbanken sind die Konvergenzkriterien des ESZB (Art. 14 ESZB-Satzung). Danach müßten die Zentralbankgesetze Amtszeiten der Präsidenten von mindestens 5 Jahren vorsehen und sicherstellen, daß auch die Mitglieder ihres Währungsrates in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben unbeeinflußt zu erfüllen.⁵³⁷

Die Amtszeiten des Präsidenten der Chinabank und der Mitglieder des Rates richtet sich mit Ausnahme des wissenschaftlichen Mitgliedes nach der Dauer des Amtes, das sie für die Mitgliedschaft im Rat qualifiziert. Der Präsident gehört nach Art. 87 der chinesischen Verfassung dem Staatsrat an, der für eine Wahlperiode von 5 Jahren gewählt ist. Seine Amtsdauer könnte daher den Mindestanforderungen genügen. Die Amtszeit des wissenschaftlichen Mitglieds begrenzt Art. 9 der Satzung des Währungsrates dagegen auf 2 Jahre. Sie wäre daher eindeutig zu kurz, um seine Unabhängigkeit zu schützen.

Das Amtsrecht der Japanbank erfüllt die Anforderungen der ESZB-Satzung. Ihr Präsident, die beiden Vizepräsidenten und die übrigen Mitglieder des Währungsrates werden für die Dauer von 5 Jahren ernannt.

Die Amtszeiten des Präsidenten der Koreabank und der ständigen Mitglieder des Rates betragen dagegen nur 4 Jahre und die Amtszeit des Vizepräsidenten nur 3 Jahre. Die Dauer dieser Amtszeiten wäre daher den Amtszeiten der Entscheidungsträger anderer Zentralbanken anzugleichen.

2) Die Ernennung und Entlassung der Präsidenten der nationalen Zentralbanken und der Mitglieder ihres Währungsrates

Das Recht, den Präsidenten der nationalen Notenbank auf Vorschlag oder nach Anhörung der Regierung zu ernennen, ist nach vielen Zentralbankgesetzen dem jeweiligen Staatspräsidenten vorbehalten. Die Voraussetzungen der Ernennung und

⁵³⁷ EWI, a.a.O.(Anm. 13), S. 15

die Verfahrensweisen unterscheiden sich aber so erheblich, daß sich ein vereinfachender Überblick verbietet. Alle in Frage stehenden Zentralbankgesetze verlangen eine besondere fachliche Qualifikation der Kandidaten. Der politische Konsens der Auswahlgremien ersetzt diese nicht. Die Anforderungen werden aber unterschiedlich definiert. Konkrete Nachweise verlangen die Gesetze nicht.

Nach Art. 112 Abs 2 Buchstabe b EGV und Art. 11. 2 ESZB-Satzung werden der Präsident der EZB, die Vizepräsidenten und die Mitglieder des Direktoriums aus dem Kreis der in Währungs- oder Bankfragen anerkannten und erfahrenen Persönlichkeiten gewählt.

Die Mitglieder des Währungsrates der Chinabank sollen nach Art. 8 Abs. 3 der Satzung des Währungsrates über grundlegende Erfahrungen oder gute Kenntnisse auf den Gebieten des Finanzwesens sowie der Wirtschaft und Industrie verfügen.

Art. 23 Abs. 2 BJK setzt bei den Mitgliedern des Währungsrates der Japanbank eine akademische Ausbildung voraus oder besondere Erfahrungen einschließlich wirtschafts- oder finanzwissenschaftlicher Fachkenntnisse.

Das Gesetz über die Koreabank fordert von den Mitgliedern des Währungsrates gemäß Art. 13 Abs. 3 BKG reiche Erfahrungen oder hervorragende Kenntnisse über das Finanzwesen sowie die Wirtschaft und Industrie.

Am Ernennungsverfahren des Präsidenten, der Vizepräsidenten und der weiteren Mitglieder des Direktoriums der EZB sind die nationalen Regierungen, der ECOFIN-Rat, das Europäische Parlament und der EZB-Rat beteiligt. Die Regierungen der Mitgliedstaaten ernennen sie auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs auf Empfehlung des Rates nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des EZB-Rates (Art. 112 Abs. 2 Buchstabe b EGV). Dieses mehrstufige Auswahl- und Ernennungsverfahren verhindert die Dominanz eines Mitgliedstaates oder eines Organs der Gemeinschaft. Ein ähnliches Wahlverfahren würde sich auch für die AZB empfehlen.

Der Präsident der Chinabank ist gleichzeitig Mitglied des Staatsrates. Die weiteren Mitglieder des Währungsrates sind Spitzenvertreter von Abteilungen des

Staatsrates oder staatlicher Einrichtungen.

In Japan ernennt das Kabinett die Mitglieder des Währungsrates einschließlich des Präsidenten und der Vizepräsidenten vorbehaltlich der Zustimmung beider Häuser des Parlaments. Diese parlamentarische Kontrolle stärkt ihre Unabhängigkeit.

In Korea ernennt der Staatspräsident den Präsidenten auf Vorschlag des Staatsrates und den Vizepräsidenten auf Vorschlag des Präsidenten. Die weiteren Mitglieder des Währungsrates ernennt der Staatspräsident auf Vorschlag des Finanz- und Wirtschaftsministers, des Präsidenten der Koreabank, des Vorsitzenden des Ausschusses für Finanzaufsicht, des Vorsitzenden der Industrie- und Handelskammer und des Vorsitzenden des Bankenverbandes.

Das Auswahl- und Ernennungsverfahren der Mitglieder des Währungsrates unterscheidet sich daher in den einzelnen asiatischen Staaten erheblich. Diese Unterschiede lassen sich voraussichtlich wohl nur durch ein gemeinsam vereinbartes einheitliches Verfahren überwinden.

Die anzustrebende Unabhängigkeit der Beschlußorgane der Zentralbanken kann nur erreicht werden, wenn sichergestellt ist, daß die Präsidenten der Zentralbanken und die Mitglieder des Währungsrates nur aus schwerwiegenden Gründen entlassen werden dürfen.

Als Vorbild dienen auch hier wieder die Regelungen in Art. 11. 4 und Art. 14. 2 ESZB-Satzung. Sie stellen sicher, daß ein Mitglied des Direktoriums und die Präsidenten der nationalen Zentralbanken nur dann ihres Amtes enthoben werden dürfen, wenn sie die Voraussetzungen für die Ausübung ihres Amtes nicht mehr erfüllen oder eine schwerwiegende Verfehlung begangen haben.

Derartige Einschränkungen kennt das Recht der VR China nicht. Der Staatsrat kann jedes Mitglied des Währungsrates jederzeit aus sachlichen oder politischen Erwägungen abberufen oder die Zusammensetzung des Währungsrates ändern. Außerdem endet ihre Mitgliedschaft ohne weiteres mit dem Amt, aus dem sie in den Währungsrat berufen worden sind.

Die Zentralbankgesetze Japans und Koreas machen die vorzeitige Abberufung

dagegen von ähnlichen Voraussetzungen abhängig wie die Regelungen im Bereich des ESZB.⁵³⁸

Die Satzung des ESZB sieht in Art. 14.2 ausdrücklich vor, daß der Präsident der Zentralbank eines Mitgliedstaates oder der EZB-Rat den Gerichtshof um Rechtsschutz anrufen kann, wenn Bestimmungen verletzt werden, die ihre Unabhängigkeit schützen.

In den ostasiatischen Staaten ist der Rechtsweg zu den Gerichten ebenfalls eröffnet. Der Rechtsschutz sollte auch für die ASZB ausdrücklich vereinbart werden.

Der formalrechtliche Rechtsschutz wird in der Praxis aber nicht immer ausreichen, um die Unabhängigkeit der Mitglieder des Währungsrates tatsächlich zu schützen. Der Fall Welteke zeigt, daß die formale Rechtslage nicht immer beachtet wird, wenn der politische Druck übermäßig stark geworden ist. Die rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit hat sich daher im Konfliktfalle noch nicht bewährt.

(3) Die finanzielle Unabhängigkeit der Zentralbank

Eine Zentralbank ist finanziell unabhängig, wenn sie über angemessene eigene Mittel verfügt, mit denen sie ihre Aufgaben ohne Kontrolle der Regierung erfüllen kann. Aufschluß über den Grad der finanziellen Unabhängigkeit geben die folgenden Prüfungspunkte : Gehören die Finanzressourcen der Zentralbank zum Budget der Regierung ? Muß die Zentralbank für ihren Haushaltsentwurf die Zustimmung oder Genehmigung der Regierung oder einer nachgeordneten Behörde erholen ? Darf die Zentralbank ihren Jahresabschluß selbst erstellen ? Wer prüft den Jahresabschluß mit welchem Prüfungsauftrag ?

Die EZB besitzt ein eigenes Budget mit einem Kapital von 5. Mrd Euro, das die nationalen Zentralbanken gezeichnet und zur Verfügung gestellt haben. Ihr Budget unterliegt daher keinem Zustimmungsvorbehalt unbeschadet der Kontrollrechte des Europäischen Parlaments.

⁵³⁸ Art. 11 Satzung des Währungsrates der Chinabank, Art. 25 Abs. 1 BJK und Art. 18 Abs. 1 BKG

Das Budget der Chinabank ist Bestandteil des Gesamthaushaltes der VR China (Art. 38 Abs. 2 BVCG).

Die Haushaltsmittel der Japanbank und der Koreabank gehören dagegen nicht zu den jeweiligen Staatshaushalten, die der Verfügungsbefugnis der Regierungen unterliegen. Die Finanzausstattung der Japanbank ist zwar dem Staatshaushalt entnommen worden. Sie darf über diese Finanzmittel aber frei verfügen.

Den Haushalt der EZB prüfen externe Rechnungsprüfer, die der EU-Rat auf Empfehlung des EZB-Rates bestellt. Der Rechnungshof prüft nur die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung und die Effizienz der Verwaltung. Die Entscheidungen der EZB über die Verwendung der Mittel werden hierdurch nicht berührt.

Der Haushalt der Chinabank unterliegt in vollem Umfang der Überprüfung durch das Finanzministerium, das dabei wiederum an die Vorgaben des Staatsrates gebunden ist (Art. 38 Abs. 2 BVCG).

Die Japanbank ist gemäß Art. 51 Abs. 1 BJK verpflichtet, das Budget über ihre laufenden Ausgaben mit Ausnahme der Aufwendungen für die Geldpolitik dem Finanzministerium zur Genehmigung vorzulegen. Das Finanzministerium darf seine Genehmigung aber nur unter bestimmten Voraussetzungen versagen (Art. 51 Abs. 2 und 3 BJK). Die vorgeschriebene Veröffentlichung der ablehnenden Entscheidung erschwert den Mißbrauch des Genehmigungsvorbehaltes.

Die Koreabank muß nur ihre Gehaltszahlungen durch das Finanz- und Wirtschaftsministerium genehmigen lassen (Art. 98 Abs. 2 BKG, Art. 24 BK-Satzung und Art. 17 der AusführungsVO).

Alle asiatischen Zentralbanken sind befugt, ihre Jahresabschlüsse selbst zu erstellen.⁵³⁹ Die anschließende Überprüfung der Jahresabschlüsse durch die Rechnungshöfe der asiatischen Staaten schränkt die Verwendung der Mittel nicht ein.

⁵³⁹ Art. 40 BVCG, Art. 52 BJK und Art. 29 BKG

(4) Funktionelle Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit

Die funktionelle Unabhängigkeit des Asiatischen Systems der Zentralbanken wirkt sich auf zwei Ebenen aus. Einerseits muß die funktionelle Unabhängigkeit der neuen gemeinsamen Asiatischen Zentralbank gewährleistet werden. Diese setzt andererseits voraus, daß auch die nationalen Zentralbanken unabhängig werden und bleiben, die dem System angehören. Die funktionelle Unabhängigkeit muß neben die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder der Beschlußorgane und die finanzielle Unabhängigkeit treten, die den Zentralbanken erst gemeinsam den erforderlichen sachlichen Handlungsspielraum verschaffen. Sie ist daher nur gegeben, wenn die politischen und gesellschaftlichen Kreise aller beteiligten Staaten verpflichtet werden, jeden Versuch zu unterlassen, auf die Entscheidungen der Zentralbanken Einfluß zu nehmen. Ihren Kern bildet somit die Freiheit von Weisungen aller Art.

Diese Form der sachlichen Unabhängigkeit ist die Voraussetzung dafür, daß sich die Geldpolitik der Zentralbanken ausschließlich an dem Ziel orientieren kann, die Preisstabilität zu erhalten und notfalls wiederherzustellen.

Gefahren drohen dieser Unabhängigkeit in einer Währungsunion in erster Linie durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und die Regierungen der Mitgliedstaaten, deren Wirtschaftspolitik durch die Geldpolitik der Währungsunion beeinflußt wird.

Die Konvergenzkriterien zur Unabhängigkeit untersagen Einflußnahmen jeder Art, z.B. : „ ... das Recht, Entscheidungen zu genehmigen, auszusetzen, aufzuheben oder aufzuschieben, das Recht, Entscheidungen aus rechtlichen Gründen zu zensieren, das Recht, in Beschlußorganen einer nationalen Zentralbank mit Stimmrecht vertreten zu sein und das Recht, bei Entscheidungen einer nationalen Zentralbank vorab konsultiert zu werden.“⁵⁴⁰ Bei diesen Maßnahmen handelt es sich nicht um direkte Weisungen. Sie sind aber geeignet, Druck auf die Beschlußorgane einer Zentralbank auszuüben und ihre Entscheidungen zu beeinflussen. Hilfreich ist auch das

⁵⁴⁰ EWI, a.a.O.(Anm. 13), S. 309

gesetzliche Verbot, den Regierungen oder nachgeordneten Behörden Kredite zu gewähren.

Besondere Ansatzpunkte für Einflußnahmen bieten Maßnahmen zur Durchführung der Geldpolitik, die genehmigt werden müssen, und die Verpflichtung der Zentralbanken, mit einzelnen Regierungsstellen zusammenzuarbeiten.

Der EGV schützt die Beschlußorgane der EZB vor direkten Einflußnahmen aller Art bei der Ausführung der übertragenen Aufgaben. Gleichzeitig verpflichtet er die Organe der Gemeinschaft und die Regierungen der Mitgliedstaaten, diese Grundsätze zu beachten (Art. 105 Abs. 2 und Art. 108 EGV, Art. 7 ESZB-Satzung).

Die Chinabank soll ihre Geldpolitik gemäß Art. 7 BVCG „unter der Führung des Staatsrates“ unabhängig verfolgen. Diese Regelung schließt Einflußnahmen aller nachgeordneten Behörden und Organisationen aus. Im übrigen trifft aber der Staatsrat alle maßgeblichen Entscheidungen, weil die Chinabank kein eigenes Beschlußorgan besitzt.

Das Gesetz über die Japanbank verlangt in Art. 3 Abs. 1 BJG ganz allgemein, daß die Unabhängigkeit der Japanbank bei ihrer Geldpolitik ausnahmslos beachtet werde. Die Japanbank ist daher in der Lage, ihre Geldpolitik frei und unabhängig zu beschließen und durchzuführen.

Art. 3 des Gesetzes über die Koreabank verpflichtet die Bank, eine unabhängige und neutrale Geldpolitik zu formulieren und zu verfolgen. Das Gesetz verpflichtet auch jederman, die Unabhängigkeit der Bank zu achten. Diese Bestimmung sichert der Koreabank einen weitgehend freien Handlungsspielraum, den auch der Finanz- und Wirtschaftsminister nicht beschneiden darf.

Unter den asiatischen Zentralbanken ist die Unabhängigkeit der Chinabank besonders schwach ausgebildet. Es dürfte daher schwer fallen, einheitliche Konvergenzkriterien für die Unabhängigkeit zu finden und sie zu erfüllen. Im Unterschied zur den Zentralbanken im ESZB haben sich die Regierungen in Asien verbreitet das Recht vorbehalten, Entscheidungen der Zentralbanken zu genehmigen, auszusetzen oder eine nochmalige Beratung zu erzwingen.

In China gibt es derartige Konflikte nicht, weil die Chinabank unmittelbar dem Staatsrat zugeordnet ist. Dessen Entscheidungen kann das Finanzministerium naturgemäß nicht beanstanden. Sobald der Staatsrat die von der Chinabank vorgeschlagenen Maßnahmen zur Steuerung der Geldmenge und der Höhe der Zinsen genehmigt hat, kann diese sie ausführen. Die Weisungsbefugnisse des Staatsrates gehen aber über die gesetzlich ausdrücklich vorgesehenen Fälle hinaus (Art. 4 Abs. 1 Nr. 13 BVCG).

In Japan können der Premierminister und der Finanzminister gemäß Art. 38 BJG verlangen, daß die Japanbank die Finanzmarktoperationen der Regierung unterstützt, die sie für erforderlich hält, um ein geordnetes Finanzsystem zu bewahren. Außerdem benötigt die Japanbank für eigene Finanzmarktgeschäfte, die im BJG nicht ausdrücklich vorgesehen sind, die Genehmigung des Finanzministeriums.

In Korea kann der Finanz- und Wirtschaftsminister nach Art. 92 Abs. 1 BKG verlangen, daß der Währungsrat seine Entscheidung nochmals überprüft, wenn er annimmt, daß sie die Wirtschaftspolitik der Regierung behindere. Die endgültige Entscheidung trifft im Konfliktfalle der Staatspräsident.

Die oben zitierten Konvergenzkriterien verbieten es zu Recht : „Entscheidungen aus rechtlichen Gründen zu zensieren, sich das Recht vorzubehalten, in Beschlußorganen einer nationalen Zentralbank mit Stimmrecht vertreten zu sein und das Recht, vor Entscheidungen einer nationalen Zentralbank konsultiert zu werden“. ⁵⁴¹ Diese Formen der Beteiligung weiterer Regierungsstellen an der Entscheidungsfindung der Zentralbank sind mit den Konvergenzkriterien des ESZB nicht zu vereinbaren. Denn das institutionalisierte Mitspracherecht der Regierung kann die funktionelle Unabhängigkeit der Zentralbank empfindlich beeinträchtigen.

Der Präsident des Rates der EU und ein Mitglied der Kommission sind nach Art. 113 Abs. 1 EGV berechtigt, ohne Stimmrecht an den Sitzungen des EZB-Rates teilnehmen. Der rein informative Meinungs-austausch ist dagegen wegen der vielschichtigen und komplexen Zusammenhänge zwischen der Wirtschafts- und der

⁵⁴¹ EWI, a.a.O.(Anm. 13), S. 248

Geldpolitik zur Harmonisierung der verschiedenen Politikfelder sinnvoll und oft auch notwendig. Er fördert das gegenseitige Verständnis und bereitet die Erfüllung der Berichtspflichten und der Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament vor (Art. 113 Abs. 3 EGV, Art. 15 ESZB-Satzung). Diese Informationsrechte dürfen aber nicht als Einfallstor für Einmischungsversuche mißbraucht werden.

Die Chinabank arbeitet gelegentlich mit anderen Ministerien zusammen. Diese gewinnen hierdurch aber keinen bestimmenden Einfluß auf die Geldpolitik, weil sie der Chinabank nicht vorgeordnet sind und bei Konflikten der Staatsrat entscheidet.

An den Sitzungen des Währungsrates der Japanbank dürfen der Finanzminister und der Minister für die Planung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik oder deren Vertreter teilnehmen. Sie erhalten Gelegenheit, ihre Sicht der Dinge vorzutragen, besitzen aber kein Stimmrecht. Sie dürfen aber eigene Vorschläge unterbreiten und verlangen, daß die Abstimmung auf die nächste Sitzung verschoben wird (Art. 19 Abs. 2 BJG).

In Korea darf der Vize-Finanz- und Wirtschaftsminister gem. Art. 91 BKG ohne Stimmrecht an den Sitzungen des Währungsrates teilnehmen. Dieses Recht dient dem Gedankenaustausch, sein Einfluß bleibt auf seine Überzeugungskraft beschränkt.

Die Rechenschaftspflicht aller asiatischen Zentralbanken gegenüber den Parlamenten beschneidet ihre funktionelle Unabhängigkeit nicht zusätzlich.

In einem künftigen System der asiatischen Zentralbanken sollte der Einfluß der Gemeinschaftsorgane auf die Geldpolitik wie bei der EZB auf den reinen Meinungs austausch beschränkt werden. Die Einflußmöglichkeiten der Regierungen in Asien auf die Geldpolitik gehen über diesen Rahmen hinaus. Sie sind eine Folge der traditionellen Philosophie, daß den Interessen des Staates der Vorrang vor den Bedürfnissen der Bürger zukommt. Die Machtkonzentration bei den Regierungen hat sich nach den schweren Erschütterungen durch den zweiten Weltkrieg auch aus der Sicht der Bevölkerung durchaus bewährt.⁵⁴² In der VR China hat sich die überaus

⁵⁴² In Japan war die Konzentration der Macht in den Händen der nationalen Regierung die Voraussetzung

starke Stellung der Regierung durch das kommunistische System der Planwirtschaft ungeschmälert erhalten. In Fachkreisen wird aber zunehmend die Auffassung vertreten, daß eine Währungsunion ihre Geldpolitik umso erfolgreicher betreiben und das Vertrauen der Bevölkerung umso leichter erringen kann, je geringer die politischen Einflußnahmen bleiben. Diese Zurückhaltung wäre daher auch gegenüber einer Währungsunion in Asien zu wünschen.

(5) Die wesentlichen Funktionen einer AZB und erwägenswerte weitere
Zuständigkeiten

Zu den grundlegenden Aufgaben einer AZB gehören die Festlegung der Geldpolitik und die Auswahl der geeigneten Instrumente für ihre Durchführung, das Notenmonopol sowie die Einrichtung und Überwachung der Zahlungsverkehrssysteme. Ihre Zuständigkeit für die Wechselkurspolitik wäre darüber hinaus anzustreben. Sie wäre ordnungspolitisch einleuchtender als die umstrittenen Zuständigkeiten für die Bankenaufsicht und die Funktion des letzten Kreditgebers.

Die EZB ist im Rahmen der Richtlinien des ECOFIN-Rates auch für die Ausführung der Wechselkurspolitik zuständig (Art. 111 Abs. 2 EGV). Die Handlungsmöglichkeiten der asiatischen Zentralbanken sind auf diesem Gebiet sehr begrenzt. Die Zuständigkeit der AZB müßte daher erheblich ausgeweitet werden, wenn sie dem Handlungsspielraum der EZB entsprechen sollte. Diskussionswürdig wäre auch ihre zusätzliche Zuständigkeit für die Bankenaufsicht und die Funktion des letzten Kreditgebers. Beide Funktionen besitzt die EZB derzeit nicht.

1) Die mögliche Bedeutung der Zuständigkeitsbereiche einer Zentralbank für
ihre Unabhängigkeit

Den Wechselkurs einer Währung beeinflussen nicht nur die Warenverkehrsströme und der Austausch von Dienstleistungen mit dem Ausland, sondern auch die

für die Führung des Krieges und den erfolgreichen Aufbau nach dem Zusammenbruch.

Zinsdifferenzen der Währungen, welche die Kapitalströme lenken. Schwankungen des Außenwertes einer Währung wirken sich mit kurzer Verzögerung auf das Preisgefüge auf dem Binnenmarkt aus und gewinnen damit Bedeutung für die Geldpolitik. Der Handlungsspielraum einer Zentralbank auf diesem Gebiet gehört daher zum Bereich ihrer funktionellen Unabhängigkeit.

Dagegen ist es umstritten, ob sich die Funktionen der Bankenaufsicht und des letzten Kreditgebers, die manche Zentralbanken aus dem Notenmonopol abgeleitet haben, wesentlich auf den Umfang ihrer Unabhängigkeit auswirken. Diese Zuständigkeiten könnten aber die Überwachung der Geldmärkte und damit die Ausführung der Geldpolitik wesentlich erleichtern.

2) Die Wechselkurspolitik als Gegenstand der Kompetenzverteilung im ASZB

Der Einfluß der Änderungen der Wechselkurse auf die Preisentwicklung veranlaßt die Zentralbanken, diese Auswirkungen durch Offenmarktoperationen auszugleichen („sterilising operation“). Die Wechselkurspolitik wird deshalb regelmäßig Gegenstand von Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Finanzministerien und den Zentralbanken.

In vielen Staaten sind die Finanzministerien für die Wechselkurspolitik zuständig. Der EGV hat sie dem ECOFIN-Rat vorbehalten (Art. 111 Abs. 1 EGV). Die EZB ist jedoch befugt, die Währungsreserven zu verwalten und Devisengeschäfte zur Durchführung der beschlossenen Währungspolitik ohne gesonderte Zustimmung des ECOFIN-Rates vorzunehmen. Sie hat dabei aber die „allgemeinen Orientierungen“ und die vorgeschriebenen Ziele der Wechselkurspolitik zu beachten. Die „allgemeinen Orientierungen“ dürfen das Ziel der Geldpolitik der EZB nicht gefährden, die Preisstabilität zu erhalten.⁵⁴³

Die Chinabank besitzt einen relativ großen Handlungsspielraum auf dem Gebiet der Wechselkurspolitik, die sie „unter der Leitung des Staatsrates“ ausführt.⁵⁴⁴ Diese

⁵⁴³ Bulletin der EU 12-1997 (Anlage 1)

⁵⁴⁴ Art. 4 Abs. 1 Nr. 5 und Art. 5 BVCG

Zuständigkeit ergab sich nicht aus einer Kompetenzverlagerung auf die Zentralbank, sondern folgt aus ihrer Stellung als Abteilung des Staatsrates.

In Japan gehört die Wechselkurspolitik zur Zuständigkeit des Finanzministeriums.⁵⁴⁵ Die Japanbank darf Devisengeschäfte nur als Agent der Regierung abschließen und die Währungsreserven für sie verwalten.

In Korea legt ebenfalls der Finanz- und Wirtschaftsminister die Wechselkurse fest und trägt für die Wechselkurspolitik die letzte Verantwortung.⁵⁴⁶ Die Koreabank verwaltet ihre eigenen Devisenreserven sowie die Devisenreserven der Regierung. Mit Zustimmung des Finanz- und Wirtschaftsministers führt sie auch Devisengeschäfte durch. Außerdem bereitet sie für das Finanz- und Wirtschaftsministerium Entscheidungen zur Wechselkurspolitik vor.

Die unterschiedlichen Kompetenzverteilungen zwischen den Finanzministerien und den Zentralbanken könnten nur gegen erhebliche politische Widerstände einander angeglichen werden. Einen Mittelweg könnte auch hier die Regelung im ESZB aufzeigen (Art. 111 EGV). Die politischen Gremien behielten ihre Entscheidungskompetenz, die sie aber nur durch den Erlass von Richtlinien zur Durchführung der Wechselkurspolitik ausüben würden. Diese Richtlinien dürften wiederum die Preisstabilität nicht beeinträchtigen.

3) Das Bankenaufsichtsrecht und die Funktion des letzten Kreditgebers

Die Bankenaufsicht gehört nach überwiegender Auffassung nicht zu den Funktionen, die eine Zentralbank ausüben müsse, um unabhängig zu sein. Dafür reicht es nicht aus, daß sie zweifellos geeignet wäre, die Teilnehmer an den Geldmärkten leichter zu überwachen.

Die EZB hat die Bankenaufsicht schon deshalb nicht erhalten, weil die Mitgliedstaaten nicht bereit waren, die Kontrolle über das nationale Bankensystem

⁵⁴⁵ Art. 4 Nr. 47 und 48 FEG

⁵⁴⁶ Art. 27 Abs. 1 ROG und Art. 5 DHG

auf Einrichtungen der Gemeinschaft zu übertragen. Es blieb daher bei dem Grundsatz der Zuständigkeit nationaler Aufsichtsbehörden.

In den Ostasien besitzen alle Staaten eigene Bankenaufsichtsbehörden. In der VR China ist dies das Bankenaufsichtskomitee (CBRC), in Japan die Finanzaufsichtsagentur (FSA) und in Korea der Finanzaufsichtsausschuß (FSC). Die Chinabank und die Koreabank sind berechtigt, bei der Bankenaufsicht mitzuwirken. Die Japanbank hat das Recht, die Fachaufsicht durch Überprüfungen vor Ort („On-site examination“) auszuüben.

Bei dieser Sachlage wäre die Erwartung nicht realistisch, daß die Mitgliedstaaten einer asiatischen Währungsunion bereit sein könnten, die nationale Bankenaufsicht auf die AZB zu übertragen. Nach den Erfahrungen bei der Einigung Europas werden die Mitgliedstaaten an der nationalen Bankenaufsicht festhalten. Der Zusammenschluß zu einer Währungsunion könnte aber den Anstoß geben, die verschiedenen Bankenaufsichtsbehörden einander anzugleichen. In der EU bemühen sich derzeit zwei Gremien, die Bankenaufsichtssysteme zu koordinieren. Dies sind der Ausschuß der Europäischen Bankenaufsichtsbehörden (CEBS) und der Ausschuß für Bankenaufsicht (BSC), der bei der EZB eingerichtet worden ist.

In einer asiatischen Währungsunion würde die Bankenaufsicht kaum anders geregelt werden.

Die Funktion des letzten Kreditgebers steht in engem Zusammenhang mit der Absicherung des Zahlungsverkehrs. Denn sie verhindert dessen Zusammenbruch im Falle einer temporären Liquiditätskrise („illiquid but solvent“),⁵⁴⁷ da sie einzelne Ausfälle überbrückt.⁵⁴⁸ Die Gefahr einer Kettenliquiditätskrise, an deren Ende auch zahlreiche Kreditinstitute zusammenbrechen („Cross-over Effect“)⁵⁴⁹, ist durch die zunehmende internationale Verflechtung der Kapitalmärkte und die Einführung

⁵⁴⁷ Vgl. Rochet/Vives, a.a.O.(Anm. 89), S. 1

⁵⁴⁸ Heun, a.a.O.(Anm. 44), S. 870

⁵⁴⁹ Ein gutes Beispiel bietet der Zusammenbruch zahlreicher Banken als Folge der asiatischen Währungskrise in den Jahren 1998 bis 2000. Auch in den USA erschütterte der Zusammenbruch des Finanzinstitutes Long Term Capital Management (LTCM) im Jahre 1998 das gesamte Bankensystem und bedrohte die Stabilität der Finanzmärkte, siehe EZB, FSR (Financial Stability Review), 12. 2004, S. 117-133

elektronischer Transferierungssysteme gestiegen, die umfangreiche Kapitalbewegungen in Echtzeit ermöglichen. Trotz der enormen Bedeutung dieser Funktion für die Sicherheit des nationalen und internationalen Zahlungsverkehrs überläßt die EZB diese Aufgabe den nationalen Zentralbanken.

Im Gegensatz zum EGV läßt sich den Zentralbankgesetzen in Asien entnehmen, daß ihre Zentralbanken die Funktion des letzten Kreditgebers übernehmen.⁵⁵⁰ Die Zentralbanken bekennen sich in ihren Geschäftsberichten auch zu dieser Aufgabe. Es wäre daher zu erwägen, ob die AZB diese Verpflichtung übernehmen sollte.

(6) Schlußbetrachtung

Bei der Überlegung, ob die asiatischen Staaten trotz aller naheliegenden politischen Widerstände und Schwierigkeiten eine Währungsunion mit einer gemeinsamen Zentralbank anstreben sollten, wäre die Entwicklungsgeschichte des ESZB ein gutes Beispiel und ermutigendes Vorbild. Für eine Währungsunion zwischen Staaten mit sehr unterschiedlichen Entwicklungsstufen könnte auch das Zentralbanksystem der USA (FED) als Beispiel dienen. Deren Mitgliedstaaten bildeten aber schon im Gründungsstadium des FED eine politische Union. Das Problem der Aufgabe und Übertragung von Hoheitsrechten stellte sich bei ihr daher nicht in gleicher Weise. Die drei wichtigsten asiatischen Staaten haben lediglich eine lange Geschichte gemeinsam, die durch unversöhnliche Gegensätze geprägt war. Das ESZB, dem ebenfalls höchst unterschiedlich entwickelte Staaten angehören, deren Geschichte durch tiefgreifende Interessengegensätze bestimmt wurde, mußte dagegen aus einer ähnlichen Ausgangslage entwickelt werden. Japan und Korea haben nach dem zweiten Weltkrieg ähnliche politische und wirtschaftliche Wandlungen erlebt. Dennoch bestehen schon bei ihnen unterschiedliche Vorstellungen über die Stellung und die Aufgaben einer Zentralbank. Das Beispiel Europas zeigt, daß derartige Schwierigkeiten überwunden werden können, wenn der

⁵⁵⁰ Art. 28 BKG, Art. 1 und Art. 37 BJK, Art. 2 BVCG

redliche Wille zur Einigung durch die Erkenntnis befördert wird, daß die Einigung notwendig ist, weil sie auch den wohlverstandenen eigenen Interessen am meisten dient. Auf dem Wege zu einem asiatischen System der Zentralbanken müßte aber auch die VR China eingebunden werden, deren Zentralbank Bestandteil eines planwirtschaftlich organisierten Zentralwirtschaftssystems ist. Die Unterschiede zwischen der politischen und wirtschaftlichen Ordnung in der VR China und den politischen Verhältnissen und wirtschaftlichen Strukturen Japans und Koreas sind grundlegend. Eine Annäherung dieser Zentralbanksysteme ist daher zunächst nur in einzelnen punktuellen Schritten denkbar, die durch die gemeinsamen Interessen gefordert werden. Der Weg zu einer Währungsunion in Asien ist daher noch sehr weit. Konkrete Zeitvorgaben oder politischer Druck wären dem Ziel nur abträglich. Die bisherigen und künftigen Erfolge des ESZB könnten das Interesse der asiatischen Staaten an einer asiatischen Währungsunion aber unerwartet beleben und Entwicklungen einleiten, die bisher undenkbar erscheinen.

Literaturverzeichnis

- Aglietta, Michel* : A Lender of Last Resort for Europe, CEPII, document de travail (Nr.99-12), Sep. 1999
- Antenbrink, Fabian* : The Democratic Accountability of Central Banks, Rijksuniversität (Dissertation), Groninigen, 1988
- Antenbrink, Fabian / de Haan, Jakob* : The European Central Bank : An Independent Specialized Organization of Community Law – A Comment, CMLR 39, 2002
- Ashibe, Nobuyoshi / Takahashi, Kazuyuki* : (japanisches) Verfassungsrecht*, 3. Aufl., Iwa Nami Sho Ten, Tokyo, 2004
- Axmann, Michael* : Genese Europäischer Rechtsetzungsverfahren, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2001
- Bank of Japan* : Function and Operation of the Bank of Japan, Tokyo, 2004
- dies.* : Jahresberichte* 2001, 2002, 2003, 2004, Tokyo
- dies.* : Quarterly Bulletin Aug. 2003, Nov. 2003, Tokyo
- dies.* : Eine öffentlich-rechtliche Studie über die Rechtsnatur der Organisation der Japanbank und ihres Managements, Zeitschrift für Studien über Währung und Wirtschaft* (Institute for Monetary and Economic Studies of Bank of Japan), 9. 2000
- dies.* : Reform of the Central Bank System – In Pursuit of „Open Independence“, The Central Bank Study Group Paper, 11. 1996
- Bank of Korea* : Bericht über die Geld- und Kreditpolitik*, Seoul, 9. 2004
- dies.* : Das Finanzsystem in Korea*, Seoul, 12. 2004
- dies.* : Die Zahlungsverkehrssysteme in Korea*, Seoul, 2004
- dies.* : Das Wechselkurssystem und der Devisenmarkt in Korea*, Seoul, 2003
- dies.* : Das Rechtssystem der Zentralbank über die Bankenaufsicht*, Seoul, 1. 2003
- dies.* : Foreign Exchange System in Korea, Seoul, 2002
- dies.* : Die Geldpolitik Koreas*, Seoul, 2001
- dies.* : Inflation Targeting, Seoul, 2001
- dies.* : Die fünfzigjährige Geschichte der Bank of Korea*, Seoul, 2000
- dies.* : Monatsberichte*, 6. 2002, 11. 2003, 12. 2003, Seoul
- dies.* : Jahresberichte* 2002, 2003, Seoul
- dies.* : Die Bankenaufsichtssysteme der europäischen Staaten, Wochenzeitschrift für die ausländische Wirtschaft* (Nr. 2000-19), 2000

* Die deutschen Titel fremdsprachiger Literaturzitate hat der Verfasser übersetzt.

- dies.*: Das System mittelfristiger Inflationsziele und ihre Auswirkungen auf die Geldpolitik, *Wirtschaftsklasse**, 9. 2004
- dies.* : Die Bedeutung der Währungsreserven der Koreabank und deren Verwaltung, *Wirtschaftsklasse**, 2. 2004
- Banque de France* : The Eurosystem, the euro area and financial stability, FRS (Financial Stability Review), Paris, 11. 2002
- Baro, J. Rebert / Grilli, Vittorio* : Makroökonomie (Europäische Perspektive), Oldenbourg, München, 1996
- Battis, Ulrich / Tsatsos, Dimitris Th. / Stefanou, Dimitris (Hrsg.)* : Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, Nomos, Baden-Baden, 1995
- Baur, Irene* : Die Haftung der Europäischen Zentralbank, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2001
- Baudenbacher, Carl (Hrsg.)* : Internationales und Europäisches Wirtschaftsrecht, Band I, Books on Demand, Norderstedt, 2004
- Bieg, Hartmut / Krämer, Gregor / Waschbusch, Gerd* : Bankenaufsicht in Theorie und Praxis, Bankakademie, 2003
- Black, Henry Campbell* : Black's Law Dictionary, West Publishing, St. Paul Minn, 1990
- Board of Governors of the Federal Reserve System* : The Federal Reserve System - Purposes and Functions, Washington, D.C, 1994
- Bochert, Manfred* : Geld und Kredit, 6. Aufl., Oldenbourg, München, 1999
- Bofinger Peter* : Geldpolitik, Vahlen, München, 1996
- ders.* : Monetary Policy, University of Oxford Press, Oxford, 2001
- Borio, C. E. A.* : A hundred Ways to skin a cat : comparing monetary policy operating Procedures in the United States, Japan and the Euro Area, BIS Papers, 12. 2001
- Borowski, Martin* : Die Nichtigkeitsklage gem. Art. 230 Abs. 4 EGV, EuR, Heft 6, 2004
- Brahm, Laurence, J.* : China's Century, John Wiley & Sons (Asia), Singapore, 2001
- Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (Hrsg.)* : Europäisches Bankenaufsichtsrecht (Materialsammlung), DG Verlag, Wiesbaden, 1990
- Burghof, Hans-Peter / Rudolph, Bernd* : Bankenaufsicht, Gabler, Wiesbaden, 1996
- Cabral, Inês / Dierick, Frank / Vesala, Jukka* : Banking Integration in the Euro Area, ECB Occasional Paper No. 6, 12. 2002
- Calliess, Christian / Ruffert, Matthias (Hrsg.)* : Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., Luchterhand, Darmstadt, 2002
- Cargill, Thomas F.* : Monetary Policy, Deflation, and Economic History : Lesson for the Bank of Japan, Bank of Japan, Tokyo, 2000

- ders.* : Central Bank Independence and Regulatory Responsibilities - The Bank of Japan and The Federal Reserve, NYU (Salomon Brothers Center), New York, 1989
- Cheung, Yin-Wong / Yuen, Jude* : An Output Perspective on a Northeast Asia Currency Union, CESifo Working Paper No. 1250, 2004
- Cho, Hi Young* : Die Autonomie der Koreanischen Zentralbank, Zeitschrift für Wirtschaftswissenschaften (Koreanisch-Deutsche Gesellschaft für Wirtschaftswissenschaften e. V.), 1998
- Classen, Claus Dieter / Dittmann, Armin / Fechner, Frank / Gassner, Ulrich M. / Killian, Michael (Hrsg.)* : „In einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen...“ (FS. Oppermann, Thomas), Duncker & Humblot, Berlin, 2001
- Clostermann, Jörg* : Geldmengenaggregate als Zwischenziele der Geldpolitik, Paul Haupt, Bern, 1995
- Commichau, Michael Friedrich* : Nationales Verfassungsrecht und europäische Gemeinschaftsverfassung, Nomos, Baden-Baden, 1995
- Cukierman, Alex / Lippi, Francesco* : Central bank independence, centralization of wage bargaining, inflation and unemployment – Theory and some evidence, European Economic Review (Vol. 43), 1999
- Dahm, Georg / Delbrück, Jost / Wolfrum, Rüdiger* : Völkerrecht, Band I/2(2. Aufl.), I/3 (2. Aufl.), De Gruyter Recht, Berlin, 2002
- Dauses, Manfred A.* : Rechtliche Grundlagen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, C.H. Beck, München, 2003
- de Jong, Eelke* : Why are price stability and statutory independence of central banks negatively correlated ?, European Journal of Political Economy, Vol. 18, 2002
- Dernedde, Ines* : Autonomie der Europäischen Zentralbank, Dr. Kovac, Hamburg, 2002
- Deutsche Bundesbank* : Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Frankfurt am Main, 2, 2004
- dies.* : Europäische Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft, Frankfurt am Main, 3. 1997
- Doehring, Karl* : Völkerrecht, C.F. Müller, 2. Aufl., Heidelberg, 2004
- Dörr, Dieter / Fink, Udo / Hillgruber, Christian / Kempen, Bernhard / Murswiek Dietrich (Hrsg.)* : Die Macht des Geistes (FS. Schiedermaier, Hartmut), C.F. Müller, Heidelberg, 2001
- Dreier, Horst / Forkel, Hans / Laubenthal, Klaus (Hrsg.)* : Raum und Recht (FS. 600 Jahre Würzburger Juristenfakultät), Duncker & Humblot, Berlin, 2002
- Dudenredaktion (Hrsg.)* : Duden - Die deutsche Rechtschreibung, Duden, Mannheim,

2000

- Eger, Thomas (Hrsg.)* : Institutionen und wirtschaftliche Entwicklung, Duncker & Humblot, Berlin, 2003
- Eijffinger, Sylvester C. W. / de Haan, Jakob* : European Monetary and Fiscal Policy, Oxford University Press, Oxford, 2000
- Endler, Jan* : Europäische Zentralbank und Preisstabilität, Boorberg, Stuttgart, 1998
- Englert, Michael* : Der Handlungsspielraum der amerikanischen Bundesbank im Regierungssystem der Vereinigten Staaten, Schäuble, Rheinfelden, 1988
- Erichsen, Hans-Uwe / Ehlers, Dirk (Hrsg.)* : Allgemeines Verwaltungsrecht, De Gruyter, Berlin, 2002
- Eun, Soong-Pyo* : Die rechtliche Stellung der Deutschen Bundesbank und Währungsstabilität, Köhler-Druck, Tübingen, 1994
- Europäischer Konvent* : Entwurf Vertrag über eine Verfassung für Europa, 2003
- Europäische Union* : Vertrag über eine Verfassung für Europa, 2005
- EWI* : Konvergenzbericht, Frankfurt am Main, 3. 1998
- dass.* : Fortschritte auf dem Wege zur Konvergenz, Frankfurt am Main, 11. 1996
- dass.* : Convergence Report, Frankfurt am Main, 11. 1995
- dass.* : Jahresbericht 1994, Frankfurt am Main
- EZB* : Monatsbericht 1. 1999, 4. 2000, 4. 2003, Frankfurt am Main
- dies.* : Jahresbericht 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, Frankfurt am Main
- dies.* : Die Geldpolitik der EZB 2001, 2004, Frankfurt am Main
- dies.* : Durchführung der Geldpolitik im Euro-Währungsgebiet (Allgemeine Regelungen für die geldpolitischen Instrumente und Verfahren des Eurosystems), Frankfurt am Main, 2. 2004, 2. 2005
- dies.* : Financial Stability Review, Frankfurt am Main, 12. 2004
- dies.* : Compendium (Sammlung von Rechtsinstrumenten), 2002, Frankfurt am Main
- Fase, M.M.G. / Vanthoor, W.F.V.* : The Federal Reserve System Discussed : a comparative analysis, DNB Staff Reports (De Nederlandsche Bank NV), 2000
- Feng Wei* : China's Financial Sector Reform in the Transition to a Market Economy (Key issues and policy options), LIT, Münster, 1999
- Fischer, Ann-Kathrin* : Legitimation der Europäischen Union durch eine Verfassung ?, LIT, Münster, 2004
- Flint, Thomas* : Die Übertragung von Hoheitsrechten, Duncker & Humblot, Berlin, 1998
- Franz, Otmar (Hrsg.)* : Die Europäische Zentralbank, Europa Union, Bonn, 1990
- Freixas, Xavier / M.Parigi, Bruno / Rochet, Jean-Charles* : The Lender of Last Resort,

- ECB-Working Paper (No. 298), 12. 2003
- Friedl, Sven* : Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Wiku, Berlin, 2003
- Fukushima, Kiyohiko* : Challenges for Currency Cooperation in East Asia, AT10
Research Conference Paper of Tokyo Club Foundation for Global Studies, 2.
2004
- Fu Run-Min* : On the Independence of the People's Bank of China, Review of Monetary
and Financial Studies, Japan Society of Monetary Economics, Vol. 19, 3. 2003
- Galahn, Gunbritt* : Die Deutsche Bundesbank im Prozess der europäischen
Währungsintegration, De Gruyter, Berlin, 1996
- Goetze, Henning* : Die Tätigkeit der nationalen Zentralbanken in der Wirtschafts- und
Währungsunion, Peter Lang, Frankfurt am Main, 1999
- Goodfriend, Marvin* : The Role of a Regional Bank in a System of Central Banks, FRB
Richmond Economic Quarterly (Vol. 86/1), 2000
- Goodman, John B.* : Monetary Sovereignty, Cornell University, New York, 1992
- Götze, Bernd* : Deusch-Japanisches Rechtswörterbuch, Seibundo, Tokyo, 1993
- Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard (Hrsg.)* : Das Recht der Europäischen Union, C.H.
Beck, München
- Gramlich, Ludwig / Weber, Albrecht / Zehetner, Franz (Hrsg.)* : Auf dem Wege zur
Europäischen Währungsunion (Symposium zum 65 Geburtstag von Prof. Hugo
J. Hahn), Nomos, Baden-Baden, 1992
- von der Groeben, Hans / Schwarze, Jürgen (Hrsg.)* : Kommentar zum Vertrag über die
Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl.,
Band 3 (Art. 98-Art. 188 EGV), Nomos, Baden-Baden, 2003
- dies.* : Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der
Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl., Band 4 (Art. 189-Art. 314 EGV), Nomos,
Baden-Baden, 2004
- von der Groeben, Hans / Thiesing, Jochen / Ehlermann, Claus-Dieter (Hrsg.)* :
Kommentar zum EU-/EG-Vertrag Artikel 102a-136a EGV, 5. Aufl., Nomos,
Baden-Baden, 1999
- dies.* : Kommentar zum EU-/EG-Vertrag Artikel 210-248 EGV, 5. Aufl., Nomos, Baden-
Baden, 1997
- Grilli, Vittorio / Masciadaro, Donato / Tabellini, Guido* : Political and Monetary Institu-
tions and Public Financial Policies in the Industrial Countries, Economic Policy,
10. 1991
- Hahn, Hugo, J.(Hrsg.)* : Die Europäische Währung, Nomos, Baden-Baden, 1999
- Hahn, Hugo, J.* : Rechenschaftspflichtigkeit der Europäischen Zentralbank ?, in *Dörr,*

- Dieter / Fink, Udo / Hillgruber, Christian / Kempen, Bernhard / Murswiek Dietrich (Hrsg.)* : Die Macht des Geistes (FS. Schiedermaier, Hartmut), C.F. Müller, Heidelberg, 2001
- ders.* : Berichtspflichten und Informationsmöglichkeiten der Europäischen Zentralbank, JZ (Heft 20), 10. 1999
- ders.* : Der Weg zur Europäische Währungsunion, BayVBl. (Heft 12), 6. 1996
- ders.* : Das Entstehen der Europawährung-Szenarien ihrer Einführung, JZ (Heft 7), 4. 1996
- ders.* : Der Vertrag von Maastricht als völkerrechtliche Übereinkunft und Verfassung, Nomos, Baden-Baden, 1992
- ders.* : Währungsrecht, C.H.Beck, München, 1990
- Hahn, Hugo, J. / Häde, Ulrich* : Die Zentralbank vor Gericht, ZHR (165), 2001
- dies.* : Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Art. 88 GG, Sonderdruck), C.F.Müller, Heidelberg, 1999
- Häde, Ulrich* : Zur Abberufung von Vorstandsmitgliedern der Deutschen Bundesbank, WM, 2. 2005
- ders.* : Bundesbank und Bundesregierung – ein schwieriges Verhältnis, NJW (Heft 23), 2004
- ders.* : Zur Rechtmäßigkeit der Entscheidungen über die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, JZ (Heft 22), 1998
- ders.* : Das Europäische Währungsinsitut und die Kommission, EuZW (Heft 22), 1994
- Herr, Hansjörg / Sommer, Albrecht / He Zerong (Hrsg.)* : Nachholende Entwicklung in China, Sigma, Berlin, 2002
- Herrmann-Pillath, Carsten* : Institutioneller Wandel, Macht und Inflation in China, Nomos, Baden-Baden, 1991
- Heun, Werner* : Die Europäische Zentralbank in der Europäischen Währungsunion, JZ (Heft 18), 1998
- Hohlstein, Michael / Pflugmann, Barbara / Sperber, Herbert / Sprink, Joachim* : Lexikon der Volkswirtschaft, 2. Aufl., Deutscher Taschenbuch, München, 2003
- Hoover, Kevin D. / Sheffrin, Steven M. (Hrsg.)* : Monetarism and the Methodology of Economics, Edward Elgar, Vermont, 1995
- Hütz, Gerhard* : Die Bankenaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA, Dunker & Humblot, Berlin, 1990
- Issing, Otmar* : The Eurosystem : Transparent and Accountable or ‘ Willem in Euro-Land ’, Journal of Common Market Studies, 9. 1999
- ders.* : Unabhängigkeit der Notenbank und Geldwertstabilität, Mainzer Akademie der

- Wissenschaften, Franz Steiner, Stuttgart, 1993
- Janzen, Dietmar* : Der neue Artikel 88 Satz des Grundgesetzes, Dunker & Humblot, Berlin, 1996
- Jarass, Hans D.* : Wirtschaftsverwaltungsrecht (mit Wirtschaftsverfassungsrecht), 3. Aufl., Luchterhand, Berlin, 1997
- Jiandong Shao / Drewes, Eva (Hrsg.)* : Chinesisches Zivil- und Wirtschaftsrecht, Institut für Asienkunde, Hamburg, 2001
- Judge, David / Earnshaw, David* : The European Parliament, Palgrave, New York, 2003
- Jun Ma* : The Chinese Economy in the 1990s, Palgrave, New York, 2000
- Kanamori, Hisao / Kosai, Yutaka* : Japanische Wirtschaft, Oldenbourg, München, 1997
- Kasman, Bruce / Rodrigues, Anthony* : Financial Reform and Monetary Control in Japan, FRB New York, New York, 1991
- Kilb, Wolfgang* : Rechtsgrundlagen des Euro, JuS (Heft 1), 1999
- Killian, Wolfgang* : Europäische Wirtschaftsrecht, C.H. Beck, München, 1996
- Kuehn, Angelika M.* : US-Amerikanisches Wirtschaftsrecht, Schmidt, Köln, 1990
- Kölber, Gerhard* : Rechtsenglisch, 5. Aufl., Franz Vahlen, München, 2001
- Köllner, Patrick (Hrsg.)* : Korea 2002, Institut für Asienkunde, Hamburg, 2002
- Krauskopf, Bernd / Freimuth, Christof* : Vorzeitige Abberufung von Vorstandsmitgliedern der Deutschen Bundesbank - Eine Erwiderung auf Häde, Zur Abberufung von Vorstandsmitgliedern der Deutschen Bundesbank, WM 2005, 205 -, WM, 2005 (Heft 28)
- Kwan, Chi Hung* : Will China's Four Major Banks Succeed in Going Public ?, Research Institute of Economy, Trade and Industry, <http://www.rieti.go.jp/en/china/04083101.html>
- Kwon, Young-Sung* : (koreanisches) Verfassungsrecht*, Bub-Moon Sa, Seoul, 1988
- Laurence, Henry* : Money Rules, Cornell University, New York, 2001
- Laurenceson, James / Chai, Joseph, C.H.* : Financial Reform and Economic Development in China, Edward Elgar, Cheltenham, 2003
- Lavranos, Nikolaos* : Die begrenzte, funktionelle Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank – Anmerkung zum Urteil des Gerichtshofs vom 10. 7. 2003, Rs. C-11/00 (Kommission gegen EZB), EuR (Heft 5), 2003
- Lee, Bang Sik* : Der Handlungsspielraum der Bank of Korea, Zeitschrift für Wirtschaftswissenschaften (Koreanisch-Deutsche Gesellschaft für Wirtschaftswissenschaften e. V.), 1991
- Lee, Jong Wha / Park, Yungchul / Shin, Kwanho* : A Currency Union in East Asia (Background Paper for ADB), Study on Monetary and Financial Cooperation in East Asia, 2002

- Lenz, Carl Otto (Hrsg.)* : EG-Kommentar 2. Aufl., Bundesanzeiger, Köln, 1999
- Lexikonredaktion des Verlags F.A. Brockhaus* : Der Brockhaus Recht, F.A. Brockhaus, Mannheim, 2002
- Lorenz, Nobert* : Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften, Peter Lang, Frankfurt am Main, 1990
- Louis, Jean-Victor* : The Economic and Monetary Union : Law and Institutions, CMLR (41), 2004
- Madhur, Srinivasa* : Costs and Benefits of a Common Currency for ASEAN, ERD Working Paper Series No. 12. 2002
- Magnette, Paul* : Towards ' Accountable Independence ' ?, European Law Journal, 12. 2000
- Marshall, Matt* : Die Bank, Karl Blessing, München, 1999
- Maurer, Hartmut* : Allgemeines Verwaltungsrecht, 15 Aufl., C.H.Beck, München, 2004
- Mayer, Franz C.* : Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, C.H.Beck, München, 2000
- ders.* : Europarecht als französisches Verfassungsrecht (zugl. Anmerkung zu den Entscheidungen des Verfassungsrates vom 10. Juni und vom 19. Nov. 2004), EuR, Heft 6, 2004
- Mayer, Hans Jürgen / Pohl, Manfred (Hrsg.)* : Länderbericht Japan, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1995
- Mehran, Hassanali / Quintyn, Marc / Nordman, Tom / Laurens, Bernard* : Monetary and Exchange System Reforms in China (An Experiment in Gradualism), IMF Occasional Paper 141, 9. 1996
- Mo, YK* : A review of recent banking reforms in China, BIS Policy Papers No. 7, (Strengthening the Banking System in China), 10. 1999
- OECD* : Economic Survey-Korea 2003, assessment and recommendation, 2. 2003
- Odudu, Okeoghene* : Case Law (C-11/00), CLMR (41), 2004
- Oppermann, Thomas* : Europarecht, 2. Aufl. C.H.Beck, München, 1999
- Palm, Ulrich* : Preisstabilität in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Nomos, Baden-Baden, 2000
- Papaschinopoulou, Mary* : The Legal Articulation of Central Bank Independence, Nomos, Baden-Baden, 2002
- Park, Yungchul / Wang, Yunjong* : The Chiang Mai Initiative and Beyond, The World Economy (Vol. 28), 1. 2005
- Parke, Ralph M.* : Funktion, Aufbau und Aufgabe der Einlagensicherung und der U.S.-amerikanischen Kreditinstitute, Uni. Düsseldorf (Dissertation), 1992

- People's Bank of China* : Jahresberichte* 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, Beijing
- Pitschas, Rainer (Hrsg.)* : Integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht, Dunker & Humblot, Berlin, 2002
- Pfrang, Elvira* : Das Verhältnis zwischen Europäischem Gemeinschaftsrecht und deutschem Recht nach der Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, Peter Lang, Frankfurt am Main, 1997
- Priscilla Leung Mei-fun (Hrsg.)* : Banking Law of the People's Republic of China, iSinolaw, Hertfordshire, 2004
- Reumann, Ute* : Die Europäische Zentralbank, Centaurus, Herbolzheim, 2000
- Reupke, Markus* : Die Wirtschafts- und Währungsunion, Uni. Oldenburg (Dissertation), 2000
- Rochet, Jean-Charles / Vives, Xavier* : Coordination Failures and the Lender of Last Resort – Was Bagehot Right After All ?, HWWA (Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv), discussion paper, 2. 2002
- Ruckriegel, Karlheinz / Seitz, Franz* : Zwei Währungsgebiete - Zwei Geldpolitiken ?, Bankakademie, Frankfurt am Main, 2002
- SAFE (State Administration of Foreign Exchange)* : Jahresbericht* 2002, Beijing
- Sagler, Hanns-Christian* : Handbuch der europäischen Rechts- und Wirtschaftspraxis, Verlag für die Rechts- und Anwaltspraxis, Berlin, 1996
- Sato, Koji* : (japanisches) Verfassungsrecht*, Seirinshoin, Tokyo, 2004
- Scheller, Hanspeter K.* : Die Europäische Zentralbank, Fritz Knapp, Frankfurt am Main, 2000
- Schmidt, Marlis* : Economic Reforms in the People's Republic of China since 1979, Locust Hill, West Cornwall, CT, 1987
- Schmidt, Reiner / Vollmöller, Thomas (Hrsg.)* : Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., Springer, Berlin, 2004
- Schnabl, Gunther* : Fear of Floating in Japan ? A Bank of Japan Monetary Policy Reaction Function, Tübinger Diskussionsbeitrag, 9. 2002
- Seidel, Martin* : European Economic and Monetary Union – Constitutional and Legal Aspects, Berlin Verlag, Berlin, 2001
- Seiler, Christian* : Das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) als Verantwortungsverbund, EuR (Heft 1), 2004
- Seliger, Bernhard* : Central Bank Independence and Monetary Policy After the Asian Crisis - the Case of South Korea, Witten/Herdecke University, Witten, 2002
- Selmayr, Martin* : Das Recht der Wirtschafts- und Währungsunion (Erster Band : Die Vergemeinschaftung der Währung), Nomos, Baden-Baden, 2001

- Seok, Jong-Hyun* : (koreanisches) Allgemeines Verwaltungsrecht*, 11. Aufl., Sam-Young Sa, Seoul, 2005
- ders* : (koreanisches) Besonderes Verwaltungsrecht*, 11. Aufl., Sam-Young Sa, Seoul, 2005
- Siebelt, Johannes* : Der juristische Verhaltensspielraum der Zentralbank, Nomos, Baden-Baden, 1988
- Shibaike, Yoshikazu* : (japanisches) Allgemeines Verwaltungsrecht*, Yuhikaku, Tokyo, 2001
- Shiono, Hiroshi* : (japanisches) Verwaltungsrecht I*, Yuhikaku, Tokyo, 2003
- ders.* : (japanisches) Verwaltungsrecht II*, Yuhikaku, Tokyo, 2004
- ders.* : (japanisches) Verwaltungsrecht III*, Yuhikaku, Tokyo, 2000
- Smits, Rene* : The European Central Bank, Kluwer Law International, Hague, 1997
- Sodan, Helge* : Die funktionelle Unabhängigkeit der Zentralbanken, NJW (Heft 21), 1999
- Solveen, Ralph* : Der Einfluß der Unabhängigkeit auf die Politik der Zentralbank, J.C.B Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1998
- Sousa, Pedro A. B.* : Independent and Accountable Centralbanks and the European Centralbank, EoP (European Integration, online paper), 7. 2001
- Stadler, Rainer* : Der rechtliche Handlungsspielraum des Europäischen System der Zentralbanken, Nomos, Baden-Baden, 1996
- Starck, Christian (Hrsg.)* : Bonner Grundgesetz Kommentar (v. Mangoldt, Klein, Starck), Band 2 Art. 20-78, Franz Vahlen, München, 2000
- ders* : Bonner Grundgesetz Kommentar (v. Mangoldt, Klein, Starck), Band 2 Art. 79-146, Franz Vahlen, München, 2001
- Steltzner, Holger / Weimer, Wolfram* : Was kommt, wenn die D-Mark geht ?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt am Main, 1997
- Stiglitz, Joseph* : Die Schatten der Globalisierung, Siedler, Berlin, 2002
- Stober, Rolf* : Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 12. Aufl., Kohlhammer, Köln, 2001
- Stober, Rolf / Choi, Song-Wha und Lee, Won-Woo (Übersetzer)* : Wirtschaftsverwaltungsrecht (in die koreanische Sprache übertragen)*, Böbmun Sa, Seoul, 1996
- Streinz, Rudolf (Hrsg.)* : EUV/EGV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, C.H.Beck, München, 2003
- Svensson, Lars E.O.* : The Fed Does Not Provide the Solution to the Eurosystem's Problems, Briefing Paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, 5. 2001

- Tetsuji, Murase* : Regional Surveillance and Policy (Experience of Europe and Lessons for East Asia), a Paper of Policy Research Institut in the Ministry of Finance Japan, 2. 2001
- Tietmeyer, Hans* : Währungsstabilität für Europa, Nomos, Baden-Baden, 1996
- Treumann, Walter / Peltzer, Martin* : US-Amerikanisches Wirtschaftsrecht, Dr. Otto Schmidt KG, Köln, 1990
- van Gemert, Henk (Hrsg.)* : Financial Reform in China (Bridging the Gap between Plan and Market), Shaker, AX Maastricht, 2001
- Wanda Tseng / Rodlauer, Markus (Hrsg.)* : China Competing in the Global Economy, IMF, Washington, D.C., 2003
- Wagner, Barbara* : Definitionen Deutscher Rechtsbegriffe, Dasan, Seoul, 2002
- Waigel, Christian* : Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, Nomos, Baden-Baden, 1999
- Walsh, Carl E.* : Inflation and Central Bank Independence : Is Japan Really an Outlier ?, Bank of Japan, Tokyo, 1996
- Walter, Christian* : Das Federal Reserve System, die Deutsche Bundesbank und das Europäische System der Zentralbanken / die Europäische Zentralbank im Vergleich, R.S. Schulz, Starnberg, 1994
- Wang Chenguang / Zhang Xianchu* : Introduction to Chinese Law, Sweet & Maxwell Asia, Hong Kong, 1997
- Wang Yu / Ma Ming* : Reforming the Transmission Mechanism of Monetary Policy in China, China & World Economy (Nr. 6), 2001
- Waschbusch, Gerd* : Bankenaufsicht, Oldenbourg, München, 2000
- Weber, Albrecht (Hrsg.)* : Währung und Wirtschaft – Das Geld im Recht (FS zum 70. Geburtstag von Hugo J. Hahn), Nomos, Baden-Baden, 1997
- Weber, Martin* : Das Europäische System der Zentralbanken, WM, 7. 1998
- Wei-hua Ma* : Die Bankenaufsicht in der VR China und in der Bundesrepublik Deutschland, Uni. Regensburg (Dissertation), 1999
- Weiß, Wolfgang* : Kompetenzverteilung in der Währungspolitik und Außenvertretung des Euro, EuR (Heft 2), 2002
- Welteke, Ernst* : Aufgaben und Ziele von EZB und FED im Vergleich, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 11. 2002
- West Publishing* : United States Code Annotated, Titel 12 Banks and Banking, St. Paul Minn, 1989
- ders.* : United States Code Annotated, Constitution Article 1, St. Paul Minn, 1987
- Wolff, Hans J. / Bachof, Otto / Stober, Rolf* : Verwaltungsrecht (Band 1), C.H.Beck,

- München, 1999
- Yanfen Huang* : The Money Supply Process and Monetary Policy in China, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2002
- Yong Guo* : Banking Reforms and Monetary Policy in the People's Republic of China (Is the Chinese Central Banking System Ready for joining the WTO ?), Palgrave Macmillan, Hampshire, 2002
- Yoshikuni, Shinichi* : The Japanese Financial System in the New Environment, Economic & Financial Review(A Journal of the European Economics and Financial Centre, Deutsche Bundesbank), Vol. 8, 2001
- Ziesemer, Bernd* : Japan-Hinter den Kulissen, Wirtschaftswoche, 11. 1999
- Zilioli, Chiara / Selmayr, Martin* : The Law of the European Central Bank, Oxford-Portland, Oregon, 2001
- Zimmermann, Beate* : Die nationalen Zentralbanken als Bestandteile des Europäischen Systems der Zentralbanken, Uni. Würzburg (Dissertation), 2000
- Zimmermann, Guido* : Deflation und Geldpolitik in Japan, Japan Analysen und Prognosen vom Japan-Zentrum an der Uni. München (Nr. 185), 5. 2002

Lebenslauf

NAME : Choi, Seung Pil

GEBURTSTAG : 02.09.1968

GEBURTSORT : Gwangju, Südkorea

STAATSANGEHÖRIGKEIT : Republik Korea

SCHULAUUSBILDUNG : 01.03.1974 - 28.02.1985

STUDIUM : Dezember 1986 Aufnahmeprüfung an der Hankuk University of Foreign Studies, Seoul

01.03.1987 - 28.02.1991 Studium der Rechtswissenschaften an der Hankuk University, Abschluß (B.A.) mit Auszeichnung ["summa cum laude"]

01.03.1991 - 22.08.1993 Graduiertenstudium der Rechtswissenschaften an der Hankuk University, Graduate School, Abschluß als Magister Legum

01.04.2004 - heute Studium der Rechtswissenschaft an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg [Promotion]

WEHRDIENST : 09.04.1994 - 30.06.1997 [letzter Dienstgrad : Oberleutnant]

BERUFLICHE TÄTIGKEIT :

03.01.1994 - 06.04.1994 / 01.07.1997 bis heute Mitarbeiter der Koreanischen Zentralbank ["Bank of Korea"]

05.06.2002 Preis des Präsidenten der Koreanischen Zentralbank für den Beitrag zur Geldpolitik der Republik Korea