

Magdalena Fedorowicz

Der Beitritt Polens zur Wirtschafts- und Währungsunion und die Polnische Verfassung von 1997

I. Einleitung

Im vorliegenden Beitrag sollen verfassungsrechtliche Aspekte des zukünftigen Beitritts Polens zur Wirtschafts- und Währungsunion (im Folgenden: WWU) analysiert werden. Die gegenwärtige Diskussion über den Beitritt zur WWU in Polen greift auf die Erfahrungen der Nachbarstaaten zurück. Die polnische Regierung hat inzwischen einen Leitfaden herausgegeben,¹ der noch unverbindliche Daten bezüglich des geplanten Beitritts Polens zur WWU beinhaltet. Es wird damit gerechnet, dass Polen im Jahre 2012 (realistischer ist aber 2014) die dritte Stufe der WWU erreichen wird. In diesem Zeitraum sollte es möglich sein, sämtliche Konvergenzkriterien aus dem Maastrichter Vertrag zu erfüllen. Gegenstand der Darstellung ist in erster Linie die verfassungsrechtliche Vorbereitung auf die Einführung des Euro in Polen und die Analyse der betreffenden Verfassungsbestimmungen. Dabei wurde aber auch der europäische Rechtsrahmen nicht außer Acht gelassen. Ziel des Beitrags ist es, die beiden wichtigsten verfassungsrechtlichen Probleme, die der Beitritt Polens zur WWU mit sich bringt, aufzuzeigen.

II. Die europäischen Währungsvorschriften im EG-Vertrag (EGV)

Der Beitritt Polens zur dritten Stufe der WWU wird erst dann möglich sein, wenn die Konvergenzkriterien, die im Maastrichter Vertrag formuliert sind, erfüllt werden. Dies gilt nicht nur für die rechtlichen, sondern auch die nichtrechtlichen Konvergenzkriterien. Zu ersteren gehört vor allem die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Zentralbank in funktioneller, finanzieller, persönlicher und institutioneller Hinsicht. Darüber hinaus verlangt der Maastrichter Vertrag, dass die Amtszeit des Präsidenten nach den Satzungen der Zentralbanken der Länder, die der Eurozone beitreten, mindestens fünf Jahre beträgt.

¹ Mapa drogowa Polski do euro, Ministerstwo Finansów, październik Warszawa 2008, www.kprm.gov.pl; der Leitfaden über den Beitritt Polens zur WWU, Finanzministerium, Warschau, Oktober 2008. 2009 sollen u.a. folgende Maßnahmen ergriffen werden: Teilnahme des polnischen Zloty am Wechselkursmechanismus II, Entscheidung über das Muster der nationalen Seite auf der Euro-Münze, Vorbereitung der Gesetzesentwürfe über die Einführung des Euro sowie eines Rahmengesetzes. 2010 soll der nationale Plan über die Einführung des Euro ergänzt werden. Ebenfalls 2010 soll der Antrag an die Europäische Kommission und die EZB bezüglich des speziellen Konvergenzberichtes gestellt werden. Für 2011 sind die fiskalische Notifikation und Evaluierung Polens durch die verschiedenen EU-Institutionen sowie die ECOFIN-Entscheidung über die Aufhebung der Sonderregelung gegenüber Polen geplant. Bis zu diesem Datum soll auch der unwiderrufliche Umtauschkurs des Zloty gegenüber dem Euro festgelegt werden. Am 1.1.2012 soll Polen der Eurozone beitreten und sollen die Euro-Banknoten Euro-Münzen in den Zahlungsverkehr gelangen. Abzustimmen ist noch die Übergangszeit bis zu dem Zeitpunkt, an dem die polnische Währung aus dem Verkehr genommen wird. Während der Übergangsperiode werden sowohl Euro als auch die polnische Währung als Zahlungsmittel zugelassen sein und die Preise von Waren in beiden Währungen angegeben.

Art. 227 Verfassung entspricht dieser Bedingung bereits seit 1997.² Laut Nationalbankgesetz und -satzung wird der Präsident der Nationalbank für eine Amtszeit von sechs Jahren berufen. Größtes Problem ist gegenwärtig die noch notwendige Änderung der Verfassung; gelingt diese, werden die noch auf einfachgesetzlicher Ebene erforderlichen Anpassungen kaum Schwierigkeiten bereiten.³

Zu den nichtrechtlichen Kriterien, die nach dem Maastrichter Vertrag zu beachten sind, gehören ein Staatsdefizit von weniger als drei Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP), eine öffentliche Staatsverschuldung von maximal 60 Prozent des BIP, eine Inflationsrate, die nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über der Inflationsrate der drei besten Mitgliedstaaten liegt,⁴ eine langfristig niedrige Zinsrate und ein stabiler Wechselkurs.⁵ Die meisten Schwierigkeiten verursacht bedingt durch die Finanzkrise das Kriterium des stabilen Wechselkurses; Polen befindet sich noch nicht im Wechselkursmechanismus II. Nicht stabil sind in jüngster Zeit aber auch das Staatsdefizit und die Inflationsrate.⁶

Seit dem 1. Mai 2004 ist Polen Mitglied der Europäischen Union und gleichzeitig auch Mitglied des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB). Das ESZB besteht aus der Europäischen Zentralbank und den Zentralbanken der EU-Mitgliedstaaten, die schon der WWU beigetreten sind sowie denjenigen, die sich der Euro-Zone noch anschließen werden. Nach den europäischen Regelungen ist der Beitritt Polens zur WWU, wenn die Konvergenzkriterien erfüllt sind,⁷ obligatorisch.⁸ Eine Frist für den Beitritt wurde allerdings nicht vereinbart.

² Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 (Verfassung der Republik Polen vom 2.4.1997), Dz. U. 1997, Nr. 78, Pos. 483.

³ Geändert werden insbesondere das Gesetz über die Polnische Nationalbank, das Gesetz über das Bankwesen, das Gesetz über das Zivilrecht und das Gesetz über das Währungsrecht. Wie bei den letzten Beitrittsländern ist eine Übergangszeit für die Einführung des Euro zu erwarten, um eine Anpassung des nationalen Rechts zu ermöglichen. Zu den Erfahrungen in Deutschland siehe, *Dittrich*, Der Entwurf des Gesetzes zur Einführung des Euro, NJW 1998, S. 1269ff.; ebd., Das dritte Euro-Einführungsgesetz, NJW 2000, S. 487ff.

⁴ HICP- Inflationsrate: 1,9% (2002), 0,7% (2003), 3,6% (2004), 2,2% (2005), 1,3% (2006), 2,6% (2007), 4,2% (2008), 4,3% (April 2009), 4,2% (Mai 2009), www.epp.eurostat.ec.europa.eu.

⁵ Siehe, *Gronkiewicz-Waltz*, Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa, Warszawa 2009, S. 85ff, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion.

⁶ Das Staatsdefizit betrug 2007 2% des BIP, 2008 3,9%. In dieser Zeit (November 2008) verschlechterte sich auch der Kurs des Zloty gegenüber dem Euro um 31%, was in Anbetracht der im Wechselkursmechanismus II zugelassenen 15%-Schwankung zu viel war (1 Euro: 3,7837 Zloty (11/2007), 4,4103 Zloty (5/2009), www.epp.eurostat.ec.europa.eu, www.stat.gov.pl). Im November 2008 haben allerdings auch einige Euro-Länder bedingt durch die Finanzkrise die Konvergenzkriterien nicht erfüllt; Österreich, Zypern, Irland, Luxemburg, Holland, Finnland, Spanien und Slowenien haben dagegen die Konvergenzkriterien erfüllt. Hieraus ist zu folgern, dass die Volatilitäten des Wechselkurses des Zlotys durch die Finanzkrise hervorgerufen wurden. Es ist zu vermuten, dass Polen der Weg in die Euro-Zone solange nicht eröffnet ist, wie die Kriterien nicht erfüllt sind. Sicher ist es allerdings nicht, dass die Europäische Kommission auch in Zeiten der Finanzkrise an diesen Kriterien festhält. Das hohe wirtschaftliche Wachstum in Polen wird aber letztlich zum Erfüllen der Konvergenzkriterien beitragen.

⁷ Siehe *Fedorowicz*, Perspektywa przystąpienia Polski do strefy wspólnej waluty euro, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* nr 483, *Roczniki Prawnicze* nr 19, 2009, S. 93ff.: Der Beitritt Polens zur Euro-Zone, *Wissenschaftliche Schriften der Universität zu Stettin* Nr. 483, *Schriften zur Rechtswissenschaft* Nr. 19, 2009, S. 93ff.

⁸ Darüber hinaus wurden keine *opting-out*-Klauseln wie im Fall Schwedens und Großbritanniens vorgesehen. Siehe *Gronkiewicz-Waltz*, *Europejska Unia Gospodarcza I Walutowa*, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, S. 175ff.

Mit der Übertragung der Kompetenzen der Zentralbank (*Narodowy Bank Polski*) auf die EZB und der Einführung der europäischen Währung verändern sich der rechtliche Status der Zentralbank und deren Befugnisse erheblich. Da die Kompetenzen der Bank in der Verfassung geregelt sind, ist zu prüfen, ob es einer Verfassungsänderung bedarf und gegebenenfalls, ob die geltenden Verfassungsbestimmungen eine ausreichende Rechtsgrundlage für den Beitritt zur dritten Stufe der WWU beinhalten.

III. Art. 227 Verfassung und der Beitritt Polens zur WWU

Gemäß Art. 227 Verfassung ist die Polnische Nationalbank die Zentralbank des Staates. Ausschließlich die Zentralbank kann Geld ausgeben, die Geldpolitik bestimmen und umsetzen; nur sie ist für den Wert der polnischen Währung verantwortlich. Diese Verfassungsbestimmungen werden im Gesetz über die Polnische Nationalbank von 1997 (NatBankG) konkretisiert.⁹ Art. 3 dieses Gesetzes bestimmt, dass es die Hauptaufgabe der Zentralbank ist, die Preisstabilität zu gewährleisten. Soweit dies ohne Beeinträchtigung der Preisstabilität möglich ist, unterstützt die Zentralbank die allgemeine Wirtschaftspolitik der polnischen Regierung. Des Weiteren werden die geldpolitischen Instrumente sowie der rechtliche Status und die Zusammenarbeit der Organe der Bank geregelt. Die Zentralbank hat aber vorrangig die Preisstabilität sicherzustellen. Die wirtschaftspolitische Unterstützung der Regierung ist demgegenüber subsidiär und nicht auf der verfassungsrechtlichen, sondern nur auf einfachgesetzlicher Ebene vorgesehen. Durch letztere dürfen die Preisstabilität und die Unabhängigkeit der Bank nicht beeinträchtigt werden.

1. Art. 227 Verfassung und Art. 105 des EGV

Die Europäische Zentralbank ist laut Art. 105 EGV dazu verpflichtet, die Preisstabilität zu gewährleisten. Daher muss das EZSB der Sicherung des Geldwerts Priorität einräumen.¹⁰ Es ist anzumerken, dass eine Notenbank, „den von ihr geforderten Beitrag zur Preisstabilität auch leisten kann (...)“, wenn „sie im Konfliktfall nicht mehreren Zielen gleichzeitig oder gar stabilitätswidrigen Zielen dienlich sein muss“.¹¹ Wie die Wirtschaftskrise gezeigt hat, ist es besonders schwierig, die Ziele Preisstabilität und wirtschaftliche Unterstützung der Regierung zu vereinbaren. Am Beispiel der amerikanischen Zentralbank, die auch die allgemeine Wirtschaftspolitik zu unterstützen hat,¹² ist ersichtlich, dass es zu Verwerfungen kommen kann, weil eine Balance zwischen der Stabilisierung der Währung und der Preise bei gleichzeitiger Stärkung der Wirtschaftspo-

⁹ Ustawa Prawo bankowe z dnia 29.8.1997 (Gesetz über das Bankenrecht vom 29.8.1997), Dz. U. 2002, Nr. 72, Pos. 665.

¹⁰ Stadler, Der rechtliche Handlungsspielraum des Europäischen Systems der Zentralbanken, 1996, S. 105ff.; siehe auch Endler, Europäische Zentralbank und Preisstabilität, 1998, S. 151ff.

¹¹ Siehe Kommentar zu Art. 105 EGV, EG-Vertrag-Kommentar, Lenz (Hrsg.), 2. Auflage, München 1999, S. 1007.

¹² Siehe Section 2A. Monetary Policy Objectives Federal Reserve Act: “The Board of Governors of the Federal Reserve System and the Federal Open Market Committee shall maintain long run growth of the monetary and credit aggregates commensurate with the economy’s long run potential to increase production, so as to promote effectively the goals of maximum employment, stable prices, and moderate long-term interest-rate” (www.federalreserve.gov/aboutthefed/section2a.htm).

litik sehr schwer zu erreichen ist.¹³ Beide Ziele schließen sich nämlich gegenseitig aus. Dies wird auch bei der polnischen Zentralbank und der EZB deutlich. Während Aufgabenschwerpunkt der EZB die Preisstabilität ist, versucht die polnische Zentralbank beide Ziele zu verwirklichen. Allerdings sieht sich auch letztere primär dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet und stützt die Wirtschaft nur dann, wenn dies die Preisstabilität nicht beeinträchtigt.

Für das ESZB gilt wiederum Folgendes: Zwar verpflichtet sich das ESZB zur Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft (vgl. Art. 105 S. 2 EGV), soweit dies ohne Beeinträchtigung der Preisstabilität möglich ist; aber „die Wendung „in der Gemeinschaft“ weist noch einmal darauf hin, dass die Zuständigkeit für die allgemeine Wirtschaftspolitik im Wesentlichen bei den Mitgliedstaaten verblieben ist.¹⁴ Zutreffend kann das europäische Modell der EZB im Sinne einer monetaristischen Zentralbankpolitik verstanden werden. Wie die Finanzmarktkrise zeigt, ist es besonders schwierig, wenn nicht sogar unmöglich, beide Ziele zu verwirklichen. Primäre Aufgabe der nationalen Zentralbanken soll es sein, für einen stabilen Geldwert und eine niedrige Inflation zu sorgen.

Die Polnische Nationalbank steht dieser monetaristischen Zentralbankpolitik positiv gegenüber und ist – rechtlich – primär diesem Ziel verpflichtet. Bei der bevorstehenden gesetzlichen Neuregelung der Kompetenzen und Aufgaben der polnischen Zentralbank ist zu überlegen, ob die sekundären wirtschaftlichen Ziele der Bank nicht noch strenger von den primären geldpolitischen getrennt werden sollten. Das Hervorheben der monetären Aufgabe der Zentralbank (und das ist schon der Fall bei der polnischen Zentralbank) schließt nicht aus, dass die Märkte mit Liquidität versorgt werden, um die Deflation zu verhindern, nicht aber um die wirtschaftlichen Ziele zu unterstützen.

2. Ziele und Aufgaben der Zentralbank im Hinblick auf den Beitritt

Zu klären ist zunächst, ob im Fall der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EZB im Rahmen der Zentralbank-Aufgaben auf den Aspekt der Wirtschaftspolitik verzichtet werden darf. In Deutschland ist dies nach dem Maastricht-Urteil möglich;¹⁵ die Deutsche Bundesbank war allerdings auch schon zuvor dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet.¹⁶ Man könnte die Meinung vertreten, dass dies auch für Polen gilt und damit verfassungsrechtlich zulässig wäre, weil das subsidiäre wirtschaftliche Ziel der Bank im Zentralbankgesetz und nicht in der Verfassung geregelt ist.

Schwerpunktmäßig sind die Kompetenzen der Bank in Art. 227 Verfassung geregelt. Unter Berücksichtigung des Art. 105 EGV erscheint jedoch die Weitergeltung des Art. 227 Verfassung und insbesondere der Art. 3 und 4 NatBankG in der gegenwärtigen Fassung unmöglich. Denn gemäß Art. 105 EGV ist vorrangiges Ziel des ESZB die Ge-

¹³ Siehe *Schwintowski*, Finanzmarktkrise – Ursachen – Grundsatzfragen – institutionelle Konsequenzen, S. 3ff. (www.schwintowski.rewi.hu-berlin.de/_pdf/Beitrag_Finanzmarktkrise.pdf).

¹⁴ Siehe *Häde*, Kommentar zu Art. 105 des EGV, in: Callies, Ruffert, Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 1999, S. 1151.

¹⁵ Siehe Maastricht-Vertrag, BVerfGE 89, S. 155 (204f.).

¹⁶ Siehe *Häde*, Zur rechtlichen Stellung der Europäischen Zentralbank, WM 2006, S. 1605-1613.

währleistung der Preisstabilität. Auch die EZB hat grundsätzlich die Preisstabilität zu gewährleisten, was als Staatsziel anzusehen ist.¹⁷

Darüber hinaus hat das ESZB nach Art. 105 Abs. 2 EGV die Geldpolitik der Gemeinschaft festzulegen und auszuführen, Devisengeschäfte im Einklang mit Art. 111 EGV durchzuführen, das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern und die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten zu halten und zu verwalten. Laut Art. 106 Abs. 1 EGV hat die EZB das ausschließliche Recht, die Ausgabe von Banknoten innerhalb der Gemeinschaft zu genehmigen. Die Mitgliedstaaten können aber die Münzhoheit in eingeschränktem Umfang behalten, wobei der Umfang der Ausgabe von der EZB gesteuert wird.¹⁸ Die Regelungen der polnischen Verfassung, wonach die Zentralbank das ausschließliche Recht hat, als Notenbank zu wirken und Geld auszugeben, lässt sich daher mit Art. 105 und Art. 106 EGV nicht in Einklang bringen.

Damit entsteht zunächst die Frage, ob sich diese Diskrepanz zwischen den polnischen und den europäischen Vorschriften durch eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung der polnischen Verfassung ausgleichen lässt. Laut Art. 9 Verfassung ist die Republik Polen an für sie verbindliches Völkerrecht gebunden. Diese Norm im Zusammenhang mit Art. 90 Verfassung verpflichtet Polen dazu, innerstaatliches Recht EU-freundlich auszulegen. Die Verfassung beinhaltet das Grundprinzip der Völkerrechtsfreundlichkeit. Im konkreten Fall bedeutet dies, dass die Organe und Rechtsträger verpflichtet sind, sich an die durch Polen abgeschlossenen Verträge zu halten und diese umzusetzen. Die Konkretisierung dieses Grundsatzes bedeutet, dass von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten, diejenige Bedeutung der Norm zu wählen ist, die sich mit den europäischen Regelungen vereinbaren lässt (EU-Rechts-konforme Auslegung der Verfassung).¹⁹ Ist eine EU-Rechts-konforme Auslegung nicht möglich und widerspricht die Norm damit dem Gemeinschaftsrecht, sollte über eine Änderung der Verfassung nachgedacht werden, um den Integrationswert und die Adaptationsfähigkeit der Verfassung zu wahren und zugleich die Pflichten aus der Teilnahme am Integrationsprozess zu erfüllen. Eine Verfassung mit „ausgehöhlten“, inhaltlosen Normen würde dagegen der Vorstellung einer Verfassung als oberster Rechtsakt in einem Staat, in dem die Bürger auf das von staatlichen Organen erlassene Recht vertrauen, nicht gerecht werden.

Es können aber auch weitere Fragen entstehen, und zwar wie weit die EU-Rechts-konforme Auslegung des nationalen Rechts gehen darf, ohne dass Grundprinzipien der Verfassung wie das Legalitätsprinzip und das Rechtsstaatsprinzip und das Prinzip der sachlichen und subjektiven Verschließung der Rechtsquellen verletzt werden. Im Hinblick auf die künftige Einführung des Euro in Polen ist zu erwarten, dass das Verfas-

¹⁷ Siehe *Herdegen*, Kommentar zu Art. 88 GG, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Rdnr. 31 ff. und 69; siehe auch *Janzen*, Der neue Art. 88 Satz 2 des Grundgesetzes, 1996, S. 175; ferner *Stern*, Staatsrecht II (Anm. 22), S. 481 ff.

¹⁸ Siehe, *Griller/Dutzel*, Kommentar zu Art. 106 EGV in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Band II, München 2008, S. 1 ff.

¹⁹ In mehreren Urteilen hat der EuGH den Vorrang des Gemeinschaftsrechtes im Verfassungsrecht betont, siehe u.a. EuGH 1964, 1251 (1269) *Costa/Enel*; EuGH 1978, 629 (644) *Simmenthal II*; EuGH 1990, I-2433 (2473f.) *Factortame*. In anderen Urteilen weist der EuGH auf eine EU-Rechts-konforme (richtlinienkonforme, gemeinschaftsrechtskonforme) Auslegung der nationalen Verfassungen hin, siehe u.a. EuGH vom 11.9.2007, C-287/05; EuGH 1998, I-00785.

sungsgericht (*Trybunał Konstytucyjny*) bald Stellung nehmen wird.²⁰ Die Übereinstimmung der Verfassung und des gesamten Bankrechts mit den europäischen Vorschriften würde nicht nur rechtliche Klarheit auf der nationalen und europäischen Ebene schaffen, sondern auch dazu beitragen, die diesbezüglichen Vorschriften in den EU-Mitgliedstaaten zu vereinheitlichen und damit auch das föderale System der Geldpolitik innerhalb der EU zu fördern und zu verwirklichen.

Aus diesen Gründen bedarf es einer Änderung des Art. 227 Verfassung. Dies ist kein neues Postulat, denn die polnische *opinio iuris* plädiert schon seit geraumer Zeit für eine Änderung.²¹ Dass dies noch nicht erfolgt ist, ist in erster Linie auf den fehlenden politischen Willen zurückzuführen.²² Abgesehen vom Gemeinschaftsrecht wäre eine Änderung der Verfassung auch zur Absicherung der Unabhängigkeit und Stabilität wünschenswert. Polen gehört mithin zu den Staaten, in denen – wie auch in Deutschland, Slowenien, Frankreich, Portugal, Schweden, Ungarn, Finnland, Tschechien, Estland, Litauen und Zypern²³ – die Verfassung geändert werden muss, da die rechtliche Stellung der Zentralbank auf verfassungsrechtlicher Ebene festgelegt wurde.

3. Verfassungsdiskussion vor dem Beitritt Deutschlands zur WWU

Auch in Deutschland war eine Verfassungsänderung erforderlich. Art. 88 GG musste wegen des Maastrichter Vertrags geändert werden, da eine EU-Rechts-konforme Verfassungsauslegung nicht möglich war. Von deutschen Rechtswissenschaftlern wurde allerdings angezweifelt, ob eine Änderung des Art. 88 GG tatsächlich notwendig war.²⁴ Ver-

²⁰ Das polnische Verfassungsgericht hat sich schon in mehreren Urteilen zur europäischen Integration geäußert: siehe z.B. Urteile K 11/03 (verfassungsrechtliche Aspekte der Beitrittsprozedur), K 15/04 (Teilnahme der Ausländer an Wahlen zum Europäischen Parlament), P 1/05 (Europäischer Haftbefehl), K 18/04 (Beitritt Polens zur EU). Infolge der Einführung des Europäischen Haftbefehls in die polnische Verfassung wurde Art. 55 Verfassung geändert. Beim Beitritt zur WWU entstehen jetzt aber neue verfassungsrechtliche Probleme, die dank der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts (vielleicht auch mit Änderung des Art. 227 Verfassung) geklärt werden können. Im Urteil K 18/04 hat das Verfassungsgericht schon angedeutet, dass Art. 105 EGV nicht mit Art. 227 Verfassung im Einklang steht, was jedoch nicht ausschließt, dass vor dem Beitritt zur WWU keine Verfassungsänderung erfolgt. Alle Urteile sind im Internet veröffentlicht (www.trybunal.gov.pl).

²¹ Siehe, *Barcz* (red.), *Czy zmieniać Konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, Soll die polnische Verfassung geändert werden? Verfassungsrechtliche Aspekte des Beitritts Polens zur EU, Warschau, 2002, *passim*. *Wójtowicz*, Proposed changes in the Polish Constitution of 1997 ahead of Poland's accession to the European Union, *Polish Yearbook of International Law*, 2005, S. 40ff.; *Yearbook M. Fedorowicz*, *Perspektywa przystąpienia Polski do strefy wspólnej waluty euro*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* nr 483, *Roczniki Prawnicze* nr 19, 2007, S. 93ff.; *Fedorowicz*, Der Beitritt Polens zur Euro-Zone, *Wissenschaftliche Schriften der Universität zu Stettin* Nr. 483, *Schriften zur Rechtswissenschaft* Nr. 19, 2007, S. 93ff.

²² Eine Änderungsvorlage zur Verfassung kann laut Art. 235 Verfassung nur von einem Fünftel der gesetzlichen Abgeordneten, dem Senat oder dem Präsidenten der Republik eingebracht werden. Das Verfassungsänderungsgesetz wird zunächst vom Sejm und danach wortgleich innerhalb einer Frist von sechzig Tagen vom Senat verabschiedet. Es bedarf im Sejm einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Abgeordnetenzahl. Der Senat beschließt mit absoluter Mehrheit der Stimmen in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Senatoren. Eine Volksabstimmung ist in diesem Falle ausgeschlossen.

²³ *Pernice*, Kommentar zum Art. 88 GG, *Dreier* (Hrsg.), 2. Auflage, Band III, Tübingen 2008, S. 324f.

²⁴ Siehe *Pernice* m.w.N., Kommentar zum Art. 88, *Dreier* (Hrsg.), 2. Auflage, Band III, Tübingen 2008, S. 326f.

treten wurde, dass der Transfer von währungspolitischen Hoheitsrechten auf die EZB auch gemäß Art. 24 Abs. 1 GG erfolgen könne, so dass die Einfügung des Art. 88 S. 2 GG nicht erforderlich war.²⁵ Im Hinblick auf Deutschland ist jedoch darauf hinzuweisen, dass nicht nur Art. 88 GG geändert wurde, der auch im Zusammenhang mit Art. 23 und Art. 24 GG auszulegen ist; vielmehr ist in mehreren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts auch auf die Grenzen und Schranken bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die europäischen Organe hingewiesen worden. In den berühmten Entscheidungen „Solange I“,²⁶ „Solange II“²⁷ und „Eurocontrol I“²⁸ wurden die Grenzen der Integrationsgewalt abgesteckt. Zu den Schranken werden vor allem die dem Grundrechtskatalog der Verfassung zugrundeliegenden Rechtsprinzipien, der Grundrechtsschutz, die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, die Bundes- und die Sozialstaatlichkeit, das Demokratieprinzip und der effektive Rechtsschutz gezählt.²⁹

Zugleich ist aber darauf hinzuweisen, dass die Übertragung der Währungs- und Notenbankfunktionen auf die EZB aus ganz bestimmten Gründen als mit der Verfassung in Einklang gesehen wurde. Die Verfassung hat im Wesentlichen eine an der Preisstabilität orientierte Kontrolle der Währung vorgesehen. Abgesehen davon wurde auch im Maastricht-Urteil erklärt, dass die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EZB Grenzen hat.³⁰ Das Bundesverfassungsgericht definierte in diesem Urteil sein Verhältnis zum EuGH neu (Kooperationsverhältnis). Es verstärkte damit seinen Anspruch, das Gemeinschaftsrecht zu überprüfen, um eventuellen, grundrechtsrelevanten Eingriffen, die von europäischen Organen ausgehen können, entgegenzuwirken.³¹ Das Bundesverfassungsgericht unterstrich auch die wichtigste Bedingung der Übertragung, die laut Art. 88 S. 2 GG damit verbunden ist, dass die EZB dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet ist und dies weiterhin bleibt.³²

Greift man auf die Erfahrungen der EU-Mitgliedstaaten vor der dritten Stufe der WWU zurück, bilden sich vier verfassungsrechtliche Szenarien. Zum einem bedurfte es in den EU-Staaten, in denen der Status der Zentralbank verfassungsrechtlich *expressis verbis* geregelt wurde, einer Verfassungsänderung. Zum anderen mussten in den EU-Staaten, in denen die Verfassung allgemein über die rechtliche Stellung der Zentralbank berichtete, im Einzelnen aber auf die Gesetze verwies, vor dem Beitritt in die dritte Stufe der WWU die Gesetze über die Aufgaben und Funktionen der Nationalbanken geändert werden. Darüber hinaus gab es auch Mitgliedstaaten, in denen die Verfassung im Hinblick auf den Wandel der Befugnisse im zentralen Bankwesen nicht geändert wurde; man bemühte sich vielmehr, eine Übereinstimmung mit der Verfassung durch eine EU-Rechts-konforme Verfassungenauslegung sicherzustellen. Schließlich gibt es auch Mitgliedstaaten, in denen die Stellung der Zentralbank auf der verfassungsrechtlichen Ebene nicht geregelt war. In diesen Ländern entfällt das Problem einer Verfassungsänderung.

²⁵ Janzen, Der neue Artikel 88 Satz 2 des Grundgesetzes, ebd., S. 190ff.

²⁶ BVerfGE 37, S. 271ff.

²⁷ BVerfGE 73, S. 339ff.

²⁸ BVerfGE 58, S. 1ff.

²⁹ BVerfGE 58, S. 1 (26ff., 40ff.); 59, S. 63 (89ff.).

³⁰ BVerfGE 89, 155 (204f.).

³¹ Häde, Anmerkungen zum Urteil des zweiten Senats vom 12.10.1993 – 2BvR 2134/92, 2BvR 2159/92, BB 1993, S. 2457-2463.

³² Pernice, Kommentar zu Art. 88 GG, in: Grundgesetz Kommentar, Dreier (Hrsg.), 2. Auflage, Band III, S. 339.

4. Verfassungsrechtliche Alternativen bzgl. des Beitritts zur WWU in Polen

Von den vier oben angeführten verfassungsrechtlichen Erfahrungen der EU-Beitrittsstaaten sind für Polen nur zwei Alternativen denkbar und anwendbar. Die eine betrifft eine entsprechende EU-Rechts-konforme Verfassungsauslegung, die andere eine korrekte Verfassungsänderung. Konzentriert man sich auf die erste Alternative, ist Art. 227 Verfassung im Zusammenhang mit Art. 90 Verfassung auszulegen, um die Homogenität der Vorschriften sicherzustellen.

Der erwähnte Artikel beinhaltet die europäische Klausel (europäische Option der Verfassung, auch Integrationsoption genannt), wonach der Beitritt Polens zur EU aus verfassungsrechtlicher Sicht stattfinden konnte.³³ Dank Art. 90 Verfassung konnte die Übertragung von Hoheitsrechten der polnischen Organe auf die zwischenstaatlichen Einrichtungen erfolgen. Laut Art. 90 Abs. 1 Verfassung kann Polen „aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrages einer internationalen Organisation die Kompetenz von Organen der staatlichen Gewalt in bestimmten Angelegenheiten übertragen.“³⁴

Vor diesem Hintergrund stellt sich einmal die Frage, ob der Inhalt des Art. 90 Verfassung für den Beitritt Polens zur WWU ausreichend ist, und zum anderen die Frage, ob diese Bestimmung eine ausreichende rechtliche Grundlage bietet. Aufgrund dieser Bestimmung war es möglich, beim Beitritt Polens zur EU die Kompetenz von Organen der staatlichen Gewalt auf die internationale Organisation zu übertragen. Die Hauptbedingung ist jedoch, dass die Kompetenz nur in bestimmten Angelegenheiten und nur von Organen der staatlichen Gewalt übertragen werden kann. Die Staatsorgane können auf der Grundlage des Art. 90 Verfassung die Ausübung der öffentlichen Gewalt durch Legislative, Exekutive oder Judikative auf die zwischenstaatlichen Einrichtungen übertragen.

Im Fall der Ausübung der geldpolitischen und währungspolitischen Kompetenzen durch die Nationalbank handelt es sich jedoch um Befugnisse, die eindeutig keiner der drei Gewalten zugeordnet werden können. Durch die bevorstehende Übertragung von Hoheitsrechten wird der EZB die Möglichkeit eröffnet, Hoheitsakte (d.h. vor allem Verordnungen und Entscheidungen sowie – nur im Verhältnis zu den Banken – Weisungen) mit unmittelbar innerstaatlicher Wirkung zu erlassen. Selbst die Zentralbank kann nicht

³³ Art. 90 Abs. 1: „Aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrages kann die Republik Polen einer internationalen Organisation oder einem internationalen Organ die Kompetenz von Organen der staatlichen Gewalt in bestimmten Angelegenheiten übertragen.“

Abs. 2: Das Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag im Sinne des Abs. 1 wird vom Sejm mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Abgeordnetenzahl und vom Senat mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Senatoren angenommen.

Abs. 3: Die Zustimmung zur Ratifizierung eines solchen Vertrages kann auch in einer Volksabstimmung gemäß Art. 125 beschlossen werden.

Abs. 4: Ein Beschluss über die Weise, in welcher der Ratifizierung zugestimmt werden soll, wird vom Sejm mit absoluter Mehrheit der Stimmen in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Abgeordnetenzahl angenommen.“

³⁴ Die europäische Klausel der Verfassung in Art. 90 ähnelt dem Art. 24 GG, durch den der Bund die Ausübung öffentlicher Gewalt durch Legislative, Exekutive oder Judikative auf zwischenstaatliche Einrichtungen überträgt. Siehe dazu *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, 32. Auflage, München 2008, S. 608. Siehe auch, Kommentar zu Art. 24 GG, *Dreier* (Hrsg.), 2. Auflage, Band II, S. 501ff.

ohne Widerspruch als exekutive Gewalt angesehen werden. Um dies besser zum Ausdruck zu bringen, hat der polnische Verfassungsgesetzgeber ein neues Kapitel (Kapitel X) in die Verfassung eingefügt; in diesem Kapitel befindet sich auch Art. 227, in dem die Befugnisse und Kompetenzen der Zentralbank geregelt wurden. Dies ist ein weiteres Argument für die Annahme, dass dann, wenn die Zentralbank weder der Exekutive noch der Legislative noch der Judikative zugerechnet werden darf, die Anwendung des Art. 90 Verfassung mehr als fraglich ist. Da die Befugnisse der Nationalbank nicht ohne Weiteres nur einer der genannten Gewalten zugeordnet werden können, erfreut diese sich eines besonderen rechtlichen Status, der aber heutzutage große Auslegungsprobleme bereitet.

Grundsätzlich war aber die europäische Option der Verfassung so konzipiert, dass diese aufgrund des Integrationsprozesses keinen Änderungen unterliegen sollte. Ohne Zweifel kann man die Übertragung der währungspolitischen Kompetenzen auf die EZB als Übertragung von währungspolitischen Hoheitsrechten anerkennen. Es entstehen aber dabei verfassungsrechtliche Fragen, die mit der Anwendung dieser Verfassungsbestimmung auf die Teilnahme an der dritten Stufe der WWU verbunden sind.

Entschließt man sich dennoch für das Konzept der Übertragung der geldpolitischen Kompetenzen und Befugnisse von der polnischen Nationalbank auf die EZB, könnte dies auf der Basis des Art. 90 erfolgen. Schon seit längerer Zeit wird in Polen strittig erörtert, ob die Zentralbank als ein staatliches Organ angesehen werden kann.³⁵ Wird dies bejaht, wäre bei der Übertragung der Kompetenzen eine Berufung auf Art. 90 Verfassung möglich, weil damit die Voraussetzungen dieses Artikels erfüllt wären. Es sind nämlich nicht alle Befugnisse und Kompetenzen der Bank auf die EZB übertragbar, sondern nur diejenigen, die zur Schaffung einer europäischen Geldpolitik im Euro-Raum unentbehrlich sind. In Wirklichkeit bedeutet die Übertragung eine Verschiebung der Geldpolitik-Kompetenzen auf die EZB.

Wird die Zentralbank mit der Gegenansicht nicht als Staatsorgan angesehen, wäre die Anwendung des Art. 90 höchst problematisch. Anstelle von Art. 90 käme nur die Anwendung des Art. 227 Verfassung in Frage – eine Bestimmung, die ebenfalls keine rechtmäßige Grundlage für den Beitritt darstellen würde, weil diese keine europäische Euro-Beitrittsklausel enthält. Auch in diesem Fall wäre die Verfassungsbestimmung vor dem Beitritt zu ändern. Wird Art. 90 Verfassung dagegen so ausgelegt, dass die Zentralbank als Staatsorgan qualifiziert und ihre Tätigkeit der exekutiven Gewalt zugeordnet wird, wäre es möglich, diesen Artikel anzuwenden.

Würde aber Art. 227 Verfassung geändert, könnten zugleich zwei fundamentale Rechtsprobleme bewältigt werden. Es könnte zunächst eine Euro-Einführungsklausel (d.h. Übertragung geldpolitischer Kompetenzen von der NBP auf die EZB) aufgenommen und zugleich die Notenfunktionen sowie die zu übertragenden geldpolitischen Befugnisse der Zentralbank aufgehoben werden, um die notwendige Homogenität von Verfassungsrecht und europäischem Recht herzustellen. Der geänderte Art. 227 Verfassung sollte schließlich auch auf die Nationalbank als Institution und Bestandteil des ESZB verweisen.

³⁵ Zu dieser Diskussion siehe *Kosikowski*, in: *Ruśkowski* (Hrsg.), *Finanse publiczne i prawo finansowe* (Öffentliche Finanzen und Finanzrecht), Bd. 2, Warschau 2000, S. 353ff.; auch *Zubik*, *Narodowy Bank Polski (analiza konstytucyjno-ustrojowa)* (Die Nationalbank Polens (verfassungsrechtliche Analyse)), *Państwo i Prawo* 2001, Nr. 6, S. 33ff.

Die Diskussionen um Art. 227 Verfassung erinnert an die deutschen Erfahrungen im Zusammenhang mit der Änderung des Art. 88 GG.³⁶ Letztere erfolgte mit dem Novellierungsgesetz vom 21. Dezember 1992³⁷ und war sowohl mit dem Eintritt in die dritte Stufe der WWU als auch mit der Übertragung der Währungssouveränität verbunden.³⁸ Die aktuelle Fassung des Art. 88 GG ist aufgrund der speziellen Struktursicherungsklausel besonders interessant. Es wurde verfassungsrechtlich geregelt, dass die Kompetenzen auf die EZB übertragen werden, die unabhängig und dem vorrangigen Ziel der Preisstabilität verpflichtet ist. Die Vorschrift hat zwei Funktionen: Zum einen sichert sie die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank als Bestandteil des ESZB und dient zum anderen als Warnfunktion für den Verfassungsgeber im Falle einer Novellierung des Art. 88 GG.³⁹ Es wird dabei auch darauf hingewiesen, dass bei Teilnahme Deutschlands an der WWU drei Vorbehalte zu berücksichtigen sind: der Zusammenhang mit der EU, die Unabhängigkeit der EZB und der materielle Vorrang der Preisstabilität.⁴⁰ Diese Bedingungen werden als Grenzen für die Kompetenzübertragung angesehen.⁴¹

Im Fall der Änderung des Art. 90 oder nur des Art. 227 Verfassung könnte auf diese oder eine ähnliche Sicherungsklausel zurückgegriffen werden. Es ist aber ferner wünschenswert, dass Art. 227 Verfassung einen EU-Rechts-konformen Inhalt hat; die deutschen Erfahrungen könnten insofern für den polnischen Verfassungsgesetzgeber von Bedeutung sein. Art. 227 spiegelt den zukünftigen doppelten Charakter der Zentralbank auszeichnet wieder; sie wird einerseits weiterhin als Zentralbank angesehen; auf der anderen Seite erfüllt sie jedoch die Aufgaben und Befugnisse als Bestandteil und im Rahmen des ESZB und fungiert somit auch als europäische Behörde.

IV. Fazit

Der vorliegende Beitrag spiegelt die gegenwärtige polnische Diskussion der Verfassungs- und Bankrechtler über die verfassungsrechtlichen Probleme anlässlich des Beitritts Polens zur WWU wieder. Die Teilnahme Polens an der dritten Stufe der WWU erfordert die fachliche Zusammenarbeit der Juristen beider Fachgebiete. Vorliegend wurde der Auffassung der Vorzug gegeben, die für eine Beteiligung an der dritten Stufe der WWU eine Verfassungsänderung verlangt. Die Analyse des Art. 227 Verfassung zeigt, dass eine Auslegung der Verfassung im Sinne von Art. 90 und Art. 9 Verfassung

³⁶ Art. 88 GG: „Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank. Ihre Aufgaben und Befugnisse können im Rahmen der Europäischen Union der Europäischen Zentralbank übertragen werden, die unabhängig und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet ist.“ Die Fassung des Art. 88 GG vor der Änderung bestand nur aus dem ersten Satz der aktuellen Fassung: „Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank.“

³⁷ 38. Änderungsgesetz zum Grundgesetz vom 21.12.1992, BGBl. I S. 2086.

³⁸ Siehe *Pernice*, Kommentar zum Art. 88 GG, *Dreier* (Hrsg.), 2. Auflage, Band III, Tübingen 2008, S. 322ff.

³⁹ Siehe *Pernice*, Kommentar zum Art. 88 GG, *Dreier* (Hrsg.), 2. Auflage, III Band, Tübingen 2008, S. 332.

⁴⁰ *Glauben* in: Handbuch zum deutschen und europäischen Bankrecht, hrsg. v. Derleder/ Knopfs/ Bamberger, Berlin 2004, S. 1412f.

⁴¹ *Janzen*, Der neue Artikel 88 Satz 2 des Grundgesetzes, verfassungsrechtliche Anforderungen an die Übertragung der Währungshoheit auf die Europäische Zentralbank, Schriften zum Europäischen Recht, Band 26, Berlin 1996, S. 73.

keine zufriedenstellende Rechtsgrundlage für den Beitritt darstellt. In der geltenden Verfassung ist keine verfassungs- und europarechtlich einwandfreie Übertragungsklausel enthalten. Zudem ist dem polnischen Verfassungsgesetzgeber zu empfehlen, die Kompetenzen und Befugnisse der Nationalbank der zukünftigen Rechtslage anzupassen, was ebenfalls bedeutet, dass die entsprechenden Vorschriften aus der Verfassung gestrichen werden müssten.

Es bestehen für Polen drei Varianten einer Gestaltung des künftigen Verfassungsrechts. In Betracht kommt eine Verfassungsänderung, wenn angenommen wird, dass Art. 90 Verfassung (da fraglich ist, ob die Zentralbank als Staatsorgan, die exekutive Gewalt ausübt, angesehen werden kann) keine ausreichende Grundlage für den Beitritt bietet. Aufgenommen werden könnte eine spezielle Übertragungsklausel hinsichtlich der währungspolitischen Rechte der Zentralbank auf die EZB. Zugleich wäre Art. 227 Verfassung zu ändern, weil dieser infolge des Transfers der währungspolitischen Hoheitsrechte auf die EZB zum größten Teil inhaltslos würde.

Eine andere Möglichkeit wäre es, die Änderung auf Art. 227 zu beschränken und die Kompetenzen und Befugnisse der Zentralbank der neuen geldpolitischen Wirklichkeit anzupassen. Dann müsste aber die in Art. 90 Verfassung enthaltene europäische Klausel auch den Beitritt Polens zur WWU und die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EZB legitimieren.

Die dritte Variante wäre schließlich, Art. 227 Verfassung um eine WWU-Beitrittsklausel zu ergänzen und zusätzlich die anderen, oben erwähnten, Änderungen bezüglich der Kompetenzen und Befugnisse der Zentralbank vorzunehmen. Im Hinblick auf die Homogenität der Verfassung ist nach Auffassung der Verfasserin die erste Variante vorzuziehen; verfassungsrechtlich unbedenklich wäre aber auch die zuletzt genannte Variante.