

# Stabilität durch unabhängige Banken

Hans Tietmeyer

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 das erste demokratische Parlament Deutschlands. 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 (Vorgängerinstitut der späteren Deutschen Bundesbank) sowie durch die europäische Vereinbarung von 1994 über den Sitz des Europäischen Währungsinstituts beziehungsweise der späteren Europäischen Zentralbank in Frankfurt. Die Aktivität und Entscheidung beider Zentralbanken waren und sind sowohl für die Wirtschaft als auch für die Politik in Deutschland, Europa und auch weltweit von besonderer Bedeutung.

## Entstehung der Deutschen Bundesbank

Mit dem Zusammenbruch des Dritten Reiches 1945 und der zunächst weitgehenden Aufspaltung (in den Westzonen) beziehungsweise Sozialisierung (in der Ostzone) des privaten Bankwesens zer-

brach auch die bis dahin einheitliche Organisationsstruktur der 1876 geschaffenen Reichsbank. Zwar wurden in den drei Westzonen mit Zustimmung der jeweiligen Besatzungsbehörden schon bald frühere Reichsbankfilialen wieder zu größeren Organisationen beziehungsweise Landeszentralbanken zusammengefasst. Zu einer interzonalen Organisation kam es in Westdeutschland jedoch erst am 1. März 1948, als von den damaligen Besatzungsbehörden für die amerikanische und die britische Zone die „Bank deutscher Länder“ (BdL) gegründet wurde, der sich schon bald die Landeszentralbanken der französischen Zone anschließen konnten. Die Ende Mai 1948 als Zentralinstitut in Ostberlin gegründete „Deutsche Emissions- und Girobank“ blieb jedoch allein; nach der Währungsreform am 20. Juni 1948 im Westen wurde sie dann in „Deutsche Notenbank“ umgetauft sowie mit dem Emissionsmonopol für die neue ostdeutsche Währung ausgestattet.

Die Entscheidungen über die Aufgaben und Struktur der Bank deutscher Länder wurden Anfang 1948 primär von den amerikanischen und englischen Besatzungsbehörden getroffen, die sich hierzu allerdings auch des Rates von deutschen 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 deut-

sche Experten aus der früheren Reichsbank – für eine möglichst zentralistische Struktur einsetzte, drangen die amerikanischen Experten – sicherlich auch beeinflusst durch die in den USA geltende *Federal-Reserve*-Struktur – mehr auf eine dezentrale Struktur mit einer zugleich weitgehend kollegialen Führungsstruktur. Und die amerikanische Seite setzte sich durch. Die BdL wurde zwar als gemeinschaftliches Institut gegründet und auch mit zentralen Kompetenzen für die wichtigsten geldpolitischen Entscheidungen ausgestattet; die Landeszentralbanken blieben jedoch für ihre interne Organisation rechtlich weitgehend selbstständig. Dem gemeinsamen obersten Beschlussorgan Zentralbankrat gehörten neben den Landeszentralbankpräsidenten nur der Vorsitzende und der Präsident des Direktoriums an, die jedoch beide auch vom Zentralbankrat zu wählen waren.

Das später bei der Gründung der Deutschen Bundesbank in den Fünfzigerjahren 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 geltenden 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 Gesetzentwurfes des Bundesfinanzministeriums in Bonn aufgegriffen, der vorsah, die bisherige Kontrolle der „Alliierten Bankkommission“ künftig durch eine politische Kontrolle der Bundesregierung zu ersetzen. Gegen eine solche Unterordnung der BdL unter

die Bundesregierung erhob sich jedoch sowohl in der Bank selbst als auch in der Öffentlichkeit sofort heftiger Protest. Der Gesetzentwurf wurde daraufhin zwar zurückgezogen, das Thema blieb jedoch auf der Tagesordnung. In Artikel 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 im Bundestag und Bundesrat selbst gab es damals zur politischen Unabhängigkeit der Zentralbank – vor allem im Vorfeld der hierfür notwendigen Gesetzgebung – lang anhaltende Kontroversen.

### Etablierung in Frankfurt

Bis zur Errichtung der BdL im März 1948 war jedoch zwischen den amerikanischen und 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 – mit Unterstützung einiger früherer Reichsbankmitarbeiter – zunächst für Hamburg oder auch Düsseldorf ein. 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

allein 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.

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 im Bundestag und Bundesrat wurde insbesondere über das Ausmaß der Zentralität beziehungsweise 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 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 Zentrale und den Landeszentralbanken als auch bei der internen Entscheidungsstruktur stärkte, zugleich jedoch die rechtliche und organisatorische Selbstständigkeit der Landeszentralbanken sowie ihrem Präsidenten eine Mehrheit im obersten Entscheidungsgremium – dem Zentralbankrat – sicherte. 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 seither als endgültiger Sitz der Deutschen Bundesbank festgelegt ist.

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 Abgrenzung der Landeszentralbanken, nicht jedoch den 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 2004 auch die Leitungs- und Führungsstruktur der Bundesbank durch Bundesgesetz geändert. Der Zentralbankrat wurde abgeschafft, und aus den früheren Landeszentralbanken wurden Hauptverwaltungen der Deutschen Bundesbank. 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.

## Bedeutung der EZB/ESZB

Nahezu fünfzig Jahre nach der Gründung der BdL wurden 1998 in Frankfurt die Europäische Zentralbank (EZB) und das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) errichtet. Nach fast 25 Jahren andauernder Kontroversen und Verhandlungen war die Rechtsgrundlage hierfür im Jahre 1992 durch den sogenannten Maastricht-Vertrag geschaffen worden. Der Beginn des ESZB und die Gründung der EZB konnten jedoch erst im Sommer 1998 nach der Auswahl der an der Währungsunion ab 1999 teilnehmenden EU-

*Die Hochhäuser der Banken und Konzernzentralen in Frankfurt am Main.*

© dpa, Foto: Wolfram Steinberg



Länder und der Berufung der ersten Direktoriumsmitglieder der EZB erfolgen. Die im Maastricht-Vertrag festgelegte und damit nur durch einen von allen EU-Mitgliedstaaten zu ratifizierenden neuen Vertrag änderbare Satzung des ESZB und der EZB hat sowohl den supranationalen Status als auch den Aufgabenbereich des neuen Europäischen Zentralbanksystems festgelegt. In dieser Satzung sind neben den Erfahrungen aus anderen Ländern insbesondere auch wesentliche Elemente und Erfahrungen aus der – auch international – als erfolgreich gewerteten Arbeit der Deutschen Bundesbank eingeflossen.

In Vertrag (Artikel 105) und Satzung (Artikel 2) ist als vorrangiges Ziel des ESZB festgelegt, „die Preisstabilität zu sichern“. Gegenüber der gesetzlichen Zieldefinition im Bundesbankgesetz, „die Währung zu sichern“ (§ 3), ist dies sogar eine wichtige Präzisierung. Denn die Formulierung „Währung sichern“ lässt of-

fen, ob damit die Währungsstabilität innerhalb des Währungsraumes vorrangig sein soll. Diese Präzisierung macht zu Recht den in einer Währungsunion besonders gewichtigen Vorrang der internen Preisstabilität vor der Wechselkursstabilität gegenüber anderen Währungen deutlich. Sie hat überdies im Vertrag auch ihren Niederschlag gefunden bei etwaigen nach dem Vertrag möglichen Orientierungen des Ministerrates für die Wechselkurspolitik gegenüber Drittländswährungen, die ausdrücklich nicht das vorrangige Ziel, die Preisstabilität zu gewährleisten, beeinträchtigen dürfen (Artikel 109). Auch der politische Unabhängigkeitsstatus des ESZB ist im Vertrag eher noch deutlicher abgesichert als im Bundesbankgesetz. Während die Deutsche Bundesbank bei der Ausübung der ihr zustehenden Befugnisse ausdrücklich nur „von Weisungen der Bundesregierung unabhängig ist“ (§ 12), legt der Maastrichtvertrag fest, dass „weder die

EZB noch eine nationale Zentralbank, noch ein Mitglied ihrer Beschlussorgane Weisungen von Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen“ darf. Außerdem verpflichten sich die genannten Organe und Institutionen, „nicht zu versuchen, die Mitglieder der Beschlussorgane der EZB oder der nationalen Zentralbanken bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen“ (Artikel 107). Diese explizitere Formulierung war und ist auf europäischer Ebene jedoch besonders deswegen wichtig, weil es in den meisten Euro-Ländern vor dem Eintritt in die Währungsunion keinen vergleichbaren Unabhängigkeitsstatus der Zentralbanken gab.

Auch die Aufgabenverteilung zwischen der EZB in Frankfurt und den weiter an ihren früheren Standorten tätigen nationalen Zentralbanken des ESZB ist mit der früheren Praxis in der Bundesrepublik zwischen der BdL beziehungsweise der Bundesbankzentrale und den Landeszentralbanken weitgehend vergleichbar. Der sich aus den Mitgliedern des EZB-Direktoriums und den nationalen Zentralbankpräsidenten zusammensetzende EZB-Rat legt die Geldpolitik der Gemeinschaft fest und erlässt die notwendigen Leitlinien für die Erfüllung der vertraglich dem System übertragenen Aufgaben (Artikel 12 der Satzung). Insbesondere die geldpolitischen Entscheidungen fallen damit vor allem im supranationalen EZB-Rat, während die Ausführung nach wie vor weitgehend zu den Aufgaben der nationalen Zentralbanken gehört.

Auch in ihrer tatsächlichen Stabilitätspolitik stehen ESZB und EZB heute weitgehend in der Tradition der Deutschen Bundesbank. In den ersten zehn Euro-Jahren ist es der Europäischen Zentralbank und dem zugehörigen Zentralbanksystem gelungen, weltweit die Reputation einer von politischen Einflüssen

weitgehend unabhängigen Institution mit klarer und nachhaltiger Stabilitätsorientierung zu gewinnen. Die EZB gilt heute nicht nur im Euro-Gebiet selbst, sondern auch weltweit als eine der wichtigsten Zentralbanken, deren Entscheidungen für die Zukunft der internationalen Finanz- und Währungsmärkte von herausragender Bedeutung sind. Sie hat damit auch dem Standort Frankfurt als Finanzplatz eine zusätzliche Bedeutung gegeben und wird es voraussichtlich auch weiter tun.

## Demokratie und Unabhängigkeit

Die in langjähriger Praxis bewährte politische Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank und inzwischen auch der Europäischen Zentralbank wirft im Urteil von Kritikern nicht selten auch die Frage auf, ob und inwieweit eine solche Konstruktion eigentlich den Erfordernissen einer modernen demokratischen Staatsverfassung entspreche. Auch wenn die staatsrechtlichen Aspekte der Unabhängigkeit gerade am Beispiel der Bundesbank schon oft diskutiert und behandelt wurden, so stößt bei manchen Kritikern die politische Unabhängigkeit von Zentralbanken auch heute noch immer wieder auf Skepsis. Sie konzentriert sich zumeist insbesondere auf die fehlende Kontrolle durch die Parlamente und damit auch die Wähler sowie nicht selten auf einen Mangel an angeblicher Transparenz.

So verständlich solche Kritiken 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, 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 auch die Erfahrungen mit der Deutschen Bundesbank und der Europäischen Zentralbank zeigen, dass die erzielten Stabilitätsergebnisse diesen Erwartungen bisher weitgehend entsprochen haben.

Bei der demokratischen Bewertung der politisch unabhängigen, aber mit einem klaren Stabilitätsmandat ausgestatteten Zentralbanken sollte auch die Bedeutung der kollegialen Zusammenarbeit zwischen den Verantwortungsträgern und der internen Mehrheitsentscheidung in den Entscheidungsgremien selbst nicht unterschätzt werden. Die internen Gremienberatungen und -entscheidungen enthalten auch ein nicht zu unterschätzendes Stück demokratischer Entscheidungskultur. Langjährige eigene Erfahrung macht die zentrale Bedeutung ver-

traulicher interner sowie auch externer Diskussionen und Beratungen für sachgerechte Entscheidungen bewusst. Zugleich spielt jedoch auch die politische und publizistische Selbstdisziplin der Verantwortungsträger im Innen- und Außenverhältnis eine zentrale Rolle.

Das Postulat der politischen Unabhängigkeit der Zentralbanken schließt allerdings nach meinem Urteil einen regelmäßigen Dialog mit politischen Instanzen sowie mit der Öffentlichkeit nicht aus. Im Gegenteil. Gerade auch politisch unabhängige Zentralbanken müssen bei der Begründung ihrer Entscheidungen hinreichende Transparenz zeigen und auch zum Dialog bereit sein. Ein solcher Dialog kann nicht nur zu einem besseren Verständnis und damit auch der Effizienz der Notenbankpolitik beitragen, er kann auch stabilitätspolitisch notwendige Entscheidungen und Verhaltensweisen fördern. Ohne den Anspruch auf allein richtige Orientierung zu erheben, können gerade politisch unabhängige Zentralbanken in demokratischen Staaten sehr wohl dazu beitragen, durch ihre sachlichen Analysen auch andere notwendige und zukunftsorientierte Politikentscheidungen zu erleichtern.

Sowohl die Praxis der Deutschen Bank als inzwischen auch der Europäischen Zentralbank bieten hierfür eine Reihe von positiven Erfahrungen.

### **Absurdes Feindbild: Stasispitzel erschoss Ohnesorg**

*Die SED und ihr „Schild und Schwert“, das Ministerium für Staatssicherheit, waren häufig dabei, wenn in der Bundesrepublik Geschichte geschrieben wurde. [...]*

*Was wäre gewesen, wenn wir das eine oder andere früher erfahren hätten? Diese Frage ist alles andere als müßig, denn es geht auch um aktuelle und künftige Politik: wenn etwa wiederholt über die rechtsstaatliche Qualität der DDR gestritten wird, über die Rolle der Linkspartei und den Umgang der SPD mit ihr und damit auch über Regierungsbündnisse. Ein besseres Deutschland wollte ja nicht nur die SED, gerade in Abgrenzung zur alten Bundesrepublik mit ihrer angeblich faschistischen Prägung; auch die SED-Nachfolger halten an diesem Ziel fest.*

Reinhard Müller am 27. Mai 2009 in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*