

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank

A. Zielsetzung

Durch den Gesetzentwurf sollen die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden, in den fünf neuen Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen Hauptverwaltungen der Deutschen Bundesbank (Landeszentralbanken) errichten zu können.

Die Deutsche Bundesbank soll ferner mit Zustimmung der beteiligten Bundesländer eine Hauptverwaltung für mehrere Bundesländer errichten können.

Schließlich sollen Vertreter der Freien Berufe und der Versicherungswirtschaft zusätzlich in die Beiräte bei den Landeszentralbanken aufgenommen werden.

B. Lösung

Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank durch Ergänzung der Vorschrift über die Sitzländer der Landeszentralbanken.

Ferner Änderung der Vorschrift über die Höchstzahl der Mitglieder der Beiräte bei den Landeszentralbanken.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Die im Zusammenhang mit dem Aufbau und der späteren Tätigkeit der Landeszentralbanken in den neuen Bundesländern entstehenden Kosten sind im Zuge der Herstellung der deutschen Einheit unvermeidbar. Sie können teilweise durch Einsparungen aufgrund kostenreduzierender organisatorischer Maßnahmen innerhalb der bestehenden Bundesbankorganisation aufgefangen werden.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
021 (423) — 550 11 — Bu 42/91

Bonn, den 25. Juli 1991

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 629. Sitzung am 26. April 1991 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Finanzen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz über die Deutsche Bundesbank in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 7620-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 11. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2682), wird wie folgt geändert:

1. § 8 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Die Hauptverwaltungen tragen die Bezeichnung Landeszentralbank in Baden-Württemberg, in Bayern, in Berlin, in Brandenburg, in Bremen, in der Freien und Hansestadt Hamburg, in Hessen, in Mecklenburg-Vorpommern, in Niedersachsen, in Nordrhein-Westfalen, in Rheinland-Pfalz, im Saarland, in Sachsen, in Sachsen-Anhalt, in Schleswig-Holstein, in Thüringen.“

bb) Nach Satz 2 wird folgender neuer Satz 3 angefügt:

„Abweichend von Satz 1 und 2 kann die Deutsche Bundesbank mit Zustimmung der beteiligten Bundesländer eine Hauptverwaltung für mehrere Bundesländer einrichten.“

b) In Absatz 4 Satz 2 werden nach dem Wort „Zentralbankrats“ ein Strichpunkt sowie die Worte „in den Fällen des Absatzes 1 Satz 3 erfolgt ein gemeinsamer Vorschlag der beteiligten Länder“ eingefügt.

2. § 9 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

„(2) Der Beirat besteht aus höchstens zwölf Mitgliedern, die besondere Kenntnisse auf dem Gebiet des Kreditwesens haben sollen. Höchstens fünf Mitglieder sollen aus den verschiedenen Bereichen des Kreditgewerbes, die übrigen Mitglieder sollen aus der gewerblichen Wirtschaft, dem Handel, der Versicherungswirtschaft, den Freien Berufen, der Landwirtschaft sowie der Arbeiter- und Angestelltenschaft ausgewählt werden.“

b) In Absatz 3 wird folgender neuer Satz 2 angefügt:

„In den Fällen des § 8 Abs. 1 Satz 3 erfolgt ein gemeinsamer Vorschlag der beteiligten Länder.“

3. Abschnitt 5 a wird aufgehoben.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung**A. Allgemeiner Teil**

Nach geltender Rechtslage unterhält die Deutsche Bundesbank in jedem Bundesland eine Hauptverwaltung (Landeszentralbank). Dementsprechend sind in § 8 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank die westdeutschen Bundesländer als Sitzländer der Landeszentralbanken aufgeführt. Der Einigungsvertrag vom 31. August 1990 sieht eine Anpassung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank bis zum 3. Oktober 1991 vor (Anlage I Kapitel IV Sachgebiet B Abschnitt III Nr. 1 zum Einigungsvertrag vom 31. August 1990 — BGBl. II S. 889, 994).

Nach dem Gesetzentwurf soll an dem föderativen Grundsatz des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank „ein Bundesland — eine Landeszentralbank“ festgehalten werden, indem auch die fünf neuen Bundesländer eigene Hauptverwaltungen erhalten. § 8 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank muß daher unter Berücksichtigung der Landeszentralbanken in den ostdeutschen Bundesländern ergänzt werden. Hierfür sprechen insbesondere folgende Gesichtspunkte:

- Bei der Verschmelzung der Bank Deutscher Länder mit den Landeszentralbanken und Gründung der Deutschen Bundesbank stand das föderalistische Ordnungsprinzip im Vordergrund. Dementsprechend haben bei Erlass des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank die Landeszentralbanken die Namen der jeweiligen Bundesländer beibehalten, obwohl es sich um Hauptverwaltungen eines Bundesorgans handelt. Der Zentralbankrat der Bundesbank, dem die Bestimmung der Währungs- und Kreditpolitik obliegt, soll hiernach entsprechend der Intention des Gesetzgebers das Spiegelbild der föderativen Struktur der Bundesrepublik Deutschland sein.

Der föderalistische Grundsatz hat sich bislang im Bereich der Bundesbank bewährt. Es besteht keine Notwendigkeit, aus Anlaß der deutschen Einheit von diesem Grundprinzip abzuweichen, zumal im Zuge der Wiedervereinigung allgemeines Einvernehmen darüber besteht, das föderalistische System eher weiter zu stärken als es zu schwächen.

- Gerade für den wirtschaftlichen Aufbau der neuen Bundesländer ist es von existenzieller Bedeutung, diese mit ihren regionsspezifischen Interessen (Kreditwirtschaft, gewerbliche Wirtschaft, Handel, Landwirtschaft, Gewerkschaften), die in den jeweiligen Beiräten der Landeszentralbanken repräsentiert sind, im Rahmen der staatlichen Neuordnung den westdeutschen Ländern gleichzusetzen. Neben dem regionsspezifischen Interesse der Wirtschaft ist für die neuen Bundesländer die allgemeine Bankpolitik der Bundesbank mit ihren währungs- und kreditpolitischen Entscheidungen

von herausragender Bedeutung, da hierdurch die Wirtschaftspolitik in den Bundesländern unmittelbar beeinflußt wird. Nur bei Aufrechterhaltung des föderativen Systems der Landeszentralbanken können spezifische Erfahrungen, Anregungen und Beiträge der regionalen Wirtschaft und der Landesregierungen über den Zentralbankrat in diese Entscheidungen ausreichend eingebracht werden.

- Die durch das Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes vorgegebene und im Gesetz über die Deutsche Bundesbank verwirklichte föderativ-dezentrale Struktur der Bundesbank und ihrer Organe verlangen und ermöglichen eine kongruente Beteiligung aller Bundesländer, die durch Ausgewogenheit der Zuständigkeiten und Kontrollfunktionen der Organe der Bundesbank gewährleistet wird. Zentralbankrat, Direktorium und Vorstände der Landeszentralbanken stehen in einem Kräfteparallelogramm zueinander, das insbesondere durch eine Selektion der Sitzländer von Landeszentralbanken nach der Bedeutung des jeweiligen Wirtschaftsraumes empfindlich gestört würde. Dies würde insbesondere dann gelten, wenn die derzeitige Struktur zwar bei den westdeutschen Bundesländern beibehalten, bei neuen Bundesländern mit geringerem wirtschaftlichen Gewicht indes nicht gelten würde. Eine Außerachtlassung der gebotenen föderalen Gesamtstruktur, die sich für die Länder der ehemaligen DDR nachteilig auswirkte, wäre im Rahmen der Bundesbankneuorganisation nicht vertretbar. Dies ergibt sich u. a. auch aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz und dem Prinzip des länderfreundlichen Verhaltens des Bundes als bedeutende Elemente des Bundesstaatsprinzips. Eine sachlich nicht gerechtfertigte unterschiedliche Gewichtung des Einflusses der Länder über die Präsidenten der Landeszentralbanken im Zentralbankrat wäre danach nicht zulässig. Dem entspricht auch der Einigungsvertrag, nach dem das Gesetz über die Deutsche Bundesbank der derzeitigen Organisation der Bundesbank „angepaßt“ wird.
- Soweit Praktikabilitäts- und Effizienzbedenken gegen eine Einbeziehung aller Bundesländer in die Bundesbankorganisation im Hinblick auf ein vereintes Finanz Europa geltend gemacht werden, so ist diesen Bedenken durch organisatorische Maßnahmen zu begegnen. Eine Straffung der Willensbildungsstrukturen im Zentralbankrat der Bundesbank erscheint unter besonderer Berücksichtigung der Parameter Zeit, Effizienz, Flexibilität und kurze Entscheidungswege möglich. Es ist davon auszugehen, daß sich hieraus Kosteneinsparungen ergeben werden.
- Der Gesetzentwurf sieht weiterhin vor, vor allem im Hinblick auf bestehende organisatorische und

personelle Schwierigkeiten in den neuen Bundesländern und allgemein aus Gründen der Rationalisierung, länderübergreifende Hauptverwaltung — ggf. für eine Übergangszeit — einzurichten. Eine etwaige Neugliederung der Bundesländer und die Einrichtung eines europäischen Zentralbanksystems könnten in diesem Zusammenhang ebenfalls von Bedeutung sein. Allerdings darf diese Abweichung von der föderalen Grundnorm der Bundesbankorganisation weder gegen den Willen der betroffenen Bundesländer erfolgen noch gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Bundesländer verstoßen.

In den Fällen einer gemeinsamen Landeszentralbank muß das Vorschlagsrecht für den Präsidenten der Landeszentralbank sowie für die in die Beiräte bei den Landeszentralbanken zu berufenden Mitglieder einvernehmlich durch die beteiligten Länder ausgeübt werden.

§ 9 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank hat die Zielsetzung, die Wirtschaft in einer beratenden Funktion für die Bundesbank dadurch nutzbar zu machen, daß Persönlichkeiten aus den wesentlichen Gruppierungen der Wirtschaft — sowie Vertreter der Arbeiter- und Angestelltenschaft — in einem Beirat bei der jeweiligen Zentralbank vertreten sind.

Aufgrund der gestiegenen Bedeutung der Freien Berufe und der Versicherungswirtschaft sollten aus diesen Gruppierungen zusätzlich geeignete Persönlichkeiten in den Beiräten vertreten sein.

Die Bedeutung der Freien Berufe hat für Staat und Gesellschaft erheblich zugenommen. Die Zahl der Freiberufler stieg in den alten Bundesländern von 1977 bis 1989 um 40 % auf insgesamt 415 000 an. Sie stellen mehr als 16 % aller Selbständigen und beschäftigten fast 5 % aller Arbeitnehmer, ferner bilden sie rd. 9 % aller Lehrlinge aus. Auch in den neuen Bundesländern werden die Freien Berufe zunehmend an gesellschaftlichem Gewicht und wirtschaftlicher Bedeutung gewinnen. Dabei haben gerade die Freien Berufe in ihren Reihen eine große Zahl von Fachleuten, wie z. B. Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und Rechtsanwälte, die aufgrund ihres wirtschaftlichen und finanzpolitischen Sachverstands eine Bereicherung für die Beiräte darstellen könnten.

Die Versicherungswirtschaft ist ebenfalls zu einem bedeutenden Wirtschaftsfaktor herangewachsen. Über ihre primäre Sicherungsfunktion hinaus erbringt die Versicherungswirtschaft mit ihren Beiträgen zur Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe, der Sicherung von Kreditbeziehungen sowie der Kapitalansammlung und -bereitstellung gesamtwirtschaftlich relevante Leistungen. Die große Bedeutung dieses Wirtschaftszweigs für den Kapitalmarkt wird durch den Bestand der Kapitalanlagen von fast 670 Mrd. DM im Jahre 1989 deutlich. Die Entwicklung in den neuen Bundesländern wird zu einer weiteren Ausdehnung der Geschäftstätigkeit der Versicherungen führen. Das Erfahrungspotential der Versicherungswirtschaft

am Geld- und Kapitalmarkt sollte durch deren Aufnahme in den Beirat der Zentralbanken nutzbar gemacht werden.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Artikel 1 enthält die im Gesetz über die Deutsche Bundesbank notwendigen Änderungen.

§ 8 Abs. 1 Satz 2 muß um die Landeszentralbanken der neuen Bundesländer ergänzt werden.

In § 8 Abs. 1 Satz 3 ist eine Öffnungsklausel vorgesehen, die es ermöglicht, eine gemeinsame Hauptverwaltung für mehrere Bundesländer zu errichten. Aus Gründen der verfassungsrechtlich gebotenen Gleichbehandlung muß diese Option sowohl für die neuen als auch für die alten Bundesländer gelten. Voraussetzung für eine länderübergreifende Lösung ist allerdings, daß die von der Zusammenlegung betroffenen Bundesländer ihr Einverständnis hierzu erteilen.

§ 8 Abs. 4 Satz 2 — letzter Halbsatz — und § 9 Abs. 3 Satz 2 tragen der Notwendigkeit Rechnung, daß bei einer übergreifenden Zentralbanklösung im Hinblick auf die Bestellung des Präsidenten der gemeinsamen Landeszentralbank und der Beiratsmitglieder eine Bestimmung der Willensbildung zur Ausübung des Vorschlagsrechts erfolgen muß. Durch Absprachen oder Verwaltungsabkommen müßten sich die beteiligten Länder darüber einigen, wie der Vorschlag ausgearbeitet und übermittelt wird.

In § 9 Abs. 2 ist die Höchstzahl der Mitglieder der Beiräte bei den Landeszentralbanken von 10 auf 12 zu erhöhen. Bei der Aufzählung der Herkunft der Mitglieder sind die Freien Berufe und die Versicherungswirtschaft aufzuführen. Nach der jetzigen Regelung ist zunächst das Kreditgewerbe in seinen verschiedenen Ausprägungen zu berücksichtigen. Es sind also Vertreter aus dem privaten Bankgewerbe, aus dem Sparkassenbereich, aus dem Bereich der Genossenschaftsbanken, aus dem Bereich der Hypothekenbanken und der Bausparkassen zu berufen. Die restlichen 5 Mitglieder entfallen auf Persönlichkeiten aus der gewerblichen Wirtschaft (Industrie und Handwerk), aus dem Handel, der Landwirtschaft und — nach der Aufzählung im Gesetz — der Arbeiter- und Angestelltenschaft. Es erscheint nicht sinnvoll und in der Praxis auch nicht möglich, die Zusammensetzung der Beiräte insoweit zu verändern. Sollen die Freien Berufe und die Versicherungswirtschaft daher berücksichtigt werden, so ist eine Erhöhung der Mitgliederzahl auf 12 unerlässlich.

Die Übergangsvorschriften der §§ 25 a bis 25 d in Abschnitt 5 a werden ersatzlos aufgehoben.

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten. Dies muß nach dem Einigungsvertrag bis zum 3. Oktober 1991 erfolgt sein.

Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates

Die Bundesregierung begrüßt, daß der Gesetzentwurf des Bundesrates die bewährten Grundlagen der geldpolitischen Verfassung, insbesondere die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank und den Vorrang der Sicherung der Währung, beibehält.

Entgegen der im Gesetzentwurf des Bundesrates vertretenen Auffassung sind das Bundesbankgesetz und das aufgrund des Einigungsvertrages erforderliche Anpassungsgesetz nicht zustimmungsbedürftig.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates bleibt hinter den Vorstellungen der Bundesregierung zurück. Nach Auffassung der Bundesregierung wird der Gesetzentwurf des Bundesrates der Zielsetzung, die Organisation der Deutschen Bundesbank im Rahmen der währungspolitischen Erfordernisse an die neuen staatlichen Gegebenheiten anzupassen, nicht gerecht.

1. Der Gesetzentwurf des Bundesrates verpflichtet die Deutsche Bundesbank, in jedem Bundesland eine Hauptverwaltung (Landeszentralbank) zu unterhalten; der Zentralbankrat soll das „Spiegelbild der föderativen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland“ sein.

Mit diesem Ansatz verläßt der Bundesrat den Grundsatz, daß Geldpolitik als zentralstaatliche Aufgabe nur ungeteilt möglich ist und nicht regionalisiert werden kann. Eine Berücksichtigung von länderspezifischen Interessen würde nach Auffassung der Bundesregierung die Einheitlichkeit der Währungspolitik gefährden. Auch ist die Bundesbankorganisation kein geeignetes Instrument der regionalen Strukturpolitik.

2. Die im Gesetzentwurf des Bundesrates vorgesehene Erhöhung der Zahl der Landeszentralbanken — und damit der Mitglieder des Zentralbankrates — widerspricht dem Erfordernis effizienter Entscheidungsstrukturen. Der Gesetzentwurf des Bundesrates enthält zwar die Möglichkeit, Landeszentralbanken mit Zustimmung der Länder zusammenzulegen; damit erkennt auch der Bundesrat grundsätzlich die Notwendigkeit effizienter Entscheidungsstrukturen an. Ob es aber zu einer solchen Straffung der Bundesbankorganisation kommt, bleibt im Entwurf des Bundesrates offen.
3. Die Bundesregierung ist in diesem Zusammenhang der Auffassung, daß die Zusammenlegung nicht an die Zustimmung der Länder gebunden sein darf, da die Landeszentralbanken als Hauptverwaltungen der Bundesbank Bundesbehörden sind. Es liegt vielmehr in der Kompetenz des Bundes, die Organisation der Deutschen Bundesbank zu bestimmen. Die Rechte der Länder werden dann nicht berührt, solange ihr Recht unangetastet bleibt, die Präsidenten der Landeszentralbanken zur Bestellung vorzuschlagen.
4. Nach dem Entwurf des Bundesrates würden Landeszentralbanken entstehen, deren Bereiche und

Geschäftsvolumina in erheblichem Maße voneinander abweichen (ihre Bereiche würden zwischen 0,8 % und 22 % der Bevölkerung umfassen). Die Hauptverwaltungen wären weder vom Geschäftsumfang noch von ihrer personellen und sachlichen Ausstattung her vergleichbar. Damit würde zugleich ihre betriebswirtschaftlich sinnvolle Nutzung erschwert; dem Prinzip der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit würde unzureichend Rechnung getragen.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates hält zwar die aufgrund des Entwurfs entstehenden Mehrkosten für unvermeidbar. Der Bundesrat begründet dies mit der notwendigen Novellierung des Bundesbankgesetzes im Zuge der Herstellung der Einheit Deutschlands. Dieser Ansicht vermag sich die Bundesregierung nicht anzuschließen, da eine Straffung der Organisationsstruktur der Deutschen Bundesbank zu einer Minderung ihrer Verwaltungsaufwendungen führen wird.

5. Der Entwurf des Bundesrates verläßt die Konzeption des Gesetzgebers bei Gründung der Deutschen Bundesbank, die ein ausgewogenes Verhältnis im Zentralbankrat zwischen den Mitgliedern des Direktoriums der Deutschen Bundesbank und den Präsidenten der Landeszentralbanken vorsieht. Die Erhöhung der Zahl der Landeszentralbanken würde das bestehende Gleichgewicht beseitigen.
6. Gegen den Gesetzentwurf des Bundesrates spricht auch, daß insbesondere eine starke Zersplitterung der Bundesbankorganisation die anstehenden Entscheidungen über die Gründung einer Europäischen Zentralbank komplizieren würde.
7. Das geltende Bundesbankgesetz erlaubt, Vertreter anderer als im Gesetz aufgeführter Berufszweige in die Beiräte aufzunehmen. Dies ist auch die Auffassung der Deutschen Bundesbank. Dem Anliegen des Bundesrates für eine Erweiterung der Beiräte um Vertreter der Freien Berufe und der Versicherungswirtschaft ist deshalb bereits Rechnung getragen; ein Bedürfnis für eine Gesetzesänderung besteht nicht.

Ein Bedürfnis zur Erhöhung der Zahl der Mitglieder der Beiräte besteht nach Auffassung der Bundesregierung nur, wenn die Neuorganisation der Landeszentralbanken zu länderübergreifenden Hauptverwaltungen führt.

Die Bundesregierung wird dem Entwurf des Bundesrates zur Änderung des Bundesbankgesetzes einen eigenen Entwurf gegenüberstellen, der auch im Hinblick auf die Organisationsstruktur der Deutschen Bundesbank einen geldpolitisch konsequenten Ansatz verfolgt.

