

Bundesbankreform und Modernisierung der Finanzaufsicht

Roland Sturm

Am 11. April 2002 ging nach 45 Jahren mit der 1075. Sitzung des Zentralbankrats der Deutschen Bundesbank eine Ära zu Ende. Das ab 1. Mai 2002 gültige Gesetz zur Struktur der Bundesbank sieht keine Mitwirkung von Ländervertretern im Leitungsgremium der Deutschen Bundesbank mehr vor. Im historischen Rückblick ist dies eine bemerkenswerte, angesichts der Europäisierung der Währungspolitik aber auch einleuchtende Entwicklung.

1948 entstand mit der Währungsreform und der Einführung der DM schon vor der Gründung der Bundesrepublik Deutschland eine neue deutsche Zentralbank, die Bank deutscher Länder. Sie wurde von den deutschen Ländern getragen. Das Grundgesetz sah die Errichtung einer Bundesbank vor, die allerdings erst 1957 erfolgte. Mit der Gründung der Bundesbank wurde aus einer Zentralbank mit einer föderalen Struktur eine nationale Notenbank, in deren Leitungsgremium, dem Zentralbankrat, aber weiterhin die de facto von den einzelnen Landesregierungen ausgewählten, de jure vom Bundesrat ernannten, Präsidenten der Landeszentralbanken saßen. Die Landeszentralbanken verloren ihren autonomen Status und wurden zu Hauptverwaltungen der Deutschen Bundesbank.

Erst mit der deutschen Einheit stellte sich erneut die Frage nach der Bundesbankreform. Sollten nun alle neuen Länder auch Zentralbanken einrichten oder wäre es nicht sinnvoller, um den Zentralbankrat personell nicht über Gebühr zu erweitern und damit dort eine funktionsfähige Beratung zu sichern, die Zahl der Landeszentralbankpräsidenten zu verringern? Der Kompromiß der gefunden wurde, sah die Reduktion der Sitze der Landeszentralbankpräsidenten im Zentralbankrat auf neun vor. Diese Reduktion gelang durch das Schaffen einer Reihe von Zwei- und Dreiländerzentralbanken. Diejenigen Länder, die ihren Landeszentralbankpräsidenten verloren, wurden mit Vizepräsidentenposten abgefunden.

1999, mit der Schaffung der Europäischen Währungsunion, verlor die Deutsche Bundesbank die meisten ihrer Aufgaben an die Europäische Zentralbank. Es stellte sich deshalb die Frage, ob der organisatorische Unterbau der Deutschen Bundesbank nicht überdimensioniert ist. Im Prinzip stimmten dieser Diagnose Bund und Länder zu. Während Finanzminister Hans Eichel sich dafür aussprach, den Zentralbankrat durch einen Vorstand zu ersetzen, beharrten die Länder aber darauf, daß weiterhin eine reduzierte

Zahl von Landeszentralbankpräsidenten im obersten Leitungsgremium der Bundesbank vertreten sein müßten. Aus der Sicht der Länder ging es darum eine „föderale“ Komponente der deutschen Zentralbank zu erhalten, die aus parteipolitischer Sicht zudem auch mit Ämtern verbunden ist, die das Patronagepotential der Parteien verstärken.

Eine von Bund und Ländern eingesetzte Expertenkommission, geleitet vom ehemaligen Bundesbankpräsidenten Otto Pöhl, legte in der zweiten Hälfte des Jahres 2000 einen Kompromißvorschlag vor, der den Streit nicht zu schlichten vermochte. Nach einer langen Debatte, die sich auch deshalb kompliziert gestaltete, weil mit der Organisationsreform der Bundesbank vom Gesetzgeber die Reform der Finanzmarktaufsicht verbunden wurde, konnte am 1. Mai 2002 ein neues Bundesbankgesetz in Kraft treten. Nun wird die Bundesbank von einem Vorstand geleitet. Mit den Landeszentralbankpräsidenten sind die letzten Spuren der föderalistischen Ursprünge der deutschen Zentralbank von 1948 verschwunden. Die Landeszentralbanken wurden abgeschafft. Sie sind nun auch dem Namen nach, der sich auf den Sitzort und nicht mehr auf ein Land bezieht, Hauptverwaltungen der Deutschen Bundesbank. In gewisser Weise ist auf europäischer Ebene ein neuer „Zentralbankföderalismus“ mit dem Europäischen System der Zentralbanken entstanden, und auch die Zusammensetzung des Zentralbankrates der EZB, in dem die Präsidenten der nationalen Notenbanken vertreten sind, erinnert an die alte Struktur der Bundesbank.

Die Reformen der deutschen Zentralbank in der Nachkriegszeit

| Jahr | 1948 | 1957 | 1992 | 1999 | 2002 |
|-------------------------------|--|--|---|--|---|
| Bezeichnung der Zentralbank | Bank deutscher Länder | Deutsche Bundesbank | Deutsche Bundesbank | ESZB* | ESZB |
| Leitungsgremium | 11 Landeszentralbankpräsidenten | Zentralbankrat aus Direktorium und 11 Landeszentralbankpräsidenten | Zentralbankrat aus Direktorium und 9 Landeszentralbankpräsidenten | Zentralbankrat der EZB aus Direktorium und 11 Vertretern der nationalen Notenbanken | Zentralbankrat der EZB aus Direktorium und 12 Vertretern der nationalen Notenbanken |
| nachgeordnete Ebene | Landeszentralbanken als rechtlich selbständige Institutionen | Landeszentralbanken als Hauptverwaltungen | Landeszentralbanken als Hauptverwaltungen | Nationale Notenbanken (in Deutschland: Deutsche Bundesbank mit Zentralbankrat aus Direktorium und 9 Landeszentralbankpräsidenten; Landeszentralbanken als Hauptverwaltungen) | Nationale Notenbanken (in Deutschland: Deutsche Bundesbank mit Vorstand, Bundesbank untergliedert in die 9 Hauptverwaltungen: Berlin, Düsseldorf, Frankfurt a.M., Hannover, Hamburg, Leipzig, Mainz, München und Stuttgart) |
| politische Entscheidungsebene | Länder | Bund | Bund | EU | EU |

* ESZB = Europäisches System der Zentralbanken aus Europäischer Zentralbank (EZB) und den nationalen Notenbanken der EU-Länder, die sich an der Währungsunion beteiligen.

Die Mehrheit der Länder stimmte dem Gesetz im Bundesrat zu, weil die acht Mitglieder des Vorstands der Bundesbank zur Hälfte von der Bundesregierung und zur Hälfte vom Bundesrat ernannt werden (allerdings im Einverständnis mit der Bundesregierung). Somit wurde ein Kompromiß gefunden, der wenigstens symbolisch eine Beteiligung der Länder erlaubt. Kritiker fürchten jedoch um „Pluralität und Wettbewerb der Meinungen im Leitungsgremium der Bundesbank“ (Patrick Welter, in: FAZ, 23.3. 2002, S. 13). Was erreicht wurde ist weit weniger als die von den Ländern bis im März 2002 geforderte föderale Komponente im Zentralbankrat. Zeitungsmeldungen war zu entnehmen, daß die Länderfront nicht zuletzt deshalb bröckelte, weil Nordrhein-Westfalen im Gegenzug zu seiner Zustimmung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung im Bundesrat eine entsprechend große Summe für die Transrapid-Strecke von Düsseldorf nach Dortmund zugesagt wurde (Frankfurter Rundschau, 7.3. 2002, S. 10).

Mit der Reform der Bundesbank verknüpft war auch die Frage der Modernisierung des Finanzplatzes Deutschland durch die Einrichtung einer Finanzaufsichtsbehörde, die dem internationalen Trend Rechnung trägt, daß die früher getrennt angebotenen Finanzdienstleistungen (also Bankgeschäfte, Versicherungen, Finanzmärkte) heute immer mehr in einer Hand bei Unternehmen zu finden sind. Dieser Entwicklung zur Allfinanz wollte die Bundesregierung dadurch entsprechen, daß sie die Bundesaufsichtsämter für den Wertpapierhandel, das Kreditwesen und das Versicherungswesen zusammenführt. Die Bundesbank, zu deren Aufgabenbereich auch die Bankenaufsicht gehört, leistete hier – unterstützt von der EZB – Widerstand. Die Bundesbank hätte es gerne gesehen, angesichts ihres Funktionsverlustes durch die Europäisierung der Geldpolitik, neue bedeutsame Aufgaben zu bekommen. Die EZB wollte die Bundesbank als ihr zugeordnetes Frühwarnsystem für eventuelle Krisen auf den Finanzmärkten behalten.

Zum 1. Mai kann nun mit der Bundesbankreform auch die Reform der Finanzaufsicht stattfinden, die Deutschland an internationale und durch die Internationalisierung der Regulierung von Finanzdienstleistungen (Baseler Abkommen) weiter entwickelte Standards heranführt. Die neuen Aufsichtsstrukturen sind ein wichtiger Standortfaktor für Finanzdienstleister, die sich nicht mehr mit einer Reihe unterschiedlicher Ämter und teilweise auch Standards im Geschäftsbetrieb auseinandersetzen müssen. Mit Sitz in Bonn und Berlin nahm eine neue Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen ihre Arbeit auf. Sie erhielt neben den Aufgaben der drei aufgelösten Bundesaufsichtsämter auch die Kompetenz für die Bankenaufsicht. Damit werden die Kompetenzen der Bundesbank in die neue Allfinanzbehörde einbezogen. Die Bundesbank ist nun alleine für die Überprüfung des Geschäftsgebahrens der Privatbanken zuständig. Ihre neuen regionalen Hauptverwaltungen prüfen beispielsweise die Bankbilanzen vor Ort. Die Bundesbank ist auch im neu geschaffenen Forum für Finanzmarktaufsicht beratend vertreten. Sie hat in also in neuer organisatorischer Form nun auch eine veränderte Rolle gefunden.

