

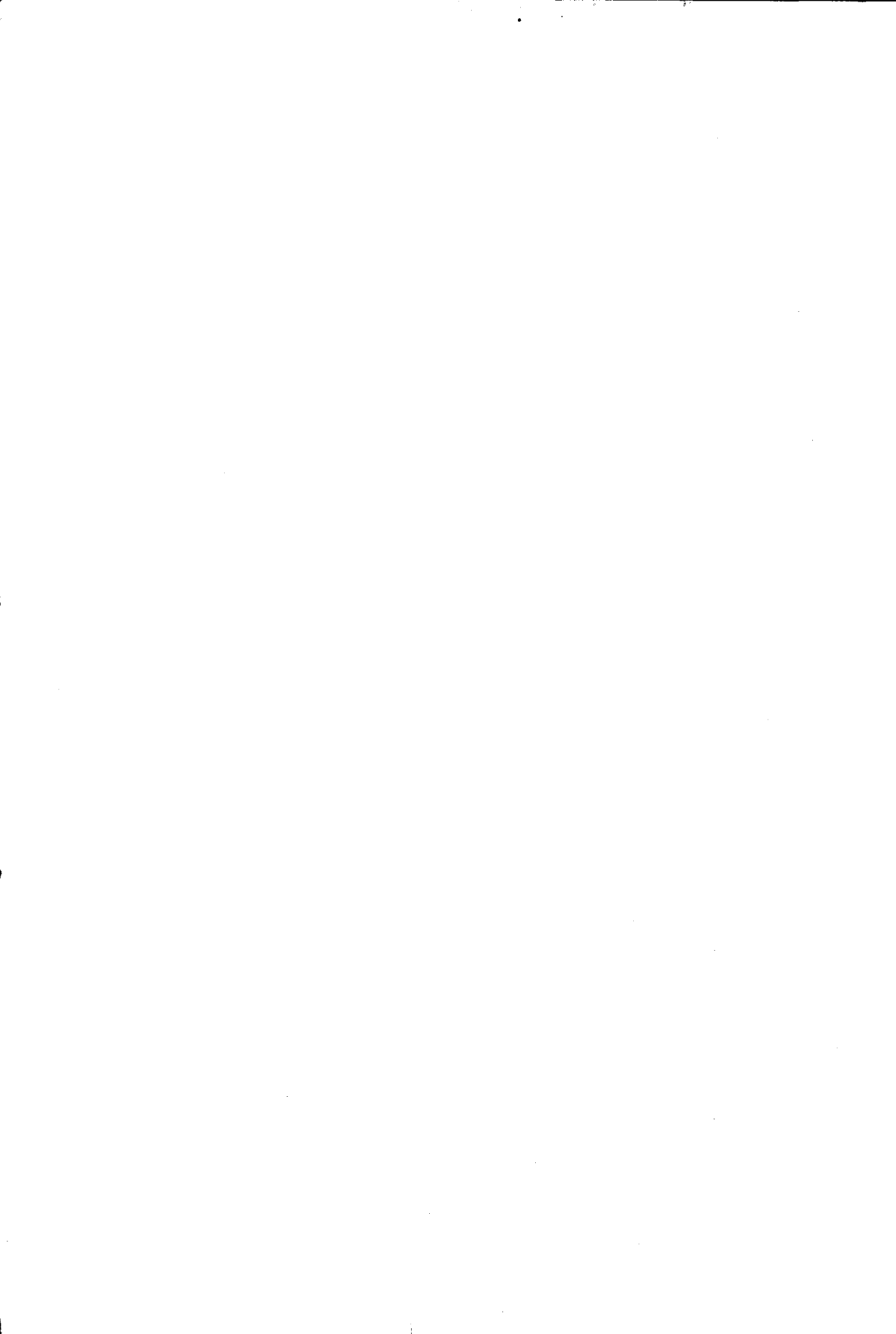


MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYIN NO.: 518
İKTİSADİ İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ YAYIN NO.: 392

**Autonomie und Aufgaben
DER ZENTRALBANKEN**

insbesondere in den inflatorischen Wirtschaften
am Beispiel der Türkei

Prof. Dr. Ali Sait Yüksel



MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYIN NO.: 518
İKTİSADİ İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ YAYIN NO.: 392

**Autonomie und Aufgaben
DER ZENTRALBANKEN**

insbesondere in den inflatorischen Wirtschaften
am Beispiel der Türkei

Prof. Dr. Ali Sait Yüksel

İstanbul 1993

ISBN : 975 - 400 - 076 - X

**MARMARA ÜNİVERSİTESİ
TEKNİK EĞİTİM FAKÜLTESİ
DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ
MATBAA BİRİMİNDE BASILMIŞTIR.**

Inhaltsangabe

Seite:

1. Einführung	1
2. Ziele der Zentralbanken	3
2.1 Ständige Zweckentfremdung der Ziele der Zentralbank der Türkei	5
3. Die Frage der Autonomie in den bestimmten EG-Ländern	7
3.1 Zielsetzung und Autonomie für die zu gründende Europäische Zentralbank	9
4. Die im personellem Bereich liegenden Einflußmöglichkeiten des Staates auf die Zentralbank	12
4.1 Einflußmöglichkeiten bezüglich der Zusammensetzung der Organe	15
5. Die Geldwert betreffenden wirtschaftlichen Indikatoren	16
5.1 Der Begriff "Geldmenge"	17
5.2 Zusammenhang zwischen der Kaufkraft und des Wertes einer Währung	20
5.3 Die Entwicklung des Bargeldumlaufes	22
5.4 Staatshaushaltsdefizite und die staatliche Verschuldung	24
5.5 Inflation	28
6. Instrumentarien der Zentralbank	35
6.1 Diskontpolitik und die Festsetzung der Kontingente	35
6.2 Mindestreservpolitik	36
6.3 Offenmarktpolitik	36
6.4 Kredite und Vorschüße der Zentralbank an das Bankensystem	37
6.5 Regulierung des Interbank-Geldmarktes	39
6.6 Die Leitung des Gold- und Devisenmarktes	40
7. Das ausschließliche Recht der Zentralbanken: Die Ausgabe der Banknoten	41

8. Zielkonflikte zwischen der Zentralbank und der Regierung sowie Kreditinanspruchnahme des Staates bei der Zentralbank	44
8.1 Kurzfristige Kredite an das Schatzamt	45
8.2 Die Kredite der Zentralbank an die Staatsbetriebe	49
9. Schlußbetrachtung	51
Quellennachweis	57
Weitere Veröffentlichungen des Verfassers	60

Tabellenverzeichnis

Seite:

Tabelle 1	Unabhängigkeits - und Kompetenzvergleich zwischen den Zentralbanken (1973 - 86)	10
Tabelle 2	Zusammenhang zwischen der Kaufkraft und des Wertes einer Währung	21
Tabelle 3	Die Entwicklung von M1 und M2 in der Türkei und in den westlichen Ländern (mit den \$-Preisen von 1980 in Mrd. \$)	22
Tabelle 4	Vergleich der Entwicklung der Emission / BSP (1980 - 1990 Mrd. TL)	23
Tabelle 5	Umfang des Geldumlaufes nach 1980 und Geldmengen (1980 - 1990; Mrd. TL)	24
Tabelle 6	Index für den Emissionsumfang und des Geldangebotes (1980 - 1990)	25
Tabelle 7	Die Praxis des staatlichen Haushalts in der Türkei (1980 - 1990; Mrd. TL)	26
Tabelle 8	Verhältnis des konsolidierten Staatshaushaltsdefizits zu dem BSP der Türkei (1980 - 1990 in %)	26
Tabelle 9	Innen- und Außenverschuldungsindikatoren der Türkei (1980 - 1990)	27
Tabelle 10	Preisanstiegsrate nach dem Jahre 1980 in der Türkei (1980 - 1990 in %)	30
Tabelle 11	Kettenindexe für BSP und Deflator (1980 - 1990)	31
Tabelle 12	Vergleich mit den bestimmten westlichen Ländern des Änderungsrates der Verbraucherpreise	32
Tabelle 13	Die Entwicklung der Einlagen und des Devisenkonto' s in der Türkei (%)	33
Tabelle 14	Verhältnis Einlagen / Emission in der Türkei	33
Tabelle 15	Die Verteilung der Einlagen nach der Durchschnittshöhe der Kontensummen	34
Tabelle 16	Vergleich zwischen der Inflationsrate und des Anstiege der Einlagen (in Mrd. TL)	35
Tabelle 17	Spread in der Türkei und in den EG-Ländern (als Punkt)	36
Tabelle 18	Umfang der Emission (in Mrd. TL) und Vorschüsse an das Schatzamt	49

Geleitwort

Wenn man dem Preisstabilität in einer Wirtschaft als eine der wichtigsten Hauptziele der Wirtschaftspolitik besondere Bedeutung beimisst, ist es evident, die Zentralbank mit den Befugnissen einer Autonomie und der Unabhaengigkeit gegenüber der politischen Macht zu versehen.

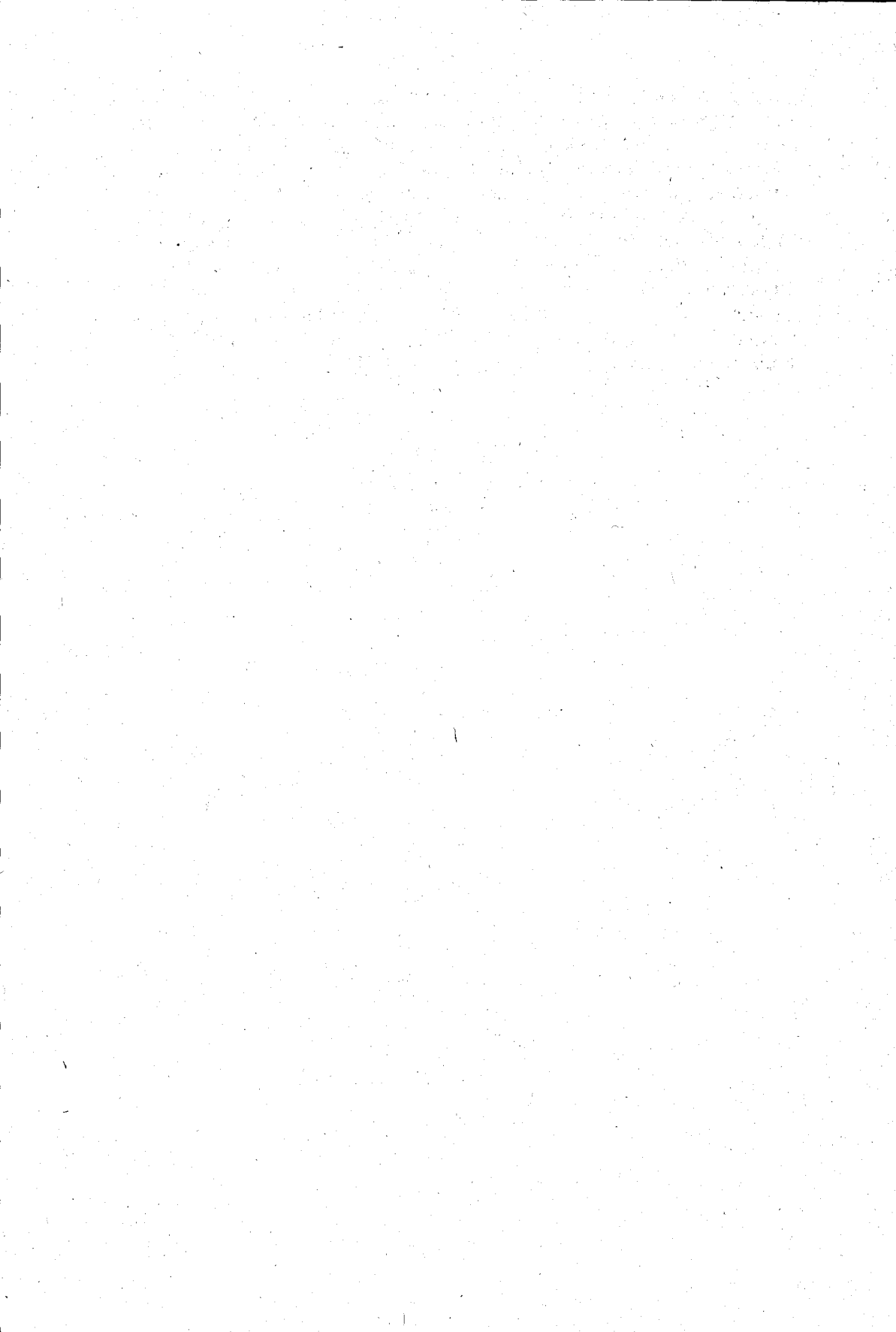
Unser Lehrkörper gehörender Herr Prof. Dr. Ali Sait YÜKSEL, von der Volkswirtschaftlichen und Betriebswirtschaftlichen Fakultät, der während seiner fast drei Jahrzehnten betragenden wissenschaftlichen Taetigkeitsdauer durch die Veröffentlichungen seiner fast unzaehligen Werken gerne von uns allen als Vorbild angesehen wird, behandelt wieder den obenerwähnte Themenkreis mit diesem Werk in Ihren Haenden als die Veröffentlichung unserer Universitaet eingehend.

Nach unserer Meinung gehört es zu dem Rahmen der Aufgaben der Universitaeten in einem demokratischen Land, erforderlichenfalls an den Diskussionen der aktuellen Politik auch die realistische Stimme der Wissenschaft ohne Zögern teilnehmen zu lassen. Unser werter Lehrer hat bis jetzt nie gescheut, bei den aktuellen Themen der Gesellschaft durch seine bisherige Veröffentlichungen die Stimme der Wissenschaft zu erheben. Aus diesem Blickwinkel möchte ich meiner Genugtuung den Ausdruck verleihen, dass diesmal durch diese Veröffentlichung das Thema der Autonomie der Zentralbank als wissenschaftlicher Beitrag zur öffentlichen Diskussion zur Verfügung gestellt wird.

Zumal nun auch ein Land wie Argentinien, das sich schon eine lang dauernde Auseinandersetzung der Gesellschaft mit einer tiefgreifenden Inflation hinter sich hat, ein neues Gesetz über die Zentralbank verabschiedet hat, was sich auf die Grundlage der Unabhaengigkeit und Autonomie stützt, müsste es als höchste Zeit betrachtet werden, dass dieses Thema auch in der Türkei in derselben Richtung umgehend behandelt wird. Bei uns wird z. Zt. dagegen gerade das Gegenteil von jeden politischen Mächten praktiziert, wie es in diesem Buch an verschiedenen Beispiele verdeutlicht wird. Die im personellen Bereich liegenden Einflussmöglichkeiten des Staates auf die Zentralbank sind wesentlich grösser als auf der funktionellen Ebene. Die Regeln über die Bennung, der Amtszeit, den Qualitaetsvoraussetzungen sowie der Abrufbarkeit des Praesidenten der Zentralbank oder der Mitgliedern des Zentralbankrates sind in diesem Sinne keine Einzelheiten der Autonomie. Sie stellen sondern die unmittelbar das

Autonomie betreffende Eingriffsmöglichkeiten dar. DER Praesident der Zentralbank ist dock kein Generaldirektor irgendeines Amtes. Den diesbezüglichen Grundsatz der Wissenschaft nennt der verehrte Verfasser als "Pluralismus", d.h. eine koordinierte Verhaltensweise verschiedener politischen Kraefen. Dies waere nur eine Seite der Frage der Autonomie. Prof. YÜKSEL bietet nun mit dieser Arbeit der Tagesordnung der Wirtschat in der Türkei die fast saemtliche Aspekten der Frage der Unabhaengigkeit der Zentralbank zur Diskussion. Wir freuen uns sehr, diese wissenschaftliche Arbeit gerade an der richtigen Zeit zur Diskussion unserer wissenschaftlichen und sozialpolitischen Kreisen anbieten zu können und gratulieren unserem werten Lehrer.

Istanbul, April 1993
Prof.Dr. Ömer Faruk BATIREL
Rektor der Universitaet Marmara



1. Einführung

Es reicht allein nicht aus, daß in einem Land in bestimmten Perioden mehr oder weniger freie Wahlen stattfinden, dieses Land als demokratisch zu bezeichnen. Die pluralistische Demokratie von heute ist ein Bündel von bestimmten Institutionen, die für das ungestörte Funktionieren einer Demokratie unerlässlich sind. Hierzu gehört das tadellose Funktionieren eines Verfassungsgerichtes. Auch wenn ein solches Institut in dem Land vorhanden sein sollte, wäre noch notwendig Gewähr zu leisten, daß die Kompetenzbereiche dieses Gerichtes nicht ständig eingeschränkt werden. Hierzu gehört ferner das gesunde Funktionieren des Apparats von Gerichten. Insbesondere gehört hierzu noch die Schaffung der Voraussetzungen für die freie und autonome Tätigkeiten der Universitäten. Es müssen ferner die Pressefreiheit im europäischen Sinne gesichert sein; Menschenrechte im Sinne einer europäischen Ordnung und des Statuts des europäischen Rates sollten nicht nur gesetzlich sondern auch in der Praxis des Tageslebens respektiert sein und die Instanzen für deren Verletzungen geschaffen worden sein.

Nicht zuletzt gehört zu einer echten Demokratie das autonome Funktionieren einer Zentralbank. In dieser Arbeit gilt auf der Grundlage einer diesbezüglichen Forschung im letzten Jahr die besonderen Probleme und die Bedeutung der Unabhängigkeit einer Zentralbank in einem randeuropäischen Land am Beispiel der Türkei zu schildern. Dabei sind allerdings die kühnen Tatsachen unter die Lupe zu nehmen, die zwar auf den ersten Blick als rein banktechnische Fragen erscheinen, jedoch deren Einwirkungen zuallererst das Tagesleben des kleinen Mannes auf der Straße betreffen.

Aus der Erfahrung erkennt man, daß es besonders die unteren Einkommensschichten sind, die ihre Ersparnisse als nominale Geldforderungen halten. Somit empfindet der kleine Mann als einen schweren Vertrauensbruch, wenn sich der Staat, ihre schwer erarbeiteten Ersparnisse vor der inflationären Auszehrung zu schützen, als unfähig erweist. Mit dem Mißtrauen in die Geldwertstabilität schwindet auch sein Vertrauen in die Stabilität der Gesellschaft überhaupt. Inflation schädigt nicht nur die Produktivität des Landes, sondern sie stellt auch eine sehr unsoziale Form der Konfliktvermeidung dar. Insbesondere aus den Erfahrungen von Deutschen weiß man, daß Zeiten der Inflation und Geldentwertung immer auch Zeiten der Krise des Staates waren. (1)

(1) Abbau von Einfuhrbarrieren und nicht zuletzt Konsolidierung der Auslandsschuld (Dembinski, Dr. Paul N., *Konjunkturpolitik contra Ordnungspolitik in Osteuropa* - zur Problematik der Stabilisierungskonzepte des IMF; NZZ, 11.6.1990).

Diese ähnlichen Probleme sind nämlich in der Arbeit beschränkt auf die türkische Wirtschaft ausreichend diskutiert und studiert worden.

Eine internationale Zusammenarbeit mit ähnlichen Ländern müßte darauf abzielen, bei dem Erziehungs- und Erweiterungsprozeß einer Demokratisierung gute Beispiele zu liefern und zur Entwicklung der fundamentalen Institutionen der europäischen Demokratien - vielleicht am Anfang bescheiden, mit der Zeit immer mehr engagiert-beizutragen.

Wie es schon in den weiteren Abschnitten der Forschung näher dargelegt wird, werden die Beispiele der Tendenz der politischen Macht zur ständigen Einschränkung der Autonomie der Zentralbank, die ja ohnehin in dieser Beziehung schon viele Mängel aufwies, insbesondere in den letzten Jahrzehnten erweitert.

Abgesehen davon, ob die Türkei eines Tages der EG beitreten kann oder nicht, bzw. ob eine auf lange Frist orientierte Vorbereitung in dieser Hinsicht getroffen wird oder nicht, ist festzuhalten, daß die Hauptinstitutionen, wie die Zentralbank und andere Institutionen, die in einer pluralisierten Demokratie Ventilmission ausführen, autonomisiert und in ihren Befugnissen erweitert, sowie von der Willkür der politischen Macht möglichst fern gehalten werden sollen. Dies ist vor allem das Gebot einer jahrhundertelangen Sehnsucht eines Volkes, einen Rechtsstaat im Sinne der europäischen Kultur auf allen Ebenen und mit sämtlichen Einzelheiten und Institutionen in der Türkei zu realisieren.

Auch wenn die rechtliche Grundlage einer Zentralbank sehr autonom ausgestaltet worden ist, wäre festzustellen, daß für die Einwirkungen der Korrekturversuche und der Interventionen einer Zentralbank, insbesondere in einer mit der Inflation sehr belasteten Wirtschaft bestimmte Grenzen gesetzt sind. Zumal, wenn in einer Wirtschaft die Bedingungen äußerst negativ eingestellt sind und das immer über das Gewöhnliche hinausgehende staatliche Haushaltsdefizit ständig an der Tagesordnung der Wirtschaft liegt und, wenn sich außerdem Innen- und Außenschulden in einer inflatorischen Wirtschaft so intensivieren, daß sie Ursachen neuer Inflationen in der Inflation darstellen, kann in einer solchen Wirtschaft keine Zentralbank Herr der Wirtschaft werden, auch wenn ihr eine wesentlich demokratische und autonome rechtliche Grundlage geschaffen worden ist. Denn es ist einmal nicht ausreichend, nur die rechtlich autonomen Bedingungen vorbereitet zu haben; vielmehr ist es ferner notwendig, daß die Voraussetzungen der Wirtschaft gesichert sein müssen, welche eine Mindestbasis zur Durchführung wirtschaftsrechtlicher Regeln darbieten.

Diese Feststellung sollte aber nicht als Ausrede dazu hingenommen werden, damit die Statuten der fundamentalen Institutionen einer pluralistischen Demokratie wie Zentralbank oder aber Universitäten, sowie das Funktionieren der Gerichte in ihren rückständigen Statuten, fern von jeglicher Autonomie behaftet, beibehalten werden, auch wenn sich die wirtschaftlichen Voraussetzungen auf ihren negativen Bahnen fortsetzen.

Die politische Macht in der Türkei, die in den wirtschaftlichen Fragen in Schwierigkeiten geraten ist, hat sich nicht gescheut, die Autonomie der Institutionen wie Zentralbank, die bei der Orientierung der Wirtschaft eine Rolle des erforderlichen Ventils übernehmen kann, bei jeder Gelegenheit Schritt für Schritt zu ersticken.

Bei gewissen westlichen Ländern sind Befugnisse und Verantwortung für die Währungspolitik im engeren Sinne als Teilgebiet der Wirtschaftspolitik, für welche die Regierung zuständig ist, auf die Zentralbank übertragen (so z. B. wie die Bundesbank BG Art. 12).

Rechtlich gesehen hat zwar auch in der Türkei die Zentralbank das ausschließliche Recht, Banknoten auszugeben, aber das sollte auch defacto unangetastet bleiben. Somit kann also die Zentralbank die Menge des umlaufenden Bargeldes bestimmen. Das dem Staat verbleibende Münzdruckrecht ist in dieser Hinsicht von keiner besonderen Bedeutung, weil Stückelung und Volumen der Prägung gesetzlich beschränkt sind. In dieser Hinsicht ist von besonderer Bedeutung, diese technisch - formelle Steuerung der Bargeldmenge durch die währungspolitische Kontrolle des Geldumlaufes realisieren zu können. Diese Notwendigkeit schließt auch ein, daß auch das Buchgeld der Banken unter der Kontrolle der Zentralbank stehen muß. Die fortgesetzte starke Zunahme des bargeldlosen Zahlungsverkehrs hat den Banken ermöglicht, ihre Kontokorrentkredite beträchtlich auszuweiten und so Buchgeld zu schaffen, dessen Volumen ungefähr das Doppelte des Bargeldumlaufes ausmacht.

2. Ziele der Zentralbanken

In den Zentralbankgesetzen werden in den meisten Fällen die Stabilisierung der Preise als Zielsetzung für eine Zentralbank angegeben.

Es werden allerdings bei den gewissen Ländern, darunter insbesondere bei den Entwicklungsländern als Ziele für die Zentralbank eine Unterscheidung gemacht:

- * konjunkturelle Ziele der kurz und mittelfristigen monetären Stabilisierung,

- * strategische oder Entwicklungsziele.

Die als 2. Punkt erwähnten Entwicklungsziele werden zwar im allgemeinen in den Gesetzen der Zentralbanken von Entwicklungsländern als Ziele erwähnt. Es können jedoch auch bei gewissen Industrieländern bestimmte Nuancen in dieser Beziehung bei der Formulierung der Ziele der Zentralbank festgestellt werden. An dieser Stelle wäre zu erwähnen "Federal Reserve Act" der Vereinigten Staaten. Der Gouverneursrat und das Federal Open Market-Committee wird in diesem Gesetz verpflichtet, "das langfristige Wachstum der Geld- und Kreditaggregate zu gewährleisten und es in Einklang mit dem langfristigen Potenzial der Wirtschaft zur Produktionssteigerung zu bringen, damit so die Erreichung der Ziele Vollbeschäftigung, Preisstabilität und ein niedriges Niveau der langfristigen Zinsen effektiv gefördert wird" (Abschnitt 5 A. 1). Das Gesetz enthält ferner die Forderung, daß der Gouverneursrat "zur Förderung der Zwecke des Full Employment and Balanced Growth Act von 1984" handeln soll.

Es sind ferner Bestimmungen in den Zentralbankgesetzen der Industrieländer zutreffen, wonach geldpolitische Maßnahmen einzusetzen sind, um grundlegende wirtschaftliche Ziele zu erreichen. So z. B. regeln die Bestimmungen der schwedischen Riksbank Förderungsprogramme für Sektoren mit volkswirtschaftlicher Priorität wie z. B. den Wohnungsbau, und zwar grundsätzlich über Mindestreservebestimmungen. So werden auch von der Bank von England, der als "Kurator des Finanzwesens" besondere Aufgaben auferlegt sind, gewisse Institutionen zum Zwecke der Förderung der Industrie geschaffen: So z. B. "Industrial and Commercial Finance Corporation", "Finance Corporation for industry" etc.

Auch die IWF hat in den Beratungen bei der Beschaffung neuer Zentralbanken für die Entwicklungsländer zwischen den 60er und 80er Jahren in den Gründungsgesetzen für die Zentralbanken bzw. in den Statuten von Zentralbanken und Währungsinstitutionen

besondere Betonung über die Entwicklungsfunktionen besondere Betonung über die Entwicklungsfunktion auferlegt. (1)

Im allgemeinen ist es jedoch festzuhalten, daß insbesondere in den Industrieländern die Hauptaufgabe der Zentralbank nämlich darin besteht, die zu einer Inflation in der Wirtschaft einwirkenden Maßnahmen der politischen Macht möglichst zu unterbinden, um für die Stabilität der Preise zu sorgen.

Von dieser eigentlichen Zielsetzung, die im Grunde genommen ähnlich sein sollte wie die in den europäischen Gemeinschaftsländern wurde in der Türkei in den letzten Jahrzehnten in der Richtung der Erweiterung der Interventionsmöglichkeiten immer mehr abgewichen und dadurch der politischen Macht die Möglichkeiten geschaffen, sich mehr in die Tätigkeiten der Zentralbank als Ausrede für die Strategie der Industrialisierung einzumischen und einzulenken versuchen.

In der Türkei besteht in diesem Zusammenhang für die Festlegung der Ziele der Wirtschaft eine besondere Organisation, d.h. die staatliche Planungsorganisation. Aus diesem Grund wäre durchaus zu verstehen, daß die Entwicklungsstrategien durch diese staatliche Planungsorganisation festgelegt und verfolgt werden. Dagegen müßte die Hauptaufgabe der Zentralbank darin liegen, die der Stabilität entgegengewirkenden Maßnahmen in der Wirtschaft zu unterbinden.

2.1. Ständige Zweckentfremdungen der Ziele der Zentralbank der Türkei

Es ist zwar evident, daß die Wachstumsziele und Konjunktur der Wirtschaft durch die Zentralbank in der Weise gelenkt werden, daß diese Lenkung mit den Zielen der Wirtschaftspolitik der politischen Macht zu vereinbaren ist. Man dürfte diese Vereinbarung nicht in der Weise auslegen, daß die politische Macht bei der Durchführung der Maßnahmen durch die Zentralbank Oberhand gewinnt. Zu diesem Zweck wurden verschiedene Änderungen in dem Gesetz während der letzten 10 Jahre unternommen:

* vor allem wurde die Aufzählung der Aufgaben der Zentralbank durch Änderungen ergänzt und hinzugefügt, daß der Zentralbank die Verpflichtung auferlegt wird, daß die "... zum Zwecke der Hilfeleistung des ökonomischen Wachstums". Monetäre- und Kreditpolitik so festgelegt wird, daß dabei Entwicklungspläne und jährliche Programme der staatlichen Planungsorganisation voll berücksichtigt werden" (TCMK. Art. 4/1 A),

(1) Chandavarkar, G. Anhand; Die Entwicklungsfunktion von Zentralbanken.. Zeitschrift 'Finanzierung und Entwicklung' 12/87, S. 34 ff.

* daß die Zentralbank verpflichtet ist, notwendige Maßnahmen zu treffen, um die Stabilität des Geldwertes in In- und Ausland in Zusammenarbeit mit der Regierung zu gewährleisten (TCMBK. Art. 4/1 B),

* der Zentralbank wird ferner mit einer Änderung auferlegt, daß sie die Bedingungen der Kredite in der Weise festlegt, daß dabei den wirtschaftlichen Zwecken und Zielen geholfen wird, und daß die Zentralbank verpflichtet ist, für die Tätigkeiten Kredite zu gewähren, die den nationalen wirtschaftlichen Bedarf und Notwendigkeiten entsprechenden Zwecken dienlich sind (TCMBK. Art. 40).

* daß die Zentralbank verpflichtet ist, bei der Krediteröffnung beim Schatzamt für die kurzfristigen Vorschüsse mit dem Finanzministerium gemeinsame Beschlüsse zu erfassen sind, und daß dabei "die Situation der Wirtschaft vor Augen gehalten wird" (TCMBK. Art. 50),

* es wurden ferner verschiedene Änderungen in der selben Richtung in dem Zentralbankgesetz vorgenommen, wonach bei Festlegung der Höchstgrenze der Kredite wirtschaftliche Ziele sowie nationale wirtschaftliche Währungsgrundsätze und auch der Kreditbedarf des Marktes vor Augen gehalten werden (vgl. TCMK. Art. 45, 46 48).

Das sind nämlich so viele Interventionsmöglichkeiten für die Regierung, daß während der Betätigung der Zentralbank ohnehin interveniert und die Lenkung der Zentralbank nach den Vorstellungen der Regierung gelenkt werden können. Die Nuancen und Änderungen wurden Zug um Zug bei den Gesetzänderungen immer neu verfaßt, damit die Einmischung in die Angelegenheiten der Zentralbank durch die politische Macht bei jedem Schritt erleichtert wird.

Es ist kaum in dem Gesetz der Zentralbank eines Industrielandes festzustellen, daß bei so vielen Gelegenheiten der politischen Macht die Einmischungsmöglichkeiten der Regierung bei der Arbeit der Zentralbank gewährt werden.

So z.B. besteht für die BRD die gesetzl. Aufgabe der Bundesbank in erster Linie darin, für die Stabilität des Geldwertes zu sorgen. Mit den ihr zustehenden monetärpolitischen Instrumenten, für deren Einsatz sie von Weisungen der Regierung vollkommen unabhängig ist, hat sie zu sorgen, eine inflatorische Entwicklung zu unterbinden. Gleichzeitig hat sie die Wirtschaftspolitik der Regierung zu unterstützen. Wenn sie aber in Konflikt mit ihrer Hauptaufgabe käme, so hätte sie dieser den Vorrang einzuräumen.

In dem internen Arbeitspapier der EG-Behörde über institutionelle Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion (einer künftigen Europäischen Zentralbank - Eurofed) wird als Ziel der "Eurofed" unter anderem "Geldwertstabilität", "angemessenes Wirtschaftswachstum" erwähnt. Diese Grundsätze sollen in den Text des Römischen Vertrages bis zur Regierungskonferenz im Dezember d. J. aufgenommen werden (FAZ, 21.5.1990).

Schon Walter Hallstein, der erste Präsident der EG-Kommission hatte geschrieben: "Stabilität des Geldwertes ist ein Wert von hohem Rang, ein fundamentales Gebot". In diesem Zusammenhang wird bemerkt, daß es der historischen Erfahrung entspricht, der Grad der Geldwertstabilität einer Währung positiv korreliert sei mit dem Grad der Autonomie der Notenbank vom politischen Prozeß (Neumann, Währungen im Wettbewerb, FAZ, 5.5.90).

In diesem Zusammenhang hatte zu einer gewissen Zeit der damalige Kanzler Schmidt in einem Parteikongreß gesagt: "Ich würde eine Preiserhöhung in Höhe um 5 % vorziehen, anstatt daß ich eine Arbeitslosigkeit von 5 % in Kauf nehme." Die Antwort des damaligen stellvertretenden Gouverneurs der Bundesbank lautete dagegen wie folgt: "Preisstabilität hat allem Vorrang, da steigende Preise Arbeitslosigkeit zur Folge haben."

3. Die Frage der Autonomie in den bestimmten EG-Ländern

Die Verwirklichung der (nicht nur de jure, sondern auch de facto) Autonomie der Bundesbank wird auch die geschichtliche Entwicklung und Erfahrung in Deutschland zurückgeführt: Es entstand nämlich insbesondere durch zwei Hyperinflationen in diesem Jahrhundert geprägte besondere Sensibilität gegen Geldentwertung, gepaart mit der Überzeugung, nur eine unabhängige Zentralbank könne Schutz gegen eine solche Wiederholung bieten.

Die Erfahrungen insbesondere der 70er Jahre hat schon gezeigt, daß es eine Illusion war, mit etwas mehr Inflation eine höhere Beschäftigung "erkaufen" zu können. Es hat sich erwiesen, daß durch Preisgabe der Stabilität des Geldwertes auf längere Sicht die wichtige Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren der Marktwirtschaft sehr viel einzubüßen hat.

Aufgrund der Mißerfolge inflatorischer Wachstumsrezepte und die neue Perspektive der Europäischen Währungsunion sind auch in Frankreich die Wünsche nach der Unabhängigkeit der ZB von der Regierung lauter geworden. Das Parlament hat in Frankreich die jährliche Wachstumsrate im Planifikationsgesetz beschlossen, während dieselbe jährliche Wachstumsrate auch in der Türkei durch den 5 jährigen Plan bzw. das jährliche "Programm" der Staatlichen Planungs-Organisation beschlossen wird.

Auch wenn die Gesetzgebung Italiens keinen ausdrücklichen Auftrag zur Wahrung der Geldwertstabilität kennt, liegt der Platz der italienischen ZB-Regelung in der Mitte zwischen Frankreich und England, wo die Noteninstitute dem Finanz- und Schatzamt unterstellt sind, und der autonomen Bundesbank. Man bestrebt auch in Italien für die Banco d' Italia eine verstärkte Emanzipation vom Schatzamt zu erreichen und die Preisstabilität als die oberste Zielsetzung anerkennen zu lassen. Italien's ZB ist schon bereits zu Beginn des Jahrzehnts von der Pflicht entbunden, automatisch sämtliche am Markt nicht placierten Staatstitel zu übernehmen.

Die Diskussion um ein Herauslösen der Notenbank in England aus dem politischen Prozeß ist auch in England aktuell, damit eine ausreichende Stabilität von Konjunktur und Preisentwicklung ermöglicht wird. Dabei wird von den Befürwortern einer unabhängigen Notenbank erwogen, daß entweder eine Veränderung des Statuts der Bank von England durch eine vollständige RePrivatisierung stattfindet oder aber die Regierung auf ihr Recht verzichtet, die Direktoren zu ernennen. (Die Bank of England war ja seit ihrer Gründung im Jahr 1694 bis zur Verstaatlichung (1946) ein privates Unternehmen, dessen Management vor allem den

Aktionären verantwortlich war.)

Für ein Land, wie die Türkei, das sich ja ständig für eine Vollmitgliedschaft in der EG bewirbt, hat es besondere Bedeutung, diese Entwicklungen der EG-Länder zu verfolgen.

Infolge der Ergebnisse einer Untersuchung in Bezug auf Autonomiegrad und Kompetenz der Zentralbank der Industrieländer von Alberto Alesina aus der Universität Harvard wird festgestellt, daß die Bundesbank und die Swiss National Bank an erster Stelle kommen. An zweiter Stelle der Unabhängigkeit stehen die US-Federal Reserve Bank und die Zentralbank von Japan. Als weitere folgen die Zentralbanken von England, Belgien und Italien.

Diese Forschung stellte ferner fest, daß zwischen der Inflationsrate und dem Autonomiegrad der Zentralbank eines Landes ein umgekehrtes Verhältnis besteht. Bei der Festlegung der Kompetenz werden die kurzfristigen Finanzierungsmöglichkeiten der Staatshaushaltsdefizite durch Zentralbanken sowie Emissionsbedingungen und auch der juristische Aufbau der Zentralbanken mitberücksichtigt.

Die Forschung war an einem Zeitpunkt gestartet, an dem die gewissen Politiker der USA Vorbereitungen trafen bzw. Gesetzentwürfe vorbereiteten, um die Befugnisse und Autonomie der Amerikanischen Zentralbank (FED) mehr einzuschränken.

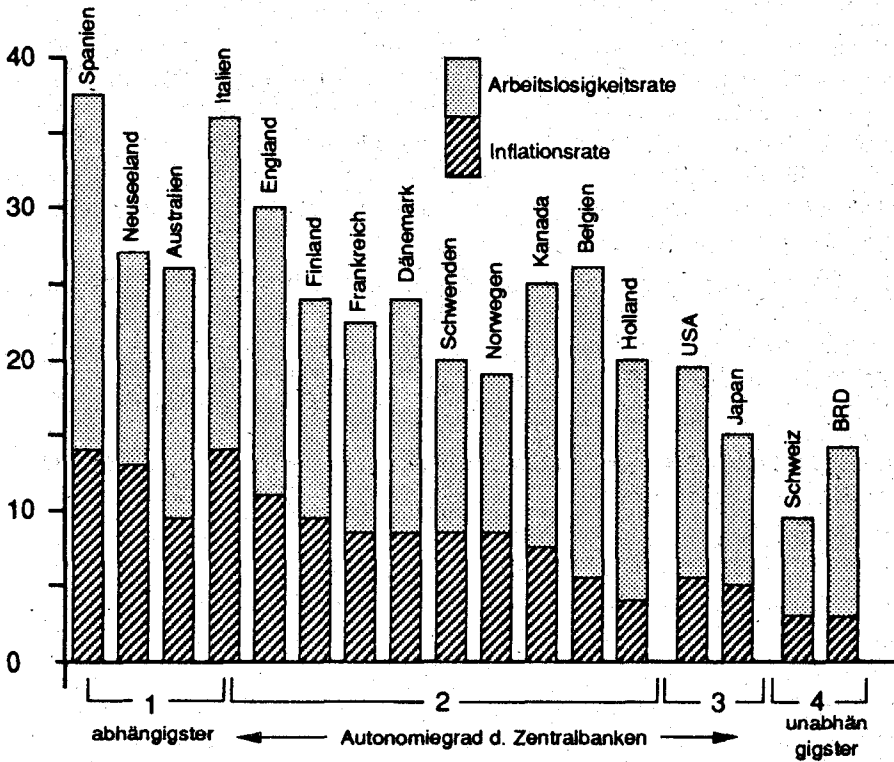
3.1. Zielsetzung und Autonomie für die zu gründende Europäische Zentralbank

Der Präsident der EG-Kommission Delors sagte damals hierzu: "Meiner Meinung nach wird man keine Fortschritte auf dem Wege zum geeinten Europa erzielen, wenn man sich das Stabilitätsziel nicht voll zu eigen macht, wie es in Deutschland konzipiert worden ist".

Auch nach den Vorschlägen der Delors-Kommission soll für das geplante Europäische Zentralbanksystem (EZBS) das Ziel der Preisstabilität Priorität haben. Dabei wird einer weiteren Regelung der künftigen Satzung des EZBS kein besonderes Gewicht beigemessen, wonach das EZBS "auf Gemeinschaftsebene von den zuständigen Instanzen beschlossene Wirtschaftspolitik unterstützen" soll, solange das Ziel der Preisstabilität den tatsächlichen Vorrang behält. Ferner wird in dem Bericht für das künftige EZBS eine uneingeschränkte Weisungsungebundenheit vorgesehen. Wenn einmal zwischen der ZB und der Regierung in Bezug auf die politische Grundorientierung umfassende Gemeinsamkeiten vorliegen, würde die Vorrangstellung gewisser wirtschaftlicher Ziele

keine Schwierigkeiten bereiten, wie es in der Bundesrepublik weitgehend der Fall ist. Damit die Geldwertstabilität der politischen Willensbildung des täglichen Lebens nicht den kurzfristigen Handlungszwängen der Regierenden geopfert wird, stellt die Unabhängigkeit der Zentralbank eine Gewähr dar.

Unabhängigkeits- und Kompetenzvergleich
zwischen den Zentralbanken (1973 - 86)



Der wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium der BRD hat einmal die Frage gestellt, welche Mindestanforderungen an eine Europäische Zentralbank sind, daß die Geldwertstabilität als oberste Ziel aufzuheben ist. Außerdem müsse die Europäische Zentralbank bei der Erfüllung dieser Aufgabe unabhängig von der Weisungen der Regierungen sowie sonstiger politischer Instanzen sein. Diese Autonomie sollte nämlich nicht nur institutionell und

auch personell abgesichert sein. Ferner sollte die Europäische Zentralbank den Mitgliedsländern oder auch der Europäischen Gemeinschaft keine Kredite gewähren, die in Höhe und Fristigkeit über genau festgelegte enge Grenzen hinausgehen.

Nach den ersten Vorbereitungen soll ferner das geldpolitische Instrumentarium der Europäischen Zentralbank so ausgestaltet sein, daß es eine effektive Steuerung der Geldmenge ohne Rückgriff quantitative Kontrollen ermöglicht. Das Instrumentarium müßte also dementsprechend sowohl Mittel der Zins-, als auch der Liquiditätspolitik innehaben, die für die Steuerung des europäischen Geldmarktes ausreichen. Zu diesem Zweck müßten also Rechte der Europäischen Zentralbank übertragen werden, die heute in der Händen der nationalen Regierungen oder der Zentralbanken liegen.

Im Falle der Gründung einer Europäischen Zentralbank wird betont, daß es ein schmerzlicher Verzicht für die Parlamente bedeuten würde, den Notenbanken die volle Souveränität über die heimische Geldpolitik zu übertragen, indem sie ihnen einen gesetzlich gesicherten Status der Unabhängigkeit gewähren. In diesem Zusammenhang stellen sich die folgenden Konstruktionselemente konstitutiv für eine autonome Zentralbank dar:

* Verbot jeglicher Staatsfinanzierung: Nicht nur die direkte Kreditvergabe an den Staat sondern auch eine "geräuschlose" Staatsfinanzierung großen Stils durch Aufkauf von Staatsschuld waren die wichtigsten Gründe aller großen Inflationen dieses Jahrhunderts.

Eine Offenmarktpolitik in Staatstiteln, also sogar durch die revolvierend angelegten Erwerbe von Schatzanweisungen und Anleihen kann eine Zentralbank in Defizitfinanzierungen verwickelt werden, wie es insbesondere in der Türkei sehr oft praktiziert wird. Deshalb wird geraten, daß die Vergabe der Kassenkredite der Zentralbank an den Staat und der Erwerb staatlicher Schuldtitel verboten werden oder sehr bechränkt bleiben werden (vgl. Neumann, Währungen im Wettbewerb, FAZ, 5.5.90).

Ferner werden weitere Konstruktionselemente wie folgt aufgezählt:

* Weisungsungebundenheit des Leitungsgremiums, Verzicht auf die Verpflichtung zur geldpolitischen Stützung der Regierungspolitik, Wechselkurssouveränität, unabhängige Stellung der Mitglieder des Leitungsgremiums.

Zu diesem Zweck werden für die Gründung einer infrage stehenden Währungsintegration Nah-, Zwischen- und Fernziele

festgelegt. Darunter wird u. a. verstanden, daß auch auf folgenden wirtschaftlichen Gebieten eine Abstimmung bzw. eine künftige Angleichung realisiert werden soll:

- * Abstimmung der nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitiken auf Gemeinschaftsebene bei Übertragung von Souveränitätsrechten (z. B. gemeinsam formulierte wirtschaftspolitische Ziele in Jahreswirtschaftsberichten, gemeinsame Festlegung der in einzelnen Mitgliedsländern einzuplanenden öffentlichen Defizite).

- * Abstimmung des Sozial- und Tarifsrechts, Mitbestimmung,

- * Abstimmung der nationalen Geldpolitiken auf Gemeinschaftsebene (z. B. gemeinsame Vorgabe von nationalen Geldmengenzielen).

4. Die im personellen Bereich liegenden Einflußmöglichkeiten des Staates auf die Zentralbank

Die im personellen Bereich liegenden Einflußmöglichkeiten des Staates auf die Zentralbank sind im Grunde genommen wesentlich größer als auf der funktionellen Ebene. Dies ist allein aus dem Grund festzustellen, daß wie bei den anderen westlichen Ländern auch in der Türkei für die Ernennung der Mitglieder des für die Politik der Zentralbank entscheidenden Gremiums, des Zentralbankrats die politischen Instanzen zuständig sind.

Um eine unabhängige Geldpolitik führen zu können, reicht nicht einmal ein Autonomiestatus für eine Zentralbank aus. Es müssen ferner den Mitgliedern des Leistungsgremiums der Zentralbank an politischer Unabhängigkeit und fachlicher Eignung nicht fehlen. Dabei ist die Frage persönlicher Unabhängigkeit wesentlich wichtiger.

Hierbei gewinnt die Amtszeit des Zentralbankers beim Leistungsgremium eine herausragende Bedeutung. Diese Zeit darf zunächst nicht kurz sein. Ferner muß eine Wiederbestellung ausgeschlossen sein. Das Interesse an einer Wiederbestellung bildet nämlich einen Ansatzpunkt für die persönliche Abhängigkeit. In diesem Sinne wird sogar eine Amtsdauer von acht Jahren für zu knapp bemessen betrachtet. Als geeigneter Zeitraum werden 15–20 Jahre in Verbindung mit einem Mindest- und Höchstalter bei der Ernennung, z. B. 25–55 Jahre vorgeschlagen(1).

Als Gegenmaßnahme gegen die Dominanz des staatlichen Einflusses im personellen Bereich werden zwar gesetzliche Vorschriften insbesondere in den westlichen Ländern vorgesehen, damit dieser Einfluß entscheidend verringert werden kann. Auch diese Vorschriften wurden in der Türkei wesentlich geschwächt und die Möglichkeiten des Einflusses des Staates auf dieser Ebene verstärkt:

a) Amtszeitregelung:

Nach den letzten Änderungen wird der Präsident der Zentralbank nur für 3 Jahre gewählt, während er noch vor der letzten Änderung für 4 Jahre berufen wurde. Das ist eine Regelung, die man in keinem westlichen Land treffen kann.

So z. B. werden der Präsident und der Vizepräsident sowie die weiteren Mitglieder des Direktoriums vom Bundespräsidenten auf

(1) [Neumann, Währungen im Wettbewerb, FAZ, 5.5.1990, S. 15; vgl. Pöhl, Grundzüge einer europäischen Geldordnung, DB, 4/16.1.1990, S.3].