

Ehrenberg, Herbert; Woll, Artur; Caesar, Rolf

**Article — Digitized Version**

## Wie unabhängig kann die Bundesbank sein?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Ehrenberg, Herbert; Woll, Artur; Caesar, Rolf (1988) : Wie unabhängig kann die Bundesbank sein?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 3, pp. 119-129

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136375>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Wie unabhängig kann die Bundesbank sein?

*Die geplante währungspolitische Integration in Europa und die jüngst entstandenen Unstimmigkeiten zwischen Bundesbank und Bundesregierung anlässlich der Etablierung eines deutsch-französischen Finanz- und Wirtschaftsrates lassen viele Kritiker einen Autonomieverlust der Bundesbank befürchten. Ist die Sonderstellung der Deutschen Bundesbank heute überhaupt noch zeitgemäß? Wo liegen die politischen und ökonomischen Grenzen ihrer Unabhängigkeit?*

Herbert Ehrenberg

## Autonom bis zum europäischen Ende?

Die Deutsche Bundesbank nimmt unter den Zentralnotenbanken der westlichen Welt – von vergleichbaren Instituten im Ostblock gar nicht zu reden – eine einsame autonome Position ein. Nirgendwo ist ein demokratischer Staat bereit, einem Gremium auf acht Jahre (mit traditionell abgesicherter Wiederwahl) bestellter Beamter eine so unabhängige und keinerlei parlamentarischen Kontrolle unterworfenen Entscheidungsgewalt einzuräumen. Bundesregierung und Landesregierungen wirken lediglich bei der Bestellung der Spitzenpositionen des Zentralbankrates mit – die Bundesregierung ernannt die Mitglieder des Bundesbankdirektoriums und den Präsidenten, die jeweilige Landesregierung den Präsidenten der Landeszentralbank. Direktorium und Landeszentralbankpräsidenten bilden das oberste Entscheidungsgremium Zentralbankrat.

Das Bundesbankgesetz von 1957

gibt im § 3 der Deutschen Bundesbank die Aufgabe, „die Währung zu sichern“. Im § 12 wird dann vorgeschrieben, daß die Bundesbank die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen habe. In der Praxis der Bundesbankpolitik wurde aus dieser Reihenfolge eine Rangfolge: Dem sehr eng definierten Auftrag „die Währung zu sichern“ wurden alle anderen Aufgaben untergeordnet.

Die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung ist aber nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz gleichmäßig auf die Ziele

- Stabilität des Preisniveaus,
- hoher Beschäftigungsstand und
- außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei
- stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum

auszurichten. § 12 des Bundesbankgesetzes müßte darum auch

die Bundesbank auf diese vier Ziele verpflichten – der Zentralbankrat war selten dieser Meinung. Eine Konfliktlösung bei grundlegenden Meinungsverschiedenheiten über den Kurs der Wirtschafts- und Finanzpolitik sieht das Bundesbankgesetz nicht vor. Im Zweifel entscheidet der Zentralbankrat nach eigenem Ermessen, die Bundesregierung hat lediglich ein Anhörungsrecht, das Parlament überhaupt keinen Zugang und keine Kontrolle über die autonomen Entscheidungen dieses hohen Beamtengremiums.

### Weitgehende Kompetenzdelegation

Nun werden im Bundesbankdirektorium und im Zentralbankrat keine Belanglosigkeiten entschieden. Das Instrumentarium der Deutschen Bundesbank zur Verknappung und Verteuerung bzw. zur Erweiterung und Verbilligung der Geldmenge und ihrer Zinskonditio-

nen ist groß; bei flexiblen Wechselkursen und großen Devisenbeständen sind auch die Möglichkeiten, die Devisenbörsen (und damit indirekt die Aktienbörsen) zu beeinflussen, weitaus größer als die Steuerungsmöglichkeiten des Bundesfinanzministers – der ohne Zustimmung des Haushaltsausschusses nur sehr wenig kann.

Keine Regierung in den westlichen Demokratien hält eine so weitgehende Delegation der geld- und wirtschaftspolitischen Kompetenzen für vernünftig, erst recht gibt es nirgendwo ein selbstbewußtes Parlament, das einem nicht parlamentarisch kontrollierten Gremium so weitgehende Befugnisse einräumt. In den Vereinigten Staaten von Amerika, in Großbritannien und erst recht in Frankreich gilt die Sonderstellung der Deutschen Bundesbank als ein demokratisches Kuriosum – gleichzeitig als der gewichtigste Prellbock auf dem Weg zu einer funktionierenden europäischen Währungseinheit.

Entsprechend ihrer Machtfülle wacht die Deutsche Bundesbank eifersüchtig über ihre Autonomie, und sie wird von einer stabilitätsfixierten Öffentlichkeit kräftig dabei unterstützt. Das zeigte sich vor kurzem in der so großen Resonanz, mit der die Bedenken des Bundesbankpräsidenten gegenüber der Erweiterung des deutsch-französischen Vertrages in bezug auf die Abstimmungen der Wirtschafts- und Finanzpolitik öffentlich begleitet wurden.

### Kollektive Verdrängungen

Der hohe Rang des Stabilitätszieles in der deutschen Wirtschaftspolitik und das so überaus große Vertrauen der Deutschen zu den Bundesbankbeamten wird gewöhnlich mit den leidvollen deutschen Erfahrungen mit zwei Inflationen innerhalb einer Generation erklärt. Bei

diesen Erklärungen wird freilich ignoriert, daß andere Völker nicht größere, aber oft viel länger andauernde Inflationserfahrungen erlitten haben, ohne ihr Vertrauen von der Politik zu den Beamten zu verlagern. Wahrscheinlich liegen diesem Verlagerungsprozeß zwei kollektive Verdrängungen zugrunde:

- Bei aller Furcht vor den verheerenden Folgen der offenen Inflation 1922/23 und der zurückgestauten Inflation während des 1. Weltkrieges und in den ersten drei Nachkriegsjahren wird ignoriert, daß die Folgen der durch wirtschafts- und finanzpolitisches Fehlverhalten verschärften Depression 1929 unendlich größer waren;
- bei der Verdrängung der Folgen der Großen Depression wird zusätzlich ignoriert, daß die Inflation von 1923 mit und von einer unabhängigen Reichsbank veranstaltet wurde. (Doch die Tatsache, daß die bunten Zettel mit der Aufschrift „eine Billion Reichsmark“ von einer

völlig unabhängigen Reichsbank gedruckt wurden, hat das Vertrauen in die ebenso unabhängige Bundesbank nie berührt.)

### Grobe Fehleinschätzungen

So grobe und folgenschwere Fehleinschätzungen wie der Reichsbank 1923 und 1929 sind der Deutschen Bundesbank nicht unterlaufen, gegenwärtig wird dort im Gegenteil ein besseres ökonomisches Beurteilungsvermögen bewiesen als bei der Bundesregierung. Doch der gegenwärtig in Frankfurt versammelte höhere Sachverstand gegenüber dem in Bonn ist eine Momentaufnahme: Es gab auch eine Reihe grober Fehleinschätzungen und entsprechender geld- und währungspolitischer Entscheidungen mit schwerwiegenden politischen und sozialen Folgen.

Hierfür sollen drei Beispiele aufgezeigt werden:

Erstens: 1960 wurden in dem berühmten/berühmten Blessing-Gutachten mit der ganzen Autorität der Bundesbank „die von der konjunkturellen Übernachfrage und den massiven Lohnforderungen auf die künftige Preisentwicklung“ zu erwartenden Gefahren beschworen und anschließend gefordert, den Lohnanstieg auf vier Prozent zu begrenzen. Die reale wirtschaftliche Entwicklung brachte dann 1960 einen Anstieg des Bruttosozialprodukts um nominal 11,7 und real 9,0% bei einer Steigerung der Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen um 10,9 und aus unselbständiger Arbeit um 10,6%, was einen Rückgang der Lohnquote von 60,9 auf 60,4% ergab. Wie hätte diese Entwicklung ausgesehen, wenn sich Blessings „vier Prozent“ durchgesetzt hätten?

Zweitens: Im Frühjahr 1966 diagnostizierten die Konjunkturforschungsinstitute übereinstimmend

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Dr. Herbert Ehrenberg, 61, Bundesminister a. D., ist Mitglied der SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages.*

*Prof. Dr. Artur Woll, 64, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Gesamthochschule Siegen.*

*Prof. Dr. Rolf Caesar, 44, lehrt Volkswirtschaftspolitik und Finanzwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum.*

eindeutige Anzeichen für eine konjunkturelle Abschwächung. Aber die Bundesbank nahm weder die Konjunkturindikatoren noch die warnenden Stimmen der professionellen Konjunkturbeobachter zur Kenntnis; sie verschärfte noch den schon strammen Restriktionskurs und gab im Spätsommer 1966 – als nicht mehr Frühindikatoren den Umschwung signalisierten, sondern steigende Arbeitslosenziffern den Abschwung dokumentierten – folgendes Urteil ab: „Die Gesamtnachfrage muß noch mehr als bisher dem verfügbaren Güterangebot angepaßt werden, damit ein hinreichend stabiles Preisniveau und der Ausgleich der Leistungsbilanz mit dem Ausland gesichert werden können.“<sup>1</sup> „Diese Diagnose“ – schrieb der Bonner Korrespondent der angesehenen ökonomischen Zeitschrift „Der Volkswirt“ Karl Otto Pöhl 1967 – „war falsch“<sup>2</sup>.

Die nach den Erfahrungen seit 1981 „harmlos“ erscheinende, aber damals als katastrophal empfundene „hausgemachte Rezession“ 1966/67 wurde vorwiegend durch die restriktive Bundesbankpolitik hervorgerufen. Diese erste Unterbrechung des bundesdeutschen Wachstums und die Hilflosigkeit des damals amtierenden zweiten Kabinetts Erhards führten zum Sturz des Bundeskanzlers Erhard und zur Bildung der Großen Koalition, deren drei Jahre zur fruchtbarsten Periode der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik in der Bundesrepublik wurden. Aber die ökonomische Zufriedenheit mit dieser Wahlperiode darf nicht demokratisch-parlamentarische Bedenken darüber zudecken, daß Hauptverursacher eines so drastischen Regierungswechsels ein Gremium unabhängiger Beamter war.

Drittens: Auf den weltweiten Ölchock von 1973/74 wurde in den europäischen Staaten recht unter-

schiedlich reagiert: In der Bundesrepublik, Österreich und Schweden z.B. gab es Versuche, mit antizyklischer Finanz- und Wirtschaftspolitik und/oder differenzierter Arbeitsmarktpolitik die rezessive Entwicklung zu bekämpfen und die Arbeitslosigkeit einzugrenzen. Diese Ziele sind in Schweden und Österreich voll, in der Bundesrepublik – trotz glänzender Einzelbeispiele, wie dem erfolgreichen 16-Mrd.-DM-Zukunftsinvestitionsprogramm – nur teilweise erreicht worden. Fritz W. Scharpf führt in seiner fundierten Untersuchung der Krisenbewältigungsstrategien von 1974 bis 1982 die begrenzteren Erfolge in der Bundesrepublik vor allem auf mangelnde Übereinstimmung zwischen der Finanz- und Wirtschaftspolitik und der Geldpolitik zurück. Bei mehr Übereinstimmung zwischen der Finanz- und Wirtschaftspolitik und der Bundesbankpolitik hätte das nachstehende Urteil von Scharpf auch für die Bundesrepublik gelten können: „Österreich und Schweden haben gezeigt, daß Massenarbeitslosigkeit in Westeuropa auch in der weltweiten Krise kein für die nationale Politik unabwendbares Schicksal war.“<sup>3</sup>

#### Fehlender Konfliktlösungsmechanismus

Drei Beispiele grober Fehleinschätzungen und schwerer politischer Folgen durch restriktive Geldpolitik zum falschen Zeitpunkt. Seit 1982 gibt es so weitgehend andere Einschätzungen zwischen Bundesregierung und Bundesbank nicht – aber nur deshalb, weil die Bundesregierung in den achtziger Jahren das Vollbeschäftigungsziel des Sta-

<sup>1</sup> Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, August 1966, S. 3.

<sup>2</sup> Karl Otto Pöhl: Anatomie einer Rezession, in: Der Volkswirt, Nr. 35/67, S. 1893.

<sup>3</sup> Fritz W. Scharpf: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Campus, Frankfurt 1987, S. 205.

bilitäts- und Wachstumsgesetzes schlicht mißachtet. Die Bundesbank kann hier sogar als progressiver angesehen werden.

Zeitlich bedingte Übereinstimmung zwischen Bundesregierung und Bundesbank löst nicht das Problem, daß weder Parlament noch Regierung eine Möglichkeit haben, die im Bundesbankgesetz vorgesehene Unterstützung der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung von der Bundesbank im Ernstfall zu erzwingen. Ein Konfliktlösungsmechanismus ist nicht vorhanden, und das so überaus große öffentliche Ansehen der Bundesbank macht Regierung und Parlament konflikt-scheu.

So konnte die Bundesbank auch 1985 den wissenschaftlich gut begründeten Vorschlag einer zinslosen Notenbankfinanzierung öffentlicher Investitionen in Zeiten schwacher Konjunktur durch den Hamburger Bürgermeister Klaus von Dohnanyi schlicht ignorieren. Es gibt auch keine Kritik an der Reduzierung der Bundesbankgewinne durch wechselkursbestimmte Wertberichtigungen bei den Devisenvorräten, während gleichzeitig die Goldbestände mit dem (vorsintflutlichen) Einstandspreis von vor drei Jahrzehnten bilanziert werden. – Verkürzungen der Finanzierungsmöglichkeiten unserer Infrastruktur ohne ökonomische Legitimation und politische Willensbildung.

Wer es mit der europäischen Integration ernst meint, wird das Tabu der Bundesbankautonomie berühren müssen. Nicht im Sinne einer „politischen Unterwerfung“ der Zentralnotenbank, aber in Richtung einer ausgewogenen Balance zwischen den Währungshütern und den auf Vollbeschäftigung und Stabilität zugleich verpflichteten, parlamentarisch kontrollierten Regierungen.

Artur Woll

## Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank muß gesichert werden!

Am 1. August letzten Jahres beging die Deutsche Bundesbank ihren 30. Geburtstag. Bei dieser Gelegenheit erhielt sie viel Lob für ihre Geldpolitik, die im internationalen Vergleich als vorbildlich gilt. Das traf schon auf ihre Vorgängerin zu, die Bank deutscher Länder. Denn zu keiner Zeit seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland hat es zweistellige Inflationsraten gegeben, die mittelfristig – mit Ausnahme der siebziger Jahre – stets unter 3% lagen – Werte, von denen andere Länder nur träumen können und die nur noch in der Schweiz erzielt worden sind. Kenner der Geldpolitik sind einig in der Meinung, eine wesentliche Voraussetzung dieses Erfolges sei die Unabhängigkeit der Bundesbank von der Bundesregierung gewesen.

Diese Unabhängigkeit ist unerwartet ins Gerede gekommen, weil eine deutsch-französische Abmachung die Beteiligung der Bundesbank an einem gemeinsamen Finanz- und Wirtschaftsrat vorsieht. Die Umstände des Verfahrens, die zu einer Kontroverse zwischen Bundesbank und Bundesregierung geführt haben, mögen dahingestellt bleiben. Dieser Vorfall sei jedoch Anlaß, auf eine Entwicklung hinzuweisen, die von der Öffentlichkeit kaum bemerkt worden ist: auf die zunehmende Diskrepanz zwischen dem Willen des Gesetzgebers und der Realität. Die geldpolitische Praxis hat sich vom Geist des Bundesbankgesetzes mehr und mehr entfernt. Die folgenden Überlegungen sind auf binnenwirtschaftliche Aspekte des Problems beschränkt,

lassen also die außenwirtschaftliche Absicherung der Geldpolitik außer Betracht.

Die Unabhängigkeit der Bundesbank ist in § 12 des Bundesbankgesetzes verankert, der nur aus zwei Sätzen besteht: „Die Deutsche Bundesbank ist verpflichtet, unter Wahrung ihrer Aufgabe die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen. Sie ist bei der Ausübung der Befugnisse, die ihr nach diesem Gesetz zustehen, von Weisungen der Bundesregierung unabhängig.“ Die im ersten Satz erwähnte Aufgabe der Bundesbank ist in § 3 des Gesetzes beschrieben: die „Währung zu sichern“, also einen Währungsverfall zu verhindern.

Diese Vorschriften sind von seltenen und gewollter Klarheit: Primäre Aufgabe der Bundesbank ist, die Menschen unseres Landes vor einer erneuten Inflation zu bewahren. Erst wenn sie diese Aufgabe erfüllt hat, muß sie die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung unterstützen. Die Inflationen in Deutschland, die im Gefolge der beiden Weltkriege auftraten, führten insbesondere zu einer Verarmung breiter Bevölkerungsschichten. Möglich waren diese Inflationen nur, weil die Regierungen die Notenbank anweisen konnten, Geld in beliebiger Menge in Umlauf zu setzen. Der Gesetzgeber zog deshalb den Schluß, daß eine Regierung keinen Einfluß auf die Geldproduktion haben darf.

Dieser Wille des Gesetzgebers, der unbestreitbar Ausdruck eines dringenden Anliegens der Bevölkerung ist, durchzieht das ganze Bun-

desbankgesetz. Die Unabhängigkeit von der Regierung ist funktionell und personell im Detail ausgestaltet worden. Darüber hinaus wurden auch Art und Umfang der Geschäfte zwischen Bundesbank und öffentlichen Verwaltungen abschließend festgelegt (§ 20), eine Finanzierung von Haushaltsdefiziten durch Zentralbankkredite – traditionelle Quelle der Inflation – ausgeschlossen. Bei der Gewinnverteilung sollte nur ein verbleibender Restbetrag an den Bund abgeführt werden (§ 27). Frankfurt ist als Sitz der Bundesbank bestimmt worden, um eine räumliche Nähe zur Bundesregierung zu vermeiden (§ 2) – eine Bestimmung, die symptomatisch für die Absicht des Gesetzgebers ist.

### Konflikte und notwendige Konsequenzen

In einem wichtigen Punkt jedoch ging der Bundesbankgesetzgeber von einer Erwartung aus, die sich als unrichtig und folgenscher erwies: Er glaubte, Konflikte zwischen der Bundesregierung und Bundesbank würden selten sein und – falls sie aufträten – sich einvernehmlich lösen lassen. Bewußt hat er deshalb keine gesetzlichen Vorkehrungen für einen Konfliktfall getroffen. Als ultima ratio verbleibe eine Gesetzesänderung, also eine Entscheidung des Parlaments.

Tatsächlich hat es immer wieder Auseinandersetzungen zwischen Bundesregierung und Bundesbank gegeben. Schon die Bank deutscher Länder wurde von Konrad Adenauer im Mai 1956 öffentlich

scharf angegriffen. Eine Monate währende Debatte gab es vor der DM-Aufwertung im März 1961, die von Ludwig Erhard gewollt, von Karl Blessing bekämpft wurde. Ähnliches spielte sich zu Zeiten der sozial-liberalen Koalition ab. Eine Novellierung des Bundesbankgesetzes im Jahr 1973, die eine Einschränkung der Unabhängigkeit mit sich gebracht hätte, scheiterte vor allem am kleineren Koalitionspartner und den Reaktionen in der Öffentlichkeit. Im Jahr 1982 – in der Schlußphase der sozial-liberalen Bundesregierung – wurde die Bundesbank von der größten Regierungspartei heftig attackiert. So verglich man die Politik der Bundesbank mit den Notverordnungen des Reichskanzlers Heinrich Brüning im Jahr 1932, die zu den Irrtümern der deutschen Wirtschaftsgeschichte gehörten. Durch den Regierungswechsel sind Spekulationen gegenstandslos geworden, was aus der Unabhängigkeit der Bundesbank geworden wäre. Die deutsch-französischen Abmachungen zeigen, daß diese nicht länger als ungefährdet und selbstverständlich angesehen werden kann.

Die Rolle des Gesetzgebers war anders, als es sich die Väter des Bundesbankgesetzes vorgestellt hatten. Der Bundesbank wurde gelegentlich bedeutet, daß man das Gesetz zu ihren Ungunsten ändern könne. Tatsächlich ist eine Beseitigung der Unabhängigkeit eine gesetzestechnische Kleinigkeit. Durch die bloße Streichung der beiden ersten Buchstaben des Wortes „unabhängig“ in § 12, Satz 2, würde aus der Bundesbank eine von Weisungen der Bundesregierung abhängige Behörde. Das Bundesbankgesetz ist ein einfaches, nicht zustimmungsbedürftiges Gesetz. Eine einfache Mehrheit im Bundestag könnte es ändern, auch gegen eine Mehrheit im Bundesrat. Die gele-

gentlich geäußerte, auch vom gegenwärtigen Bundesbankpräsidenten vertretene Meinung, die Unabhängigkeit der Bundesbank habe Verfassungsrang, ist angesichts der insoweit klaren Rechtslage und der herrschenden Lehre nicht zu halten.

Bisher konnte bei der Unabhängigkeit vor allem auf die Öffentlichkeit gesetzt werden. Da jedoch der Teil der Bevölkerung, der die Folgen einer Inflation selbst erfahren hat, immer kleiner wird, verliert dieser Schutz zunehmend an Bedeutung. Deshalb sollte die Hürde für den Gesetzgeber erhöht werden, etwa durch die Verankerung der Unabhängigkeit im Grundgesetz. Dies läßt sich nur realisieren, wenn gegenwärtig noch eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag zur Unabhängigkeit stünde. Es wäre ein großes Versäumnis der herrschenden Bundesregierung, wenn sie die Lösung dieses Problems nicht bald in Angriff nähme.

### **Parteilpolitische Durchdringung**

Soweit es Angriffe auf die Unabhängigkeit der Bundesbank gegeben hat, ist bisher der Erfolg ausgeblieben und die Stellung der Bundesbank eher gestärkt worden. Erfolgreich war dagegen die parteipolitische Durchdringung des wichtigsten Leitungsorgans der Bundesbank, des Zentralbankrates. Die Eroberung von staatlichen Organen und Einrichtungen durch politische Parteien beschränkt sich nicht auf die Notenbank. Denselben Angriff waren unter anderem das Verfassungsgericht und andere hohe Gerichte, die Rundfunkanstalten sowie die Universitäten einiger Bundesländer ausgesetzt. Das Verfahren zur parteipolitischen Durchdringung ist ein Lehrstück „politischer Ökonomie“, die man unseren Studenten beibringen muß, will man sie nicht realitätsfern ausbilden.

Der Gesetzgeber hat durchaus

gesehen, daß die Unabhängigkeit der Bundesbank personell unterlaufen werden kann und deshalb bestimmt: Es müssen erstens die Mitglieder des Zentralbankrates eine „besondere fachliche Eignung“ besitzen und zweitens bei ihrer Bestellung mehrere staatliche Stellen mitwirken. Das Vertrauen des Gesetzgebers, auf diese Weise würden nicht qualifizierte Kandidaten ausgeschieden, hat sich auch hier als Illusion erwiesen. Gesetzliche Schwächen sind eine fehlende Konkretisierung der „besonderen fachlichen Eignung“ – womit Regierungen und Parteien großen Ermessensspielraum erhalten – und die Befristung der Bestellung auf längstens acht Jahre mit der Möglichkeit der Wiederbestellung.

Die parteipolitische Durchdringung ist frühzeitig bei den Landeszentralbankpräsidenten in Gang gekommen, einer Gruppe im Zentralbankrat neben den Mitgliedern des Direktoriums. Der in den fünfziger und sechziger Jahren parteipolitisch nicht angegriffene Block des Direktoriums ist dann von der sozial-liberalen Koalition mit ihren Parteigängern durchsetzt worden. Seitdem werden Präsidenten, Vizepräsidenten und weitere Mitglieder des Direktoriums auch nach Parteibüchern oder -sympathien berufen. Gelegentliche Ausnahmen – wie die Wiederbestellung des gegenwärtigen Bundesbankpräsidenten – erregen öffentliches Aufsehen. Über Bedenken im Anhörungsverfahren gegen die gesetzlich vorgeschriebene „besondere fachliche Eignung“ hat man sich stets hinweggesetzt. So ist der Zentralbankrat gegenwärtig ein ziemlich getreues Abbild der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in Bund und Ländern.

Über einen Aspekt der parteipolitischen Durchdringung scheint es ein Tabu zu geben: die Pfründenwirtschaft. Mit dem Zugriff auf den

Zentralbankrat erhalten die politischen Parteien die Möglichkeit, Gesinnungsgenossen ausgezeichnet zu versorgen. Denn die Mitglieder des Zentralbankrates gehören zu den Spitzenverdienern im öffentlichen Dienst. In diesem gilt das Prinzip der „gläsernen Kassen“. Jeder Steuer- und Gebührenzahler kann sich über die Bezüge der öffentlich Bediensteten informieren, für die er aufzukommen hat. Von diesem Prinzip gibt es zwei bemerkenswerte Ausnahmen: die Rundfunkanstalten und die Leitungsorgane der Bundesbank. Über die ersteren fördern die Landesrechnungshöfe neuerdings höchst Erstaunliches ans Tageslicht, über die letzteren kann man unverändert nur spekulieren. Aus dürftigen Angaben im Geschäftsbericht läßt sich schließen, daß die Präsidenten und Vizepräsidenten der Bundesbank nicht schlechter, wahrscheinlich besser bezahlt werden als die höchsten Repräsentanten des Staates. Jedenfalls sind Posten im Zentralbankrat für Parlamentarier, politische Beamte, Professoren und Journalisten – frühere Tätigkeiten der jetzigen Zentralbankratsmitglieder – finanziell überaus attraktiv.

Häufig wird argumentiert – vor al-

lem von den Nutznießern dieses Verfahrens –, eine parteipolitische Auswahl der Zentralbankratsmitglieder habe die Unabhängigkeit der Bundesbank nicht beeinträchtigt. Ein Gegengewicht sei die „Assimilationskraft“ des „Apparats“, der zu einer „faktischen Parteilosigkeit“ führe. Ein solches Argument hätte mehr Gewicht, gäbe es nicht die Wiederbestellung. Wirkliche Unabhängigkeit ist vor allem dann zu erwarten, wenn die wirtschaftliche Existenz des Berufenen durch die entsendende Regierung oder Partei nicht mehr tangiert werden kann. Dies zeigen einschlägige Untersuchungen, wie die Habilitationschrift des früheren Bundespräsidenten Carstens über das amerikanische Verfassungsgericht. Das Institut der Wiederbestellung untergräbt die Unabhängigkeit nur dann nicht, wenn die „besondere fachliche Eignung“ tatsächlich vorhanden ist. Doch genau dies trifft nicht zu, wenn hochqualifizierten Bundesbankbeamten durch die neuerliche Bestellungspraxis der Aufstieg zur Spitze völlig verbaut und generell auf parteipolitisch ausgewählte Externe zurückgegriffen wird, die die Bundesbank mit der Bestellung zum ersten Mal von innen sehen.

### **Notwendige Gesetzesänderungen**

Nach solchen Erfahrungen ist zweierlei angezeigt: Erstens sollte die Wiederbestellung beseitigt und als Ausgleich dafür die Amtsdauer auf etwa die doppelte Zeit verlängert werden. Die Altersgrenze könnte – wie in einigen anderen Ländern, z.B. in der Schweiz – entfallen. Eher scheint es zweckmäßig, wie etwa beim Bundespräsidenten, ein Mindestalter im Zeitpunkt der Ernennung vorzusehen. Zweitens sollte die „besondere fachliche Eignung“ gesetzlich konkretisiert werden. Zu denken wäre an die folgende oder eine ähnliche Formulierung: „Eine besondere fachliche Eignung liegt vor allem bei langjähriger Tätigkeit in einer Notenbank oder in der Geld- und Kreditwirtschaft vor. Dem Zentralbankrat dürfen nicht mehr als ein Viertel Mitglieder mit fachlichen Voraussetzungen anderer Art angehören.“ Mit einigen maßvollen Gesetzesänderungen, zu denen – neben den hier angezeigten – auch die Beseitigung der Gewinnabführung in Milliardenhöhe gehören sollte, wäre gewährleistet, daß die Bundesbank auch künftig eine inflationäre Entwicklung sicher vermeiden kann.

Rolf Caesar

## **Bundesbank-Autonomie: Internationale Bedrohungen?**

**D**ie Deutsche Bundesbank ist ins Gerede gekommen, wobei internationale Einflüsse eine entscheidende Rolle spielen. So sind insbesondere internationale Verpflichtungen dafür verantwortlich gemacht worden, daß es der Bundesbank seit mehr als zwei Jahren nicht mehr gelungen ist, ihre Geld-

mengenziele einzuhalten. Gerüchte über nachhaltige Zwigigkeiten im Zentralbankrat, die sich an der Frage der starken außenwirtschaftlichen Orientierung der Bundesbank entzündet haben, machen die Runde. Vor allem aber heißt es, die viel gerühmte „Unabhängigkeit“ der Bundesbank gerate neuerdings von

der internationalen Flanke her ernsthaft in Gefahr.

Anlaß zu solchen Befürchtungen geben einmal wachsende politische Pressionen aus dem Ausland, wie sie sich in den Attacken der jüngeren Zeit insbesondere von amerikanischer, aber auch von französischer Seite gegen die Politik der

Bundesbank artikuliert haben; zum anderen häufen sich die ausländischen Vorwürfe, die Bundesbank blockiere jeden Fortschritt in Richtung auf eine europäische Währungsunion und eine Europäische Zentralbank aus übertriebener Angst um ihre „unabhängige“ Stellung; schließlich werden auch die jüngsten Vorstöße im politischen Raum, die deutschen Geldpolitiker im Rahmen eines gemeinsamen „Wirtschaftsrates“ mit den Franzosen einer dauernden Verpflichtung zur „Abstimmung“ zu unterwerfen, als ein Anschlag auf die Position der Bundesbank interpretiert. All dieses ist Anlaß genug, die Frage nach internationalen Gefährdungen der „Unabhängigkeit“ bzw. „Autonomie“ der Bundesbank – allgemeiner ausgedrückt: nach internationalen Restriktionen für den Handlungsspielraum der Bundesbank – ernst zu nehmen und nüchtern zu prüfen.

Die einschlägigen Diskussionen leiden jedoch allzu oft unter der Tatsache, daß dabei über sehr unterschiedliche Probleme gesprochen wird. So wird von Gefahren für eine eigenständige Geldpolitik der Bundesbank im weitesten Sinne bereits gesprochen, wenn binnen- oder außenwirtschaftliche Einflüsse die Effizienz der deutschen Geldpolitik unterlaufen; in diesem Sinne geht es also um solche Restriktionen des notenbankpolitischen Handlungsspielraums, die auf der Ebene der ökonomischen Wirkungen angesiedelt sind. Im engeren Sinne konzentrieren sich die Sorgen um die „Unabhängigkeit“ der Bundesbank demgegenüber auf eine mögliche unmittelbare Einschränkung des Entscheidungsspielraums von Bundesbankgremien („funktionelle“ Komponente) oder aber auf indirekte politische Beeinflussungsmöglichkeiten über personelle Kanäle („personelle“ Komponente). Kompliziert wird die Debatte

schließlich dadurch, daß teilweise auf die juristische Situation, teils aber auch auf die faktischen Aspekte dieser oder jener Art von Beschränkungen des Handlungsspielraums abgestellt wird.

Was zunächst die ökonomischen Restriktionen betrifft, so ist es eine banale Feststellung, daß die Effizienz jeder Geldpolitik – im Sinne einer möglichst exakten und nebenwirkungsfreien Erreichung der geldpolitischen Ziele – durch eine Vielzahl von Faktoren eingeschränkt werden kann. Diese reichen von Umfang und Ausgestaltung des notenbankpolitischen Instrumentariums über das Verhalten der Adressaten der Notenbankpolitik und eventuell konterkarierende Verhaltensweisen anderer wirtschaftspolitischer Akteure (Träger der Finanzpolitik und Lohnpolitik) bis hin zu allen denkbaren juristischen und faktischen Rahmenbedingungen für die Geldpolitik.

### Ökonomische Restriktionen

Außenwirtschaftlichen Determinanten kommt dabei im deutschen Falle traditionell bereits deswegen besonderes Gewicht zu, weil die deutsche Volkswirtschaft einen außergewöhnlich hohen Verflechtungsgrad mit dem Ausland aufweist und insofern von internationalen Entwicklungen „abhängig“ ist. Das hat es mit sich gebracht, daß auch die deutsche Geldpolitik seit jeher in mehr oder minder starkem Maße geglaubt hat, auf die außenwirtschaftlichen Wirkungen ihrer Maßnahmen „Rücksicht“ nehmen zu müssen. Welche außenwirtschaftlichen Instrumentalziele dabei im Vordergrund stehen, ist in erster Linie eine Frage des jeweils vorherrschenden Wechselkurssystems: Bei festen Wechselkursen – wie im System von Bretton Woods bis 1973 oder wie in der Euro-Schlange und im EWS seit 1972/

1979 – ging bzw. geht es primär um potentiell störende Zahlungsbilanzeffekte, die eine rein binnenwirtschaftlich orientierte Geldpolitik problematisch erscheinen lassen können. Bei flexiblen Wechselkursen – wie seit 1973 gegenüber dem US-Dollar und den Nicht-EWS-Währungen innerhalb der EG – sind es vor allem als unerwünscht eingestufte Wechselkurseffekte, die ein Abweichen der Geldpolitik von dem nach binnenwirtschaftlichen Kriterien optimalen Kurs nahelegen können. Unter Umständen sind die verantwortlichen Geldpolitiker in solchen Fällen bereit, eine Verringerung der Schwankungsmöglichkeit für die Wechselkurse auf mehr oder minder informeller Basis – wie z. B. im „Louvre-Accord“ – vorzunehmen und damit ihren eigenen geldpolitischen Handlungsspielraum zu beschränken. In allen Fällen besteht jedenfalls grundsätzlich die Gefahr, daß die Entscheidungen der Geldpolitik weniger auf die binnenwirtschaftliche Situation und die binnenwirtschaftlichen Ziele abstellen als auf außenwirtschaftliche Kriterien.

Die Folge sind häufig eine unerwünschte Expansion (oder auch Kontraktion) der Zentralbankgeldversorgung – bedingt durch Interventionen am Devisenmarkt – und/oder anderer monetärer Aggregate, wie des Kreditvolumens der Banken bzw. der Geldmenge(n). Daß solche international bedingten Fehlentwicklungen keineswegs selten und quantitativ unbedeutend sein müssen, beweist die Geschichte der deutschen Geldpolitik seit 1948 zur Genüge; gerade die Verfehlungen der Geldmengenziele in den beiden letzten Jahren waren, wie die Bundesbank wiederholt zugegeben hat, ein Ergebnis ihrer primär wechselkursorientierten Strategie.

Darüber hinaus wird auch die Zinspolitik der Notenbank in einem



System fester Wechselkurse bzw. bei starker Wechselkurs- oder Zahlungsbilanzorientierung in ihrer Gestaltungsfreiheit zwangsläufig eingeschränkt. So stellt auch die Bundesbank nicht in Abrede, daß die deutsche Zinspolitik der letzten Jahre durch die Entwicklungen in den USA sowie temporär auch durch die Konstellationen im EWS, etwa in Pre-Realignment-Perioden, dominiert worden ist.

**Das EWS**

Rein formal könnte nun argumentiert werden, dies alles seien keine Gefährdungen der „Unabhängigkeit“ der Bundesbank, soweit ihre außenwirtschaftlich orientierten Entscheidungen freiwilliger Natur seien. Außer im Falle eines auf Regierungsebene beschlossenen Festkurssystems habe es die Notenbank damit stets in der Hand, außenwirtschaftlich bedingte Restriktionen unter Kontrolle zu behalten. Das gilt im Prinzip sogar für das Europäische Währungssystem, das – im Gegensatz zum früheren System von Bretton Woods – rein formal ge-

sehen keine Vereinbarung auf Regierungsebene, sondern allein ein Abkommen zwischen Notenbanken darstellt; insofern könnte die Deutsche Bundesbank grundsätzlich aus diesem Abkommen auch wieder ausscheiden, ohne daß die Bundesregierung zustimmen müßte.

Eine solche Sichtweise, die allein auf juristische Aspekte abstellen würde, wäre jedoch höchst wirklichkeitsfremd, weil sie die politische Dimension ausklammern würde; Heinrich Matthes, Stellvertretender EG-Generaldirektor für Wirtschaft und Finanzen und früherer Bundesbankdirektor, hat deshalb die mögliche Drohung mit einem deutschen Ausscheiden aus dem EWS durchaus zutreffend „ein stumpfes Schwert“ genannt. Die politischen Verpflichtungen, die die Bundesbank mit ihrer Mitgliedschaft im EWS und ihren permanenten Beteuerungen, das System konstruktiv weiterentwickeln zu wollen, übernommen hat, sind jedenfalls außerordentlich stark. Und solange die Bundesbank Mitglied des Systems

ist, gelten seine juristischen Bindungen mit den sich daraus ergebenden ökonomischen Restriktionen auch für die Bundesbank. Die Entscheidungsprozesse der deutschen Notenbankpolitik werden damit zweifellos schwieriger. Im Extremfall könnte nationale Geldpolitik zu einem dauernden bloßen Reagieren auf die Geldmengen- und Zins-effekte werden, die durch die im EWS übernommenen Verpflichtungen ausgelöst werden.

Von einer derart weitgehenden Einschränkung des ökonomischen Handlungsspielraums der Bundesbank kann nun, obwohl es im Rahmen des EWS temporär sehr wohl beträchtliche Störungen der deutschen Geldpolitik gegeben hat, sicherlich nicht die Rede sein. Indessen sollten bereits die EWS-Beschlüsse von Nyborg im September 1987 durchaus nachdenklich stimmen. In Nyborg erfolgten die Aufhebung der 50-%-Grenze für ECU im Saldenausgleich sowie eine erneute Ausweitung der Kreditmechanismen, die die – ohnehin nicht ge-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

**NEUERSCHEINUNG**

Leonhard Firlus

Großoktav,  
331 Seiten, 1988,  
brosch. DM 59,-  
ISBN 3-87895-345-3

**ZWISCHEN SCHOCK UND KALKÜL**

**Die permanenten Verschuldungsprobleme der Entwicklungsländer**

Die Schuldenkrise der Entwicklungsländer gehört zu den meist diskutierten weltwirtschaftlichen Problemen. Als Ursache werden in aller Regel exogene Schocks und wirtschaftspolitische Fehler genannt. In historischer Betrachtung stellten jedoch Perioden mit Schuldendienstproblemen den Regelfall dar. Der Blickwinkel ist also zu eng, wenn Verschuldungsprobleme ausschließlich als Konsequenz exogener Schocks und wirtschaftspolitischer Fehler interpretiert würden. In der vorliegenden Studie wird untersucht, inwieweit ein kalkuliertes Verhalten der Entscheidungsträger in den Entwicklungsländern als Erklärungsansatz für die Verschuldungsprobleme herangezogen werden muß, um deren Permanenz erklären zu können.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

rade strengen – Disziplinierungseffekte im EWS weiter geschwächt haben; und inwieweit den durch die Bundesbank in Nyborg – glücklicherweise (jedoch: wie lange noch?) – erfolgreich abgeblockten Versuchen vor allem von französischer Seite, die Finanzierung intramarginaler Interventionen über den „Europäischer Fonds für währungs-politische Zusammenarbeit“ (EFWZ) obligatorisch zu machen, in der politischen Realität dauerhafter Widerstand entgegengesetzt werden kann, bleibt abzuwarten.

### Eine Europäische Zentralbank?

Sorgen machen aber vor allem die inzwischen von allen möglichen Seiten vorgetragenen Forderungen, der EFWZ sei nun schleunigst zu einer Europäischen Zentralbank „weiterzuentwickeln“. Derartige Vorschläge kommen bereits seit längerem aus Kreisen der EG-Kommission und von den „Vätern“ des EWS, Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing im Rahmen ihres „Komitees für die Europäische Währungsunion“, das bereits eine ausformulierte Satzung für eine solche Zentralbank erarbeitet hat.

In den letzten Monaten hat nun aber eine geradezu inflationäre Häufung von mehr oder minder durchdachten Initiativen verschiedenster Herkunft stattgefunden, die das Ziel einer EG-Zentralbank auf ihre Fahnen geschrieben haben. Die Palette reicht von den Vorstößen des französischen Finanzministers Balladur über die Ideen des „Neuen Monnet-Komitees“ (Kohnstamm-Gruppe), der von prominenten Bankiers, Politikern und Industriellen (A. Herrhausen, L. Späth u. a.) gegründeten „Europäischen Regionalkonferenz“, die auf Anregung von H. Schmidt und Giscard d'Estaing ins Leben gerufene Industriellen-Vereinigung „Association

for the Monetary Union of Europe“ und die „Interfraktionelle Arbeitsgruppe Europäische Währung“ des Europäischen Parlaments (Otmar Franz-Initiative) bis zur „Genscher-Initiative“ vom Februar 1988. Dabei wird die rasche Installierung einer EG-Zentralbank vor allem als Allheilmittel gegen die Probleme gesehen, die mit den Schwankungen des US-Dollars verbunden sind; und wer im Zusammenhang mit dem „Europäischen Binnenmarkt 1992“ von einer „Fortentwicklung des EWS“ und „Fortschritten in Richtung auf eine Europäische Zentralbank“ spricht, hat allemal die Kopfnicker auf seiner Seite.

Selbst die Deutsche Bundesbank, die derartigen Plänen seit Jahren mit zögernder Hinhaltetaktik begegnet ist, läßt in der Öffentlichkeit zumindest teilweise ein Abbröckeln ihrer traditionellen Reserven erkennen. Das trifft vor allem für den Bundesbankpräsidenten zu, dessen Haltung offensichtlich konzessionsbereiter geworden ist, auch wenn er pro forma unveränderte Kernforderungen – Unabhängigkeit einer EG-Zentralbank analog dem deutschen Modell und vorrangige Verpflichtung auf das Ziel der Preisniveaustabilität – aufrechterhält. Ähnlich scheinen verschiedene andere Mitglieder des Zentralbankrats den EG-Ideen zunehmende Sympathie abgewinnen zu können; eine zweite Gruppierung im Zentralbankrat sträubt sich allerdings strikt gegen eine Aufweichung der deutschen Grundsatzposition.

### Notenbanken im Ausland

Nun gäbe es sicherlich Modelle für eine Europäische Zentralbank, mit denen sich auch der engagierte Verteidiger der Bundesbank-Autonomie befreunden könnte. Insbesondere der baden-württembergische LZB-Präsident Norbert Klotten und der Leiter der Europa-Abteilung

der Deutschen Bundesbank, Peter Wilhelm Schlüter, haben die Bandbreite der hier denkbaren Alternativen und die aus deutscher Sicht bevorzugten Lösungen mehrfach in aller Klarheit dargestellt. Indessen scheint es fraglich, ob die deutschen Vorstellungen ernsthafte Chancen auf Verwirklichung haben können.

So sind zwar immer wieder in Kreisen der EG-Kommission und in den EWS-Partnerländern Beteuerungen zu hören, eine Europäische Zentralbank müsse „weitgehend autonom gegenüber der politischen Gewalt“ sein, wie kürzlich der Präsident der Kommission, J. Delors, formulierte; ähnlich äußerte sich etwa der italienische Außenhandelsminister R. Ruggiero in einem Interview, daß eine solche Zentralbank „mehr oder weniger regierungsunabhängig sein sollte“. Die scheinbar unwesentlichen Einschränkungen „weitgehend“ bzw. „mehr oder weniger“ sind jedoch bereits verräterisch genug. Und ein Blick auf die Verhältnisse in den übrigen EG-Ländern zeigt, daß dort ein fundamental anderes Verständnis von der Rolle einer Notenbank im politischen Willensbildungsprozeß vorherrscht.

So ist beispielsweise die Banque de France de jure wie vor allem de facto ein ausführendes Organ des Finanzministeriums. Die französische Regierung hat zwar vor den letzten Parlamentswahlen angekündigt, ihrer Notenbank ein größeres Maß an Unabhängigkeit geben zu wollen; auch hat das Ziel der Preisniveaustabilität seit 1983 in Frankreich einen deutlich höheren Stellenwert erhalten, und eine stärkere marktwirtschaftliche Orientierung der französischen Wirtschaftspolitik ist unverkennbar. Etwaige Erwartungen, die Banque de France werde nun zu einer unabhängigen, primär der Geldwertstabilität verpflichteten Notenbank, wären je-

doch wenig realistisch – die angeblichen Pläne für die größere „Unabhängigkeit“ sind bezeichnenderweise nach der seinerzeitigen Wahl von J. Chirac wieder in der Versenkung verschwunden.

Ähnliches gilt für die Bank of England, deren ohnehin traditionell auf ausführende Aufgaben beschränkte Rolle in der Geldpolitik in den letzten Jahren noch weiter reduziert worden ist. Über alle wesentlichen Fragen der britischen Geld- und Währungspolitik entscheidet nicht die Notenbank, sondern das Schatzamt, und es ist kaum vorstellbar, daß die britischen Regierungsbehörden hier zu nennenswerten Konzessionen „für Europa“ bereit wären. Und was die Banca d'Italia, de jure ebenfalls eine der Regierung unterstellte Institution, betrifft, so hat sie zwar in den 60er Jahren zeitweise einen bemerkenswerten Handlungsspielraum besessen und sich auch seither wiederholt als Mahner zu einer soliden Wirtschafts- und Finanzpolitik verstanden; in Konfliktsituationen hat sie jedoch in den letzten zwei Jahrzehnten immer wieder nachgeben und das italienische Budgetdefizit mit inflationären Mitteln finanzieren müssen.

### Norm und Wirklichkeit

Wer angesichts solcher Verhältnisse glaubt, das deutsche „Modell“ sei auf europäischer Ebene durchsetzbar, macht sich wohl Illusionen. Realistischer dürften demgegenüber Erwartungen sein, daß die Verfassung für eine eventuelle EG-Zentralbank entweder einen gewissen politischen Einfluß vorsehen oder aber eine nicht eindeutige Zielformulierung enthalten dürfte, die politischen Pressionen Raum geben würde. So vertrat etwa R. Ruggiero in dem zitierten Interview die Ansicht, daß zwar die „Stabilität der Europäischen Währung höchste

Priorität“ haben sollte, jedoch nicht „auszuschließen“ sei, „daß sowohl Wachstum als auch hohe Beschäftigung mit obenan stehen“. Selbst eine wörtliche Übernahme der Formulierungen des Bundesbankgesetzes böte hier keinen hinreichenden Schutz, da die zentrale Zielaussage „Sicherung der Währung“ mehrdeutig ist und damit politischen Auslegungsspielraum eröffnet.

Insofern sollten diejenigen, die um die Unabhängigkeit der Bundesbank besorgt sind, auch allen Bemühungen zu einer vorgeblich auf „technische“ Aspekte beschränkten „pragmatischen“ Weiterentwicklung des EWS – wie sie vor allem von EG-Kommissionspräsident J. Delors vertreten wird – mit wacher Skepsis gegenüberstehen. Nur wenige Befürworter eines Ausbaus des EWS sind dabei so ehrlich wie die Verfasser des „Padoa-Schioppa-Berichts“ vom April 1987, die in einem „gestärkten“ EWS (als wesentlichem Element des Europäischen Binnenmarktes 1992) für eine unabhängige Notenbankpolitik keinen Spielraum mehr sehen. Zum einen müßten nämlich nach den Empfehlungen der Autoren dieses Berichts die geldpolitischen Ziele der verschiedenen EWS-Länder „gemeinsam beschlossen“ werden; zum zweiten sollte diese „gemeinsame Festsetzung geldpolitischer Ziele“ nicht etwa dem Ausschuß der Zentralbankpräsidenten, sondern dem Währungsausschuß obliegen, dem auch die Finanzminister angehören.

Andere Angriffe auf die Stellung der Bundesbank sind weniger offensichtlich und gerade deshalb besonders bedenklich. Das trifft z. B. für die jüngsten Forderungen der EG-Kommission zu, im Zuge der Kapitalmarktliberalisierung in der Gemeinschaft eine „Notation“ derjenigen geldpolitischen Maßnahmen vorzuschreiben, die nach Ansicht

der Kommission als Verletzung der Freiheit des Kapitalverkehrs eingestuft werden könnten (z. B. differenzierte Mindestreservesätze für Inländer- und Ausländereinlagen). Eine solche Verpflichtung der Deutschen Bundesbank zur – auch nur partiellen – „Notation“ ihrer Geldpolitik gegenüber der Kommission würde eine „Kompetenzübertragung durch die Hintertür“ bedeuten, die die Unabhängigkeit der Bundesbank in gefährlicher Weise tangieren könnte. Auch verschiedene Vorschläge, die beispielsweise eine forcierte Verwendung der ECU als entscheidendes Vehikel zu einer Währungsunion propagieren, könnten letztlich auf ähnliche Ideen hinauslaufen, ohne jedoch in ihren Konsequenzen für die Stellung der Bundesbank gleichermaßen durchschaubar zu sein.

Im Vergleich dazu haben die derzeitigen Diskussionen um eine „Europäische Zentralbank“ sicherlich insofern etwas Gutes, als der Blick von scheinbar unproblematischen, in Wirklichkeit jedoch durchaus bedeutsamen „Nebenkriegsschauplätzen“ auf den Kern der Diskussion gelenkt wird; man möchte zumindest hoffen, daß die zentralen Fragen der europäischen Währungsintegration – Stellung einer europäischen Zentralbank gegenüber den politischen Instanzen und eindeutige Zielprioritäten für ihr geldpolitisches Handeln – nicht wie in der Vergangenheit mit vordergründigen ECU-Debatten vernebelt, sondern in aller Klarheit auf den Tisch gelegt werden. Hervorhebenswert ist in diesem Zusammenhang, daß die Bundesbank mit ihrer reservierten Haltung teilweise auch im Ausland ausdrückliche Unterstützung findet; so ermunterte kürzlich der Chefkommentator der „Financial Times“, S. Brittan, die Bundesbank mit Blick auf die Pläne für eine EG-Zentralbank, sich nicht

„auf einen inflationären Kurs im sogenannten Interesse internationaler Zusammenarbeit festlegen zu lassen“.

### **Der deutsch-französische Wirtschaftsrat**

Ob die verantwortlichen Politiker in ihren eigenen Vorschlägen die möglichen Fallstricke für die Unabhängigkeit der Bundesbank immer in vollem Maße durchschauen, muß allerdings gerade nach den jüngsten Erfahrungen mit der Vereinbarung über einen „deutsch-französischen Finanz- und Wirtschaftsrat“ ernsthaft bezweifelt werden. Die Gründung eines solchen Rates – der zunächst nur in Form eines Zusatzprotokolls zum deutsch-französischen Freundschaftsvertrag beschlossen wurde (wobei dies erst überraschend in letzter Sekunde von französischer Seite vorgeschlagen wurde), jedoch offiziell durch Gesetz, also mit expliziter Zustimmung der Parlamente verankert werden soll – wäre (anders als etwa beim EWS) ein völkerrechtlich bindender Akt, der implizit die Vorschriften des Bundesbankgesetzes ändern könnte. Dies ist bedeutsam zum einen wegen der Aufgaben, die dem Wirtschaftsrat zugeordnet sind – u. a. regelmäßige Erörterungen der Währungspolitik beider Länder „mit dem Ziel einer möglichst weitgehenden Abstimmung“ –, zum anderen wegen der Zusammensetzung des Rates, dem neben den Notenbankpräsidenten auch die Finanzminister und die Wirtschaftsminister beider Länder angehören sollen.

Angesichts der juristischen und faktischen Rollenverteilung zwischen Regierung und Notenbank in Frankreich sind die Sorgen der Deutschen Bundesbank – die der Teilnahme an den Sitzungen des Rates zunächst nur unter Vorbehalt zugestimmt hat – allzu verständlich,

daß der Rat ein Instrument verstärkter politischer Pressionen werden könnte. Die wiederholte öffentliche Kritik des französischen Ministerpräsidenten, die Deutsche Bundesbank verstoße wegen mangelnder Interventionen zugunsten des französischen Franc gegen den Geist des EWS, läßt für einen eventuellen Konfliktfall Böses ahnen. Auch die Beteuerungen des Bundesfinanzministers und des Bundeswirtschaftsministers, die Unabhängigkeit der Notenbank werde durch den Wirtschaftsrat nicht eingeschränkt, helfen da wenig. Und ob die von der Bundesbank geforderte Präambel zu dem Ratifizierungsgesetz für den deutsch-französischen Wirtschaftsrat, in der die Unabhängigkeit der Bundesbank bekräftigt werden soll, ihr künftig ausreichenden Schutz geben kann, darf ebenfalls mit einem Fragezeichen versehen werden. Das Wort „Geldwertstabilität“ kommt in dem Protokoll jedenfalls nicht vor.

### **Ein politischer Skandal**

Am bedenklichsten an der Affäre um den Wirtschaftsrat stimmt jedoch noch nicht einmal die juristische Seite, sondern der politische Aspekt. Die Tatsache, daß die Bundesregierung die Zusage über die Errichtung des Wirtschaftsrates gemacht hat, ohne die Deutsche Bundesbank vorher ausführlich zu konsultieren, und die Bundesbankspitze erst 24 Stunden vor der Unterzeichnung informiert wurde, kann nicht anders als ein politischer Skandal betrachtet werden.

Denn wie man es auch wendet, in jedem Falle hat sich die deutsche Seite außerordentlich bedenklich verhalten. Entweder nämlich war die mit dem Wirtschaftsrat verbundene potentielle Gefährdung der Bundesbank-Position dem Bundeskanzler und seinen Kabinettskollegen samt Mitarbeitern bewußt. In

diesem Falle könnte das deutsche Vorgehen nur als bewußter Anschlag auf die Unabhängigkeit der Bundesbank interpretiert werden – eine Möglichkeit, die man im Interesse eines harmonischen Verhältnisses zwischen Regierung und Bundesbank, vor allem aber im Interesse der Geldwertstabilität tunlichst nicht unterstellen sollte. Daß es aber keineswegs völlig abwegig ist, solche Ideen bei Politikern zu vermuten, unterstreicht die Kritik des SPD-Vorsitzenden J. Vogel an der Reaktion der Bundesbank: Ihm zufolge sollte die Bundesbank ihren „hinhaltenden Widerstand“ aufgeben, da der europäischen Einigung ein höherer Rang eingeräumt werden müßte als der „Verewigung von Zentralbank-Strukturen, die außerdem zum Teil eher auf faktischen als auf rechtlichen Grundlagen beruhen“.

Als Alternative müßte allerdings angenommen werden, daß die Bundesregierung die Konsequenzen des Wirtschaftsrates für die Bundesbank überhaupt nicht erkannt und es deshalb nicht für nötig befunden hat, sich mit der Bundesbank in Verbindung zu setzen (oder sollten etwa ungewohnte Kommunikationsprobleme zwischen Bonn und Frankfurt bestehen?). Ganz abgesehen davon, daß dies zumindest mit dem vielzitierten „Geist“ des Bundesbankgesetzes (§ 13: Hinzuziehung des Bundesbankpräsidenten bei Angelegenheiten von währungspolitischer Bedeutung) kaum in Einklang stünde, müßte in diesem alternativen Falle – der wohlmeinenderweise angenommen werden sollte – die juristische und politische Naivität der deutschen Regierungsvertreter schockieren. Eine derart leichtfertige Gefährdung der Unabhängigkeit der Bundesbank durch internationale Vereinbarungen von Politikern sollte jedenfalls in Zukunft nicht mehr passieren dürfen.