

Felix Oelkers

Das Recht der South African Reserve Bank

Ein Beitrag zum neuen südafrikanischen Verfassungsrecht

Schriftenreihe Recht und Verfassung in Südafrika, Bd. 5

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, 334 S., DM 98,--

Dass es sich bei der vorliegenden Arbeit zur Rechtssituation einer Zentralbank in Südafrika um ein brandaktuelles Thema handeln könnte, scheint auf den ersten Augenblick zweifelhaft. Auch fragt sich, ob denn das südafrikanische Verfassungsrecht Leitbildfunktionen für andere Verfassungen haben könnte, beziehungsweise Diskussionen darüber neue Erkenntnisse in dem ehrwürdigen Fach "Verfassungsrecht" vermitteln könnten. Felix Oelkers aber leistet mit seiner im Jahr 1999 in Hamburg zugelassenen Dissertation zum Thema "Das Recht der South African Reserve Bank" einen beeindruckenden Beitrag nicht nur zum südafrikanischen Verfassungsrecht, sondern zum Verfassungsrecht überhaupt.

Dies bewerkstelligt er nicht nur durch die detaillierte Darstellung der epochalen Ereignisse in einer Nation auf dem schwierigen Weg aus der Diktatur hin zu einer modern verfassten Demokratie. Auch ein Vergleich der Entwicklung der politischen Bedingungen, mit denen eine Zentralbank – in diesem Falle die South African Reserve Bank – im Verlaufe ihrer Geschichte umgehen musste und muss, mit der Entwicklung in Europa hinsichtlich der grundsätzlichen Infragestellung und politischen Disposition einer Zentralbank ist recht aktuell. Denn gerade in Deutschland wird ja derzeit laut darüber nachgedacht, welche Rolle denn die Bundesbank nach Gründung der Europäischen Zentralbank erfüllen soll. Dabei steht nicht nur die Frage nach einer möglichen Auflösung oder Nicht-Auflösung der Bundesbank im Raum, sondern – und dies macht auch die Entwicklung in Südafrika besonders interessant – es muss auch die Funktion der Europäischen Zentralbank, die sich zum Zeitpunkt des Erscheinens der Arbeit gerade in Gründung befand, über ihre reine Gründungs- und personelle Besetzungsphase hinausgehend grundlegend bedacht, diskutiert und im geltenden Recht festgeschrieben werden. Ein Zeichen dafür, wie notwendig dies ist, zeigt beispielsweise die – wenn auch allzu leichtfertige so doch treffliche – Beschimpfung der Europäischen Zentralbank durch den Präsidenten des Verbandes der Volks- und Raiffeisenbanken, der jüngst in Brüssel die Notenbank aufforderte, nun endlich ihrer eigentlichen Rolle gerecht zu werden, statt nur das zu tun, was ohnehin jeder von ihr erwarte. Dies tat er allerdings, ohne einen Hinweis darauf zu geben, was denn die eigentliche Rolle einer Zentralbank sei.

Interessant ist die vorliegende Arbeit zusätzlich vor dem Hintergrund des gegenüber der Leitwährung US \$ drastisch fallenden Euro und den zaghaften und wohl bis heute fehlgeschlagenen Versuchen der Europäischen Zentralbank, hier durch Leitzinserhöhungen auf inzwischen 4,5% seit Januar 2000 gegenzusteuern, weil der Autor weniger die volkswirtschaftlichen Zusammenhänge und Geschehnisse in Südafrika nachzeichnet, als vielmehr am Beispiel der South African Reserve Bank aus der historischen Genealogie die rechtlichen

Rahmenbedingungen und verfassungsrelevanten Grundvoraussetzungen herauschält, die geeignet sind, einer Zentralbank eine effektive Geldpolitik zu ermöglichen.

Das Werk umfasst 334 Seiten und ist klassisch aufgebaut (Inhalt, Abkürzungsverzeichnis, Einleitung usw.). Die Zusammenfassung in Thesen am Schluss des Buches (S. 269 ff.) machen einen ebenso professionellen Eindruck wie sich auch der Serviceteil insgesamt sehr ausführlich ausnimmt. Dieser umfasst ein Literaturverzeichnis, Gesetzes- und Verordnungsverzeichnis, Entscheidungsverzeichnis, Appendices mit Grafiken und synoptisch aufbereiteten Gesetzestexten. Hinzu kommt, dass der Autor diejenigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die in etwa grundlegenden Entscheidungen des Südafrikanischen High Court of Parliaments oder anderen ähnlich gewichtigen Institutionen Südafrikas gleichkommen, ebenfalls minutiös auflistet.

Das Werk gliedert sich im übrigen in drei Kapitel. Das erste Kapitel gibt den Blick in die Geschichte Südafrikas und damit verbundenen historischen Entwicklung der South African Reserve Bank frei. Großen Wert legt der Autor dabei darauf, die entscheidenden verfassungsrelevanten Bedingungen der Zentralbank ins Zentrum der historischen Betrachtung zu stellen. Im Zentrum der Betrachtung steht dabei der Begriff "Zentralbankunabhängigkeit". Der Begriff der Zentralbankunabhängigkeit wird hinsichtlich aller möglichen Funktionen untersucht und auf der Folie der historischen Entwicklung der South African Reserve Bank beleuchtet, denn – und dies stellt der Autor anschaulich vor – die ständige Diskussion um die Unabhängigkeit der Südafrikanischen Zentralbank seit ihrer Gründung im Jahr 1920 zeigt ganz deutlich das Ringen aller Beteiligten um die Definition des Begriffes Unabhängigkeit. Der Autor macht drei zentrale Unabhängigkeitsaspekte aus: Die wirtschaftliche Unabhängigkeit, die politische Unabhängigkeit, schließlich die normative, d.i. die funktionale, die personelle und die rechtliche Unabhängigkeit.

Nachdem der Autor diese zentralen Bestimmungen des Begriffes Unabhängigkeit am Beispiel der South African Reserve Bank bis 1989 herausgeschält hat, untersucht er im zweiten Kapitel, wie sich diese Prinzipien in der jüngsten Geschichte sowohl in der südafrikanischen Übergangsverfassung von 1994 als auch in der endgültigen und heute geltenden Verfassung von 1996 entwickelt haben. Im Mittelpunkt des Interesses steht dabei – und dies ist Gegenstand des dritten Kapitels – wie die heutigen Gesetze, die zur South African Reserve Bank inzwischen verabschiedet worden sind, mit der Verfassung von 1996 im Einklang stehen.

Das dritte Kapitel rankt um verschiedene Problemstellungen, die es in diesem Rahmen zu bedenken gilt. In einem kursorischen Exkurs schildert der Autor beispielsweise, auf welche Weise in Südafrika traditionell die Verfassung ausgelegt wird. Interessant und ungewöhnlich ist, dass die Verfassungsauslegungen jeweils per Gesetz bestimmt werden. Der Autor beschreibt – und hat dabei stets die deutsche Rechtstradition im Auge – die verschiedenen Arten der Verfassungsauslegungen per Gesetz. In der Auslegung per Gesetz gibt es die bekannten Auslegungen als Wortauslegungen, historische Auslegungen und systematische Auslegungen.

Im Verlauf der Arbeit verlässt der Autor mit einigen geldpolitischen Andeutungen bisweilen das rein juristische Terrain. Er macht bei diesen Ausflügen beispielsweise deutlich, dass offensichtlich nicht nur der Gegenwert in Gold den Wert einer Währung (des Geldes) bestimmt. Vielmehr zeigt er, dass der Wert des Geldes auch durch andere Faktoren bestimmt wird. Zum Beispiel durch die personelle Besetzung einer Notenbank. Dies belegt die Funktionsweise der Zentralbank in Südafrika in ihrer Geschichte recht trefflich. Dabei gestaltete sich auch der Rechtsrahmen, innerhalb dessen der Begriff "Unabhängigkeit" definiert wurde und wird doch recht unterschiedlich, wobei die Definition des Begriffes ganz offensichtlich und vor allem politisch motiviert ist.

Ob die geldpolitische Zielsetzung der Zentralbank nun eher monetaristisch oder eher geldwertstabilitätsorientiert war, wurde entsprechend entweder eher von der Politik oder den Eigentümern (die South African Reserve Bank ist eine Aktiengesellschaft und war schon wegen der differenzierten Aktionärsstruktur in ihrer Geschichte stets gewissen Zielschwankungen ausgesetzt) oder auch von anderen Umständen bestimmt.

Angesichts dieses Bildes, das der Autor von den südafrikanischen Verhältnissen der Geldpolitik entwirft, kann man sich durchaus aktuellen Fragen widmen. Beispielsweise stellt sich die Frage, die durch die im Juli 2000 begründete Beschwerde der Europäischen Bankenvereinigung gegen den öffentlich-rechtlichen Status der Sparkassen und Landesbanken in Deutschland aufgeworfen wird, wie zwingend denn eigentlich eine bestimmte Eigentümerstruktur hinsichtlich der Funktionalität einer Bank sein muss. Ebenso fraglich ist es, welche Kriterien überhaupt bedacht werden müssen und inwieweit beziehungsweise ob überhaupt politische Interessenlagen dazu geeignet sind, eine aus volkswirtschaftlicher Sicht effektive und gesunde Währungspolitik zu betreiben.

Die Autor fordert folgerichtig und abschließend, dass eine Zentralbank politisch, funktionell und wirtschaftlich unabhängig sein müsse, was – und dies ist ein letzter Exkurs – nicht im Konflikt mit dem Demokratieprinzip liege. Ganz bewusst sei eine Zentralbank politischer Kontrolle zu entziehen, ihre Ziele müssten verfassungsrechtlich geregelt sein, allein eine Berichtspflicht gegenüber dem Parlament müsse gesetzlich festgelegt sein, die Aufsicht über eine Zentralbank müsse von Gremien durchgeführt werden, die sich aus den entscheidenden Wirtschaftszweigen einer Volkswirtschaft rekrutierten.

Alles in allem ist der vorliegende Band nicht nur geeignet, sich ein Bild von der Rechtslage der South African Reserve Bank zu machen (der flüssige und übersichtliche Schreibstil und Aufbau gewähren auch dem Laien Einblicke in die Thematik). Eine Rechtsvergleichung in Ansätzen gibt auch Aufschluss über die hinsichtlich einer Verfassungsmäßigkeit streitigen Gesichtspunkte in Bezug auf eine Notenbank. Die Arbeit kann darüber hinaus dem juristisch Forschenden ohne weiteres als ausführliches Nachschlagewerk zu dem speziellen Thema Notenbank und Geldpolitik dienen.

Guntram Platter