

Dickertmann, Dietrich

**Article**

## Landeszentralbanken vor einer Strukturreform?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dickertmann, Dietrich (1991) : Landeszentralbanken vor einer Strukturreform?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 10, pp. 507-514

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136807>

**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.*

Dietrich Dickertmann

## Landeszentralbanken vor einer Strukturreform?

*Nach der im Einigungsvertrag gesetzten Frist hätte bis zum 3. Oktober eine Novellierung des Bundesbankgesetzes<sup>1</sup> erfolgen müssen, mit der die fünf neuen Bundesländer in die Organisation der Notenbank einbezogen werden. Der Inhalt dieser Novelle ist zwischen Bundesregierung und Bundesrat aber noch umstritten. Professor Dietrich Dickertmann analysiert die unterschiedlichen Standpunkte zur Strukturreform der Landeszentralbanken.*

Das Verhältnis der Landeszentralbanken untereinander ist – jenseits aufgabenbezogener Zuständigkeitsregelungen (gemäß § 6 Abs. 1, § 7 Abs. 1 und § 8 Abs. 2 Bundesbankgesetz (BBkG)) – territorial abgegrenzt. Die Landeszentralbanken nehmen demgemäß die ihnen zugewiesenen Aufgaben im Gebiet ihres jeweiligen Bundeslandes wahr. Das aber hat zur Folge, daß es einerseits kleine Aufgabenfelder (Landeszentralbanken für die Stadtstaaten und für das Saarland) und andererseits große Aufgabenfelder für die Flächenstaaten (beispielsweise Bayern oder Nordrhein-Westfalen) gibt.

Diese Sachlage hatte bereits der im Jahr 1957 vorgelegte Bericht des Bundestagsabgeordneten H. Scharnberg zum Entwurf des Bundesbankgesetzes in seine Erörterungen einbezogen, was für die aktuelle Diskussion zweifellos nicht ganz unwichtig ist: „Die Geschäftsbereiche der Landeszentralbanken sind identisch mit den Gebieten der Länder. Sowohl im Ausschuß für Geld und Kredit als auch im Ausschuß für Wirtschaftspolitik wurde eingewendet, daß diese Identität nicht überall eine Aufgliederung der Bundesbank nach homogenen Wirtschaftsräumen zur Folge habe... Aber beide Ausschüsse haben es doch für richtig gehalten, jedenfalls zunächst an die Gebiete der derzeitigen Landeszentralbanken anzuknüpfen und eine etwaige Neugliederung der zukünftigen Ent-

wicklung – beispielsweise aus Anlaß der Wiedervereinigung Deutschlands – zu überlassen.“<sup>2</sup>

Dieser Anlaß ist mit der Schaffung der deutschen Einheit zum 3. Oktober 1990 gegeben. In der Anlage I, Sachgebiet B, Kapitel IV, Abschnitt III, Nr. 1 zum Einigungsvertrag wird dazu ausgeführt, daß – ergänzend zu den im Vertrag über die Wirtschafts- und Währungsunion getroffenen Regelungen – „innerhalb von zwölf Monaten nach Wirksamkeit des Beitritts das Gesetz über die Deutsche Bundesbank angepaßt (wird)“<sup>3</sup>. Diese Formulierung nimmt formal zunächst einmal Bezug auf § 8 Abs. 1 BBkG, in dem die elf Landeszentralbanken aus den alten Bundesländern namentlich aufgeführt werden. So könnte eine schlichte Ergänzung dieser Textpassage im Bundesbankgesetz um die Namen der fünf neuen Bundesländer als eine solche – einfache – Anpassungsmaßnahme verstanden werden.

### Das Konzept des Bundesrates

Eine derartige Änderung strebt der Bundesrat mit seinem Gesetzentwurf zur Novellierung des Bundesbankgesetzes an, der auf einem Antrag der Landesregierung von Rheinland-Pfalz unter der Federführung seines Wirtschaftsministers R. Brüderle (FDP) beruht<sup>4</sup>. Die Geset-

---

*Prof. Dr. Dietrich Dickertmann, 49, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Universität Trier.*

<sup>1</sup> Gesetz über die Deutsche Bundesbank (nachfolgend abgekürzt: BBkG) vom 26. Juli 1957 (BGBl. I, S. 745), zuletzt geändert durch das Änderungsgesetz vom 20. Februar 1991 (BGBl. I, S. 481).

<sup>2</sup> Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Geld und Kredit zu BT-Drucksache II/3603, S. 4 (sogenannter Scharnberg-Bericht).

<sup>3</sup> Einigungsvertrag vom 21. August 1990 (BGBl. II, S. 889).

zesvorlage folgt dem föderalen Grundsatz: Jedem Bundesland ist eine „eigene“ Landeszentralbank zuzuordnen. Dem Zentralbankrat würden demnach maximal 26 Mitglieder angehören, da die Gesetzesvorgabe für die Zahl der Direktoriums-Mitglieder unverändert bleibt. Die Vorlage enthält neben der genannten Grundregel allerdings eine Öffnungsklausel: Danach sollen einzelne Landesregierungen im gegenseitigen Einvernehmen auch eine Hauptverwaltung für zwei oder mehrere Bundesländer zeitlich begrenzt oder auf Dauer einrichten können. Dieses Einvernehmen muß selbstverständlich auch bei der Benennung eines Landeszentralbank-Präsidenten und bei der Berufung von Beirats-Mitgliedern hergestellt werden. Zur Auflage wird dabei gemacht, daß die föderale

Grundnorm der Bundesbank-Organisation ebenso zu erhalten wie der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Bundesländer zu bewahren ist.

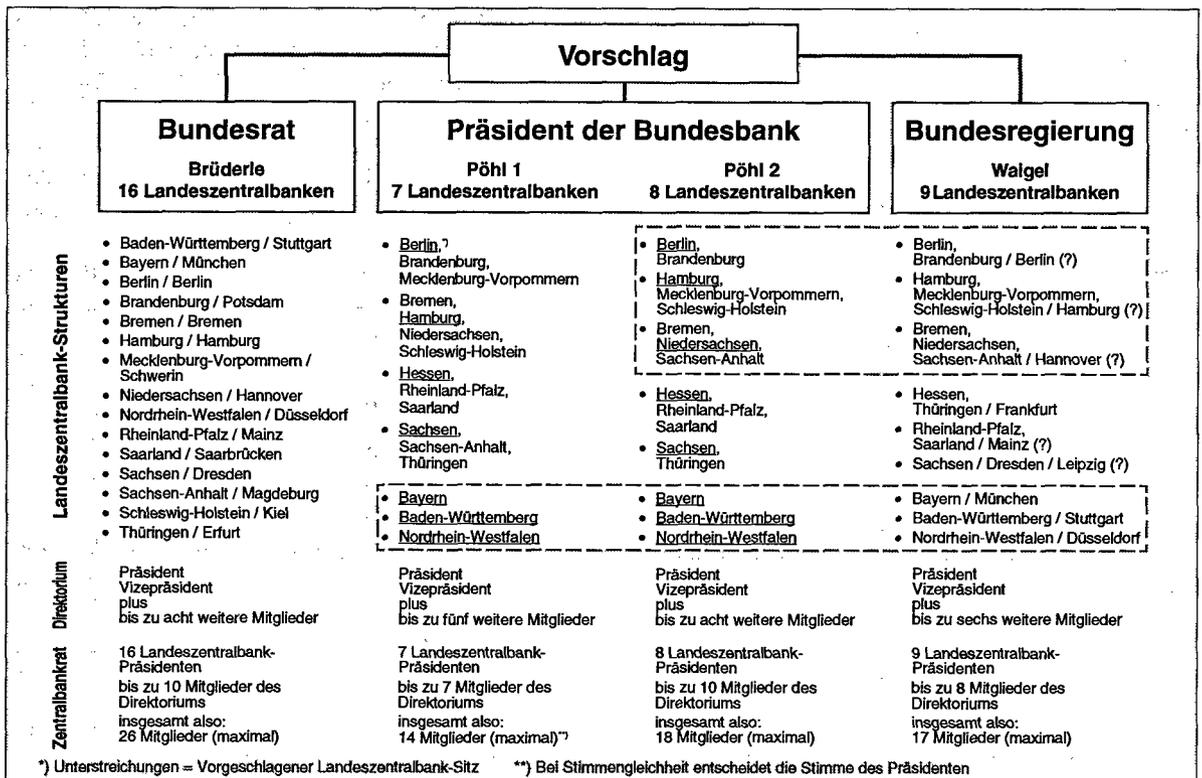
**Zwei Modelle des Bundesbankpräsidenten**

Eine Mehrheit des Zentralbankrates<sup>5</sup> – und im Anschluß daran – auch die Bundesregierung haben die oben zitierte Anpassungsvorgabe aus dem Einigungsvertrag an der bereits erwähnten Empfehlung des Scharnberg-Berichtes im Sinne einer Neustrukturierung ausgerichtet. Der seinerzeit amtierende Präsident der Deutschen Bundesbank, K.O. Pöhl, entwickelte dazu zwei Lösungsmodelle, die der Öffentlichkeit allerdings nur ausschnittsweise bekannt wurden. Zunächst zielten seine Überlegungen darauf ab, eine Struktur der Landeszentralbanken mit nur sieben Hauptverwaltungen zu verwirklichen. Ergänzend dazu sollte das Direktorium demnach nur noch sieben Mitglieder umfassen. Bei Abstimmungen mit Stimmgleichheit sollte die Stimme des Bundesbank-

<sup>4</sup> Siehe Gesetzentwurf des Landes Rheinland-Pfalz: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank, Bundesrat-Drucksache 112/91 vom 18. Februar 1991, sowie dazu den Gesetzentwurf des Bundesrates, Bundesrat-Drucksache 112/91 (Beschluß) vom 26. April 1991. Dieser Beschluß-Text weicht an zwei Stellen von der ursprünglichen Antragsvorlage ab: Zum einen wird in der Eingangszeile vorgegeben, daß der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates (der kursiv gesetzte Text ist eingefügt worden) das Gesetz beschlossen hat; darauf ist unten noch näher einzugehen. Zum anderen wird der § 9 Abs. 2 BBkG dergestalt geändert, daß die Zahl der Beiräte von bisher zehn auf nunmehr zwölf Mitglieder erhöht wird, um in den Beiräten zukünftig auch Vertreter der Versicherungswirtschaft und der Freien Berufe berücksichtigen zu können.

<sup>5</sup> Vgl. P. Kellenbenz: Die neuen Bundesländer müssen in die Bundesbankstruktur integriert werden, in: Handelsblatt, Nr. 15/22. 1. 1991, S. 2; H. Wolf: Siebener- oder Achter-Lösung, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, H. 4/1991, S. 145.

**Ansätze für eine Landeszentralbanken-Strukturreform und Stimmenverhältnisse im Zentralbankrat**



präsidenten den Ausschlag geben. Dieses Modell beeinflusste aber nur kurz die Diskussion einer Strukturänderung bei den Landeszentralbanken, da es – aufgrund seiner offenbar als zu zentralistisch empfundenen Ausrichtung – auf eine nur geringe Akzeptanz im Zentralbankrat stieß. Der Bundesbankpräsident offerierte statt dessen ein Konzept mit acht, dem jeweiligen Sitz nach aufgeführten Landeszentralbanken – bei einer unveränderten Mitgliederzahl des Direktoriums<sup>6</sup>: Danach wären die Einzugsbereiche von drei potentiellen Landeszentralbanken aus den fünf neuen Bundesländern mit denen der alten Bundesländer verschmolzen worden. Nur Sachsen und Thüringen hätten zusammen den Rahmen für einen neuen Landeszentralbank-Bezirk abgegeben. Diesen Vorschlag, der vom Zentralbankrat offenkundig nicht einstimmig gutgeheißen wurde, übermittelte der Bundesbankpräsident der Bundesregierung.

## Das Konzept der Bundesregierung

Die im zweiten Konzept des Bundesbankpräsidenten angeführten Argumente zur Begründung der Neustrukturierung der Landeszentralbanken sind zu wesentlichen Teilen wohl in den zugehörigen Referentenentwurf eingegangen, den der Bundesminister der Finanzen, T. Waigel, am 19. Juni 1991 der Öffentlichkeit vorstellte<sup>7</sup>. Demnach ist eine Zusammenlegung der Landeszentralbanken in nunmehr neun wirtschaftlich annähernd gleich große Hauptverwaltungsgebiete, die an den Indikatoren Bevölkerungszahl, Fläche und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der einzelnen Einzugsbereiche ausgerichtet werden, dringend geboten.

Dieser Lösungsansatz unterscheidet sich von dem (zweiten) Pöhl-Modell zunächst dadurch, daß zum einen dem Land Sachsen eine „eigene“ Landeszentralbank zugewiesen wird, während der Einzugsbereich von Thüringen mit dem von Hessen verschmolzen wird. Zum anderen werden die Einzugsbereiche von Rheinland-Pfalz und dem Saarland nun ohne den von Hessen zusammengeführt. Überdies verzichtet der Entwurf darauf, die Sitze der Landeszentralbanken konkret zu benennen, was vornehmlich für die neue Landeszentralbank und für die zusammenzulegenden Institute sowie für die betroffenen Landesregierungen von großer Bedeutung ist. Schließ-

lich ist es vorgesehen, die personelle Besetzung des Zentralbankrates an die veränderten Verhältnisse anzupassen. Die Zahl der Direktoriums-Mitglieder wird von bisher maximal zehn auf nunmehr höchstens acht Mitglieder zurückgenommen. Der Zentralbankrat würde demnach maximal 17 Mitglieder umfassen.

Die Meinungsführer zur Änderung der Landeszentralbanken-Struktur im Sinne einer „Anpassung“ einerseits und im Rahmen einer „Strukturreform“ andererseits begründen ihre jeweiligen Lösungsansätze naturgemäß mit konträren Argumenten<sup>8</sup>.

## Geldpolitik mit regionaler Zielsetzung?

Die Bundesregierung macht in ihrem Gesetzentwurf den Bundesländern implizit den Vorwurf, mit der vom Bundesrat verabschiedeten Gesetzesvorlage werde eine Geldpolitik der Bundesbank angestrebt, die regionalen Interessen dienstbar gemacht werden soll. Richtig ist, daß die in der Bundesrepublik Deutschland vertretene Notenbankpolitik im Sinne einer zentralstaatlich zu erfüllenden Aufgabe stets als eine regionenübergreifende Politik konzipiert und durchgesetzt worden ist. Eine regionale Differenzierung des geldpolitischen Instrumenteneinsatzes steht wegen mangelnder Durchführbarkeit bzw. wegen der damit einhergehenden politischen und wirtschaftlichen Wirkungen, die letztlich nur eine Destabilisierung der Wirtschaft zur Folge haben, nicht zur Disposition. Regionale Zielsetzungen werden vornehmlich mit Hilfe der Regionalpolitik und mittelbar auch mit Hilfe des Finanzausgleichs verwirklicht.

Allerdings überzeichnet ein solcher Vorwurf der Bundesregierung den Standpunkt der Bundesländer. Die vorstehend aufgeführte Erkenntnis dürfte auch den Regierungen der Bundesländer allgegenwärtig sein. Deren Bemühen ist denn auch nicht, die praktizierte Geldpolitik zukünftig umzumodellieren. Sie wollen „ihre“ regionalspezifischen Argumente ungefiltert in den Entscheidungsprozeß der Bundesbank eingebracht sehen – über den regionalen Beirat und über den „eigenen“ Landeszentralbank-Präsidenten. Bei einer Zusammenlegung von Einzugsbereichen der Landeszentralbanken besteht – so ihre Sorge – die Gefahr, daß deren regionalspezifische Schwierigkeiten nicht hinreichend gewürdigt werden.

<sup>6</sup> Dieses Konzept des Bundesbankpräsidenten K.O. Pöhl wurde in den Medien vielfach zitiert; es wurde jedoch – nach einer dem Verfasser von der Deutschen Bundesbank erteilten Auskunft – weder der Öffentlichkeit noch anderen Interessenten zugänglich gemacht.

<sup>7</sup> Entwurf eines vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank (Bonn, ohne Datum); siehe auch o.V.: Waigel will nur noch neun Landeszentralbanken, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 140/20. 6. 1991, S. 15; o.V.: Schwierige Entscheidung über künftige LZB-Sitze, in: Handelsblatt, Nr. 117/21./22. 6. 1991, S. 11.

<sup>8</sup> Siehe dazu ergänzend auch die Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates. BT-Drucksache 12/988 vom 25. 7. 1991, S. 7; sowie die dezidierten Stellungnahmen von O. Graf Lambsdorff: Straffung der Bundesbankorganisation; N. Klöten: Die Anpassung der Struktur an die veränderten staatlichen Gegebenheiten; K. Nemitz: Unabhängigkeit durch Pluralität; H. Schreiner: Bundesbankstruktur und Europäische Zentralbank; K. Thomas: Der Bund errichtet eine Währungs-Notenbank; alle in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, H. 13/1991, S. 601 ff.; sowie H. Schreiner: Pöhl-Modell gegen das Rheinland-Pfalz-Modell, in: Handelsblatt, Nr. 75/18. 4. 1991, S. 7.

Getrennt von der vorstehenden Überlegung werten die insoweit zu kurz kommenden Bundesländer eine Hauptverwaltung im regionalspezifischen Interesse auch als Wirtschaftsfaktor: Zum einen hat ein Bundesland mit einer „eigenen“ Landeszentralbank in der Außenwirkung ein größeres Gewicht als ein solches ohne eine „eigene“ Hauptverwaltung. Zum anderen ist die Landeszentralbank Arbeitgeber und Auftraggeber für die regionalen Arbeits- und Beschaffungsmärkte. Angesichts der kaum zu vermeidenden Partikularinteressen geht es bei alledem also nicht nur um Prestige, sondern auch um konkrete wirtschaftliche Folgewirkungen von andauerndem Charakter<sup>9</sup>.

Nicht unerwähnt bleiben darf in diesem Zusammenhang, daß von einigen Landesregierungen mit Blick auf die Bundesbank zunehmend auch ein unmittelbar fiskalisch ausgerichtetes Interesse artikuliert wird<sup>10</sup>. Die von der Notenbank in den vergangenen Jahren an den Bundesfinanzminister überwiesenen Gewinnbeträge – überwiegend in Milliardenhöhe – lassen diese Bundesländer nicht ruhen. Sie möchten sich an diesen Überweisungen beteiligt sehen, wobei ein solcher Gewinntransfer gegebenenfalls an dem jeweiligen landesbezogenen Gewinnbeitrag ausgerichtet sein soll.

#### Effizienz der Geldpolitik beeinträchtigt?

Unabhängig von der Frage einer Regionalisierung der Geldpolitik begründet die Bundesregierung ihren Gesetzentwurf mit dem Hinweis auf andernfalls wirksam werdende Effizienzverluste bei der Geldpolitik. Ausgangspunkt des Einwandes ist die Vorstellung, daß ein Zentralbankrat mit zukünftig 26 Mitgliedern (nach dem Ländermodell) gegenüber der bisher maximal möglichen Zahl von 21 Mitgliedern nicht mehr schnell genug reagieren und deswegen die Effizienz der Geldpolitik Schaden nehmen kann. Ob bei einer Erweiterung dieses Gremiums – im Maximalfall – um fünf Mitglieder der Rat tatsächlich schwerfälliger entscheiden würde oder eventuell gar mit einer Entscheidungsunfähigkeit – wie sie vom Präsidenten der Landeszentralbank in Hessen, K. Thomas, angedeutet wird – gerechnet werden müßte<sup>11</sup>, bleibt fraglich.

<sup>9</sup> Finanzsenator K. Grobecker aus Bremen führte dazu vor dem Bundesrat aus: „Wir können es nicht zulassen, daß es in irgendwelchen Fragen Länder erster und zweiter Klasse“ gibt; Bundesrat-Protokoll zur 629. Sitzung vom 26. April 1991, S. 155.

<sup>10</sup> So fordert die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen eine Änderung des Bundesbankgesetzes mit dem Ziel, den Notenbankgewinn zukünftig gerechter als bisher zu verteilen, d.h., die Länder besser zu stellen. Vgl. Meldung „Kritik am Bundesbank-Gesetz“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 117/23. 5. 1991, S. 15. Der saarländische Finanzminister H. Kasper schlägt vor, einen Teil des Bundesbankgewinns künftig für Kredittilgungen hochverschuldeter Bundesländer (beispielsweise für das Saarland und für Bremen) zu verwenden; siehe Trierischer Volksfreund, Nr. 159/12. 7. 1991, S. 4. Auch Rheinland-Pfalz will zukünftig am Bundesbankgewinn partizipieren; vgl. Meldung „Rheinland-Pfalz...“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 181/7. 8. 1991, S. 11.

Die Bundesregierung – und mit ihr viele Kommentatoren – stellen bei ihren Überlegungen die Zahl der Mitglieder des zukünftig erweiterten Zentralbankrates in den Mittelpunkt ihrer Bewertung<sup>12</sup>. Das kann aber nur *ein* Kriterium von mehreren anderen sein. Neben der Zahl der Mitglieder ist vor allem auf die fachliche Eignung der in den Zentralbankrat zu berufenden Mitglieder zu achten. In der Kombination dieser beiden Komponenten kann ein auf 26 Mitglieder erweiterter Zentralbankrat (Bundesrats-Modell) gleich gute, bessere oder auch schlechtere Entscheidungen als der bisherige Zentralbankrat oder ein Zentralbankrat mit 17 Mitgliedern (Regierungs-Modell) fällen. Die Probe aufs Exempel ist in diesem Fall jedoch nicht möglich.

Deswegen sollen zwei Anmerkungen zur Beurteilung der Sachlage ergänzend herangezogen werden: Zum einen mag es eine begründete Vermutung geben, daß in einem Flächenstaat mit großer Bevölkerungszahl, mit ausgeweiteter Kreditwirtschaft sowie mit einer vielseitig angelegten Hochschullandschaft ein potentieller Landeszentralbank-Präsident eher zu finden sein wird als in einem vergleichsweise kleinen Bundesland. Überzeugend ist eine solche Rechnung nicht. Eher ist dann schon darauf hinzuweisen, daß mit einer Verringerung der Zahl der Landeszentralbank-Präsidenten die Möglichkeit abnimmt, daß an Stelle des geeigneten Fachmannes einem verdienten, aber für ein solches Amt weniger geeigneten Politiker die Aufgabe eines Landeszentralbank-Präsidenten übertragen wird. Zum anderen wäre getrennt von dieser grundsätzlichen Erwägung eine solche Frage vor allem wohl bei der erstmaligen Berufung von Landeszentralbank-Präsidenten in den fünf neuen Bundesländern von besonderer Relevanz: Offen ist, ob es in den neuen Bundesländern eine ausreichend große Zahl an fachkompetenten Kandidaten gibt. Dabei müßte zugleich geprüft werden, ob die in die Wahl einbezogenen Persönlichkeiten das Amt auch ohne politische Belastungen antreten könnten. Für das zweifellos hohe Ansehen des Zentralbankrates im In- und Ausland wäre es keineswegs zweckdienlich, wenn jener durch eine nachträgliche Aufdeckung von Verbindungen eines seiner Mitglieder beispielsweise zum Staatssicherheitsdienst der ehemaligen DDR in die Schlagzeilen geriete. Die Inanspruchnahme einer personellen „Amtshilfe“ aus den alten Bundesländern wird in einer Übergangsphase wohl kaum zu vermeiden sein.

<sup>11</sup> Vgl. K. Thomas: Riskante Diskussion über die Bundesbankstruktur, in: Börsen-Zeitung vom 24. 4. 1991, abgedruckt in: Auszüge aus Presseartikeln, hrsg. von der Deutschen Bundesbank, Nr. 30/26. 4. 1991, S. 6.

<sup>12</sup> Bei den eventuell divergierenden Zahlenangaben zur Mitgliederzahl des Zentralbankrates in derartigen Stellungnahmen wird in der Regel zwischen der maximal möglichen und der „tatsächlichen“ (gegenwärtigen) Besetzung (des Direktoriums) nicht hinreichend unterschieden.

Die Bundesregierung beabsichtigt eine Straffung der föderal angelegten Struktur der Bundesbank, um auch zukünftig ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Direktorium und den Präsidenten der Landeszentralbanken zu gewährleisten. Mittelbar ist daraus die Erkenntnis abzuleiten, daß sie bei einer Realisierung des vom Bundesrat befürworteten Konzeptes eine zu starke Föderalisierung der Bundesbankstruktur befürchtet.

### Autonomie durch Zentralisierung gefährdet?

Zu diesen Erwägungen ist zunächst festzustellen, daß der Bundesfinanzminister den „schwarzen Peter“ hinsichtlich der noch zu fällenden Standortentscheidungen für einzelne Landeszentralbanken der Bundesbank zugeschoben hat. Die Notenbank wird damit zugleich auch in die politischen Auseinandersetzungen zwischen den betroffenen Landesregierungen verwickelt. Dabei bleibt im Regierungsentwurf ungeklärt, wie zu verfahren ist, wenn das geforderte Einvernehmen nicht hergestellt werden kann. Ob ein solches Verfahren für die Unabhängigkeit der Bundesbank und ihr Ansehen förderlich ist, kann bezweifelt werden<sup>13</sup>.

Dazu ist außerdem anzumerken, daß aus einer solchen Konstellation unter Umständen die Vorstellung abgeleitet werden kann, daß sich im Zentralbankrat zwei Fraktionen gegenüberstehen – hier das Direktorium und dort die Präsidenten der Landeszentralbanken. Eine solche Zuordnung wird jedoch den Gegebenheiten keineswegs gerecht. Die Landeszentralbank-Präsidenten sind nicht weisungsgebundene Sprecher „ihres“ Bundeslandes, sondern sind wie die Mitglieder des Direktoriums Vertreter des stabilitätspolitischen Auftrags der Bundesbank.

Darüber hinaus geht es dann aber konkret um die Frage, ob und inwieweit sich die Stimmenverhältnisse innerhalb des Zentralbankrates aufgrund der beiden Gesetzentwürfe verändern. Bei der geltenden Regelung stehen den elf Präsidenten der Landeszentralbanken maximal bis zu zehn Direktoriums-Mitglieder „gegenüber“. Eine Ausreizung dieser Stimmenrelation hat es in der Praxis bisher nicht gegeben, weil das Direktorium mit einer geringeren Zahl an Mitgliedern besetzt war, als es nach den Statuten möglich gewesen wäre. Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung bleibt dieses Verhältnis im Prinzip gewahrt: Den vorgesehenen neun Landeszentralbank-Präsidenten entsprechen nunmehr noch

maximal acht Direktoriums-Mitglieder. Die Landeszentralbank-Präsidenten behalten das stimmenmäßige Übergewicht im Zentralbankrat. Das gilt in verstärktem Maße, wenn auf die Maximal-Besetzung des Direktoriums verzichtet wird. Insofern kann von einer stärkeren Zentralisierung der Entscheidungsprozesse im Vergleich zu dem bisherigen Verfahren nicht die Rede sein.

Ungeklärt bleibt in beiden Gesetzentwürfen im übrigen die Frage, wie im Zentralbankrat bei Stimmgleichheit entschieden werden soll: Ein solcher Fall kann bei dem Bundesrat-Konzept immer dann auftreten, wenn das Direktorium mit einer geraden Zahl an Mitgliedern besetzt ist (einschließlich der Maximal-Lösung). Bei dem Konzept der Bundesregierung ist mit einer solchen Möglichkeit zu rechnen, wenn das Direktorium mit einer ungeraden Zahl an Mitgliedern arbeitet. Beide Gesetzentwürfe sind mit Blick auf § 6 Abs. 3 BBkG insofern ergänzungsbedürftig.

Ungeachtet derartiger Verhältniszahlen bleibt ferner zu prüfen, ob die Ausgewogenheit der Zuständigkeiten und der Kontrollfunktionen der Organe der Notenbank in dem „Kräfteparallelogramm“ von Zentralbankrat, Direktorium und Landeszentralbank-Präsidenten gewahrt bleibt<sup>14</sup>. Bei der von der Bundesregierung angestrebten Relation entsteht keine wesentliche Änderung der ursprünglichen Gegebenheiten in der Form, daß von einer Zentralisierungstendenz oder gar von einem Verlust an Unabhängigkeit der Notenbank die Rede sein kann. Eine Schwächung der föderalen Struktur und auch der Unabhängigkeit der Notenbank wird auf Dauer wohl eher dann bewirkt, wenn bei der Berufung von Landeszentralbank-Präsidenten politisch motivierte Personalveränderungen das Kriterium der besonderen fachlichen Eignung überdecken. Letztlich wird dadurch nämlich der Glaubwürdigkeit des Zentralbankrates und der Effizienz der Geldpolitik ebenso geschadet wie dem Gedanken des Föderalismus.

### Rückwirkungen auf eine Europäische Zentralbank

Die Bundesregierung begründet ihren Gesetzentwurf mit dem Hinweis, daß die vorgesehene Straffung der Entscheidungsstruktur bei der Bundesbank zugleich auch –

<sup>13</sup> Der Wirtschaftsminister des Landes Rheinland-Pfalz, R. Brüderle, warnt dementsprechend und wohl zu Recht vor einer zunehmenden Politisierung bei der Bestellung solcher Landeszentralbank-Präsidenten, welche zusammengelegte Hauptverwaltungsbezirke leiten sollen. Vgl. o.V.: Schwierige Entscheidung über künftige LZB-Sitze, in: Handelsblatt, Nr. 117/21./22. 6. 1991, S. 11.

<sup>14</sup> Der Präsident des DIHT, H.P. Stahl: Nicht für jedes Bundesland eine Landeszentralbank, in: Handelsblatt, Nr. 77/22. 4. 1991, S. 3, befürchtet bei einer Verwirklichung des Bundesrat-Konzeptes vor allem eine Gefährdung der Notenbank-Autonomie; „eine Neuordnung nach dem Motto 'Jedem Bundesland seine LZB' wäre alles andere als das Ergebnis sachlich ökonomischer Rationalität. Sie wäre letztlich nichts anderes als eine Kapitulation vor einer Kirchturmpolitik“. Demgegenüber ist der Präsident der Landeszentralbank in Bremen der Ansicht, daß gerade durch die Straffung der Bundesbankstruktur die Autonomie der Notenbank gefährdet werde; siehe o.V.: Präsident Kurt Nemitz fürchtet um die Unabhängigkeit der Bundesbank, in: Handelsblatt, Nr. 69/10. 4. 1991, S. 14.

zusätzlichen – Vorbildcharakter für die geplante Gründung einer Europäischen Zentralbank habe. Das Konzept des Bundesrates steht einer solchen Entwicklung auf der europäischen Ebene demnach im Weg.

Eine solche Argumentation kann sich zum einen auf die zukünftige Einbindung der Deutschen Bundesbank in das Konzept der Europäischen Zentralbank beziehen. Wird davon ausgegangen, daß der zu schaffenden Notenbank für den Währungsraum der Europäischen Gemeinschaft bei vergleichbarer Autonomie nahezu identische Kompetenzen zugewiesen werden<sup>15</sup>, wie sie der deutschen Notenbank für den nationalen Währungsraum eingeräumt worden sind, so würde die Bundesbank in Frankfurt zu einer von zwölf Hauptverwaltungen jener Bank „abgestuft“ werden. Die Rolle des Zentralbankrates bisheriger Prägung müßte dann neu definiert werden; die Landeszentralbank-Präsidenten von heute wären insoweit funktionslos. Eine Verminderung der Landeszentralbanken im Rahmen des Gesetzentwurfes der Bundesregierung würde einer solchen Entwicklung nur vorgeifen, wäre letztlich wohl aber unvermeidbar.

Ganz anders ist dieser Vorgang allerdings zu werten, wenn die ansonsten für die Statuierung der Europäischen Zentralbank als Vorbild herangezogene Verfassung der Deutschen Bundesbank mit den vorformulierten Regelungen der Europäischen Notenbank verglichen wird: Während der Gesetzentwurf der Bundesregierung für die Bundesbank davon ausgeht, daß neun wirtschaftlich annähernd gleich große Hauptverwaltungsbezirke gebildet werden und insoweit von der vorgegebenen Länderstruktur abgewichen wird, sieht nämlich der Entwurf für die Statuten der Europäischen Zentralbank eine uneingeschränkte Respektierung der föderalen Struktur der Gemeinschaft vor. Das heißt, die Gouverneure aller nationalen Zentralbanken werden ex officio dem Rat dieser Bank als dem obersten Beschlußorgan angehören. Diese Regel „je Mitgliedsland eine Stimme“ ist von dem Erfordernis geprägt, daß bei währungspolitischen Beschlüssen die Belange der Gemeinschaft als Ganzes und nicht regionale Belange maßgebend sind. „Mit diesem Abstimmungsverfahren wird demnach der Entscheidungsfindungsprozeß des Systems gestärkt.“<sup>16</sup> Wenn also die Bundesregierung bei Ihrem Gesetzentwurf auf die Statuten der Europäischen Zentralbank in der vorliegenden Form Bezug nimmt, ist ihre Position keineswegs gut abgesichert. Es ist nicht zu erwarten, daß die kleineren bzw. wirtschaftlich nicht so gewichtigen EG-Mitgliedstaaten

damit einverstanden sein werden, bei der Europäischen Zentralbank ins zweite Glied gerückt zu werden.

### Einzelwirtschaftliche Kostenaspekte

Die vorstehend aufgeführten Sachverhalte umschließen gesamtgesellschaftliche und/oder gesamtwirtschaftliche Kosten von Zielverletzungen. Wenn diese berechenbar wären, könnten sie zur Grundlage der für die Strukturänderung der Landeszentralbanken zu fällenden Entscheidung gemacht werden. In eine solche Rechnung müßten ergänzend auch die einzelwirtschaftlichen Kosten einbezogen werden, die mit der Verwirklichung des einen oder des anderen Lösungskonzeptes verbunden sind.

Im Referenten-Entwurf der Bundesregierung wird – abweichend von der sonst üblichen Standardfrage bei Gesetzesvorlagen – auf die voraussichtlichen (einzelwirtschaftlichen) Kosten der Maßnahme nicht eingegangen. Eine diesbezügliche Bewertung wäre, zumal es eine Alternativlösung für die vorzusehende Regelung gibt, sicherlich zweckdienlich gewesen. Die Gesetzesvorlage des Bundesrates spricht demgegenüber von unvermeidbaren Kosten im Zuge der Herstellung der deutschen Einheit, welche teilweise durch organisatorische Maßnahmen innerhalb der bestehenden Bundesbank-Organisation aufgefangen werden sollen. Eine insgesamt in etwa anzusetzende betragsmäßige Größenordnung wird dafür allerdings nicht genannt. Dies erklärt sich auch aus dem Umstand, daß ein diesbezüglicher Mittelbedarf die Länderhaushalte nicht berührt, sondern zu Lasten des Bundesbankgewinns zu verbuchen ist.

Deutlich sein muß, daß der Aufbau von fünf neuen und der laufende Unterhalt von insgesamt sechzehn Landeszentralbanken auf Dauer naturgemäß höhere Kosten verursachen wird, als eine Umstrukturierung der gegenwärtig elf Landeszentralbanken auf dann neun Hauptverwaltungen sowie deren laufende sachliche und personelle Ausstattung<sup>17</sup>. Bei diesem generell aufzuzeigenden Kostenunterschied zwischen dem Konzept des Bundesrates einerseits und dem der Bundesregierung andererseits müßten zusätzlich die Aufwands- bzw. Ertragswirkungen berücksichtigt werden, die von den für unverzichtbar erachteten innerorganisatorischen Maßnahmen im Zuge der jeweiligen Umstrukturierung verursacht werden<sup>18</sup>. Insgesamt aber kann davon ausgegangen werden, daß die Lösung der Bundesregierung vergleichsweise weni-

<sup>15</sup> Siehe dazu im einzelnen Ausschuß der Präsidenten der Zentralbanken der Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft: Einleitender Bericht zum Entwurf des Statuts des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank vom 27. November 1990.

<sup>16</sup> Ebenda, S. 5.

<sup>17</sup> Siehe dazu auch W. Kadon: Die beste aller Welten, in: Der Spiegel, Nr. 19/6. 5. 1991, S. 132; o.V.: Ein teurer Versorgungsfall, in: ebenda, Nr. 25/17. 6. 1991, S. 91.

<sup>18</sup> Vgl. O. Hahn: Synergieeffekte in der Bankwirtschaft, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, H. 2/1991, S. 64.

ger kostenintensiv sein wird als die des Bundesrates. Auf Dauer würde sich diese veränderte Sachlage aufgrund wirksam werdender Rationalisierungseffekte also positiv auf die Höhe des Bundesbankgewinns auswirken, was insofern aus allerdings fiskalischen Gründen nicht unbeachtet bleiben soll.

### Ansatzpunkte eines politischen Kompromisses

Aufgrund des Einigungsvertrages sollten die parlamentarischen Instanzen bis Anfang Oktober 1991 eine abschließende Entscheidung über die zukünftige Ausgestaltung der Landeszentralbanken-Struktur fällen. Die Regelung ist derzeit noch offen. Dabei geht es nicht zuletzt auch um die verfassungsrechtliche Frage, ob das dafür zu verabschiedende Gesetz der Zustimmung durch den Bundesrat bedarf oder nicht<sup>19</sup>. Die unterschiedlichen Mehrheitsverhältnisse im Deutschen Bundestag einerseits und im Bundesrat andererseits könnten den Entscheidungsprozeß unter Umständen wesentlich erschweren und deswegen eine anderweitige Kompromißlösung erforderlich machen. Dazu sind bisher zwei Ansatzpunkte in die Diskussion eingebracht worden:

So setzen sich sieben Landeszentralbank-Präsidenten mit dem Präsidenten der Landeszentralbank in Nordrhein-Westfalen, R. Jochimsen, als deren Sprecher für ein Anpassungsmodell des Übergangs ein: Danach wären die gegenwärtig bestehenden Landeszentralbanken um zwei Hauptverwaltungen in den neuen Bundesländern zu ergänzen<sup>20</sup> – mit einer entsprechenden Rückwirkung auf die Mitgliederzahl im Zentralbankrat. Nach einer für unvermeidbar erachteten Gebietsreform auf der Länderebene kann diese dann auf die Struktur der Landeszentralbanken übertragen werden. Nach Ansicht des Präsidenten der Landeszentralbank in Baden-Württemberg, N. Kloten, würden durch eine zeitlich begrenzte Übergangszeit, die er allerdings nicht definiert, „Eingriffe in die bewährte Organisation der Bundesbank und die unter heutigen Bedingungen damit verbundenen Risiken vermieden. Zugleich würde auf neue Institutionen verzichtet, die keinen Bestand haben können“<sup>21</sup>. Dabei appelliert er an die Regierungen der alten Bundesländer, die vorgesehene Möglichkeit einer Zusammenlegung von Hauptverwaltungen zu nutzen. Zu einer solchen übergreifen-

den Strukturreform bei den Ländern wird es in absehbarer Zeit voraussichtlich nicht kommen<sup>22</sup>. Die alten Bundesländer werden nicht dazu bereit sein, freiwillig die „eigene“ Landeszentralbank abzutreten; eventuell gehegte Hoffnungen dieser Art dürften wohl auf einer Illusion beruhen. Deswegen ist prinzipiell auch nicht davon auszugehen, daß die neuen Bundesländer eine Lösung der Strukturfrage akzeptieren werden, bei der sie allein im Sinne einer übergeordneten Rationalität Verzicht leisten sollen. Dem vorgegebenen Grundsatz der Gleichbehandlung wäre damit kaum Rechnung getragen.

### Ein Währungspolitischer Ausschuß?

Bei Verwirklichung des Bundesratkonzepts sind sämtliche 16 Landeszentralbank-Präsidenten Mitglieder des Zentralbankrates. Um dessen Funktionsfähigkeit durch die große Mitgliederzahl nicht zu beeinträchtigen, wird vorgeschlagen, neben dem weiter bestehenden Zentralbankrat noch zusätzlich einen – engeren – Währungspolitischen Ausschuß (bzw. einen Executive Board) zu konstituieren<sup>23</sup>: Dieser Ausschuß hätte die Aufgabe, abschließend über die von der Bundesbank zu realisierende Währungs- und Kreditpolitik zu befinden, während der Zentralbankrat für alle anderen, die Notenbank berührenden Grundsatzfragen zuständig wäre. Nach diesen Vorstellungen sollte sich der Ausschuß zum einen – als ständige Mitglieder – aus dem Bundesbankpräsidenten und drei Direktoriums-Mitgliedern zusammensetzen. Aus der Gruppe der Landeszentralbank-Präsidenten würden dem Ausschuß zum anderen – als alternierende Mitglieder – jeweils vier Präsidenten für drei Jahre angehören. Diese könnten derart ausgewählt werden, daß in einem Rhythmus von zwölf Jahren alle Länder in diesem Ausschuß vertreten sind.

Durch die Umsetzung eines solchen Modells könnten zwar den geltend gemachten Ansprüchen der Bundesländer auf Gleichbehandlung und den vorgetragenen Bedenken der Bundesregierung hinsichtlich der Entscheidungsfähigkeit des von der Mitgliederzahl her zu stark besetzten Zentralbankrates Rechnung getragen werden. Ob aber ein solches Konzept der Aufgabenstellung der Notenbank letztlich gerecht wird, ist zu bezweifeln. Die

<sup>19</sup> Die Bundesregierung ist entgegen der Ansicht des Bundesrates der Meinung, daß dieses (vierte) Gesetz zur Änderung des Bundesbankgesetzes nicht zustimmungsbedürftig ist. So äußerte sich der Parlamentarische Staatssekretär M. Carstens im Bundesministerium der Finanzen auf der bereits zitierten Bundesrats-Debatte zu dem Gesetzentwurf; vgl. Bundesrat-Protokoll zur 629. Sitzung vom 26. April 1991, S. 155.

<sup>20</sup> Gedacht wird dabei offenbar an eine Landeszentralbank in Leipzig für die Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie an eine in Berlin (West) für Berlin (Ost) und die Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern; siehe auch P. Kellenbenz: Die neuen Bundesländer ..., a.a.O., S. 2.

<sup>21</sup> N. Kloten: Die Organisation der Deutschen Bundesbank, in: Auszüge aus Presseartikeln, hrsg. von der Deutschen Bundesbank, Nr. 229/ 24. 4. 1991, S. 3.

<sup>22</sup> Siehe dazu E. Thiel: Länderneugliederung – eine vertane Chance, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 9, S. 434 f.

<sup>23</sup> Siehe zum folgenden O. Hahn: Synergieeffekte in der Bankwirtschaft, a.a.O., S. 64; o.V.: Währungspolitischer Ausschuß, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, H. 3/1991, S. 93. Für eine derartige Lösung plädiert zwischenzeitlich auch der Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, R. Scharping (SPD); vgl. o.V.: Scharping fordert Anteil am Bundesbankgewinn, in: Trierischer Volksfreund, Nr. 181/7. 8. 1991, S. 4.

darauf aufbauenden Entscheidungsstrukturen einschließlich einer klaren Abgrenzung der jeweiligen Kompetenzbereiche dürften vergleichsweise unübersichtlich ausfallen. Schon die vorgesehene Namensgebung für das kleinere Legislativorgan gibt Anlaß zu Mißverständnissen.

### Keine leichte Aufgabe

Die Bundesregierung steht vor einer keineswegs leichten Aufgabe<sup>24</sup>. Der dem Bundestag vorgelegte Gesetzesentwurf darf nicht durch Kompromisse dahingehend aufgeweicht werden, daß die bei der Lösung des Bundesrates kritisierte Gefährdung einer effizienten Geldpolitik dann doch wahrscheinlich wird. Der eigenen Glaubwürdigkeit und – schlimmer noch – der angestrebten Stabilität der Währung würde damit letztlich Schaden zugefügt werden: Denkbar ist es, daß die von den Ländern gewünschte Aufstockung der Beiräte für die Landeszentralbanken zugelassen wird. Eine solche Lösung bietet sich vor allem in solchen Fällen an, bei denen eine Hauptverwaltung zukünftig für zwei oder drei Bundesländer zuständig ist. Die dadurch bedingten Kosten wären nicht übermäßig hoch und aus föderalen Gründen durchaus vertretbar.

Ob es unabhängig davon wegen der bisher nicht endgültig geklärten Frage der Zustimmungsbefähigung zu der Gesetzesänderung, die der Bundesrat ja seit jeher für sich reklamiert, zu einem Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht kommt, bleibt abzuwarten. Eine solche Entscheidung hängt wohl nicht zuletzt auch davon ab, ob die „Front“ der Landesregierungen in dieser Angelegenheit hält. Denn: Den potentiellen Verlierer-Ländern aufgrund der vorgesehenen Strukturänderung stehen – wie deutlich gemacht wurde – naturgemäß auch potentielle Gewinner-Länder gegenüber. Gegebenenfalls sind – wie in der Vergangenheit bei ähnlichen Anlässen schon praktiziert – auch Kompensationsleistungen in anderer Form denkbar, wenngleich solche Verhandlungen auf der föderalen Ebene beim Bürger gelegentlich den Eindruck einer politischen Erpressung entstehen lassen. Das aber ist für das politische Klima in der Bundesrepublik insgesamt keineswegs förderlich. Hier geht es letztlich um ein hohes Ziel, das für alle von gleich großem Gewicht ist; da sollte im Interesse der übergreifenden, gemeinsamen Aufgabenstellung nicht gepokert werden.

### Einige Schlußfolgerungen

Bei der Diskussion um die Neuregelung der Landeszentralbankenstruktur stehen die politischen Entscheidungsträger jeweils vor der Frage einer eigenen Prioritätensetzung. Die nachfolgend aufgeführten und in eine

Rangfolge gebrachten Thesen können dafür unter Umständen zweckdienlich herangezogen werden:

- Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank ist ein überaus hoch einzuschätzendes Gut der Wirtschaftsordnung und der Geldverfassung. Dieses Gut darf jenseits seiner rechtlichen Statuierung nicht durch Regelungen der Organisationsstruktur oder durch politisch veranlaßte Berufungen von Mitgliedern des Zentralbankrates, bei denen die fachliche Eignung als weniger bedeutsam gewertet wird, gefährdet werden.
- Der Zentralbankrat als oberstes Entscheidungsgremium der Deutschen Bundesbank muß über einen organisatorischen Rahmen verfügen können, der qualifizierte und flexible Entscheidungen zuläßt sowie deren zügige Durchsetzung erlaubt. Damit werden wichtige Voraussetzungen für eine effiziente Geldpolitik geschaffen.
- Die Wahrung der Notenbank-Autonomie und die Sicherung einer wirkungsvollen Geldpolitik als zentralstaatliche Aufgabe sind höherrangig einzustufen als eine Bekräftigung oder eine Ausweitung der föderalen Idee. Der Gesellschaft nützt ein starker Föderalismus vergleichsweise wenig, wenn der private Sektor und die öffentlichen Haushalte – hier insbesondere die Länderhaushalte – insoweit mit einer destabilisierten wirtschaftlichen Entwicklung konfrontiert werden. Besser ist es, wenn die föderale Idee auf stabilen wirtschaftlichen Verhältnissen gründen kann.
- Bei aller Rücksichtnahme auf die sich abzeichnende Schaffung einer Europäischen Währungsunion ist es nicht zuletzt für den europäischen Währungsraum von vordringlicher Bedeutung, daß in Deutschland die „Sicherung der Währung“ die Frage der Landeszentralbankenstruktur dominiert. Eine klare Entscheidung in dieser Angelegenheit und eine zielgerechte Umsetzung der dann vorgesehenen Maßnahmen trägt mit dazu bei, daß der Vorbildcharakter der deutschen Notenbank-Gesetzgebung, auf den bei der Festlegung der Statuten für eine Europäische Zentralbank so großen Wert gelegt wird, nicht in Frage gestellt zu werden braucht.
- Die mit der Umsetzung des jeweiligen Lösungskonzeptes anfallenden einzelwirtschaftlichen Kosten sind zwar keineswegs zu vernachlässigen; sie sollten aber bei alledem als eher zweitrangig eingestuft werden. Im Zweifelsfall könnte dem Föderalismus insofern eine Präferenz eingeräumt werden. Eine Kompensation in einem weitverstandenen Finanzausgleich bleibt dabei möglich.

<sup>24</sup> Siehe auch F. Krai: Kanzler unternimmt Versuch zur Rettung des Plans von Regierung und Bundesbank, in: Handelsblatt, Nr. 179/17. 9. 1991, S. 13; o.V.: Bundesbankstruktur weiter ungewiß, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 220/21. 9. 1991, S. 11.