



Quelle: Deutsche Bundesbank/Archiv

HANS TIETMEYER

DIE DEUTSCHE BUNDESBANK

Frankfurt am Main ist ein Standort mit einer langen und großen politischen und wirtschaftlichen Tradition. Über Jahrhunderte hinweg fanden hier die Kaiserwahlen statt. Und in der Paulskirche tagte 1848 mit der Nationalversammlung das erste demokratisch gewählte gesamtdeutsche Parlament. Frankfurt war und ist seit langem aber auch ein Handels-, Messe- und Finanzzentrum von internationaler Bedeutung. Aufgrund seiner zentralen Verkehrslage sowie des weltoffenen Verhaltens seiner Bürger hat sich gerade diese Funktion in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg stark weiterentwickelt. Die Entwicklung zum größten deutschen Finanzzentrum ist dabei zweifellos auch beeinflusst worden durch die schon 1948 getroffene Entscheidung für Frankfurt als Sitz der Bank deutscher Länder (BdL) sowie durch die europäische Vereinbarung von 1993 über den Sitz des Europäischen Währungsinstituts bzw. der späteren Europäischen Zentralbank in Frankfurt. Die Aktivitäten und Entscheidungen beider Zentralbanken waren und sind sowohl für die Wirtschaft als auch für die Politik in Deutschland, Europa und auch weltweit von besonderer Bedeutung.

GRÜNDUNG DER BANK DEUTSCHER LÄNDER

Mit dem Zusammenbruch des Dritten Reiches 1945 und der zunächst weitgehenden Aufspaltung (in den Westzonen) bzw. Sozialisierung (in der Ostzone) des privaten Bankwesens zerbrach auch die bis dahin einheitliche Organisationsstruktur der 1876 geschaffenen Reichsbank. Zwar wurden in den drei Westzonen mit Zustimmung der jeweiligen Besatzungsbehörden schon bald frühere Reichsbankzweiganstalten auf Zonenebene bzw. in den Ländern unter Führung von Reichsbankleitstellen zusammengefaßt, bevor der Dezentralisierungsprozess im Zentralbankbereich mit der Gründung von Landeszentralbanken 1947 zunächst durch die amerikanische und später auch durch die französische Besatzungsmacht erneut gefördert wurde. Hingegen hielt die britische Militärregierung noch bis Anfang 1948 an der zentralistischen Reichsbankstruktur mit der Reichsbankleitstelle Hamburg an der Spitze fest, so dass es zu einer interzonalen Organisation in Westdeutschland erst am 1. März 1948 kam.

Die Entscheidungen über Aufgaben und Struktur der Bank deutscher Länder wurden Anfang 1948 primär von den amerikanischen und den englischen Besatzungsbehörden getroffen, die sich hierzu allerdings auch des Rates deutscher Experten bedienten. Strittig war zunächst insbesondere das Thema Zentralität oder Dezentralität der neuen Notenbankstruktur in den Westzonen. Während die britische Seite sich – unter dem Einfluss der Erfahrung im eigenen Land und wohl auch der Beratung durch deutsche Experten aus der früheren Reichsbank – für eine möglichst zentralistische Struktur einsetzte, drängten die amerikanischen Experten – sicherlich auch beeinflusst durch die in den USA geltende Federal-Reserve-Struktur – mehr auf eine dezentrale Struktur mit einer zugleich kollegialen Führungsstruktur. Und die amerikanische Seite setzte sich weitgehend durch. Die BdL wurde zwar als gemeinschaftliches Institut gegründet und auch mit zentralen Kompetenzen für die wichtigsten geldpolitischen Entscheidungen ausgestattet; die Landeszentralbanken blieben jedoch hinsichtlich ihrer internen Organisation rechtlich weitgehend selbständig. Dem gemeinsamen obersten Beschlussorgan Zentralbankrat gehörten neben den Landeszentralbankpräsidenten nur dessen Vorsitzender und der Präsident des Direktoriums der Bank deutscher Länder an, die jedoch beide auch vom Zentralbankrat zu wählen waren.

STREIT UM DIE UNABHÄNGIGKEIT

Das später bei der Gründung der Deutschen Bundesbank in den 1950er Jahren sehr gewichtige Thema der Unabhängigkeit im Verhältnis zu anderen politischen Instanzen – insbesondere zur Bundesregierung und zum Bundestag – spielte dagegen bei der Gründung der BdL zunächst noch keine Rolle. Da die Bundesrepublik erst 1949 gegründet wurde, gab es damals weder eine Bundesregierung noch einen Bundestag; zudem waren die Entscheidungen der BdL im Zusammenhang mit dem Besatzungsregime ohnehin zunächst der Kontrolle einer „Alliierten Bankkommission“ unterworfen. Erst nach der Revision des Besatzungsstatuts 1951 wurde dieses Thema auf Bundesebene zunächst durch die Vorlage eines Gesetzesentwurfes des Bundesfinanzministeriums in Bonn aufgegriffen, der vorsah, die bisherige Kontrolle der „Alliierten Bankkommission“ durch eine politische Kontrolle der Bundesregierung zu ersetzen. Gegen eine Weisungsabhängigkeit der BdL von der Bundesregierung erhob sich jedoch sowohl in der Bank selbst als auch in der Öffentlichkeit sofort heftiger Protest. Der Gesetzesentwurf wurde daraufhin zwar zurückgezogen, das Thema blieb jedoch auf der Tagesordnung. In Art. 88 Satz 1 des Grundgesetzes war nämlich als Ersatz für die BdL die Errichtung einer Bundesbank vorgesehen. Und

sowohl innerhalb der Bundesregierung – insbesondere zwischen Ludwig Erhard und Konrad Adenauer – als auch in Bundestag und Bundesrat selbst gab es damals zur politischen Unabhängigkeit der Zentralbank – vor allem im Vorfeld der hierfür notwendigen Gesetzgebung – lang anhaltende Kontroversen.

FRANKFURT AM MAIN, DÜSSELDORF, HAMBURG ODER KÖLN?

Bis zur Errichtung der BdL im März 1948 war jedoch zwischen den amerikanischen und den britischen Besatzungsbehörden auch die Wahl des Standortes für das neue Institut zunächst höchst strittig. Während die US-Behörden von Anfang an nachdrücklich für Frankfurt am Main plädierten, setzten sich die Briten –



*Dienstgebäude der Bank deutscher Länder in Frankfurt am Main, Taunusanlage, 1957
Quelle: Deutsche Bundesbank/Archiv*

mit Unterstützung einiger früherer Reichsbankmitarbeiter – vor allem für Hamburg ein; aber auch Köln und Düsseldorf waren als Sitz im Gespräch. Auch in dieser strittigen Frage blieben jedoch die amerikanischen Behörden letztendlich erfolgreich, wobei neben den relativ günstigeren Verkehrsverbindungen und dem bereits seit 1947 in Frankfurt angesiedelten bizonalen Wirtschaftsrat sicherlich auch die Tatsache eine Rolle spielte, dass Frankfurt damals zur amerikanischen Besatzungszone gehörte. Für Frankfurt und seine künftige Entwicklung zum deutschen und europäischen Finanzzentrum war diese Entscheidung zur Ansiedlung der BdL zweifellos eine wichtige Weichenstellung, die neben der präjudizierenden Wirkung für den Standort der Deutschen Bundesbank und der Europäischen Zentralbank auch bei den Standortentscheidungen für die früher vor allem in Berlin ansässigen Zentralen der westdeutschen Großbanken eine wichtige Rolle spielte. Mit dieser Standortfestlegung für die neue deutsche Zentralbank wurde der Ausbau des bis dahin eher lokalen oder regionalen Finanzzentrums zu einer nationalen und zugleich international bedeutsamen Finanzmetropole vorgezeichnet.

DAS GESETZ ÜBER DIE DEUTSCHE BUNDESBANK

Die Erfüllung des im Grundgesetz von 1949 festgelegten Mandats zur Errichtung einer Bundesbank konnte allerdings erst Wirklichkeit werden, nachdem das Gesetz über die Deutsche Bundesbank 1957 in Kraft getreten war. In jahrelangen Diskussionen und Verhandlungen sowohl innerhalb der Bundesregierung als auch in Bundestag und Bundesrat wurde insbesondere über das Ausmaß der Zentralität bzw. Dezentralität der neuen Bundesbank und ihren unabhängigen Status heftig gestritten. In der Unabhängigkeitsfrage setzte sich letztlich Ludwig Erhard gegen Fritz Schäffer und Konrad Adenauer durch und gewann hierfür auch die Zustimmung der Mehrheit des Bundestages und des Bundesrates. In der Strukturfrage kam es dagegen zu einem Kompromiss, der zwar das zentrale Element im Vergleich zur BdL sowohl bei der Aufgabenverteilung zwischen der Dienststelle des Direktoriums und den Landeszentralbanken als auch bei der internen Entscheidungsstruktur stärkte, zugleich jedoch die verwaltungsmäßige und organisatorische Selbständigkeit der Landeszentralbanken sicherte und ihrem Präsidenten eine Mehrheit im obersten Entscheidungsgremium – dem Zentralbankrat – garantierte. Zugleich wurde der Standort Frankfurt für die neue Deutsche Bundesbank im Gesetz von 1957 bestätigt, allerdings mit dem Zusatz „solange sich der Sitz der Bundesregierung nicht in Berlin befindet“. Diese Standortklausel wurde jedoch im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung im Oktober 1990 insoweit gesetzlich geändert, als Frankfurt am Main seit 1991 als endgültiger Sitz der Deutschen Bundesbank festgelegt ist.

ÜBERNAHME VON AUFGABEN DURCH DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

Anfang der 1990er Jahre hat es im Gefolge der innerdeutschen Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion und der politischen Wiedervereinigung Deutschlands zwar auch einige Änderungen und Anpassungen des Bundesbankengesetzes gegeben. Sie betrafen allerdings insbesondere Übergangsregeln sowie Anpassungen der Zahl und der räumlichen Abgrenzung der Landeszentralbanken, nicht jedoch Status und Aufgabenbereich der Bundesbank selbst. Erst nach dem Eintritt in die dritte Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion wurde infolge der Verlagerung wichtiger geldpolitischer Entscheidungen auf die neue Europäische Zentralbank 2002 auch die Leitungs- und Führungsstruktur der Bundesbank durch Bundesgesetz geändert. Der Zentralbankrat wurde abgeschafft, und aus den früheren Landeszentralbanken wurden Hauptverwaltungen der Deutschen Bun-

desbank. Diese Straffung der Führungsstruktur und die Übertragung wichtiger früherer Kompetenzen auf die europäische Ebene haben zwar den Rechtsstatus der Bundesbank in Deutschland nicht geändert, ihn jedoch durch die Verankerung wichtiger Punkte im europäischen Vertragsrecht zusätzlich abgesichert.

BEWÄHRTE UNABHÄNGIGKEIT

Die in jahrelanger Praxis bewährte politische Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank wirft im Urteil von Kritikern nicht selten die Frage auf, ob und inwieweit eine solche Konstruktion eigentlich den Erfordernissen einer modernen demokratischen Staatsverfassung entspreche. Die Kritik konzentriert sich dabei zumeist auf die fehlende Kontrolle durch die Parlamente sowie nicht selten auf einen angeblichen Mangel an Transparenz. So verständlich diese Bedenken wegen der weitreichenden Bedeutung der Zentralbankpolitik für die Gesamtpolitik und die Gesamtwirtschaft auf den ersten Blick auch sein mögen, sie müssen vor allem im Lichte der historischen Erfahrungen gewertet werden. Das Postulat für eine hinreichende politische Unabhängigkeit der Zentralbanken basiert ja vor allem auf den negativen Erfahrungen mit Inflation und ihren langfristigen wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen. Gerade die in der Demokratie oft üblichen und notwendigen politischen Kompromisse gehen erfahrungsgemäß nicht selten zu Lasten der längerfristigen Stabilität der Währungen. Und nachdem Währungsbindungen an Edelmetalle, an bestimmte Warenkörbe oder auch andere Regelbindungen sich bisher zumeist nicht nachhaltig als erfolgreich erwiesen haben, soll die Unabhängigkeit der Zentralbanken von anderen politischen Instanzen den dortigen Verantwortungsträgern größeren Spielraum für stabilitätspolitisch notwendige, aber eventuell zugleich unpopuläre Entscheidungen geben. Insbesondere die Erfahrung mit der Deutschen Bundesbank zeigt, dass die erzielte Stabilität diese Erwartungen weitgehend erfüllt hat. Die Unabhängigkeit der Zentralbank hat sich nicht nur bewährt, sie hat auch zur Stabilisierung der Demokratie in Deutschland beigetragen.



PROF. DR. HANS TIETMEYER

*geb. 1931, von 1982 bis 1989
Staatssekretär im Bundesfinanz-
ministerium und von 1993 bis
1999 Präsident der Deutschen
Bundesbank.*