

Gunnar Tietz

**Die Autonomie der Europäischen
Zentralbank nach dem Maastrichter Vertrag
im Vergleich zum Autonomie-Status der
Deutschen Bundesbank und der Banque
de France**

Diplomarbeit

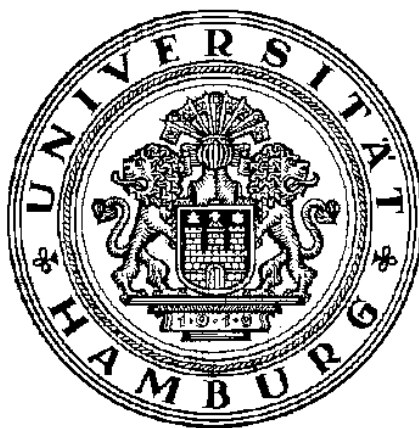
BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen
und kostenlos publizieren





Universität Hamburg

Fachbereich Philosophie und Sozialwissenschaften
Institut für Politische Wissenschaft
Teilbereich Regierungslehre Bundesrepublik Deutschland

Die Autonomie der Europäischen Zentralbank nach dem Maas- trichter Vertrag im Vergleich zum Autonomie-Status der Deut- schen Bundesbank und der Banque de France

Vorgezogene Hausarbeit im Rahmen der ersten Staatsprüfung für das Lehramt an der Ober-
stufe - Berufliche Schulen -

vorgelegt von: Gunnar Tietz
Prüfer : Prof. Dr. Hans-Hermann Hartwich
Zweitgutachter: Prof. Dr. Christine Landfried
Abgabetag: 04.02.1997

INHALTSVERZEICHNIS

1 EINLEITUNG.....	4
2 THEORETISCHE GRUNDLAGEN	6
2.1 DIE AUTONOME NOTENBANK IN DER THEORIE DER ÖKONOMISCHEN WISSENSCHAFT UND IN DER POLITISCHEN DISKUSSION.....	6
2.2 KRITERIEN DER NOTENBANKAUTONOMIE	9
3 INSTITUTIONELLE AUSGESTALTUNG	11
3.1 EUROPÄISCHE ZENTRALBANK.....	11
3.2 DEUTSCHE BUNDESBANK	13
3.3 BANQUE DE FRANCE	14
4 GELDPOLITISCHE ZIELSETZUNG	16
4.1 EUROPÄISCHE ZENTRALBANK.....	16
4.2 DEUTSCHE BUNDESBANK	16
4.3 BANQUE DE FRANCE	17
5 DIE RECHTLICHE AUTONOMIE DER NOTENBANKEN	18
5.1 RECHTLICHE BASIS DER UNABHÄNGIGKEIT	18
5.1.1 <i>Europäische Zentralbank</i>	18
5.1.2 <i>Deutsche Bundesbank</i>	19
5.1.3 <i>Banque de France</i>	20
5.2 PERSONELLE UNABHÄNGIGKEIT	20
5.2.1 <i>Europäische Zentralbank</i>	20
5.2.2 <i>Deutsche Bundesbank</i>	22
5.2.3 <i>Banque de France</i>	23
5.3 FUNKTIONELLE UNABHÄNGIGKEIT	25
5.3.1 <i>Europäische Zentralbank</i>	25
5.3.2 <i>Deutsche Bundesbank</i>	27
5.3.3 <i>Banque de France</i>	29
5.4 FINANZIELLE UNABHÄNGIGKEIT	30
5.4.1 <i>Europäische Zentralbank</i>	30
5.4.2 <i>Deutsche Bundesbank</i>	32
5.4.3 <i>Banque de France</i>	32
5.5 DIE RECHTLICHE AUTONOMIE DER NOTENBANKEN IM VERGLEICH	33

6 DIE FAKTISCHE AUTONOMIE DER NOTENBANKEN	34
6.1 DIE FAKTISCHE AUTONOMIE DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK	34
6.1.1 <i>Der Status der EZB im öffentlichen Meinungsbild Europas</i>	34
6.1.2 <i>Die Europäische Zentralbank im Kontext der europäischen Integration</i>	39
6.2 DIE FAKTISCHE AUTONOMIE DER DEUTSCHEN BUNDESBANK.....	42
6.2.1 <i>Der Status der Deutschen Bundesbank im öffentlichen Meinungsbild der Bundesrepublik Deutschland</i>	42
6.2.2 <i>Selbst- und Machtbewußtsein durch 40 Jahre finanzpolitische Praxis</i>	45
6.2.3 <i>Die Grenzen der Bundesbank-Autonomie im Lichte der Deutschen und der Europäischen Währungsunion</i>	48
6.3 DIE FAKTISCHE AUTONOMIE DER BANQUE DE FRANCE.....	50
6.3.1 <i>Traditionen der französischen Wirtschafts- und Geldpolitik</i>	50
6.3.2 <i>Der Status der Banque de France im öffentlichen Meinungsbild Frankreichs</i>	51
6.3.3 <i>Gründe der Notenbankreform von 1994</i>	54
6.3.4 <i>Wachsendes Selbstvertrauen der Banque de France</i>	58
6.4 DIE FAKTISCHE AUTONOMIE DER NOTENBANKEN IM VERGLEICH.....	59
7 ZUSAMMENFASSENDER SCHLUßBETRACHTUNG	61
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	64
ANHANG A.....	65
ANHANG B.....	66
ANHANG C.....	67
GLOSSAR.....	70
LITERATURVERZEICHNIS.....	73

1 Einleitung

Spätestens am 1. Januar 1999 wird die dritte Stufe der Europäischen Währungsunion beginnen¹, in der die Teilnehmerländer auf eine eigene Währung und auf eigene souveräne Notenbanken verzichten werden. Während sich mit diesem Datum einerseits euphorische Erwartungen hinsichtlich eines erhofften europäischen Integrationsschubes und spürbarer ökonomischer Vorteile verbinden, sehen große Teile der Öffentlichkeit diesem Ereignis mit Sorge entgegen, denn schließlich gelten die unterschiedlichen Währungen nicht nur als Symbol der nationalen Identität, sondern häufig auch als Stützpfeiler des wirtschaftlichen Erfolges und in letzter Konsequenz sogar der innerstaatlichen Stabilität. Die Wichtigkeit der Währung macht beispielsweise ein Zitat Lenins deutlich, dem auch der bekannte amerikanische Ökonom Milton Friedman zustimmen mußte: „Der effektivste Weg, eine Gesellschaft zu zerstören, ist, dessen Währung zu zerstören.“² Besonders in Deutschland wurde diese Aussage während der Weimarer Republik eindrucksvoll bestätigt.

Während bei anderen Staaten, wie z.B. Frankreich und Großbritannien, die Angst vor dem Verlust der nationalen Souveränität im Vordergrund steht, wird in der Bundesrepublik nicht zuletzt aus diesem Grunde häufig mit Bedenken bezüglich der Geldwertstabilität argumentiert. Neben der Befürchtung, daß die wirtschaftliche Konvergenz der europäischen Staaten noch zu große Unterschiede vorweist, um in einer Währungsunion zusammengefaßt zu werden, wird hierzulande vor allem die Ansicht betont, daß die Europäische Zentralbank hinsichtlich ihrer Fähigkeit, eine unabhängige Geldpolitik zu betreiben, keinen äquivalenten Ersatz für die Deutsche Bundesbank darstellen wird. Diesen Vorwurf soll die vorliegende Arbeit durch einen Vergleich des voraussichtlichen Autonomie-Status der EZB mit dem bestehenden Autonomie-Status der Deutschen Bundesbank und der Banque de France untersuchen.

Die deutsche und die französische Notenbank sind für ein solches Vorhaben aus zwei Gründen besonders geeignet.

Da Großbritannien voraussichtlich nicht zu den Gründungsmitgliedern der EWU gehören wird, repräsentieren diese beiden Banken die mit Abstand größten und wirtschaftlich potentesten Mitgliedstaaten. Die geldpolitischen Traditionen Deutschlands und Frankreichs sowie der Status, den ihre Notenbanken im jeweiligen wirtschaftspolitischen Gefüge des Staates erreichen konnten, werden die EZB stärker beeinflussen als die Notenbank irgendeines anderen Mitgliedstaates.

Außerdem eignen sich die Deutsche Bundesbank und die Banque de France wegen ihrer Unterschiedlichkeit. Die Deutsche Bundesbank arbeitet in einem Staat mit einer traditionell stabilitätsorientierten Geldpolitik, und sie kann eine rund 40-jährige Geschichte aufweisen, in der es keine weitreichenden Änderungen des Bundesbankgesetzes gab. Nach allgemeiner Auffassung diente zudem das Bundesbankgesetz als Vorlage bei der Formulierung der EZB-Satzung und der entsprechenden Bestimmungen des EG-Vertrages.

Die Banque de France arbeitet in einem Staat, in dem die Geldpolitik traditionell als selbstverständliches Instrument der Wirtschaftspolitik betrachtet wurde. Anders als bei ihrem deutschen Pendant müssen bei einer Betrachtung der französischen Notenbank auch mehrere Reformen beachtet werden, die diese Bank trotz ihrer Gründung im Jahre 1800 im Prinzip zu einer sehr jungen Institution machen. Besonders die letzte Notenbankreform bedeutete einen derartigen Einschnitt in der Geschichte dieser Zentralbank, daß es immer wieder nötig sein wird, die Banque de France vor 1994³ und die Banque de France nach 1994 zu unterscheiden. Durch ihren autonomen Status innerhalb eines Staats- und Gesellschaftsgefüges, das bisher keine derartige unabhängige Institution kannte und das den Neuerungen, die sich im

¹Art. 109j,4 EG-Vertrag

²zitiert bei: Friedman (1962), S. 219.

³Um den Umfang dieser Arbeit zu begrenzen, werden bei geschichtlichen Rückblicken in der Regel nur die Notenbankreformen von 1973 und insbesondere die von 1984 behandelt. Eine Beschreibung der Stellung der Banque de France während des Zeitraumes zwischen 1850 und 1973 findet sich bei: Bouvier (1988).

Zusammenhang mit der EWU ergeben werden, zu einem großen Teil kritisch gegenübersteht, ist die französische Notenbank in bezug auf ihren Autonomie-Status der künftigen EZB vielleicht ähnlicher als irgendeine andere Zentralbank.

Da die Literatur die Begriffe Autonomie oder Unabhängigkeit meist synonym benutzt, wird auch in dieser Arbeit keine derartige Trennung vorgenommen. Leider finden sich auch keine allgemeinüblichen Definitionen dieser Wörter. Um den Umfang dieser Arbeit zu begrenzen, soll der Begriff Autonomie daher so gedeutet werden, daß er nur den Grad der Einflußnahme der Regierung auf die Zentralbank umfaßt.⁴ Der Status einer Notenbank im Bewußtsein von Bevölkerung, Finanzwelt und Presse läßt sich aber nicht ausklammern, da diese Aspekte wiederum die Handlungsmotivation der Regierung und der Notenbankleitung beeinflussen. Nicht beachtet werden aber beispielsweise Fragen, die sich aus der finanziellen Kraft der Bank und der Größe des zu beaufsichtigenden Währungsgebietes ergeben.⁵ Auch das geldpolitische Instrumentarium findet nur insoweit Beachtung, als es zur Darstellung der Aufgabenverteilung zwischen Regierung und Notenbank unumgänglich ist.⁶

Der Aufbau dieser Arbeit ergibt sich aus den folgenden Überlegungen:

Nach einer Behandlung der theoretischen Grundlagen des Themas soll zunächst zum besseren Verständnis die institutionelle Ausgestaltung der drei Notenbanken vorgestellt werden. Anschließend wird die jeweilige geldpolitische Zielsetzung beschrieben. Schließlich ist die Aufgabenstellung einer Notenbank von besonderer Bedeutung für deren Autonomie. Für eine Zentralbank ist es wichtig, ob ihre Aufgaben sich im wesentlichen auf die Sicherung der Währungsstabilität beschränken, oder ob sie auch Aufgaben wie Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Sicherung eines angemessenen stetigen Wirtschaftswachstums und Erreichung eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichtes erhält. Sobald soziale Ziele zum zentralen Aufgabenbereich einer Notenbank gehören, besteht die Gefahr, daß dies die Unabhängigkeit dieser Institution stark einschränkt, denn die Definition solcher Ziele würde immer der Politik unterliegen.

Die Kapitel fünf und sechs orientieren sich an der in der Literatur häufig geäußerten Vorstellung, daß eine gesetzliche Festlegung von Notenbankautonomie nicht ausreicht, um einer Zentralbank eine tatsächlich unabhängige Geldpolitik zu ermöglichen. Daher würde es auch nicht genügen, den Autonomie-Status der Banken allein anhand ihrer gesetzlichen Grundlagen zu überprüfen. Dies könnte vielleicht Thema einer rein juristischen Arbeit sein. Dem Politologen muß neben den Gesetzen unter anderem die gesellschaftliche Akzeptanz der Autonomie, der Durchsetzungswille und die Unabhängigkeit ihrer leitenden Persönlichkeiten, der gesellschaftliche und politische Kontext sowie die Geschichte der Banken und der Staaten interessieren. Diese Faktoren werden in dieser Arbeit unter dem Begriff faktische Autonomie zusammengefaßt.

Die rechtliche Autonomie läßt sich dank der in Kapitel 2.2 herausgearbeiteten Kriterien und einer parallelen Bearbeitung der Notenbanken verhältnismäßig übersichtlich aufzeigen.

⁴Vgl. Caesar (1981), S. 56-58.

⁵An dieser Stelle sei auf die wachsenden Probleme verwiesen, die sich für die Notenbanken aus der zunehmenden Globalisierung der Finanzmärkte ergeben. Sowohl Staaten als auch Notenbanken verlieren dadurch an Möglichkeiten, gegen den Markt zu intervenieren, weil allein die täglichen Devisenumsätze in den westlichen Industrieländern doppelt so groß sind wie deren gesamte Devisenreserven. „Indem die Staaten Europas sich entscheiden, ihre Souveränität miteinander zu teilen und gemeinsam auszuüben, gewinnt die Gemeinschaft durch die gestiegene ökonomische Wertigkeit ein höheres Maß an Eigenbestimmung zurück, als jeder einzelne Mitgliedstaat aufgibt.“ Winterberg (1996), S. 35.

⁶In einem erweiterten Sinne gehört natürlich auch die Effektivität der geldpolitischen Instrumente zur Autonomie einer Notenbank. Wenn die wichtigste Aufgabe einer Zentralbank ist, die Preisstabilität zu sichern, muß man diesem Institut auch die entsprechenden Instrumente geben, um dieses Ziel erreichen zu können. Da die Untersuchung dieser Aspekte erheblichen Umfang hätte, sei an dieser Stelle nur auf die umfangreiche Fachliteratur zu diesem Thema verwiesen. Für die Deutsche Bundesbank z.B.: Beckh (1990); Degner (1992): Für die Banque de France z.B.: Banque de France (1992).

Schwieriger gestaltet sich jedoch die Darstellung des faktischen Aspekts, da jeder der oben erwähnten Einflußfaktoren in Deutschland, Frankreich und in dem „Staatsgebilde EU“ eine unterschiedliche Ausprägung und einen unterschiedlich starken Einfluß auf den Status der jeweiligen Notenbank besitzt. Daher ist bei der Schilderung der faktischen Autonomien zugunsten einer Betonung der jeweils besonders relevanten Aspekte weitgehend auf die parallele Darstellungsweise verzichtet worden.

2 Theoretische Grundlagen

2.1 Die autonome Notenbank in der Theorie der ökonomischen Wissenschaft und in der politischen Diskussion

Solange der Goldstandard das internationale Geldwesen dominierte, stellte die Unabhängigkeit einer Notenbank von politischen Instanzen kein schwerwiegendes Problem dar, weil alle Zentralbanken aufgrund der Golddeckungspflicht einer technischen Geldmengenregel unterworfen waren.⁷ Mit dem Niedergang der Goldwährungen, dem Übergang zu manipulierbaren Papierwährungen und der Verbreitung der keynsianischen Wirtschaftstheorie enthielt die Frage nach dem Status einer Notenbank wachsende Brisanz.⁸

Während der relativ hohen Inflationsraten der OECD-Länder Anfang der siebziger Jahre verursachte der Ökonom Milton Friedman, insbesondere in der angelsächsischen Wirtschaftswissenschaft, durch kontroverse Thesen eine stärkere Auseinandersetzung mit der Stellung der Notenbank.⁹

Milton Friedman bezeichnete die Sicherung der Preisstabilität als die zentrale Aufgabe der Geldpolitik und schlug vor, daß die Geldmenge Jahr für Jahr mit einer konstanten Rate wachsen solle. Dieser Vorschlag ersetzte situationsbezogene Geldpolitik durch Automatisierung und bewies ein tiefes Mißtrauen sowohl gegenüber Regierungen als auch gegenüber Notenbanken. Er vertraute lieber „in the rule of law“ als „in the rule of men“ und wollte zudem verhindern, daß die Zentralbankpolitik von der Persönlichkeit ihrer leitenden Repräsentanten abhängt.¹⁰ Friedman empfand es als bedenklich, daß in einer Demokratie eine nicht demokratisch legitimierte Institution mit einer umfangreichen Machtfülle ausgestattet wird. Auch glaubte er nicht, daß eine Zentralbank in einer tiefgreifenden Krisensituation, z.B. während eines Krieges, ihre Autonomie gegenüber einer Regierung bewahren könnte.¹¹

Friedmans Empfehlung wurde niemals in die Praxis umgesetzt, allerdings kam die amerikanische Geldpolitik mit ihren festen Geldmengenzielen Ende der siebziger Jahre dieser Regelung relativ nahe. Als diese Strategie scheiterte, war auch Friedmans Vorschlag beschädigt. Während sich Keynesianisten in ihrer Grundhaltung bestätigt fühlten, sahen Monetaristen die Schuld dieses Scheiterns in dem Umstand, daß Wirtschaftspolitiker sich von den wirtschaftspolitischen Prinzipien des Monetarismus nicht die Hände binden lassen.¹²

Die Erfahrungen mit der Inflation verstärkten jedoch die Erkenntnis, daß eine Geldpolitik gefunden werden müsse, die dieses Problem bewältigen kann. Schließlich verbreitete sich die Überzeugung, daß die beste Inflationsbekämpfung ohne feste Geldmengenregelungen¹³ darin bestehe, daß unabhängige Notenbanken auf das Ziel Preisstabilität verpflichtet werden.¹⁴

⁷Vgl. Caesar (1981), S. 50-52.

⁸Hasse (1989), S. 121; Eine historische Betrachtung der Diskussion um die Unabhängigkeit der Notenbank findet sich bei: Caesar (1980), S. 348-351.

⁹Einen geschichtlichen Überblick über die Entwicklung der Notenbanktheorie bietet: Issing (1993), S. 7-9.

¹⁰„Money is too important to be left to the central bankers.“ Friedman (1962), S. 219.

¹¹Vgl. z.B.: Friedman (1983), S. 227; Eine Übersicht über geldpolitische Konzeptionen nach Friedman bieten z.B.: Arnim (1985); Paprotzki (1991), S. 15-63; Zu einer rechtlich gesicherten Regelbindung der Geldpolitik vgl. Loef (1993); Neumann (1974).

¹²Issing (1993), S. 7 f.

¹³Inzwischen gibt es wieder Überlegungen, Geldmengenziele anhand des Trendwachstums des Produktionspotenzials und der Einkommensumlaufgeschwindigkeit des Geldes festzulegen. Willms (1990).

¹⁴Vgl. Issing (1993), S. 5-9.

Die wirtschaftswissenschaftliche Begründung für die Vorteile der Notenbankautonomie sieht kurzgefaßt folgendermaßen aus: Eine autonome Notenbank unterstützt Preisniveaustabilität, und Preisniveaustabilität unterstützt Wohlstand.

Für den ersten Teilsatz spricht ein ökonomisches, ein politisches und ein technisches Argument.¹⁵

Das ökonomische Argument besagt, daß Regierungen vor Wahlterminen gegenüber Interessengruppen besonders nachgiebig sind und leicht in Versuchung geraten, Notenbankkredite als bequeme und politisch preiswerte Finanzierungsquelle in Anspruch zu nehmen. Auch neigen Regierungen dazu, öffentliche Schulden bewußt durch Inflation zu entwerten oder Defizite durch Notenbankkredite zu decken.¹⁶ Dieser Mißbrauch kann durch unabhängige Notenbanken verhindert werden.¹⁷

Kritiker der Bundesbankautonomie wie Ehrenberg behaupten dagegen, daß ein strikter Zusammenhang zwischen dem Grad der Autonomie einer Notenbank und der Stabilität der Währung wissenschaftlich nicht belegbar ist.¹⁸ Ehrenberg verweist auf Beispiele, die zeigen, daß eine Autonomie der Notenbank noch keine Garantie für eine gute Währungspolitik ist, während es abhängige Notenbanken gibt, die durchaus keine schlechte Währungspolitik betrieben haben. Es kommt also weniger auf die rechtlichen oder organisatorischen Unterschiede einer Zentralbank an als auf den währungspolitischen Stabilitätswillen und dessen Durchsetzungsfähigkeit. So war die Deutsche Reichsbank seit dem Autonomiegesetz von 1922 von Weisungen der Reichsregierung völlig unabhängig, dennoch verschuldete sie maßgeblich die sogenannte Staatsinflation der zwanziger Jahre, indem sie an Diskontsätzen festhielt, die weit unter den Marktzinsen lagen. Ebenso versagte sie in der Inflation von 1929 und in der Zeit der Deflation zwischen 1930 und 1932. Trotz ihrer weitreichenden Autonomie unterstützte die Reichsbank die jeweiligen Regierungen auch dann, wenn dies die Stabilität der Währung nicht nur gefährdete, sondern sogar massiv beeinträchtigte.¹⁹

Das politische Argument verlangt, daß die Währungspolitik in den Händen einer neutralen Instanz liegt. Im Gegensatz zu Regierung und Parlament kann eine Zentralbank „unpolitisch“ entscheiden und ihr Handeln unabhängig von der Tagespolitik langfristig ausrichten, ohne unpopuläre Entscheidungen vermeiden zu müssen. Die Notenbank hat ein Eigeninteresse an der Preisniveaustabilität, da ihr Erfolg, bzw. der Erfolg des einzelnen Notenbankers, an der Geldwertstabilität gemessen wird.²⁰

Dem Zusammenhang zwischen öffentlichem Ansehen und persönlicher Handlungsweise wird in der Literatur einige Aufmerksamkeit gewidmet.

Nach dem bürokratietheoretischen Erklärungsansatz orientiert sich eine Behörde vorwiegend am Eigeninteresse ihres Führungspersonals. Die leitenden Personen sind neben der Sicherung ihres Einkommens in erster Linie darauf bedacht, ihren Status zu wahren, ihre Kompetenzen zu mehren und als Autorität durch die Politik respektiert zu werden.²¹

Issing schlägt außerdem vor, das Verhältnis Bevölkerung / Notenbanker als Principal-Agent-Problem zu betrachten. Eine Prinzipal-Agent-Beziehung besteht immer dann, wenn die Wohlfahrt eines Individuums von der Handlung eines anderen Individuums abhängt. Grundsätzlich können der Agent (in diesem Fall der Notenbanker) und der Principal (Bevölkerung)

¹⁵Siehe: Caesar (1980), S. 351 ff.; Hasse (1989), S. 121-125; Vgl. auch die Argumente für und gegen die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank bei Holtfrerich (1988), S. 152 f.

¹⁶Vgl. z.B. Grilli/Masciandaro/Tabellini (1991), S. 365.

¹⁷Ob Staatsfinanzierung durch eine Notenbank tatsächlich einen Mißbrauch darstellt oder vielmehr als sinnvolle staatliche Finanzierungsform anerkannt werden sollte, ist wissenschaftlich letztlich nicht eindeutig zu klären. Vgl. Caesar (1984); Filc (1986); Gutowski/Härtel/Schiller (1986).

¹⁸Ehrenberg (1991), S. 23, Vgl. auch Ehrenberg (1990), S. 47

¹⁹Vgl. Ehrenberg (1991) S. 77-88; Holtfrerich (1988), S. 116-133.

²⁰Vgl. Issing, (1982), S. 55 ff.; Schmidt, Paul-Günther (1983), S.296 ff.

²¹Vgl. Ahbe (1992), S. 83-96; Kath (1995), S. 59 f.; Vaubel (1993), S. 24-35; Schmidt, Paul-Günther (1983).