

Der europäische Integrationsprozess – Europas Notenbanken im Wandel

Paul Schmidt

Am 21. Oktober 2005 organisierte die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) einen international hochrangig besetzten Workshop, der dem Thema „The European integration process – A changing environment for national central banks“ gewidmet war.¹ Der Workshop gab einen Überblick über die sich verändernde Rolle der Nationalen Zentralbanken (NZBen) in Europa, thematisierte insbesondere institutionelle und rechtliche Herausforderungen der einzelnen NZBen und ermöglichte einen Erfahrungsaustausch zwischen den Vertretern der NZBen aus Ländern, die gegenwärtig unterschiedliche Stufen des europäischen Integrationsprozesses durchlaufen.²

Josef Christl (OeNB) betonte zu Beginn der Veranstaltung den dezentralen Charakter des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB)/Eurosystems und wies darauf hin, dass die Glaubwürdigkeit, die NZBen in der jeweiligen Bevölkerung genießen, entscheidend zum Erfolg des Euro und somit des europäischen Integrationsprozesses beitrage. Er plädierte in seinem Einleitungsstatement für eine Intensivierung der Kooperation der NZBen in Europa und bezeichnete den Workshop als einen Schritt in diese Richtung. Speziell in einer Zeit institutioneller Unsicherheit und in einer Phase der Reflexion hinsichtlich des EU-Verfassungsvertrags wäre es besonders wichtig eine stabile Währung zu haben, deren Identität stiftende Bedeutung sich weit über die Grenzen der Währungsunion erstreckt. Die Gemeinschaftswährung spiele als Katalysator einer politischen Integration sowie kontinuierlicher Wirtschaftsreformen eine entscheidende Rolle. Der Euro symbolisiere einen erfolgreichen europäischen Integrationsschritt.

Die NZBen des Eurosystems seien die Kommunikationsschnittstelle der europäischen Gemeinschaftswährung, da sie sowohl die supranationale als auch die nationale Ebene miteinander verbinden. Ebenso ermögliche der

dezentrale Aufbau des ESZB/Eurosystems den NZBen ihren Beitrag zu stabilitätsorientierter Geld- und Wirtschaftspolitik und zur Sicherung der Finanzstabilität sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene zu leisten.

Die Integration der NZBen in die europäischen Entscheidungsmechanismen und Foren verändere deren Arbeitsmethoden auf allen hierarchischen Ebenen und Arbeitsbereichen. Je enger die Kooperation der NZBen untereinander desto mehr ergebe sich die Möglichkeit durch „best practice“ zu lernen. Die effiziente Zusammenarbeit innerhalb des ESZB/Eurosystems sowie flexible und spezialisierte NZBen seien essenziell für Europa und für den Euro.

Tommaso Padoa-Schioppa (ehemaliges Mitglied des Direktoriums der EZB) legte in seiner Einführungsrede den Grundstein für die einzelnen Panels des Workshops, in dem er die sich wandelnden Aufgabengebiete der NZBen in Europa in ihrem historischen Kontext analysierte und Trends hervorhob.

NZBen seien, historisch gesehen, Monopolisten; sie allein seien für die Ausgabe von Banknoten verantwortlich gewesen. Die Zentralbank führe den Begriff „national“, da es seit Ende des 18. Jahrhunderts der Nationalstaat sei, der das Vorrecht zur Geldausgabe

¹ Die OeNB wird zu diesem Workshop auch einen eigenen Workshopband veröffentlichen, der voraussichtlich im ersten Quartal 2006 erscheinen wird und neben der Printversion auch auf der Homepage der OeNB (www.oenb.at) abrufbar sein wird.

² Bei den von den Vortragenden im Rahmen des Workshops geäußerten Meinungen handelt es sich um persönliche Sichtweisen, die nicht notwendigerweise der offiziellen Position, der von ihnen vertretenen Institution, entsprechen müssen.

besitze. Die Bank sei „zentral“ aufgrund ihrer Einzigartigkeit und der Tatsache, dass die Staatsstruktur zentral aufgebaut sei und die Staatsmacht zentral ausgeübt werde. Die Zentralbank des Euro sei jedoch weder national noch sei Europa ein Staat. Hätte sich das wirtschafts- und finanzpolitische Umfeld Europas nicht weiterentwickelt, wären ein Konsens hinsichtlich der Euro-Einführung und des Aufbaus von ESZB/EZB (Europäische Zentralbank) sowie die Veränderung der Begrifflichkeiten „zentral“ und „national“ unmöglich gewesen.

Dramatisch verändert hätte sich vor allem auch die Rolle der NZBen in der staatlichen Budgetgebarung und im Kommerzbankgeschäft. Die Konzentration der Notenbanken auf geldpolitische Aufgaben sowie deren Tendenz zur Unabhängigkeit seien Errungenschaften des Vertrags von Maastricht und folglich rezente Entwicklungen. Das ESZB/Eurosystem sei dabei unabhängiger als die einzelnen NZBen, da es kein „politisches Gegenüber“ im eigentlichen Sinn gäbe und eine Änderung der Statuten des ESZB der Einstimmigkeit aller 25 EU-Mitgliedsländer bedürfe.

Ein weiterer Trend betreffe die interne Reorganisation der NZBen. Während die Bank of England nie Zweigstellen hatte, gäbe es innerhalb der Struktur der Banque de France rund 200 Filialen. Folglich könne die Euro-Einführung nicht für die Schließungen der Zweigstellen in einigen EU-Ländern verantwortlich gemacht werden. Die Veränderungen im Bereich der NZBen seien vielmehr auch globaler Natur, z. B. Aufgaben im Bereich der Finanzmarktstabilität, und sollten zum Teil auch unabhängig vom europäischen Integrationsprozess betrachtet werden. Einzelne Arbeitsgebiete der NZBen würden sich ver-

ändern, aber ihre Rolle innerhalb des ESZB/Eurosystems bleibe äußerst wichtig.

Vorbereitungen zur EU-/ESZB-Mitgliedschaft

In *Panel I* „Institutional challenges for central banks – comparing experiences“ gaben Notenbankvertreter aus Kroatien, Rumänien, Estland und Österreich einen Überblick über die organisatorischen Veränderungen in und die institutionellen Anforderungen an ihre jeweiligen Banken.

Alfred Matejka (Hrvatska narodna banka), dessen Land erst am Beginn der EU-Beitrittsverhandlungen steht, erklärte, dass die Hrvatska narodna banka erst kürzlich eine EU-Abteilung aufbaute und die Bankenaufsicht, die im Kompetenzbereich der Bank liegt, restrukturierte. Offenmarktgeschäfte wurden als neues geldpolitisches Instrumentarium ebenfalls erst vor kurzem eingeführt. Im Rahmen des Stabilitäts- und Assoziierungsabkommens setze Kroatien weitere Schritte in Richtung gradueller Kapitalverkehrsliberalisierung.

Cristian Popa (Banka Națională a României), erwähnte, dass sich die *Banka Națională a României*, die in einem der EU beitretenden Land agiert, im Rahmen ihrer internen Restrukturierungen auf die Definition ihrer Kernkompetenzen, dem Schließen von Zweigstellen und der Verbesserung der internen Kommunikation konzentriere. Weitere inhaltliche Herausforderungen wären insbesondere die Weiterführung der Kapitalverkehrsliberalisierung, die Einführung des „inflation targeting“ sowie die Reform des elektronischen Zahlungsverkehrssystems und die Währungsredominierung.

Martin Pöder (Eesti Pank) betonte, dass die Eesti Pank seit dem EU- und

ESZB-Beitritt des Landes vor allem mit dem Anstieg der Arbeit, der großen Themenvielfalt innerhalb des ESZB und dem erhöhten Koordinationsaufwand auf nationaler Ebene konfrontiert sei. Die größten Herausforderungen der Eesti Pank wären die Erfüllung der Konvergenzkriterien, die logistische und organisatorische Vorbereitung der Euro-Einführung sowie die Rechtfertigung der Rolle der Eesti Pank gegenüber der Öffentlichkeit.

Isabella Lindner (OeNB) resümierte die institutionellen Eurosystemerfahrungen der OeNB als De-jure-Transfer von monetärer Souveränität, De-facto-Zuwachs an Einfluss in der europäischen Geldpolitik, Verbleib der Umsetzung der Geldpolitik auf OeNB-Ebene, erhöhte professionelle Anforderungen an die OeNB-Mitarbeiter, zunehmende, auch rechtliche, Harmonisierung in vielen Geschäftsbereichen der Notenbank, Suche nach Nischenfunktionen und Spezialisierung innerhalb des Eurosystems, verstärktes interkulturelles Netzwerken und Lobbying sowie erhöhten Wettbewerbsdruck, wenn auch in einem „Teamgeist“, innerhalb des Eurosystems.

In *Panel II* „Adjusting the central bank legislation – legal challenges“ referierten Notenbankvertreter aus Österreich, Bulgarien, der Türkei und Mazedonien über den rechtlichen Anpassungsbedarf der Notenbankgesetze im Rahmen der Übernahme des EU-Vertragswerks. Während *Sandra Dvorsky (OeNB)* einen Überblick über die rechtlichen Herausforderungen der drei am Panel vertretenen südosteuropäischen Länder gab, präsentierten *Rossen Grozev (Bulgarian National Bank)*, *Derya Yesiladali (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası)* und *Toni Stojanovski (National Bank of the Republic of Macedonia)* die bereits durchgeführten bzw. sich in Vorbereitung befind-

lichen Reformschritte ihrer jeweiligen Banken.

Diese drei Länder durchlaufen verschiedene Stufen des europäischen Integrationsprozesses, dementsprechend unterschiedlich ist der aktuelle Stand der Rechtsanpassung. Während das bulgarische Notenbankgesetz bereits weitgehend dem EU-Vertragswerk entspricht, gilt es vor allem in Mazedonien und in der Türkei die rechtlichen Rahmenbedingungen weiter an die EU-Standards heranzuführen. Insbesondere muss die Unabhängigkeit der NZBen gestärkt werden und die Möglichkeit der direkten Einflussnahme im Bereich geldpolitischer Entscheidungen seitens der nationalen Regierung, wie im Fall der Türkei, bzw. des Parlaments, wie im Fall Mazedoniens, verringert werden.

Rolle der NZBen in einem sich erweiternden Eurosystem: ein dynamischer Prozess

In *Panel I* „ECB and NCBs – Relations within the Eurosystem“ analysierten Notenbankvertreter der EZB, Frankreichs, der Niederlande sowie Österreichs die Entwicklung der Aufgabenteilung zwischen EZB und den NZBen innerhalb des Eurosystems.

Roman Schremser (EZB) hob in seinem Statement den föderalen Aufbau des Eurosystems und die gewichtige Rolle der NZBen in allen drei Phasen der Entscheidungsfindung, i.e. die Entscheidungsvorbereitung in den NZBen und in den Komitees, die Entscheidungsfindung auf Ebene des EZB-Rats und deren dezentrale Implementierung, hervor.

Für *Philippe Bonzom (Banque de France)* gewährleiste der dezentrale Aufbau des Eurosystems ein „level playing field“ zwischen den einzelnen Zentren, berücksichtige die multikul-

turelle und multilinguale Vielfalt Europas und stelle die Expertise, die Glaubwürdigkeit und die Legitimität der NZBen dem Eurosystem als Ganzes zur Verfügung. Zusätzlich nehmen die NZBen auch eigene Kompetenzen außerhalb des Eurosystems, wie etwa im Bereich der Bankenaufsicht oder bei der Vertretung im Internationalen Währungsfonds (IWF), wahr.

Carel van den Berg (De Nederlandsche Bank) betonte, dass das System der „checks and balances“ zwischen NZBen und der EZB, gegenwärtig zugunsten der NZBen, ein zentrales Element neuerlicher Debatten werden könne. Das EZB-Direktorium werde in Zukunft im Bereich der internationalen Finanzbeziehungen graduell an Einfluss gewinnen. Andererseits werde möglicherweise auch die Rolle der ESZB/Eurosystem-Komitees, in denen die NZBen eine wichtige Rolle spielen, aufgewertet. Die Aufgabenbereiche der NZBen außerhalb des ESZB würden weiter in den Vordergrund rücken.

Alexandra Schober-Rhomberg (OeNB) diskutierte die Entwicklung der Rolle von NZBen im Eurosystem sowie die Flexibilität des institutionellen Aufbaus des Eurosystems, die in diversen Geschäftsbereichen verschiedene Grade der Aufgabenteilung ermögliche. Je nach Geschäftsbereich gebe es im Eurosystem unterschiedlich gewachsene Organisationsmodelle. Im Modell der Dezentralisierung werde eine bestimmte Funktion von allen NZBen ausgeübt und von der EZB koordiniert, im Modell der Konsolidierung von einer Zentralbank ausgeübt (NZB oder EZB) und im Modell des Pooling von einer Gruppe von NZBen für die anderen Mitglieder des Eurosystems wahrgenommen. Letztlich seien Aspekte wie Größe, Expertise, Spezialisierung, Standort und recht-

liche sowie wirtschaftliche Rahmenbedingungen auf nationaler und EU-Ebene treibende Kräfte für die künftige Positionierung einer NZB innerhalb des Eurosystems.

In *Panel II* „Decision-making in central bank systems“ reflektierten die Redner der Freien Universität Berlin, der USA sowie Belgiens über institutionelle Entscheidungsszenarien für Zentralbankensysteme.

Helge Berger (Freie Universität Berlin) begrüßte die Reform der Stimmrechtsmodalitäten im EZB-Rat. Im internationalen Vergleich sei die Anzahl der Mitglieder des EZB-Rats jedoch nach wie vor hoch, daher könnte es, unter der Annahme weiterer EU-Erweiterungsschritte und einer Euro-Einführung in allen EU-Mitgliedstaaten, zu weiteren Reformschritten kommen.

Dominique Servais (Banque Nationale de Belgique) wies in seinem Vortrag darauf hin, dass der Vertrag von Nizza die Reform der Stimmrechtsverteilung im EZB-Rat entschieden begrenzt hätte. Der Vertrag von Nizza bot keine rechtliche Basis zur Änderung der Zusammensetzung des EZB-Rats und der Arbeitsteilung zwischen EZB-Rat und EZB-Direktorium. Vielmehr ermöglichte er eine Reform der Stimmrechtsmodalitäten im Hinblick auf künftige Euroraum-Erweiterungen. Das Stimmrechtsmodell der EZB verbinde Elemente der Effizienz mit politischer Akzeptanz. Die Schwierigkeiten des Ratifikationsprozesses des EU-Verfassungsvertrags würden die Notwendigkeit des dezentralen Charakters des ESZB/Eurosystem aufzeigen. Die Effizienz des Eurosystems und das Vertrauen in Institutionen werden durch ihre Nähe zu den Menschen entscheidend beeinflusst.

Nathan Sheets (Federal Reserve Bank) gab einen Überblick über den institu-

tionellen Aufbau und die Funktionsweise des Federal Open Market Committee, dem höchsten Entscheidungsgremium des Federal Reserve System (Fed). Die Abstufung zwischen Stimmrechten und wirtschaftlicher Stärke sei keine Besonderheit der

reformierten Stimmrechtsmodalitäten des EZB-Rats, da eine solche auch im Abstimmungsmodell der US-Notenbank existiere. Der dezentrale Charakter der Fed sei mit dem dezentralen Aufbau des ESZB/Eurosystem nur bedingt vergleichbar.