

„Nicht alle Deutschen glauben an Gott, aber alle an die Bundesbank“¹

Stefan Klimpel

Die deutsche Bundesbank, deren Politik offenbar die Mehrheit der Deutschen – im Gegensatz zu der von „PolitikerInnen“ – blind vertraut², hat bei der Gestaltung des Europäischen Zentralbank-Systems³ Pate gestanden. Die „Europäische Zentralbank“ (EZB) wird, wenn es tatsächlich zu einer europäischen Währungsunion kommt, am gleichen Ort wie die Bundesbank angesiedelt sein und von dieser das unabhängige Zentralbankmodell wie die primäre Festbeschreibung ihrer Ziele auf „Preisstabilität“ übernehmen.

Kann der Bundestag – zumindest nach ganz h.M.⁴ – wenigstens die Zielfestbeschreibung der Bundesbank abändern oder ihre Unabhängigkeit aufheben, so ist die Unabhängigkeit der EZB nun bindend festgeschrieben (Art. 107 EGV). Nach Art. 108 EGV müssen auch alle nationalen Notenbanken unabhängig sein, so daß die meisten EU-Staaten, die bislang noch abhängige Zentralbanken hatten, die Stellung ihrer Zentralbanken gesetzlich ändern müssen. Der Preisstabilität wird durch Maastricht eine noch größere Priorität eingeräumt als im Bundesbankgesetz⁵

(vgl. Art. 105 I Satz 2 EGV im Vergleich zu §§ 3, 12 BBankG).

Die derzeit von keinem EU-Staat erreichten, strengen Konvergenzkriterien (Art. 109 j EGV) lassen es zwar fraglich erscheinen, ob es tatsächlich noch, wie vorgesehen, vor der Jahrtausendwende zu einer Währungsunion kommt. Erstaunen muß es aber schon ein wenig, daß bei der in Deutschland geführten Verfassungsdebatte die unabhängige Stellung der Zentralbank⁶ so gut wie keine Rolle spielte⁷, obwohl doch, wie Knieper feststellt, bei einer mit eigenen Befugnissen ausgestatteten Notenbank durchaus von „einer diskreten, aber sehr realen weiteren Macht“⁸ gesprochen werden könne. In der Tat: Die Bundesbank beeinflusst mit den ihr zustehenden währungspolitischen Befugnissen⁹ sowohl die allgemeine Wirtschaftsentwicklung (wenn sie auf die „Geldbremse“ tritt, bremst dies neben der Inflation auch die Konjunktur), als auch den Finanzrahmen von Bund, Ländern und Gemeinden (höhere Zinsen verteuern auch öffentliche Kredite). Jede angeblich nur im Dienste der Geldwertstabilität ergriffene Maßnahme beeinflusst den Staatshaus-

halt, die Einkommensentwicklung, die UnternehmerInnengewinne und die Außenwirtschaft¹⁰ und ist damit „hochpolitisch“¹¹. Damit stellt sich aber die Frage, wie es sich mit dem Demokratieprinzip verträgt, wenn solch hochpolitische staatliche Entscheidungen von einer unabhängigen Instanz gefällt werden (können), die nicht unmittelbarer parlamentarischer Kontrolle unterliegt¹².

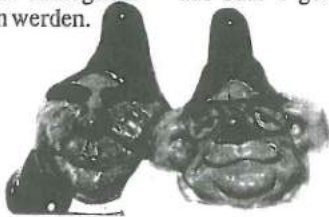
Staatliche Angelegenheiten „von politischem Gewicht“ dürfen in einer parlamentarischen Demokratie grundsätzlich nur vom Parlament oder einer dem Parlament verantwortlichen Regierung getroffen werden und nicht von einer weisungsfreien Verwaltungsbehörde¹³.

BefürworterInnen der Unabhängigkeit verweisen in diesem Zusammenhang gerne auf andere nur der Rechtsaufsicht unterstehende öffentlich-rechtliche Anstalten, z.B. die Bundesanstalt für Arbeit¹⁴. Der Vergleich trägt aber nicht. Zum einen arbeiten diese Anstalten in den ihnen zugewiesenen Bereichen „streng gesetzbezogen“¹⁵, nur in Einzelfällen sind ihnen Ermessensspielräume zugewiesen. Die operationalen Vorgaben des BBankG sind

dagegen sehr weit, so daß die Rechtsaufsicht weitgehend leerlaufen muß. Außerdem läßt sich die Währungspolitik schon wegen ihrer weitreichenden Folgen (s.o.) gar nicht als eng begrenzter Aufgabenbereich aus der übrigen Politik ausgliedern.

Die Unabhängigkeit soll weiter dadurch gerechtfertigt sein, daß es sich um die „Neutralisierung“ einer politischer Aufgabe¹⁶ handle. Eine solche „Neutralisierung“ gewährleiste, daß „sachliche Notwendigkeiten“ nicht von an Regierung und Parlament herangetragenen „interessenpolitischen Forderungen“ in „den Hintergrund“ gedrängt würden, was es rechtfertigen könne, auch hochpolitische Entscheidungen der Entscheidungsgewalt der Regierung und des Parlaments (und damit letztlich des Souveräns) zu entziehen¹⁷. Die „Währungsstabilität“ sei eine überragend wichtige Aufgabe¹⁸, die, überlasse man sie Regierung oder Parlament, Gefahr laufe, unter dem Druck von „pressure groups“ der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik untergeordnet zu werden¹⁹.

Dieser Auffassung hat sich nun offensichtlich auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Maastrichtentscheidung bezüglich der EZB angeschlossen²⁰. Der dauernde (also durch den einfachen Gesetzgeber nicht mehr rücknehmbare) Entzug der parlamentarischen Verfügungsgewalt über die Zentralbank „berühre“ zwar das Demokratieprinzip, dieses dürfe jedoch nach dem im Abhörurteil (Art. 10 II GG) entwickelten Grundsatz²¹ beim Vorliegen von „evident sachgerechten Gründen modifiziert“ werden. Derart „wichtige Gründe“ hält das BVerfG im Falle einer unabhängigen Zentralbank für gegeben, da sich diese in der deutschen Rechtsordnung bewährt habe, „auch aus wissenschaftlicher Sicht“²². Die als „Modifizierung“ deklarierte Umgehung von Prinzipien, die auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber entzogen sind, ist bedenklich, da sich das BVerfG damit über Art. 79 III GG hinwegsetzt. Zumindest kann die verfassungsrechtliche Unabhängigkeit der Bundesbank nicht schon aus einer analogen Anwendung des Rechtsgedankens des neu eingefügten Satz 2 des Art. 88 GG — der eine deutsche Beteiligung (nur) an einer „unabhängigen“ EZB ermöglicht — auf Satz 1 geschlossen werden.



Ob wirklich „evident wichtige Gründe“ für eine unabhängige Zentralbank sprechen, läßt sich bezweifeln. Die Theorie des Monetarismus, der folgend die Bundesbank die Geldmenge zu steuern versucht, ist umstritten²³.

Die Neigung von Konservativen, Entscheidungen lieber Expertengremien (oder schlicht Eliten²⁴) als „interessengeleiteten Parteipolitikern“ anzuvertrauen,

negiert, daß Politik immer „interessengeleitet“ ist (und Demokratie einen gerechten Ausgleich widerstreitender Interessen und Meinungen darstellt). Vielmehr gebe es ein über dem „Parteienstreit“ stehendes Allgemeininteresse des gesamten Volks. Daß dieses (von ihnen definierte) „Allgemeininteresse“ in Wirklichkeit ihrem eigenem Interesse entspringt, wollen sie nicht sehen. Wie Wildenmann richtig feststellt, richten „unabhängige Expertengremien“ unter dem unangreifbaren Deckmantel der Sachlichkeit und Objektivität ihre Entscheidungen oft genug an ihrem eigenen Weltbild aus²⁵. Insofern ist in dem hohen Vertrauen, daß die Bundesbank bei der Bevölkerung besitzt, vielleicht eine gewisse Legitimation ihrer Stellung zu sehen, es kommt darin aber auch eine bedenkliche Autoritätsgläubigkeit zum Ausdruck, da die Meinungen von „unabhängigen“ Gremien von vornherein als nicht kritikbedürftig gelten (obwohl sie, wie oben dargestellt, durchaus angreifbar sind)²⁶.

Nichts gegen Sachverstand. Dieser hat jedoch die Politik nur zu beraten. Insofern ist eine Notenbank, die die PolitikerInnen und die Öffentlichkeit vor inflatorischen Folgen ihrer Politik warnt, durchaus wünschenswert²⁷. Aber die Letztentscheidung (über die allgemeine Wirtschafts- und geldpolitische Linie) hat in einer Demokratie bei einer vom Souverän abwählbaren Instanz zu liegen, auch die Entscheidung, die Geldwertstabilität (teilweise) anderen Zielen unterzuordnen²⁸. Alles andere ist in einem Staat, in dem „alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht (Art. 20 II GG)“, unakzeptabel.

Stefan Klimpel studiert Jura in Freiburg

Anmerkungen

- 1 Jacques Delors, zit. bei Leaman, *Blätter* ... 1993, 803
- 2 Vgl. die bei Leaman, aaO, 803 (Fn 8) zitierte Umfrage, nach der die Bundesbank von allen Staatsorganen das mit Abstand höchste Vertrauen der Bevölkerung genießt.
- 3 Mit der zweiten Stufe der „Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion“ wurde Anfang diesen Jahres das „Europäische Währungsinstitut“ (EWI) in Frankfurt gegründet, das sich u. U. (vgl. Art. 109j EGV) in einer dritten Stufe in die Europäische Zentralbank umwandeln soll.
- 4 BVerwGE 41, 334, 354; Stern 1980, 497; aA Uhlenbruck 1968, 25
- 5 Knieper *RuP* 1992, 92; *FAZ* vom 12. 12. 1991
- 6 Die Mitglieder der BBankgremien werden zwar teils von der Bundesregierung, teils vom BRat bestimmt, sie können jedoch nicht abberufen werden, vgl. Ehrenberg 1991, 42ff
- 7 in Ansätzen bei Wolf 1993, 87
- 8 Knieper, *RuP* 1992, 91
- 9 siehe Hahn 1990, 269ff
- 10 so Robert 1978, 66
- 11 Breuer, in *VVDStRL* 44, 239
- 12 Natürlich stellt sich die Frage, inwieweit die Bundesbank wirklich „unabhängig“ ist, oder ob sie nicht vielmehr „Sachzwänge“, die der internationale Kapitalmarkt vorgibt, nachvollzieht (dazu Altvater/Mahnkopf 1993, 63f). Dies würde die „hochpolitische“ Rolle natürlich relativieren, allerdings nur dafür

sprechen, die internationalen Kapitalmärkte zu regulieren, um überhaupt wieder national und international wirtschaftspolitische Gestaltungsspielräume zu bekommen.

- 13 BVerfGE 9, 268, 282; 22, 106, 113
- 14 Lampe 1971, 72; Bauer, in v. Münch 1978, Art. 88 Rn 25
- 15 Fichtmüller 1966, 344
- 16 ebda., 345
- 17 ebda.
- 18 Lampe 1971, 71
- 19 Fichtmüller 1966, 315
- 20 BVerfG *EuGRZ* 1993, 429, 444f
- 21 BVerfGE 30, 1, 24
- 22 BVerfG *EuGRZ* 1993, 445
- 23 (Der Bankier) v. Bethmann 1986, 16 hält die von der Bundesbank betriebene (und von Monetaristen vertretene) Geldmengenverknappung durch hohe Zinsen sogar für inflationstreibend; kritisch auch Leaman, *Blätter* ... 1993, 301 und ders., *Blätter* ... 1993, 802ff
- 24 Hoffmann 1985, 56
- 25 Wildenmann 1969, 6
- 26 Leaman, *Blätter* ... 1993, 1302 meint, durch Expertengremien werde „autoritäre Politik tendenziell hoffähig“
- 27 vgl. den Reformvorschlag von Robert 1978, 72ff
- 28 Caesar *ZfPol* 1980, 362 (Fn 108)

Literatur

- Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit, *Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung*, 1993
- Bethmann, Johann Philipp Freiherr v., *Auf Inflation folgt Deflation*, 1986
- Breuer, Rüdiger, Die öffentlich-rechtliche Anstalt, in: *VVDStRL* 44, 211
- Caesar, Rolf, Die Unabhängigkeit der Notenbank im demokratischen Staat, *ZfPol* 1980, 353
- Ehrenberg, Herbert, Abstieg vom Währungsolymp — Zur Zukunft der Deutschen Bundesbank, 1991
- Fichtmüller, Carl Peter, Zulässigkeit ministerialfreien Raums in der Bundesverwaltung, *AöR* 91, 297 [1966]
- Hahn, Hugo J., *Währungsrecht*, 1990
- ders., Die Bundesbank im deutschen Verfassungsrecht, *BayVBl* 1982, 70
- Hoffmann, Dieter, Zur Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank, in: *Festschrift für Ridder* 1989, 53
- Knieper, Rolf, Rechtsfragen der europäischen Währungsunion, *RuP* 1992, 90
- Lampe, Ortrun, Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank, 1971
- Leaman, Jeremy, Diktatur der Bundesbank?, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1993, 802
- ders., Maastricht-Karlsruhe und zurück, *Blätter* ... 1993, 1299
- Marsh, David, Die Bundesbank — deutschsprachige Ausgabe — 1992
- M.-Dürig, Günter (Hrsg.), *GG-Kommentar*, Bd. III, Stand 1986
- Münch, Ingo v., *GG-Kommentar*, Bd. III, 1978
- Robert, Rüdiger, Die Unabhängigkeit der Bundesbank, 1978
- Stern, Klaus, *Staatsrecht II*, 1980
- Uhlenbruck, Dirk, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit der deutschen Bundesbank, 1968
- Wildenmann, Rudolf, Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts und der deutschen Bundesbank in der politischen Willensbildung, 1969
- Wolf, Frieder Otto, Es gibt eine grüne Alternative zur Maastrichter Währungsunion, in: Reinhold Hugenroth (Hrsg.), *Kein leichter Weg nach Eurotopia*, 1993, 85