

2

Die EZB macht sich zum Kumpanen der Politiker

Die Europäische Zentralbank hat die Aufgabe, das Preisniveau stabil zu halten. Deshalb ist sie von Weisungen der Politiker unabhängig. Sie darf sich auch nicht selbst von Weisungen oder Wünschen der Politiker abhängig machen. Im Gegensatz zum Parlament oder zur Regierung ist der Zentralbankrat nicht gewählt, sondern von den Regierungen ernannt worden. Er darf seine geldpolitische Macht daher nicht dazu missbrauchen, Regierungen wirtschaftspolitische Bedingungen zu stellen. Er ist nicht befugt, wirtschaftspolitische Ziele festzulegen. Die EZB hat – wie dieses Kapitel zeigt – alle diese Verbote übertreten. Sie hat sich in einer Weise politisiert, wie das zu Zeiten der Bundesbank völlig undenkbar gewesen wäre. Dabei schreckt sie selbst vor Rechtsbrüchen nicht zurück.

Es fängt damit an, dass EZB-Präsident Mario Draghi mehr oder weniger regelmäßig an den Treffen der

Euro-Finanzminister teilnimmt. Die Geschäftsordnung des Finanzministerrats erlaubt das, aber aus der Möglichkeit ist die Regel geworden. Wolfgang Schäuble verteidigt diese Praxis. Die Anwesenheit des EZB-Präsidenten mache die Treffen „besonders wertvoll“^[1]. Zu D-Mark-Zeiten galt es als selbstverständlich, dass sich der Bundesbank-Präsident von Ministertreffen fernhielt. Nur einmal im Jahr – bei der Verabschiedung des Jahreswirtschaftsberichts der Bundesregierung – nahm der Bundesbank-Präsident an den Kabinettsitzungen teil. Wenn der Bundeskanzler mit den Mitgliedern des Zentralbankrates sprechen wollte, musste er zu ihnen nach Frankfurt kommen. Aber das kam äußerst selten vor. Einmal besuchte Konrad Adenauer den Zentralbankrat. Das war 1956. Er wollte die Notenbank davon abbringen, so kurz vor der Bundestagswahl (von 1957) den Diskontsatz zu erhöhen. Er hatte keinen Erfolg. Ein anderes Mal kam Helmut Schmidt, um der Bundesbank sein Projekt eines „Europäischen Währungssystems“ nahe zu bringen. Der Zentralbankrat forderte als Gegenleistung für seine Zustimmung die Erlaubnis, bei Gefährdung der Preisstabilität die Devisenmarktinterventionen zur Stützung der Wechselkursparitäten auszusetzen. Sie wurde in Form eines Briefes gewährt^[2].

In den USA, denen wir ja die Unabhängigkeit der Notenbank verdanken, achtete der Präsident von Anfang an peinlichst darauf, den Eindruck einer Kumpanei zu vermeiden. Präsident Woodrow Wilson – der Gründer des Federal Reserve Systems – war nicht bereit, Mitglieder der Zentralbank auch nur zu informellen Treffen einzuladen^[3]. Von Wolfgang Schäuble dagegen ist bekannt, dass er

Mario Draghi im August 2012 zu sich nach Sylt einlud – wahrscheinlich um das geplante Anleihekaufprogramm zu beraten, das Draghi dann am 06.09.2012 ankündigte.

Draghi nimmt nicht nur regelmäßig an den Finanzministertreffen teil. Er ist auch oft bei den Beratungen der Staats- und Regierungschefs dabei. Manchmal trägt er eine Präsentation vor, oder er beteiligt sich an der Pressekonferenz – von politischer Zurückhaltung keine Spur.

Auch Draghis Vorgänger Jean-Claude Trichet hat an Sitzungen der Minister und Regierungschefs teilgenommen. Der spektakulärste Fall war das Gipfeltreffen am 7. und 8. Mai 2010. Es ging um Griechenland. Damals wurden der erste Euro-Fonds und das erste Anleihekaufprogramm der EZB vereinbart^[4]. Es ist bekannt, dass der damalige französische Präsident Sarkozy den EZB-Präsidenten Trichet schon vor dem Treffen bedrängt hatte, griechische Staatsanleihen zu kaufen, und dass Trichet den Zentralbankrat schon am Vorabend darauf eingeschworen hatte^[5]. Das war nicht besonders schwierig, denn im Zentralbankrat hatten die Vertreter der Problemländer die Mehrheit^[6]. Das Gipfeltreffen begann am Abend des 7. Mai mit einem Arbeitssessen. Als Vorsitzender der Euro-Gruppe erteilte Jean-Claude Juncker zunächst dem griechischen Ministerpräsidenten Georgios Papandreou das Wort. Doch schon der nächste Redner war Trichet.^[7] Trichet trug eine vorbereitete Präsentation mit Charts usw. vor und warnte, dass Portugal das nächste Opfer sein könnte, wenn die Regierungen untätig blieben^[5], ^[7]. In die gleiche Kerbe hackten die Ministerpräsidenten Italiens (Berlusconi), Spaniens (Zapatero) und Portugals

(Socrates), mit denen Sarkozy schon vor der Sitzung gesprochen hatte. Auch Angela Merkel gab zu Protokoll, dass der Rettungsfonds als „ultima ratio“ nötig sei^[5]. Es war eine perfekte Inszenierung – ein abgekartetes Spiel, und Trichet spielte darin eine tragende Rolle.

Trichet hatte wie Draghi viele Jahre seines Lebens als Ministerialbeamter verbracht. Er war es – wie Draghi – gewohnt, den Politikern zu Diensten zu sein. Außerdem wusste er, dass seine Amtszeit unwiderruflich im Oktober 2011 zu Ende gehen würde und dass Sarkozy dann noch Präsident sein würde und ihm eine attraktive Altersbeschäftigung verschaffen könnte. Tatsächlich ist Trichet nach Ablauf seiner Amtszeit zum Vorsitzenden der Group of Thirty (einem Gremium von Währungspolitikern und -experten), zum Verwaltungsratsmitglied von Airbus (EADS) und zum Verwaltungsratschef des Brüsseler Think Tanks Brueghel ernannt worden. Hätte er diese Ämter auch ohne Sarkozys Hilfe bekommen? Hat Sarkozy Trichet Gegenleistungen in Aussicht gestellt, so wie er dem französischen Richter Gilbert Azibert einen attraktiven Posten in Monaco versprach, um von ihm vertrauliche Informationen zu bekommen? Darüber kam es sogar zu einem Strafverfahren wegen Korruption^[8].

Nicht genug damit, dass Trichet sich von Sarkozy einspannen ließ, er stellte den anderen Gipfelteilnehmern auch noch Bedingungen. Er erklärte, die EZB werde nur dann griechische Staatsanleihen kaufen, wenn die Staats- und Regierungschefs zuvor einen „Rettungsfonds“ beschließen würden^[5]. Daraufhin einigten sich Merkel und Sarkozy auf den Umfang des Fonds – 440 Mrd. EUR^[5]. Erst nachdem am Morgen

des 10. Mai die Euro-Gruppe (Juncker) die Errichtung des Euro-Fonds bekannt gegeben hatte, begann die EZB mit den Anleihekäufen^[5]. Dass Trichet die Anleihekäufe der EZB von der Errichtung des Euro-Fonds abhängig machte, war mit ihrer Unabhängigkeit nicht zu vereinbaren. Denn damit machte er die Geldpolitik von Entscheidungen der Politiker abhängig. Die europäischen Verträge verbieten der EZB ausdrücklich, „Weisungen einzuholen oder entgegenzunehmen“ (Art. 130 AEUV) und monetäre Haushaltsfinanzierung zu betreiben (Art. 123 AEUV). Die Europäische Kommission als „Hüterin der Verträge“ ging nicht dagegen vor.

Später wurde bekannt, dass die EZB schon 2003 einem Geheimabkommen zugestimmt hatte, das den nationalen Notenbanken erlaubt, in bestimmten Grenzen – von denen es aber auch Ausnahmen gibt – auf eigene Faust Staatsanleihen ihres eigenen Landes zu kaufen und damit Euros in Umlauf zu bringen^{[9], [10] und [11]}. Die nationalen Zentralbanken brauchen die EZB nur über ihre Geldschöpfung zu informieren. Es ist klar, dass dieses Schlupfloch vor allem von den Notenbanken der überschuldeten Mitgliedstaaten genutzt wurde. Zum Beispiel ist belegt, dass die italienische und die irische Zentralbank im Rahmen dieses sogenannten „ANFA-Abkommens“ in großem Umfang Staatsanleihen ihrer Länder gekauft haben^[12]. (ANFA steht für „Agreement on Net Financial Assets“.) Dass das Abkommen zwölf Jahre lang geheim gehalten und erst im November 2015 durch eine Indiskretion bekannt wurde, zeigt das schlechte Gewissen der Beteiligten. Noch im Dezember 2015 bediente sich Draghi einer „Vernebelungstaktik“^[13]. Erst im Februar 2016 legte die

EZB den Text des Abkommens vor. In der Zukunft will die EZB vierteljährlich über die Inanspruchnahme der ANFA-Kreditlinien berichten, aber für die Vergangenheit hat sie bisher keine Zeitreihe publiziert.

Im April 2011 fing Trichet an, dem griechischen Ministerpräsidenten wirtschaftspolitische Bedingungen zu stellen. Er drohte, den griechischen Banken den Geldhahn – die sogenannte „Notfall-Liquiditätshilfe“ – zuzudrehen, wenn die griechische Regierung die Laufzeiten ihrer Anleihen verlängern würde^[14]. Die Notfall-Liquiditätshilfe wird seit 2007 im Rahmen des ANFA-Abkommens gewährt.

Als im Herbst 2010 der irische Staat an den Finanzmärkten ins Schlingern kam, wurde Trichet noch dreister. In einem Brief vom 19.10.2010 drohte er dem irischen Finanzminister Brian Lenihan, den irischen Banken die Notfall-Liquiditätshilfe zu sperren, wenn die irische Regierung nicht bestimmte Forderungen der EZB erfüllen würde:

Der Zentralbankrat wird nur dann weitere Notfallkredit-hilfe an irische Banken genehmigen, wenn wir hinsichtlich der folgenden vier Punkte von der irischen Regierung eine schriftliche Zusage erhalten^[15].

Die vier Punkte bezogen sich auf den Abbau des Haushaltsdefizits, strukturelle Reformen, die Rekapitalisierung oder Abwicklung maroder Banken und eine Staatsgarantie für die Rückzahlung der Notfall-Liquiditätshilfe. Außerdem bestand Trichet darauf, dass die irische Regierung

beim Euro-Fonds „Rettungskredite“ beantragen müsse. Es war klar, dass die geschwächten irischen Banken ohne das Zentralbankgeld der EZB zusammengebrochen wären. Trichets Erpressungsmanöver ließ keinen Widerstand zu. Der zuständige Beamte des Internationalen Währungsfonds, der an dem Irland-Paket beteiligt war, sagte später, dass Trichets Brief eine „unerhörte Amtsanmaßung“ gewesen sei^[16].

Außerdem protestierte Trichet telefonisch gegen den Plan des irischen Finanzministers, die Gläubiger der Banken an den Verlusten zu beteiligen. Seine Begründung soll gewesen sein, dass davon vor allem die französischen und deutschen Banken betroffen wären^[17]. Die Bundesbank dagegen unterstützte den irischen Plan^[18]. Ein Untersuchungsausschuss des irischen Parlaments bezeichnete Trichets Intervention später als „offene Drohung“, die dazu beigetragen habe, dass „die Schulden der irischen Banken in viel zu großem Umfang den irischen Steuerzahlern aufgebürdet wurden“^[19].

Der Vorfall zeigte nicht nur, dass die EZB tief in die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eingreift, sondern auch, dass sie den Gouverneuren des Euro-Fonds – den Finanzministern – in die Hände spielt. Trichets Drohbrief beweist außerdem, dass die irische Regierung gar nicht die Absicht hatte, einen Kredit des Euro-Fonds zu beantragen, denn sie konnte sich viel zinsgünstiger über die Target-Kredite der EZB finanzieren. Die Anhänger des Euro-Fonds – auf deutscher Seite allen voran Wolfgang Schäuble – wollten aber den Eindruck erwecken, dass der riesige Fonds tatsächlich benötigt würde. Also musste Irland in die Arme des Fonds getrieben werden. Die EZB erledigte das Geschäft der Politiker.

Außerdem war die deutsche Zustimmung zum Irland-Paket rechtswidrig, weil man zunächst einen anderen Fonds, der von der gesamten EU finanziert wird, hätte ausschöpfen müssen^[20].

Doch Griechenland und Irland waren nur der Anfang. Im August 2011 schickte Trichet Briefe an Berlusconi und Zapatero, in denen er ganz ähnliche politische Maßnahmen forderte und zur Vorbedingung für Anleihekäufe der EZB machte^{[5], [21]} und ^[22]. Dann – im März 2013 – kam Zypern an die Reihe. Diesmal war es Jörg Asmussen – der deutsche Vertreter im Direktorium und „Außenminister“ der EZB, der dem zypriotischen Ministerpräsidenten Nikos Anastasiades erklärte, die EZB werde den Banken seines Landes den Geldhahn zudrehen, wenn er nicht die geforderten Maßnahmen ergreife^[23]. Einige Mitglieder des EZB-Zentralbankrats hielten dieses Erpressungsmanöver für problematisch, sie wurden aber überstimmt^[21].

Der Monti-Draghi-Pakt

Doch zurück zu Draghi. Wie Trichet machte er auf den Euro-Gipfeltreffen geldpolitische Zusagen. Der bekannteste Fall ist der Euro-Gipfel vom Juni 2012. Der italienische Ministerpräsident Mario Monti hat darüber berichtet:

Ich nutzte meine gesamte Verhandlungsmacht einschließlich einer Veto-Drohung, um Unterstützung für einen scheinbar unbedeutenden Zusatz zum Abschluss-Communiqué zu gewinnen. Um vier Uhr morgens hatten alle Regierungschefs unterschrieben [...] Der zusätzliche Absatz besagte, dass alle Euro-Staaten, die – wie Italien – ihre

Hausaufgaben erledigt haben, mit der Unterstützung der Europäischen Zentralbank rechnen können [...] Das war eine entscheidende Änderung der Spielregeln im Euroraum^{[24], [5]}.

Mario Draghi hatte also in der Sitzung zugesagt, dass die EZB erneut italienische Staatsanleihen kaufen würde – auch ohne dass die italienische Regierung ein Programm mit dem Euro-Fonds vereinbaren musste. In Zukunft würde es genügen, dass Italien die allgemeinen Leitlinien des Fonds beachtet. Die beiden Marios hatten erfolgreich kooperiert. Trichets Junktim – Anleihekäufe nur gegen eine Vereinbarung mit dem Euro-Fonds – war damit vom Tisch.

Es ist interessant, wie verklausuliert die Abschlusserklärung des Euro-Rates über diese grundlegende Änderung der Spielregeln berichtete:

Wir begrüßen, dass die EZB zugestimmt hat, dem EFSF/ESM als Agent zu dienen, indem sie effektive und effiziente Marktoperationen durchführt^[25].

Da hatte irgendjemand ein schlechtes Gewissen. Auf jeden Fall hat Angela Merkel damals mit ihrer Unterschrift die Staatsanleihekäufe der EZB gebilligt.

Schon im August nahm die EZB ihre Anleihekäufe wieder auf, obwohl einige Mitglieder des Zentralbankrats dagegen stimmten, und Draghi fuhr – wie bereits erwähnt – zu Schäuble nach Sylt, um das neue Programm zu besprechen. Am 6. September – wenige Tage vor dem ersten Euro-Fonds-Urteil des Bundesverfassungsgerichts – gab er es

bekannt. Die deutschen Verfassungsrichter sollten wissen, dass – falls sie den Euro-Fonds für verfassungswidrig erklären würden – die EZB eben die Haushalte der überschuldeten Mitgliedstaaten über Anleihekäufe finanzieren würde. Die EZB versuchte offensichtlich, die Rechtsprechung des höchsten deutschen Gerichts zu beeinflussen. Das Bundesverfassungsgericht gelangte im Eilverfahren zu der vorläufigen Entscheidung, dass der Euro-Fonds verfassungsgemäß sei. Wir kommen im Kap. 4 darauf zurück.

Mario Monti hat später erklärt, dass Draghi es nie gewagt hätte, den unbegrenzten Ankauf von Staatsanleihen anzukündigen, wenn er dafür nicht die Rückendeckung der Regierungen gehabt hätte^[26]. Merkel sagte im August 2012 auf einer Pressekonferenz, „sie stimme dem Plan des Rates der Europäischen Zentralbank zu, dass die Notenbank unbegrenzt Staatsanleihen ankaufen und dafür neues Geld in Umlauf bringen soll, wenn das nötig sei, um den Euro zu erhalten“^[27]. Auch Schäuble nahm Draghi sofort nach dessen Ankündigung in Schutz und versicherte, die EZB handele innerhalb ihres geldpolitischen Mandats^[28]. Das Bundesverfassungsgericht kritisierte zwar 2014, dass Draghis Anleihekaufprogramm „nicht vom EZB-Mandat gedeckt“ sei, erklärte aber 2016 unter dem Eindruck eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs, dass dies „nicht offensichtlich“ sei^[29].

Das Anleihekaufprogramm vom September 2012 enthielt ganz offen die Bedingung, dass jeder Staat, dessen Anleihen die EZB *unbegrenzt* kaufen werde, die wirtschaftspolitischen Leitlinien des Euro-Fonds einhalten müsse. Schäuble bescheinigte der EZB später sogar öffentlich, „dass sie sich an Voraussetzungen

gebunden hat, über die sie nicht verfügt^[30]. Die EZB hatte sich endgültig in Abhängigkeit von den Finanzministern gebracht, die ja als Gouverneure den Euro-Fonds kontrollieren.

Draghi nimmt nicht nur an den Treffen der Finanzminister und Regierungschefs teil, er ist auch wiederholt vor Bundestagsabgeordneten und zum Beispiel im französischen, italienischen, spanischen und niederländischen Parlament aufgetreten^[31]. Das wäre zu Bundesbank-Zeiten ebenfalls undenkbar gewesen. Zu einem Skandal kam es, als Draghi am 28.04.2014 etwa 40 Bundestagsabgeordneten der Regierungsparteien in einer Klausurtagung auf dem Petersberg bei Bonn verriet, zum sogenannten „Quantitative Easing“ – einem Programm der im Voraus quantifizierten Anleihekäufe – werde es so schnell nicht kommen^[32], ^[33]. Das stimmte: Das neue Programm wurde erst im Januar 2015 bekannt gegeben^[34]. Der Vorfall wurde in den Medien scharf kritisiert^[35]. Draghi hatte ausgewählten Politikern Insider-Informationen gegeben. Wenn der Vorstand einer Geschäftsbank so etwas täte, wäre das ein Fall für den Kadi.

Im Rahmen des Quantitative Easings kauft die EZB nicht nur Staatsanleihen, sondern auch Schuldverschreibungen anderer Institutionen. Dadurch trägt sie – sicherlich nicht unabsichtlich – ebenfalls zur Haushaltsfinanzierung der überschuldeten Mitgliedstaaten bei. Zum Beispiel kauft sie Anleihen, die der Euro-Fonds ausgegeben hat. Mit dem Geld kann der Euro-Fonds Kredite an überschuldete Staaten finanzieren. Oder sie kauft den Banken verbrieft Bündel notleidender Kredite ab („asset-backed securities“). Dann erwerben die Banken stattdessen

mehr Staatsanleihen. Ganz allgemein erhöht die hyperexpansive Geldpolitik der EZB die Nachfrage der Privaten nach Staatsanleihen, denn der Markt wird mit Zentralbankgeld geradezu überschwemmt. Außerdem senkt die EZB die Zinsen, was den Finanzministern den Schuldendienst erleichtert.

Im Juni 2015 beteiligte sich Draghi am sogenannten „Bericht der Fünf Präsidenten“^[36]. Federführend war Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker. Die Gruppe fordert mehr Kompetenzen für die Europäische Union und die Eurogruppe – zum Beispiel ein Euro-Schatzamt, eine gemeinsame Einlagenversicherung und eine Kreditlinie des Euro-Fonds für den Bankenabwicklungsfonds. Diese wirtschaftspolitischen Forderungen betreffen nicht den Aufgabenbereich der EZB. Draghi maß sich ein allgemeinpoltisches Mandat an. Dazu gehört auch, dass er im April 2016 die Abschaffung des 500-Euro-Scheins mit dem Kampf gegen Steuerhinterziehung und Bandenkriminalität begründete. Dafür ist nicht die EZB, sondern der jeweilige Finanzminister und die Strafjustiz zuständig.

Die Wurzeln der Fehlentwicklung sind wiederum im ersten Griechenland-Paket (2010) zu finden. Damals beschloss die Eurogruppe, die EZB an der sogenannten „Troika“ zu beteiligen, die die Erfüllung der wirtschaftspolitischen Auflagen überwacht. Die anderen beiden Mitglieder der Troika sind die Europäische Kommission und der Internationale Währungsfonds. Beide sind seit Jahrzehnten dafür zuständig, die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu beurteilen und gegebenenfalls dagegen vorzugehen. Einer Zentralbank steht dies nicht zu. Ihr Auftrag bezieht sich auf die Geldpolitik. Der spanische Generalanwalt

beim Gerichtshof der EU (Pedro Cruz Villalón) hat im Januar 2015 erklärt, dass die Mitgliedschaft der EZB in der Troika rechtswidrig ist^[37]. Kommissionspräsident Juncker will nicht nur die EZB, sondern auch den Internationalen Währungsfonds aus der Troika drängen^[38]. Er möchte, dass seine Kommission die alleinige Zuständigkeit erhält.

Im November 2014 hat die EZB zusätzlich die Bankenaufsicht übernommen. Der oder die Vorsitzende und stellvertretende Vorsitzende des betreffenden EZB-Ausschusses müssen vom Europäischen Parlament bestätigt werden. Damit gerät die EZB noch mehr in Abhängigkeit von der Politik. Die Abgeordneten haben es nun in ihrer Macht, der EZB geldpolitische Konzessionen abzutrotzen.

Im Rahmen ihrer Bankenaufsicht kann die EZB jede beliebige Bank der Eurozone schließen, es sei denn, die Kommission widerspricht. Die Schließung einer Bank ist eine hochpolitische Angelegenheit. Deshalb wird die EZB in Zukunft noch stärkeren Pressionen der nationalen Regierungen ausgesetzt sein.

Die EZB ist nicht die Bundesbank

Weshalb ist die EZB derart ins Schlepptau der Politiker geraten? Weshalb hat sie sich ganz anders als die Bundesbank entwickelt, obwohl doch ihre Statuten sehr ähnlich sind?

Erstens gab es in der Bundesbank ungeschriebene Regeln, die von der EZB nicht übernommen wurden. Dazu gehörte die langjährige Tradition, dass jedes Mitglied des Zentralbankrats davon ausgehen konnte, nach Ablauf seiner Amtszeit – falls gewünscht und gemäß der

Altersgrenze zulässig – wieder ernannt zu werden. Die meisten der dem EZB-Rat angehörenden nationalen Zentralbankgouverneure können darauf nicht bauen. Sie sind daher von der Regierung ihres Heimatlandes personell abhängig. Die Mitglieder des EZB-Direktoriums dürfen zwar nach Ablauf ihrer einmalig achtjährigen Amtszeit nicht wieder ernannt werden, aber die Regierung ihres Heimatlandes kann ihnen – wie im Fall Trichet – dabei behilflich sein, eine Anschlussbeschäftigung zu finden. Es war daher zu erwarten, dass sich der EZB-Rat stärker als der Zentralbankrat der Bundesbank an den Wünschen der Politik orientieren würde.

Zweitens ist die sogenannte „Kompetenz-Kompetenz“ anders verteilt. Die Kompetenzen der Bundesbank konnten und können durch ein einfaches Bundesgesetz ohne Zustimmung des Bundesrates geändert werden. Die Weisungsunabhängigkeit der Bundesbank gegenüber der Politik war damit nur schwach abgesichert. Hinzu kam, dass die Bundesregierung – wie zum Beispiel Helmut Schmidt 1979 – der Zentralbank ein Wechselkursziel vorschreiben konnte, das den Spielraum der Geldpolitik erheblich einschränkte. Um ihre Unabhängigkeit von Weisungen und Wechselkursbindungen politisch abzusichern, musste die Bundesbank deshalb stets darauf achten, die öffentliche Meinung hinter sich zu haben. Demgegenüber ist die EZB sehr viel stärker vor einem Verlust der Weisungsunabhängigkeit und vor Wechselkursvorgaben geschützt. Denn dazu bedarf es eines einstimmigen Beschlusses aller 28 Mitgliedstaaten^[39]. Es war daher zu erwarten, dass sich die EZB weniger als die Deutsche Bundesbank an der öffentlichen Meinung orientieren würde.

Drittens musste die Bundesbank nie befürchten, dass eines der Bundesländer die gemeinsame Währung aufgeben würde – selbst Bayern nicht. Die EZB verfolgt dagegen ausdrücklich das Ziel, die „Integrität des Währungsraumes“ zu erhalten, obwohl das eigentlich nicht ihre Aufgabe ist. Es war daher zu erwarten, dass die EZB – anders als die Bundesbank – versucht sein würde, die Staatsanleihen überschuldeter Länder des Währungsraums aufzukaufen und den Banken dieser Länder Sonderkonditionen zu gewähren.

Die deutsche „Stabilitätskultur“ – die Konzeption einer unabhängigen, nur am Ziel der Preisstabilität orientierten Zentralbank – hat sich in der europäischen Währungsunion nicht durchsetzen können. Dabei sah es anfangs ganz anders aus. Solange die Währungsunion noch nicht vollzogen war, hatte die Bundesregierung eine relativ starke Verhandlungsposition, denn ohne Deutschland hätte die Währungsunion nicht beginnen können. Zwischen 1991 (Vertrag von Maastricht) und 1999 (Beginn der Währungsunion) setzten Kohl und Waigel eine Reihe wichtiger Forderungen durch:

1. Sitz der Europäischen Zentralbank würde Frankfurt sein.
2. Der „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ wurde geschmiedet – ganz zum Missfallen des französischen Präsidenten Jacques Chirac.
3. Fünf der sechs Mitglieder des EZB-Direktoriums waren Konservative, obwohl 1998 die meisten Regierungen der Eurozone von Sozialdemokraten angeführt wurden.
4. Erster Präsident der EZB wurde nicht – wie von Chirac gefordert – ein Franzose, sondern der Holländer Wim Duisenberg, ein überzeugter Anhänger der

Preisstabilität. (Auf Verlangen Chiracs versprach Duisenberg jedoch in einem Brief, nach der Hälfte seiner Amtszeit zurückzutreten, was der Satzung der EZB widersprach^[40].)

5. Das deutsche Mitglied des EZB-Direktoriums, Otmar Issing, erhielt die maximale Amtszeit von acht Jahren, während die anderen mit weniger Jahren Vorlieb nehmen mussten.
6. Issing erhielt die besonders wichtigen Abteilungen Volkswirtschaftslehre und Forschung.

Aber mit dem Beginn der Währungsunion verlor Deutschland seine Vetoposition. Nach dem EU-Vertrag darf Deutschland nur dann einseitig aus der Währungsunion austreten, wenn es gleichzeitig die EU verlässt. Daran ist nicht zu denken. Deutschland ist in der Währungsunion gefangen. Mit dem Beginn der Währungsunion (1999) und der Einführung des Euro (2001) ergab sich daher ein völlig neues Machtgleichgewicht. Was danach kam, waren Anpassungen hin zu diesem neuen Gleichgewicht.

Es fing damit an, dass im Mai 2003 die Definition der Preisstabilität geändert wurde. Galt bis dahin ein Inflationsziel von 1,5 % mit einem Zielband von 0 bis 2 %^[41], wurde nun vom EZB-Rat eine Zielmarke von möglichst knapp unter 2 % – also 1,999... Periode – verkündet. Ein so kurioses Inflationsziel gibt es sonst nirgends auf der Welt. Aber die Regierungen hatten es versäumt, das Ziel der Preisstabilität, das sie der unabhängigen EZB vorgeben wollten, zu definieren. Es gibt bereits Forderungen, das Inflationsziel auf drei oder vier Prozent zu erhöhen^[42].

1999 hatte der französische Vizepräsident der EZB, Christian Noyer, noch vor dem Europäischen Parlament verkündet: „Ich möchte klar machen, dass wir mit einer Zielinflationsrate von weniger als 2 Prozent nicht 1,99 Prozent meinen. Wir wollen einen ausreichenden Abstand, so dass wir immer sicher im Zielband bleiben“^[43]. Im Französischen gibt es das bekannte Motto: „Reculer pour mieux sauter“ (Zurückweichen – oder Anlauf nehmen -, um besser springen zu können). Es passt zu dem, was seit 2003 geschah.

Ebenfalls im Mai 2003 beschloss der EZB-Rat, der Orientierung am Geldmengenwachstum einen geringeren Stellenwert zu geben. Es gab nun keine geldpolitische Regel mehr.

Im November 2003 trugen dann auch die Regierungen zur Aufweichung der Regelbindung bei: Sie beschlossen, dass die Verletzung der Defizitgrenzen in Frankreich und Deutschland nicht geahndet werden sollte. Die deutsche Regierung stimmte dem Beschluss zu, sie hätte ohnehin überstimmt werden können. Damit war der Stabilitäts- und Wachstumspakt de facto außer Kraft gesetzt – zumindest für die großen Länder^[44].

Im März 2005 folgte die formelle Änderung – das heißt Verwässerung – des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Deutsche Bundesbank schrieb dazu in ihrem Monatsbericht vom April 2005:

Der Europäische Rat hat [...] grundlegenden Änderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zugestimmt, die die in dem Pakt enthaltenen Regeln entscheidend schwächen. [...] Der eingeschlagene Weg, die Haushaltsregeln einem

gelockerten Finanzgebaren anzupassen, führt daher in die falsche Richtung. [...] Der Pakt war eine wichtige Voraussetzung für die positive Stellungnahme der Deutschen Bundesbank zur Einführung der gemeinsamen Währung. Er gehört damit zur Geschäftsgrundlage der Währungsunion.

War die Geschäftsgrundlage für den Euro also entfallen?

Als Issing 2006 abtrat und Jürgen Stark sein Nachfolger wurde, erhielt Stark nicht wieder die Leitung der Forschungsabteilung. Die Forschung ging an den Griechen Louka Papademos, einen erklärten Gegner geldpolitischer Regeln und insbesondere der Geldmengenorientierung^[45].

Im Mai 2010 beschloss der EZB-Rat – wie erwähnt – gegen die Stimmen seiner deutschen Mitglieder Axel Weber und Jürgen Stark, griechische Staatsanleihen zu kaufen und damit in die monetäre Haushaltsfinanzierung einzusteigen.

Als Anfang 2011 die Entscheidung über die Trichet-Nachfolge anstand und Axel Weber der natürliche Kandidat zu sein schien, schrieb Sarkozy an Merkel, dass er nichts gegen einen deutschen EZB-Präsidenten habe, wenn es Jörg Asmussen (Staatssekretär im Finanzministerium), Klaus Regling (Chef des Euro-Fonds) oder Jens Weidmann (Kanzleramt) sei^[46]. Axel Weber war also nicht dabei, er wurde zur Persona non grata erklärt, denn er hatte gegen die Anleihekäufe gestimmt und das auch öffentlich gesagt. Da Frankreich und Italien bei der Ernennung des EZB-Präsidenten über eine Sperrminorität verfügten^[47] und die italienische Regierung Draghi favorisierte, war Widerstand zwecklos, und Weber trat empört

als Präsident der Bundesbank zurück. Sein Nachfolger wurde Jens Weidmann.

Im August 2011 beschloss der EZB-Rat, auch italienische und spanische Staatsanleihen zu kaufen. Stark, Weidmann und die Vertreter der Niederlande und Luxemburgs stimmten dagegen. Einen Tag später teilte Stark Trichet mit, dass er aus Protest zum Jahresende zurücktreten werde^[48]. Starks Nachfolger Jörg Asmussen erhielt nicht mehr die Leitung der so wichtigen Volkswirtschaftlichen Abteilung.

Weidmann wird seitdem im EZB-Rat mehr oder weniger regelmäßig überstimmt. Dazu Stark:

Ich hätte mir nie träumen lassen, dass ausgerechnet die erfolgreichste europäische Zentralbank nach dem Zweiten Weltkrieg – die Bundesbank – einmal in eine absolute Minderheitsposition geraten würde. [...] Eine solche Institution nun so ins Abseits zu stellen und Positionen, die ihr jetziger Präsident vertritt, in Europa heute beinahe lächerlich zu machen – dass all das möglich ist, bedrückt mich sehr und ist kein gutes Zeichen für die Zukunft^[49].

Diese Entwicklung war vorhersehbar. Sie ist vorhergesagt worden^[50].

Unter diesen Umständen braucht man sich nicht zu wundern, dass die meisten Deutschen kein Vertrauen zur EZB haben. Glaubt man den Umfragen, so vertrauen nur 32 % der Deutschen der EZB^[51]. Leider existiert keine entsprechende Umfrage für die Bundesbank. Aber es gibt das Sprichwort: „Nicht alle Deutschen glauben an Gott, aber alle Deutschen glauben an die Bundesbank.“

Vor 1999 herrschte in Europa ein Wettbewerb der Zentralbanken. In diesem Wettbewerb gab die wettbewerbsfähigste – das heißt die stabilitätsbewussteste – Zentralbank den Ton an. Das war die Deutsche Bundesbank. Seit 1999 wird in der Eurozone mit einfacher Mehrheit über die Geldpolitik entschieden. Dabei setzt sich die mittlere Präferenz durch. Es ist – wie die Erfahrung zeigt^[52] – zumeist die französische.

Quellenverzeichnis

1. Deutschlandfunk, 24.05.2015.
2. Bundesbank-Präsident Otmar Emminger schrieb einen Brief an Bundeswirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff, der den Empfang bestätigte. Auf diese Erlaubnis berief sich die Bundesbank, als sie im Juli 1993 ihre Devisenmarktinterventionen aussetzte.
3. Interview mit Allan H. Meltzer, Welt am Sonntag, 20.09.2015. Meltzer kritisierte, dass Präsident Barack Obama ganz anders verfuhr.
4. Der Rettungsfonds nannte sich „Europäische Finanzstabilitätsfazilität (EFSF)“, das EZB-Programm „Securities Markets Programme“ (SMP).
5. Carlo Bastasin, Saving Europe, Brookings: Washington 2015. (S. 188 f., 193, 194, 198, 199, 201, 285 f., 332, 384–387).
6. Zwölf der 22 EZB-Ratsmitglieder stammten aus Frankreich und den akut gefährdeten Mitgliedstaaten: Trichet (Frankreich), Bini-Smaghi (Italien), Constancio (Portugal) Gonzales-Páramo (Spanien), Bonello (Malta), Costa (Portugal), Draghi (Italien), Ordonez (Spanien), Honohan (Irland), Noyer (Frankreich), Orphanides (Zypern) und Provopoulos

(Griechenland). Provopoulos, der noch von der konservativen Vorgängerregierung ernannt worden war, stimmte zwar in der Schlussabstimmung gegen die Anleihekäufe, aber bei einem Stimmenpatt gibt die Stimme des Präsidenten den Ausschlag. Zum Schluss votierten nur fünf EZB-Ratsmitglieder gegen den Ankauf griechischer Staatsanleihen – darunter die beiden Deutschen. Aber das bedeutet nicht, dass alle anderen inhaltlich dafür waren. Mancher stimmt in der Hoffnung auf Gegenleistungen mit der Mehrheit, wenn er den Beschluss sowieso nicht verhindern kann.

7. Peter Ludlow, „In the Last Resort: The European Council and the Euro Crisis, Spring 2010“, Eurocomment Briefing Note, Vol. 7, No. 7/8, June 2010. (S. 31).
8. Vgl. den ausführlichen Bericht „Neue Telefonmitschnitte belasten Sarkozy: Ehemaliger französischer Präsident drängte offenbar Richter zu Gefälligkeitsdiensten“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.07.2014.
9. Dirk Meyer, „Wie die Zentralbanken eigenes Geld drucken und ihre Regierungen finanzieren“, Wirtschaftswoche, 12.02.2016.
10. Dirk Meyer, „ANFA – nationale Geldschöpfung als Sprengsatz für die Währungsunion?“ Wirtschaftsdienst, 2016, Nr. 6. (S. 413–421).
11. Daniel Hoffmann, „Erste Erkenntnisse zum ANFA-Abkommen“, ifo Schnelldienst 13/2016. Bundesbank-Präsident war 2003 Ernst Welteke. (S. 19–27).
12. Bei der italienischen Zentralbank waren es 2014 mindestens 80 Mrd. Euro, bei der irischen 2013 43 Mrd. Euro. In: Daniel Hoffmann, „Erste Erkenntnisse zum ANFA-Abkommen“, ifo Schnelldienst 13/2016.
13. Börsenzeitung, 28.07.2016.
14. Yannis Palailogos, „How Trichet threatened to cut Greece off“, Ekathimerini, 03.11.2014, <http://www.ekathimerini.com/158504/article/ekathimerini/business/how-trichet-threatened-to-cut-greece-off>.

15. Irish Times, 06.11.2014, wieder abgedruckt in der Financial Times, London, 07.11.2014.
16. Im englischen Originalzitat heißt es „outrageous overreach“ (The Independent, Dublin, 20.04.2015). Der Name des Beamten ist Chopra.
17. Ray McSharry, in: B. Murphy, M. O'Rourke, N. Welan (Hg.), Brian Lenihan: In Calm and Crisis, Newbridge 2014. (S. 111).
18. Irish Times, 23.11.2014.
19. Financial Times, London, 28.01.2016.
20. Es handelt sich um den European Financial Stability Mechanism (EFSM). Vgl. Klaus-Peter Willsch, Von Rettern und Rebellen, München 2015. (S. 71).
21. Financial Times, London, 07.11.2014.
22. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.11.2016. Wie die FAZ berichtet, hat Zapatero die Einzelheiten in seinen Memoiren („Das Dilemma“) geschildert. Demgemäß hat ihm die deutsche Bundeskanzlerin außerdem nahe gelegt, beim Internationalen Währungsfonds einen Präventivkredit von 50 Mrd. Euro zu beantragen.
23. Financial Times, London, 16.05.2014.
24. Interview, Volkskrant, 13.04.2014.
25. EFSF steht für European Financial Stability Facility, ESM für European Stability Mechanism. Beide zusammen habe ich als „Euro-Fonds“ bezeichnet. Es handelt sich um die Abschlusserklärung zum Euro-Gipfeltreffen vom 29.06.2012.
26. Monti am 18.09.2014 in Rom. Zitiert nach Hans-Werner Sinn, „Mutation zur Bad Bank“, Wirtschaftswoche, 29.09.2014, Nr. 40. Die EZB nannte das Programm „Outright Monetary Transactions“ (OMT).
27. Die WELT, 18.08.2012. (S. 17).

28. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.09.2012, „Schäuble: Keine Staatsfinanzierung“ (Quelle: Reuters).
29. Vorlageentscheid des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 18.03.2014 (2BvE 6/12 – Rn. (1-245); Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 16.06.2015 (C-62/14) und Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 21.06.2016. Eine kurze Kritik an diesen Urteilen folgt im Kap. 4.
30. Die WELT, 24.05.2014.
31. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.04.2016.
32. bloomberg.com/news/print/2014-04-28.
33. Wall Street Journal Online 28.04.2014.
34. Die EZB nennt das Programm „Asset Purchase Program“ (APP).
35. Zum Beispiel Eurointelligence, 29.04.2014.
36. Der offizielle Titel lautet „Die Wirtschafts- und Währungsunion vollenden“.
37. Reuters, 18.01.2015.
38. Europäische Kommission, Präsident Junckers politische Leitlinien, 15.07.2014, (https://ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines_de). (S. 8).
39. Als der Euro 2014 gegenüber dem Dollar stark aufwertete, gab es jedoch in Frankreich und Italien wiederholt Forderungen nach einer Wechselkursbindung für den Euro, und Jean-Claude Juncker warb für seine Kandidatur als Kommissionspräsident mit dem Versprechen, „dass er den Finanzministern der Eurozone allgemeine Richtlinien für den Wechselkurs des Euro vorschlagen“ werde (Eurointelligence, 15.05.2014). Sarkozy forderte bereits 2012 „eine aktive Wechselkurspolitik“, um die Exporte anzukurbeln (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.04.2012).
40. Nach Artikel 11 der Satzung der EZB wird der Präsident für acht Jahre ernannt. Duisenberg verpflichtete sich, nach vier Jahren zurückzutreten, und das tat er auch.

41. Der Zielwert von 1,5 Prozent ergab sich aus der sogenannten Quantitätsgleichung, der Referenzrate der Geldmengenexpansion (4,5 Prozent), dem unterstellten Wirtschaftswachstum (2,25 Prozent) und der unterstellten Veränderungsrate der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes (minus 0,75 Prozent). Vgl. den Monatsbericht der EZB vom Februar 1999. (S. 40).
42. Zum Beispiel von Paul Krugman und Willem Buiter.
43. Europäisches Parlament, Ausschuss für Wirtschaft und Währung, Anhörung, 27.09.1999.
44. Als das übermäßige französische Haushaltsdefizit im Mai 2016 wieder einmal von der Kommission geduldet wurde, erklärte Präsident Juncker mit entwaffnender Offenheit, er tue dies, „weil es Frankreich ist“. Auch Spanien wurde im Juli 2016 verschont – angeblich mit Schäubles Billigung.
45. Papademos war Präsident der griechischen Zentralbank, als die griechische Regierung im Jahr 2000 ihre Haushaltsstatistiken fälschte, um zur Währungsunion zugelassen zu werden.
46. Reuters und die Wirtschaftswoche berichteten darüber in der zweiten Januar-Hälfte 2011.
47. Der Rat der Eurogruppe entscheidet darüber mit einer qualifizierten Mehrheit von 73,9 Prozent (Artikel 283 AEUV und Artikel 3, Ziffer 3 und 4 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen). Der zukünftige Präsident der EZB musste also mindestens 158 der 213 Stimmen erhalten. Die Sperrminorität lag bei $213 - 158 + 1 = 56$ Stimmen. Frankreich und Italien verfügen über jeweils 29 Stimmen – also zusammen 58 Stimmen.
48. Jürgen Stark, „Auf dem Weg in eine andere Geldordnung“, Handelsblatt, 28.08.2012 und Financial Times, London, 16.05.2014.

49. Zitiert nach Klaus-Peter Willsch, Von Rettern und Rebellen, München 2015. (S. 212).
50. Man sollte sich nach Möglichkeit nicht selbst zitieren, aber es bedarf hier eines Belegs: „Die beiden deutschen Vertreter im Zentralbankrat werden sich mit ihrer Stabilitätspräferenz am äußersten Rand des Meinungsspektrums befinden“ (Handelsblatt, 07.04.1998).
51. Standard Eurobarometer 85, 2016, Anhang.
52. Schon vor der Einführung des Euro war es so, dass Frankreich bei den Inflationsraten und bei den in Meinungsumfragen geäußerten Inflationspräferenzen im Mittelfeld lag. Vgl. Roland Vaubel, „Das EWS-Debakel und die Zukunft der europäischen Währungsunion: Erklärungen und Simulationen aus der Sicht der Public Choice Theorie“, in: Gerhard Rübel (Hg.), Perspektiven der europäischen Integration, Heidelberg 1994. (S. 53–85).



<http://www.springer.com/978-3-658-18562-6>

Das Ende der Euromantik

Neustart jetzt

Vaubel, R.

2018, IX, 174 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-18562-6