

TAGUNG

Die Europäische Zentralbank – umstrittene Retterin des Euro

Frédéric Krumbein*

Die Tagung an der Universität Duisburg-Essen vereinte Perspektiven der Politik-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften sowie der Soziologie auf die Europäische Zentralbank (EZB) und diskutierte insbesondere deren Politik im Rahmen der Eurorettung in den letzten Jahren.

Krise der Eurozone, die Strukturen der EZB und das Vertrauen in den Euro

Gerald Schneider sprach über die Eurozonenkrise und ihre politischen Auswirkungen, wie bspw. Gefahren für die Demokratie. Dabei zitierte er zahlreiche empirische Studien als Grundlage seiner Ausführungen. Typischerweise gebe es zwei Lösungsansätze für Finanzkrisen in der Europäischen Union (EU): entweder eine Stärkung der Zentralbanken oder eine Stärkung der politischen Institutionen der Union und ihrer Kompetenzen.

Nach der Großen Depression der 1920er und 1930er Jahre sei ein Aufstieg von rechts-extremen Anti-System-Parteien zu beobachten gewesen, dies stelle heute erneut eine Gefahr dar. Darüber hinaus gebe es einen positiven Zusammenhang zwischen Streiks und Wirtschaftskrisen. Umfassende soziale oder wirtschaftliche Reformen seien zudem nur dann durchführbar, wenn die Ausgangslage sich sehr schlecht darstelle.

Sebastian Diessners Vortrag handelte von der institutionellen Struktur der EZB, von deren Rolle nach der Krise und von der Unabhängigkeit der EZB vom Einfluss nationaler politischer Entscheidungsträger. Die EZB werde in der Forschung häufig als ein perfektes Bei-

The Political Role of the European Central Bank in European Union Governance

Die Tagung wurde veranstaltet von der Universität Duisburg-Essen, dem Arbeitskreis Europäische Integration e.V. (AEI) und der Trans European Policy Studies Association (TEPSA).

Kofinanziert durch die Europäische Union.

5./6. April 2017, Duisburg

Introduction to the Conference

Prof. Dr. Michael KAEDING, Universität Duisburg-Essen

Sebastian HEIDEBRECHT, Universität Duisburg-Essen

Setting the Stage – Monetary Politics, Discourse and Reputation

Putting the Genie Back in the Bottle? The Eurozone Crises and the Reform Debates in France and Germany

Prof. Dr. Gerald SCHNEIDER, Universität Konstanz

The ECB and Monetary Politics: Policy Consensus, Accountability and Coalition-Building

Sebastian DIESSNER, London School of Economics and Political Science, London

The reputation of the euro and the ECB: interlinked or disconnected?

Stephanie BERGBAUER, Europäische Zentralbank, Frankfurt

* Dr. Frédéric Krumbein, Geschäftsführer des Arbeitskreises Europäische Integration, Berlin.

spiel für eine unabhängige Zentralbank dargestellt, die Preisstabilität und Schutz vor finanzpolitischem Aktivismus biete. Nach der Eurokrise von 2008 stellte sich Diessner in seiner Untersuchung die Frage, wer primär für die finanzielle Stabilität in der Eurozone verantwortlich ist, die EZB oder politische Entscheidungsträger in den Nationalstaaten wie die Finanzminister.

Die empirische Basis für seine Analyse zur Beantwortung der Frage bildeten 1.101 Dokumente, wie die Reden von Mitgliedern des EZB-Vorstands und Stellungnahmen der EZB auf deren Pressekonferenzen. Ein Ergebnis sei, dass die EZB in den Jahren 2010 bis 2014 eher kommunikativ war und unter anderem die nationale Politik dazu aufforderte, finanzielle Ressourcen bereitzustellen und damit Sicherheiten für die verschuldeten Staaten und die Banken zu schaffen, um ihren Anteil an der Bewältigung der Krise zu leisten.

Stephanie Bergbauer referierte über den Zusammenhang zwischen dem öffentlichen Ansehen der EZB und des Euro als Währung. Eine hohe Akzeptanz des Euro und der EZB unter der europäischen Bevölkerung sei entscheidend für eine langfristige Stabilität des Euro wie eine niedrige Inflation und ein gut funktionierendes Finanzsystem. Darüber hinaus stelle eine positive Einstellung gegenüber dem Euro und der EZB einen Indikator dafür da, inwieweit die Bürgerinnen und Bürger weitere Integrationsschritte in diesem Bereich befürworten würden.

Das Vertrauen der Europäer in die EZB sei seit der Finanzkrise 2008 kontinuierlich gesunken und habe sich erst seit dem Jahr 2012 auf niedrigem Niveau stabilisiert. Das Vertrauen in den Euro habe indes nicht gelitten. Auf der Grundlage von David Eastons Konzept für politische Unterstützung sei für eine langfristige Akzeptanz des Euro eine Einstellung gegenüber der gemeinsamen Währung „for what it is, nor for what it does“ notwendig. Verschiedene Gruppen von Bürgern lie-

Politics and Rationalities of Financial Markets and Central Banking

On the (central and commercial) banking nature of the first apolitical/programmable money; the Bitcoin

Dimitrios KOUTSOUPAKIS, London School of Economics and Political Science, London

The Relationship Between Financial Risk Management and Profit

Anne VAN DER GRAAF, Sciences Po, Paris

Politics of European Central Banking and Democratic Accountability in a re-negotiated EU-Framework

Prof. Dr. Michael KAEDING, Universität Duisburg-Essen

Sebastian HEIDEBRECHT, Universität Duisburg-Essen

Transparency and the Single Supervisory Mechanism in Practice

Transparency in the Single Supervisory Mechanism: a means to an end?

Prof. Dr. Florin COMAN-KUND, Erasmus University Rotterdam

Dr. Anastasia KARATZIA, Erasmus University Rotterdam

Exploring new ways of supranational intervention in the EU: the ECB oversight of less significant banks in the Single Supervisory Mechanism

Jakub GREN, University of Luxembourg

The Balance of Powers between the ECB, the EBA and the NCBS in Supervision of E(M)U Banks

Nicola RUCCIA, University of Bari

ECB's Political Activism

Monetary policy as a tool of political pressure. The case of the European Central Bank in the Eurozone crisis 2010-2015

Dr. Paweł TOKARSKI, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Leadership by default: the ECB and the announcement of the Outright Monetary Transactions

Dr. Magnus SCHOELLER, Universität Wien

ECB decisions during sovereign debt crisis: was it just an agent of the euro zone's creditor countries?

Marijus BERNATAVIČIUS, Vilnius University, Vilnius

ßen sich anhand von zwei Dimensionen unterscheiden: Entlang der einen Dimension werde eingeordnet, ob Befragte dem Euro vertrauen, und entlang der anderen, ob sie der EZB vertrauen. Entsprechend gebe es vier Kombinationen von Einstellungen: Bürger, die beidem vertrauen oder beidem nicht vertrauen, sowie Bürger, die der EZB, aber nicht dem Euro vertrauen, und Bürger, die dem Euro aber nicht der EZB vertrauten. Je nach Land variere die Zusammensetzung der Gruppen. Insgesamt stellte Bergbauer fest, dass das Ansehen des Euro die Krise weitgehend unbeschadet überstanden habe. Die unterschiedliche Einstellung gegenüber der EZB zwischen den Staaten der Eurozone spiegle zudem die Politik der Zentralbank, die keinem Land wirklich ganz gerecht werde („one size fits none“), wider.

Alternativwährungen und die innere Dynamik von Banken

Der Vortrag von *Dimitrios Koutsoupakis* handelte von der Internetwährung Bitcoin. Eingangsbeschrieb er, dass das Internet den Vorteil dezentraler Organisation habe und dadurch direkte Kommunikation zwischen den einzelnen Elementen ermögliche. Bitcoin sei im Jahr 2008 etabliert worden. Offizielle Währungen könnten in Bitcoins umgetauscht und dann an jemanden geschickt werden, der diese – wenn gewünscht – wieder in eine materielle Währung umwandeln könne. Bitcoins könnten als Währung bezeichnet werden, weil sie die klassischen sechs Charakteristika von Jevons (1871) erfüllten, wie Dauerhaftigkeit, Akzeptanz, Seltenheit oder Unterscheidbarkeit der Einheiten. Die EZB habe in einer Studie dargelegt, dass solche Währungen kein Problem für klassische – materiell vorhandene – Währungen darstellen, weil nur geringe Summen in ihnen gehandelt würden und sie bislang über keine große Akzeptanz verfügten.

Anne van der Graaf referierte über die Unmöglichkeit der Kontrolle von Banken. Seit der Finanzkrise von 2008 seien viele Maßnahmen eingeführt worden, die die finanziellen Risiken vermindern sollen. Unabhängigkeit

Politics and Financial Stability in EMU

Securitisation to the Rescue! The European Capital Markets Union Project, the Euro Crisis and the ECB as 'Macroeconomic Stabilizer of Last Resort'

Marina HÜBNER, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

ECB-Eurogroup Conflicts and Financial Stability in the Eurozone

Prof. Dr. Shawn DONNELLY, University of Twente, Enschede

Reinterpreting stability – Assessing change at the European Central Bank

Sven HILGERS, Freie Universität Berlin

werde bei der Kontrolle oft als ein notwendiges und positives Kriterium für ein gelungenes Risikomanagement angesehen. Van der Graaf stellte diese Annahme in Frage. Für ihre Untersuchung habe sie über 80 Interviews mit Managern und eine mehrmonatige teilnehmende Beobachtung in einer Bank und einer Versicherung durchgeführt.

Verschiedene Faktoren wie Arbeitsteilung, Hierarchie und Funktion einer Person sowie Status beeinflussten das Risikomanagement. Über den höchsten Status innerhalb einer Bank verfügten Personen, die nah am Markt arbeiten („traders“), und nicht die Risikomanager („risk measurement“). Diese hätten einen geringeren Status und entsprechend auch weniger Ressourcen, wie Geld und Wissen, zur Verfügung, um ihre Arbeit zu erledigen. Zwischen den Risikomanagern und denjenigen, die direkt am Markt handeln, gebe es wenig bis keinen Kontakt, sodass die Kontrolle schwierig sei. Zudem sei die Hierarchie so, dass die „traders“ häufig in der Lage seien, die Interventionen der Risikomanager abzuwehren, etwa durch Kritik an deren methodischer Vorgehensweise. Die Unabhängigkeit des „risk measurement“, die von der EZB gefordert werde, führe in der Praxis dazu, dass die Risikomanager zu weit weg von den „traders“ seien und deshalb weniger über deren Arbeit wüssten und somit zu wenig Einfluss hätten. Aus diesem Grund werde Unabhängigkeit einer Person oder Abteilung – zumindest in Kombination mit

einem niedrigen Status der Person – als Wert überschätzt.

Demokratische Rechenschaftspflicht der EZB, Transparenz und Bankenüberwachung

Sebastian Heidebrecht sprach über die demokratische Rechenschaftspflicht der EZB vor dem Hintergrund der gestiegenen Bedeutung der Zentralbank und des Europäischen Parlaments. Die zugrunde liegende These sei, dass die gestiegene Bedeutung des Parlaments wenig Einfluss auf die EZB habe, vor allem aufgrund ihrer Unabhängigkeit. Darüber hinaus sei ein Ergebnis, dass in erster Linie Abgeordnete, die den politischen Rändern (sowohl links als auch rechts) zuzurechnen sind, ihre Kontrollfunktionen gegenüber der Zentralbank ausüben und z.B. schriftliche Anfragen stellten. Ebenfalls sei festzustellen, dass Abgeordnete aus einflussreichen Staaten aktiver sind. Als Quellen seien Dokumente der Anhörungen im Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON) des Europäischen Parlaments und die Präsentationen von Jahresberichten der EZB, schriftliche Fragen der Abgeordneten und Meinungsäußerungen von Abgeordneten zu Ernennungen von Beamten in der EZB ausgewertet worden. Ein Ergebnis sei, dass es seit dem Jahr 2008 einen deutlichen Anstieg an schriftlichen Fragen von Abgeordneten an die EZB gegeben habe.

Der rechtliche Rahmen von Transparenz in der Europäischen Union wurde in dem Vortrag von Florin Coman-Kund und Anastasia Karatzia dargestellt. In Art. 15 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union finde sich Transparenz als Prinzip; dabei gebe es zwei Arten von Transparenz: Aktive Transparenz bedeute, dass die Institutionen der EU verpflichtet seien, ihre Arbeit so offen wie möglich durchzuführen; passive Transparenz meine, dass Bürgerinnen und Bürger Zugang zu Dokumenten bekommen könnten. Der Zugang zu Dokumenten führe, laut der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, zu einer höheren Legitimität, Effektivität und Rechenschaft der europäischen Insti-

tutionen. Dabei zähle nicht nur die Quantität, d.h. die Menge der frei zugänglichen Dokumente, sondern auch deren Qualität, d.h. ihre Bedeutung. Es gebe trotzdem ein Spannungsfeld von Legitimität und Effektivität, da zu viel Offenheit zu weniger effektiven Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen führen könne. Dies könnte bspw. auf den Rat der EU und den Europäischen Rat zutreffen.

Im Bereich der EZB stehe vor allem aktive Transparenz im Vordergrund. Ein Spannungsfeld bestehe hier zwischen zu detaillierten Regeln bezüglich Vertraulichkeit und Geheimhaltung innerhalb von Zentralbanken. Die EZB verfüge – im Vergleich zu anderen europäischen Institutionen – über eine eher beschränkte Transparenz.

Jakub Gren referierte über den Einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM), der aus einer Kombination von europäischen und nationalen Überwachungsregeln und -institutionen bestehe. Er sei ein Beispiel für europäisches Mehrebenenregieren. Ein Problem bei dem SSM sehe er in der fehlenden Regeltreue („compliance“) der nationalen Überwachungsmechanismen von Banken, die nicht immer den europäischen folgen würden. Gren stellte sich die Frage, wie die „compliance“ verstärkt werden könnte, und untersuchte die indirekten Überwachungsmechanismen für kleine und mittlere Banken, die kaum analysiert würden. Die meisten Forscher konzentrierten sich auf Großbanken. Dabei gebe es in der Union über 3.200 kleine und mittlere Banken, die zum Teil eine wichtige Rolle in nationalen Volkswirtschaften einnehmen, bspw. in Deutschland. Im Bereich des Managements von „compliance“ gebe es zum Beispiel gemeinsame Überwachungsstandards und nichtbindende Empfehlungen und Regeln („rules of practice“), die eingeführt worden seien, um die indirekte Überwachung der kleinen und mittleren Banken zu stärken. Die EZB bemühe sich insgesamt um verschiedene Strategien, wie rechtliche Durchsetzungs- und eher managementbasierte Umsetzungsinstrumente, um die Einhaltung ihrer Überwa-

chungsmechanismen durch die kleinen und mittleren Banken herbeizuführen.

Führung und Führungsstruktur der EZB

Magnus Schoeller fokussierte sich in seinem Beitrag auf die Führungsrolle der EZB bei der Ankündigung der „Outright Monetary Transactions“ (OMT). Die Ankündigung von Mario Draghi im Juli 2012 zu tun, was immer notwendig wäre, um den Euro zu retten, führte zu einer Senkung der Zinsraten auf Staatsanleihen. Führung („leadership“) definierte Schoeller als „Ressourcen für das Erreichen eines gemeinsamen Zieles durch politischen oder institutionellen Wandel“. Politische Führung erfordere ein entsprechendes (personelles) Angebot und eine Nachfrage danach: Hohe Kosten des Status quo steigerten die Nachfrage nach Führung. Die Untersuchung basierte auf 35 semistrukturierten Interviews in europäischen Institutionen und dem deutschen Finanzministerium.

In den Sommermonaten 2010 und 2012 sei der Bedarf an politischer Führung den Interviewpartnern zufolge am höchsten gewesen und entsprechend kam es in 2012 zu der Ankündigung von Draghi zur Rettung des Euro. Der Anstieg der Zinsraten für Staatsanleihen von Italien und Spanien habe nur zwei Alternativen zugelassen: entweder ein Handeln der Zentralbank oder die Einführung von Eurobonds bzw. einer vergleichbaren Maßnahme der Verteilung des Risikos, dass Italien und Spanien ihre Schulden nicht mehr bedienen könnten, auf mehrere Eurostaaten. Die EZB habe diese Führungsrolle übernehmen können, weil sie in drei Bereichen führend war: materiell („unlimited firepower“ als „lender of last resort“), institutionell (einziger Entscheider in der Währungspolitik) und ideell (qualifiziertes Personal). Die EZB sei insgesamt ein „leader by default“ geworden, sie habe keine andere Wahl gehabt als zu handeln, obwohl die politischen Kosten – in Form einer Politisierung ihrer Rolle und eines Verlustes an Ansehen – für sie hoch gewesen seien.

Sven Hilgers referierte über die Unterstützungsprogramme der EU und des Internationalen Währungsfonds (IWF) für Griechenland, Irland, Portugal und Zypern. Er fragte, warum die EZB ihre Einstellung gegenüber einer Umstrukturierung der Schulden geändert habe und dieser Maßnahme jetzt positiver als früher gegenüberstehe. Es sei ebenfalls untersucht worden, wie die EZB sich innerhalb der „Troika“, dem Verhandlungsteam aus Europäischer Kommission, EZB und IWF, gegenüber den genannten Eurostaaten organisiert habe. Dabei stellte Hilgers fest, dass die EZB sehr hierarchisch organisiert sei und ein Top-down-Ansatz bestehe: So gebe es einen intensiven Kontakt zwischen dem EZB-Verhandlungsteam innerhalb der Troika und dem Vorstand der EZB. Die EZB denke inzwischen, dass die neu geschaffenen Institutionen der Eurozone, wie der Europäische Stabilisierungsmechanismus (ESM), in der Lage seien, die Risiken einer Umstrukturierung der Schulden abzumildern, im Gegensatz zum Beginn der Eurokrise, als diese Institutionen noch nicht existierten. In den Fallbeispielen der vier genannten Staaten habe sich die EZB anfangs in der Regel gegen Vorschläge ausgesprochen, eine Umstrukturierung der Staatsschulden der Länder vorzunehmen, und später ihre Meinung geändert. Dies liege maßgeblich an der neu geschaffenen institutionellen Ordnung der Eurozone und den finanziellen Unterstützungsprogrammen für die hilfsbedürftigen Staaten. Diese neue institutionelle Ordnung und die Finanzhilfen hätten die Stabilität der Eurozone gestärkt und ließen Umstrukturierungen der Schulden als weniger riskant erscheinen.

Die Tagung beleuchtete eine Vielzahl von Themen und Akteuren innerhalb der Währungspolitik der Europäischen Union. Die Perspektiven der verschiedenen Disziplinen und von Teilnehmenden aus Wissenschaft und Praxis ermöglichten nicht nur interessante Vorträge, sondern auch fruchtbare und zielführende Diskussionen über die weitere Gestaltung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.