

Jochimsen, Reimut et al.

Article — Digitized Version

Zur Anpassung des Bundesbankgesetzes gemäß Einigungsvertrag

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Jochimsen, Reimut et al. (1991) : Zur Anpassung des Bundesbankgesetzes gemäß Einigungsvertrag, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 11, pp. 554-559

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136816>

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.

Reimut Jochimsen, Norbert Kloten, Hans-Jürgen Koebnick,
Lothar Müller, Kurt Nemitz, Heinrich Schreiner, Werner Schulz

Zur Anpassung des Bundesbankgesetzes gemäß Einigungsvertrag

Zu der im Einigungsvertrag vorgeschriebenen Novellierung des Bundesbankgesetzes liegt nach dem Gesetzentwurf des Bundesrates inzwischen auch ein zur Kabinettsvorlage gediehener Referenten-Entwurf vor. Die Landeszentralbank-Präsidenten von Nordrhein-Westfalen, Prof. Dr. Dr. h.c. Reimut Jochimsen, von Baden-Württemberg, Prof. Dr. Dr. h.c. Norbert Kloten, vom Saarland, Hans-Jürgen Koebnick, von Bayern, Lothar Müller, von Bremen, Prof. Dr. Kurt Nemitz, von Rheinland-Pfalz, Dr. Heinrich Schreiner, und von Schleswig-Holstein, Werner Schulz, nehmen zu dieser Kabinettsvorlage Stellung.

Im Einigungsvertrag (Anlage „Finanzen“) ist vorgesehen, die im 1. Staatsvertrag vom 18. Mai 1990 getroffenen Regelungen über die Errichtung einer Währungsunion einschließlich der Regelungen über die Zuständigkeiten der Deutschen Bundesbank in der ehemaligen DDR mit der Maßgabe fortgelten zu lassen, daß innerhalb von zwölf Monaten nach Herstellung der deutschen Einheit (also bis zum 3. Oktober 1991) das Gesetz über die Deutsche Bundesbank „angepaßt“ wird. Eine völlige Neuordnung der Bundesbankstruktur ist nicht vorgesehen – erst recht nicht eine mehr zentralistische Konstruktion. Es wäre auch widersinnig, ausgerechnet aus dem Anlaß der deutschen Einigung – und zwar durch den Beitritt von fünf Ländern – die föderalen Strukturelemente der Bundesbankverfassung zu verkürzen.

Ausgangspunkt aller Überlegungen sollte die Feststellung sein, daß sich das Bundesbankgesetz bisher bewährt hat. Gravierende Mängel liegen nicht vor. Im Gegenteil: Nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch international wird der Erfolg der Bundesbankpolitik bei der Sicherung der Deutschen Mark anerkannt. Das Bundesbankmodell dient als Vorbild für den Aufbau einer Europäischen Notenbank. In bezug auf die gegenwärtig zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft wird dabei von einem europäischen Zentralbankrat ausgegangen, der neben sechs Direktoriumsmitgliedern der Europäischen Zentralbank die zwölf Präsidenten der nationalen Notenbanken umfaßt, also 18 Mitglieder hat. Im Falle von neuen Beitritten dürfte sich die Zahl entsprechend erhöhen.

Diese Politik ist in einem föderativ angelegten System praktiziert worden. Schon aller Anschein spricht für den

Erfolg und die Flexibilität dieses Systems. Die gelegentliche Kritik, z.B. an der Kompliziertheit der Willensbildung, an der Personalstärke und am Zweiganstaltensystem, stellt vordergründig auf die Kosten ab, ohne den damit bewirkten größeren Nutzen für das Allgemeinwohl in Rechnung zu stellen.

Stand des Gesetzgebungsverfahrens

Inzwischen werden zwei Gesetzesentwürfe diskutiert. Der *Bundesrat* hat am 26. April 1991 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank beschlossen, der weitestgehend auf den entsprechenden Gesetzesantrag des Landes Rheinland-Pfalz (Bundesrats-Drucksache 112/91 vom 18. 2. 1991) zurückgeht. Danach erfolgt die Anpassung dadurch, daß auch in den neuen Bundesländern je eine Hauptverwaltung zu errichten ist. Zusätzlich wird § 8 (2) BBankG dahingehend erweitert, daß „die Deutsche Bundesbank mit Zustimmung der beteiligten Bundesländer eine Hauptverwaltung für mehrere Bundesländer einrichten“ darf. Die Bundesregierung hat zu diesem Gesetzentwurf des Bundesrates bei der Weiterleitung an den Bundestag mit Beschluß vom 24. Juli 1991 in sieben Punkten ablehnend Stellung genommen und dabei angekündigt, dem Entwurf des Bundesrates einen eigenen Entwurf gegenüberzustellen.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates schreibt die bewährten Strukturen des bisherigen Bundesbankgesetzes fort und ermöglicht der Bundesbank zugleich mit der Öffnungsklausel die Errichtung länderübergreifender Landeszentralbanken, sofern die beteiligten Länder zustimmen. Von seiten der Bundesregierung ist vor Fertigstel-

lung der Kabinettsvorlage nicht einmal der Versuch gemacht worden, darüber mit den Ländern ins Gespräch zu kommen und auszuloten, in welchen Fällen eine solche Zustimmung erreicht werden kann.

In einer mittelfristigen Perspektive stehen auch die Länder vor der Frage ihrer Neugliederung oder Gruppierung in bezug auf ihre wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit, vor den Erfordernissen und Grenzen der Neufassung des bundesstaatlichen Finanzausgleiches und der Herausbildung von leistungsfähigen Regionen im europäischen Binnenmarkt und der europäischen Wirtschaftsunion („Europa der Regionen“).

Das *Bundesfinanzministerium* hat mit Datum vom 17. Juni 1991 einen Referenten-Entwurf eines vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vorgelegt. Dieser Entwurf, der inzwischen bis zur Kabinettsvorlage gediehen, aber vom Kabinett bisher weder behandelt noch beschlossen worden ist, sieht als regionale Organisationsstruktur der Bundesbank neun Landeszentralbanken für die insgesamt 16 Bundesländer vor. Die Höchstzahl der Mitglieder des Direktoriums wird von zehn auf acht herabgesetzt.

Die Kabinettsvorlage sieht je eine Hauptverwaltung „für den Bereich“ der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen vor. Die fünf länderübergreifend einzurichtenden Hauptverwaltungen beziehen sich jeweils auf die „Bereiche“ der Länder

- Hessen und Thüringen,
- Rheinland-Pfalz und Saarland,
- Berlin und Brandenburg,
- Niedersachsen, Bremen und Sachsen-Anhalt,
- Schleswig-Holstein, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern.

Die Kabinettsvorlage entspricht weitgehend den Organisationsvorstellungen der Mehrheit des Zentralbankrats. Allerdings war weder die Schaffung einer länderübergreifenden Landeszentralbank für die Länder Rheinland-Pfalz und Saarland noch für die Länder Hessen und Thüringen vorgesehen.

Über den Sitz der länderübergreifenden Landeszentralbanken soll keine gesetzliche Regelung erfolgen, sondern allein die Bundesbank entscheiden, und zwar nicht einmal „im Benehmen“ mit den betroffenen Ländern. Die Länder sollen lediglich „Gelegenheit zur Stellungnahme“ erhalten.

Unabhängigkeit

Einer der wesentlichen Gründe für die erfolgreiche

Politik der Bundesbank liegt in der im Bundesbankgesetz angelegten Unabhängigkeit, die – so die einhellige Meinung – in jeder zukünftigen Struktur gesichert bleiben muß.

Die Unabhängigkeit sollte nicht allein unter dem formellen Aspekt gesehen werden, daß die Bundesbank von Weisungen der Bundesregierung, des Bundestages oder des Bundesrates unabhängig ist. Sie hat ihr Fundament vielmehr in ausgeprägten institutionellen und personellen Regelungen, die durch Einbindung der verschiedenen Verfassungsorgane, wie Bundesrat (und alle Landesregierungen), Bundesregierung und Bundespräsident, eine ständige Bestätigung der staatspolitischen Bedeutung einer unabhängigen Notenbankinstanz beinhalten.

Bei der parlamentarischen Beratung des Bundesbankgesetzes hat dieser Grundsatz – unbeschadet der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Geld- und Währungswesen und für die Errichtung einer Währungs- und Notenbank als Bundesbank – seinerzeit zu einer übereinstimmenden Meinungsbildung zwischen Bundestag und Bundesrat mit folgender, von den federführenden Ausschüssen beider gesetzgebenden Körperschaften des Bundes einvernehmlich vorgeschlagenen Festlegung geführt: „Institutionelle Garantie der Unabhängigkeit der Bundesbankleitung, die am besten durch ‚Pluralismus‘, d.h. durch unmittelbare Ernennungsrechte der Länder für einen wesentlichen Teil des willensbildenden Organs gesichert werden kann.“ (Bundesrats-Protokoll vom 19. Juli 1957)

Die praktische Handhabung der Zuständigkeiten in der mit föderalen Elementen versehenen Bundesbank ist auch in bezug auf die Unabhängigkeit in den letzten Jahrzehnten im wesentlichen unbestritten geblieben. Die Vereinbarkeit einer unabhängigen Notenbank mit dem allgemeinen verfassungsmäßigen Demokratie-Gebot einer parlamentarischen Kontrolle hat gerade durch dieses Beziehungsgeflecht unter Verzicht auf direkte Einwirkungen eine weitgehende Akzeptanz und Anerkennung gefunden. Jede mehr zentralistisch ausgerichtete Bundesbankstruktur würde das Unabhängigkeitsprinzip in seiner Qualität beeinträchtigen.

Die Rechte des Bundesrates und jedes einzelnen Landes sind bei der Nominierung von Zentralbankratsmitgliedern unmittelbar betroffen. Ein Zurückdrängen dieses vom Gesetzgeber bewußt geregelten föderalen Elements würde den bewährten Grundprinzipien der föderalen Strukturen des Grundgesetzes und der über die Jahrzehnte gewachsenen Verfassungswirklichkeit nicht mehr entsprechen.

Vorschläge für eine – primär verwaltungsmäßig schematisch orientierte – „länderübergreifende Neugliederung“

„ung“ der Bundesbank wären auch verfassungsrechtlich problematisch. Würde etwa bei der Benennung von Zentralbankratsmitgliedern ein Mischsystem angestrebt (für die großen Länder jeweils ein eigenständiges Vorschlagsrecht – für zusammengefaßte, neue Hauptverwaltungsbezirke ein neues, eventuell rotierendes Vorschlagsverfahren der betroffenen Länder), wäre der ungleiche Rechtsstatus der betroffenen Länder offensichtlich. Es entfällt insoweit das bisher uneingeschränkt *alleinige* Vorschlagsrecht der jeweiligen Landesregierung.

Das bisherige System stellt institutionell nicht nur die Unabhängigkeit sicher, es erhöht darüber hinaus auch die Akzeptanz von Entscheidungen des Zentralbankrates in Politik und Gesellschaft. In der Debatte über die parlamentarische Kontrolle der Notenbanken haben solche Gedanken auch international Beachtung gefunden. Die im Bundesbankgesetz fixierte Aufteilung und zahlenmäßige Ausgewogenheit der Vorschlagsrechte auf Bundesregierung und Bundesrat (aufgrund von Vorschlägen der einzelnen Länder) stellt ein in der Praxis bewährtes und auch international anerkanntes optimales Modell dar, das nicht kurzerhand geändert werden sollte.

Die Auffassung, daß eine „föderale“ Struktur der Bun-

desbank möglich wäre, die auf die Ländergliederung keine Rücksicht nimmt, würde auf eine interpretative Beliebigkeit hinauslaufen, die zu einer grundsätzlichen Änderung der Bundesbankstruktur führte. Es würde über den Rahmen des im Einigungsvertrag enthaltenen Auftrages zur „Anpassung“ des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank hinausgehen. Denn durch solche Neustrukturierung würde quasi eine „andere“ (mehr zentralistisch ausgerichtete) Währungs- und Notenbank konzipiert. Darüber hinaus bedeutete dies einen Vorgriff auf eine Neugliederung des Bundesgebietes, eine präjudizierende Vorprägung, die einem Notenbankgesetz gewiß nicht zustünde.

Konsensbildung

Effektive Währungspolitik bedarf einer möglichst breiten Konsensbildung, die alle wesentlichen politischen und gesellschaftlichen Gruppierungen umfaßt. Die damit gelegentlich verbundenen und teils kontroversen Belastungen lassen sich auf die Dauer nur auf der Grundlage eines solchen Grundkonsenses durchhalten. Hier handelt es sich um ein staatspolitisches Grundprinzip von großer Bedeutung, dessen wirksames Vorhandensein

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Heiko Körner,
Rasul Shams
(Hrsg.)

INSTITUTIONAL ASPECTS OF ECONOMIC INTEGRATION OF TURKEY INTO THE EUROPEAN COMMUNITY

Im Oktober 1989 fand im HWWA-Institut ein Symposium zum Thema „Institutional Aspects of the Economic Integration of Turkey into the European Community“ statt, das gemeinsam mit der Technischen Universität Darmstadt durchgeführt und von der Stiftung Volkswagenwerk unterstützt wurde. Im Mittelpunkt dieser Diskussionsveranstaltung stand die Frage, wie man die mit der Integration befaßten türkischen Institutionen stärken und effizienter gestalten kann, wie die Anstrengungen auf beiden Seiten zu bewerten sind, die zur Verbesserung der Wirtschaftsbeziehungen gemacht werden, und welche Folgen für die Wirtschafts- und Sozialpolitik zu erwarten sind. Der vorliegende Tagungsband enthält ausgewählte Beiträge und faßt die Ergebnisse der Tagung zusammen. (Nur in englischer Sprache erhältlich.)

Großoktav,
261 Seiten, 1990
brosch. DM 64,-
ISBN 3-87895-397-6

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

erst bemerkt bzw. vermißt wird, wenn es verlorengegangen ist.

Die am Ernennungsmodus beteiligten Länder sind von unterschiedlichen politischen Mehrheitsverhältnissen und gesellschaftlichen Gruppierungen geprägt. Damit ist die Basis für eine breite Konsensbildung im gesamten Bundesgebiet vorgegeben.

Die konsensbildende Funktion von Gremien, wie den Beiräten bei den Landeszentralbanken, deren Bedeutung gelegentlich relativiert wird, dürfen nicht unterbewertet werden. Die Beiräte in den jeweiligen Ländern sind vom Gesetzgeber geschaffen worden, um die Verbindung zwischen Wirtschaft, Landesregierung und Notenbank und das dauernde Gespräch über eine zweckmäßige Gestaltung der Währungs- und Geldpolitik zu ermöglichen. Es wäre bei der Errichtung länderübergreifender Landeszentralbanken zweckmäßig, für jedes Land unverändert einen eigenen Beirat vorzusehen.

Angesichts der im Einigungsvertrag vorgesehenen Anpassung des Bundesbankgesetzes stellt sich die Frage, auf welche Weise die besondere Problemlage in den neuen Ländern beim Auf- und Ausbau von Hauptverwaltungen zur Geltung gebracht und in die Meinungsbildung des Zentralbankrates eingebracht werden kann. Die in der Kabinettsvorlage vorgesehenen länderübergreifenden Hauptverwaltungen unter Einschluß der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen werden damit begründet, daß auf diese Weise „die neuen Länder effizient in die Infrastruktur der Bundesbankorganisation integriert“ werden, und zwar allein in bestehende Landeszentralbanken im Westteil. Nur für das Land Sachsen soll diese Regel nicht gelten.

Dies bedeutet, daß es ganz überwiegend bei dem verwaltungsmäßigen Schwerpunkt im Westen bleibt und die Einbringung der spezifischen Erfordernisse der neuen Länder insbesondere in die Entscheidungsfindung des Zentralbankrates nur indirekt erfolgt. Eine solche Wahrnehmung der Hauptverwaltungsfunktionen auch in den neuen Ländern durch die dafür vorgesehenen Landeszentralbanken im Westen berührt unter anderem die Akzeptanzdimension der Geldpolitik in besonderer Weise. Das heißt z. B., daß die Erläuterung der von der Bundesbank beschlossenen Maßnahmen in den neuen Ländern nicht durch dort verankerte Zentralbankratsmitglieder und leitende Beamte erfolgt.

Demgegenüber muß es im Interesse der Bundesbank liegen, die besonders schwierige Aufgabe der monetären und ökonomischen Integration und der Interpretation ihrer Politik in den neuen Ländern vor allem von dortigen Organmitgliedern sowie dort organisch wachsenden Hauptverwaltungen wahrnehmen zu lassen. Solche Er-

fordernisse können auch nicht dadurch beiseite geschoben werden, daß nach übereinstimmender Auffassung für den Aufbau neuer Hauptverwaltungen im Osten nur ein Zeitraum von mehreren Jahren realistisch ist. Die neuen Landesregierungen sind für die Benennung von Mitgliedern des Zentralbankrates in die gleiche Lage zu versetzen, wie sie bisher galt, es sei denn, sie stimmen einem Vorschlag der Bundesbank für eine gemeinsame Landeszentralbank jeweils für das Gebiet mehrerer Länder zu.

Bewertungskriterien

Angesichts des Beitritts der fünf neuen Länder liegt es auf der Hand, in § 8 Absatz 1 Satz 1 des Bundesbankgesetzes dafür entsprechende Landeszentralbanken vorzusehen, wie dies der Bundesratsentwurf im Grundsatz regelt. Dies entspräche dem Auftrag des Einigungsvertrages, der ausdrücklich nicht von einer Neustrukturierung, sondern von einer Anpassung spricht. Die hiergegen vorgebrachten Argumente, z. B. die Befürchtung, die Mitgliederzahl des Zentralbankrates dürfe nicht so stark erweitert werden, daß dieses Gremium nicht mehr urteils- und entscheidungsfähig wäre, oder die Sorge, die personellen und sachlichen Kosten für die Einrichtung zusätzlicher Hauptverwaltungen würden untragbar sein, sollten nicht überbewertet werden.

Daß die Entscheidungsfindung in zahlenmäßig größeren Gremien komplizierter sein kann, wird nicht bestritten. Beschlüsse in kleineren Kollegien müssen aber deshalb nicht besser sein. Entscheidungen, die im Wege einer breit angelegten Diskussion über Sachfragen erreicht werden, haben in der Regel den Vorteil, daß die Einbringung aller Argumente und Gegenargumente eher gewährleistet ist. Gerade die vorgesehene Übertragung der Bundesbankstrukturen auch auf die neuen Länder einschließlich der neuen Möglichkeit ihres Zusammenschlusses aufgrund von Vereinbarungen zwischen den beteiligten Ländern und der Bundesbank stellt die Einbringung von Kenntnissen über die dortigen Problemlagen sicher und leistet insoweit auch einen Beitrag zur Identitätsfindung der neuen Länder und damit der föderalen Ordnung.

Eine bundesgesetzlich angeordnete, zudem ausdrücklich der Länderkompetenz entthobene länderübergreifende Bereichsbildung von Landeszentralbanken, wie sie die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zum Bundesratsentwurf für sich beansprucht, muß hingegen als Vorgriff auf eine Neugliederung des Bundesgebietes (miß)verstanden werden. Die Vorschläge länderübergreifender Bereiche vermitteln den Eindruck, daß zwar an die umfangreichen Gutachten aus der Zeit der Neugliederungsdebatte nach Art. 29 GG Anfang der 70er Jahre angeknüpft wird, der seinerzeitige Abbruch dieser Debatte

aber verdrängt wird, der deutlich gemacht hat, daß das ökonomische Kriterium allein (Bevölkerungszahl etc.) zur Abgrenzung der territorialen Zuständigkeitsbereiche der Länder eben nicht ausreichend ist. Die lediglich statistische Betrachtung verkürzt eine umfassende Würdigung historisch gewachsener und damit auf breiter Legitimierung beruhender Strukturen im föderalen Staat.

Die in der Kabinettsvorlage vorgesehenen Zusammenfassungen von Ländern zu länderübergreifenden Landeszentralbanken können auch kein Vorbild für eine künftige Länderneugliederung sein. Die Probleme des Länderfinanzausgleichs werden bei dieser Gliederung nicht lösbarer. Schon aus diesem Grunde wird eine Länderneugliederung anders aussehen müssen. Damit ginge der föderale Bezug in der regionalen Organisationsstruktur der Bundesbank endgültig verloren bzw. diese müßte später gegebenenfalls erneut angepaßt werden.

In der Stellungnahme zum Gesetzentwurf des Bundesrates behauptet der Bundesfinanzminister, „dem Prinzip der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit würde unzureichend Rechnung getragen“ und „eine Straffung der Organisationsstruktur der Deutschen Bundesbank (führe) zu einer Minderung ihrer Verwaltungsaufwendungen“. Bei diesen auf umstrittenen alternativen Kostenberechnungen des Bundesrechnungshofes beruhenden Wertungen geht es um einen Mehraufwand bei den gesamten Personal- und Sachkosten der Deutschen Bundesbank für die Neuerrichtung von fünf Hauptverwaltungen in der Größenordnung von 5%. Realistische Ausgangsdaten und Rationalisierungsüberlegungen (schwerpunktmäßige Aufgabenteilung unter den Hauptverwaltungen) können den Mehraufwand auf etwa 1,5% reduzieren. Die mit der Zusammenlegung von bestehenden Hauptverwaltungen angestrebten Rationalisierungseffekte werden allerdings kurz- und mittelfristig weitgehend verpuffen, weil durch die aus Raumgründen erforderliche örtliche Aufteilung zusätzlich hohe Kommunikationskosten ausgelöst werden.

Bei den Bauaufwendungen für die neuen Hauptverwaltungen wäre nur die Schaffung von zusätzlichen Büroarbeitsplätzen als echte Mehrkosten zu werten. Sie wären bei realistischer Betrachtung mit etwa 250 Mill. DM zu veranschlagen. Dem stünden im Falle der Zusammenlegung der Hauptverwaltungen auf neun Einheiten Bauaufwendungen in fünf alten Bereichen zur Kapazitätserweiterung gegenüber, die kaum hinter den Neubaukosten in den neuen Bundesländern zurückbleiben würden.

Übergangsregelungen

Angesichts der anhaltend schwierigen aktuellen geldpolitischen Problemlage kommt es darauf an, Anpassungsregelungen zu finden, die die laufende Arbeitsfä-

higkeit des Zentralbankrates nicht beeinträchtigen. Dabei dürfen wichtige Strukturprinzipien seiner Zusammensetzung nicht verändert werden. Unter diesem Gesichtspunkt wäre der Gesetzentwurf des Bundesrates unproblematisch, weil er Bewährtes fortschreibt.

Die Kabinettsvorlage sieht demgegenüber eine Übergangsregelung vor, die unter anderem zur Folge hätte, daß zu einem gleichen Termin sechs Mitglieder des Zentralbankrates ausscheiden und somit zu einem gleichen Termin die neuen Berufungen stattfinden müssen. Diese Prozedur würde auf einen Bruch der im BBankG angelegten Praxis hinauslaufen, die Berufung von Zentralbankratsmitgliedern im Interesse der geldpolitischen Kontinuität zeitlich versetzt vorzunehmen.

Daß die Präsidenten der Landeszentralbanken von Hessen und Berlin gemäß der Kabinettsvorlage mit dem Inkrafttreten des Gesetzes nicht aus ihren Ämtern ausscheiden sollen, weil zwar eine Vergrößerung ihres Bereiches, aber kein Zusammenschluß mit schon bestehenden Landeszentralbanken erfolgt, stellt eine ungerechtfertigte Diskriminierung der Länder Thüringen und Brandenburg dar, weil sie als einzige Länder nicht an der Bestellung von Landeszentralbankpräsidenten mitwirken.

Was die Frage der Bestimmung von Standorten von Landeszentralbanken (Hauptverwaltungen) anbelangt, würde die in der Kabinettsvorlage vorgesehene Regelung auf eine völlige Entkoppelung von Länderstruktur und Bundesbankstruktur hinauslaufen. Die Bundesbank könnte z.B. durch einfache Verwaltungsentscheidung – lediglich nach unverbindlicher Einholung von Stellungnahmen der Länder – für sechs der neuen Landeszentralbanken die Sitzorte der Hauptverwaltungen bestimmen. Eine Abstimmung mit den landesparlamentarischen, den regional- und strukturpolitischen Überlegungen der Länder wäre nicht gewährleistet. Auch wegen der engen Verbindung Landeszentralbanken/Länder (Vorschlagsrecht, Präsident, Beiräte, Vorbehaltszuständigkeiten, fiscal agent) kann es den Landesregierungen nicht gleichgültig sein, wo der Sitz der für sie zuständigen Landeszentralbank ist. Daher kann die Sitzfrage nur im „Einvernehmen“ gelöst werden.

Die Kabinettsvorlage kappt den föderalen Bezug schon bei der Namensgebung „Landeszentralbank für den Bereich der Länder...“. Die derzeitige Bezeichnung nach § 8 Absatz 1 BBankG lautet:

„Landeszentralbank in ...“ (Bundesland).

Sie löste die ursprünglichen Namen der selbständigen juristischen Personen nach Landesrecht

„Landeszentralbank von ...“ (Bundesland)

ab. 1957 war beim Namen nur das „von“ zu „in“ umge-

wandelt worden. Die neue Bezeichnung soll offenkundig eine rein bundesseitig territoriale Zuständigkeitszuweisung beinhalten. Sie verschleiert zudem, daß den Landeszentralbanken *funktionell* ureigene Zuständigkeiten vorbehalten sind, die sie von der im Aufbau der Bundesverwaltung vorherrschenden Position einer nachgeordneten weisungsgebundenen Organisationseinheit abheben. Es sollte deshalb an der zusatzfreien Bezeichnung „Landeszentralbank in ...“ festgehalten werden.

Europäische Währungsunion

Was das Gewicht der zukünftigen Europäischen Währungsunion im aktuellen Entscheidungsprozeß angeht, so ist nicht auszuschließen, daß die nächsten Stufen der angestrebten Europäischen Währungsunion erst nach einer Reihe von Jahren erreicht werden. Infolgedessen dürften die nationalen Notenbanken, und damit auch die Bundesbank, zunächst mit ihren vollen Zuständigkeiten und Geschäftstätigkeiten erhalten bleiben, wie dies für die 2. Stufe ausdrücklich festgelegt worden ist.

Daraus folgt, daß zur Zeit insoweit kein Handlungsbedarf für irgendeine Änderung des Bundesbankaufbaus besteht. Konsequenterweise enthalten ja auch weder die Kabinettsvorlage noch der Bundesratsentwurf irgendwelche Regelungen im Hinblick auf die angestrebte Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, lediglich die „Stellungnahme“ behauptet für den Bundesratsentwurf eine „starke Zersplitterung der Bundesbankorganisation, (die) die anstehenden Entscheidungen über die Gründung der Europäischen Zentralbank komplizieren würde“ – ein rundum unbegründetes, unsachliches Postulat. Für den Fall der Realisierung der 3. Stufe der Europäischen Währungsunion (aus heutiger Kenntnis frühestens ab 1997) wird es zu einem Abbau der Kompetenzen sowohl des Direktoriums als auch des Zentralbankrates der Bundesbank kommen. Die daraus erwachsenden institutionellen Veränderungen – gegebenenfalls auch im Hinblick auf die Zahl bzw. Größe der Landeszentralbanken – sind zu gegebener Zeit zu ziehen.

Auch in einem europäischen Zentralbankensystem wird der regionale Unterbau der nationalen Notenbanken nicht überflüssig werden. Im Gegenteil bedarf es zur Umsetzung der Beschlüsse eines europäischen Zentralbankrates in den nationalen Bankenapparat weiterhin eines bundesweiten Systems der Bundesbank, wie es beispielsweise für die Bundesrepublik mit den Landeszentralbanken und den Zweiganstalten schon besteht.

Zusammenfassende Bewertung

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die Kabinettsvorlage nicht dem Auftrag des Einigungsvertrages

nach „Anpassung“ entspricht, sondern eine weitreichende „Neuorganisation“ der Bundesbank zur Folge hätte. Eine solche Neuordnung verläßt das im Bundesbankgesetz in Anlehnung an das Grundgesetz festgelegte und bewährte Organisationsprinzip, wonach in jedem Bundesland eine Landeszentralbank (Hauptverwaltung) besteht. Der Bundesratsentwurf hält dagegen an diesem Grundsatz fest, ermöglicht aber gleichzeitig die Errichtung länderübergreifender Landeszentralbanken in denjenigen Bereichen, in denen dies – z.B. im Hinblick auf das künftige Europa der Regionen im Binnenmarkt – sinnvoll erscheint. Dabei sollte bedacht werden, inwieweit es unter den derzeitigen Anpassungserfordernissen sinnvoll und vertretbar ist, in jedem der neuen Länder eine eigene Landeszentralbank zu errichten. Hier bietet sich an, neben der Erweiterung des Bereichs der Landeszentralbank in Berlin, eine Landeszentralbank im südlichen Bereich vorzusehen und im übrigen die im Bundesratsentwurf enthaltene Möglichkeit zur Zusammenlegung von bestehenden Landeszentralbanken im Einvernehmen der beteiligten Länder zu nutzen¹.

Die in der Kabinettsvorlage mit strukturellen Veränderungen in der Kreditwirtschaft, der „weiteren Perspektive in der Europäischen Gemeinschaft“ und dem „Bedürfnis nach effizienten Entscheidungsstrukturen der Bundesbank“ im Rahmen „wirtschaftlich sinnvoller Verwaltungsstrukturen“ begründete länderübergreifende Konstruktion entspringt einer interpretativen Beliebigkeit, die der föderativen Struktur des Grundgesetzes fremd ist. Sie bedeutet zudem einen präjudiziellen Vorgriff auf die Neugliederung der Länder.

Die im wesentlichen betriebswirtschaftlich und verwaltungsmäßig argumentierende Begründung der Kabinettsvorlage ist als dürftig anzusehen, weil – gemessen am Ergebnis der Bundesbankpolitik – auf gravierende Mängel der bisherigen Bundesbankstruktur nicht verwiesen werden kann. Was insoweit z.B. betriebswirtschaftlich effiziente Größeneinheiten sind, ist – auch wissenschaftlich gesehen – umstritten. Die „Effizienz einer Notenbank“ ist zuvorderst an ihren stabilitätspolitischen Erfolgen abzulesen.

Vor allem vernachlässigt eine rein betriebswirtschaftliche und damit zentralistische Sicht die mit dem föderalen Aufbau beabsichtigte institutionelle Garantie für die Unabhängigkeit der Notenbank.

¹ Prof. Dr. Klotten hält es nicht für vertretbar, in der heutigen Übergangsphase zu einem Europäischen Zentralbanksystem – wie aus anderen Gründen – in jedem der neuen Länder eine eigene Landeszentralbank zu errichten. Er spricht sich für eine neue Landeszentralbank im südlichen Bereich der neuen Länder neben der Landeszentralbank Berlin mit erweitertem Zuständigkeitsbereich und für die Option von gemeinsamen Landeszentralbanken in den alten, wie auch übergreifend zwischen diesen und den neuen Ländern aus.