

UNIVERSITÄT DES SAARLANDES

INSTITUT FÜR EUROPÄISCHES RECHT

DIE RECHTLICHE UNABHÄNGIGKEIT
DER DEUTSCHEN BUNDESBANK, DER BULGARISCHEN NATIONALBANK UND
DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

DISSERTATION

VORGELEGT

VON

SVETOZAR SHKOUTOV

AUS SOFIA, BULGARIEN

TAG DER DISPUTATION: DEN 17. FEBRUAR 2003

BERICHTERSTATTER: UNIV.-PROF. DR. GÜNTHER HÖNN

INHALTSVERZEICHNIS (kurz)

Vorwort (Ziel der Arbeit).....	1
A. Begriff und Funktionen der Zentralbank überhaupt.....	4
1. Geldpolitische Instrumente.....	5
2. Rechtliche Stellung	11
B. Die Deutsche Bundesbank (DBB).....	16
1. Organisation.....	16
2. Funktionen und Aufgaben der Bundesbank.....	18
3. Die Unabhängigkeit der deutschen Bundesbank in der juristischen Diskussion.....	21
4. Die rechtliche Unabhängigkeit der Bundesbank – Meinungsverschiedenheiten	23
5. Zwischenergebnis	80
C. Die Bulgarische Nationalbank (BNB).....	83
1. Historischer Überblick.....	83
2. Organisation.....	98
3. Die rechtliche Unabhängigkeit der BNB.....	106
4. Die Einführung des Währungsrates und ihre rechtlichen Folgen..	119
5. Zwischenergebnis	124
D. Vergleich zwischen der DBB und der BNB	126
1. Die systematische Zulässigkeit des Vergleichs.....	126
2. Die Deutsche Bundesbank und die Bulgarische Nationalbank.....	134
3. Zusammenfassung des Vergleiches	160
E. Die Europäische Zentralbank (EZB).....	164
1. Allgemeines.....	164
2. Struktur und Rechtsnatur	165
3. Geldpolitische Aufgaben	171
4. Aspekte der Unabhängigkeitsproblematik	177
F. Allgemeine Zusammenfassung	205
1. Die Deutsche Bundesbank.....	205
2. Die Bulgarische Nationalbank.....	206
3. Zusammenfassung des Vergleiches zwischen der Deutschen Bundesbank und der Bulgarischen Nationalbank	208
4. Die Europäische Zentralbank.	210
5. Die Perspektiven für die Bulgarische Nationalbank.....	212
ANHANG 1.....	215
ANHANG 2.....	217
ANHANG 3.....	219
ANHANG 4.....	241
ANHANG 5.....	243
ANHANG 6.....	245
Literaturverzeichnis	247
Verzeichnis der wichtigsten Schlagworte	252

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort (Ziel der Arbeit).....	1
A. Begriff und Funktionen der Zentralbank überhaupt.....	4
1. Geldpolitische Instrumente.....	5
1.1. Refinanzierungspolitik.....	5
1.2. Mindestreservpolitik.....	9
1.3. Offenmarktpolitik.....	10
2. Rechtliche Stellung.....	11
B. Die Deutsche Bundesbank (DBB).....	16
1. Organisation.....	16
2. Funktionen und Aufgaben der Bundesbank.....	18
2.1. Zusammenfassung.....	21
3. Die Unabhängigkeit der deutschen Bundesbank in der juristischen Diskussion.....	21
3.1. Zusammenfassung.....	23
4. Die rechtliche Unabhängigkeit der Bundesbank – Meinungsverschiedenheiten.....	23
4.1. Das Grundgesetz.....	24
4.1.1. Zusammenfassung.....	45
4.2. Das Bundesbankgesetz.....	47
4.2.1. Die Rechtsnatur der Bundesbank.....	48
4.2.1.1. Zusammenfassung.....	51
4.2.2. Verhältnisse zur Regierung.....	52
4.2.2.1. Zusammenfassung.....	60
4.2.3. Die personelle Unabhängigkeit.....	61
4.2.3.1. Zusammenfassung.....	71
4.2.4. Die Lösungen von Konflikten zwischen der Bundesbank und der Regierung.....	73
4.2.4.1. Zusammenfassung.....	79
5. Zwischenergebnis.....	80
C. Die Bulgarische Nationalbank (BNB).....	83
1. Historischer Überblick.....	83
1.1. Die Entwicklung bis 1997.....	83
1.2. Die Novellierung des BNBG im 1997.....	96
2. Organisation.....	98
2.1. Zusammenfassung.....	105
3. Die rechtliche Unabhängigkeit der BNB.....	106
3.1. Das Grundgesetz.....	109
3.2. Das Gesetz über die Bulgarische Nationalbank.....	110
3.2.1. Die rechtliche Natur der Bulgarischen Nationalbank.....	110
3.2.1.1. Zusammenfassung.....	111
3.2.2. Die materielle Unabhängigkeit.....	111
3.2.2.1. Zusammenfassung.....	116
3.2.3. Die personelle Unabhängigkeit.....	116
3.2.3.1. Zusammenfassung.....	118
4. Die Einführung des Währungsrates und ihre rechtlichen Folgen..	119
4.1. Wesen und Arten des Währungsrates überhaupt.....	119
4.1.1. Zusammenfassung.....	122
4.2. Der Währungsrat in Bulgarien.....	123

5. Zwischenergebnis	124
D. Vergleich zwischen der DBB und der BNB	126
1. Die systematische Zulässigkeit des Vergleichs	126
1.1. Vergleich der allgemeinen Verfassungsprinzipien	126
1.1.1. Zusammenfassung	128
1.2. Vergleich einzelner Begriffe	128
1.2.1. Zusammenfassung	133
2. Die Deutsche Bundesbank und die Bulgarische Nationalbank	134
2.1. Vergleich der Art der normativen Regelung	134
2.2. Funktioneller Vergleich	135
2.2.1. Die Deutsche Bundesbank	135
2.2.2. Die Bulgarische Nationalbank verglichen mit der Deutschen Bundesbank	144
3. Zusammenfassung des Vergleiches	160
E. Die Europäische Zentralbank (EZB)	164
1. Allgemeines	164
2. Struktur und Rechtsnatur	165
3. Geldpolitische Aufgaben	171
4. Aspekte der Unabhängigkeitsproblematik	177
4.1. Die allgemeine Diskussion für und gegen die Unabhängigkeit der EZB	179
4.1.1. Zusammenfassung	187
4.2. Die materielle Unabhängigkeit	190
4.2.1. Zusammenfassung	194
4.3. Die finanzielle Unabhängigkeit	195
4.3.1. Zusammenfassung	197
4.4. Die personelle Unabhängigkeit	198
4.4.1. Zusammenfassung	202
4.5. Zwischenergebnis	203
F. Allgemeine Zusammenfassung	205
1. Die Deutsche Bundesbank	205
2. Die Bulgarische Nationalbank	206
3. Zusammenfassung des Vergleiches zwischen der Deutschen Bundesbank und der Bulgarischen Nationalbank	208
4. Die Europäische Zentralbank	210
5. Die Perspektiven für die Bulgarische Nationalbank	212
ANHANG 1	215
ANHANG 2	217
ANHANG 3	219
Das Gesetz über die Bulgarische Nationalbank	219
ANHANG 4	241
Zusammenfassung auf Deutsch	241
ANHANG 5	243
Summary in English	243
ANHANG 6	245
Resumée en Français	245
Literaturverzeichnis	247
Verzeichnis der wichtigsten Schlagworte	252

VORWORT (ZIEL DER ARBEIT)

1. Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist, einen analytischen Vergleich zwischen der Deutschen Bundesbank und der Bulgarischen Nationalbank vorzulegen. Der Vergleich bezieht sich auf den rechtlichen Stand der beiden Zentralbanken, insbesondere auf ihre Unabhängigkeit im Rahmen des Staates.

Da die Deutsche Bundesbank schon ein Mitglied des Europäischen Systems der Zentralbanken ist, und weil die Bulgarische Nationalbank eine solche Mitgliedschaft anstrebt, wird logischerweise auch eine Analyse der rechtlichen Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank eingeschlossen.

Die Arbeit ist folgendermaßen gegliedert.

Zunächst wird der Terminus Zentralbank allgemein dargelegt. Es werden die Notwendigkeit der Zentralbank, sowie ihre Funktionen und ihre Tätigkeit beschrieben. Die einzelnen Mittel der Zentralbank zum Erreichen ihrer Ziele in der Geldpolitik werden näher betrachtet. Dann wird die Bedeutung der normativen Regelung der Zentralbank (ihrer rechtlichen Stellung) für ihre gesamte Funktionsfähigkeit geklärt.

Es wird dann eine Analyse der rechtlichen Stellung der Deutschen Bundesbank und danach der Bulgarischen Nationalbank gemacht. Die einzelnen Aspekte der Unabhängigkeit und ihre legale Begründung werden dargestellt. Ferner wird, auf der Basis der auf diese Art gesammelten Information, auch der Vergleich zwischen beiden Banken gezogen. Die Ergebnisse dieses Vergleiches werden in Thesen gesondert.

Schließlich wird eine Darlegung der Europäischen Zentralbank und ihrer gesetzlichen Autonomie gemacht.

Zum Zweck der Übersichtlichkeit werden die einzelnen Ergebnisse in Zusammenfassungen gebündelt.

Das wichtigste Resultat der Arbeit äußert sich in den Feststellungen bezüglich des heutigen Standes der Bulgarischen Nationalbank und der dadurch ermittelten Änderungen in der Gesetzgebung, die zu unternehmen sind, so daß sie die Voraussetzungen für eine moderne Zentralbank und künftige Zentralbank aus dem ESZB erfüllen kann.

2. Eine Besonderheit der Thematik äußert sich darin, daß die juristischen und die wirtschaftlichen Aspekte der Forschung untereinander verflochten sind. Es wäre systematisch ungerechtfertigt zu versuchen, sie voneinander zu trennen, schließlich handelt es sich hier um Banken und ihre Geldpolitik als Gegenstand der gesetzlichen Regelung. Aus diesem Grund sind in der Arbeit an den geeigneten Stellen einzelne wirtschaftswissenschaftliche Fragen berührt worden.

Die Bulgarische Nationalbank wird hier als Vertreter einer osteuropäischen Ökonomie angesehen, die sich in der Phase grundlegender Umwandlung in Richtung Marktwirtschaft befindet. Hinsichtlich mangelnder Erfahrung in der Gestaltung einer modernen Zentralbank einerseits, und der Bestrebungen Bulgariens, seinen Platz im vereinten Europa zu bekommen, andererseits, kann es nur von Vorteil sein, eine oder mehrere moderne Zentralbanken als Muster vor Augen zu haben. Die Auswahl gerade der Bundesbank für den vorgelegten Vergleich ist nicht nur auf die weltweit anerkannte Qualität der letzteren zurückzuführen. Außer der traditionell guten Geschäftsverhältnisse zwischen Deutschland und Bulgarien kommt hinzu die Tatsache, daß die deutsche Mark die Rolle der gesetzlichen Reservewährung bei dem Währungsrat in Bulgarien spielte.

Die enorme Wichtigkeit und die langfristige praktische Bedeutung der Unabhängigkeitsproblematik in der Sache "Zentralbanken" stellen in Bulgarien immer noch kein Objekt öffentlicher Diskussion dar, obwohl es neulich zu ernsthaften Schwankungen des Banksystems gekommen war trotz des relativ hohen Grades an Autonomie der BNB. Aus diesem Blickpunkt wären

die Bemühungen des Autors verständlich, durch die vorliegende Arbeit die Gewichtigkeit der Thematik zu unterstreichen.

Bei dem Institut für Europäisches Recht der Saarbrücker Universität und seinem Leiter Herrn **Prof. Dr. Dr. M. Martinek, LL.M. (N.Y.)** habe ich mich für die gegebene Möglichkeit und die erwiesene Unterstützung besonders zu bedanken.

Herrn Marco Klüh aus der Universität Saarbrücken gilt meine tiefe Anerkennung für die professionelle Arbeit, die er bei der Durchsicht des Manuskriptes geleistet hat.

Diese Arbeit wurde am 20. Januar 2002 zur Begutachtung bei der Universität Saarbrücken abgegeben.

A. BEGRIFF UND FUNKTIONEN DER ZENTRALBANK ÜBERHAUPT

Jede moderne Volkswirtschaft verfügt über eine besondere Institution – ihre Zentralnotenbank, die die komplexe und allgemeine Aufgabe hat, die nationale Währung zu schaffen und zu verwalten. Als Währungsbehörde¹ in diesem Sinne ist sie ein unerläßliches Element der Struktur des Staates. Ihre beiden Hauptfunktionen, nämlich die Schaffung und die Verwaltung des Geldes, erfüllt sie in der Form einer Noten- und einer Zentralbank.

Als **Notenbank** hat sie das Monopol für die Ausgabe von Banknoten, die neben den Münzen normalerweise das einzige gesetzlich zugelassene und vorgeschriebene Zahlungsmittel im jeweiligen Staat sind. Daran ändert die Tatsache nichts, daß heutzutage andere (elektronische) Zahlungsmittel in der wirtschaftlichen Praxis immer mehr verbreitet sind, die den bargeldlosen Zahlungsverkehr bilden.

Als **Zentralbank**² erfüllt sie die Aufgabe einer „Bank der Banken“³, indem sie nach Maßgabe der ihr vom Gesetzgeber zugewiesenen Befugnisse mit den Geschäftsbanken (die alle "anderen" Banken darstellen) Aktiv- und Passivgeschäfte⁴ betreibt. Dadurch erfolgt die Bereitstellung flüssiger Mittel in Form von Giro Guthaben der Geschäftsbanken bei der Notenbank, die in der Refinanzierung der Geschäftsbanken innerhalb eines von der Notenbank bestimmten

¹ Geld-, Bank- und Börsenwesen, S. 200; ausführlich zur Frage, ob diese Qualifizierung dem Inhalt der Institution entspricht, weiter unten.

² Der Begriff Zentralbank wird im Text weiter als Synonym für Zentralnotenbank verwendet.

³ Issing, Otmar, Einführung, S. 7

⁴ Aktivgeschäfte sind im allgemeinen diejenigen, aus denen für die das Geschäft betreibende Bank als Gläubiger Rechte entstehen, Passivgeschäfte dagegen sind diejenigen, aus denen für die Bank als Schuldner Verpflichtungen zustande kommen. Vgl. Betge, Bankbetriebslehre, S. 4

Rahmens besteht, wie auch der Zahlungsausgleich zwischen den einzelnen Banken, im Wege des Giro- und Abrechnungsverkehrs.

Da der Zentralnotenbank auf diese Weise eine äußerst wichtige volkswirtschaftliche Bedeutung zukommt, hat sie üblicherweise den Staat in verschiedenen Richtungen zu unterstützen, indem sie einige zahlungstechnische Aufgaben, wie z.B. die Verwaltung der zentralen Währungsreserven, übernimmt. Als Zentralbank nimmt sie auch oftmals an der Bankenaufsicht teil.

1. Geldpolitische Instrumente

Damit die Zentralnotenbank eine effektive Geldpolitik⁵ durchführen kann, stehen ihr verschiedene geldpolitische Instrumente⁶ zur Verfügung. Diese stellen im wesentlichen einzelne makroökonomische Wirkungsmittel dar, die vom Gesetzgeber als legale Maßnahmen hervorgehoben sind, welche die Zentralbank bei der Verfolgung der geldpolitischen Ziele einsetzen kann. Es handelt sich sowohl in Deutschland, als auch in Bulgarien und auch bei der Europäischen Zentralbank um ähnliche geldpolitische Instrumente. Aus diesem Grund wird hier ein kurzer Überblick der wichtigsten solchen Wirkungsmittel dargeboten.

1.1. Refinanzierungspolitik

Die Refinanzierungspolitik, auch Diskontpolitik⁷ genannt, ist das älteste und "klassische" Steuerungsmittel der Notenbank. Weniger bedeutend und geringer beachtet, aber in den gleichen Zusammenhang einzuordnen ist die Lombardpolitik.

⁵ Zum ausführlichen Begriff der **Geldpolitik** vgl. Geld-, Bank- und Börsenwesen, S. 91 ff.

⁶ vgl. dazu ausführlich Issing, Otmar, Einführung, S. 63 ff.

Unter dem Begriff der Refinanzierung wird allgemein die Kreditgewährung der Zentralbank an Kreditinstitute verstanden. Gegenstand der Refinanzierungspolitik der Zentralbank ist daher die laufende Modifikation der Rahmenbedingungen, zu denen Kreditinstitute den Bedarf an Zentralbankgeld durch Rückgriff auf die Zentralbank decken können. Die Zentralbank bietet den Geschäftsbanken über folgende Geschäfte die Möglichkeit zur Refinanzierung:

- Verkauf zentralbankfähiger Wechsel (Rediskontierung) oder
- Aufnahme verzinslicher Darlehen gegen Hingabe von Pfandgegenständen, meistens Wertpapieren (Lombardierung).

Die Refinanzierungspolitik⁸ beruht darauf, daß die Wirtschaftsunternehmen einen großen Teil des kurzfristigen Warenumschlags durch Dreimonatswechsel finanzieren. Genügen die flüssigen Mittel eines Warenlieferanten nicht, um den vom Käufer akzeptierten Wechsel bis zur Fälligkeit der Wechselsumme zu behalten, so reicht er ihn seiner Bank zum Diskontieren ein. Diskontieren von Wechseln bedeutet deren Ankauf vor der Verfallzeit unter Abzug eines Zwischenzinses. D.h., daß die Kreditinstitute bei der Zentralbank Wechsel zum Diskont einreichen, die sie selber ihren Kunden diskontiert haben. Der Gegenbetrag des rediskontierten Wechsels wird dem einreichenden Institut auf dessen Zentralbankkonto gutgeschrieben. Damit ist gleichzeitig eine Kreditgewährung verbunden, da auch die Geschäftsbank wegen ihres Indossaments der Notenbank gegenüber aus dem Wechsel haftet und da die Banken aus verständlichen Gründen nicht gewillt sind, die Indossanten aus deren wechselrechtlicher Rückgriffsverpflichtung zu entlassen.

⁷ so von Spindler/Becker/Starke, Die Deutsche Bundesbank, Die Geldpolitik, S. 48 ff.

Indem die Geschäftsbanken die von ihnen angekauften Wechsel an die Notenbank weiterreichen, beschaffen sie sich durch die Rediskontierung Notenbankgeld. Zur Rediskontierung werden vorwiegend diejenigen Wechsel aus dem Bestand der Banken benutzt, die die kürzeste Restlaufzeit haben, weil die einreichenden Institute möglichst lange den vollen Zinsnutzen behalten möchten. Banken, die über reichliche flüssige Mittel verfügen, nehmen bei plötzlich eintretendem Geldbedarf den Rediskontkredit der Notenbank in Anspruch, während Institute mit angespannter Liquidität die von ihnen angekauften Wechsel alsbald an die Notenbank weitergeben und dann nur ihre Provision und die den Kunden berechneten Mehrzinsen verdienen.

Im Rahmen der Refinanzierungspolitik stehen der Zentralbank drei Aktionsparameter zur Verfügung, um diese Geschäfte geldpolitisch zu steuern. Der erste Aktionsparameter⁹ beinhaltet die Festlegung der qualitativen Anforderungen an die zur Refinanzierung verwendbaren Wechsel und Wertpapiere. Die Bestimmung dieser qualitativen Normen unterliegt weitgehend nicht konjunkturpolitischen Motiven, sondern ist das Ergebnis grundsätzlicher Entscheidungen bezüglich der Diskont- und Lombardfähigkeit bestimmter Papiere.

Faktisch ist damit der Gestaltungsspielraum der Zentralbank in diesem Bereich beschränkt. Lediglich die wirtschaftliche Lage bestimmter Wirtschaftszweige kann dazu führen, daß die allgemeinen Anforderungen verschärft oder herabgesetzt werden.

Mit der Festlegung einer Obergrenze des Refinanzierungsspielraums durch die Bestimmung individueller Rediskont- und Lombardkontingente für jedes Kreditinstitut besitzt

⁸ Vgl. darüber Geld-, Bank- und Börsenwesen, S. 106 ff.

⁹ Dadurch wird bestimmt, welche Wertpapiere lombard- und rediskontfähig sind. Betge, Bankbetriebslehre, S. 50

die Zentralbank einen zweiten Aktionsparameter¹⁰. Die Kontingente bestimmen, in welchem Umfang sich ein einzelnes Kreditinstitut im Rahmen der Diskont- und Lombardpolitik bei der Zentralbank refinanzieren kann. Sie bemessen sich individuell durch Heranziehung des haftenden Eigenkapitals in Verbindung mit dem Verhältnis von refinanzierungsfähigen Aktiva zum Geschäftsvolumen.

Als dritter Aktionsparameter ist die Festlegung des Diskont- und Lombardsatzes als Bestimmungsgröße der Refinanzierungskosten anzusehen. Dieser Parameter stellt den Mittelpunkt der Zinspolitik der Zentralbank dar. Diskont- und Lombardsatz gelten als Leitgrößen für die Zinsbildung an den Finanzmärkten. Zinsveränderungen stellen hier häufig Signalwirkungen für die zukünftige Wirtschaftsentwicklung dar; der langfristige Durchschnitt des Lombardsatzes z.B. in Deutschland beträgt 8 %, der des Diskontsatzes 6 %¹¹.

Diskontsatzänderungen versuchen die Geldmenge in zweierlei Hinsicht zu beeinflussen: Unmittelbar durch Anregung oder Dämpfung der Nachfrage der Banken und ihrer Kundschaft nach liquiden Mitteln und mittelbar durch Erzielung neuer Zins- und Ertragsbedingungen im allgemeinen. Wünscht die Notenbank expansiv zu wirken, so senkt sie den Diskontsatz; will sie kontraktive Erfolge erzielen, so erhöht sie ihn.

Durch die Aufnahme eines Refinanzierungskredits wird Zentralbankgeld geschaffen, entsprechend vernichtet der Abbau eines Refinanzierungskredits Zentralbankgeld. In diesem Sinne erscheint die Refinanzierungspolitik als wichtiges Mittel der Zentralbank zur Steuerung der Geldmenge.

¹⁰ Dadurch wird bestimmt, welche Kreditinstitute refinanziert werden können und dürfen. Betge, Bankbetriebslehre, S. 50

¹¹ ebd.

1.2. Mindestreservepolitik

Die Mindestreserve als Begriff beinhaltet grundsätzlich die Verpflichtung der Geschäftsbanken, einen bestimmten Prozentsatz ihrer Kundeneinlagen bei der Zentralbank zu unterhalten. In den meisten Ländern¹², wo die Mindestreserve als Zentralbankinstrument existiert, wird diese Einlage nicht verzinst. In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird darüber gestritten, ob und inwieweit die Mindestreserve ihre ursprünglichen Aufgaben heutzutage erfüllt und ob sie ein notwendiges oder ein obsoletes Mittel der Zentralbankkontrolle ist¹³.

¹² Ein Vergleich der Regelung der Mindestreserve in verschiedenen Ländern wird bei Schleicher, Bettina, Die Mindestreserve, S. 10 - 48 dargestellt.

¹³ Ebd. ein ausführliches Verzeichnis der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur. Die Autorin selbst meint dazu (S. 138 - 139): "Die der Mindestreserve ursprünglich zugeordneten Funktionen der Liquiditätssicherung und der Giralgeldbegrenzung werden von der Mindestreserve nicht mehr erfüllt. Die Mindestreserve erzeugt aber als einziges geldpolitisches Instrument eine künstliche Nachfrage nach Zentralbankgeld. Wegen der daraus resultierenden Möglichkeit, dieses Instrument zur Anbindung der Kreditinstitute an die Notenbank zu nutzen, ist die Mindestreserve kein obsoletes Instrument einer zeitgemäßen Geldpolitik. Jedoch ist die derzeitige aus der Bargeldnachfrage resultierende Zentralbankgeldnachfrage für die Anbindung der Kreditinstitute an die Notenbank ausreichend. In Volkswirtschaften mit entwickelten Finanzmärkten sollten deshalb gegenwärtig, wegen der wettbewerbsverzerrenden Belastungswirkungen der Mindestreserve, keine Mindestreserven erhoben werden, die über anrechenbare Kassenreserven und für Zahlungsverkehrszwecke erforderliche und nutzbare Guthaben hinausgehen. Der Einsatz der Mindestreserve kann künftig aber notwendig werden, wenn das Bargeld durch elektronische Zahlungsverkehrsmedien so weit verdrängt wird, daß die für den monetären Transmissionsprozeß erforderliche Anbindung der Kreditinstitute an die Notenbank nicht mehr gewährleistet ist. Aus diesem Grund steckt in der Mindestreserve ein beachtliches Zukunftspotential. Wenn die Mindestreserve indes von Land zu Land unterschiedlich erhoben wird, ergeben sich aus der für die Geldpolitik entscheidenden Zielkonformität der Mindestreserve und einer ordnungspolitisch wünschenswerten Wettbewerbskonformität Konflikte. In Zeiten deregulierter und weltweit integrierter Finanzmärkte sind einer wettbewerbsinkonformen Mindestreserve durch Ausweichreaktionen natürliche Grenzen gesetzt. Ein bei dem Vordringen elektronischer Zahlungsverkehrsmedien notwendig werdender Einsatz der Mindestreserve sollte deshalb im internationalen Kontext geschehen."

Dort, wo die Mindestreserve gesetzlich vorgeschrieben ist, wird sie von der Zentralbank wiederum als Kontrollmittel angewandt. Wenn die Notenbank die Mindestreservesätze erhöht, wird Liquidität bei den Banken gebunden und damit deren Kreditschöpfungsmöglichkeit, die ja auf einem Vorrat an frei verfügbarem Notenbankgeld beruht, eingeschränkt. Aufgrund der Unverzinslichkeit der Mindestreserven reduziert jede Erhöhung der Reservesätze die Rentabilität der Kreditinstitute. Geben die letzteren ihre zusätzliche Belastung an die Kreditnehmer weiter, so wird bei einer zinsabhängigen Kreditnachfrage mittelbar der Umfang der Kreditgeschäfte eingeschränkt. Umgekehrt bedeutet eine Herabsetzung der Mindestreservesätze eine Freigabe von Liquidität und dementsprechend eine Erweiterung des Kreditspielraumes der Banken, d. h. ihrer Fähigkeit, Buchgeld zu schaffen.

1.3. Offenmarktpolitik

Unter Offenmarkt-Politik versteht man den Kauf oder den Verkauf von Wertpapieren durch die Zentralbank am offenen Markt. Der Begriff Offenmarkt-Politik (open-market-policy) stammt aus den Vereinigten Staaten. Dort bezeichnet er den Bereich freier bankpolitischer Tätigkeit der Federal Reserve Banks, die sonst nur mit den Mitgliedsbanken geschäftlich verkehren dürfen. Die open-market-policy in den USA betrifft den An- und Verkauf von Wertpapieren, meist Staatstiteln, zwecks Einflußnahme auf die Geld- und Kapitalmarktentwicklung¹⁴. Zielsetzung der Offenmarkt-Politik ist die Beeinflussung des Anlage- und Kreditvergabeverhaltens der Geschäftsbanken durch Wertpapiergeschäfte der Zentralbank mit den Kreditinstituten. Die Kreditinstitute geben der Zentralbank Kauf- oder Verkaufsaufträge. Bei Käufen tauschen die Banken Zentralbankgeld

¹⁴ von Spindler/Becker/Starke, Die Deutsche Deutsche Bundesbank, Die Geldpolitik, S. 57

gegen Wertpapiere von der Bundesbank, so daß die angelegten Mittel während der Laufzeit der Anlage nicht zur Kreditgewährung verwendet werden können. Bei Verkäufen von Wertpapieren wird den Banken zeitlich begrenzt Zentralbankgeld zur Verfügung gestellt.

Zu den Instrumenten der Zentralbanken zählen auch andere geldpolitische Mittel, wie z.B. die Devisenkurspolitik, die Einlagen-Schulden-Politik etc., auf welche bei einzelnen Beispielen eingegangen werden wird.

2. Rechtliche Stellung

Die rechtliche Stellung der Zentralbanken, die das Objekt der vorliegenden Arbeit ausmacht, stellt die durch entsprechende Rechtsnormen fixierte Struktur und Organisation der Zentralbank dar. Die Praxis¹⁵ in der Zeit (besonders) nach dem Zweiten Weltkrieg hat gezeigt, daß der Kern dieser Problematik von der Frage nach der Unabhängigkeit der Zentralbank gebildet wird. Dabei wird in der Literatur in zwei Richtungen untersucht:

- ob und inwieweit sich die Unabhängigkeit der Zentralbank auf das wirtschaftliche Wachstum und auf die Geldwertstabilität eines Landes direkt oder indirekt auswirkt. Darin besteht der wirtschaftswissenschaftliche Aspekt der Frage;

- ob und wie die Unabhängigkeit der Zentralbank gesetzlich konstituiert wird. Das ist der rechtswissenschaftliche Aspekt der Unabhängigkeitsproblematik.

Aus diesem Grund wird auch in der vorliegenden Arbeit vor allem auf die Fragen der Unabhängigkeit eingegangen. Die Einzelheiten aus der Struktur und Organisation der einzelnen Zentralbanken werden nur in Verbindung damit in Betracht gezogen.

¹⁵ vgl. Solveen, Ralph, Der Einfluß, S. 1-3

Es soll jedoch schon am Anfang der Untersuchung darauf hingewiesen werden, daß der soeben erwähnte wirtschaftswissenschaftliche Aspekt eine wichtige Rolle für das Verständnis der gesamten Unabhängigkeit-Problematik spielt. Wie z.B. Issing¹⁶ zeigt, hat das Interesse an der Unabhängigkeit der Notenbank seinen Ausgangspunkt in der tatsächlichen Wirtschaftsentwicklung, vor allem in der weltweiten Beschleunigung des Preisauftriebs und der Frage, wie man diesem Problem Herr werden könne. In der ersten Hälfte der siebziger Jahre lagen die Preissteigerungen in den OECD-Ländern im Durchschnitt bei 8 %, das war doppelt so viel wie in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre¹⁷. Die danach erfolgten Studien und empirische Untersuchungen des Zusammenhangs zwischen dem Grad der Unabhängigkeit und der Effizienz der Geldpolitik kommen in der Regel zur Schlußfolgerung, daß sich ein negativer Zusammenhang zwischen dem Grad der Unabhängigkeit einer Zentralbank und der – über in den einzelnen Untersuchungen jeweils gemessenen verschiedenen Zeiträume – durchschnittlichen Inflationsrate im jeweiligen Land ergibt. Für die Erklärung dieses Zusammenhangs seien¹⁸ unter anderem folgende Ansätze denkbar:

1. Die Politik einer unabhängigen Zentralbank unterscheidet sich von der einer abhängigen Institution, d.h. sie reagiert auf Veränderungen der wirtschaftlichen Gegebenheiten anders. Ursache hierfür könnte sein, daß die Preisniveaustabilität in ihrer Zielfunktion ein höheres Gewicht als in derjenigen einer abhängigeren Zentralbank hat. Eine weitere Begründung wäre, daß sie in geringerem Maße einem Druck von außen ausgesetzt ist, z.B. bei einer hohen Arbeitslosigkeit während einer Rezession, die wirtschaftliche Tätigkeit anzuregen.

¹⁶ Unabhängigkeit, S. 7 ff.

¹⁷ ebd.

¹⁸ Solveen, Ralph, Zentralbankpolitik, S. 1-2

2. Eine unabhängige Zentralbank besitzt ein größeres Vertrauen (höhere Reputation) bei der Bevölkerung. Sie agiert hierdurch unter anderen Rahmenbedingungen und kann so mit der gleichen Politik eine niedrigere Inflationsrate erzielen.

3. Es besteht keine kausale Beziehung zwischen der Unabhängigkeit der Notenbank und der Inflationsrate. Daß zum Beispiel in Deutschland im Durchschnitt der letzten 25 Jahre eine geringere Inflation als im Vereinigten Königreich herrschte, ist auf andere Faktoren als die institutionelle Ausgestaltung der Zentralbank zurückzuführen¹⁹.

Um die Auswirkungen der Unabhängigkeit der Zentralbank auf die Geldpolitik und auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes untersuchen zu können, sollte ein Maß für den Grad an Unabhängigkeit definiert werden, so daß die Unabhängigkeit als Größe schließlich gemessen und verglichen werden kann. Die meisten zu diesem Zweck entwickelten Indizes halten sich an den Wortlaut der gesetzlichen Regelungen bezüglich der Stellung der Zentralbanken²⁰. Dabei werden die Antworten verschiedener Fragen als Ansatzpunkte berücksichtigt, wie z.B.²¹:

wird der Präsident der Zentralbank von der Regierung ernannt?

umfaßt die Amtsdauer des Präsidenten und der Mitglieder des Zentralbankrates mehr als 5 Jahre?

wird kein Mitglied des Entscheidungsgremiums von der Regierung ernannt?

hat die Zentralbank bei geldpolitischen Maßnahmen letztlich die Entscheidungsgewalt?

sitzt kein Vertreter der Regierung im Entscheidungsgremium der Zentralbank?

usw.

¹⁹ ebd.

²⁰ so Solveen, Ralph, Der Einfluß, S. 15 ff.

²¹ ebd.

Obwohl die Ergebnisse verschiedener makroökonomischen Forschungen nicht immer einstimmig und unbestritten²² erscheinen, wird in der Fachliteratur²³ grundsätzlich angenommen, daß die Installierung einer unabhängigen Notenbank notwendige und schon hinreichende Bedingung zur Erreichung des Zieles der Preisniveaustabilität ist. Eine Vielzahl empirischer Untersuchungen²⁴ soll die Aussage untermauern, daß eine negative Korrelation zwischen Inflationsrate und Unabhängigkeit existiert. Danach sei eine Politik des stabilen Geldes die beste Voraussetzung für ein hohes Beschäftigungsniveau und ein gleichmäßiges Wirtschaftswachstum.

Die Bedeutung der Kooperation zwischen den empirischen und theoretischen Forschungen wird beispielsweise ganz deutlich bei Henning²⁵ dargestellt, indem darauf Rücksicht genommen wird, daß die empirischen Untersuchungen meist die Differenzierung zwischen formeller (d.h. normativer) und faktischer Unabhängigkeit vernachlässigen. Es soll daher vermieden werden, daß ausschließlich der Aspekt der rechtlichen Unabhängigkeit zum Untersuchungsgegenstand gemacht wird²⁶. Tatsächlich muß neben der rechtlichen auch die faktische Unabhängigkeit in Betracht gezogen werden, die sogar als informelle Macht gesehen werden kann. Andererseits, selbst wenn eine Zentralbank sowohl in rechtlicher als auch in formeller Hinsicht unabhängig ist, strebt sie nicht automatisch das Ziel der Preisniveaustabilität an. Eine Zentralbank

²² Dazu trägt unter anderem die Tatsache bei, daß die Unabhängigkeit einer Zentralbank keine übliche meßbare Größe ist – vgl. Solveen, Ralph, Der Einfluß, S. 21 ff., wo eine Kritik der Indizes vorgestellt ist.

²³ vgl. Issing, Otmar, Unabhängigkeit, S. 9, Solveen, Ralph, Der Einfluß, S. 9, Solveen, Ralph, Zentralbankpolitik, S. 1-2, Henning, Iris, Die Reputation, S. 88

²⁴ Henning, Iris, Die Reputation, S. 88 ff.

²⁵ ebd.

²⁶ Obwohl das Objekt der vorliegenden Doktorarbeit genau und ausschließlich die rechtlichen Aspekte der Zentralbanken sind, wird hier prinzipiell davon ausgegangen, daß die Theorie und die Praxis nicht voneinander getrennt werden dürfen, wenn man effektive Gesetze schaffen will – dies gilt insbesondere für den Abschnitt über die bulgarische Nationalbank.

handelt nicht ex definitione im Interesse des Gemeinwohls, sondern auch sie verfolgt primär ihre eigenen Ziele²⁷, die sich nur unter bestimmten Voraussetzungen mit dem Allgemeinwohl decken.

²⁷ so auch Vaubel, S.19 ff.

B. DIE DEUTSCHE BUNDESBANK (DBB)

Die Rechtsquellen, die den Status der Deutschen Bundesbank bestimmen, sind im Prinzip das deutsche Grundgesetz und das Gesetz über die Deutsche Bundesbank²⁸. Im Gesetz über das Kreditwesen sind einzelne Vorschriften bezüglich der Bankenaufsicht zu finden, die die Bundesbank betreffen.

Art. 88 des Grundgesetzes lautet: "Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank. Ihre Aufgaben und Befugnisse können im Rahmen der Europäischen Union der Europäischen Zentralbank übertragen werden, die unabhängig ist und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet ist²⁹."

Das Bundesbankgesetz regelt ausführlich die Struktur und die Funktion der Bundesbank.

1. Organisation

Die Organisationsstruktur der Bundesbank ist in § 5 BBankG näher geregelt. **Organe** der Bundesbank sind demnach der Zentralbankrat, das Direktorium und die Vorstände der Landeszentralbanken.

Den Landeszentralbanken selbst kommt im Rahmen der Organisation der Bundesbank keine rechtliche Selbständigkeit zu (vgl. § 8 Abs. 1 BBankG)³⁰.

Bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Zentralbankwesens hat sich der Gesetzgeber für eine einstufige³¹ Konzeption entschlossen.

²⁸ kürzer Bundesbankgesetz genannt

²⁹ Satz 2 am 21.12.1992 eingefügt.

³⁰ So Kümpel, Siegfried, Bank- und Kapitalmarktrecht, RdNr. 16.30

Hierzu wurden mit dem Erlaß des BBankG die in den einzelnen Bundesländern schon früher vorhandenen Landeszentralbanken mit der Bank deutscher Länder zur Deutschen Bundesbank als einheitlicher Rechtspersönlichkeit verschmolzen.

Die Bundesbank unterhält neun Hauptverwaltungen, die die Bezeichnung **Landeszentralbank** tragen (§ 8 Abs. 1 BBankG). Den Landeszentralbanken unterstehen weitere Zweiganstalten der Bundesbank (Hauptstellen und Zweigstellen, § 10 S. 1 BBankG).

Oberstes Organ der Bundesbank ist **der Zentralbankrat**. Er bestimmt die Währungs- und Kreditpolitik der Bundesbank (§ 6 Abs. 1 S. 1 BBankG). Ferner stellt er allgemeine Richtlinien für die Geschäftsführung und Verwaltung auf und grenzt die Zuständigkeit der anderen Organe voneinander ab, sofern dies nicht bereits im BBankG geregelt ist. Der Zentralbankrat kann den anderen Organen auch Weisungen erteilen (§ 6 Abs. 1 S. 2, 3 BBankG). Er stellt die einzige weisungsberechtigte Instanz der Bundesbank dar, gleichermaßen gegenüber den Vorständen der Landeszentralbanken wie gegenüber dem Direktotium.

Das Direktorium ist das zentrale Exekutivorgan der Bundesbank. Es ist insbesondere für die Durchführung der Beschlüsse des Zentralbankrates verantwortlich (§ 7 Abs. 1 S. 1 BBankG). Es leitet und verwaltet die Bank, soweit nicht die Vorstände der Landeszentralbanken zuständig sind (§ 7 Abs. 1 S. 2 BBankG).

Als drittes Organ der Bundesbank fungieren die **Vorstände der Landeszentralbanken**. Der Vorstand führt die in den Bereich der betreffenden Landeszentralbank fallenden Geschäfte und Verwaltungsangelegenheiten durch (§ 8 Abs. 2 S. 1 BBankG).

Die Struktur und die Funktionen der Bundesbank werden unten näher betrachtet³².

³¹ Geld-, Bank- und Börsenwesen, S. 204

³² Kapitel D

Um kein Organ der Bundesbank handelt es sich bei den bei jeder Landeszentralbank bestehenden **Beiräten** (§ 9 Abs. 1 BBankG). Die Bundesbank hält über sie Kontakt mit dem Kreditgewerbe sowie den übrigen Wirtschaftskreisen im Bereich der jeweiligen Landeszentralbank (vgl. § 9 Abs. 2 BBankG).

Nach dem Bundesbankgesetz (§ 29 Abs. 1 S. 1) haben der Zentralbankrat und das Direktorium als Organe der Bundesbank die "Stellung einer obersten Bundesbehörde", die durch das Fehlen einer Unterordnung unter irgendeine andere Bundesbehörde gekennzeichnet ist. Die Landeszentralbanken und deren Hauptstellen als rechtlich unselbständige Teile des Zentralbanksystems haben dagegen die Stellung von Bundesbehörden (§ 29 Abs. 1 S. 2 BBankG)³³.

2. Funktionen und Aufgaben der Bundesbank

Die Aufgaben der Bundesbank bestimmen die typischen Besonderheiten ihrer Tätigkeit, die sich in den einzelnen **Funktionen** der Bank äußert. Sie ist die einzige Zentral- und Notenbank des Bundes. Als staatliche Zentralbank hat sie die Aufgaben der staatlichen Währungspolitik mit dem Ziel der Sicherung der Währung festzulegen und durchzusetzen³⁴. Um die Stabilität des Außenwertes der Währung zu gewährleisten, ist die Bundesbank zudem Verwalterin der deutschen Währungsreserven³⁵, d.h. sie soll die internationale Liquidität Deutschlands sicherstellen.

Als Notenbank verfügt die Bundesbank über ein Notenmonopol. Sie hat das ausschließliche Recht, Banknoten auszugeben. Darüber hinaus funktioniert sie auch als "Bank des Staates", d.h. sie nimmt Funktionen wahr, die auf die öffentliche Finanzwirtschaft des Bundes, der Länder sowie anderer öffentlich-rechtlichen Körperschaften

³³ Geld-, Bank- und Börsenwesen, S. 205

³⁴ Vgl. auch Betge, Bankbetriebslehre, S. 36-39.

³⁵ Kümpel, Siegfried, Bank- und Kapitalmarktrecht, 16.3.

bezogen sind. Dieser Aufgabenbereich hat jedoch immer geringere Bedeutung, da es der Bundesbank, mit Rücksicht auf den Eintritt in die zweite Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, untersagt worden ist, Kredite an staatliche Stellen zu erteilen³⁶.

Die **Aufgaben** der Bundesbank sind gesetzlich im § 3 des Bundesbankgesetzes formuliert. Danach soll die Bank mit Hilfe der währungspolitischen Befugnisse, die ihr nach diesem Gesetz zustehen, den Geldumlauf und die Kreditversorgung der Gesellschaft mit dem Ziel regeln, die Währung zu sichern. Außerdem soll sie für die bankmäßige Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Inland und mit dem Ausland sorgen, eine eher technische, jedoch nicht unwichtige Tätigkeit³⁷.

Die wichtigste Aufgabe der Bundesbank ist also die **Sicherung der Stabilität der Währung**. Das bedeutet vor allem, daß die Kaufkraft der Deutschen Mark möglichst erhalten bleiben soll und daß die Bundesbank die Verantwortung dafür trägt, daß keine Inflation (wie auch, im Grunde genommen, keine Deflation) außer den wirtschaftlich zugelassenen Grenzen vorhanden ist. Die Kaufkraft des Geldes wird seinerseits von der Preisniveaustabilität³⁸ abhängig. "Im Zusammenspiel der wirtschaftlichen Entscheidungsträger (Parlament, Regierung, Notenbank, Sozialpartner) hat die Bundesbank ihr Wächteramt über die Geldwertstabilität nach dem Willen des Gesetzgebers stets als ihre vorrangige Aufgabe anzusehen. Deshalb hat das Bundesbankgesetz die Notenbank von Weisungen der Bundesregierung unabhängig gemacht. Folgerichtig wurde die im Gesetz festgelegte grundsätzliche Verpflichtung der Bundesbank, die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen, ausdrücklich an die Bedingung geknüpft, daß die Geldpolitik hierdurch nicht in unüberwindliche Konflikte mit ihrer eigentlichen

³⁶ Bankrechtshandbuch, Bd. 3, § 123, RdNr. 3.

³⁷ Hahn, Hugo, Währungsrecht, S. 245.

Aufgabe geraten darf³⁹ – so sieht die letztere aus dem Blickpunkt der Bundesbank selbst aus. Zur Erfüllung dieser Aufgabe darf die Bundesbank verschiedene währungspolitische Instrumente einsetzen und ihre geschäftlichen Beziehungen zur Kreditwirtschaft nutzen⁴⁰.

Eine wichtige Aufgabe der Bundesbank ist weiterhin die **Kreditversorgung der Wirtschaft**. In dieser wesentlichsten Beziehung zwischen der Zentralbank ("Bank der Banken"⁴¹) und den Geschäftsbanken erhalten sie von ihr in wachsendem Ausmaß Kredit. Nur auf diese Weise werden die Banken mit Zentralbankgeld⁴² versorgt, so daß sie ihr eigenes Kreditgeschäft entwickeln können. Durch Bestimmung und Änderung der Konditionen dieser Geldversorgung kann die Bundesbank nach Maßgabe der jeweiligen währungspolitischen Ziele die Geldmenge und die Kreditexpansion in der Wirtschaft kontrollieren.

Zu den Aufgaben der Bundesbank zählt auch die in sich selbst rein technische Funktion der **Vermittlung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs** – im Inland und mit dem Ausland. Die einzelnen Kreditinstitute sowie die Gironetze der verschiedenen Gruppen von Kreditinstituten nehmen diesen Zentralbankdienst in großem Umfang für den von ihnen betätigten Zahlungsverkehr in Anspruch.

Des weiteren ist auch die **Unterstützung der Bankenaufsicht** eine Aufgabe der Bundesbank. Das Kreditwesengesetz, wo die Bankenaufsicht geregelt ist, sieht in § 7 vor, daß die Bundesbank und

³⁸ Die Inflationsmessung erfolgt üblicherweise durch den Index der Lebenshaltungskosten aller privaten Haushalte (Deutsche Bundesbank, Die Geldpolitik, S. 24).

³⁹ Deutsche Bundesbank, Die Geldpolitik, S. 23.

⁴⁰ § 3 des Währungsgesetzes im Vergleich mit § 49 Abs. 2 Außenwirtschaftsgesetz: die Bundesbank ist zuständig, über die Wertsicherungsklauseln zu entscheiden. Nach diesen Vorschriften dürften Geldschulden in Deutscher Mark in ihrem Betrag nur mit Genehmigung der Bundesbank durch den Kurs einer anderen Währung oder den Preis oder die Menge eines anderen Gutes oder einen Preisindex ausgedrückt werden. Kümpel, Siegfried, Bank- und Kapitalmarktrecht, 16.8.

⁴¹ Darüber s. Deutsche Bundesbank, Die Geldpolitik, S. 32 ff.

das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen nach Maßgabe des Gesetzes zusammen arbeiten. Die Bundesbank hat bei der staatlichen Beaufsichtigung der Kreditinstitute mitzuwirken, indem sie mit dem Bundesaufsichtsamt Informationen austauscht, die für die beiden Seiten jeweilig von Bedeutung sein können.

2.1. Zusammenfassung

Die Deutsche Bundesbank ist als juristische Person gestaltet, deren Organe der Zentralbankrat, das Direktorium und die Vorstände der Landeszentralbanken sind. Die Anwesenheit der letzteren spiegelt die föderative Struktur des deutschen Staates wider.

Als staatliche Zentralbank hat sie die Aufgaben der staatlichen Währungspolitik mit dem Ziel der Sicherung der Währung festzulegen und durchzusetzen. Um die Stabilität des Außenwertes der Währung zu gewährleisten, ist die Bundesbank zudem Verwalterin der deutschen Währungsreserven. Als Notenbank verfügt sie über das Notenmonopol. Ihre Aufgaben sind die Sicherung der Währung, die Kreditversorgung der Wirtschaft, wie auch die Vermittlung des Zahlungsverkehrs und die Unterstützung der Bankenaufsicht.

3. Die Unabhängigkeit der deutschen Bundesbank in der juristischen Diskussion

Seit der Zeit ihrer Entstehung genießt die Deutsche Bundesbank den Ruf der unabhängigsten Zentralbank in der heutigen Industriewelt. Obwohl die rechtlichen Grundlagen dieser Unabhängigkeit fast immer Objekt juristischer Diskussionen in Deutschland gewesen sind, scheint diese Tatsache gerade als tatsächliche Feststellung weltweit anerkannt zu sein⁴³. Auch in Deutschland hat die Bundesbank stets ein im Durchschnitt sehr

⁴² In der Form von Sichtguthaben bei der Notenbank, die jederzeit in Bargeld umgetauscht werden können.

⁴³ Näher dazu Issing, Otmar, Unabhängigkeit, S. 11 ff.

hohes politisches Rating gehabt. Wie schon erwähnt, herrscht heutzutage die Auffassung, daß je unabhängiger eine Zentralbank ist, desto niedriger in der Regel die durchschnittliche Inflationsrate⁴⁴ ist und desto geringer die Schwankungen in der Preisentwicklung eines Landes⁴⁵ sind.

Es ist daraus schon ersichtlich, daß sich der rechtliche und der wirtschaftliche Aspekt der Zentralbankproblematik kaum voneinander trennen lassen. Die Notenbank spielt eine außerordentlich wichtige Rolle in der Volkswirtschaft jedes demokratischen Staates. Ob sie richtig funktioniert oder nicht, hängt einerseits ausschließlich von ihrem rechtlichen Status ab und wirkt sich andererseits direkt auf das gesamte Wirtschaftsleben aus. Dadurch kommt der Frage der rechtlichen Stellung der Zentralbank eine enorme Bedeutung zu.

Die besondere Stellung der Deutschen Bundesbank stellt ein natürliches Ergebnis der wirtschaftlichen Erschütterungen in der neuesten Geschichte Deutschlands dar. Die bittere Erfahrung aus der völligen Zerrüttung der deutschen Währung in der Mitte der 20er Jahre und nochmals nach dem Zweiten Weltkrieg hat deutlich gezeigt, daß die gesetzlich zulässige (direkte oder indirekte) Selbstfinanzierung der Regierung durch die Notenbank nur zu katastrophalen Folgen für die gesamte Wirtschaft führen kann, was übrigens nicht nur für Deutschland, sondern auch für jedes andere Land eine Regel ist. Da aber gerade in Deutschland diese Regel in kurzer Zeit sehr deutlich und schmerzhaft veranschaulicht wurde, waren schon hier die Voraussetzungen in der Öffentlichkeit reif genug, um die Gründung einer unabhängigen "Währungs- und Notenbank"⁴⁶ zu ermöglichen.

Die Deutsche Bundesbank ist im § 2 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank⁴⁷ als "bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechtes" definiert. Diese nicht weiter präzisier-

⁴⁴ Tabellen in Solveen, Ralph, Der Einfluß, S. 188-189.

⁴⁵ Issing, Otmar, Unabhängigkeit, S. 11.

⁴⁶ Art. 88 des Grundgesetzes.

⁴⁷ Weiter hier als "Bundesbankgesetz" oder BBankG erwähnt.

juristische Formel hat den Anlaß für die zahlreichen Auslegungsversuche in der Theorie gegeben, die sich vorwiegend mit der Frage beschäftigen, ob und inwieweit die Unabhängigkeit dieses finanziellen Instituts seinen rechtlichen Grund in der Gesetzgebung findet. Auf die verschiedenen Meinungen darüber wird in dieser Arbeit eingegangen werden.

3.1. Zusammenfassung

Die Unabhängigkeit der Bundesbank war ständig Objekt politischer und juristischer Diskussionen. Dabei hat sich erwiesen, daß der rechtliche und der ökonomische Aspekt der Unabhängigkeitsproblematik miteinander eng verknüpft sind. Die Geschichte zeigt, daß eine geeignete normative Basis die nötige Voraussetzung für die richtige Funktionsfähigkeit der Zentralbank ist. Die allgemeine Formulierung im Gesetzestext gibt allerdings Anlaß zu verschiedenen Auslegungen.

4. Die rechtliche Unabhängigkeit der Bundesbank – Meinungsverschiedenheiten

Die legislativen Grundlagen des rechtlichen Status der Zentralbank sind das Grundgesetz – Art. 88, und das Gesetz über die Deutsche Bundesbank. Die beiden Gesetze verkörpern die unumstrittene, noch vor ihrer Schaffung allgemein anerkannte Idee⁴⁸, daß die Zentralbank von der exekutiven Gewalt unabhängig sein soll⁴⁹. Und sie ist es tatsächlich, wie die Praxis in den Jahren nach

⁴⁸ Vgl. Lampe, Ortrun, Die Unabhängigkeit, S. 1.

⁴⁹ Darüber äußert sich Helmut Schmidt (in Die Europäische Zentralbank/Franz, Otmar, S. 106): "In Deutschland haben wir in und nach beiden Weltkriegen schlimme Erfahrungen mit Inflationen gemacht. Als der Deutsche Bundestag im Jahre 1957 das Bundesbankgesetz verabschiedete, wurde deshalb der Bundesbank weitestgehende Autonomie in geldpolitischer Hinsicht eingeräumt; deshalb kann sie souverän über eine große Zahl von binnen- und außenwirtschaftlichen Instrumenten verfügen. Es gibt auf der Welt nur ganz wenige Staaten, deren Notenbanken eine ähnlich große, unabhängige Handlungsfreiheit

dem Zweiten Weltkrieg zweifellos bewiesen hat. Die Auseinandersetzungen in der Literatur fangen dort an, wo es sich um die Frage dreht, ob und wie diese Unabhängigkeit im Gesetz verankert worden ist, oder anders ausgedrückt, ob die gesetzliche und die tatsächliche Lage übereinstimmen. Darüber werden in der Literatur verschiedene Meinungen vertreten.

4.1. Das Grundgesetz

Art. 88, S. 1 des Grundgesetzes lautet ganz lakonisch: "Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Zentralbank".

Die meisten Versuche, die Unabhängigkeit der Bundesbank zu definieren, fangen mit Analyse dieser Norm an, und zwar auf der verfassungsrechtlichen Ebene. Es wird dabei angenommen, daß das Rechtsgebiet des materiellen Verfassungsrechtes nicht auf die Verfassung im formellen Sinn, auf die geschriebene Verfassung beschränkt ist⁵⁰. Denn neben der formellen Verfassung existieren vielerlei Rechtsnormen, die sich auf den Sachbereich der Verfassung beziehen – und auch im formellen Verfassungsrecht ihren Ansatz haben müssen –, die aber trotzdem keinen Eingang in die Verfassungsurkunde gefunden haben. In diesem Sinne ist das Notenbankrecht ein Teil des materiellen Verfassungsrechtes: es existiert ein Sachzusammenhang mit der Verfassungsmaterie⁵¹ wie

besitzen. Die binnenwirtschaftliche Preisstabilität der DM ist im internationalen Vergleich der Inflationsraten seit langen Jahrzehnten eindrucksvoll. Hieraus leitet sich das Hauptargument zugunsten der Unabhängigkeit eines zukünftig föderativen Europäischen Systems der Zentralbanken ab."

⁵⁰ So Uhlenbruck, Dirk, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit, S. 33.

⁵¹ Die im § 3 des Bundesbankgesetzes beschriebene Aufgabe der Bundesbank, die Stabilität der Währung zu sichern, ist als Geldpolitik ein Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik, die von der Regierung bestimmt wird, so daß die Tätigkeit der Bundesbank auf dem monetär-kreditären Sektor in den Aufgabenbereich der Exekutive eingreift – Uhlenbruck, Dirk, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit, S. 34.

auch "eine irgendwie geartete Verwurzelung in der formellen Verfassung"⁵².

Die Autonomie der Bundesbank ist im Art. 88 GG nicht erwähnt. Deswegen erweist sie sich nur durch Auslegung von dieser Norm ableitbar. In der Literatur wird die Frage von der grundgesetzlichen Garantie der Bundesbankautonomie sowohl positiv, als auch negativ beantwortet. Es werden dabei alle klassische Mittel der Normauslegung angewandt: philologisch-grammatikalische, logisch-systematische, historisch-genetische und teleologische Interpretation.

Die meisten Auslegungsversuche in der Fachliteratur kommen zur Schlußfolgerung, daß die Unabhängigkeit der Bundesbank im Grundgesetz – im Art. 88 – verankert ist. Dabei wird oft auf die Entstehungsgeschichte der Verfassung hingewiesen. Es scheint unbestritten zu sein, daß sich die Väter der Verfassung eine mehr oder weniger von der Exekutive unabhängige Zentralbank vorgestellt haben, obwohl sie es nicht ausdrücklich niedergelegt haben. Die Schwierigkeiten bei der Suche nach der geeigneten Formulierung des Art. 88⁵³ im September 1948 zeigen gerade die Bestrebung der Abgeordneten, die Fehler der jüngeren Vergangenheit zu vermeiden, d.h. die Voraussetzungen für eine Hyperinflation in der Zukunft Deutschlands sozusagen für immer zu erledigen⁵⁴. Es hat mehrere pro et contra Unabhängigkeitsidee gegeben, da einerseits die Wichtigkeit der Zentralbank für die Wirtschaft überhaupt und andererseits die verfassungsrechtliche Unmöglichkeit, etwa eine vierte Staatsgewalt zu schaffen, gleiches Gewicht zu haben schienen. So hat schließlich der Gesetzgeber eine "offene" Rechtsnorm⁵⁵ geschaffen und es der Praxis überlassen, die richtige Entscheidung zu treffen.

⁵² ebd.

⁵³ nach Siebelt, Johannes, Der juristische Verhaltensspielraum, S. 95 – 97

⁵⁴ vgl. dazu auch Hahn, Hugo, Währungsrecht, S. 258 ff.

⁵⁵ vgl. über die Entstehungsgeschichte und das vorrechtliche Gesamtbild des Art. 88 des Grundgesetzes Siebelt, Johannes, Der juristische Verhaltensspielraum, S. 97 – 98. Es wird dort gezeigt, daß die Ansicht, es

Der Begriff der Unabhängigkeit selbst wird in der Literatur zuerst näheren Erklärungen unterzogen. Eine allgemeine und "absolute" Autonomie vom Staat wird einstimmig als unmöglich ausgeschlossen⁵⁶. Keine Institution innerhalb des Staatsverbandes kann von der Gesetzgebung und Rechtsprechung unabhängig sein. Es handelt sich folglich um eine Autonomie der Bundesbank gegenüber der Staatsgewalt, der Staatsführung. Die Bundesbank soll von der Regierung und dem Parlament (relativ) unabhängig sein; das Verhältnis Bundesbank – Regierung steht naturgemäß und auch nach dem Bundesbankgesetz im Vordergrund.

Es werden einige Formen der Unabhängigkeit unterschieden.

Die **personelle** Unabhängigkeit besteht darin, daß die den Willen bildenden Mitglieder der Willensbildungsorgane nicht von vornherein (etwa durch die Auswahl) mit einer bestimmten Bankpolitik verbunden sein können und nicht schon durch die Auswahl der den Willen bildenden Mitglieder auf eine bestimmte Bankpolitik festgelegt sind. Durch die personelle Unabhängigkeit soll beispielsweise verhindert werden, daß unter dem Einfluß der Regierung die währungspolitische Verwaltungsspitze der Notenbank mit Personen besetzt wird, welche die Übereinstimmung mit der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Regierung von vornherein gewährleisten. Oder daß unter dem Einfluß der Länder auf die Zusammensetzung der Verwaltungsspitze regionale Währungsbelange übermäßig in den Vordergrund gestellt werden, was im Hinblick auf den Währungsausgleich zwischen dem Bund und fremden Staaten zu

liege eine verfassungskräftige Übernahme des Rechtszustandes 1948/49 vor, kaum zutreffen dürfte. Zwar würde in Herrenchiemsee auf das Währungsgesetz Bezug genommen; dies geschehe aber mit dem ausdrücklichen Hinweis auf die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers. Eine Rezeption des besatzungsrechtlichen Zustandes durch die Verfassung sei damit ausgeschlossen. Auch die Bindung der Legislative an ein Reichsbankmodell habe – zumindest bei Betrachtung der Entstehungsgeschichte des Art. 88 GG – wohl kaum in der Absicht der Väter (und Mütter) des Grundgesetzes gelegen.

⁵⁶ Lampe, Ortrun, Die Unabhängigkeit, S. 4; Uhlenbruck, Dirk, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit, S. 38-39.

unerträglichen Zuständen führen könnte. Die personelle Unabhängigkeit soll verhindern, daß die materielle Unabhängigkeit praktisch ausgehöhlt wird⁵⁷.

Die **materielle** Unabhängigkeit ist von den Schöpfern des Bundesbankgesetzes definiert wie folgt⁵⁸: "Unter Unabhängigkeit wird verstanden, daß die Bank für ihre währungspolitischen Entscheidungen nicht der parlamentarischen Kontrolle unterliegt, nicht an Weisungen der Bundesregierung gebunden ist und nicht unter Einfluß potentieller Interessen einer für die Sicherheit unserer manipulierten Währung gefährlichen Ausdehnung des Geldvolumens gerät." Es herrscht in der Literatur Übereinstimmung darüber, daß eine solche vollständige Freiheit der Bundesbank, die in voller Autonomie von der Legislative, der Exekutive und der Judikative besteht, undenkbar ist⁵⁹. Kein Teil des Staates kann sich vom anderen völlig lösen. Eine Koordinierung zwischen der Bundesbank und dem Staat scheint unbedingt erforderlich zu sein. Somit erwirbt die Frage der Unabhängigkeit nach der Meinung von Lampe⁶⁰ eine etwas andere

⁵⁷ Lampe, Ortrun, Die Unabhängigkeit, S. 18-19. Die Autorin unterscheidet Grade der Intensität der personellen Unabhängigkeit und kommt zur Schlußfolgerung, daß eine völlige personelle Unabhängigkeit nur dann gegeben sein kann, wenn das Vorschlagsrecht (bei der Ernennung der eventuellen Mitglieder der Organe) bei der Notenbank selbst liegt: "Der Extrem- und Idealfall ist die völlige Unabhängigkeit. Sie ist dort verwirklicht, wo die Organe der Notenbank ihre Mitglieder selbst bestellen wie es bei der Bank Deutscher Länder nach 1951 der Fall war. Äußerst geringe Unabhängigkeit hingegen ist vorhanden, wenn der Bank bei der Bestellung ihrer Organe ein bloßes Anhörungsrecht zusteht, während Vorschlag und Bestellung der Mitglieder staatlichen Stellen vorbehalten bleiben, so ist heute die Regelung bei der Deutschen Bundesbank. Dazwischen liegt ein weites Feld von Variationen, wie die Kompetenzen zwischen Staat und Bank verteilt sein können."

⁵⁸ Zit. nach Lampe, Ortrun, Die Unabhängigkeit, S. 19.

⁵⁹ Vgl. Uhlenbruck, Dirk, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit, S. 38.

⁶⁰Lampe, Ortrun, Die Unabhängigkeit, S. 19: "a) Unabhängigkeit von der rechtsprechenden Gewalt.

Die Frage nach der Unabhängigkeit der Notenbank von der rechtsprechenden Gewalt wird in der Literatur im allgemeinen nicht erörtert; dennoch kann und muß sie gestellt werden.

Gehen wir davon aus, daß die Notenbank durch Anwendung ihrer währungspolitischen Mittel die wirtschaftlichen Dispositionen eines privaten Unternehmers durchkreuzte und ihm dadurch Schaden zufügte. Hier hat das unterschiedliche Ausmaß der sachlichen Unabhängigkeit

der Notenbank von der Rechtsprechung der staatlichen Gerichte unterschiedliche Folgen:

1) Ist die Notenbank von der rechtsprechenden Gewalt völlig unabhängig, so steht dem Betroffenen kein Rechtsweg zur Verfügung. Man müßte in diesem Fall die Akte der Notenbank als Regierungsakte oder als solche Verwaltungsakte klassifizieren, die ausnahmsweise nicht gerichtlich nachprüfbar sind.

2) Steht dem Betroffenen eine beschränkte gerichtliche Kontrolle zur Verfügung, dann läge es nahe, die Akte der Notenbank als Rechtsnormen oder generelle Hoheitsakte anzufassen, wie es z.B. bei währungspolitischen Grundsatzanordnungen auf dem Gebiet der Geldschöpfung, der Diskont-, Kredit-, Offenmarkt-, Mindestreserven- und Einlagenpolitik vertreten worden ist.

3) Steht dem Betroffenen schließlich der volle Rechtsschutz der Gerichte zur Verfügung, dann müßte man davon ausgehen, daß die Notenbank entweder durch Verwaltungsakte oder durch private Rechtsgeschäfte etwa durch vertragliche Vereinbarungen im Verkehr mit den Geschäftsbanken in den Rechtskreis anderer eingreift.

b) Unabhängigkeit von der gesetzgebenden Gewalt

In zwei Richtungen kann die Notenbank gegenüber der gesetzgebenden Gewalt unabhängig sein: zum einen gegenüber dem Parlament als Gesetzgeber und zum anderen gegenüber dem Parlament als Kontrollorgan.

Eine völlige Unabhängigkeit gegenüber dem Parlament als Gesetzgeber kann es nicht geben. Denn der Notenbank müssen ihre Aufgaben durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes übertragen werden. Auch muß der Gesetzgeber die Organisation, den Aufgabenkreis und die währungspolitischen Befugnisse der Notenbank festlegen. Selbst eine autonome Notenbank besitzt keine so weitgehende Organisationsgewalt, daß sie insoweit eigene Regelungen treffen könnte. Andererseits sind derartige Regelungen wiederum zu differenzieren, als daß sie dem Verfassungsgeber vorbehalten bleiben könnten. Unabhängigkeit vom Gesetzgeber kann demnach nur bedeuten, daß dem Parlament nach Erlaß des Notenbankgesetzes kein Änderungsrecht mehr zusteht, daß es also beispielsweise nicht durch Änderung der Vorschriften über die währungspolitischen Befugnisse in die Währungspolitik eingreifen oder solche Gesetze beschließen darf, welche die Währungspolitik der Bank beeinflussen.

Unabhängigkeit gegenüber dem Parlament als Kontrollorgan bedeutet, daß das Parlament kein Mißtrauensvotum ähnliches Recht hat, die für die Währungspolitik verantwortlichen Personen der Bank abzurufen und dadurch die Währungspolitik zu beeinflussen.

c) Unabhängigkeit von der Exekutive

Wichtiger als die bisher behandelte Unabhängigkeit von Rechtsprechung und Gesetzgebung ist die Unabhängigkeit der Notenbank von der Verwaltung, speziell von der Regierung.

Diese Unabhängigkeit wäre absolut, wenn die Notenbank berechtigt wäre, ihre Währungspolitik ohne Rücksicht auf die allgemeine Wirtschaftspolitik der Regierung zu betreiben, wenn sie ferner an keinerlei Weisungen der Regierung oder des Bundeskanzlers gebunden und der Regierung gegenüber auch nicht auskunfts- und mitteilungs-pflichtig wäre, sowie wenn schließlich der Regierung auf keinem der Notenbank zur Regelung vorbehaltenen Gebiet ein

Dimension: es handelt sich viel mehr um die Intensität von Freiheit und staatlichem Einfluß. Somit schließt der Begriff der Autonomie der Bundesbank eine völlige Unabhängigkeit nur von einigen der drei Staatsgewalten nicht aus – und zwar nur von der Exekutive; denn die Koordinierung könnte durch eine der verbleibenden Staatsgewalten erfolgen.

Bei der Auslegung des Art. 88 GG stellt man fest, daß es von Bedeutung ist, ob die Bundesbankautonomie direkt von diesem Text abgeleitet wird, oder ob sie nur im § 12 Bundesbankgesetz einzusehen ist. Folgt die Unabhängigkeitsgarantie nämlich unmittelbar aus der formellen Verfassung, dann soll sie auch den besonderen Schutz und die erhöhte Beständigkeit des formellen Verfassungsrechtes genießen. Der Bestand dieses Rechtes wird durch das Erfordernis des Art. 79 Abs. 2 GG von qualifizierten Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat bei Verfassungsänderungen vor der Willkür zufälliger Parlamentsmehrheiten geschützt. Aus diesem Blickpunkt kommt der Lösung dieses Problems eine weitreichende praktische Bedeutung zu. Sie wird dann aktuell, wenn es zu einem unüberbrückbaren Konflikt zwischen Bundesbank und Bundesregierung kommt, der im Bundesbankgesetz nicht geregelt ist. Wenn dann als ultima ratio der Gesetzgeber als Schiedsrichter zu Hilfe gerufen wird und sich zu einer Neuregelung des Verhältnisses zwischen Notenbank und Regierung

Zustimmungs- oder sonstiges Mitwirkungsrecht zustände. Eine solche absolute Unabhängigkeit wäre im Staatsganzen nicht zu verwirklichen, da allgemeine Wirtschaftspolitik, Finanzpolitik und Währungspolitik isoliert nicht betrieben werden können. Deshalb ist es sinnvoll, von Unabhängigkeit auch dann noch zu sprechen, wenn lediglich das Weisungsrecht der Regierung gegenüber der Notenbank fehlt, jedoch die Notenbank verpflichtet ist, ihre Währungspolitik mit der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Regierung zu koordinieren. Alsdann zeigt sich die Unabhängigkeit der Notenbank darin, daß sie im Einzelfall unbeeinflußt und das heißt gegebenenfalls auch gegen die Regierung entscheiden kann, sofern sie sich nur in der generellen Ausrichtung ihrer Entscheidungen an das von der Regierung aufgestellte Leitbild hält. Was für das Verhältnis Notenbank – Regierung gilt, läßt sich entsprechend auch für das Verhältnis Notenbank – Bundesrat und damit Notenbank – Landesregierungen sagen. Auch hier bedeutet

gezwungen sehen sollte, wird es entscheidend sein, welches Gewicht der Grundsatz der Notenbankautonomie im Verfassungsrecht besitzt.

Wenn die Verbindung des Zentralbankrechtes mit dem Verfassungsrecht analysiert wird, finden einzelne Verfasser eine zweifache Verknüpfung dieser Rechtsmaterie mit der Verfassung: nach § 3 BBankG hat die Bundesbank die Aufgabe, mit den ihr zur Verfügung stehenden währungspolitischen Mitteln die Stabilität der Währung anzustreben. Die dadurch bestimmte Währungs- und Konjunkturpolitik der Notenbank ist aber ein Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik, die von der Regierung bestimmt wird, so daß die Tätigkeit der Deutschen Bundesbank auf dem monetär-kreditären Sektor in den Aufgabenbereich der Exekutive eingreift. Diese Beschränkung der Exekutivbefugnisse der Regierung auf dem währungspolitischen Gebiet gehört zu den Organisationsnormen des Staates und ist sachlich Gegenstand des Verfassungsrechtes⁶¹. Die Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich des Bundesbankgesetzes haben bewiesen, daß die Stellung der Notenbank durch ihre starke währungspolitische Macht zu einer zentralen Frage der staatlichen und verfassungsmäßigen Ordnung geworden ist.

Der zweite Berührungspunkt des Notenbankrechtes mit dem Verfassungsrecht liegt in der Aufgabe der Bundesbank, den Wert der Währung stabil zu erhalten, einer Aufgabe, deren Wurzeln unmittelbar in das Verfassungsrecht hinein reichen. Denn "sie ist nichts weiter als ein Ausfluß der in Art. 20 Abs. 1 und 3 GG niedergelegten Grundsätze der Sozialstaatlichkeit und der Rechtsstaatlichkeit"⁶².

Auf die Aufgaben der Bundesbank als Ausgangspunkt der Überlegungen, inwieweit die Regelung der Bundesbank verfassungsrechtlich gestaltet ist, geht Lampe⁶³ ein, indem sie einen interessanten Blickpunkt vorschlägt. Danach hat der Gesetzgeber der

Unabhängigkeit in erster Linie Weisungsfreiheit. Die Frage der Koordinierung tritt von vornherein weniger in Erscheinung."

⁶¹ Uhlenbruck, Dirk, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit, S. 34

⁶² ebd., S. 35

Bundesbank zwei Aufgaben gestellt: Währungssicherung und Absicherung des Zahlungsverkehrs. Diese Aufgaben sind aber recht allgemein. Eine genaue Aufzählung einzelner Aufgaben der Notenbank läßt sich jedoch nicht geben und findet sich auch in keinem der geltenden Notenbankgesetze. Weder wäre es der Bundesbank möglich, alle Aufgaben, die ihr theoretisch gestellt sind, gleichzeitig und mit jeweils gleichem Erfolg zu erfüllen, noch wären diese Aufgaben überhaupt durch allein monetär-kreditäre Maßnahmen – und nur sie stehen der Bundesbank zur Verfügung – zu verwirklichen. Der Gesetzgeber verlangte daher etwas Unmögliches von der Bundesbank, wenn er ihr die Erfüllung bestimmter einzelner Aufgaben auferlegte. Die Endaufgaben, insbesondere die Sicherung der Währung, sind nur durch einen optimalen Kompromiß zwischen den einzelnen Aufgaben zu erfüllen⁶⁴.

Immerhin lassen sich nach dieser Auffassung als Einzelaufgaben herausheben: die Sorge für das stetige Wachstum der Volkswirtschaft, die Sorge für Vollbeschäftigung, für Konvertibilität der Währung, für Stabilität der Kaufkraft im Inland und für Stabilität der Auslandskurse, für den Ausgleich der Zahlungsbilanz und für die freie Entwicklung der Löhne und Preise.

Die genannten Aufgaben der Deutschen Bundesbank sind nach Lampe derart vielfältig und komplex, daß es eines besonders fachkundigen und deshalb besonders geschulten Personals bedarf, um sie optimal zu erfüllen. Zwar hätte der Gesetzgeber auch eine Sonderbehörde des Bundes mit einem besonders fachkundigen Mitarbeiterstab schaffen können. Offenbar sah er jedoch, als er die währungspolitische Tätigkeit durch eine rechtlich selbständige Anstalt ausüben ließ, eine Gefahr für die Erfüllung der währungspolitischen Aufgaben, die ihm ihre Ausgliederung aus der Bundesverwaltung als ratsam erscheinen ließ. Allzu leicht können dort nämlich allgemeine

⁶³ Lampe, Ortrun, Die Unabhängigkeit, S. 71 – 73

⁶⁴ vgl. dazu Issing, Otmar, Einführung, S. 143 ff.

wirtschaftspolitische Überlegungen die Bedeutung der Währungssicherung in den Hintergrund drängen und zu Maßnahmen verleiten, die den auch bei einer manipulierten Währung vorhandenen Automatismus in Bewegung setzen, welcher die Währung in eine Inflation oder eine Deflation hinein steuert. Um die Gesetzmäßigkeit von Währungs- und allgemeiner Wirtschaftspolitik objektiv auszubalancieren, erschien es dem Gesetzgeber als unerlässlich, eine Behörde zu schaffen, deren einzige Aufgabe es ist, das Währungsgeschehen zu beobachten und vor Fehlentwicklungen zu bewahren.

Der Gesetzgeber hat diese Aussonderung nicht dadurch vorgenommen, daß er eine oberste Bundesbehörde schuf. Denn dann hätte die Erfüllung der währungspolitischen Aufgaben immer noch mittelbar der Regierung unterstanden. Und für die Regierung als politisches Gremium wäre die Versuchung zu groß, eine wählerfreundliche Konjunkturpolitik zu betreiben, ungeachtet der Gefahren, die dadurch für die Währung entstehen können. Da aber der sichere Bestand der Währung ein derart wichtiger Posten in der gesamten Wirtschaft ist, darf er nicht aufs Spiel gesetzt werden. Das Gewicht der Währung für das gesamte Wirtschaftssystem rechtfertigt ohne weiteres eine selbständige Verwaltung, d.h. eine rechtliche Aussonderung aus der allgemeinen Wirtschaftsverwaltung.

Somit kann gesagt werden, daß die währungspolitischen Aufgaben die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt⁶⁵ mit eigener Rechtspersönlichkeit rechtfertigen. Der Gesetzgeber hat daher nach Lampe⁶⁶ sein Ermessen nicht mißbraucht, als er sich nicht für eine Bundesoberbehörde, sondern für eine juristische Person entschied.

Bei der Diskussion über die Bedeutung dieses Textes gehen manche Autoren davon aus, daß die Begriffe "Währungsbank" und

⁶⁵ so Lampe; über die Natur der Bank vgl. unten, Kapitel D

⁶⁶ auch hier vertretene Meinung

"Notenbank" im Art. 88 GG in keinem Gesetz (im weiteren Sinne) verwendet oder irgendwie näher bestimmt worden sind⁶⁷. Demzufolge wird angenommen, daß, wenn man damit rechnen soll, daß das Grundgesetz unter der zu errichtenden Währungs- und Notenbank lediglich eine Bank der Banken versteht, (d.h. die einzige Reservebank und letzte Refinanzierungsquelle der Kreditinstitute, welche die Aufgabe hat, den Geldumlauf und die Kreditversorgung der Kreditwirtschaft zu regeln), dann hätte es nahegelegen, daß der Verfassungsgesetzgeber die Bank entsprechend den bereits in den Ländern bestehenden Landeszentralbanken als Zentralbank oder auch als Zentralnotenbank bezeichnet hätte. Die Abweichung des Verfassungstextes von der bisher üblichen Terminologie kann deshalb nicht bedeutungslos sein. In der Formulierung "Währungsbank" kommt vielmehr eine Beziehung der Bank zur Währung zum Ausdruck, die über ihre technischen Funktionen als Reserve- und Refinanzierungsbank ausgeht. Diese Schlußfolgerung läßt sich auch historisch beweisen. Bereits seit der Beendigung des Goldstandards⁶⁸ in Deutschland gilt für die Notenbankpolitik der ungeschriebene Grundsatz, daß ihr oberstes Ziel die Stabilerhaltung des Geldwertes sein muß. Diese Aufgabe der Währungssicherung und die Mitverantwortung für den Wert der Währung hat sich im Laufe der Jahrzehnte eng mit dem Begriff der Zentralbank verknüpft.

Der Begriff "Währungsbank" sollte den sprachlichen Ausdruck dessen stellen, daß sie eine Bank für die Währung, d.h. für die Sicherung der Währung mitverantwortlich ist. Die Tatsache, daß der Gesetzgeber gerade diese Formulierung gewählt hat, kann nur so verstanden werden, daß das Grundgesetz die traditionelle Verpflichtung der Zentralbank zur Sicherung des Geldwertes auch als vornehmste Aufgabe der Deutschen Bundesbank betrachtet. Die Hinzufügung des Begriffes "Notenbank" kommt als Bestätigung dieser

⁶⁷ So Uhlenbruck, Dirk, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit, S. 39 - 40

Interpretation zu. Die Gegenüberstellung der beiden Begriffe muß als eine besondere Hervorhebung der währungspolitischen Verpflichtung der Bundesbank neben ihren allgemeinen Notenbankaufgaben angesehen werden. Fraglich ist aber, ob die Verwendung des Begriffes "Währungsbank" in Art. 88 GG und die darin enthaltene währungspolitische Verpflichtung überhaupt sinnvoll ist, wenn die Bundesbank nicht weitgehend von politischen Einflüssen unabhängig ist; oder ob das Grundgesetz der Bundesbank die Aufgabe der Währungssicherung zuweisen kann, ohne ihr stillschweigend eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber der Bundesregierung zu garantieren. Wenn also außer Zweifel steht, daß die Verwendung des Wortes "Währungsbank" im GG eine währungspolitische Verantwortlichkeit der Bundesbank enthält, ist es eine logische Konsequenz, daß eine Subordination der Notenbank verfassungsrechtlich unzulässig wäre. Im Interesse der Stabilität des Geldwertes hat der Gesetzgeber auf dem Gebiet der Währungspolitik eine Institution geschaffen, die (nämlich als politisch unabhängig und verantwortlich) vor unpopulären Maßnahmen nicht zurückschrecken darf.

Es ist andererseits selbstverständlich, daß die der Bundesbank auf diese Weise eingeräumte Autonomie ihre gewissen Grenzen hat, was die Banktätigkeit betrifft, die sich außerhalb der "klassischen" Zentralbankfunktionen entwickelt. Die somit definierte funktionelle Unabhängigkeit kann nur gewährleistet sein, wenn sie mit einer personellen Unabhängigkeit verbunden ist. Eine vermögensrechtliche Unabhängigkeit ist nach Art. 88 GG nicht erforderlich. Denn nach den modernen Erkenntnissen über die Bedeutung des Grundkapitals ist die Frage, wem die Anteile an der Bank zustehen, für die Handlungsfreiheit der Zentralbank bedeutungslos⁶⁹.

⁶⁸ Issing, Otmar, Einführung, S. 16 ff.

⁶⁹ Uhlenbruck, Dirk, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit, S. 39 - 40

Für die verfassungsrechtlich garantierte Bundesbankautonomie äußert sich auch Samm⁷⁰ in seiner Studie über die verfassungsrechtliche Stellung der Deutschen Bundesbank. Obwohl er überwiegend von einer "Sonderstellung" der Bundesbank spricht, kann zweifellos dem Text entnommen werden, daß damit gerade die Autonomie der Notenbank gemeint wird. Bei der Analyse der beiden Begriffe "Notenbank" und "Währungsbank" kommt es auch hier zur Schlußfolgerung, daß sie sich nicht als Pleonasmus darstellen, und daß insbesondere das Wort "Währungsbank" eine weitere Bedeutung als Notenmonopol zeigt. "Über den Wortlaut des Art. 88 GG ist anzunehmen, daß die Bank die alleinige und ausschließliche Befugnis zur Notenausgabe haben soll. Die Notenbank wird dabei zugleich in den Rang einer "Währungsbank" erhoben"⁷¹. Weiter meint Samm, daß bei unbefangener Betrachtung eine Zentralbank die Bezeichnung Währungsbank nur dann verdient, wenn sie durch eigene Maßnahmen den monetären Bereich zu steuern vermag; das heißt aber, ihr die alleinige und eigenverantwortliche Führung der Währungspolitik obliegt. Wäre die Bank in ihren Entscheidungen von den Weisungen der Regierung abhängig, so würde in Wirklichkeit die Regierung die Währungspolitik betreiben; von einer Währungsbank könnte dann nicht die Rede sein. Diese Deutung des objektiven Wortsinnes erfährt weder durch den Ausdruck "Der Bund", noch durch den Satzbestandteil "als Bundesbank" eine Einschränkung. Nichts spricht jedenfalls nach dem objektiven Wortlaut dafür, daß "als Bundesbank" nur eine Zentralbank anzusehen ist, die der Aufsicht und Leitung der Bundesregierung untersteht. "Art. 88 GG trifft nach dieser Analyse eine wesentliche Entscheidung: Das Grundgesetz überträgt die währungspolitische Verantwortung, den Bereich der Währungshoheit, auf eine unabhängige Zentralbank"⁷².

⁷⁰ Samm, Carl-Theodor, Die Stellung, S. 179 ff.

⁷¹ ebd.

⁷² Samm, Carl-Theodor, Die Stellung, S. 18.

Auch bei Coburger⁷³ werden die Grundbegriffe „Währungsbank“ und „Notenbank“ einer ausführlichen Untersuchung unterworfen. Die Verwendung des Wortbestandteils „Bank“ deutet angesichts des in Deutschland gewachsenen Universalbanksystems zunächst darauf hin, daß die Bundesbank als Bank im herkömmlichen Sinne zu errichten ist. Während sich aus diesem Begriff ein Rückschluß auf die von der Bundesbank zu erfüllenden Aufgaben nicht ergibt, erscheint dem Verfasser demgegenüber der Terminus der Währungsbank ergiebiger. Diese Wortwahl der Verfassungsgeber deutet darauf hin, daß die Aufgaben der Bundesbank mit dem staatlichen Währungs- oder Geldsystem zusammenhängen. Gemeint sein kann damit einmal die Funktion der Bundesbank als sogenannte „Bank der Banken“. Mit dieser Bezeichnung wird gemeinhin die Funktion einer Zentralbank als letzte Liquiditätsquelle der Geschäftsbanken umschrieben, mit anderen Worten, die Bundesbank soll die Refinanzierung der Geschäftsbanken gewährleisten und so mittelbar die Versorgung des gesamten Wirtschaftssystems mit Geld sichern. Zum anderen umfaßt der Begriff der Währungsbank eine enge funktionale Beziehung zur Währungssteuerung im Sinne einer Versorgung der Volkswirtschaft mit Geldmitteln unter der besonderen Zielvorgabe der Währungssicherung⁷⁴. Durch den Notenbankbegriff wird der Bundesbank das Notenausgabemonopol zugewiesen. Allein durch eine derartige Zuweisung ist sichergestellt, daß die Bundesbank ihre Aufgabe als Währungsbank auch tatsächlich erfüllen kann, denn nur durch die verfassungsrechtliche Verankerung des Notenausgabemonopols wird gewährleistet, daß die Politik der Bundesbank zur Währungssicherung nicht durch die unkontrollierte

⁷³ Coburger, Dieter, Die währungspolitischen Befugnisse, S. 26 ff.

⁷⁴ Etwas unterschiedlicher Meinung über diese Aufgabe der Bundesbank ist Sarm, Carl-Theodor, Die Stellung, S. 58 ff.: „Die Stabilität der Währung hängt nicht allein von der Währungspolitik ab. Auch die 'allgemeine Wirtschaftspolitik', die sich aus der Finanz-, Sozial-, Steuer-, Außenhandels-, Lohn-, Preis- und Subventionspolitik zusammensetzt, ist ein kausaler Faktor für das Problem der Währungssicherung.“

Notenausgabe einer anderen Stelle unterlaufen werden kann. Somit stellt diese Formulierung eine vor dem historischen Hintergrund zu betrachtende Ergänzung zum Begriff Währungsbank dar. Die Pflicht der Bundesbank, eine im Rahmen der Währungssicherung angemessene Notenausgabe zu unterhalten, um eine ausreichende Versorgung der Wirtschaft mit Zahlungsmitteln sicherzustellen, erscheint als notwendiges Korrelat zu diesem Monopol, das ein verfassungsrechtliches Gleichgewicht in der Stellung der Bundesbank bringt.

Als endgültiges Ergebnis ist bei Coburger die heute herrschende⁷⁵ Meinung vertreten, daß die Unabhängigkeit der Bundesbank aufgrund der Regelung des Art. 88 GG zwar verfassungsrechtlich zulässig, jedoch nicht zwingend vorgeschrieben ist. Dieses Ergebnis scheint nicht nur ein Kompromiß zwischen den darüber streitenden Parteien zu sein, sondern sich in der Tat durch gewichtige Argumente unterstützen zu lassen und sich gleichzeitig als wirtschaftsrechtliche Regel mit der ökonomischen Realität in effektivem Einklang zu befinden. Verfassungsrechtlich betrachtet, hat sich der Gesetzgeber, dem Wortlaut des Art. 88 GG nach, für keine der beiden Möglichkeiten – weisungsunabhängige oder weisungsgebundene Zentralbank – explizit entschieden. Zum einen, wie oben gezeigt, eröffnet der Begriff der "Währungs- und Notenbank" die Möglichkeit einer entsprechenden exegetischen Ausgestaltung, ohne daß aber, zum anderen, genügend Anhaltspunkte für die Annahme einer verfassungsrechtlich zwingenden Garantie vorliegen. Einerseits spricht bereits das Fehlen einer entsprechenden ausdrücklichen Regelung in der Verfassung gegen eine derartige Annahme, zumal in Anbetracht des Währungszusammenbruchs in Deutschland und der zugrundeliegenden Umstände eine ausdrückliche Verankerung der Unabhängigkeit nahegelegen hätte,

⁷⁵ Ausführlich dazu Coburger, Dieter, Die währungspolitischen Befugnisse, S. 32, Fn. 81.

sofern sie tatsächlich beabsichtigt gewesen wäre. Andererseits spricht, neben der historischen⁷⁶ Ausgangsbasis, auch der Vergleich mit den Zentralbanken anderer Länder⁷⁷ gegen die These, daß der Begriff der Währungsbank notwendigerweise eine unabhängige Zentralbank erfordere. Insoweit sieht man im Art. 88 GG eine Norm, die eine Institution sui generis einführt, indem sie als spezielle Norm gegenüber dem Art. 20 Abs. 1 GG eine Durchbrechung des in Art. 65, 67, 68 GG vorgesehenen Prinzips der parlamentarischen Demokratie bildet. "Die Delegation einer öffentlichen Aufgabe von erheblichem politischen Gewicht auf eine Instanz, die unmittelbarer staatlicher Einflußnahme entzogen ist, rechtfertigt sich hier ausnahmsweise aus der Spezialregelung des Art. 88 GG"⁷⁸.

Eine Meinung, die der Ansicht entgegengesetzt ist, die Bundesbankautonomie sei von der Verfassung garantiert, ist bei v. Bonin⁷⁹ dargestellt. Seiner Konzeption nach ist eine Wortlautauslegung des Art. 88 GG, die zum Ergebnis Garantie für die Bundesbankunabhängigkeit führt, unzulässig. Mit der von anderen Autoren⁸⁰ im Begriff "Währungsbank" eingesehenen Idee, der Begriff impliziere notwendig die alleinige und eigenverantwortliche Führung der Währungspolitik durch die Zentralbank oder mit der Auffassung, daß eine Bank, die in ihren Entscheidungen von den Weisungen der Regierung abhängig wäre, man ernstlich nicht als Währungsbank bezeichnen⁸¹ könnte, stimmt er nicht überein.

Das Wort "Währungsbank" ist doch nicht so eindeutig – so v. Bonin, daß man ihm ohne weiteres im Wege reiner Wortauslegung die

⁷⁶ Über die Geschichte des Zentralbankwesens in Deutschland siehe ausführlich Siebelt, Johannes, Der juristische Verhaltensspielraum, S. 21-95.

⁷⁷ Vgl. z.B. Solveen, Ralph, Zentralbankpolitik, S. 9-15; v. Bonin, Konrad, Zentralbanken zwischen funktioneller Unabhängigkeit und politischer Autonomie (wo die Bank von Großbritannien, die Bank von Frankreich und die Deutsche Bundesbank verglichen worden sind).

⁷⁸ Coburger, Dieter, Die währungspolitischen Befugnisse, S. 34.

⁷⁹ v. Bonin, Konrad, Zentralbanken, S. 162 ff.

⁸⁰ wie Samm und Uhlenbruck

⁸¹ So Samm, Carl-Theodor, Die Stellung, S. 180.

Unabhängigkeit der Bundesbank entnehmen könnte. Damit ist nicht mehr als eine Umschreibung des Aufgabenbereiches der Zentralbank gemeint. Im Gegensatz zur in Art. 97 Abs. 1 GG genannten Unabhängigkeit der Richter und der in Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG niedergelegten Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofes sagt Art. 88 GG nichts von einer unabhängigen Stellung der Währungsbank. Ihre Aufgabe kann auch von einer Institution erfüllt werden, die von Weisungen der Regierung abhängig ist, wie die deutsche Notenbankgeschichte und ausländische Beispiele zeigen.

Auch bei der Auslegung des Art. 88 GG nach seinem Sinn und Zweck, von wo aus eigentlich die triftigsten Argumente der Anhänger der verfassungsrechtlichen Bundesbankautonomie entstehen, meint v. Bonin, es mangle an ausreichend überzeugenden Beweisen. Die Auffassungen, daß allein eine von der Regierung unabhängige Bundesbank in der Lage sei, die Stabilität der Währung zu gewährleisten⁸² oder daß aus der verfassungsmäßigen Funktion der Bundesbank ihre Unabhängigkeit folgt⁸³ oder daß die Sicherung der Währung für die gesamten materiellen Lebensbedingungen von so hervorragender Bedeutung sei, daß sie durch ein Organ gewährleistet werden müsse, welches gegenüber Parlament, Regierung und den sogenannten pressure groups unabhängig sei, bestreitet er mit Hilfe der folgenden Abwägungen. Eine Zentralbank kann nicht gleichzeitig von der Regierung und den Interessenverbänden unabhängig sein. Die Forderung nach Unabhängigkeit der Bank von den Interessengruppen spricht gerade für ihren Einbau in die Staatsverwaltung, während ein autonomer Status der Bank gegenüber der Regierung diese dem verstärkten Druck der Interessenverbände aussetzt. Die Abhängigkeit der Bank von Regierung und von Interessenverbänden liegt also in gegensätzlicher Richtung, und es ist eine politische Entscheidung, ob ihre Resistenz gegen den Druck aus der einen oder aus der anderen

⁸² wie z.B. Coburger, Dieter, Die währungspolitischen Befugnisse, S. 34

⁸³ wie Uhlenbruck

Richtung verstärkt werden soll. Aus der teleologischen Interpretation des Art. 88 GG ergibt sich jedoch diese Entscheidung nicht. Außerdem zeigt die Argumentation der Befürworter der Bundesbankautonomie ein "Mißtrauen gegen die vom Grundgesetz vorgesehenen Entscheidungsgremien Parlament und Regierung"⁸⁴.

Die neueren Forschungen über die Unabhängigkeit der Bundesbank im rechtlichen Aspekt neigen immer ausgesprochener zur These, daß das Grundgesetz keine Garantie der Zentralbankautonomie enthält, aber auch kein Verbot hiergegen auspricht. Eine eindeutige Ablehnung der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit ist bei Hahn⁸⁵ ausführlich begründet. So wie er das Problem betrachtet, enthält der Begriff der Währungs- und Notenbank für sich allein keine Unabhängigkeitsgarantie; vielmehr umschreibt er lediglich den Aufgabenbereich der Zentralbank, der prinzipiell auch in Weisungsabhängigkeit von der Regierung erfüllt werden kann, wie die deutsche Notenbankgeschichte und die Verhältnisse in anderen Staaten mit parlamentarischer Demokratie belegen⁸⁶. Ebenso läßt sich die Autonomie nicht mittels systematischer Interpretation begründen, etwa mit der Überlegung, daß die Materie in einer gesonderten Norm geregelt sei⁸⁷. Es ist – so Hahn – eine bloße Behauptung, daß die Unabhängigkeit der Bundesbank wesenseigen sei oder sich notwendig aus ihrer Funktion als Währungsbank ergebe. Auch hier sind als Vergleichsbeispiel die Art. 97 Abs. 1 und Art. 114 Abs. 2 GG zitiert im Sinne, daß immer wenn der Gesetzgeber beabsichtigt hat, einer Institution oder einem Organ Unabhängigkeit einzuräumen, hat er es explizit zum Ausdruck gebracht.

⁸⁴ v. Bonin, Konrad, Zentralbanken, S. 164.

⁸⁵ Hahn, Hugo, Währungsrecht, § 18, RdNr. 18 ff.

⁸⁶ Vgl. ähnlich v. Bonin, Konrad, Zentralbanken, S. 162.

⁸⁷ wie Samm, Carl-Theodor, Die Stellung, S. 180.

Gegen die Bundesbankautonomie können auch andere verfassungsrechtliche Bedenken vorgebracht werden. Hahn⁸⁸ zitiert schon von den meisten seiner Vorgängern angewandtes Prinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit, dem nach dürfe es in einer parlamentarischen Demokratie keine Nebenregierungen dergestalt geben, daß bestimmte Stellen der Exekutive nicht der Regierung unterstellt seien mit der Folge, daß diese für das Handeln solcher Institutionen der Volksvertretung gegenüber keine Verantwortung trage⁸⁹. Allerdings erscheint der Grundsatz der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung nicht derart zwingend, daß keine Ausnahmen in Form eines ministerialfreien Raumes statthaft wären. Somit kann auch die Bundesbank eine solche autonome Stellung haben, ohne daß verfassungsrechtliche Prinzipien beeinträchtigt werden. Die Kontrolle der Verwaltung kann direkt durch das Parlament, ohne Einschaltung einer Ministerialinstanz, erfolgen und der Bundesgesetzgeber kann im Rahmen seiner Kompetenz nach Art. 73 Nr. 4 GG eine weitgehende Einflußnahme auf die Tätigkeit der Zentralbank vorsehen. Insbesondere kann die Legislative, die der Bundesbank ein Rechtssetzungsrecht⁹⁰ unmittelbar übertragen hat, deren Maßnahmen jederzeit korrigieren und darüber hinaus die Normsetzungsermächtigung einschränken. Diese Beschränkungen sollen einen Verstoß gegen die Grundsätze der Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 2 GG ausschließen.

Die Wortlautauslegung spielt auch bei Hahn eine wesentliche Rolle in der Klärung der Funktionen der Bundesbank. Da sie als "Bank" bezeichnet wird, stellt sich die Frage, ob diese Definition etwa

⁸⁸ Hahn, Hugo, Währungsrecht, RdNr. 21.

⁸⁹ Das sogenannte Verbot ministerialfreier Räume, das als Lehre seinen Ursprung im 19. Jahrhundert hat und nach 1949 in der verfassungsrechtlichen Literatur neu entwickelt und diskutiert worden ist – v. Bonin, Konrad, Zentralbanken, S. 166 – 167.

⁹⁰ Zur Problematik der Rechtsnatur der Akten der Bundesbank siehe Uhlenbruck, Dirk, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit, S. 137 ff.; Samm, Carl-Theodor, Die Stellung, S. 194 ff.; Coburger, Dieter, Die währungspolitischen Befugnisse, S. 78 ff.

§ 1 Abs. 1 Satz 2 KWG berührt. Die Verneinung dieser Frage wird in der Tatsache eingesehen, daß Art. 88 GG und § 1 Abs. 1 Satz 2 KWG unterschiedliche Ziele anstreben. Will die erste Vorschrift eine funktionstüchtige Zentralbank schaffen, so geht es bei der zweiten Bestimmung um eine möglichst genaue und umfassende Umschreibung der von Banken betriebenen Geschäfte, die der Kontrolle durch die Kreditwesenaufsicht unterliegen sollen. Dieser Gesichtspunkt führt zum Ergebnis, daß der Bundesbank nur diejenigen Geschäfte erlaubt sein müssen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgabe vor allem als Währungsbank benötigt.

Daß die Bundesbank als "Bank" und nicht etwa als "Währungsbehörde" gezeichnet wird, führt die Überlegungen über den Wortlaut des Grundgesetzes auch in eine andere Richtung. Grundsätzlich werden die Banken in einem marktwirtschaftlichen System, wie dieses in Deutschland der Fall ist, als Marktteilnehmer tätig. Soll also das Noteninstitut als "Bank" funktionsfähig sein, so hat es auch unter Eingliederung in das allgemeine Banksystem am und im Markt zu handeln⁹¹. Dies schließt zwar nicht von vornherein aus, daß es als staatliches Organ auch mit öffentlich-rechtlichen Befugnissen ausgestattet wird. Aber es bleibt auf marktkonformes Verhalten festgelegt. Hieraus ergeben sich Konsequenzen sowohl für den Gesetzgeber, wie auch für die Bank selbst: Die Legislative hat das Noteninstitut mit einem Instrumentarium auszustatten, das ihr die Erfüllung der zugewiesenen Aufgabe als Währungsbank mit den Mitteln der Marktbeeinflussung ermöglicht. Ihre Organisation hat solcher Orientierung dadurch Rechnung zu tragen, daß sie der Bank das Absehen von hoheitlicher, also einseitig bestimmender Vorgehensweise gestattet. Das Noteninstitut hat seine Befugnisse so einzusetzen, "daß es auf seine **administrativen Lenkungsmittel** erst als **ultima ratio** zurückgreift. Zunächst wird von ihr der Einsatz

⁹¹ Vgl. Betge, Bankbetriebslehre, S. 49 ff.

marktmäßiger Mittel in der Zusammenarbeit mit den anderen (Geschäfts-)Banken verlangt"⁹².

Auch hier erweist sich der Begriff "Währungsbank" als ausschlaggebender Mittelpunkt in der Suche nach den verfassungsrechtlichen Erfordernissen für die Gestaltung der Zentralbank gemäß Art. 88 GG. Unter "Währung" wird die abstrakte oder ideelle Einheit eines Geldsystems verstanden, zugleich jedoch das gesamte Geldwesen eines Landes, seine Geldordnung oder Verfassung. Als Währungsbank erscheint demnach eine Bank, der im monetär-kreditären Bereich eine währungspolitische Aufgabe obliegt, ohne daß damit schon die Art und Weise ihrer Erledigung, insbesondere im Verhältnis von Regierung und Notenbank feststünde.

Hahn geht weiter auf die Argumente ein, die Bundesbank sei ein Verfassungsorgan und das Rechtsstaatsprinzip habe eine besondere verfassungsrechtliche Bedeutung. Die Überzeugungskraft des ersten Arguments leiten die Anhänger der These daraus her, daß das Bundesverfassungsgericht sich in einer Denkschrift über seinen eigenen Status als Verfassungsorgan bezeichnete und daraus folgerte, es dürfe eben deswegen weder einem anderen Bundesorgan noch einer Bundesbehörde unterstellt sein. In der Tat gebietet Art. 88 GG die Errichtung der Bundesbank, wenn auch die Regelung von Aufgaben und Organisation des Noteninstituts in erster Linie dem (einfachen) Gesetzgeber obliegen. Den Ausschlag für die Ablehnung des Vergleichs mit dem Bundesverfassungsgericht gibt jedoch die Tatsache, daß dessen Statusbericht in Anspruch nehmen konnte, an der Gründung staatlicher Einheiten mitzuwirken und dadurch an der politischen Gesamtgestaltung teilzuhaben, während der gesetzliche Auftrag der Bundesbank sie im voraus gemäß dem Ziel der Währungssicherung verpflichtet, dem sie, wie die Korrelation der §§ 3 und 12 BBankG zeigt, alle anderen Gesichtspunkte unterzuordnen hat. Ebenso wenig vermag die zweite Begründungsgruppe zu

⁹² Hahn, Hugo, Währungsrecht, ebd., Rd.Nr. 26.

überzeugen, die davon ausgeht, der Gedanke sei schwer faßbar, daß einer Institution wie der Bundesbank zwar entscheidende politische Funktionen zustünden, die Institution selber aber infolge ihrer Unabhängigkeit unmittelbarem demokratischem Zugriff entzogen bleibe. Der Verfassungsgeber habe jedoch verschiedene nur schwer miteinander vereinbare Grundentscheidungen getroffen, zu denen auch das Spannungsverhältnis Demokratie – Rechtsstaat gehöre und im das Rechtsstaatsprinzip als der primäre Wert erscheine. Da zu seinen zentralen Anliegen die Einschränkung der politischen Macht gehöre, erlaube der Grundsatz nicht nur die Weisungsfreiheit der Bundesbank als Gegenspieler und Gegengewicht, sondern fordere sie in einer verfassungsrechtlichen Gesamtschau mit Art. 88 GG sogar. Dem steht, abgesehen von Zweifeln am angeblichen Vorrang des Rechtsstaatsprinzips, entgegen, daß zumindest das Bundesbankgesetz das Noteninstitut nicht als "Gegenspieler" der Regierung betrachtet; § 12 S. 1 BBankG verpflichtet die Bank ausdrücklich, „die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung“ zu unterstützen, soweit das mit ihrer Aufgabe vereinbar bleibt. Im übrigen dürfte sie mit einer derartigen Rolle trotz ihrer nicht zu unterschätzenden Bedeutung für das Wirtschaftsleben doch wohl überfordert sein.

Obwohl Hahn seine Argumente gegen eine verfassungsrechtliche Autonomie der Bundesbank plausibel erläutert, indem er auf das Prinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit hinweist⁹³, kommt er zur Schlußfolgerung, daß der Grundsatz der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung allerdings nicht derart zwingend erscheint, daß keine Ausnahmen in Form eines ministerialfreien Raumes statthaft wären, wie nicht zuletzt die Beispiele der öffentlichen Rundfunkanstalten sowie der

⁹³ Danach dürfe es in einer parlamentarischen Demokratie keine Nebenregierungen dergestalt geben, daß bestimmte Stellen der Exekutive nicht der Regierung unterstellt seien mit der Folge, daß diese für das

Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und der Bundesanstalt für Arbeit bestätigen. Dafür spricht nach dem Verfasser weiter, daß die Kontrolle der Verwaltung direkt durch das Parlament, ohne Einschaltung einer Ministerialinstanz, erfolgen kann, und der Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner Kompetenz nach Art. 73 Nr. 4 GG eine weitgehende Einflußnahme auf die Tätigkeit der Zentralbank vorzusehen vermag. Insbesondere auf dem wichtigen Gebiet der Normsetzung kann die Legislative, die der Bundesbank ein Rechtssetzungsrecht unmittelbar übertragen hat, deren Maßnahmen jederzeit korrigieren und darüber hinaus die Normsetzungsermächtigung einschränken. Schon diese Beschränkungen schließen einen Verstoß gegen die Grundsätze der Art. 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 GG aus. Diese teilweise widersprüchlichen Überlegungen von Hahn zeigen nur, was für eine komplizierte Aufgabe die Auslegung des Art. 88 GG darstellt und daß es sinnlos wäre, nach einer eindeutigen und unbestreitbaren Auffassung zu suchen; Gegenargumente ließen sich jedenfalls ausfindig machen.

4.1.1. Zusammenfassung

Art. 88 des Grundgesetzes ist der einzige Text in der Verfassung, der die Bundesbank betrifft. Da der Text ziemlich lapidar ist, ist jeder Versuch, die Autonomie der Zentralbank darin einzusehen, zwangsläufig mit Normauslegung verbunden. Dabei erstrecken sich in meisten Fällen die Forschungen auf das materielle Verfassungsrecht im weiteren Sinne, d.h. außerhalb des Bereiches der Verfassung selbst. Wenn die Unabhängigkeit der Zentralbank im Grundgesetz festgelegt ist, soll sie auch den besonderen Schutz und die erhöhte Beständigkeit des formellen Verfassungsrechtes genießen.

Handeln solcher Institutionen der Volksvertretung gegenüber keine Verantwortung trage. – Hahn, Hugo, Währungsrecht, S. 264

Es wird zwischen personeller und materieller Unabhängigkeit unterschieden.

Es wird einstimmig angenommen, daß eine vollkommene Unabhängigkeit der Zentralbank gegenüber den drei Staatsgewalten undenkbar ist.

a) Im allgemeinen finden diejenige Autoren, die die Bundesbankautonomie im Grundgesetz verankert sehen, zwei Berührungspunkte zwischen der Verfassung und dem Zentralbankrecht: zum einen sei die im § 3 BBankG bestimmte Aufgabe der Bank, die Stabilität der Währung anzustreben, ein Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Regierung also des Aufgabenbereiches der Exekutive; zum anderen sei diese Aufgabe der Bank ein Ausfluß der in Art. 20 Abs. 1 und 3 GG niedergelegten Grundsätze der Sozialstaatlichkeit und der Rechtsstaatlichkeit.

Die besondere Stellung der Deutschen Bundesbank werde von der Tatsache unterstrichen, daß für die Erfüllung dieser Aufgaben der Gesetzgeber keine staatliche Behörde, sondern eine besondere juristische Person des öffentlichen Rechtes schuf.

Besondere Aufmerksamkeit widmen die Forscher den Begriffen "Währungsbank" und "Notenbank", die sich im Grundgesetz treffen. Daß der Gesetzgeber die Bank nicht einfach "Zentralbank" oder "Zentralnotenbank" genannt hat, spreche dafür, daß die Verbindung und die Verantwortlichkeit der Bank mit und für die Währung zum Ausdruck kommt. Aus der Gewichtigkeit der Währung für die gesamte Wirtschaft und aus ihrer spezifischen Natur sei es zu schließen, daß nur eine von der Regierung unabhängige Zentralbank als Währungs- und Notenbank überhaupt funktionieren könne; also habe der Gesetzgeber implizit genau das gemeint. Auch die Geschichte der Verfassung in diesem ihren Teil spreche dafür. Als weiterer systematischer Beweis soll die Tatsache betrachtet werden, daß die Materie in einer gesonderten Norm geregelt ist.

b) Vertreten sind auch Gegner der Idee, die Bundesbankautonomie sei durch den Verfassungstext garantiert.

Ihrer Meinung nach sei die wörtliche Auslegung der Begriffe "Währungsbank" und "Notenbank", die zum oben erwähnten Ergebnis führt, allzu breit und somit unzulässig. Diese Begriffe sollten lediglich den Aufgabenbereich der Bank umschreiben. Bei der Auslegung des Art. 88 GG nach seinem Sinn und Zweck mangle es an ausreichenden Beweisen für die Absicht des Gesetzgebers, die Bundesbank unbedingt als autonom zu gestalten. Wenn der Gesetzgeber beabsichtigt hat, einer Institution Unabhängigkeit einzuräumen, habe er das immer explizit gemacht, wie die Art. 97 Abs. 1 und Art. 114, Abs. 2 GG zeigten.

Des weiteren stehe eine verfassungsrechtlich unabhängige Bundesbank zum Prinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit im Widerspruch. Die Bundesbank könne unabhängig sein, auch wenn sie keine Garantie dafür im Grundgesetz besitzt.

c) Die heutzutage überwiegende Meinung ist, daß die Bundesbankautonomie vom Grundgesetz weder geboten noch verboten ist.

4.2. Das Bundesbankgesetz

Nach dem Grundgesetz ist das Gesetz über die Deutsche Bundesbank die andere Rechtsquelle, die den Rechtsstatus der Bundesbank regelt. Selbstverständlich zeigen sich auch auf dem Gebiet dieses Gesetzes Meinungsverschiedenheiten, obwohl es übertrieben wäre zu behaupten, daß heutzutage allzu große Differenzen (wie schon erwähnt) zu beobachten wären. Dazu trägt im wesentlichen der Umstand bei, daß die Regelung des Bundesbankgesetzes, zum Unterschied vom Grundgesetz, viel ausführlicher und eindeutiger (wie es durchaus für ein Gesetz typisch) ist. Der Spielraum der Normauslegung ist hiermit logischerweise ziemlich eingeschränkter.

Mittelpunkt der Forschungen über die Gestaltung der Bundesbankautonomie in diesem Gesetz stellen gewisse Texte des

Gesetzes dar, nämlich § 2 (Rechtsform), § 3 (Aufgabe), § 12 und § 13 (Bundesregierung und Bundesbank), § 29 (Sonderstellung der Deutschen Bundesbank).

4.2.1. Die Rechtsnatur der Bundesbank

Das BBankG definiert die Bank als "bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechtes"⁹⁴. Ein besonderes Merkmal für die gesetzlich gestaltete Autonomie der Bundesbank wird im § 29 Bundesbankgesetzes gesehen, der zum einen die Überschrift "Sonderstellung der Deutschen Bundesbank" trägt, zum anderen den beiden wesentlichen Organen der Bank, dem Zentralbankrat und dem Direktorium, die Stellung von "obersten Bundesbehörden" verleiht⁹⁵. Durch eine solche Gestaltung der Bank werden logischerweise auch ihre rechtlichen Verhältnisse anderen Staatsorganen gegenüber, d.h. ihre institutionelle Unabhängigkeit definiert. Infolgedessen stellt sich auch die Frage, was genau die im § 12 Abs. 2 Bundesbankgesetz unter Weisungsunabhängigkeit verstanden werden soll, und das ist eine Frage, die in der Literatur immer wieder diskutiert⁹⁶ worden ist.

Lampe⁹⁷ vertritt die Meinung, die Deutsche Bundesbank sei eine Anstalt des öffentlichen Rechtes. Dazu kommt sie mittels Elimination der unzulässigen unter allen möglichen Hypothesen, was

⁹⁴ vgl. Anhang 2

⁹⁵ Nach Samm, Carl-Theodor, Die Stellung, S. 32-33, gibt der Status einer obersten Bundesbehörde einmal die höchste Rangstellung der betreffenden Behörde im staatlichen Behördenaufbau wieder und verleiht dadurch der Behörde gegenüber allen anderen Behörden Ressortfreiheit.

⁹⁶ Vgl. dazu Hahn, Hugo, Währungsrecht, S. 255: "Gegner und Befürworter der Bundesbankunabhängigkeit gehören in der Regel verschiedenen politischen Richtungen an, was sich nicht zuletzt in den unterschiedlichen Aussagen der Grundsatzprogramme von Parteien und Gewerkschaften widerspiegelt. Notenbankautonomie, soweit nachweisbar, ist in den westlichen Demokratien keineswegs einheitlich geregelt. Regierungsabhängigen Zentralbanken, wie in Großbritannien, Frankreich und Italien, stehen Noteninstitute mit unterschiedlich starker Weisungsfreiheit, etwa in Österreich, der Schweiz, den USA und der Bundesrepublik Deutschland gegenüber."

⁹⁷ Die Unabhängigkeit, S. 34-35

die Bundesbank eigentlich überhaupt sein könnte (Stiftung ist sie offensichtlich nicht, auch die Kriterien für eine Körperschaft erfüllt sie nicht, es bleibt also nur die letzte Form einer juristischen Person des öffentlichen Rechtes). Dabei geht sie von der Annahme aus, daß "bundesunmittelbar" nicht bedeutet, daß es sich bei der Deutschen Bundesbank um bundeseigene Verwaltung handelt.

Eine Bundesbank in der Form der Anstalt trifft jedoch den heftigen Widerstand anderer Verfasser. Nach Uhlenbruck⁹⁸ ist diese Norm (Art. 12 S. 2 BBankG) "die wichtigste und grundlegendste Bestimmung im Bundesbankgesetz". Sie schließt nicht nur jede unmittelbare Beeinflussung der Notenbankpolitik durch die Regierung aus. Vielmehr verlangt der als Grundsatznorm weit auszulegende Begriff der Notenbankautonomie, daß die Bundesbank auch nicht der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers aus Art. 65 GG unterworfen sein kann. Dadurch wird die Bundesbank in ihrem Funktionsbereich gleichberechtigt neben die Regierung gestellt. § 29 Abs. 1 setzt sie deshalb folgerichtig den obersten Bundesbehörden gleich. Das ist eine verfassungsrechtliche Besonderheit: denn nach herrschender Auffassung kann es in einer parlamentarischen Demokratie keine staatlichen Institutionen geben, die – ohne der Regierung unterstellt zu sein – wesentliche hoheitliche Funktionen des Staates ausüben, da die Regierung gegenüber dem Parlament für das Handeln dieser Stellen im "ministerialfreien Raum" nicht verantwortlich sein kann.

Auch Samm meint, die Bundesbank sei als Institution eine weitere Entwicklung der historischen Tradition der Reichsbankgesetze⁹⁹. Das Hauptziel der Bundesbankautonomie liegt danach im wesentlichen darin, die Zerrüttung der Währung durch eine verantwortungslose Währungspolitik der Regierung möglichst zu verhindern und eine Notenbank zu schaffen, die nicht nach

⁹⁸ Die Stellung, S. 57-64; 70-94.

⁹⁹ vom 30. August 1924 und vom 30. März 1930

Wahlgesichtspunkten oder nach parteipolitischen Aspekten handelt, sondern im Interesse der Stabilität des Geldwertes den Mut zur Unpopularität besitzt.

Wie kompliziert die Problematik der Rechtsnatur der Unabhängigkeit der Bundesbank ist, zeigt sich in der Auswahl der Rechtsform, die der Gesetzgeber der Bank gegeben hat. Es ist – nach dieser Auffassung nicht die Form der Anstalt vorgezogen worden¹⁰⁰, gerade weil sie eine Staats- oder Dienstaufsicht voraussetzt. Die Anstalt wird nämlich in der Theorie als ein zur Rechtsperson des öffentlichen Rechtes erhobener Bestand von sachlichen und persönlichen Verwaltungsmitteln, welcher in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen Zweck dauernd zu dienen bestimmt ist, definiert¹⁰¹. Dementsprechend werde aus dem angenommenen Anstaltscharakter eine Staatsaufsicht in Form der Rechtsaufsicht gefolgert, sofern nicht die der Bundesregierung im Hinblick auf die Bundesbank zustehenden Einflußmöglichkeiten als zur Erfüllung dieses Erfordernisses ausreichend betrachtet werden. Der Grundsatz der Subordination sei im Fall der Bundesbank zugunsten einer Koordination durchbrochen worden, indem die Notenbank gleichberechtigt und unüberstimbar der Regierung gegenübergestellt wird. Diese besondere Stellung der Bank solle als "institutum sui generis"¹⁰² umschrieben werden und stelle den Inhalt der institutionellen Unabhängigkeit der Bank dar. Die Bundesbank schein dementsprechend weder eine einer Rechtsaufsicht unterworfenen Anstalt noch ein von Unterordnung anderen staatlichen Institutionen a priori freies Verfassungsorgan zu sein. Ihre Organisationsform als juristische Person des öffentlichen Rechtes determiniere damit nicht ihren Handlungsspielraum, dieser ergebe sich vielmehr aus der Aufgabenzuweisung im Bundesbankgesetz, dem

¹⁰⁰ ausführlicher dazu Uhlenbruck, Dirk, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit, S. 70-71.

¹⁰¹ nach Siebelt, Johannes, Der juristische Verhaltensspielraum, S. 154

dort geregelten Verhältnis zu anderen staatlichen Organen und aus den ihr zuerkannten Befugnissen und Instrumenten.

Das wichtigste kennzeichnende Merkmal, das die Befürworter von den Gegnern der Anstaltshypothese trennt, ist die Staatsaufsicht. Diese Aufsicht stellt zum einen wesentlichen Bestandteil des Anstaltsbegriffes dar. Zum anderen, so die Gegner, unterliege die Bundesbank keiner Aufsicht in diesem Sinne – das ergebe sich aus der Norm des Art. 2 S. 2 BBankG.

Heutzutage scheint die Vorstellung vorherrschend zu sein, daß die Bundesbank als ein "anstaltsähnliches Gebilde"¹⁰³ zu betrachten ist, gerade wegen der Tatsache, daß ihre Tätigkeit weder der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers noch der Aufsicht eines Bundesministers, sondern ausschließlich dem Gesetz unterworfen ist¹⁰⁴, es fehlt also das Aufsichtselement im engeren Sinne.

4.2.1.1. Zusammenfassung

Die Rechtsnatur der Bundesbank hat Anlaß zur Diskussion in der Literatur gegeben, trotz der Bemühung des Gesetzgebers, sie im BBankG umfassend zu definieren. Es gilt als unbestritten, daß sie eine juristische Person des öffentlichen Rechtes ist, die mit den Befugnissen einer obersten Bundesbehörde gesetzlich versehen ist, selbst jedoch keine Behörde ist. Die Auseinandersetzungen konzentrieren sich überwiegend um die Frage, ob die Zentralbank eine Anstalt ist oder nicht. Als ausschlaggebend für die Beantwortung dieser Frage erweist sich die An- oder Abwesenheit einer dienstlichen Staatsaufsicht über die Banktätigkeit.

Heute wird meistens angenommen, daß die Bundesbank als Rechtsform anstaltsähnlich, jedoch keine Anstalt ist.

¹⁰² ebd.; auch von Bonin, S. 171, Uhlenbruck, Dirk, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit, S. 71

¹⁰³ Geld-, Bank- und Börsenwesen, S. 203

¹⁰⁴ ebd.

4.2.2. Verhältnisse zur Regierung

Als wichtigste Norm erweist sich hier § 12, Satz 1 und 2. Der erste Satz enthält die Verpflichtung der Bank, "unter Wahrung ihrer Aufgabe die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen". Andererseits aber ist die Bank nach Satz 2 "bei der Ausübung der Befugnisse, die ihr nach diesem Gesetz zustehen, von Weisungen der Bundesregierung unabhängig".

Samm¹⁰⁵ meint, daß Aufbau und Fassung "dieser behutsam ausgewogenen Formulierung" jedenfalls klarstellen, daß eine Verpflichtung der Bundesbank für die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung nur insoweit besteht, als es der Bank mit der Wahrnehmung ihrer Aufgabe¹⁰⁶ vereinbar erscheint. Diese ausdrückliche Statuierung der Weisungsunabhängigkeit bedeutet, daß ein von der Bundesregierung in einem konkreten Fall verfolgtes (währungspolitisches) Ziel der Bundesbank gegenüber nicht durchsetzbar ist. Das gilt nach Samm auch, sofern etwa durch Maßnahme- oder Einzelfall-Verordnungen¹⁰⁷ Einfluß auf die währungspolitische Funktion oder ihre Durchführung im Einzelfall genommen werden soll.

Die Bestimmungen über die (stimmrechtslose) Teilnahme von Mitgliedern der Bundesregierung an den Sitzungen des Zentralbankrates mit dem Recht, Anträge zu stellen und eine Beschlußfassung aussetzen zu lassen¹⁰⁸, sowie die Hinzuziehung des Präsidenten der Bank zu Beratungen der Bundesregierung in Angelegenheiten von währungspolitischer Bedeutung¹⁰⁹ stellen lediglich deklaratorische Konkretisierungen eines allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatzes dar, der sich aus dem Wesen

¹⁰⁵ Die Stellung, S. 30

¹⁰⁶ Die Aufgaben der Bundesbank sind im § 3 Bundesbankgesetzes allgemein formuliert.

¹⁰⁷ Vgl. Verwaltungsrecht/Giemulla, Jaworsky, Müller-Uri, RdNr. 239 ff.

¹⁰⁸ § 13 Abs. 2 Bundesbankgesetz

¹⁰⁹ § 13 Abs. 3 Bundesbankgesetz

jeder Verfassung ergibt¹¹⁰. So gesehen, sind die obersten staatlichen Institutionen nicht nur auf Fühlungnahme und Zusammenarbeit tatsächlich angewiesen, sondern – schon vom Grund der Verfassung her – zu Ausgleich, Verständigung und Zusammenwirken materiell-rechtlich verpflichtet.

Schließlich meint Samm, daß der zur Kennzeichnung der atypischen Stellung der Bank im Verfassungsgefüge vielfach vorfindbare Terminus Autonomie der Bundesbank den Sachverhalt zutreffend im Sinne einer faktischen Relation kennzeichnet. Bedenken erweckt der Ausdruck, soweit er als Rechtsbegriff verwendet wird. In diesem Sinne kann der Begriff nur weiter dazu beitragen, den "seltsamen Prozeß der Verdunkelung früher eindeutiger juristischer Tatbestände fortzusetzen" und der bestehenden "Uferlosigkeit des Autonomiebegriffes" einen weiteren Anwendungsfall hinzuzufügen¹¹¹.

Die Unabhängigkeit der Bundesbank von Weisungen der Bundesregierung bezieht sich jedoch nur auf Anordnungen im Rahmen der Exekutivaufgaben der Regierung, schließt aber nicht aus, daß sie an Verordnungen der Regierung gebunden ist, da diese einen Teil der Gesetzgebung darstellen. Gemäß Art. 80 GG ist aber die Bundesregierung zum Erlaß von Rechtsverordnungen nur ermächtigt, wenn sie dazu in einem Gesetz, welches Inhalt, Zweck und Ausmaß des Ordnungsrechtes bestimmen muß, ausdrücklich ermächtigt worden ist. Ein solches Gesetz ist aber bisher¹¹² auf dem währungspolitischen Sektor noch nicht ergangen.

Wie bei den meisten anderen Autoren wird am ehesten auch bei Lampe unter Unabhängigkeit der Bundesbank ihr Verhältnis zur Regierung verstanden. Dieses Verhältnis ist von besonderem Interesse, weil sowohl Bundesbank als auch Bundesregierung Teile der Exekutive sind und die Regierung als Spitze der Exekutive grundsätzlich zwar allen anderen Trägern von Exekutivgewalt

¹¹⁰ Samm, Carl-Theodor, Die Stellung, S. 34

¹¹¹ Siehe Samm, Carl-Theodor, Die Stellung, S. 42, Fn. 88 u. 89.

übergeordnet ist, zur Bundesbank aber im Verhältnis der Koordination steht. Nach einer ausführlichen Analyse¹¹³ kommt man zum Ergebnis, daß der § 13 Bundesbankgesetz insgesamt eine völlig gleichgewichtige Kooperation zwischen Bundesbank und Bundesregierung vorsieht. Jedem Partner ist ein gleicher Einfluß auf den anderen möglich, so daß die Währungspolitik der Deutschen Bundesbank unabhängig neben der Finanz- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung steht. Hieraus faßt die Autorin wiederum zusammen, daß die Bundesbank eine selbständige Anstalt des öffentlichen Rechtes ist, die, obwohl Teil der Exekutive, nicht in die Verwaltungshierarchie eingegliedert ist. Sie stehe unabhängig neben der Regierung und unterliege insbesondere nicht deren Weisungsbefugnis.

Eine ähnliche Ansicht ist bei Siebelt zu treffen¹¹⁴. Er meint, daß das Verhältnis zwischen Notenbank und Regierung nicht einseitig im Sinne geregelt ist, daß nur letztere die erste beeinflussen könnte. Vielmehr ist auch normativ Vorsorge dafür getroffen, daß das Emissionsinstitut an wichtigen Entscheidungen des Kabinetts beteiligt wird. Zu diesem Zweck sieht § 13 Abs. 3 vor, daß bei der Behandlung währungspolitischer Fragen der Zentralbankpräsident an den Sitzungen der Bundesregierung teilnimmt, ohne seinerseits nun wieder ein Stimmrecht in der Ministerrunde zu besitzen. Allerdings handelt es sich hierbei, dem Wortlaut des Gesetzes nach, um eine Soll-Vorschrift, die damit zwar für den Regelfall eine derartige Mitwirkung fordert, der Bundesregierung es aber auch ermöglicht, hiervon ausnahmsweise abzusehen, wenn sie dies für geboten hält; würde dies geschehen, bliebe dem Bundesbankpräsidenten nur der (Verwaltungs-) Rechtsweg, um seine Teilnahme zu erzwingen.

¹¹² ebd., S. 60

¹¹³ Siehe S. 47-52.

¹¹⁴ Der juristische Verhaltensspielraum, S. 181

Obwohl es auch v. Bonin¹¹⁵ als unzweifelhaft erscheint, daß die Bundesbank von Weisungen der Regierung nach § 12 BBankG unabhängig ist, ist er der Meinung, daß die beiden Sätze "dieser unglücklich gefaßten Vorschrift"¹¹⁶ teilweise in Widerspruch zueinander stehen. Das macht die Grenzziehung zwischen den Bereichen, in denen die Zentralbank an die Politik der Regierung gebunden ist und den Bereichen, in denen sie von Weisungen frei entscheiden kann, besonders schwierig. Die in Satz 1 niedergelegte Verpflichtung der Bundesbank, die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen, wird in Satz 2 insoweit wieder aufgehoben, als die Bundesbank Weisungen der Regierung nicht Folge leisten muß. Denn im Fall von Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Institutionen über die für die Durchführung der staatlichen Wirtschaftspolitik zu ergreifenden währungspolitischen Maßnahmen kann die Bundesregierung ihre Vorstellungen nicht durchsetzen, soweit die Bundesbank nicht an ihre Weisungen gebunden ist¹¹⁷. Aus der gesetzlichen Formulierung ist nach v. Bonin eindeutig nur zu entnehmen, daß es überhaupt Bereiche geben muß, in denen die Bundesbank an die Weisungen der Regierung nicht gebunden ist, und daß es Bereiche geben muß, in denen sie verpflichtet ist, die Regierungspolitik zu unterstützen. Wo die Grenze zu ziehen ist und ob sich die Bereiche überschneiden, ist nicht genau festgelegt.

Nur einen Stützpunkt hat der Gesetzgeber in dieser Richtung gegeben: die Bundesbank hat diese Unterstützungspflicht nur "unter Wahrung ihrer Aufgabe" einzuhalten und unter der Bedingung, daß ihre Weisungsfreiheit auf "die Ausübung der Befugnisse, die ihr nach

¹¹⁵ v. Bonin, Konrad, Zentralbanken, S. 172-176.

¹¹⁶ ebd. S. 172.

¹¹⁷ Vgl. den Versuch eigener Lösung der Frage eines gerichtlichen Streites zwischen Bundesbank und Bundesregierung bei Uhlenbruck, Dirk, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit, S. 132 ff. wie auch ähnlich v. Bonin, Konrad, Zentralbanken, S. 177-182.

diesem Gesetz zustehen" begrenzt ist¹¹⁸. Aus dieser Begrenzung ergibt sich eine Einschränkung der Weisungsfreiheit der Bundesbank: sie ist überall dort an Weisungen der Regierung gebunden, wo sie Aufgaben wahrnimmt, die ihr aufgrund anderer gesetzlichen Bestimmungen übertragen sind und überall dort, wo sie im Auftrage der Regierung tätig ist. Außerdem unterliegt sie dann den Weisungen der Regierung, wenn sie sich nicht an die ihr übertragenen gesetzlichen Befugnisse hält und den ihr auferlegten Pflichten nicht nachkommt.

Von Bonin erforscht gründlich auch die Frage, ob nach dem Bundesbankgesetz eine Rechtsaufsicht der Bundesregierung möglich wäre. Einen Hinweis auf bestimmte Aufsichtsbefugnisse der Regierung enthalten die Bestimmungen der §§ 7, 8, 26, 31 und 34 BBankG. Ein Teil dieser Bestimmungen betrifft den Personalbereich. So bedürfen die Verträge, die der Zentralbankrat mit den Mitgliedern des Direktoriums der Bundesbank und mit den Mitgliedern der Vorstände der Landeszentralbanken über ihr Amtsverhältnis schließt, der Zustimmung der Bundesregierung (§ 7 Abs. 4, § 8 Abs. 5 BBankG). Auch kann der Zentralbankrat nur mit Zustimmung der Bundesregierung die Rechtsverhältnisse mit den übrigen Angestellten und Beamten der Bank in einem Personalstatut regeln (§ 31 Abs. 4) und Vorschriften über die Vorbildung und Laufbahnen der Beamten erlassen (§ 31 Abs. 5).

Der Prüfungsbericht des Wirtschaftsprüfers über den Jahresabschluß der Bundesbank sowie die dazu getroffenen Feststellungen des Bundesrechnungshofes müssen nach § 26 Abs. 4 BBankG dem Bundesminister für Wirtschaft und dem Bundesminister der Finanzen mitgeteilt werden. § 34 BBankG bestimmt ferner, daß die Satzung der Bundesbank, die vom Zentralbankrat beschlossen wird, der Zustimmung der Bundesregierung bedarf.

Ob der Regierung darüber hinaus generelle Aufsichtsbefugnisse über die Bundesbank zustehen, ist dem Verfasser zufolge umstritten.

¹¹⁸ § 12 Bundesbankgesetz.

Die Beantwortung der Frage hängt wesentlich vom Rechtscharakter der Deutschen Bundesbank ab. Diejenigen Autoren, die in der Bundesbank eine juristische Person sui generis oder eine anstaltsähnliche Institution sehen, lehnen konsequenterweise eine Rechtsaufsicht der Bundesregierung über die Bundesbank ab. Da von Bonin¹¹⁹ jedoch die Ansicht vertritt, die Bundesbank sei eine Anstalt des öffentlichen Rechtes, gelangt er zur Konsequenz, daß die Bank der allgemeinen Rechtsaufsicht der Bundesregierung untersteht¹²⁰. Denn wegen der verfassungsrechtlichen Problematik der Zentralbankunabhängigkeit überhaupt erscheint es als unzulässig, die Selbständigkeit der Bundesbank über den Grad auszuweiten, der ihr nach dem Bundesbankgesetz ausdrücklich zugewiesen ist. Ausdrücklich sagt das Bundesbankgesetz nirgends etwas von ihrer generellen Freiheit von Rechtsaufsicht. Auch die Weisungsfreiheit gegenüber der Bundesregierung nach § 12 Satz 2 Bundesbankgesetz schließt eine Rechtsaufsicht nicht aus. Denn die Bundesbank ist nach dieser Bestimmung nur bei der Ausübung der ihr nach dem Bundesbankgesetz zustehenden Befugnisse von Weisungen der Regierung frei. Die Rechtsaufsicht greift aber erst dann ein, wenn sie sich nicht an die gesetzlichen Befugnisse hält und ihren Pflichten nicht nachkommt.

Gegen diese Ansicht spricht für den Verfasser auch nicht derjenige Umstand, daß das BBankG nirgends generell die Rechtsaufsicht der Regierung regelt. Denn diese folgt bereits aus der Rechtsnatur der Bundesbank. Auch in anderen Bereichen ist eine ausdrückliche Regelung der Aufsichtsbefugnisse nicht immer üblich.

Auch bei Coburger¹²¹ und Hahn¹²² ist die Auffassung vertreten, daß die Bundesbank nur insoweit den Weisungen der Bundesregierung folgen muß, als sie außerhalb ihrer in § 12

¹¹⁹ Zentralbanken, S. 187

¹²⁰ vgl. die Gegenmeinung von Samm, Carl-Theodor, Die Stellung, S. 180, Uhlenbruck, Dirk, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit, S. 50

¹²¹ Die währungspolitischen Befugnisse, S. 29 ff.

Bundesbankgesetz genannten Befugnisse tätig ist¹²³. Bei Ausübung dieser Befugnisse innerhalb des gesetzlich festgelegten Spielraumes unterliegt die Notenbank aufgrund dieser Regelung weder einer Fach- noch einer Rechtsaufsicht durch die Regierung, denn der Begriff der Weisungsfreiheit beinhaltet notwendigerweise den Ausschluß von Aufsichtsmaßnahmen jeglicher Art.

Etwas anderes gilt aber dann, wenn die Bundesbank den gesetzlich vorgegebenen Rahmen überschreitet – etwa die in § 16 Bundesbankgesetz vorgeschriebenen Mindestreservehöchstsätze nicht beachtet – oder ihr durch andere Gesetze übertragene Befugnisse wahrnimmt.

Die in § 12 S. 1 des Bundesbankgesetzes festgeschriebene Unterstützungspflicht der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Bundesregierung stellt demgegenüber kaum mehr als eine Zielvorgabe dar, da sie zum einen durch die Wahrnehmung der Aufgabe der Bundesbank selbst begrenzt wird, zum anderen an einen Verstoß gegen diese Vorgabe bewußt keine Sanktion geknüpft ist – wer wollte angesichts der Komplexität dieser Aufgabe auch mit der erforderlichen Sicherheit einen derartigen Verstoß feststellen¹²⁴? Die Bundesregierung kann allenfalls gemäß § 13 Abs. 2 Bundesbankgesetz eine auf zwei Wochen befristete Aussetzung der Beschlußfassung des Zentralbankrates verlangen oder den Konflikt auf politischer Ebene zu lösen versuchen.

Die Bundesbank hat die Bundesregierung in Angelegenheiten von wesentlicher währungspolitischer Bedeutung zu beraten und ihr auf Verlangen Auskunft zu geben¹²⁵. Das schließt das Recht des Noteninstituts ein, von sich aus der Regierung sachkundige Darlegungen und Anregungen vorzutragen. Außerdem soll die Regierung den Bundesbankpräsidenten zu ihren Beratungen über

¹²² Währungsrecht, § 18, RdNr. 1-6.

¹²³ Vgl. dagegen v. Bonin, Konrad, Zentralbanken, S. 186 ff.

¹²⁴ Coburger, Dieter, Die währungspolitischen Befugnisse, S. 30.

¹²⁵ § 13 Abs. 1 Bundesbankgesetz

Angelegenheiten von währungspolitischer Bedeutung zuziehen¹²⁶. Damit wird ihm zumindest regelmäßig die Möglichkeit eröffnet, sich über die wirtschaftlichen Zielsetzungen der Bundesregierung auf dem laufenden zu halten. Die Vorschrift bietet also etwa die rechtliche Grundlage für die Teilnahme des Bundesbankpräsidenten an den entscheidenden und für die Geldpolitik wichtigen Haushaltsberatungen, denen er beizuwohnen pflegt¹²⁷.

Gemäß § 13 Abs. 2 Bundesbankgesetz besitzen die Mitglieder der Bundesregierung das Recht, an den Sitzungen des Zentralbankrates, des maßgeblichen Gremiums der Bundesbank für die Geldpolitik, teilzunehmen. Geschieht das, so können sie Anträge stellen, besitzen aber kein Stimmrecht, so daß die Beeinflussung vorab von der Überzeugungskraft ihrer Beiträge zur Wechselrede abhängt. Ähnlich wird diese Frage von Siebelt¹²⁸ betrachtet. Eine von persönlicher Überzeugungskraft abhängige und deshalb in ihrer konkreten Auswirkung schwer abschätzbare Einschränkung der Notenbankautonomie stellt das Recht der Mitglieder der Bundesregierung dar, an den Sitzungen des Zentralbankrates teilzunehmen (§ 13 Abs. 2). Geschieht dies, so können sie Anträge stellen, ohne allerdings ein Stimmrecht zu besitzen, so daß eine Beeinflussung des Zentralbankrates nur durch die in der Wechselrede vorgetragenen Argumente erfolgen kann. Um auch (aber nicht nur) bei solchen Diskussionen auftretende Meinungsverschiedenheiten einem Ausgleich näher zu bringen, steht den Kabinettsangehörigen die Befugnis zu, eine Aussetzung der Beschlußfassung, nicht des Vollzugs eines gefaßten Beschlusses für die Dauer von zwei Wochen zu verlangen (§ 13 Abs. 2 S. 3). Aus dieser Funktion des Aussetzungsverfahrens ist zugleich sichtbar, daß es sich nicht um Reste einer Rechtsaufsicht handelt, so daß das Begehren auf

¹²⁶ § 13 Abs. 3 Bundesbankgesetz

¹²⁷ Hahn, Hugo, Währungsrecht, ebd., RdNr. 5

¹²⁸ Der juristische Verhaltensspielraum, S. 180 - 181

Vertagung der Beschlußfassung auch auf andere als rechtliche Bedenken gestützt werden kann.

4.2.2.1. Zusammenfassung

Die formellen Verhältnisse zwischen der Bundesbank und der Regierung stellen den Kern der Unabhängigkeitsproblematik dar, da es sich nämlich in der Literatur um die Unabhängigkeit der Bank vor allem von der Regierung handelt. Die wichtigsten Gesetzestexte hierüber sind §§ 12 und 13 BBankG.

Man kann feststellen, daß das Gesetz einen Aufgaben- und Tätigkeitsbereich definiert, auf den sich die Weisungsfreiheit der Bank erstreckt. Demzufolge ist sie nur insoweit verpflichtet, die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen, als das der Bank mit der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgabe vereinbar erscheint.

Die Abgrenzung dieses Bereiches könnte Schwierigkeiten bereiten. Manche Verfasser vertreten die Ansicht, daß sich aus dem Text des Gesetzes eindeutig nur entnehmen läßt, daß es überhaupt Bereiche gibt, in denen die Zentralbank an die Weisungen der Regierung nicht gebunden ist und daß es andere Bereiche gibt, in denen sie verpflichtet ist, die wirtschaftliche Regierungspolitik zu unterstützen. Angesichts der Komplexität der gesetzlich gestellten Aufgaben der Bundesbank ließe sich die Grenze zwischen diesen Bereichen schwer ermitteln. Somit ergibt sich, daß diese Unterstützungspflicht der Bundesbank nur als Zielvorgabe betrachtet werden kann, da sie zum einen durch die Wahrnehmung der Aufgabe der Bank ausdrücklich durch das Gesetz selbst eingeschränkt worden ist, zum anderen an einen Verstoß gegen diese Vorgabe keine Sanktion geknüpft ist (ein solcher Verstoß könnte kaum über jeden Zweifel hinaus festgestellt werden, in Anbetracht der spezifischen Materie).

Es herrscht die Meinung, daß bei der Ausübung der im § 12 BBankG genannten Befugnisse die Bundesbank weder einer Fach- noch einer Rechtsaufsicht durch die Regierung unterliegt. Einzelne Forschungen behandeln die §§ 7, 8, 26, 31 und 34 BBankG als Hinweise auf bestimmte Aufsichtsbefugnisse der Regierung, allerdings nicht schwer genug, um eine Abhängigkeit der Bank in diesem Sinne zu begründen. Bei der Beantwortung der Aufsichtsfrage spielen die Ansichten der Verfasser über die Rechtsnatur der Bank eine wichtige Rolle. Diejenige Autoren, die in der Bundesbank keine Anstalt sehen, lehnen konsequenterweise eine Regierungsaufsicht über die Zentralbank ab; umgekehrt nehmen die Anstaltsbefürworter an, daß als Anstalt eigentlich auch die Bundesbank einer Aufsicht unterliegen sollte, obwohl ihr das Gesetz eine besondere Stellung in der Verwaltungshierarchie anerkennt.

Über die Zusammenarbeit zwischen der Bank und der Regierung wird unbestritten angenommen, daß normativ Vorsorge dafür getroffen ist, daß sich beide Institutionen gegenseitig und gleichgestellt beeinflussen können.

4.2.3. Die personelle Unabhängigkeit

Die personelle Sicherung der Notenbankautonomie ist ein sehr wichtiger Punkt in der Forschung des einfachgesetzlichen Rechtsstatus der Bundesbank.

Obwohl die Mitglieder des Zentralbankrates von einem neutralen Staatsorgan – dem Bundespräsidenten – ernannt werden, birgt das Vorschlagsrecht von Bund und Ländern die Gefahr einer Politisierung der Notenbank in sich, meint Uhlenbruck¹²⁹. Fast die Hälfte der Mitglieder des für die Notenbankpolitik zuständigen Gremiums wird von der Bundesregierung vorgeschlagen. Daß durch diese Regelung die Gefahr einer politischen Einflußnahme größer geworden ist, kann nicht geleugnet werden. Allerdings hat die Praxis

noch keine Anzeichen dafür erkennen lassen, daß bei den Vorschlägen von Bundesrat und Bundesregierung parteipolitische Gesichtspunkte eine wesentliche Rolle gespielt haben. Es liegt aber dem Autor zufolge nahe, daß jede politische Besetzung beispielsweise bei den Landeszentralbanken eine politische Besetzung im Direktorium durch die Bundesregierung nach sich ziehen kann, oder daß umgekehrt die Bundesregierung ihre starke Position gegenüber den Ländern zu mißbrauchen sucht. Allerdings braucht diese Gefahr nicht überwertet zu werden.

Eine Sicherung der Unabhängigkeit im Bundesbankgesetz wird hier darin gesehen, daß gemäß § 7 Abs. 3 Satz 2 und § 8 Abs. 4 Satz 2 die Bundesregierung und der Bundesrat den Zentralbankrat anzuhören haben, bevor sie dem Bundespräsidenten die Ernennung eines Mitgliedes der obersten Notenbankorgane vorschlagen. Der Zentralbankrat ist nach dem Gesetz nur zu einer Stellungnahme befugt, ohne daß ihm ein förmliches Vetorecht eingeräumt worden ist. Bei der Anhörungspflicht handelt es sich um eine Frage von erheblicher praktischer Bedeutung, und nicht nur um ein Gebot der Loyalität gegenüber dem höchsten Organ der Bundesbank. Denn gerade der Zentralbankrat ist zu einem Urteil über die fachliche Eignung eines Kandidaten berufen¹³⁰.

Der Stellungnahme des Zentralbankrates soll auch deshalb ein besonderes Gewicht zukommen, weil sich dieses Gremium durch seine verantwortungsbewußte Währungspolitik nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch in weiten Kreisen der Wirtschaft und Politik ein hohes Ansehen verschafft hat. Es wird deshalb der Bundesregierung oder den Ländern nicht leicht fallen, gegen den Willen des Zentralbankrates parteipolitisch gebundene Funktionäre in die Führungsorgane der Bundesbank zu lancieren. Wenn es nämlich hierüber zu unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheiten zwischen

¹²⁹ Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit, S. 80 ff.

¹³⁰ Vgl. § 7 Abs. 2 Satz 1 und § 8 Abs. 3 Satz 3 Bundesbankgesetz.

dem Zentralbankrat und der Regierung bzw. den Landesregierungen kommen würde, ließe sich der Streit kaum vor der Öffentlichkeit verbergen. Dieser Umstand allein dürfte bereits als Druckmittel ausreichen, um die Parteien zu einer personalpolitischen Lösung zu bewegen, die für alle tragbar ist. Denn die Rolle der öffentlichen Meinung stellt in einem demokratischen Staatswesen einen nicht zu unterschätzenden Faktor für die Aufrechterhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung dar. Erfahrungsgemäß¹³¹ reagiert die Öffentlichkeit sehr empfindlich bei den Fragen, die mit währungspolitischen Entscheidungen zusammenhängen.

Der Widerspruch des Zentralbankrates hat nach dieser Auffassung noch eine weitere praktische Bedeutung im Fall einer mangelnden Einigung trotz des Druckes der öffentlichen Meinung: da wird sich der Bundespräsident mit besonderer Aufmerksamkeit über den Meinungsunterschied informieren müssen, bevor er den Vorgeschlagenen ernennt. Dem Präsidenten der Bundesbank kommen außer den schon erwähnten Funktionen zahlreiche weitere Aufgaben zu. So ernennt er insbesondere nach § 31 Abs. 2 BBankG die Beamten der Bank, deren oberste Dienstbehörde er darstellt. Aus der Übersicht über die Organisation der Bundesbank ergibt sich, daß die leitenden Persönlichkeiten der Bank die Mitglieder des Zentralbankrates sind. Deren Rechtsstellung, vor allem ihre Ernennung und Abberufung, muß daher im Mittelpunkt der Untersuchung der Frage nach der Begrenzung des Verhaltensspielraums des Emissionsinstituts durch persönliche Abhängigkeiten stehen. Der Bundespräsident ist keineswegs an die jeweiligen Vorschläge gebunden. Der Verfasser meint, es ist die Pflicht des Bundespräsidenten, die Ernennung eines Notenbankpräsidenten oder die Ernennung von Mitgliedern des Direktoriums abzulehnen, wenn er feststellt, daß der Vorschlag der Bundesregierung auf

¹³¹ So Uhlenbruck, Dirk, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit, S. 80-81.

politischen Gesichtspunkten beruht und das Ziel verfolgt, den in Art. 88 GG enthaltenen und in § 12 Satz 2 Bundesbankgesetz bestätigten Grundsatz der Unabhängigkeit der Bundesbank von Weisungen der Bundesregierung zu umgehen und der Regierung einen Einfluß auf die Notenbankpolitik zu verschaffen. Gleiches gilt auch für die Ernennung von Landeszentralbankpräsidenten, wenn dem Vorschlag des Bundesrates weniger fachliche oder menschliche Bewertungsmaßstäbe zugrunde gelegen haben, sondern die politische "Zuverlässigkeit" des Kandidaten ausschlaggebend ist. Das Staatsoberhaupt könne einen von den durch die jeweils zuständigen Instanzen, also Bundesregierung oder Bundesrat, benannten Kandidaten nach seinem Ermessen ablehnen; nötigenfalls müsse eben so lange ein neuer Vorschlag vorgelegt werden, bis der Bundespräsident die Ernennung vollziehe¹³². Dies soll besonders dann gelten, wenn der Vorschlag zur Berufung einer bestimmten Person lediglich aus parteipolitischen Gründen erfolge.

Indem die § 7 Abs. 3 Satz 1 und § 8 Abs. 4 Satz 1 Bundesbankgesetz die Ernennung des Präsidenten und Vizepräsidenten der Deutschen Bundesbank, der weiteren Mitglieder des Direktoriums und der Landeszentralbankpräsidenten auf den Bundespräsidenten übertragen, schaffen sie einen wirksamen Schutz gegen eine mögliche Aushöhlung der Bundesbankautonomie. Nach der Meinung von Uhlenbruk können sie sogar als eine der wichtigsten Garantien für die Unabhängigkeit der Bundesbank angesehen werden. Das Ablehnungsrecht des Bundespräsidenten aus Art. 60 GG analog ist bei verantwortungsbewußter Handlung durchaus geeignet, den politischen Einfluß von Bund und Ländern auf die Bundesbankorgane zu neutralisieren.

¹³² Vgl. Siebelt, Johannes, Der juristische Verhaltensspielraum, S. 169

Die personelle Notenbankautonomie sollte weiter durch die sachlichen Voraussetzungen¹³³ für die Berufung in die Bankleitung, den Pluralismus der Vorschlagsinstanzen¹³⁴ und die Art und Dauer der Verträge¹³⁵ der Mitglieder der Führungsorgane gesichert sein.

Nicht so eindeutig überzeugt von der personellen Unabhängigkeit der Bundesbank ist dagegen Lampe¹³⁶, die gegen den allgemein von ihren Vorgängern vertretenen Pluralismus bei der Bestellung der Mitglieder der Bankorgane argumentiert. Für die negative Beantwortung der Frage der personellen Unabhängigkeit der Notenbank spricht, ihrer Meinung nach, daß bankfremde Stellen erheblichen Einfluß auf die Besetzung der Bankorgane haben, die personelle Unabhängigkeit aber gerade darin¹³⁷ besteht, daß die Organe bankintern besetzt werden.

Hierbei wird davon ausgegangen, daß bei der Bestellung der Organsmitglieder jeweils drei Instanzen zusammenwirken – die vorschlagende, die anzuhörende und die bestellende. Keine der drei Instanzen ist gegenüber den anderen weisungsbefugt; jede vertritt ihre eigenen, verfassungsrechtlich auferlegten Interessen. Somit kommt es zu einer Auswahl der Organisationsmitglieder, bei der keine der Instanzen ein Übergewicht hat und somit keine bankfremde Instanz die personelle Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank gefährden kann. Jetzt stellt sich aber die Frage, ob diese Argumentation zutrifft. Die vorschlagende Instanz ist entweder die Bundesregierung oder der

¹³³ Die Mitglieder des Direktoriums und der Vorstände der Landeszentralbanken müssen nach § 7 Abs. 2 Satz 2, § 8 Abs. 3 Satz 3 Bundesbankgesetz "besondere fachliche Eignung" besitzen.

¹³⁴ Nach dem Bundesbankgesetz werden die Vorschläge für die Leiter der Bundesbank sowohl von der Bundesregierung, als auch von den Landesregierungen (durch den Bundesrat) gemacht.

¹³⁵ Vgl. § 7 Abs. 3 Satz 3 und § 8 Abs. 4 Satz 4 Bundesbankgesetz

¹³⁶ Die Unabhängigkeit, S. 25-53.

¹³⁷ Siehe ebd. S. 18-19 – die Konzeption der Autorin von personeller Unabhängigkeit der Bundesbank, die im wesentlichen darin besteht, daß den größten Einfluß auf die personelle Zusammensetzung im allgemeinen diejenige Stelle hat, der das Vorschlagsrecht zukommt, und folgerichtig soll die Bank nur dann tatsächlich personell unabhängig sein, wenn dieses Recht ihr selbst gehört.

Bundesrat. Beide haben bei ihrem Vorschlag die Möglichkeit, nicht genehme Personen zu übergehen und nur solche vorzuschlagen, von denen eine Unterstützung der Währungspolitik zu erwarten ist – in der Regel also Personen der eigenen politischen Richtung. Es ist nicht zu verkennen, meint Lampe, daß gerade hierdurch ein großer und unter Umständen die Unabhängigkeit gefährdender Einfluß auf die Politik der Bank offensteht. Die Anhänger der "Pluralismus-Ansicht" glauben, dieser Einfluß werde durch die Mitwirkung der beiden anderen Instanzen beschränkt.

Diese Mitwirkung äußert sich zunächst in der Anhörung des Zentralbankrates. Ob diese eine wirksame Beschränkung des Regierungseinflusses darstellt, scheint der Autorin zweifelhaft zu sein, weil der Zentralbankrat bei der Bestellung der Organmitglieder lediglich unverbindlich anzuhören ist.

Diesbezüglich wird hier auf die Meinung von Uhlenbruck eingegangen, die öffentliche Meinung spiele bei einem eventuellen Übergang der Stellungnahme des Zentralbankrates seitens der Regierung eine entscheidende – gegenwirkende und somit demokratisch positive – Rolle, indem die Autorin unter anderem behauptet, daß es auf dem währungspolitischen Gebiet keine einhellige oder auch nur maßgebliche "öffentliche Meinung" gibt¹³⁸. Vielmehr bestehen hier die verschiedensten Meinungsrichtungen, die sich je nach Informationsstand und Interesse unterschiedlich akzentuieren. Selbst wenn sich aber innerhalb der Öffentlichkeit etwas wie eine überwiegende oder sogar herrschende währungspolitische Überzeugung herausgebildet hätte, braucht sich die Regierung¹³⁹ ihr in Personalfragen gerade nicht zu beugen, da Personalfragen nur mittelbar mit Sachfragen zusammenhängen und infolgedessen von Sachargumenten nur mittelbar beeinflußt werden

¹³⁸ Als Beispiel zitiert Lampe, Die Unabhängigkeit, S. 27, die Diskussion um die Aufwertung der D-Mark im Jahre 1969 – darüber siehe auch Siebelt, Johannes, Der juristische Verhaltensspielraum, S. 109, Fn. 40.

können. D.h. daß Bundesregierung oder Bundesrat einen personellen Vorschlag gegenüber der öffentlichen Meinung leicht mit dem Hinweis verteidigen können, die Sache, um die es der öffentlichen Meinung geht, sei mit der Ernennung des von ihnen vorgeschlagenen Mitgliedes nicht präjudiziert¹⁴⁰.

Das Anhörungsrecht soll gegenüber dem Vorschlagsrecht auch keine die Unabhängigkeit wahren Schranken setzen. Schon aus dem Begriff „Anhörung“ geht hervor, meint die Autorin, daß der Zentralbankrat beim Vorschlag eines Organmitgliedes eine nur beratende Stelle besitzt. Bundesregierung und Bundesrat können sich jederzeit über seine Meinung hinwegsetzen. Der Zentralbankrat kann übergangen werden, ohne daß diese Verletzung des Anhörungsrechtes irgendeine Auswirkung hätte.

Auch die Frage, ob in der Mitwirkung des Bundespräsidenten als ernennende Instanz ein wirksameres Gegengewicht gegen das Vorschlagsrecht liegen kann, als es das Anhörungsrecht darstellt, steht in der Mitte dieser Untersuchung. Voraussetzung dafür ist, daß der Bundespräsident gegenüber dem Vorschlag der Regierung ein materielles Prüfungsrecht hat. Ob dies der Fall ist, ist in der Literatur umstritten¹⁴¹. Nach einer detaillierten Erforschung dieser Problematik¹⁴² neigt die Autorin am ehesten dazu, dem Bundespräsidenten ein materielles Prüfungsrecht zuzugestehen. Durch dieses materielle Prüfungsrecht hat er eine Möglichkeit des Einflusses auf die Besetzung der Bankorgane und stellt somit ein Gegengewicht gegen den Einfluß der Regierung dar. Dies bedeutet jedoch nicht, daß ein echter Pluralismus daraus entstünde – das

¹³⁹ Im Gegensatz zu Uhlenbruck, Dirk, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit, S. 46.

¹⁴⁰ Lampe, Ortrun, Die Unabhängigkeit, S. 27.

¹⁴¹ Siehe Lampe, Ortrun, Die Unabhängigkeit, S. 28, Fn. 51.

¹⁴² Unter anderem scheint der ausschlaggebende Punkt bei der Beantwortung der Frage, ob dem Bundespräsidenten ein (materielles) Prüfungsrecht zusteht, die Feststellung zu sein, ob die Organmitglieder entweder den Bundesbeamten oder den Ministern näher stehen. – vgl. ebd., S. 29.

Gegengewicht ist nicht schwerwiegend genug, meint Lampe. Mit dem Fehlen eines eigenen Vorschlagsrechtes mangelt es dem Bundespräsidenten an jeder positiven Möglichkeit der Auswahl. Ein eigenes aktives Eingreifen in das Gebiet der Exekutive ist ihm versagt, und demgemäß vermag er die Bundesregierung bei der Besetzung der Bankorgane nicht im hinreichendem Maße zu beschränken. Die personelle Unabhängigkeit ist durch den Präsidenten nicht gewährleistet.

Auf diese Weise ergibt sich die Schlußfolgerung, daß sich die verschiedenen Instanzen, die bei der Bestellung der Mitglieder der Bankorgane mitwirken, gegenseitig nicht wirksam beschränken, sondern daß der Bundesregierung hier überlegene Befugnisse zustehen. Von einem "Pluralismus" könnte, solchen Überlegungen nach, nicht gesprochen werden, denn ein echter Pluralismus setzt zumindest annäherndes Gleichgewicht der widerstreitenden Interessen voraus. Insofern ist es durch die Fassung des Bundesbankgesetzes nicht erreicht worden, eine Sicherung der personellen Unabhängigkeit der Bundesbank zustande zu bringen.

Eine andere Grundlage für die personelle Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank könnte die lange Amtsdauer der Organmitglieder sein, die insbesondere die Amtsdauer der jeweiligen Regierung übertrifft¹⁴³. Dadurch scheint gewährleistet, daß nicht jede neue Regierung neue, ihr genehme Persönlichkeiten vorschlägt. Der Gesetzgeber des Bundesbankgesetzes hatte sich aus diesem Grund bewußt für eine achtjährige Amtsdauer der Mitglieder des Direktoriums und der Vorstände der Landeszentralbanken entschieden. Jedoch hat der Gesetzgeber diese auf personelle Unabhängigkeit gerichtete Regelung selbst durchbrochen, indem er als Ausnahme eine kürzere Amtszeit vorsah. Wann ein solcher

¹⁴³ So auch Uhlenbruck, Dirk, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit, S. 86.

Ausnahmefall gegeben sei, hat er allerdings nicht ausdrücklich ausgesprochen.

Schließlich kommt Lampe zum Ergebnis, daß das Bundesbankgesetz sich zwar ernstlich bemüht, den von ihm begründeten Einfluß der Regierung bei der Besetzung der Organe der Bank wieder abzuschwächen, daß es jedoch eine echte personelle Unabhängigkeit de iure nicht erreicht. Es soll aber nicht verkannt werden, daß es für die personelle Unabhängigkeit keinesfalls nur auf die gesetzliche Regelung, sondern entscheidend auf die Persönlichkeit der Organmitglieder ankommt. Somit spielt die Frage der personellen Unabhängigkeit nicht die wichtigste Rolle in der Unabhängigkeitsproblematik. Das Problem, ob die Bundesbank unabhängig ist, soll in allererster Linie – so Lampe – nach dem Maße der materiellen Unabhängigkeit gelöst werden.

Ob die Unabhängigkeit der Bundesbank in persönlicher Hinsicht durch das Bundesbankgesetz gesichert ist, scheint auch bei von Bonin umstritten zu sein. Für die Mitglieder des Zentralbankrates stellt das Gesetz keine förmlichen Qualifikationsvoraussetzungen auf. Zwar heißt es in §§ 7 und 8 des Gesetzes, daß die Mitglieder des Direktoriums und die Vorstandsmitglieder der Landeszentralbanken "besondere fachliche Eignung" besitzen müssen, was jedoch keine exakte Qualifikationsbeschreibung ist, an die die Ernennungsinstanzen gebunden wären; hieraus könnte man lediglich entnehmen, daß der Gesetzgeber von der "technokratischen"¹⁴⁴ Vorstellung ausging, daß an der Spitze der Bundesbank Fachleute und nicht Politiker stehen sollten. Die Bundesregierung und die Landesregierung sind aber, was die Unabhängigkeit betrifft, nicht gehindert, solche Fachleute auszuwählen, die ihnen politisch nahestehen und die eine gewisse Gewähr dafür bieten, daß sie die Politik der jeweiligen Partei im Zentralbankrat vertreten werden.

¹⁴⁴ v. Bonin, Konrad, Zentralbanken, S. 183.

Der Pluralismus der Ernennungsinstanzen soll diesbezüglich den Gegenfaktor darstellen, der die jeweiligen zu weit gehenden Einflußnahmen der Regierung auf die Politik der Bank über die Personalpolitik einschränken kann. Die Bundesregierung hat nach dieser Ansicht lediglich das Recht diejenigen Mitglieder des Zentralbankrates vorzuschlagen, die dem Direktorium angehören sollen, d. h. den Präsidenten, den Vizepräsidenten und die Direktoren der Bundesbank. Die übrigen Mitglieder des Zentralbankrates, die Präsidenten der Landeszentralbanken, schlägt der Bundesrat auf Vorschlag der jeweils zuständigen Länderinstanzen vor. Da im Zentralbankrat den 9 Landeszentralbankpräsidenten höchstens 8 Mitglieder¹⁴⁵ des Bundesbankdirektoriums gegenüber sitzen, hat die Bundesregierung also noch nicht einmal das Vorschlagsrecht für die Hälfte der Mitglieder des höchsten Entscheidungsgremiums der Bank. Da meint der Autor, ähnlich wie andere¹⁴⁶, daß sich eine Bundesregierung scheuen wird, eine Persönlichkeit gegen den ausdrücklichen Widerstand des Zentralbankrates zur Ernennung als Mitglied des Direktoriums vorzuschlagen. Denn dies könnte die essentielle Zusammenarbeit mit der Bundesbank erschweren und auch zu Unruhe im Direktorium selbst führen¹⁴⁷.

Die Länge der Amtszeit der Mitglieder des Zentralbankrates als eine weitere Vorkehrung gegen eine zu starke Abhängigkeit der Bundesbank von den Ernennungsinstanzen (8 Jahre – § 7 Abs. 3, § 8 Abs. 4 Bundesbankgesetz) soll dazu beitragen, daß die Mitglieder länger als die jeweilige Bundesregierung im Amt sind. Die vom Gesetzgeber angestrebte personelle Unabhängigkeit ist jedoch von ihm selbst durchbrochen worden¹⁴⁸, indem als Ausnahme eine kürzere Amtszeit zugelassen¹⁴⁹ und nicht festgelegt worden ist, wann ein solcher Ausnahmefall gegeben sein soll. Dadurch sind der

¹⁴⁵ Heutzutage betragen die Zahlen jeweils 9 und 8

¹⁴⁶ z.B. Uhlenbruck, Dirk, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit, S. 79.

¹⁴⁷ v. Bonin, Konrad, Zentralbanken, S. 184.

¹⁴⁸ wie Lampe, Ortrun, Die Unabhängigkeit, S. 32.

Bundesregierung gewisse Möglichkeiten eingeräumt, über eventuelle Amtszeitverkürzungen bei ihr nicht genehmen Mitgliedern des Zentralbankrates oder über eine generelle Beeinflussung der Laufzeit der Anstellungsverträge die Amtszeiten zu manipulieren. Denn nach § 7 Abs. 4 Satz 3 und § 8 Abs. 5 Satz 3 Bundesbankgesetz bedürfen die Verträge des Zentralbankrates mit den Mitgliedern des Direktoriums der Bundesbank und den Mitgliedern der Vorstände der Landeszentralbanken der Zustimmung der Bundesregierung.

4.2.3.1. Zusammenfassung

Über die personelle Sicherung der Bundesbankautonomie sind verschiedene, jedoch keine überwiegenden Meinungen in der Literatur vertreten.

Die einzelnen Elemente der personellen Unabhängigkeit der Bundesbank, die insbesondere diskutiert worden sind, sind wie folgt:

- der sogenannte **Pluralismus der ernennenden Instanzen**. Einige Autoren nehmen an, daß die Tatsache, daß verschiedene Mitglieder eines Bundesbankorgans von verschiedenen, voneinander institutionell unabhängigen Institutionen ernannt werden, für sich allein selbst eine Garantie für die politische Neutralität der Zentralbank und für die ausreichende Minderung der Einflußmöglichkeiten der Regierung darstellt. Immerhin ernennt die Regierung weniger als die Hälfte des Personals des Zentralbankrates. Andere Autoren glauben jedoch, daß trotz dieser Quotenverteilung für die Regierung oder für den Bundesrat, zumindest theoretisch, ausreichende Möglichkeiten bleiben, mittels Besetzung dieser Posten durch für sie "zuverlässige" Personen einen erheblichen politischen Einfluß bei der Verwaltung der Zentralbank zu erreichen. Es sei aber bisher keine solche Gefahr in der Praxis registriert worden;

¹⁴⁹ § 7 Abs. 3 Satz 3 Bundesbankgesetz.

- im Zusammenhang damit wird die Rolle des **Bundespräsidenten** als eine der mehreren Instanzen und als Gegenfaktor in Frage gestellt. Dabei handelt es sich um die Frage, ob der Bundespräsident bei der Bestellung der ihm vorgeschlagenen Personen an die jeweiligen Vorschläge gebunden ist. Die meisten Verfasser verneinen diese Frage. Daraus wird gefolgert, daß der Bundespräsident in dieser seiner Rolle eine wirksame Garantie für die Unabhängigkeit der Bank ist, obwohl es auch Gegenmeinungen im Sinne gibt, ein solches Gegengewicht sei nicht schwerwiegend genug. Es bleibt aber nach wie vor umstritten, ob ihm dabei ein materielles Prüfungsrecht zusteht;
- die **Anhörungsrechte des Zentralbankrates** bei der Vorbereitung der Vorschläge seitens des Bundesrates und der Bundesregierung werden auch entweder als eine oder als keine wirksame Garantie für die Bundesbankautonomie betrachtet. Diejenige Autoren, die diese Wirksamkeit verneinen, heben hervor, daß bei dem Anhörungsrecht dem Zentralbankrat kein Vetorecht oder sogar keine positive Möglichkeit der Auswahl zusteht; er sei lediglich und unverbindlich anzuhören;
- wenn es dabei zu einem Konflikt zwischen der Regierung und dem Zentralbankrat wegen Nichtbeachtung der Meinung des letzteren kommt, sollte die **öffentliche Meinung** weiter die Rolle eines Gegenfaktors zugunsten der Bankunabhängigkeit spielen. Auch dabei teilen sich die Meinungen. Manche Verfasser rechnen fest damit, daß bei dem ausgesprochen hohen Ansehen welches sich die Bundesbank in der Öffentlichkeit,verschafft hat, die öffentliche Meinung wirksam genug sein sollte, um die Regierung davon abzuhalten (die Öffentlichkeit steht sozusagen a priori hinter dem Zentralbankrat). Dagegen wird von anderen Verfassern eingewandt, daß es auf dem währungspolitischen Gebiet keine einhellige oder auch nur maßgebliche öffentliche

Meinung gibt; jedenfalls brauche sich die Regierung ihr nicht zu beugen;

- des weiteren wird die Rolle der **verlängerten Amtsdauer** für die Organmitglieder als ein Mittel für die Gewährung der personellen Unabhängigkeit ermittelt. Fast einstimmig wird dabei angenommen, daß, obwohl das Gesetz dadurch ein effektives Mittel geschaffen hat, es selbst seine Wirkung durchbrochen hat, indem es die Ausnahme vorsieht, bei der auch kürzere Amtszeit möglich ist;
- die **sachlichen Voraussetzungen** für die Auswahl der höheren Bankangestellten finden als Unabhängigkeitsgarantie sowohl Befürworter als auch Gegner. Die letzteren weisen darauf hin, daß das Gesetz keine formalen Qualifikationsvoraussetzungen aufstellt.

4.2.4. Die Lösungen von Konflikten zwischen der Bundesbank und der Regierung

Da § 12 Bundesbankgesetz keine eindeutige Grenzziehung zwischen der Verpflichtung der Bundesbank, die Wirtschaftspolitik der Regierung zu unterstützen und ihrer Befugnis, selbständig zu entscheiden, gezogen hat, ist es für die Stellung der Bundesbank von um so größerer Bedeutung, ob die Bundesregierung im Fall eines Konfliktes mit der Bundesbank die rechtliche Möglichkeit hat, ihre Politik anders als durch die Erteilung von Weisungen durchzusetzen. Denn auch wenn sowohl die Bundesbank als auch die Bundesregierung an die verschiedenen Elemente des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gebunden sind, können doch Meinungsverschiedenheiten darüber bestehen, wie die Prioritäten zu setzen sind. Die Bundesregierung könnte nämlich in einer bestimmten wirtschaftlichen Situation das Schwergewicht ihrer Politik etwa auf die Erhaltung der Vollbeschäftigung durch Förderung des Wachstums legen, die Bundesbank dagegen die ihr in erster Linie anvertraute Stabilität der Kaufkraft betonen. An der Frage, ob hier die Regierung

eine rechtliche Handhabe hätte, die Bank zu einer expansiven Geldpolitik zu zwingen, auch auf die Gefahr hin, daß die Währungsstabilität beeinträchtigt werden könnte, entscheidet sich, wieweit die Bundesbank politisch autonom ist.

Um einen offenen Konflikt zwischen der Bundesregierung und der Bundesbank möglichst zu vermeiden, hat der Gesetzgeber in § 13 BBankG einen genauen Konsultationsmechanismus zwischen Regierung und Bundesbank festgelegt. Danach hat die Bundesbank die Bundesregierung in währungspolitischen Angelegenheiten zu beraten und ihr auf Verlangen Auskunft zu geben. Die Mitglieder der Bundesregierung haben das Recht, an den Sitzungen des Zentralbankrates teilzunehmen. Der Wirtschaftsminister und der Finanzminister müssen, wie die Satzung der Bundesbank ergänzend bestimmt¹⁵⁰, zu jeder Sitzung des Zentralbankrates durch Übersendung der Tagesordnung eingeladen werden. Sie sollen Vorlagen über Angelegenheiten von währungspolitischer Bedeutung, über die der Zentralbankrat Beschluß zu fassen hat, erhalten. Die Mitglieder der Bundesregierung haben im Zentralbankrat kein Stimmrecht. Sie können aber Anträge stellen. Auf ihr Verlangen ist die Beschlußfassung bis zu zwei Wochen auszusetzen. Als Korrelat zur Teilnahme von Mitgliedern der Bundesregierung an Sitzungen des Zentralbankrates bestimmt § 13 Abs. 3 BBankG ferner, daß die Bundesregierung ihrerseits den Bundesbankpräsidenten zu ihren Beratungen über Angelegenheiten von währungspolitischer Bedeutung hinzuziehen soll. Diese wechselseitigen Kooperationspflichten sollen der Koordinierung der Grundsätze der allgemeinen Wirtschaftspolitik und der Notenbankpolitik dienen. Die Regelung zeigt, daß das Gesetz verhindern wollte, daß die Bundesbank ihre währungspolitischen Entscheidungen ohne Berücksichtigung der Position der Bundesregierung treffen könnte, auch dort, wo der Bank ein eigener Bereich zugewiesen ist. Doch im Konfliktfall sind die formellen

¹⁵⁰ § 3 der Satzung der Deutschen Bundesbank

Befugnisse der Regierung nur gering. Die Anwesenheit von Regierungsmitgliedern in Sitzungen des Zentralbankrates ist als solche kein Hemmnis für die Notenbankleitung in ihrer Entscheidungsfreiheit. Die Regierung kann Beschlüsse der Bundesbank, mit denen sie nicht einverstanden ist, für nur zwei Wochen aufschieben; sie kann sie nicht endgültig verhindern, sie hat kein echtes Vetorecht. Sie kann also im Fall eines Konflikts mit der Bundesbank über die einzuschlagende Währungspolitik und über die konkreten zu ergreifenden währungspolitischen Maßnahmen ihre Auffassung nicht im Zentralbankrat durchsetzen¹⁵¹.

Die Regelung des Verhältnisses zwischen Regierung und Zentralbank läßt Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden

¹⁵¹ Nach von Bonin, S. 179 ff., ist die Regelung des Verhältnisses der Bundesbank zur Bundesregierung für die normale Praxis in der gegenwärtigen Form unbefriedigend. Denn die Bestimmung des § 12 BBankG ist zu unpräzise und die Regelung der Zusammenarbeit in § 13 Bundesbankgesetz gibt der Bundesregierung nur sehr geringe Einflußrechte. Deswegen sind früher sogar einige Novellierungsversuche über das Bundesbankgesetz unternommen worden. Den wichtigsten Vorschlag in dieser Richtung enthält der Referentenentwurf des Bundesfinanzministeriums zur Novellierung des Bundesbankgesetzes von 1973. Dieser Entwurf sieht die von der Bundesbank angeregte Schaffung von neuen währungspolitischen Steuerungselementen, einer Aktivzuwachsreserve und einer Kreditplafondierung vor (zit. nach von Bonin, Zentralbanken, S. 180 - 181). Anders als das klassische währungspolitische Instrumentarium sollte die Bundesbank nach dem Referentenentwurf diese neuen Instrumente jedoch nicht selbständig, sondern nur mit Zustimmung des zuständigen Bundesministers anwenden dürfen. Diese Zustimmungsvorschrift war vor allem damit begründet worden, daß durch die Novelle die Eingriffsmöglichkeiten der Bundesbank derart erweitert würden, daß die Anwendung der zusätzlichen Instrumente nicht dem Entscheidungsbereich einer politischen unabhängigen und damit auch den politischen Entscheidungsinstanzen nicht unmittelbar verantwortlichen Institution allein überlassen werden dürfe; außerdem könne angesichts derart einschneidender kreditpolitischer Mittel, wie der Aktivzuwachsreserve und der Kreditplafondierung, nur so die Ausgewogenheit der Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Bundesbank gewahrt werden. Der Referentenentwurf ist auf heftigen Widerstand bei der Bundesbank, in der Öffentlichkeit und vor allem auch beim Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministers der Finanzen gestoßen. Diese Kritik am Entwurf habe wesentlich dazu beigetragen, daß die Novellierungsvorschläge nicht Gesetz geworden sind und unter anderem das hohe Ansehen, das die Bundesbank in der Regel in Deutschland genießt, erhalten blieb.

hinsichtlich der zu verfolgenden (Wirtschafts- und Währungs-) Politik als durchaus denkbar erscheinen, eine Situation, die zu einer umfänglichen Debatte in der Literatur geführt hat. Ihr Ursprung liegt in den Erörterungen während des Gesetzgebungsverfahrens, bei denen der Standpunkt vertreten wurde, ein ernsthafter Konflikt zwischen Kabinett und Emissionsinstitut könne nach einer Verschärfung des Konflikts nur vom Parlament entschieden werden¹⁵². Später ist auch angenommen worden, eine Entscheidung solcher Streitigkeiten sei auf dem Rechtsweg möglich; eine Einigung über die zuständige Gerichtsbarkeit wurde nicht erzielt. Ausgangspunkt einschlägiger Überlegungen muß die Tatsache sein, daß die Lösung insoweit nicht durch einen Kompromiß von Seiten der Zentralbank erfolgen kann, als diese gesetzlich eindeutig auf das Ziel der Währungssicherung festgelegt ist und ihr die Autonomie gerade zur Verfolgung dieses Auftrages gegeben ist. Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte seien vor allem zwei, unterschiedliche Antworten verlangende, Konfliktkonstellationen denkbar. Zum einen kann es nämlich sein, daß die Bundesbank der Meinung ist, die Regierung betreibe eine Politik, die mit dem der Zentralbank von Rechts wegen übertragenen Anliegen, die Währung zu sichern, nicht vereinbar sei oder die Erfüllung dieses Ziels erheblich erschwere; als Beispiel hierfür bietet sich eine übermäßige Staatsverschuldung an. In diesem Fall erscheint in der Tat lediglich eine Konfliktlösung auf politischem Wege, also insbesondere durch entsprechendes Einwirken des Parlamentes auf die Regierung, möglich. Ein gerichtliches Vorgehen der Bundesbank würde schon daran scheitern¹⁵³, daß ihr kein Recht auf Unterstützung durch die von der Regierung betriebene Politik zusteht. Anders stellt sich die Situation hinsichtlich der zweiten denkbaren Konfliktlage dar, die entstehen würde, wenn die Bundesregierung der Bundesbank vorhielte, sie würde ihrer

¹⁵² zit. nach Siebelt, Johannes, Der juristische Verhaltensspielraum, S. 182

¹⁵³ so Siebelt, Johannes, Der juristische Verhaltensspielraum, S. 183

Unterstützungspflicht nach § 12 S. 1 BBankG nicht in hinreichendem Maße nachkommen, besteht hier doch ein derartiges Recht; dafür, daß dessen verwaltungsgerichtliche Durchsetzung ausgeschlossen ist, spreche wenig¹⁵⁴. Allerdings dürfte insoweit auch dem Hinweis auf die Schwierigkeiten richterlicher Entscheidungsfindung in einem solchen Fall, im die Bundesregierung als potentielle Klägerin nachweisen müßte, daß der Zentralbank die abverlangte Unterstützung möglich wäre, ohne daß diese mit ihrer gesetzlichen Aufgabenzuweisung in Konflikt geriete, Beachtung zu schenken sein; auf diesem Hintergrund könnte auch dem Kabinett der öffentliche Druck auf das Noteninstitut als der einfachere Weg zur Durchsetzung seiner Wünsche erscheinen.

Der Rechtsprechung gegenüber kann die Bundesbank unabhängig sein, soweit das der Rechtscharakter ihrer Akte zuläßt¹⁵⁵. Dieser Rechtscharakter seinerseits hängt von der Rechtsnatur der Bundesbank ab. Bei manchen Autoren¹⁵⁶, wie schon gezeigt, ist die (heftig umstrittene¹⁵⁷) These vertreten, daß die Notenbank eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechtes ist. Demzufolge gelangt man zum Ergebnis, daß es sich bei den währungspolitischen Akten der Zentralbank nicht um justizfreie Hoheitsakte handelt. Zusammenfassend ergibt sich, daß grundsätzlich die Unabhängigkeit

¹⁵⁴ ebd.

¹⁵⁵ So auch Siebelt, Johannes, Der juristische Verhaltensspielraum, S. 194: "Grundsätzlich eher unproblematisch gestaltet sich die Erfassung der Beziehungen zwischen Zentralbank und Dritter Gewalt. Hierzu ist lediglich festzuhalten, daß das Noteninstitut, wie die übrige Exekutive richterlicher Kontrolle unterliegt." Soweit hoheitliches Handeln zur Diskussion steht, ergibt sich dies schon aus Art. 19 Abs. 4 GG, der auch einer Qualifikation der möglicherweise Grundrechte berührenden monetärrechtlichen Grundsatzbeschlüsse als justizfreier Hoheitsakte entgegensteht. Ungeklärt bleibt mit dieser Aussage freilich das Ausmaß, im Akte der Zentralbank Einwirkungen der Judikative ausgesetzt sind; entscheidend hierfür ist ihre nicht unumstrittene rechtliche Qualifikation.

¹⁵⁶ Lampe, von Bonin u.a.

¹⁵⁷ Vgl.: Samm, Carl-Theodor, Die Stellung, S. 28 ff., v. Bonin, Konrad, Zentralbanken, S. 171 ff., Hahn, Hugo, Währungsrecht, § 18, Bankrechtshandbuch, S. 3658, Siebelt, Johannes, Der juristische Verhaltensspielraum, S. 153 ff., Kumpel, Siegfried, Bank- und Kapitalmarktrecht, 16.25., Eun, Soong-Pyo, Die rechtliche Stellung, S. 177-201; auch bei Lampe, Ortrun, Die Unabhängigkeit, S. 37, Fn. 95.

der Deutschen Bundesbank durch die Rechtsprechung nicht tangiert wird, da die Gerichte lediglich die rechtliche Vereinbarkeit der Akte der Bank mit den Gesetzen überprüfen können. Nur durch die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde¹⁵⁸ steht die Bundesbank in politischer Abhängigkeit von der rechtsprechenden Gewalt. Diese Abhängigkeit dient jedoch nur der Wahrung der Verfassung.

Vom Parlament ist die Bundesbank nach den Anhängern der Anstaltsnatur der Bank nur vom Gesetzgeber abhängig; einer unmittelbaren parlamentarischen Kontrolle unterliegt sie dagegen nicht.

Die Unterstützungspflicht der Bundesbank nach § 12 Satz 1 Bundesbankgesetz wird bei Hahn¹⁵⁹ als eine Einschränkung ihrer Weisungsfreiheit betrachtet. Diese Verpflichtung soll jedoch dort ihre Grenze finden, wo sie die Kernfunktion der Bundesbank, die Geldmarktbeeinflussung zum Zwecke der Währungssicherung gemäß § 3 Bundesbankgesetz, gefährden würde. Da weder für die Einhaltung des Unterstützungsgebots eine Sanktion vorgesehen, noch institutionell eine Vorkehrung für den Konflikt zwischen Bundesregierung und Bundesbank getroffen ist, erweise sich § 12 Bundesbankgesetz als *lex imperfecta*. Deshalb bleibt nach der Auffassung dieses Verfassers nur die Möglichkeit der "Dramatisierung" des Konflikts unter Einschluß der Öffentlichkeit, sowie das Eingreifen des Parlamentes mittels gesetzlicher Regelung.

Einen Versuch, solche Konflikte zu vermeiden, habe der Gesetzgeber in § 13 Bundesbankgesetz zum Ausdruck gebracht, durch den die Bestimmungen, die Bundesbank und Bundesregierung zu Zusammenarbeit und gegenseitigen Konsultationen anhalten, geäußert werden. Gleichzeitig formen sie die funktionelle Unabhängigkeit der Bundesbank einerseits, andererseits ihre

¹⁵⁸ Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4a GG

¹⁵⁹ § 18, RdNr. 3

Unterstützungspflicht hinsichtlich der allgemeinen Wirtschaftspolitik institutionell aus.

4.2.4.1. Zusammenfassung

Die Lösungen von Konflikten zwischen der Bundesbank und der Bundesregierung stellen einen wesentlichen Teil der Verhältnisse zwischen der beiden Institutionen dar und schließen sich somit definitiv in das Thema Unabhängigkeit der Bank ein. Die Wahrscheinlichkeit, daß solche Konflikte entstehen, wird von keinem Verfasser ausgeschlossen. In der Praxis ist es durchaus vorstellbar, daß die von der Regierung betriebene Wirtschaftspolitik insgesamt oder teilweise mit den der Zentralbank vorgeschriebenen Aufgaben und den daraus für die Bank entstehenden Zielen in Widerspruch gerät. Da die Bank an ihre gesetzlichen Aufgaben gebunden ist, darf sie ihren Bestrebungen auch in einem solchen Fall nicht ausweichen.

Es wird in der Literatur zunächst auf den gesetzlichen Konsultationsmechanismus aus dem § 13 BBankG im Sinne hingewiesen, daß der Gesetzgeber versucht hat, einen solchen Konflikt mittels dieser Art gegenseitiger Verständigung zu vermeiden.

Wenn dies jedoch nicht funktioniert, stehen der Regierung nur beschränkte Möglichkeiten zu, die Politik der Zentralbank zu beeinflussen: nur ein Aufschub für zwei Wochen der Beschlüsse der Bank, mit denen die Regierung nicht einverstanden ist.

Ob einem Streit zwischen der Bank und der Regierung der Rechtsweg offen steht, bleibt in der Literatur nicht unumstritten. Zunächst wurde die Meinung vertreten, nur das Parlament sei zuständig, sich mit einem solchen Streit zu befassen. Später wird angenommen, daß der Rechtsweg nicht ausgeschlossen ist, die Gerichtsbarkeit bleibt jedoch unbestimmt. Sollte die Bundesbank die Klägerin in einem solchen Gerichtsprozeß sein, dann kommt es zur Feststellung, daß sie über kein Recht auf Unterstützung durch die Regierungspolitik verfügt. Im Gegenfall sollte die Bundesregierung als

Klägerin nachweisen, daß der Zentralbank die abverlangte Unterstützung möglich wäre, ohne daß ihre gesetzlichen Aufgaben beeinträchtigt sind; angesichts der damit verbundenen Schwierigkeiten sollte die Regierung den öffentlichen Druck als geeignetes Mittel vorziehen. Andere Verfasser schließen jedoch auch im zweiten Fall den Rechtsweg als unzulässig aus, weil für die Nichterhaltung der Unterstützungspflicht der Bank keine Sanktion und außerdem keine Vorkehrung für den Konflikt gesetzlich vorgesehen sind.

Die Abhängigkeit der Zentralbank von der Rechtsprechung wird gemäß der Natur der Bank bzw. ihrer Akte beurteilt. Diejenige Autoren, die die Zentralbank als Anstalt betrachten, nehmen logischerweise an, daß die währungspolitischen Akte der Bank keine justizfreien Hoheitsakte sind. Auch in diesem Fall wird allerdings gezeigt, daß die Gerichte lediglich die rechtliche Vereinbarkeit der Akte mit den Gesetzen überprüfen können.

5. Zwischenergebnis

Die vorgelegte Übersicht der Fachliteratur könnte davon überzeugen, daß die Frage von der Unabhängigkeit de iure der Deutschen Bundesbank keine einhellige Antwort in der Theorie findet. Die Ursache dafür wäre in der etwas zu allgemein gestalteten (formulierten) gesetzlichen Regelung der Bundesbank zu sehen. Die oben zitierten Beispiele mit Hinweisen auf die Wirkung der öffentlichen Meinung als eine Art Sperrfaktor zeigen nur, daß es an festen (gesetzlichen) Stützpunkten auf diesem Gebiet der Rechtstheorie mangelt.

Die wirtschaftliche Natur und die ausgesprochene Wichtigkeit der Aufgaben der Bundesbank setzen ihre Unabhängigkeit voraus, so daß sie überhaupt als Zentralbank und nicht etwa als Zusatz eines Finanzministeriums funktionieren kann. Andererseits hat es kaum jemand bisher in der Literatur gewagt, die Zentralbank als eine Form

von vierter Gewalt zu betrachten und damit den Streit über ihre Unabhängigkeit überflüssig zu machen. Somit hat sich der Gesetzgeber gezwungen gesehen, einen komplizierten Kompromiß zu finden. Deswegen hat er sich absichtlich davor gehütet, eine ausführlich detaillierte Bundesbank durch das Grundgesetz zu schaffen; es ist mehr oder weniger der Praxis überlassen worden, die passende Formulierung zu erreichen.

Dem praktischen Ergebnis nach und angesichts der beschriebenen Schwierigkeiten zu urteilen, hat sich dies als die flexibelste Lösung erwiesen. Die Deutsche Bundesbank hat die ihr gesetzten Hauptziele in den letzten 40 Jahren mehr als überzeugend erreicht. Die Deutsche Mark ist zur zweitwichtigsten Währung der Welt geworden, und die Bank selbst genießt sowohl im Inland als auch im Ausland ein bemerkenswert hohes Ansehen. Es ist besonders zu betonen, daß dieses Ansehen gerade auf der Idee der Unabhängigkeit der Bundesbank basiert; durch ihre Unabhängigkeit nämlich ist die Bundesbank berühmt geworden. Dabei soll die Rolle der gesamten deutschen Wirtschaft selbstverständlich nicht unterschätzt werden; die Deutsche Bundesbank funktioniert und entwickelt sich ausschließlich als ein Bestandteil des Wirtschaftssystems Deutschlands.

Die Frage, inwieweit diese unbestrittene tatsächliche Unabhängigkeit ihre normative Grundlage findet, ist nach der oben dargelegten Meinungsübersicht folgendermaßen beantwortet worden.

Die Bundesbank wird als eine selbständige juristische Person des öffentlichen Rechtes betrachtet, die, obwohl Teil der Exekutive, nicht in die Verwaltungshierarchie eingegliedert ist. Sie steht unabhängig neben der Regierung und unterliegt insbesondere nicht deren Weisungsbefugnissen. Nach dem Grundgesetz ist die Unabhängigkeit der Bundesbank weder geboten noch verboten¹⁶⁰ (Art. 88), folglich widersprechen die Vorschriften des Bundesbankgesetzes

¹⁶⁰ die zur Zeit vorwiegende Meinung.

über ihre Weisungsunabhängigkeit von der Regierung dem Grundgesetz nicht. Aus dem Grundgesetz selbst läßt sich die Bundesbankautonomie nur durch weitere Auslegung, unter Hinzuziehung vom Begriff der Zentralbank und ihren Aufgaben überhaupt, ableiten. Allerdings bleibt eine solche Auslegung, gerade wegen ihrer Weite, der Kritik ausgesetzt.

Bei dem Bundesbankgesetz könnte von einer gesetzlichen Garantie der Unabhängigkeit gesprochen werden. Es handelt sich dabei vor allem um die Freiheit der Bundesbank von Weisungen der Regierung auf dem Gebiet der Ausübung der Befugnisse, die der Bank nach dem Bundesbankgesetz zustehen. Der Gesetzgeber hat sich bemüht, sowohl die materielle als auch die personelle Autonomie der Bank im Gesetz in Betracht zu ziehen. Die materielle Unabhängigkeit soll durch die ausdrücklich gestaltete Weisungsfreiheit, die personelle Autonomie durch den Pluralismus der ernennenden Instanzen, durch die Amtsdauer und nicht an letzter Stelle durch die Höhe der Gehälter der leitenden Belegschaft¹⁶¹ gesichert werden.

¹⁶¹ Das höchste Gehalt eines Beamten in Deutschland ist das des Präsidenten der Bundesbank (aus: <http://www.bundesbank.de>)

C. DIE BULGARISCHE NATIONALBANK (BNB)

1. Historischer Überblick

Die Zentralnotenbank von Bulgarien ist 1879 in Sofia gegründet worden. Zunächst funktionierte sie, wie auch viele andere Notenbanken in Europa an ihrem Anfang, als Universalbank, erst später ist sie zur Zentralnotenbank geworden.

Die Geschichte der Bulgarischen Nationalbank enthielt die normale Entwicklung einer Notenbank bis zum Jahre 1944, als die sogenannte sozialistische Revolution die zentralisierte Planwirtschaft in Bulgarien mit Gewalt durchgesetzt hat. Dadurch sind der Bank die meisten typischen Funktionen, außer der Notenausgabe, entnommen worden. Als moderne Zentralbank funktioniert sie wieder erst seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Zentralbank vom 1991. Heutzutage spielt sie eine wichtige Rolle im gesamten Prozeß der Erholung der bulgarischen Wirtschaft aus den schweren Folgen des Zeitraums 1944 – 1989, wie auch in den Bemühungen Bulgariens, Mitglied der Europäischen Union zu werden.

Da die Geschichte der Bulgarischen Nationalbank nicht besonders bekannt ist und in Anbetracht eines eventuellen Interesses dafür, wird hier eine kurze Übersicht der neuesten Entwicklung des Zentralbankwesens in Bulgarien für den Zeitraum 1989 – 2002 dargeboten.

1.1. Die Entwicklung bis 1997

Die normative Regelung der Banktätigkeit in Bulgarien hat sich radikal geändert nach den sozialen Prozessen, die sich nach 1989 entwickelt haben. Mit dem Übergang des Landes zur Marktwirtschaft

hat auch eine Umwandlung der gesamten bulgarischen Gesetzgebung angefangen.

Die Änderungen der Bankgesetze waren wesentlicher Natur. Sie äußerten prinzipielle Neuigkeiten im Bankwesen und im Banksystem Bulgariens. Der Sinn dieser Änderungen bestand in der Ablehnung und in der Überwindung des Modells einstufiges Banksystems, das in Bulgarien einige Jahrzehnte lang herrschte, und im Aufbau von Grundlagen eines modernen zweistufigen Banksystems, das für die entwickelten Marktwirtschaften heutzutage typisch ist.

Das Modell des einstufigen Banksystems, das für die zentralisierten Planwirtschaften kennzeichnend ist, wurde in Bulgarien im Zeitraum 1947 – 1951 nach dem Vorbild des USSR durchgesetzt. Der Grund dieses Modells war das staatliche Bankmonopol, eingeführt durch ein Gesetz vom 1947 und durch eine Verordnung der Regierung vom 1951.

Kraft dieses Monopols war die Gründung von Banken und die Banktätigkeit ein ausschließliches Recht des Staates. Das Monopol bestand weiter darin, daß der Gesetzgeber ein ganzes System von normativen Verboten und von öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen aufgebaut hatte, welche sich auf die Subjekte der Wirtschaftstätigkeit bezogen. Alle Unternehmen und Organisationen wurden verpflichtet, ihre Finanzmittel bei den Banken einzuzahlen, sie dort aufzubewahren, Zahlungen nur durch die Banken durchzuführen und Kredite und Bargeldmittel nur von den Banken zu erhalten. Die gegenseitige Geld- oder Warenfinanzierung zwischen den Unternehmen war ausdrücklich verboten. Kennzeichnend für das Bankmonopol war das Fehlen von Wahlmöglichkeit bezüglich der Bank, d.h. jedes einzelne Unternehmen und jede einzelne Organisation waren auf streng bestimmte Bankinstitution verpflichtet hingewiesen. Auf diese Weise wurde der ganze Geldumlauf des Unternehmens bei dieser Bankinstitution konzentriert und durch die letztere erhielt der Staat die Möglichkeit, es uneingeschränkt zu kontrollieren.

Das Bankmonopol war ein Teil des ganzen Systems von staatlichen Monopolen. Es basierte sich auf das Staatsmonopol auf die Herstellungsmitteln und auf die Wirtschaftstätigkeit überhaupt. Es war auch eng verbunden mit dem staatlichen Devisenmonopol und mit dem Staatsmonopol auf den Außenhandel. Unter solchen Bedingungen waren die verschiedenen bankinternen Tätigkeiten wie die Akkumulation von Geldmitteln, der bargeldlose Zahlungsverkehr, das Kreditieren und die Kassenbedienung in staatliche (hoheitliche) Funktionen umgewandelt worden. Demzufolge wurden den Organen der Zentralbank hoheitliche Befugnisse zugewiesen, die für die Staatsorgane der Finanzverwaltung typisch sind. Die Bankorgane verfügten über Befugnisse für die Ausfertigung, die Durchführung und die Kontrolle über den Staatsplan wie auch für zwangsläufige Vollstreckung bei der Einziehung von staatlichen Ansprüchen.

Die Umwandlung des Bankwesens in einen Teil der Staatsverwaltung führte zum Entfallen der wesentlichen Differenz zwischen dem Handelsbankrecht und dem Zentralbankrecht. Das Handelsbankwesen und das Zentralbankwesen wurden in der Tat mit einem einheitlichen Staatsbankwesen umgetauscht, welches bei der Zentralbank konzentriert worden war. Die Handelsbanken, die bei der Einführung dieses Monopols funktionierten, haben ihre selbständige Tätigkeit eingestellt und wurden entweder der Zentralbank verwaltungsrechtlich untergeordnet oder mit der letzteren verschmolzen. Die Zentralbank übernahm die Bankbedienung der nationalen Wirtschaft.

In institutioneller Hinsicht erwarben alle Banken die Eigenschaft der Staatsbehörden und das Banksystem wurde auf dem vertikalen zentralisierten Prinzip aufgebaut.

Das Bankmonopol wurde endgültig durch das Grundgesetz Bulgariens vom 1971 befestigt. Im Art. 16 Abs. 1 dieses Grundgesetzes hieß es, die Banken seien Staatseigentum. Auf diese Weise erreichte der Gesetzgeber damals sein Hauptziel, nämlich die Zentralbank als eine Institution für finanziell – administrative

Kontrolle der Wirtschaft zu gestalten. Diese Kontrolle war total und allumfassend. Sie wurde durch individuelle Verwaltungsakte verwirklicht, wie Kredit-, Zahlungs- und Kassenerlaubnisse, Stimulationen und Sanktionen. Die Anwesenheit von Verboten und Verpflichtungen, die das Bankmonopol bildeten, verbunden mit der Zentralbankkontrolle bedeutete in der Tat ein generelles Verbot für freien Geldumlauf in der Wirtschaft. Kein Unternehmen durfte einem anderen Unternehmen Geld überweisen, ohne daß es die dazu nötige Bankerlaubnis (für jede einzelne Überweisung!) besaß. In dieser paradoxen Situation, die Jahrzehnte lang dauerte, äußerte sich eigentlich sehr deutlich das Wesen der zentralisierten Planwirtschaft.

Die Stellung der Zentralbank war ihren Funktionen entsprechend. Sie wurde als Behörde, die der Regierung direkt unterstellt ist, definiert (s. die Satzung der BNB vom 1956, mehrmals geändert bis 1991).

Unter solchen Bedingungen blieb das regulierende Potential des Privatrechtes ohne Anwendung. Die Rechtsverhältnisse auf dem Gebiet des Bankwesens wurden ausschließlich durch verwaltungsrechtliche und nicht durch handelsrechtliche Mittel geregelt. Obwohl Kreditverträge und Kontokorrentkonto-Verträge formell abgeschlossen wurden, existierten de facto keine privaten (privatrechtlichen) Beziehungen zwischen den Banken und ihren Kunden.

Als Folge der gesamten grundsätzlichen sozialen Umwandlungen und insbesondere wegen der offensichtlichen Unvereinbarkeit dieses Modells der Banktätigkeit mit den Erfordernissen der Marktwirtschaft, wurde es nach 1989 verlassen, indem die bankrechtliche Gesetzgebung gründlich renoviert worden war.

Vor allem entfielen die gesetzlichen und die untergesetzlichen Vorschriften, die das staatliche Bankmonopol unterstützten. Gleichzeitig begann die Schaffung einer neuen gesetzlichen Regelung, die die Umwandlung des einstufigen Banksystems ins modernere

zweistufige vorbereiten sollte. Die Entwicklung der normativen Regelung auf diesem Gebiet in den letzten 11 Jahren war nicht gleichmäßig. Bis es zum heutigen Gesetz über die BNB wie auch dem Gesetz über die Banken kam, traten verschiedene Normakte nacheinander in Kraft. Zunächst wurde die Verordnung der Regierung Nr. 19/1989 veröffentlicht, durch die die Errichtung von Aktiengeschäftsbanken als Körperschaften eröffnet wurde. Als solche Banken fungierten zuerst die darin umwandelten Zweigstellen der Zentralbank. Die auf diese Art errichteten Geschäftsbanken übernahmen die Aktiva und die Passiva der bisherigen Zweigstellen.

Der nächste wichtige Schritt in dieser Richtung war das Aufheben jenes Artikels in der (alten) Verfassung, nach dem die Banken ausschließlich Staatseigentum sein konnten, wie auch das Inkrafttreten des neuen Grundgesetzes Bulgariens (1991). Unter anderem sind für das Bankwesen von besonderer Bedeutung die Art. 17 (3), der das private Eigentum für unantastbar erklärt, und Art. 19 (1), im die freie wirtschaftliche Initiative als Grundlage der Ökonomie des Landes befestigt wird.

Die neue Verfassung hat die rechtliche Stellung der Zentralbank neu geregelt. Nach dem Art. 84 Nr. 8 hat das Parlament die Aufgabe, die Verwalter der Zentralbank zu bestellen und zu befreien.

Auch das Inkrafttreten des Handelsgesetzes trug dazu bei, der Entwicklung der Geschäftsbanken freie Bahn zu geben, indem die Handelsgesellschaften als Rechtssubjekte definiert wurden.

Am Ende dieses Prozesses stand die Verabschiedung des Gesetzes über die Bulgarische Nationalbank vom 1991 (novelliert im 1997) und des Gesetzes über die Banken und das Kreditwesen vom 1992 (aufgehoben 1997 durch das heutige Gesetz über die Banken).

Als Ergebnis dieser radikalen Änderungen der normativen Basis des Bankwesens hat das letztere einen neuen Inhalt und neue Form erworben.

Die wichtigste Änderung bestand darin, daß das kaufmännische Bankwesen als eine Art unternehmerische Tätigkeit wiederhergestellt

worden war. Diese Tätigkeit wurde schon von Banken wahrgenommen, die die Eigenschaft besonderer Kaufleute hatten und die durch das Gesetz über die Banken und das Kreditwesen wie auch durch das Handelsgesetz geregelt war.

Die Wiederherstellung und die Absonderung des kaufmännischen Bankwesens führte logischerweise zur Aufrichtung einer vollständigen Zentralbanktätigkeit. Die BNB hat die unmittelbare Bedienung der nationalen Wirtschaft und der Bevölkerung eingestellt. Demgegenüber hat sie nach den Vorschriften des neuen Gesetzes begonnen, als Bank der Banken, als Bank des Staates und als Bank, die die Gold- und Währungsreserven des Landes verwaltet, zu fungieren. In institutioneller Hinsicht bedeutete die Abgrenzung des Handelsrechtes und des Zentralbankrechtes in der Tat die Errichtung des zweistufigen Banksystems, bei dem die Subjekte der Banktätigkeit von der Zentralbank deutlich getrennt worden sind, da die letztere Staatsfunktionen ausübt.

Es ist vor allem hervorzuheben, daß die Bulgarische Nationalbank die Stelle einer Institution der vollziehenden Gewalt erworben hat, da ihre Organe praktisch die staatliche Verwaltungstätigkeit wahrnehmen, indem sie Rechtsverordnungen und Verwaltungsakte erlassen und erfüllen. Das Organ der Bank mit der breitesten Kompetenz – der Verwaltungsrat – verfügte über Befugnisse zur Schaffung von untergesetzlichen Normakten – Rechtsverordnungen über die Anwendung des Gesetzes über die BNB (BNBG) und des Gesetzes über die Banken und das Kreditwesen (GBKw)¹⁶². Außerdem erließen der Verwaltungsrat und andere Organe der Bank Verwaltungsakte bei der Ausübung der Bankenaufsicht als spezielle Verwaltungskontrolle¹⁶³. Typische Verwaltungsakte waren

¹⁶² Art. 17 Nr. 2 u. Nr. 5, Art. 62 BNBG - alt; § 8 GBKw.

¹⁶³ Art. 17 Nr. 13 BNBG - alt; Art. 9 (1), Art. 14, Art. 17, Art. 19, Art. 56 (1), Art. 65 (1-2), Art. 8 (1) GBKw.

auch die Akte, durch die die Zentralbank den Mindestreservesatz für die anderen Banken zwingend bestimmte¹⁶⁴.

Nach dem Art. 1 (2) legte die BNB Rechenschaft für ihre Tätigkeit vor dem Parlament ab.

Diese Änderung der Stellung der Zentralbank bedeutete die Abschaffung ihrer Unterordnung der Regierung (Art. 47 BNBG – alt). Die gesetzlich gestaltete Verbindung zwischen der Bank und der Regierung bestand in der gegenseitigen Verpflichtung, sich über ihre Absichten und Handlungen zu informieren¹⁶⁵.

Diese erneute Position der BNB im System der Staatsorgane und Institutionen erschien als Ergebnis der neuen Aufgaben und Funktionen, die ihr das Gesetz auferlegte. Nach dem Art. 2 des BNBG – alt ist die Hauptaufgabe der Zentralbank, für die Unterhaltung der inneren und der äußeren Stabilität der nationalen Währung zu wirken. Zu diesem Zweck konnte sie nationale Geld- und Kreditpolitik ausstellen und durchführen, wie auch für die Schaffung und die Unterhaltung effektiver Zahlungsmechanismen mitwirken.

Außer daß die Bank das Notenmonopol besaß, erhielt sie nach dem neuen Gesetz die Macht, andere Banken zu kontrollieren und zu regulieren, d.h., sie begann Bankenaufsicht auszuüben. In Erfüllung dieser Befugnisse konnte sie die oben erwähnten Akte erlassen.

Die neue Position der Zentralbank hing mit ihren neuen Verhältnissen zum Parlament zusammen. Ihre Pflicht, dem Parlament für ihre Tätigkeit Rechenschaft abzulegen, bestand vor allem im Ablegen zweimal jährlich eines Rechenschaftsberichts, im sie:

1) die beabsichtigte Finanzpolitik für die nächsten 6 Monate begründete;

2) die Prinzipien beschrieb, die sie der Ausfertigung und der Verwirklichung ihrer Finanzpolitik für die nächsten 2 Jahre (oder mehr) zugrunde legen wollte;

¹⁶⁴ Art. 40 (1) Nr. 1 BNBG.

¹⁶⁵ Art. 3 BNBG – alt

3) eine Übersicht und eine Einschätzung der Finanzpolitik in den letzten 6 Monaten darlegte.

Außerdem legte die Zentralbank dem Parlament ihre jährliche buchhalterische Bilanz wie auch einen Bericht über Erfüllung ihres eigenen Haushalts vor.

Die parlamentarische Kontrolle bestand auch in den Befugnissen des Parlamentes, den Verwalter und die drei stellvertretenden Verwalter der Bank zu bestellen und zu entlassen.

Es ist offensichtlich, daß die wichtigste Form der parlamentarischen Kontrolle im Bericht bestand, den die Bank zweimal jährlich dem Parlament vorlegte. Dieser Bericht:

- begründete die Finanzpolitik, die in den nächsten 6 Monaten geführt werden sollte;

- beschrieb die Prinzipien, denen die Bank beabsichtigte, in den nächsten zwei Jahren oder für einen längeren Zeitraum bei der Ausfertigung und bei der Durchführung der Finanzpolitik zu folgen;

- stellte eine Übersicht und eine Einschätzung der Finanzpolitik von den letzten 6 Monaten dar.

Außer dieses Berichtes legte die Bank dem Parlament eine Jahresbilanz wie auch einen Bericht über die Erfüllung ihres eigenen Haushaltes vor.

Es läßt sich daraus schließen, daß die parlamentarische Kontrolle in der öffentlichen Diskussion über die vorgelegten Berichte und in ihrer Bewertung seitens des Parlamentes bestand. Weitere Maßnahmen, die das Parlament z.B. der Regierung gegenüber treffen kann, wie etwa das Mißtrauensvotum, sind in diesem Fall unzulässig. Falls das Parlament zu einer negativen Bewertung der geführten oder der geplanten Finanzpolitik der Zentralbank kam, entstand für den Vorstand der Bank, im Unterschied zum Ministerpräsident und zur von ihm geleiteten Regierung, keine rechtliche Verpflichtung, seinen Rücktritt zu erklären oder irgendwelche anderen negativen Folgen daraus dulden zu müssen. Gerade in diesem Punkt war vor allem die gesetzlich befestigte Autonomie der Zentralbank klar einzusehen. Das

Parlament konnte nur durch qualifizierte Mehrheit (3/5 aller Abgeordneten¹⁶⁶) den Vorstand der Zentralbank vorzeitig entlassen.

Es ist unumstritten, daß die parlamentarische Kontrolle über die Zentralbank eine Möglichkeit für das Parlament, auf die nationale Finanzpolitik direkt zu wirken, etwa durch Hinweise bezüglich ihrer Ausfertigung oder ihrer Durchführung, ausschloß. Das Erteilen solcher Hinweise widersprach unmittelbar sowohl der ausführlichen Regelung aller Befugnisse des Parlamentes als auch dem gesetzlichen Verbot aus dem BNBG – alt. In diesem Sinne war die operative Erfüllung der nationalen Geld- und Kreditpolitik als ausschließliche Zuständigkeit und Verantwortung der BNB überlassen.

Im alten¹⁶⁷ Gesetz über die BNB war das Autonomieprinzip auch dadurch zum Ausdruck gebracht, daß die rechtliche Stellung des Vorstandes der Bank besonderer Regelung unterlag. Der Gesetzgeber hatte sich danach gestrebt, keine einseitige Abhängigkeit der Leitung der Bank von einem einzelnen "Machtzentrum" zuzulassen. So hat er den Präsidenten der Republik mit Befugnissen versehen, bei der Bestellung des Vorstands mitzuwirken. Dadurch sollte ein politisches Gleichgewicht wie auch eine relative Stabilität und Kontinuität in der Belegschaft des Vorstandes erreicht werden.

Des weiteren konnte das Organ, das das Mandat eines Mitgliedes der Leitung der Bank vorzeitig aufheben durfte, es nur unter den streng begrenzten Voraussetzungen des Art. 15 Abs. des alten BNBG tun: Rücktrittserklärung, faktische Unfähigkeit zur Erfüllung des Dienstes für mehr als 1 Jahr, durch rechtskräftiges Urteil verhängte Freiheitsstrafe wegen vorsätzliches Verbrechen, Tod. Das zuständige Organ verfügte über keine Bewertungskompetenz, es konnte lediglich feststellen, ob die entsprechende Voraussetzung eingetreten ist. Unter diesen Umständen konnte man ohne weiteres

¹⁶⁶ Vgl. dazu die vielsagende Tatsache, daß zu einem Mißtrauensvotum im Parlament die qualifizierte Mehrheit von mehr als ½ aller Abgeordneten, also weniger, nötig ist (Art. 89 des Grundgesetzes).

¹⁶⁷ bis zum 10.06.1997

annehmen, daß der Gesetzgeber dem Prinzip der praktischen Unersetzlichkeit der Mitglieder des Vorstands bis zum Ende ihres Mandates folgte.

Das Autonomieprinzip wurde wesentlich beeinträchtigt, als das alte BNBG im 1996 teilweise geändert wurde. Diese Änderung gab dem Parlament das "3/5 – Recht", den Vorstand vorzeitig zu entlassen und dem Präsidenten der Republik das Recht, nach dem Vorschlag des Hauptverwalters der Bank dasselbe tun zu dürfen. Auf diese Art wurde der Bereich der politischen Zweckmäßigkeit enorm erweitert. Durch die zunehmende Abhängigkeit der Mitglieder des Vorstands vom Parlament und vom Hauptverwalter (also indirekt wiederum vom Parlament) wurde das Prinzip der praktischen Unersetzlichkeit der Mitglieder des Vorstands bis zum Ende ihres Mandates in der Tat derogiert.

Eine andere Form des Unabhängigkeitsprinzips war das Verbot für die Mitglieder des Vorstands, irgendwelche andere entgeltliche Tätigkeit auszuüben, außer Tätigkeiten als Dozenten in Lehranstalten oder als Mitarbeiter in wissenschaftlichen Instituten.

Ein anderes Anzeichen der Bankautonomie sieht man in die Tatsache ein, daß die Bank selbst das ausschließliche Recht besaß, sowohl über die Geld- und die Kreditpolitik, als auch über ihren eigenen Haushalt zu entscheiden. Der Haushalt der Zentralbank, welcher vom staatlichen Haushalt getrennt ist, wurde auf keine Weise vom Parlament kontrolliert oder genehmigt. Für die Bank blieb nur die Verpflichtung, für die Erfüllung ihres Haushalts vor dem Parlament Rechenschaft abzulegen.

Die Eigenschaft "Institution der vollziehenden Gewalt" umfaßte nicht alle Besonderheiten in der rechtlichen Stellung der Zentralbank. Sie besaß privatrechtliche Rechts- und Geschäftsfähigkeit, da sie gesetzlich als juristische Person bestimmt worden war. Als solche schließ sie ab und erfüllte Geschäfte, für die die Normen des bürgerlichen und des Handelsrechtes anwendbar waren. So diskontierte die Zentralbank die von den Geschäftsbanken vorgelegten

Wechsel und Schecks, schloß Lombardkredite ab, betätigte Geschäfte mit Wertpapieren, Gold und Devisen, Aufbewahren von Edelmetallen, Wertpapieren und von anderen wertvollen Sachen, Annahme von Einlagen der Banken, der Finanzinstitutionen, der Regierung und der Gemeinden, Emittieren und Verwaltung unter mit dem Finanzminister vereinbarten Bedingungen von öffentlichen Wertpapieren, die dem Staat gehören oder von ihm garantiert sind, Vertretung der Regierung, Kreditieren des Staates durch kurzfristige Darlehen oder durch Ankauf von Wertpapieren usw.

Die Besonderheit in der rechtlichen Stellung der BNB bestand darin, daß sie die Eigenschaften der staatlichen Institution und der juristischen Person in sich verband. Diese Besonderheit prägte die Doppelnatur der Bank. In ihren Verhältnissen zu den anderen Personen und Institutionen (die Regierung, die anderen Banken, die Gemeinden usw.) handelte die Zentralbank sowohl durch das Erteilen von Verwaltungsakten, als auch durch den Abschluß von privatrechtlichen Geschäften. Dies bedeutete jedoch nicht, daß die zwei Eigenschaften der Bank gleichbedeutend waren. Es ist zweifellos, daß die Eigenschaft staatliche Institution die führende, die ausschlaggebende war. Das Übergewicht dieser Eigenschaft über die privatrechtliche Natur der Bank wurde durch die ihr auferlegten Funktionen und Aufgaben vorbestimmt. Dieses Übergewicht ist auch darin einzusehen, daß die normative Regelung der BNB öffentlich-rechtlich und imperativ ist und nicht privatrechtlich und dispositiv.

Das erwähnte Übergewicht bewirkte die von der Bank betätigten Geschäfte auf zwei verschiedene Arten.

Erstens, diese Geschäfte hatten die Besonderheit, daß sie keinen Gewinn als Zweck hatten. Das Hauptziel der von der Zentralbank betätigten Geschäfte ist, wie schon mehrmals erwähnt, als Finanzinstrument zu dienen, durch das die Bank ihre Geldpolitik führen kann. Die Zentralbank ist kein Kaufmann (nach dem Handelsgesetz), obwohl die von ihr abgeschlossenen und erfüllten

Geschäfte nach dem Handelsgesetz Handelsgeschäfte sind¹⁶⁸. Die staatliche Institution kann definitiv unmöglich Kaufmann sein.

Zweitens, es existierte der normative Grundsatz, daß allen von der Zentralbank abgeschlossenen Rechtsgeschäften wie auch allen vorgenommenen Änderungen in den durch sie entstandenen Verhältnissen, bestimmte, von der Bank erlassene Verwaltungsakte, voranzugehen sind. Besonders typisch waren die Verwaltungsakte, die bei der Finanzierung und der Refinanzierung von Geschäftsbanken herausgegeben wurden. Die Zentralbank konnte nach dem alten BNBG die Banken durch Diskont von kaufmännischen Wertpapieren (Wechseln), durch Kreditieren gegen vom Vorstand bestimmte verpfändete Aktiva (Lombardkredit), wie auch durch nicht garantierte kurzfristige Kredite, die dringend nötig für das Erhalten der Liquidität der Geschäftsbank sind, refinanzieren.

Nach der ständigen Praxis der Zentralbank war die Gewährung solcher Kredite von einem ausdrücklichen Beschluß des Vorstands bedingt. Erst in Erfüllung dieses Beschlusses wurde der Kreditvertrag abgeschlossen und andere Handlungen unternommen.

Der negative Beschluß des Vorstands bedeutete seinerseits das Vereiteln des Abschlusses eines Kreditvertrags.

Das Gesetz regelte Ausdrücklich die Zurückweisung eines Kreditantrags. Demnach durfte die Zentralbank einen solchen Antrag ablehnen ohne verpflichtet zu sein, nähere Erklärungen über die Zurückweisung zu geben. Daraus läßt sich folgendes schließen.

Es ist zunächst zu betonen, daß der Gesetzgeber die Zurückweisung der Bank als Verwaltungsakt betrachtete, der ihre operative Selbständigkeit materialisierte. Die von der Zurückweisung betroffene Bank hatte kein Recht darauf, irgendwelche Erklärung oder Motivation darüber zu verlangen und, folglich, kein Rechtsmittel zur Verfügung hatte. Aus diesem Blickpunkt betrachtet, hat der Gesetzgeber eine grundsätzlich verschiedene und besondere Regelung

¹⁶⁸ Art. 1 des Handelsgesetzes

dieser Art von Verwaltungstätigkeit begründet, durch die die Finanzpolitik realisiert wurde, im Vergleich zu den allgemeinen Verwaltungsakten, die nach dem GBKW (Art. 88 Abs. 2) vor dem Obersten Verwaltungsgerichtshof bezüglich ihrer Gesetzmäßigkeit zu berufen waren.

Das Fehlen jeglicher Möglichkeit, die Zurückweisung vor dem Gericht zu bestreiten, bedeutete auch, daß der Bank, die den Kreditantrag stellte, ein subjektives öffentliches Recht auf Kreditieren durch die Zentralbank abgelehnt worden war. Solche Rechte wurden nicht zugelassen, da ihre Überlassung die Unabhängigkeit der Zentralbank und vor allem die praktische Realisation der Unabhängigkeit bei der Erfüllung der Ziele der Finanzpolitik in erheblichem Maß erschweren würde.

Das gleiche Ziel verfolgte die Vorschrift des Art. 38 Abs. 2 BNBG, laut deren die Zentralbank den Antrag zum Eröffnen eines Kontokorrentkontos oder eines Sonderkontos zurückweisen, wie auch ein solches Konto löschen durfte, nachdem sie dem Kontoinhaber in einer 14-tägigen Frist gemahnt hat, ohne dabei verpflichtet zu sein, die Motivation dafür zu erklären.

Es ist offensichtlich, daß der Beschluß der Bank, einen Kredit dem Antragsteller zu gewähren, einen nach dem bulgarischen Verwaltungsrecht typischen konstitutiven Verwaltungsakt darstellte. Nach der allgemeinen Meinung bewirkte gerade dieser Akt, wegen seiner konstitutiver Natur, das Recht auf das Kreditieren. In Erfüllung ihres eigenen Einwilligungsakt schloß weiter die Zentralbank den Kreditvertrag ab und wirkte dadurch mit, um dieses subjektive Recht des Antragstellers zu verwirklichen. Die schon derart entstandenen Rechtsverhältnisse konnten weiter auch nur durch ausdrückliche Verwaltungsakte der Zentralbank – Einwilligungen und Zurückweisungen – geändert werden.

Die so beschriebenen Prinzipien bei der Finanzierung der Geschäftsbanken galten auch im Bereich der Kredite, die dem Staat

eingewährt wurden. Das alte BNBG ließ nur zwei Formen staatlicher Finanzierung zu.

Die erste Form enthielt sich im Art. 46 des Gesetzes, dem nach konnte die BNB vorübergehend Kredite dem Staat einräumen, die eine Rückzahlungsfrist von 3 Monaten, jedoch nicht später als das Jahresende hatten. Der höchste Betrag, der vom Staat zu irgendwelchem Zeitpunkt geschuldet werden konnte, durfte den Satz 5 % vom Einnahmen im Haushalt oder von der Summe des eingezahlten Grundkapitals nicht übersteigen.

Die zweite Form äußerte sich im Ankauf von solchen staatlichen Wertpapieren seitens der Zentralbank, die unbedingt Teil einer öffentlichen Emission darstellen mußten (also keine speziell für die BNB vorgesehene Emission).

Die Analyse dieser gesetzlichen Vorschriften führt uns zur Schlußfolgerung, daß auch hier dem Staat kein Recht auf Finanzierung dem Staat zugegeben worden ist, was die Zentralbank zwingend verbinden soll. Die Normen des Gesetzes enthielten nur die Möglichkeit und nicht die Verpflichtung für die BNB, solche Kredite zu gewähren. Das ließ sich eindeutig dem Text des Gesetzes entnehmen¹⁶⁹.

Die Finanzierung des Staates war ohne Zweifel eine Frage aus der ausschließlichen Kompetenz der Zentralbank.

1.2. Die Novellierung des BNBG im 1997

Die wichtigsten Änderungen des Gesetzes¹⁷⁰ über die Bulgarische Nationalbank hatten das Ziel, die Grundlage des Währungsrates (Currency board) vorzubereiten. Die Notwendigkeit von einem Währungsrat zu dieser Zeit in Bulgarien ist ausführlicher unten beschrieben. Kurz gefaßt, waren die wichtigsten Ursachen dafür die steigende Inflation, die Unmöglichkeit der Regierung der

¹⁶⁹ "...kann kaufen..." (Art. 48), "...kann einräumen..." (Art. 46)

¹⁷⁰ Eine Übersetzung des

sozialistischen Partei, etwas dagegen zu unternehmen und die allgemeine Krise des gesamten Systems der Geschäftsbanken, die sich in einer Welle von Bankkonkursen äußerte.

Das neue Gesetz hat vor allem dazu beigetragen, eine Finanzdisziplin eingeführt zu werden und hat dadurch eine Stabilisierung der gesamten wirtschaftlichen Lage erreicht. Demzufolge wuchs seitdem das Vertrauen internationaler Institutionen in das bulgarische Finanzsystem. Der internationale Währungsfonds hat in der Zeit nach Juli 1997 in enger Kooperation mit der neuen bulgarischen Regierung gearbeitet. Diese Regierung war unter anderem die erste seit 1989, die sein volles 4-jähriges Mandat vollendet hat. Eine Sanierung des gesamten Banksystems wie auch ein hohes außenpolitisches Ansehen Bulgariens waren seine wichtigsten Erfolge¹⁷¹. Die konkreten Maßnahmen und Regeln, die das neue Gesetz in dieser Hinsicht einführt, sind Gegenstand der Untersuchung, die unten folgt.

Außer des Währungsrates, hat die BNB eine neue Verwaltungsstruktur erhalten. Nach wie vor blieb die Unabhängigkeit der Bank vom Staat erhalten.

Aus der Sicht der wirtschaftlichen Praxis bestanden die wichtigsten Änderungen in der Tätigkeit der BNB nach der Einführung des Währungsrates in folgendem:

der Devisenkurs wurde an die deutsche Mark, heute an den Euro, fixiert und die Geldverpflichtungen der BNB wurden vollkommen durch hochliquide Devisenaktiva gedeckt;

die Zentralbank hat die Refinanzierung der Geschäftsbanken und des Haushaltes endgültig eingestellt und die Operationen auf dem offenen Markt verlassen. Die Zentralbank selbst hat sich strenge Haushaltseinschränkungen gestellt, indem die Quellen der

¹⁷¹ Am 31.12.2001 betragen die Devisenreserven der BNB 2 400 000 DEM, während sie gegen Ende 1996 gleich null waren (Information aus der Webseite der BNB <http://www.bnb.bg>).

Einnahmen auf die Zinsen der Aktiva des Währungsrates reduziert wurden;

die minimierten Funktionen der Bank in der Steuerung der Geldmasse hoben die Kontrolle auf die Geschäftsbanken als Tätigkeit der BNB hervor, indem die Bankenaufsicht zu einer Priorität geworden ist.

Die Konsequenzen aus dieser Umwandlung des Zentralbankwesens waren und sind eindeutig positiv. Das Vertrauen in die nationale Währung nahm schnell zu, da die Inflation überwunden war. Die Zinssätze sind schnell gesunken. Die Devisenreserven haben sich schnell vergrößert, demzufolge die Außenschuld des Staates problemlos bedient werden konnte und das Geldangebot auf dem Binnenmarkt gleichzeitig zunahm. Das relative Gewicht des nichtstaatlichen Teils in der Struktur des Binnenkredites wurde erheblich größer; zum ersten Mal seit Jahren erhielten die Familien und die privaten Haushalte Zugang zum Kreditmarkt.

Das Privatisieren von staatlichen Unternehmen unterstützte den gesamten positiven Wechsel des Wirtschaftsklimas, indem es der Regierung nichtinflationäre Einnahmequellen gewährte.

Der Geschäftsbankensektor wies auch wesentliche Änderungen auf. Die Banken fingen an, konservativere und diszipliniertere Kreditpolitik durchzuführen. Einige Banken wurden ausländischen Investoren verkauft, ausländische Banken wurden auf dem bulgarischen Markt zugelassen, was zu einer besseren Konkurrenz und zu mehr Vertrauen in das Banksystem führte.

2. Organisation

Die Rechtsquellen, die den rechtlichen Status der Bulgarischen Nationalbank regeln, sind das Grundgesetz und das Gesetz über die Bulgarische Nationalbank. Es soll darauf hingewiesen werden, daß die Verfassung die Notenbank lediglich dort erwähnt (Art. 84 Nr. 8), wo die Befugnis des Parlaments, die Verwaltungsorgane der Bank zu

wählen, umschrieben wird. Daraus folgt, daß das Gesetz die einzelne wesentliche Rechtsquelle bleibt, was die Frage der Unabhängigkeit der Zentralbank betrifft. Dieses Gesetz wurde im Juli 1997 novelliert, indem die Vorschriften, die für den Aufbau eines Währungsrates nötig waren, zugefügt und einzelne von den alten Texten aufgehoben wurden.

Die Struktur und die Organisation der Bulgarischen Nationalbank sind im Gesetz über die Bulgarische Nationalbank, Art. Art. 1 – 6, 10 – 27 geregelt. Demnach ist die Bank die Zentralbank der Republik Bulgarien, juristische Person, die für ihre Tätigkeit Rechenschaft direkt vor dem Parlament ablegt.

Verwaltungsorgane der Bulgarischen Nationalbank sind der Vorstand¹⁷², der Verwalter¹⁷³ und die drei stellvertretenden Verwalter, die als Leiter der drei Hauptverwaltungen (nach Art. 19) bestellt sind.

Der **Vorstand** besteht aus sieben Mitgliedern: dem Bankverwalter, den drei stellvertretenden Verwaltern und drei weiteren Mitgliedern. Der Verwalter wird vom Parlament gewählt. Auch die drei stellvertretenden Verwalter werden durch das Parlament, jedoch auf Vorschlag des Verwalters, gewählt. Die drei weiteren Mitglieder des Vorstandes werden vom Präsidenten der Republik bestellt. Die Amtszeit des Vorstandes ist 6 Jahre.

Es werden nach dem Art. 19 des Gesetzes **drei Hauptverwaltungen** in der Bank abgesondert: Emissionsverwaltung, Bankverwaltung und Bankenaufsicht.

Die Hauptfunktion der **Emissionsverwaltung** ist, eine vollständige Devisendeckung der Gesamtsumme aller Schulden der Bank zu gewähren, indem sie die notwendigen Maßnahmen zur effektiven Verwaltung der internationalen Devisenguthaben der

¹⁷² entspricht nach seinen Funktionen dem Zentralbankrat bei der Deutschen Bundesbank.

¹⁷³ entspricht nach seinen Funktionen dem Präsidenten der Deutschen Bundesbank. Man kann ihn auch als Gouverneur genannt vorfinden.

Zentralbank trifft. Darin äußert sich im allgemeinen das Prinzip des Währungsrates.

Die **Bankverwaltung** verwirklicht die Funktion des Kreditgebers letzter Instanz bei der Entstehung eines systematischen Risikos für die Stabilität des Banksystems und unter Bedingungen, die im Gesetz und in den vom Vorstand gefaßten Akten festgestellt sind.

Die **Bankenaufsicht** wird durch den stellvertretenden Verwalter und gleichzeitig Verwalter dieser Hauptverwaltung betätigt. Bei der Ausübung seiner Aufsichtsbefugnisse wendet er selbständig und unabhängig die im Gesetz vorgeschriebenen Maßnahmen und Strafen an. Die Erteilung und der Widerruf von Banklizenzen (Erlaubnis zur Ausübung von Banktätigkeit) wird vom Verwalter auf Vorschlag des stellvertretenden Verwalters beschlossen.

Die innere Kontrolle über die Finanztätigkeit der Bank wird vom Hauptrevisor betätigt, der vom Vorstand und nach der Einwilligung des Rechnungshofs gewählt wird.

Das Hauptziel der Geldpolitik der Bank ist im Art. 2 des Gesetzes über die Bulgarische Nationalbank formuliert: die Unterhaltung von Stabilität der nationalen Währung mittels im Gesetz bestimmter Geld- und Kreditpolitik wie auch die Unterhaltung von effektiven Zahlungsmechanismen.

Nach dem Art. 32 des Gesetzes darf die Bank folgende Geschäfte durchführen:

- Kreditgeschäfte gegen Gewährleistung¹⁷⁴;
- Geschäfte mit Edelmetallen;
- Devisengeschäfte¹⁷⁵;
- Geschäfte mit Einlagen und Finanzanlagen;
- mit dem Zahlungsverkehr verbundene Handlungen;
- Kommissionsgeschäfte;
- Bankgeschäfte mit Ausland.

¹⁷⁴ nur in den im Gesetz bestimmten Fällen - vgl. Art. 56

¹⁷⁵ unter den Bedingungen des Währungsrates - mehr darüber unten

Vor der Einführung des Währungsrates zählten zu diesem Verzeichnis auch folgende zwei Geschäfte:

Wechselvermittlung und Scheckskontration;

Geschäfte mit Wertpapieren, inkl. Herausgabe und Geschäfte mit eigenen Wertpapieren.

Die gesetzliche Änderung des Verzeichnisses von zulässigen Bankgeschäften ist unmittelbar mit der normativen Reform des Bankwesens in Bulgarien verbunden. Obwohl nach dem Gesetz mehrere Instrumente der Bank zur Verfügung standen, benutzte sie jeweils nur einzelne in der Praxis. Diese Tatsache war vor allem auf den schwach entwickelten Finanzmarkt zurückzuführen – der letztere war am Anfang 1990 überhaupt nicht vorhanden. Der Gesetzgeber hatte sich bemüht, eine moderne Zentralnotenbank zu gestalten, sich nach dem Muster der führenden Zentralbanken der Welt richtend. Das Gesetz über die Bulgarische Nationalbank erschien jedoch (1991) etwas frühzeitig, da die Wirtschaft einer solchen modernen Zentralbank nicht gewachsen war. Deswegen mußte sich die Zentralbank an der Realität anpassen.

Die Geldpolitik, die die Bulgarische Nationalbank durchführt, ist in mehreren Hinsichten von den Besonderheiten der Entwicklungsphase der bulgarischen Wirtschaft in den letzten 10 Jahren geprägt. Der Übergang von Plan- zu Marktwirtschaft stellt einen schwierigen Prozeß dar, für den die Geschichte keinen Präzedenzfall bietet, also keine historische Erfahrung, auf die man sich stützen kann. Am Anfang dieses Übergangs existierte kein echtes Banksystem, da es keine in Konkurrenz zueinander stehenden (privaten) Geschäftsbanken gab. Die ersten Geschäftsbanken (nach 1989) entstanden in Bulgarien ab 1990. Da sie selbst zunächst einmal die Regeln und die Traditionen des Bankwesens zu erlernen hatten, stellten sie oft die Zentralbank vor unerwarteten Situationen, die sie nicht immer zu kontrollieren vermochte. Es kam zu einer schweren Bankkrise wie auch zu einer Hyperinflation am Ende 1996, was unter

anderem die Unfähigkeit der Zentralbank, die Krise selbst zu bewältigen, zeigte und die Ursache für die Einführung des Währungsrates bildete. Obwohl das Gesetz noch vor seiner Novellierung von Juli 1997 die für die Unabhängigkeit der Bulgarischen Nationalbank nötigen Voraussetzungen enthielt, blieb tatsächlich die Bank von der Regierung stark abhängig und trug durch die künstliche Finanzierung der bankrotten staatlichen Unternehmen für die Entwertung der einheimischen Währung bei.

Die **Refinanzierungspolitik** war bis zum 1996 das hauptsächliche Mittel für die Gewährung liquider Geldmittel von der Zentralbank an den Geschäftsbanken. Dadurch erfüllte sie ihre Rolle der Bank der Banken. Da aber die wichtigste Voraussetzung für eine effektive Diskont- und Lombardpolitik ein gut entwickelter Wertpapiermarkt ist, welcher in Bulgarien zu jener Zeit fehlte, blieb die gesetzliche Vorschrift nicht vollständig angewandt.

Die Bank versuchte durch Erhöhung oder durch Herabsetzung des Preises der Zentralbankkredite wie auch durch Änderung des Plafonds die Geldschaffung und die Entwicklung der wirtschaftlichen Aktivität zu kontrollieren. Solche Versuche blieben jedoch meistens erfolglos, weil durch solche Finanzierung eine künstliche Liquidität der Geschäftsbanken gesichert wurde, die schon seit langem enorme Verluste angehäuft hatten. Insbesondere in Perioden finanzieller Spannung pflegte die Zentralbank Geschäftsbanken durch Diskontierung mit Liquidität zu versorgen, die illiquide Aktiva besaßen, jedoch Bargeld schnell brauchten, um den Anforderungen ihrer Kunden nachkommen zu können. Auf diese Weise hat sich die ursprüngliche Funktion der Diskontpolitik entwertet. Die Zentralbank war nicht imstande, durch den Diskontsatz den Zinssatz, die wirtschaftliche Aktivität und das Inflationstempo zu beeinflussen. Das Problem bestand meistens darin, daß die Geschäftsbanken ziemlich oft und verantwortungslos nicht gedeckte (durch Aktivposten) Solawechsel herausgaben, die im allgemeinen Zahlungsverkehr als eine zweite Art Geld gerieten und schließlich bei der Zentralbank

diskontiert wurden, also Inflation verursachten. Auch der Fall war nicht selten, im den Banken fiktive Wertpapiere verkauft und dann wiederum bei der Zentralbank diskontiert wurden. In diesen Grenzen beschränkte sich die Diskontpolitik bis zum Ende 1996. Auch der Versuch der Zentralbank, Priorität den kaufmännischen Wertpapieren vor den Bankwertpapieren zu geben, indem der Diskontsatz der letzteren um einen Prozentpunkt höher als für die anderen war, blieb ohne besondere Folgen.

Die Lombardpolitik der Bulgarischen Nationalbank äußerte sich in der Zuweisung von kurzfristigen Lombardkrediten, die durch Verpfändung von Wertpapieren oder von Gold, Devisen u.a. gesichert waren. In diesem Sinne trug die Lombardpolitik dazu bei, daß die ungedeckte Refinanzierung der Geschäftsbanken einigermaßen beschränkt wurde, folglich der Destabilisierung der einheimischen Währung, wenn auch unzureichend, entgegenwirkte. Die Zentralbank durfte nach dem Gesetz Kreditanträge ohne weitere Erklärungen nach eigener Einschätzung zurückweisen. Allerdings gab es mehrere Kredite an Geschäftsbanken, die ohne irgendwelche Sicherung, also völlig ungedeckt, zugewiesen wurden¹⁷⁶. Dies wurde mit der Erklärung gerechtfertigt, der Kapitalmarkt sei in Bulgarien noch nicht zufriedenstellend entwickelt¹⁷⁷.

Die **Mindestreservepolitik** ist als währungspolitisches Instrument das direkteste Mittel zur Einwirkung auf die Geschäftsbanken, über das die Zentralbank verfügt. Die Bulgarische Nationalbank bestimmt den Mindestreservesatz am Ende jedes Monats. Die Höhe dieses Satzes stellte am Anfang der Tätigkeit der Bank (1991) ein gewisses Problem dar, da es nicht immer klar genug war, welche Höhe für die Zielen der Geldpolitik am geeignetsten

¹⁷⁶ für Beispiele vgl. Bulgarische Nationalbank, Bericht, Januar - Juni 1992, S. 46 ff.

¹⁷⁷ ebd.

war¹⁷⁸. Noch problematischer war die Frage über die Grenze des den Geschäftsbanken gewährten Kredits overdraft im Rahmen der Mindestreserve. Diese Grenze war zuerst 100 % von der Mindestreserve, ab 1995 – 50 %. Da die Mindestreserve als Einlage von der Zentralbank (bis November 1994) nicht verzinst wurde, entstand die Frage, auf welche Weise die Geschäftsbanken diesen beträchtlichen Teil ihrer Einlagen benutzen könnten. Aus diesem Grund wurde später erlaubt, 50 % von der Mindestreserve in Staatsanleihen zu investieren. Seit 1996 wird auch die Mindestreserve verzinst.

Die **Offenmarktpolitik** der Bulgarischen Nationalbank wies auch typische für die Übergangsperiode Merkmale auf. Die fehlende normative Grundlage bezüglich des Handels mit Staatsanleihen bedingte praktisch die äußerst schwache Entwicklung des Sekundärmarktes. Die staatlichen Schuldverschreibungen wurden in der Tat an der Börse nicht gehandelt. Deshalb wandte die Zentralbank dieses geldpolitische Instrument für eine indirekte Kontrolle der gesamten Geldmenge selten an, durchführte jedoch eine Geldpolitik, die de facto von der fiskalischen Finanzpolitik stark abhängig war. Diese Abhängigkeit äußerte sich vor allem in der Form der großen direkten Kredite, die die Bank dem Fiskus erteilte, um das Haushaltsdefizit auszugleichen – das klassische Beispiel für die Vorbereitung einer hohen (Hyper)Inflation, zu welcher es tatsächlich am Ende 1996 in Bulgarien gekommen ist. Die auf diesem Wege entstandene Situation schnelles Zuwachses der inneren staatlichen Verschuldung, die fast ausnahmslos durch unmittelbare Subventionen der Bulgarischen Nationalbank finanziert wurden, führte zu einer Deformation des Geldmarktes. Die Inflationserwartungen und der niedrige Zinsangebot aus den

¹⁷⁸ Am Anfang 1990 betrug der Satz 5 % von allen bei der Bank eingezogenen Einlagen, Ende 1990 war er schon 7 % und bezeichnete somit den Anfang der restriktiven Maßnahmen, die die Zentralbank

Schatzanweisungen wirkten sich negativ auf den Grundzinssatz und auf die Neigung der Geschäftsbanken, staatliche Schuldverschreibungen zu kaufen, aus.

Diese kurze Übersicht über die wirtschaftlichen Aspekte der Tätigkeit der Bulgarischen Nationalbank vor der Einführung des Währungsrates soll einer besseren Erklärung der Ursachen für dessen Einführung dienen. Die Situation in Bulgarien zur damaligen (1997) Zeit wurde dadurch komplizierter, daß mehrere Faktoren, unter denen auch einige, die keiner wirtschaftlichen Natur waren, die Konjunktur bewirkten. Dadurch läßt sich ebenfalls die paradoxe Lage verständlicher machen, daß eine Zentralnotenbank, die durch das Gesetz mit ausreichenden Befugnissen versorgt war, daß sie als unabhängig qualifiziert werden konnte, unfähig war, eine tiefe Bankkrise und eine hohe – und dazu noch vorhergesehene – Inflation zu verhindern.

2.1. Zusammenfassung

Die normative Regelung der Bulgarischen Nationalbank befindet sich im Grundgesetz und im Gesetz über die Bulgarische Nationalbank (BNBG).

Die Organe der Bulgarischen Nationalbank sind der Vorstand, der Verwalter und die drei stellvertretenden Verwalter (Unterverwalter), die die drei Verwaltungen der Bank – Emissionsverwaltung, Bankverwaltung und Bankenaufsicht – leiten. Die innere Kontrolle der Bank betätigt ein Hauptrevisor.

Der Übergang zur Marktwirtschaft seit 1989 hat die Tätigkeit der Bank meistens negativ, bis 1997, bewirkt. Die Bank sollte gegen die inflatorischen Prozesse in der Gesellschaft durch die ihr vom Gesetz zur Verfügung gestellten Mittel kämpfen, erreichte das schließlich nicht. Die Ursachen dafür waren verschiedener, oft

einzuführen beabsichtigte. Später erreichte der Mindestreservesatz 12 %
- nach Stefanova, Penka, Banken, S. 147 - 148.

politischer Natur, so daß, objektiv betrachtet, für die Zentralbank selbst unmöglich war, die inflationistischen Tendenzen zu überwinden. Aus diesem Grund wurde ein Währungsrat eingeführt, durch den die bulgarische Währung an den Wert der deutschen Mark, bzw. des Euro, geknüpft war.

Die Geldpolitik, die die Bulgarische Nationalbank betreibt, enthält die üblichen für eine Zentralbank Mittel: Refinanzierungspolitik, Mindestreservpolitik, Offenmarktpolitik.

3. Die rechtliche Unabhängigkeit der BNB

Am Anfang dieser Analyse sollte auf eine Besonderheit des heutigen Zentralbankwesens in Bulgarien hingewiesen werden, die auf die Unabhängigkeitsproblematik reflektiert. Während die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank als eine Art Reaktion der katastrophalen wirtschaftlichen Lage in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg entstand, hatte sich der bulgarische Gesetzgeber in den letzten 10 Jahren gezwungen gesehen, durch die Zentralbankautonomie wesentlich verschiedene Probleme zu lösen. Unter denen stand die ungesunde Tendenz, daß Geschäftsbanken zu rechtswidriger Ablenkung kumulierter Finanzmittel in Richtung private Bankkontos benutzt wurden¹⁷⁹. Außerdem bestanden gegen Ende 1996 eine große Zahl der sogenannten aussichtslosen oder zweifelhaften Forderungen mehrerer Geschäftsbanken, die aus ohne Garantie erteilten Krediten entstanden waren. Die sich auf diese Weise geformten Finanzinteressen waren durchaus imstande, einen nicht unbeträchtlichen indirekten Druck auf die Zentralbank auszuüben. All das, wie auch andere spezifische Mißstände im gesamten Bankwesen haben dem Thema Unabhängigkeit der Zentralbank in

¹⁷⁹ daraus resultierte z.B. die erst Ende 2000 aufgehobene **strafrechtliche** Verantwortlichkeit für Bankleiter, die nicht ausreichend garantierte Kredite erteilen.

Bulgarien zusätzliche Akzente beigefügt, was aus dem folgenden Text ersichtlich wird.

Eine juristische Diskussion über die Unabhängigkeit der Zentralbank in Bulgarien ist bisher kaum vorhanden und findet in der Fachliteratur keinen der Bedeutung des Themas entsprechenden Platz. Wegen sich ändernder Gesetzgebung in den letzten zehn Jahren sind die Rechtswissenschaftler nicht motiviert gewesen, Forschungen darüber anzustellen. Es herrscht immer noch die Tendenz, - wenn überhaupt - die Zentralnotenbank nur aus dem wirtschaftlichen Blickpunkt heraus zu analysieren.

Trotzdem können wir feststellen, daß man grundsätzlich von der modernen These ausgeht, daß die Zentralbank unabhängig, vor allem von der Regierung, sein soll¹⁸⁰. Dabei wird die Erfahrung der entwickelten Länder in Betracht gezogen, wie z.B. das Federal Reserve System in USA, die Deutsche Bundesbank¹⁸¹ oder die neulich mit ihrer Unabhängigkeit berühmt gewordene Zentralbank von Neuseeland¹⁸². Das Gesetz über die Bulgarische Nationalbank aus dem Jahre 1991 wird als ein modernes Gesetz, nach dem Muster ähnlicher Gesetze in Deutschland, in der Schweiz und in Österreich gestaltet, betrachtet.

Im allgemeinen wird in der Literatur festgestellt, daß nach diesem Gesetz die Bulgarische Nationalbank eine beträchtliche Autonomie genießt, die sich formell darin äußert, daß die Notenbank von den Weisungen der Regierung¹⁸³ unabhängig ist. Die Regierung und die Bank lassen sich gegenseitig über ihre Absichten und Handlungen in der Ausführung der Geldpolitik und bei der Bestimmung der allgemeinen Richtlinien und derer Durchführung

¹⁸⁰ so z.B. Mladenov, Mileti, Geld, S. 148 - 152, Stefanova, Penka, Banken, S. 68 ff., Kutschev, Straschimir, Finanzrecht, S. 151 ff.

¹⁸¹ vgl. auch Issing, Otmar, Unabhängigkeit, S. 26

¹⁸² bei dieser Zentralbank wird von der Regierung nur das Tempo der jährlichen Inflation vorbestimmt, die Erfüllung dieser Aufgabe bleibt jedoch vollkommen der Bank überlassen. - nach Mladenov, Mileti, Geld, S. 149

¹⁸³ auch Ministerrat genannt

informieren. Die Bank darf¹⁸⁴ dem Staat nur kurzfristige Kredite erteilen mit einer Rückzahlungsfrist, die nicht länger als drei Monate war, jedoch spätestens bis zum Ende des jeweiligen Jahres. Die maximale Höhe des Gesamtbetrags dieser Kredite zu jedem einzelnen Zeitpunkt darf den Betrag von 5 % der Jahreseinnahmen des staatlichen Haushaltes nicht übersteigen. Allerdings muß zugegeben werden, daß in einigen Finanzjahren (vor 1996 die Bank durch das Gesetz über den Haushalt für das jeweilige Jahr gezwungen) wurde, der Regierung langfristige Kredite zuzuweisen, was inzwischen die Frage nach einer verfassungsrechtlichen Verankerung der Unabhängigkeit der Bulgarischen Nationalbank auf die Tagesordnung stellte. Ein solches Durchbrechen des Unabhängigkeitsprinzips sei¹⁸⁵ aber andererseits unvermeidlich in den Übergangsjahren, als es keine anderen Finanzquellen zur Defizitdeckung gab. Obwohl die Herausgabe von Staatsanleihen allmählich zunahm, konnte sie wegen des Mangels eines sekundären Finanzmarktes dem Haushaltsausgleich nicht besonders helfen.

Manche Verfasser¹⁸⁶ vertreten die Meinung, daß für die Realisierung der Zentralbankautonomie die genaue Anwendung der Gesetzgebung ausschlaggebend ist, ebenso wie das Existieren von nicht formellen Strukturen und Verhältnissen. Die korrekten Beziehungen zwischen der Bank und der Regierung erfordern eine ständige Kooperation und Zusammenarbeit zwischen beiden Institutionen, mag auch das Gesetz die Autonomie der Zentralbank formell garantieren. Als wichtiges Argument zugunsten der Unabhängigkeit wird hervorgehoben, daß, falls sich die Notenbank politischem Druck aussetzen ließe, dies unvermeidlich zu inflationserregender Geldpolitik führen würde, weil die Preisstabilisierung ein langfristiges Verfahren darstellt, während die politischen Ziele grundsätzlich kurzfristig (bis zu den nächsten

¹⁸⁴ vor der Einführung des Währungsrates

¹⁸⁵ so Mladenov, Mileti, Geld, S. 150

Wahlen) orientiert sind. Deshalb neigen die Politiker in der Regel zu kurzfristigen Lösungen langfristiger Probleme, wie Geldexpansion, niedrigen Zinssätzen und manipuliertem Devisenkurs. Im Laufe der Zeit wirkt sich eine solche Politik negativ auf die Wirtschaft aus¹⁸⁷, und nur eine unabhängige Zentralbank könnte das effektive Korrektiv dazu sein.

3.1. Das Grundgesetz

Wie schon gezeigt, ist eine Garantie der Selbständigkeit der Bulgarischen Nationalbank aus der Verfassung nicht abzuleiten. Im Grundgesetz wird der Bank sogar keine selbständige Norm gewidmet; die Zentralbank wird bloß dort erwähnt, wo die Befugnisse des Parlamentes aufgezählt sind – zu denen gehört auch das Recht, die Organe der Bank zu bilden. In der Literatur finden wir keinerlei Versuche, diesen Text auszulegen.

Im Unterschied zur Deutschen Bundesbank ist die Regelung in Bulgarien also nur einfachgesetzlich. Im Hinblick auf die Wichtigkeit der Notenbank als Institution könnten wir uns für die Zukunft wünschen, daß ihre Unabhängigkeit auf eine klare und unmißverständliche Weise von der vollziehenden Gewalt im Grundgesetz verankert wird. Sonst bleibt immer die potentielle Gefahr, daß kurzfristige und zeitweilige politische Interessen durch die einfache parlamentarische Mehrheit, welche zur Gesetzänderung nötig ist, die strategisch langfristige Politik der Bank beeinträchtigen, indem sie ihre rechtliche Stellung ändern. Das oben zitierte Beispiel mit dem Gesetz über den Haushalt und der dadurch schon einmal

¹⁸⁶ Stefanova, Penka, Banken, S. 154

¹⁸⁷ Es werden sogar die sog. politischen ökonomischen Zyklen beobachtet, die sich darin äußern, daß vor den Wahlen die Regierungen eine Geldexpansion betreiben, damit die Zinssätze und die Arbeitslosigkeitsquote vorübergehend sinken; nach den Wahlen jedoch kommen Inflation und hohe Zinssätze zurück. – Kutschev, Straschimir, Finanzrecht, S. 150

geschaffenen Verpflichtung für die Zentralbank, die Regierung zu finanzieren, sollte eine ernste Warnung davor sein.

3.2. Das Gesetz über die Bulgarische Nationalbank

Die gesetzlichen Grundlagen der Unabhängigkeit der Notenbank werden folglich ausschließlich aus den Texten des Gesetzes über die Bulgarische Nationalbank ermittelt.

3.2.1. Die rechtliche Natur der Bulgarischen Nationalbank

Wie erwähnt, ist die Bulgarische Nationalbank gesetzlich als juristische Person definiert. Darin ist der Wille des Gesetzgebers zum Ausdruck gebracht, eine autonome Institution zu schaffen. Die Bank weist somit alle typischen Merkmale der juristischen Person auf: ein abgesondertes Zweckvermögen mit rechtlicher Selbständigkeit und willensbildenden Verwaltungs- und Vertretungsorganen. Gleichzeitig funktioniert sie aber auch als Staatsorgan, und darin besteht ihre Besonderheit.

Die rechtliche Natur der Bulgarischen Nationalbank entspricht grundsätzlich allen vier Merkmalen¹⁸⁸ eines Staatsorgans nach dem bulgarischen Recht, woraus sich schließen läßt, daß sie eine *besondere Art von Staatsorgan* ist. Allerdings gehört sie nicht zum System der exekutiven Organe, sondern ist von den letzteren getrennt und vor dem Parlament direkt verantwortlich. In diesem Sinne unterliegt sie *keiner staatlichen Aufsicht*. Der Staat hat nicht die Tätigkeit der Bank zu kontrollieren; das staatliche Eingreifen in diese Tätigkeit ist gesetzlich ausgeschlossen. Die Selbständigkeit der Bank in diesem Sinne ist weiter ausdrücklich durch den Text des Art. 55 Abs. 1 des Gesetzes betont: "Die Bulgarische Nationalbank hat Eigentumsrecht an den von ihr besessenen und erworbenen Sachen,

¹⁸⁸ Siehe unten, S. 132

welches Recht getrennt vom Staatlichen Eigentum ist." Man kann also feststellen, daß die Eigenschaft des Staatsorgans und die materielle Unabhängigkeit der Zentralbank in keinem Widerspruch zueinander stehen.

3.2.1.1. Zusammenfassung

Die Bulgarische Nationalbank ist eine juristische Person des öffentlichen Rechtes. Ihre Natur entspricht grundsätzlich allen Merkmalen eines Staatsorgans nach dem bulgarischen Recht. Sie erweist sich jedoch als eine besondere Art von Staatsorgan, welches nicht zum System der Organe der exekutiven Gewalt gehört und vor dem Parlament direkt verantwortlich ist. Sie unterliegt keiner staatlichen Aufsicht.

3.2.2. Die materielle Unabhängigkeit

Zentrale Norm in der Unabhängigkeitsproblematik ist zweifellos der Art. 44¹⁸⁹ des Gesetzes über die Bulgarische Nationalbank. In Zusammenhang mit dem Art. 1¹⁹⁰ des Gesetzes läßt die normative Formulierung der Bankunabhängigkeit keine Zweifel hinsichtlich des Willens des Gesetzgebers zu. Der Status der Bank ist klar und eindeutig definiert, ohne freien Spielraum zur Auslegung (etwa extensiven) in der Rolle des Hilfsmittels zu lassen. In der verwaltungsrechtlichen Hierarchie steht die Bank direkt unter dem Parlament und ist somit direkt vor ihm verantwortlich¹⁹¹. Sogar diese Norm allein könnte die Autonomie der Bank der Exekutive gegenüber

¹⁸⁹ Art. 44: Die Bank ist unabhängig von Weisungen des Ministerrates und anderer Staatsorgane bei der Ausführung ihrer Tätigkeit.

¹⁹⁰ Art. 1 (1) Die Bulgarische Nationalbank ist die zentrale Bank der Republik Bulgarien. Sie ist juristische Person.

(2) Die Bulgarische Nationalbank legt Rechenschaft vor der Volksversammlung.

¹⁹¹ wie schon oben bei der Deutschen Bundesbank erwähnt, ist eine völlige Unabhängigkeit der Zentralbank vom Staat überhaupt nicht denkbar.

zufriedenstellend begründen. Das Gesetz hat es aber vernünftigerweise nicht dabei belassen und weiter die Beziehungen zwischen der Bank und der Regierung präzisiert – die Bank unterliegt keinen Weisungen der Regierung oder anderer Staatsorgane. Dazu kommt die Bestimmung der Bank als juristische Person (mit Grundkapital von 20 Mio. Lewa¹⁹²), die ihre Teilnahme am zivilrechtlichen Verkehr als selbständiges Subjekt ermöglicht.

Die materielle Unabhängigkeit der Bulgarischen Nationalbank wird vorwiegend in ihrer finanziellen Selbständigkeit gesehen. Es werden dabei drei Punkte akzentuiert¹⁹³.

1. Im Laufe der geschäftlichen Tätigkeit der Bank ist es möglich, daß einige sogenannte aussichtslose oder zweifelhafte Forderungen für die Bank entstehen. Damit solche Forderungen gesichert werden, muß die Bank nach dem Art. 8 des Gesetzes über die Bulgarische Nationalbank vorläufig Provisionen bilden. Der Betrag (die Höhe) der Provisionen wird vom Vorstand bestimmt. Nach dem Gesetz sind die Provisionen Bestandteil der buchhalterischen Ausgaben und Korrektiv der Bilanzaktiva. Auf diese Weise hat der Gesetzgeber ein präventives Mittel vorgesehen, anhand dessen Geldmittel kumuliert werden, damit die aussichtslosen und die zweifelhaften Forderungen übernommen zu werden. Welche Forderungen aussichtslos oder zweifelhaft sind, bestimmt der Vorstand der Bank. Es läßt sich unter anderem feststellen, daß diese zwei Begriffe, außer ihrer allgemeinen Bedeutung, in den anderen Teilen des objektiven Rechtes auch einen besonderen, vom Vorstand der Zentralbank bestimmten, Inhalt haben. Diese Feststellung soll durch die allgemeinen Vorschriften des Gesetzes, wie auch durch die Kompetenz des Vorstandes und durch die zentrale Stellung der Bulgarischen Nationalbank unterstützt werden.

¹⁹² Art. 7 des Gesetzes

¹⁹³ vgl. Kutschev, Straschimir, Finanzrecht, S. 151 – 155

2. Die finanzielle Selbständigkeit der Zentralbank verlangt eine positive Bilanz der Bankaktiva. Wenn diese Aktiva-Bilanz unter den Betrag der Summe aller Bankverpflichtungen und des Grundkapitals der Bank sinkt, liegt eine Beeinträchtigung der finanziellen (also der materiellen) Bankautonomie vor. Eine solche negative Entwicklung wäre selbstverständlich unerwünscht, weswegen der Gesetzgeber ein besonderes Verfahren zum Schutz der Unabhängigkeit der Bank in diesem Fall eingeführt hat. Nach dem Art. 9 des Gesetzes soll der Finanzminister in dieser Situation der Zentralbank übertragbare verzinsliche Wertpapiere überlassen, die von der Regierung herausgegeben sind und die diejenige Summe betragen, welche das Bankdefizit decken würde. Diese außerordentliche Maßnahme ist zeitweiliger Natur. Die Zentralbank ist verpflichtet, die zu ihrer Verfügung erhaltenen Wertpapiere auszuzahlen, indem sie die nötigen Geldmittel aus dem erzielten Jahresüberschuß der Einnahmen über die Ausgaben der Bank, vor der Zuweisung der für den Reservefonds bestimmten Beträge, besorgt. Eine Form der Abhängigkeit der Zentralbank von der Exekutive ließe sich im Fall kaum entdecken. Zum einen ist die Regierung gesetzlich verpflichtet, die Bank bei der gegebenen Sachlage zu unterstützen, sie darf also nicht die Unterstützung verweigern oder sie etwa von der Erfüllung irgendwelcher Bedingungen seitens der Bank abhängig zu machen. Zum anderen ist die Verwaltung der Bank auf das Vermeiden solcher Situationen durch die Gefahr einer vorfristigen Kündigung aufgrund des Art. 14 Abs. 2 Nr. 4. ("Tätigkeit oder Untätigkeit, die zur Nichterfüllung der durch das Gesetz der Bulgarischen Nationalbank auferlegten Aufgaben geführt hat") hingewiesen.

3. Die finanzielle Autonomie der Zentralbank hängt auch von der gesetzlichen Ordnung bezüglich der schnellen Erledigung der fälligen Forderungen der Bank ab. Nach dem Art. 53, Abs. 2 des Gesetzes ist ihr das Recht eingeräumt, eine vollstreckbare Ausfertigung für die ihr geschuldeten und in der Frist nicht ausgezahlten Forderungen, inkl. Zinsen, zu erhalten. Diese

Forderungen können nur durch Auszüge aus den buchhalterischen Konten der Zentralbank festgestellt werden, sie braucht also keinen Vollstreckungstitel vorzulegen. Der Gesetzgeber hat auf andere Bedingungen für die Erteilung der vollstreckbaren Ausfertigung verzichtet und unterscheidet dabei nicht einzelne Arten von Bankforderungen. Nach dem Abs. 1 derselben Vorschrift darf die Bank auch Aufrechnungen gegen ihre Forderungen unternehmen, die noch nicht fällig sind, falls eine Geschäftsbank Liquidation ihrer Tätigkeit eröffnet hat oder die Zahlungen eingestellt hat.

Das Ziel des Art. 53 ist eindeutig und dem Gesetzestext leicht zu entnehmen: die Zentralbank soll finanziell und materiell unabhängig sein, indem sie schnell und ungehindert ihre Forderungen einziehen kann. Es handelt sich hier um einen Durchbruch des Prinzips der Aufrechnung (Art. 103 des Gesetzes über die Schulden und die Verträge), laut dessen die Forderung des Aufrechnenden fällig sein muß. Das heißt, der Wille des Schuldners, der eventuell im Rahmen der verbleibenden Frist zahlen könnte, ist außer Acht gelassen, so daß die Zentralbank ihre stärkere Position behält. Eine wichtige Bedingung für derartige Aufrechnung ist es, daß der Schuldner (die Geschäftsbank) mit der Liquidation ihrer Tätigkeit schon angefangen hat, eine Tatsache, die von der Zentralbank dank ihrer zentralen Stelle technisch leicht und jederzeit nachgeprüft werden kann. Die andere (alternative) Bedingung – eingestellte Zahlungen – ist ebenso problemlos von der Zentralbank frühzeitig festzustellen.

Eine weitere Garantie der Autonomie der Bulgarischen Nationalbank ist im Art. 52 des Gesetzes vorzufinden. Danach ist die Bank gegen Vollstreckungsmaßnahmen dritter Personen derart geschützt, daß Maßnahmen, die sich in Pfändung oder in Pfandrechtsbestellung für die in der Zentralbank aufbewahrten Geld und Wertpapiere äußern, zulässig sind nur wenn sie keine Rechte der Bank berühren, die mit dem gepfändeten Vermögen verbunden sind. Somit schränkt der Gesetzgeber zugunsten der Zentralbank den Wirkungsbereich bestimmter Rechtesinstitute ein, die zur

Gewährleistung der Forderungen der Rechtssubjekten (z.B. der Geschäftsbanken) dienen. Ein solches Institut ist die Pfändung von Gegenständen zwecks Sicherung bestimmter Forderungen. Grundsätzlich dürfen die Gegenstände, die Wertpapiere oder die Geldeinlagen unabhängig davon, wo sie sich befinden, gepfändet werden, falls die anderen dazu erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind¹⁹⁴.

Ein zusätzliches Argument zugunsten der normativen Unabhängigkeit der Bulgarischen Nationalbank könnte durch Auslegung des Art. 2 des Gesetzes im Begriff der Aufgaben der Bank¹⁹⁵ entdeckt werden. Die Bank hat nach dem Wortlaut dieses Textes vor allem die Stabilität der nationalen Währung zu unterhalten und für die Schaffung und Aufrechterhaltung von effektiven Zahlungsmechanismen beizutragen. Die Unterhaltung der Währungsstabilität soll durch die Durchführung von Geld- und Kreditpolitik, die das Gesetz vorsieht, erfolgen. Es handelt sich dabei zweifellos um eine Aufgabe von nationaler Bedeutung. Die Mittel (Instrumente) zur Erreichung dieser Stabilität sind auch im Gesetz bestimmt. Die oben dargelegte Argumentation zugunsten der verfassungsrechtlichen Autonomie der Deutschen Bundesbank, welche aus der Gewichtigkeit der Währung und der Aufgaben der Bank ausgehen, können ohne weiteres auch hier angewandt werden.

¹⁹⁴ Es ist jedoch im Gesetz über die Bulgarische Nationalbank nicht präzisiert worden, wie genau und von wem soll festgestellt werden, daß die Rechte der Zentralbank, die mit den zu pfändenden Gegenständen verbunden sind, beeinträchtigt worden sind. Angesichts einer besseren Stärkung der unabhängigen Position der Bank sind wir der Meinung, daß eine Gesetzeslücke vorliegt. Es wäre zu empfehlen, die Zentralbank im Fall eines gerichtlichen Streites von der Beweislast gesetzlich zu befreien, vorausgesetzt, daß ihre buchhalterische Eintragungen ordnungsgemäß geführt sind.

¹⁹⁵ Eine Analogie mit der oben zitierten Auslegungen des Art. 88 des Deutschen Grundgesetzes als Ermittlungsmethode ist offensichtlich. Es sollte allerdings damit gerechnet werden, daß in der Fachliteratur bisher keine Diskussion über die rechtliche Bedeutung der Aufgaben der Bulgarischen Nationalbank angesichts ihrer Unabhängigkeit geführt worden ist.

Die Weisungsfreiheit schließt eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Bank und Regierung nicht aus. Nach dem Art. 3 des Gesetzes haben die Zentralbank und der Ministerrat bei der Bestimmung der allgemeinen Richtlinien der Geld- und Kreditpolitik sich gegenseitig über ihre Absichten und Handlungen zu informieren.

3.2.2.1. Zusammenfassung

Die Bulgarische Nationalbank ist vom Gesetz ausdrücklich als unabhängig von Weisungen der Regierung und anderer Staatsorgane definiert.

Das Gesetz umfaßt einige besondere Aspekte der finanziellen Selbständigkeit der Zentralbank als Teil ihrer materiellen Unabhängigkeit. Dazu gehören:

- die Verpflichtung der Zentralbank, Provisionen zur Deckung von aussichtslosaussichtsloser oder zweifelhafter Forderungen (wenn die Bank imstande ist, solche Forderungen rechtzeitig zu decken, ist sie finanziell unabhängiger);

- die Unterhaltung einer positiven Bilanz der Zentralbank. Bei Gefahr von Nichterfüllung dieser Vorschrift, sieht das Gesetz einen Mechanismus vor, durch den die Zentralbank vom Staat finanziert wird, ohne dabei ihre Selbständigkeit gefährdet zu werden;

- die Zentralbank wird mit gesetzlichen Mitteln zu schnellerem Einzug von ihr geschuldeten Forderungen versehen, wobei die prozessualrechtlichen Voraussetzungen zugunsten der Bank vereinfacht und Ausnahmen aus dem materiellen Recht eingeführt werden.

Aus der Gewichtigkeit der gesetzlichen Aufgaben der Zentralbank könnte ein weiteres Argument zugunsten ihrer Unabhängigkeit entnommen werden.

3.2.3. Die personelle Unabhängigkeit

Die personelle Unabhängigkeit der Bank soll durch die Art. Art. 12 und 14 des Gesetzes gewährleistet werden. Der Vorstand wird durch zwei Instanzen bestellt: das Parlament und der Präsident der Republik. Wie oben erwähnt, wird der Verwalter der Bank vom Parlament gewählt. Die drei stellvertretenden Verwalter werden auch vom Parlament, auf Vorschlag des Verwalters gewählt. Die drei anderen Mitglieder des Vorstands bestellt der Präsident der Republik. Da der letztere als Staatsorgan keinen direkten Einfluß auf die Wirtschaftspolitik hat, kann hier angenommen werden, daß die von ihm bestellten Mitglieder des Vorstands auch keinem Einfluß der Regierung ausgesetzt sind.

Etwas verschieden ist die Lage bei dem Verwalter und seinen Vertretern. Sowohl die Regierung als auch dieser Teil des Bankvorstands werden von der parlamentarischen Mehrheit (der regierenden Partei) gewählt. In dieser Hinsicht wäre ein Zusammenhang zwischen der Politik des Ministerrates und jener der Zentralbank kaum zu übersehen. Es liegt nahe, daß die Regierung ihre künftige Politik und wirtschaftliche Absichten durch eine gefügige Notenbank zu sichern versuchen wird, indem sie den Vorstand mit Personen besetzt, die der Parteipolitik zustimmen.

Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, hat der Gesetzgeber im Art. 45 des Gesetzes ein Kreditverbot formuliert. Es heißt, der Bulgarischen Nationalbank ist verboten, dem Staat oder den Staatsinstitutionen Kredite in jeglicher Form zur Verfügung zu stellen¹⁹⁶. Dadurch wird versucht – nach der Praxis zu beurteilen,

¹⁹⁶ Daraus sieht dieselbe Norm eine einzige Ausnahme: die Bank kann dem Staat nur Kredite gegen Ankauf von Sonderziehungsrechte vom Internationalen Währungsfonds zur Verfügung stellen, welche Kredite unter folgenden drei Bedingungen erteilt werden dürfen:

- der Beschluß des Vorstands soll nicht später als 7 Tage nach dem Kauf von Sonderziehungsrechte vom Internationalen Währungsfonds gefaßt werden;
- die Frist der Verfügung über den Kredit kann bis zu 90 Tagen ab dem Datum des Kaufes von Sonderziehungsrechte vom Internationalen Währungsfonds sein; nach dem Ablauf der Frist von 90 Tagen erlischt das Recht des Staates auf den Kredit;

ziemlich erfolgreich – eine der wichtigsten Inflationsquellen zu beseitigen. Aus dem Blickpunkt der Rechtsstellung der Zentralbank stellt diese Vorschrift eine der bedeutendsten Garantien derer Unabhängigkeit. Durch das Kreditverbot verliert nämlich die Regierung an der Motivation, auf die Notenbank Druck auszuüben.

Weitere Elemente der Sicherung der personellen Unabhängigkeit der Bank sind wie folgt:

- die Kündigungsbedingungen für die Vorstandsmitglieder sind durch das Gesetz ausführlich aufgezählt (Art. 14);

- dem Verwalter und seinen Vertretern ist verboten, andere entgeltliche Tätigkeit auszuüben, mit Ausnahme von Tätigkeiten als Lehrer oder als Organmitglieder der Gesellschaften, an denen die Bank Anteile hat (Art. 11 Abs. 5);

- die anderen drei Vorstandsmitglieder dürfen keine andere Tätigkeit in der Bulgarischen Nationalbank ausüben, in anderen Banken oder in der exekutiven Gewalt tätig werden (Art. 11, Abs. 6);

- mit dem Anfang ihrer Tätigkeit wie auch am Ende jedes Jahres legen die Vorstandsmitglieder vor dem Vorstand Erklärungen über ihren und ihrer Familien Vermögenszustand vor, welche in einem Besonderen Verzeichnis bei der Bank aufbewahrt werden (Art. 13 Abs. 1);

- die Belohnung der Bankangestellten darf nicht niedriger als die entsprechende durchschnittliche Belohnung bei den Geschäftsbanken im Inland sein (Art. 23 Abs. 3).

3.2.3.1. Zusammenfassung

Der Pluralismus der die Organmitglieder ernennenden Instanzen ist nicht so ausgeprägt vertreten, wie es bei der Deutschen Bundesbank der Fall ist. Der Vorstand wird durch das Parlament und

- die Zahlungen der Hauptschuld und der Zinsen erfolgen in Fristen, die nicht später fällig sein können als die Fristen, in denen die Zentralbank

durch den Präsidenten der Republik ernannt. Der Verwalter jedoch wird vom Parlament direkt ernannt.

Da diese Prozedur keine ausreichende Garantie für die personelle Unabhängigkeit der Zentralbank bietet, enthält das Gesetz in einer besonderen Norm ein Kreditverbot. Demnach ist es der Zentralbank verboten, dem Staat oder den staatlichen Institutionen Kredite in jeglicher Form zu gewähren.

Weitere Elemente der personellen Unabhängigkeit der Bank sind mit den arbeitsrechtlichen Verhältnissen ihrer Beamten, mit der Kontrolle ihres Vermögens und mit ihrer Nebentätigkeit verbunden.

4. Die Einführung des Währungsrates und ihre rechtlichen Folgen

Die Einführung des Währungsrates im Juni 1997 erschien als Folge der tiefen Wirtschafts- und Bankkrise Ende 1996 – Anfang 1997 in Bulgarien, die ihrerseits zu einer Hyperinflation¹⁹⁷ geführt hatte. Mehr als ein Viertel aller Geschäftsbanken wurde liquidiert. Die Devisenreserven des Staates sind auf ein kritisches Niveau gesunken, was auch keine Bedienung der Schulden des Staates im Inland und im Ausland erlaubte. Nach einer Änderung der bisherigen sozialistischen Regierung durch vorgezogene Wahlen und nach Verhandlungen mit dem Internationalen Währungsfonds wurde ein Übereinkommen mit dem Fonds geschlossen, laut dem ein Währungsrat zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Situation in Bulgarien beitragen sollte.

4.1. Wesen und Arten des Währungsrates überhaupt¹⁹⁸

an den Internationalen Währungsfonds zurückzahlen muß und in den für diese Zahlungen nötigen Beträgen sein müssen.

¹⁹⁷ vgl. Anhang 1.

¹⁹⁸ nach Hanke, S./Schulter, K., Currency board, S. 15 ff., Stefanova, Penka, Banken, S. 155 – 167, Mladenov, Mileti, Geld, S. 181 – 202

Der Währungsrat ist eine schon seit dem 19. Jahrhundert bekannte Institution des Finanzsystems, als er in den Britischen Kolonien verbreitet war. Bislang haben ihn mehr als 70 Länder¹⁹⁹ als finanzpolitisches Mittel eingesetzt. Die Ursachen, die üblicherweise eine solche Form der manipulierten Geldpolitik hervorrufen, sind im wesentlichen zwei: 1) die Notwendigkeit, einer Regierungen unmöglich zu machen, auf die Zentralbank Druck auszuüben und 2) niedriges Vertrauen der Öffentlichkeit und der internationalen Finanzinstitutionen in die Fähigkeit der Zentralnotenbank, effektive Geldpolitik zu organisieren und zu betreiben.

Der Währungsrat stellt eine monetäre Institution dar, die Banknoten und Münzen emittiert, die vollkommen durch eine ausländische Reservewährung garantiert sind. Er wird durch ein besonderes Gesetz eingeführt, das die Einhaltung folgender wirtschaftlichen Basisregeln verlangt, welche die Kredit- und Geldpolitik des Staates lenken:

- die Änderungen der Geldbasis müssen dem Überschuß oder dem Defizit in der Zahlungsbilanz gleich sein;
- die Banknoten und die Münzen sind auf Verlangen vollständig in die Reservewährung zu einem fixierten Wechselkurs umtauschbar;
- als Reserven werden vom Währungsrat auch Wertpapiere mit niedrigem Risikosatz und andere in die Reservewährung zahlbare Aktiva gehalten;
- die unterhaltene Reserve muß mindestens 100 % der gesamten Geldmasse im Geldverkehr sein;
- Einlagen werden im Prinzip nicht angenommen, nur ausnahmsweise und nur solche, die 100 % garantiert sind.

Der Währungsrat übt keine Kontrolle auf die Menge der Banknoten und Münzen im Geldumlauf und in den Einlagen; diese

¹⁹⁹ Stefanova, Penka, Banken, S. 155

Menge wird durch die Marktmechanismen, d.h. durch das Geldangebot reguliert. Er erzielt Gewinn, der als Differenz zwischen den Einnahmen aus den Wertpapieren und aus den anderen Aktiva in der Reservewährung zum einen und den Ausgaben für die Unterhaltung der Geldmasse im Umlauf zum anderen entsteht. In den Ausgaben werden keine Zinsen eingeschlossen, da der Währungsrat die ausgegebenen Banknoten und Münzen wie auch die Mindestreserven der Geschäftsbanken nicht verzinst. Damit der Währungsrat normal funktionieren kann, soll seine Struktur auf eine zuverlässige Weise aufgebaut werden, so daß der Markt sich überzeugen kann, daß der Wechselkurs fixiert ist, d.h. daß er sich nicht ändern wird. Eine weitere sehr wichtige Bedingung für einen effektiven Währungsrat ist sein Anschluß an das internationale Banknetz, damit der Kapitalverkehr erleichtert wird und ein Gleichgewicht zwischen der Nachfrage und dem Angebot von Kapital erreicht werden kann.

Der Währungsrat ist eine Alternative zur klassischen Zentralbank. Aus der Praxis sind zwei Arten vom Zustandekommen des Rates bekannt: 1) die Zentralbank wird in den Währungsrat umgewandelt und 2) die Zentralbank und der Rat funktionieren parallel.

Im ersten Fall wird die Umwandlung allmählich durchgeführt, indem die einzelnen Bankfunktionen, die mit den Regeln des Rates unvereinbar sind, anderen Institutionen (z.B. das Finanzministerium, Geschäftsbanken u.a.) übertragen werden. Die Aufsichtsfunktion übernimmt normalerweise das Finanzministerium. Das Zahlungssystem wird von einer besonderen, von den Geschäftsbanken geschaffenen Institution übernommen.

Der zweite Fall ist typisch für Länder mit hoher Inflation, wie die meisten osteuropäischen Länder und insbesondere Bulgarien es sind. Das Ziel der Umwandlung in diesen Ländern ist vor allem, die einheimische Währung zu erhalten und eine "Dollarisierung" der inländischen Wirtschaft zu vereiteln.

Es könnte festgestellt werden, daß der Währungsrat seine wirtschaftlichen Vorteile und Nachteile²⁰⁰ hat. Zu den Vorteilen zählen:

- es wird im Inland eine makroökonomische Disziplin eingeführt, die die Voraussetzung für wirtschaftliche Aktivität ist;
- die nationale Währung wird konvertibel und gewinnt an Vertrauen;
- es werden zuverlässige Instrumente zur Regelung der Zahlungsbilanz des Haushaltes und der Inflation eingeführt;
- die Geschäftsbanken werden stimuliert, aktiver und liquider zu werden;
- die Tätigkeit des typischen Währungsrates ist durchsichtig, da der Rat selbst eine ausgesprochen offene Institution ist. Deswegen ist er auch gegen politischen Druck stark geschützt, was ein optimales Mittel zur Erlangung des öffentlichen Vertrauens²⁰¹ aus ihm macht.

Die Nachteile äußern sich überwiegend in der Tatsache, daß es keine Bank der Banken in der Rolle des Kreditors letzter Instanz gibt und daß keine echte Geldpolitik mit den klassischen geldpolitischen Instrumenten durchgeführt werden kann. Die Stabilität der Reservewährung erwirbt entscheidende Bedeutung für die Wirtschaft im Inland, läßt sich jedoch von der letzteren nicht beeinflussen²⁰².

4.1.1. Zusammenfassung

Eine kurze Übersicht über den Begriffe "Währungsrat" zeigt seine wichtigsten Merkmale. Er stellt eine monetäre Institution dar, die Banknoten und Münzen emittiert, die durch ausländische

²⁰⁰ vgl. Hanke, S./Schulter, K., Currency board, S. 16 - 18.

²⁰¹ Dadurch kann er auch als Mittel zur Überzeugung der Öffentlichkeit von der Wichtigkeit der Zentralbankautonomie dienen.

²⁰² Theoretisch ist ein Inflationsexport möglich - aus dem Land der Reservewährung in Richtung des Währungsrates.

Währung vollkommen gedeckt sind. Die nationale Währung wird an die ausländische durch Gesetz gebunden.

Das Ziel eines Währungsrates ist, die Inflation zu bekämpfen und das Vertrauen gegenüber der nationalen Währung zu erhalten.

4.2. Der Währungsrat in Bulgarien

Die Einführung des Währungsrates erfolgte formell durch eine Änderung des Gesetzes über die Bulgarische Nationalbank (gültig ab 01.07.1997). Ungefähr ein Drittel des neuen Gesetzes stellen neue Vorschriften dar, ein anderes Drittel sind geänderte Texte des früheren Gesetzes. Von außen betrachtet, äußert sich die Änderung darin,

- daß die Bulgarische Nationalbank als offizielles Emissionsinstitut tätig bleibt;
- daß die Funktionen des Währungsrates von der Hauptverwaltung „Emissionsverwaltung“ verwirklicht werden. Deren Aktiva bestehen aus den Devisenreserven, und die Passiva aus den kurzfristigen Passivposten der Zentralbank;
- daß alle anderen Aktiva und Passiva die Hauptverwaltung "Bankverwaltung" übernimmt;
- daß die Bankenaufsicht von der entsprechenden Hauptverwaltung übernommen wird.

Der Rechtsstatus der Zentralbank bleibt nach dieser Änderung unverändert mit der Ausnahme, daß der Bank die Möglichkeit genommen ist, eine echte Geldpolitik zu betreiben (sie kann z.B. nicht mehr die die Offenmarktpolitik realisieren) – die letztere ist in der Anwesenheit des Währungsrates definitiv ausgeschlossen. Nach wie vor ist die gesetzlich garantierte Bankautonomie erhalten. Der Gesetzgeber hat ihre Rechtsstellung in einem "konservierten" Zustand behalten. Diese Tatsache hat zu bedeuten, erstens, daß der Währungsrat als eine zeitweilige Institution angesehen wird, die mit der Erledigung ihrer Aufgaben aufgehoben sein sollte, und zweitens,

daß die Bulgarische Nationalbank nicht nur ihre Tätigkeit erneut in vollem Umfang übernehmen werden soll, sondern auf die Erfüllung aller Kriterien zum eventuellen Beitritt zum Europäischen System der Zentralbanken abzielt. Eine Bestätigung dafür präsentiert eine der wesentlichsten Änderungen des Gesetzes – das Kreditverbot. Nach dem Art. 56 darf die Bank überhaupt keine Kredite außer der im Gesetz vorgesehenen gewähren. Auch Wertpapiere oder andere Finanzinstrumente darf sie nicht kaufen, denn solche Geschäfte könnten eine Form von verstecktem Kreditieren sein. Früher²⁰³ konnte die Bank staatliche Wertpapiere kaufen und gerade auf diesem Weg wurde der Staat am meisten von der Bank subventioniert, was unvermeidlich eine hohe Inflation hervorrief.

Die Einführung des Währungsrates hat also nur die innere Struktur wie auch einige der Funktionen der bulgarischen Zentralbank geändert. Ihre Unabhängigkeit ist dadurch nicht beeinträchtigt, sondern sogar befestigt worden.

5. Zwischenergebnis

Das Gesetz über die Bulgarische Nationalbank von 1991, grundsätzlich geändert 1997, hat eine moderne, den zeitgenössischen Vorstellungen entsprechende Zentralnotenbank gegründet. Bis zur Novellierung des Gesetzes hat sie als solche vollständig funktioniert. Vom gesetzlichen Blickpunkt her betrachtet, war die Bank (und ist immer noch) strukturell und funktionell mit den Eigenschaften und Befugnissen versehen, die ihr einen ausreichenden Grad von Unabhängigkeit garantieren. Die Prüfung ihrer Rechtsnatur zeigt, daß sowohl die materielle, als auch die personelle Autonomie der Bank ihre gesetzliche Basis finden. Obwohl ihr alle notwendigen geldpolitischen Instrumente zur Verfügung standen, konnte sie jedoch

²⁰³ Art. 48 des am 01.07.1997 teilweise aufgehobenen Gesetzes über die Bulgarische Nationalbank lautete: "Die Bulgarische Nationalbank kann

keine effektive Finanzpolitik betreiben. Die Ursache dafür war in der komplizierten wirtschaftlichen und politischen Umgebung zu sehen, die sich zur Zeit des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft in Bulgarien entwickelt hatte. Die Einführung des Währungsrates war eine radikale, aber dringend notwendige Maßnahme zur Rettung des kollabierenden Banksystems in Bulgarien. Anhand dessen wurde der Zentralbank die Fähigkeit, selbständige Geldpolitik zu realisieren, genommen. Die Einschränkung ihrer Handlungsfähigkeit bedeutet allerdings keineswegs eine Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Bank. Dafür spricht überzeugend die Tatsache, daß die Texte des Gesetzes, die die Verhältnisse zwischen Bank und Regierung regeln, unverändert geblieben sind, während diejenige, die die personelle Unabhängigkeit berühren, in Richtung mehr Autonomie erweitert worden sind. Daraus läßt sich schließen, daß der Währungsrat vom Gesetzgeber als eine zeitweilige, vorübergehende Institution betrachtet wird. In diesem Sinne kann von einer *passiven, latenten Autonomie* der Zentralbank in Bulgarien gesprochen werden, die mit der Aufhebung des Währungsrates wieder ihre normale, aktive Form erwerben wird.

Wertpapiere kaufen oder verkaufen, die vom Staat emittiert oder garantiert sind und ein Teil öffentlicher Emission sind".

D. VERGLEICH ZWISCHEN DER DBB UND DER BNB

1. Die systematische Zulässigkeit des Vergleichs

Die Zentralbanken stellen einen Teil der jeweiligen Staatsorganisation dar. Ein Rechtsvergleich zwischen den Institutionen der zwei verschiedenen Staaten setzt voraus, daß zumindest einige typische Merkmale der beiden Staatssysteme gleich sind, so daß sie als Vergleichsbasis, sozusagen als Berührungspunkte zum besseren Verständnis dienen können. Ein allgemeiner Überblick der Verfassungsprinzipien in Deutschland und Bulgarien scheint demnach an dieser Stelle angemessen zu sein. Nur dadurch kann die Frage beantwortet werden, inwieweit sich die beiden Zentralbanken – als Teile des Staates – überhaupt vergleichen lassen. Es wird dabei festgestellt werden, daß abgesehen von der Tatsache, daß der eine Staat ein föderativer Staat ist, mehrere Ähnlichkeiten in den Verfassungsgrundsätzen vorhanden sind, die den Vergleich der Zentralbanken ermöglichen und erleichtern.

1.1. Vergleich der allgemeinen Verfassungsprinzipien

Sowohl in Deutschland als auch in Bulgarien²⁰⁴ ist der Staat einokratischer **Rechtsstaat**, der die Form einer parlamentarischen Republik hat²⁰⁵,.

Die **Souveränität des Volkes** als die einzelne Quelle der Staatsgewalt ist ausdrücklich in beiden Verfassungen verankert²⁰⁶.

²⁰⁴ GGD bedeutet im folgenden Grundgesetz Deutschlands, GGB – Grundgesetz Bulgariens.

²⁰⁵ Vgl. insbesondere: Ipsen, Jörn, Staatsorganisationsrecht, S. 236 ff.; Hesse, RdNr. 487 ff., 530 ff.; Stoitschev, Verfassungsrecht, S. 110 ff.

²⁰⁶ GGD: Art. 20; GGB: Art. 1.

Diese Souveränität wird durch allgemeine, unmittelbare, geheime, gleiche und freie Wahlen in die Tat umgesetzt²⁰⁷.

Das Prinzip der **Gewaltenteilung** liegt der Organisation der beiden Staaten zugrunde. Die deutsche Verfassung definiert es im Art. 20, die bulgarische im Art. 1²⁰⁸ und im Art. 8²⁰⁹. Die rechtlichen Theorien gehen grundsätzlich davon aus, daß es sich nicht um drei *Gewalten*, sondern um die Trennung der drei *Funktionen* des Staates in der Ausübung der einheitlichen Staatsgewalt handelt. Diese grundlegende Idee, die bekanntlich aus dem berühmten Werk von *Montesquieu* "De l'esprit des lois" stammt, ist für die beiden Verfassungen kennzeichnend.

Im folgenden werden einige der wichtigsten Merkmale, die für die beiden Staaten typisch sind, aufgezählt.

Die Staatsfunktionen sind, wie erwähnt, getrennt und verschiedenen Staatsorganen zugeordnet. Die Gesetzgebung wird vom Parlament, die Vollziehung von der Regierung, die Rechtsprechung von den unabhängigen Gerichten ausgeübt.

Die Funktionentrennung im sachlichen Sinne besteht darin, daß unterschiedliche Staatsorgane die unterschiedlichen Funktionen ausführen²¹⁰. Die Funktionentrennung im personellen Sinne (die Inkompatibilität) äußert sich in der gesetzlich garantierten Unmöglichkeit, daß eine Person Organen verschiedener Staatsfunktionen angehört.

Die Staatsfunktionen werden mit dem Ziel getrennt, die Möglichkeit zur gegenseitigen Kontrolle zu schaffen. Vor allem wird die Regierung durch das Parlament²¹¹ und durch die Rechtsprechung in

²⁰⁷ GGD: 38 (1), GGB: 10.

²⁰⁸ "Art. 1. (2) Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus. Sie wird von ihm unmittelbar und durch die in dieser Verfassung bestimmten Organe ausgeübt."

²⁰⁹ "Art. 8. Die Staatsgewalt wird in Legislative, Exekutive und Judikative geteilt."

²¹⁰ GGD: 20 (2), GGB: 65 (2), 95 (2); auch in einzelnen Gesetzen fixiert.

²¹¹ D.h. die bekannten parlamentarischen Institute von der mündlichen Frage bis zum Untersuchungsausschuß.

der Form der allgemeinen Verwaltungsgerichte oder der anderen Gerichte kontrolliert. Die Gesetzgebung und die Rechtsprechung verfügen über verschiedene Mittel, sich gegenseitig zu kontrollieren.

Die Staatsorgane sind rechtlich und gesetzlich gebunden²¹².

Die Rechtsnormen sind durch ihre Normenhierarchie organisiert. Die Verfassung hat den Vorrang vor den Gesetzen und vor den anderen Normen. Es ist auch zu betonen, daß völkerrechtliche Normen Bestandteil des Innenrechtes des Staates mit unmittelbarer Wirkung sind und daß sie den Gesetzen vorgehen²¹³.

Der Rechtsschutz wird durch unabhängige Gerichte gewährleistet²¹⁴.

1.1.1. Zusammenfassung

Aus diesem kurzen Überblick, der nach keiner Ausführlichkeit strebt, ergibt sich eindeutig, daß im Bereich der allgemeinen Prinzipien der Staatsorganisation beide Staaten wesentliche Ähnlichkeiten aufweisen und somit eine gute Vergleichsbasis zum Zweck dieser Arbeit gewähren.

1.2. Vergleich einzelner Begriffe

Es ist für diesen Vergleich vor allem von Bedeutung, welche Stelle die jeweilige Zentralbank im System der (jeweiligen) Staatsverwaltung einnimmt, soweit es unbestritten ist, daß die Zentralbank überhaupt staatliche Funktionen wahrnimmt. Dafür sollte zunächst klargestellt werden, ob und inwieweit einige Begriffe für die einzelnen Elemente des Staates in Deutschland und in Bulgarien übereinstimmen.

Die deutsche staatsrechtliche Theorie hat angenommen, daß der Staat als juristische Person zu begreifen und zu behandeln ist²¹⁵.

²¹² GGD: 20 (3), GGB: 67 (2), 105 (1), 117 (2).

²¹³ GGD: 25, GGB: 5 (4).

²¹⁴ GGD: 19 (4), GGB: 7.

Damit wird er als Unterbegriff des Begriffes "Juristische Personen des öffentlichen Rechtes" in das Schema der Arten von Personen eingegliedert²¹⁶. Wenn man den Staat als "juristische Person" begreift, so trennt man ihn von der "natürlichen Person" des Herrschers und mißt diesem die Stellung eines Organs zu²¹⁷. Demnach sind die Organe des Staates – als juristische Person des öffentlichen Rechtes – "alle Stellen, Behörden und Institutionen", die für ihn tätig werden²¹⁸. Die Organwalter sind die natürlichen Personen (Bedienstete, Beamte), die die Befugnisse eines Organs ausüben.

Nach der bulgarischen rechtstheoretischen Auffassung ist der Staat keine juristische Person, sondern ein besonderes Rechtssubjekt. Seine Besonderheit ist darauf zurückzuführen, daß er neben den für die juristische Person typischen Merkmalen auch andere besitzt und gerade die letzteren es nicht zulassen, daß der Staat in die Kategorie der juristischen Personen eingeordnet wird. Die wichtigsten von diesen Merkmalen sind, dieser Auffassung nach, wie folgt:

- die Staatsgewalt (imperium) ist zweifellos diejenige Eigenschaft, die den Staat von allen anderen Rechtssubjekten unterscheidet, da der Staat der einzige Träger dieser Gewalt ist und da gerade die Staatsgewalt die Existenz des Rechtes überhaupt ermöglicht (was wäre schon eine Rechtsnorm ohne die staatlich garantierte Sanktion ihrer Nichteinhaltung);
- der Staat ist das einzige Rechtssubjekt, das Rechtsnormen schafft, d.h. er bestimmt die normativen Regeln sowohl für die anderen Subjekte als auch für sich selbst;
- daraus folgt, daß es Tatbestände gibt, aufgrund deren nur der Staat subjektive Rechte erwerben kann (z.B. Enteignung);

²¹⁵ dargestellt nach Ipsen, Jörn, Staatsorganisationsrecht, S. 40 – 41

²¹⁶ vgl. Anhang 2 – nach Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 504

²¹⁷ Ipsen, Jörn, Staatsorganisationsrecht, S. 40 – 41

²¹⁸ ebd.

- manche subjektiven Rechte des Staates genießen einen besonderen, stärkeren Rechtsschutz usw.²¹⁹

Die oben erwähnten Unterschiede zwischen den Auffassungen in Deutschland und in Bulgarien über den Staat bleiben zwischen den beiden Zentralbanken jedoch ohne entscheidende Folgen für den Ziel des Vergleichs. Die Betonung wird auf die Tatsache gelegt, daß in beiden Fällen der Staat als Rechtssubjekt seine Rechts- und Geschäftsfähigkeit wie auch seine Organe hat.

Ein Vergleich zwischen dem Begriff "Staatsorgan" in Deutschland und im Bulgarien sollte hier insoweit Platz finden, als die Frage zu beantworten ist, welche Stelle die jeweilige Zentralbank in der Struktur des Staates hat, und insbesondere ob sie sich als Staatsorgan definieren läßt.

In Deutschland²²⁰ ist das Staatsorgan das grundsätzliche Glied der internen Organisation der Verwaltungsträger und gleichzeitig der Oberbegriff für die verschiedenen Arten von Organen (im allgemeinen Sinne) des Staates als juristische Person. Nach Maurer²²¹ sind die Organe *rechtlich geschaffene Einrichtungen eines Verwaltungsträgers, die dessen Zuständigkeit für diesen wahrnehmen*. Dagegen sind die Organwalter die natürlichen Personen, die konkret die den Organen zugewiesenen Zuständigkeiten ausüben.

Das Organ wird weiter durch zwei Merkmale definiert: institutionelle Selbständigkeit in der Struktur des Staates und funktionelle Zuständigkeit, die sich darin äußert, daß es keine

²¹⁹ Obwohl diese Merkmale des Staates offensichtliche Tatsachen darstellen, die in der Theorie nicht zu übersehen sind, sind wir der Meinung, daß eine Auffassung des Staates als juristische Person mit der modernen Vorstellung über die demokratische Gesellschaft eher übereinstimmt. Rein psychologisch betrachtet, könnte man im allgemeinen behaupten, daß eine solche Einstellung der Gesellschaft zum besseren Schutz des Bürgers gegen den Staat beitragen würde.

²²⁰ vorwiegend nach Maurer und Ipsen, Verwaltungsrecht

²²¹ Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 506

eigenen, sondern fremde, dem Verwaltungsträger zustehende Zuständigkeiten wahrnimmt.

In der Praxis, im Unterschied zum Rechtstheorie, spricht man nicht von Organen, sondern von Behörden, Ämtern, Dienststellen.

Da der Staat in Deutschland eine juristische Person ist, offenbart die Analyse des Organbegriffs keine besonderen Schwierigkeiten dar; die allgemeine Lehre über die juristischen Personen läßt sich dabei ohne weiteres anwenden.

Durch seine Organe nimmt der Staat die sog. unmittelbare Staatsverwaltung wahr. Dagegen wird die mittelbare Staatsverwaltung in Deutschland durch juristische Personen des öffentlichen Rechtes (Körperschaften, Anstalten, Stiftungen) durchgeführt.

Die **Körperschaften** des öffentlichen Rechtes sind die durch staatlichen Hoheitsakt geschaffenen, rechtsfähigen, mitgliedschaftlich verfaßten Organisationen des öffentlichen Rechtes, die öffentliche Aufgaben unter staatlicher Aufsicht wahrnehmen²²². Es wird zwischen Gebiets- und Personalkörperschaften unterschieden. In Deutschland sind in der Form von Körperschaften verschiedene Organisationen gestaltet, wie z.B. Industrie- und Handelskammern (IHK), die Rechtsanwalts-, Ärzte-, Zahnärztekammern, die Hochschulen, usw.

Die öffentliche **Anstalt** hat ihre Bestimmung von der klassischen Definition Otto Meyers²²³ erhalten: ein Bestand von Mitteln, sächlichen wie persönlichen, welche in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zweck dauernd zu dienen bestimmt sind. Die Anstalt wird durch ihre Selbständigkeit als Verwaltungseinheit, durch ihre Verwaltungsaufgaben und durch die Benutzer ihrer Leistungen weiter qualifiziert. Es gibt sowohl rechtsfähige (die Kreis- und Stadtparkassen, die Rundfunkanstalten, die Studentenwerke usw.)

²²² Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 580

²²³ ebd., S. 586

als auch nicht rechtsfähige (Schulen, Krankenhäuser, Stadtwerke usw.) Anstalten.

Die **Stiftungen** des öffentlichen Rechtes sind Stiftungen (rechtsfähige Organisationen, die zur Verwaltung eines von einem Stifter zweckgebunden übergebenen Bestands an Vermögenswerten geschaffen werden), die durch einen staatlichen Hoheitsakt errichtet werden, öffentlichen Aufgaben dienen, hoheitliche Befugnisse haben und staatlicher Aufsicht unterliegen. Heutzutage sind sie in Deutschland selten zu treffen.

Nach dem bulgarischen Verfassungs-²²⁴ und Verwaltungsrecht²²⁵ ist das Staatsorgan eine staatliche Institution mit bestimmtem Personal, die auf gesetzlichem Wege gegründet ist und der gesetzliche Verwaltungsbefugnisse erteilt sind, welche mit den ihr gestellten Aufgaben im Zusammenhang stehen; das Staatsorgan handelt im Auftrag des Staates und befindet sich in Subordinations- und Koordinationsverhältnissen mit anderen Staatsorganen. Ein kurzer Überblick über die einzelnen Merkmale dieses Begriffs kann zeigen, inwieweit sich die Bulgarische Nationalbank als solches Organ definieren läßt.

1. Das Staatsorgan ist eine Institution, gegründet mit dem allgemeinen Zweck, die staatliche Verwaltung der sozialen Prozesse zu verwirklichen²²⁶. Es stellt ein Staatsattribut dar. Dadurch realisiert der Staat seine ursprünglichen Funktionen.

2. Das Staatsorgan charakterisiert sich weiter durch sein Personal. Das Personal wird entweder gewählt oder bestellt. Grundsätzlich werden die Vertretungsorgane gewählt und die Verwaltungsorgane bestellt, mit einzelnen Ausnahmen. Es wird zwischen kollektiven Organen und solchen, die von einer Person besetzt sind, unterschieden.

²²⁴ vgl. Stoitschev, Verfassungsrecht, S. 160 - 162

²²⁵ vgl. Dermendjiev/Kostov/Hrusanov, Verwaltungsrecht, S. 98 - 99

²²⁶ so Stoitschev, Verfassungsrecht, S. 160

3. Damit das Staatsorgan seine Aufgaben erfüllen kann, ist es mit besonderen Befugnissen versehen, die durch das Grundgesetz oder durch das Gesetz bestimmt sind. Diese Befugnisse kennzeichnen das Staatsorgan im Unterschied zu anderen Institutionen, weil sie die unmittelbare Äußerung der Staatsgewalt beinhalten. Das Staatsorgan darf zum anderen die Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben durch die Anwendung der ihm zustehenden Befugnisse nicht verweigern, ist also verpflichtet, seine Befugnisse auszuüben. Die Art und der Umfang der Befugnisse stellen die Kompetenz des Organs dar.

4. Das Staatsorgan handelt im Auftrag des Staates und ist für seine Tätigkeit vor ihm verantwortlich.

1.2.1. Zusammenfassung

In Deutschland ist der Staat als juristische Person des öffentlichen Rechtes aufgefaßt. In Bulgarien ist er ein besonderes Rechtssubjekt, das neben den für die Person typischen Merkmalen auch andere besitzt. Der Unterschied spielt jedoch zum Zweck dieser Arbeit keine entscheidende Rolle.

Die Begriffe für *Staatsorgan* unterscheiden sich eher nach ihrer Formulierungstechnik als nach ihrem Inhalt. Die wesentlichen Kennzeichen stimmen überein: es handelt sich um Einrichtungen/Institutionen des Staates, die rechtlich/gesetzlich geschaffen/gegründet worden sind, welche die Zuständigkeit des Staates für ihn wahrnehmen/im Auftrag des Staates handeln. In beiden Fällen sind die Organe mit den entsprechenden Zuständigkeiten/Befugnissen vom Staat versehen. Die Gliederung der Arten von Organen ist aus dem rechtstheoretischen Blickpunkt in Deutschland besser entwickelt als in Bulgarien.

Im Ergebnis läßt sich an dieser Stelle behaupten, daß die Ähnlichkeiten zwischen den verwaltungsrechtlichen Grundbegriffen in Deutschland und in Bulgarien einen Vergleich zwischen beiden Zentralbanken als (vermutlichen) Staatsorganen zulassen.

2. Die Deutsche Bundesbank und die Bulgarische Nationalbank

Der Vergleich der beiden Zentralbanken – BNB und DBB wird angesichts des Zwecks dieser Arbeit hauptsächlich ein Vergleich deren gesetzlichen Regelungen sein. Er sollte vor allem dazu dienen, die Vorteile und Nachteile dieser Regelung hervorzuheben und auf dieser Basis eine Richtung für die weitere Entwicklung des Zentralbankwesens in Bulgarien zu empfehlen.

2.1. Vergleich der Art der normativen Regelung

Es sind keine wesentlichen Unterschiede hier festzustellen. In beiden Fällen findet sich die Regelung hauptsächlich in einem besonderen Gesetz, das die Struktur und die Funktionen der Bank umfaßt. Die Grundgesetze enthalten – wenn überhaupt – keine definitive Texte über die Zentralbanken. Die deutsche Verfassung enthält eine ausführlichere Beschreibung der Bank; immerhin schafft dadurch die Verfassung vor allem Anlaß zu rechtstheoretischen Diskussionen. Dagegen wird im bulgarischen Grundgesetz die Zentralbank kaum erwähnt. Kennzeichnend für beide Fälle ist, daß weder die eine noch die andere Verfassung eine Definition der Zentralbank als Institution bietet. Diese Tatsache kann nur als Mangel in der Gesetzgebung betrachtet werden. Zum einen würde eine detaillierte Definition im Grundgesetz etliche Bemühungen der Theoretiker wie auch mehrere Auseinandersetzungen in der Praxis über die Natur der Bank ersparen. Eine Klarheit in diesem Sinne wäre zweifellos sehr nützlich, geht man von der allgemeinen Wichtigkeit der Zentralbank aus, die mit der immer schnelleren Entwicklung der Weltfinanzen zusehends evidenter wird. Die entscheidende Bedeutung der Zentralbank für die gesamte Wirtschaft sollte, zum anderen, gerade dadurch unterstrichen werden, daß ihr die Wichtigkeit des Grundgesetzes anerkannt und zuerkannt wird.

Eine Regelung des Status der Zentralbank in der Verfassung ist folglich sowohl in Deutschland, als auch in Bulgarien zu empfehlen. Das gilt allerdings vielmehr für das zweite Land, in Anbetracht des Umstandes, daß in Bulgarien aus verschiedenen, z.B. historischen, politischen u. a. Gründen das "einfache" Gesetz relativ leichter (de facto) zu ändern ist.

Die beiden Gesetze (das BBankG und das BNBG) ähneln sich in mehreren Hinsichten. Sie regeln ausführlich und umfangreich die Struktur und die Funktionen der jeweiligen Zentralbank. Obwohl auch untergesetzliche Regelung vorhanden ist (die Satzungen der Zentralbanken, andere Normakte, die von der Bank geschaffen worden sind), werden die wichtigsten Fragen nur auf gesetzlicher Ebene behandelt.

2.2. Funktioneller Vergleich

Einige wichtige Merkmale setzen organisatorische Unterschiede in den Strukturen der beiden Zentralbanken voraus. Das sind nämlich die föderative Natur des deutschen Staates, die Anwesenheit des Währungsrates in Bulgarien und das verschiedene Konzept der Bankenaufsicht in beiden Staaten.

2.2.1. Die Deutsche Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank unterhält, wie bekannt, Hauptverwaltungen (die Landeszentralbanken) für die einzelnen Bundesländer²²⁷. Die Organisation der Bundesbank trägt sowohl der Vorschrift des Art. 88 des Grundgesetzes, als auch dem föderativen Charakter der Bundesbank Rechnung. Die Geschichte der Bundesbank zeigt, daß bei ihrer Gestaltung darüber gestritten wurde, in welcher Richtung das Gewicht konzentriert sein sollte – in einer zentralisierten oder einer dezentralisierten Zentralbank, wobei die

²²⁷ § 8 BBankG

föderativen Strukturen gemeint wurden²²⁸. Mit dem Inkrafttreten des Bundesbankgesetzes wurden die bisherigen Landeszentralbanken mit der Bank Deutscher Länder verschmolzen. Dadurch wurde das frühere zweistufige Zentralbanksystem durch eine einstufige Bank mit einheitlicher Rechtspersönlichkeit ersetzt. Somit erreichte das Gesetz den nötigen Kompromiß, um beide gegenseitigen Tendenzen zu befriedigen und gleichzeitig eine reibungslos funktionierende Zentralbank zu konstituieren. Obwohl die Landeszentralbanken nicht mehr Institute mit eigener Rechtspersönlichkeit, sondern Hauptverwaltungen der Bundesbank sind, blieb ihr Name bestehen; ihnen sind die örtlichen Zweiganstalten (Haupt- und Zweigstellen) unterstellt. Durch das Bundesbankgesetz erhalten die Vorstände der Landeszentralbanken entsprechende Kompetenzen, die ihnen weitgehend erlauben, die Aufgaben der Bundesbank in ihrem Bereich eigenverantwortlich wahrzunehmen (§ 8 BBankG). Den Weisungen des Direktoriums der Zentralbank unterstehen die Landeszentralbanken nicht; sie sind also keine bloße Zweigniederlassungen der Zentralbank.

Diese lokaltypischen und historisch bedingte Merkmale der Deutschen Bundesbank wirken sich auf die Zusammensetzung ihrer Organe auf. Nach dem BBankG besteht der Zentralbankrat aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten der Bank, den weiteren Mitgliedern des Direktoriums und den Präsidenten der Landeszentralbanken.

Der Zentralbankrat ist das oberste Organ der Bank mit der Stellung einer obersten Bundesbehörde (§ 29 BBankG). Er beschließt die Satzung (§ 34 BBankG) und bestimmt die Währungs- und Kreditpolitik der Bank, stellt die allgemeinen Richtlinien für die Geschäftsführung und Verwaltung auf und grenzt die Zuständigkeit der übrigen Organe im Rahmen des Gesetzes ab (§ 6 BBankG). Die anderen Organe unterliegen seiner Weisungsbefugnis; ihm obliegen

²²⁸ vgl. Betge, Bankbetriebslehre, S. 69 - 70

Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses (§ 26 BBankG). Er hat ein Vorschlagsrecht bezüglich der personellen Besetzung der Bank, soweit es sich nicht um Mitglieder der Organe handelt (§ 31 Abs. 1 BBankG), und kann auch die Rechtsverhältnisse der Beamten und Angestellten der Bank durch ein Personalstatut regeln (§§ 31 Abs. 4, 7 Abs. 4, 8 Abs. 5 BBankG) sowie Laufbahnvorschriften erlassen (§31 Abs. 6 BBankG); bei der Besetzung der übrigen Organe und der Verwaltungsstellen ist er anzuhören (§§ 7 Abs. 3, 8 Abs. 4, 9 Abs. 3 BBankG).

Auch das Direktorium hat die Stellung einer obersten Bundesbehörde (§ 29 BBankG). Es führt die Beschlüsse des Zentralbankrates verantwortlich durch; es leitet und verwaltet die Bank, soweit nicht die Vorstände der Landeszentralbanken zuständig sind (§ 7 Abs. 1 BBankG). Insbesondere sind ihm die überregionalen Geschäfte der §§ 19, 20, 21 und 42 BBankG vorbehalten. Außerdem vertritt es die Deutsche Bundesbank gerichtlich und außergerichtlich (§11 Abs. 1 BBankG), soweit nicht die Vorstände der Landeszentralbanken vertretungsbefugt sind. Es erstellt den Jahresabschluß und veröffentlicht ihn (§ 26 Abs. 3 BBankG).

Die Landeszentralbanken haben die Stellung von (einfachen) Bundesbehörden (§ 29 BBankG). Ihre Vorstände führen die jeweils örtlich und funktionell in ihren Bereich fallenden Geschäfte und Verwaltungsangelegenheiten aus (§ 8 Abs. 2 BBankG); neben den Geschäften mit den Ländern sind sie somit zuständig für alle nicht dem Direktorium vorbehaltenen Geschäfte. Sie sind gegenüber den in ihrem Bereich errichteten Zweiganstalten weisungsbefugt (§ 10 BBankG), im Bereich ihrer Hauptverwaltung obliegt ihnen die Vertretungsbefugnis (§ 11 Abs. 1 BBankG).

Der wörtlichen Fassung des § 29 Abs. 1 BBankG ist zu entnehmen daß der Zentralbankrat und das Direktorium sowie die Landeszentralbanken mit ihren Hauptstellen, nicht zur unmittelbaren Bundesverwaltung gehören. Die Tatsache, daß Zentralbankrat und Direktorium die Stellung von Bundesoberbehörden haben, diesen also

gleichgestellt sind, besagt, daß sie selbst keine solche Behörden sind. Der Zentralbankrat und das Direktorium sind daher weder der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (Art. 65 S. 1 GG) noch der Fach- oder Dienstaufsicht eines Bundesministers unterstellt²²⁹.

Als oberstes Organ der Willensbildung der Bank ist der **Zentralbankrat** die einzige weisungsberechtigte Instanz – gleichermaßen gegenüber den Vorständen der Landeszentralbanken wie auch gegenüber dem Direktorium der Bundesbank. Ihm ist vor allem die Handhabung des geldpolitischen Instrumentariums anvertraut. Gleiches gilt für die der Bundesbank übertragenen Aufgaben, so daß der Zentralbankrat nach außen (Aufgabenerfüllung) wie nach innen (Organisation, Personalpolitik) oberstes und allzuständiges Entscheidungsgremium der Zentralbank ist²³⁰.

Das **Direktorium** (§ 7 BBankG), das zentrale Administrationsorgan der Bank, besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und einer gesetzlich auf bis zu 6 begrenzten Anzahl weiterer Mitglieder. Der Präsident, in seiner Vertretung der Vizepräsident, führt den Vorsitz auch im Direktorium, das wie der Zentralbankrat Entscheidungen mit Stimmenmehrheit fällt. Allerdings gibt hier bei Stimmgleichheit die Entscheidung des Vorsitzenden den Ausschlag (§ 7 BBankG). Das Direktorium ist für die Durchführung der Beschlüsse des Zentralbankrates verantwortlich. Es leitet und verwaltet die Bank, soweit nicht die LZB-Vorstände zuständig sind. Ihm sind insbesondere Geschäfte mit dem Bund, seinen Sondervermögen und mit Kreditinstituten, die zentrale Aufgaben im gesamten Bundesgebiet wahrnehmen, sowie Devisengeschäfte, solche im Verkehr mit dem Ausland und am offenen Markt vorbehalten. Die Mitglieder des Direktoriums müssen "besondere fachliche Eignung" besitzen. Dieser Zielsetzung entsprechend verlangt das Gesetz lediglich, daß keine Person zum

²²⁹ Kümpel, Siegfried, Bank- und Kapitalmarktrecht, RdNr. 16.43 u. 16.44

²³⁰ Geld-, Bank- und Börsenwesen, S. 205

Mitglied der Notenbankleitung berufen werden kann, die mangels geeigneter Fachkenntnisse nicht dazu in der Lage wäre, die für die Währungspolitik bestimmenden Ereignisse zu überblicken. Allerdings wird ein förmlicher Nachweis entsprechender Wirtschafts- oder Bankkenntnisse, etwa auf Grund eines Hochschulstudiums, nicht verlangt²³¹.

Die **Vorstände der Landeszentralbanken**, die keine juristische Selbständigkeit und Rechtsfähigkeit besitzen, sondern vielmehr Hauptabteilungen der Bundesbank darstellen, setzen sich aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und bei den größeren Landeszentralbanken einem weiteren Vorstandsmitglied zusammen. Die Vorstandsmitglieder müssen ebenfalls die oben gekennzeichnete besondere fachliche Eignung aufweisen. Der Vorstand führt die in den jeweiligen LZB-Bereich fallenden Geschäfte durch (§ 8 BBankG). Hierzu zählen vor allem Geschäfte mit dem jeweiligen Bundesland sowie den in ihm ansässigen Kreditinstituten.

Daraus wird ersichtlich, daß die Mitglieder der vorgenannten Organe der Bundesbank in einem mehrstufigen Verfahren berufen werden. Der Bundespräsident bestellt auf Vorschlag der Bundesregierung nach Stellungnahme des Zentralbankrates den Präsidenten, den Vizepräsidenten und die weiteren Mitglieder des Direktoriums (§ 7 Abs.3 BBankG), auf Vorschlag des Bundesrates die Präsidenten der Landeszentralbanken (§ 8 Abs. 4 BBankG); der Präsident der Bundesbank bestellt auf Vorschlag des Zentralbankrates die LZB-Vizepräsidenten und die weiteren Vorstandsmitglieder (§ 8 Abs. 4 BBankG). Der Bundesrat kann sein Benennungsrecht jedoch nur anhand eines Vorschlages des von der Ernennung betroffenen Landes ausüben (§ 8 Abs. 4 BBankG), ohne dem folgen zu müssen. Das folgt daraus, daß auch der Bundesrat zur Anhörung des Zentralbankrates verpflichtet ist (§ 8 Abs. 4 BBankG). Über das vorschlagsberechtigte Organ des Landes trifft das

²³¹ Hahn, Hugo, Währungsrecht, S. 239

Bundesbankgesetz vermutlich angesichts der föderalistischen Struktur keine Aussage.

Welche Merkmale, die für die Struktur der Deutschen Bundesbank charakteristisch sind, können wir auf der Basis dieser Tatsachen ermitteln?

1. Es gibt in der Bank zwei Arten von Verwaltungsorganen²³²:

a) ein kollektives Organ, das die wichtigsten Beschlüsse bezüglich der Politik der Bank fällt und das der legislativen Gewalt des Staates in gewissem Sinne entspricht und

b) ein Organ, das im Prinzip von einer natürlichen Person besetzt oder geleitet wird und das die Beschlüsse des kollektiven Organs in die Praxis umsetzt, also das "exekutive" Organ der Bank (der Präsident). Die Funktionen der Bankverwaltung sind also in zwei Formen geteilt: Funktion der Beschlußfassung und Funktion der Beschlußerfüllung, und dementsprechend werden auch die Organe der Bank modelliert.

2. Das wichtigste Organ der Bundesbank, der Zentralbankrat, hat, wie erwähnt, **keine nur ihm eigene Mitglieder**. Er schließt in sich das "exekutive" Organ ein, so daß das letztere bei dem Verfahren der Beschlußfassung teilnehmen und mitwirken kann.

3. Die Organe werden durch ein **mehrstufiges Verfahren** zusammengesetzt, bei dem das Parlament, die Regierung und der Bundespräsident wie auch der Zentralbankrat selbst teilnehmen. Dabei ist die Rolle der verschiedenen Instanzen nicht gleich, was mehrmals Anlaß zur Kritik gegeben hat²³³. In den dieses Verfahren regelnden Vorschriften ist die Absicht des Gesetzgebers offensichtlich, den Text des § 12 BBankG zu unterstützen, indem der Regierung ein relativer, indirekter Einfluß auf die Tätigkeit der Bank ermöglicht wird (er findet Ausdruck in den von der Regierung vorgeschlagenen Mitgliedern, die allerdings weniger als 50 % darstellen) und

²³² im allgemeinen Sinne

²³³ wie schon oben erörtert

gleichzeitig diesem Einfluß eine Gegenwirkung gewährleistet wird, die durch die vom Bundesrat und von den einzelnen Bundesländern vorgeschlagenen Mitglieder (mehr als 50 %) erfolgen soll.

4. Die Organe der Bundesbank (der Zentralbankrat und das Direktorium) sind gesetzlich als **oberste Bundesbehörden** definiert. Das bedeutet, daß sie der Bundesregierung, dem Bundeskanzler und den Bundesministern, wie auch dem Bundesrechnungshof im Rahmen der staatlichen Verwaltungsorganisation gleichgestellt sind²³⁴. Abgesehen von den Meinungsdivergenzen über die Bedeutung dieser Stellung der Bankorgane für die Unabhängigkeit der Bank wird durch eine solche Position für sie zweifellos erreicht, daß die Bank eine gewisse Handlungsfreiheit erlangt, da ihre Organe keinen Weisungen anderer Staatsorgane unterliegen (ausdrücklich § 12 Abs. 2 BBankG).

5. Die Mitglieder der Bankorgane werden für 8 Jahre, ausnahmsweise für kürzere Zeit, jedoch nicht weniger als 2 Jahre, bestellt. Die relativ **hohe gesetzlich gesicherte Amtsdauer** ist in diesem Fall kennzeichnend. Wie erwähnt, sind im Gesetz keine speziellen Erfordernisse an die Personen der Mitglieder gestellt.

6. In bezug auf die einzelnen Tätigkeiten der Organe der Bundesbank ist das BBankG **nicht besonders ausführlich**. Seinem Text sind folgende Funktionen zu entnehmen:

- Zentralbankrat: Bestimmen der Währungs- und Kreditpolitik der Bank; Aufstellen der allgemeinen Richtlinien für die Geschäftsführung und die Verwaltung; Abgrenzen der Zuständigkeit des Direktoriums sowie der Vorstände der Landeszentralbanken im Rahmen der Bestimmungen des Gesetzes; Erteilen von Weisungen dem Direktorium und den Vorständen der Landeszentralbanken; Beschließen der Satzung der Deutschen Bundesbank; Prüfung und Feststellung des

²³⁴ vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 543

Jahresabschlusses; Vorschlagsrecht bezüglich der personellen Besetzung der Bank;

- Direktorium: verantwortliche Durchführung der Beschlüsse des Zentralbankrates; Leitung und Verwaltung der Bank auf Bundes-Niveau; Betreiben von Geschäften nach den §§ 19 – 25, 42 BBankG; gerichtliche und außergerichtliche Vertretung der Deutschen Bundesbank auf Bundes-Niveau; Aufstellung und Veröffentlichung des Jahresabschlusses der Bank.

7. Die **Bankenaufsicht** soll hier insoweit erörtert werden, als sie ein Teil der Funktionen und der Struktur der Bulgarischen Nationalbank ist; sie unterliegt folglich einem Vergleich zwischen beiden Zentralbanken. Von einer detaillierten Forschung über die Bankenaufsicht in Deutschland und in Bulgarien überhaupt wird hier allerdings abgesehen werden, da es ein beträchtliches eigenes Thema darstellt und somit Objekt einer eigenständigen Arbeit sein könnte.

In Deutschland ist die Bankenaufsicht vom Zentralbankwesen getrennt. Die gesetzliche Regelung findet sich hauptsächlich im Gesetz über das Kreditwesen (KWG). Für die Beaufsichtigung der Kreditinstitute sorgt eine besondere Bundesbehörde, das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BAK). Es ist "eine selbständige Bundesbehörde"²³⁵, die dem Bundesminister der Finanzen nachgeordnet und damit weisungsgebunden ist²³⁶. Außer dem KWG, das im wesentlichen das öffentliche Sonderrecht der Kreditwirtschaft enthält (die Erlaubnispflicht für das Betreiben von Bankgeschäften, die Mindestvoraussetzungen für den Geschäftsbetrieb und die Bankenaufsicht), sind noch andere Gesetze hierfür von Bedeutung, die zusätzliche und Sondervorschriften über die Tätigkeit des BAK enthalten, z.B. die Sparkassengesetze, das Hypothekendarlehenbankgesetz u.a.

²³⁵ § 5 KWG

²³⁶ Geld-, Bank- und Börsenwesen, S. 260

Das BAK erfüllt die wichtigsten Funktionen, die in der Bankenaufsicht eingeschlossen sind. Es wäre jedoch unmöglich oder mindestens der Natur der Aufsicht widersprechend, wenn diese Behörde ohne die Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank ihren Zweck zu erreichen versuchte. Eine der Voraussetzungen für den erfolgreichen Einsatz des währungspolitischen Instrumentariums der Bundesbank zur Erfüllung der ihr in § 3 BBankG zugewiesenen Aufgabe stellt ein leistungsfähiger Bankapparat dar, da dieser, so Hahn²³⁷, den natürlichen Partner der Zentralbank für die von ihr nach Maßgabe ihres Auftrags abzuschließenden Geschäfte bildet. Aus diesem Blickpunkt erscheint es logisch, daß die Zentralbank bei der Aufsicht mitwirkt. Allerdings verfügt allein die Behörde über hoheitliche Eingriffsrechte, während das Noteninstitut nur Mitwirkungsrechte besitzt.

Die für das Verhältnis der beiden Institutionen grundlegende Norm findet sich in § 7 KWG, demzufolge Bundesbank und Bundesaufsichtsamt beim Vollzug des KWG zusammenarbeiten. Diese Kooperation geschieht durch Informationsaustausch, indem Noteninstitut und Aufsichtsbehörde einander die für die Erfüllung ihrer Aufgaben relevanten Beobachtungen und Feststellungen mitteilen. Darüber hinaus besteht eine institutionelle Verflechtung dadurch, daß der Präsident des Bundesaufsichtsamts, dessen Bestellung die Anhörung der Bundesbank voraussetzt (§ 5 KWG), mit Antrags-, aber ohne Stimmrecht an den Sitzungen des Zentralbankrates teilnehmen kann (§ 7 Abs. 2 KWG), wenn Fragen seines Aufgabenbereiches zur Erörterung stehen.

Unter den zahlreichen Mitwirkungs- und Anhörungsrechten, zu denen die Verpflichtung der Kreditinstitute tritt, ihr bestimmte Meldungen zu erstatten, besitzt die Beteiligung der Bundesbank am Erlaß der Grundsätze für die Beurteilung des Eigenkapitals und die Liquidität der Kreditinstitute besondere Bedeutung. Nach den §§ 10

²³⁷ Währungsrecht, S. 249

Abs. 1, 11 KWG sind diese Regeln im Einvernehmen mit der Bank aufzustellen. Sie verfügt damit über ein absolutes Vetorecht.

Mitwirkungsrechte besitzt das Noteninstitut ferner, soweit Maßnahmen der Kreditwesenaufsicht unmittelbar von der Bundesregierung oder einem ihrer Mitglieder getroffen werden. Hierbei handelt es sich u. a. um ein Anhörungsrecht vor dem Erlaß von Rechtsverordnungen, zum die Regierung nach §§ 47 f. KWG ermächtigt ist und mit deren Hilfe einem Kreditinstitut ein Moratorium gewährt oder die Einstellung des gesamten Bank- und Börsenverkehrs angeordnet werden kann.

2.2.2. Die Bulgarische Nationalbank verglichen mit der Deutschen Bundesbank

Die Organe der BNB sind der Vorstand, der Verwalter und die drei stellvertretenden Verwalter, auch Unterverwalter genannt. Die Struktur der Bankleitung ist im Vergleich zur Bundesbank einfacher; dies ist sowohl auf die Größe des Landes als auch auf die unitäre Natur des Staates zurückzuführen.

Der Verwalter wird vom Parlament bestellt; die drei Unterverwalter werden auf Vorschlag des Verwalters wiederum vom Parlament bestellt. Die anderen drei Mitglieder des Vorstandes werden vom Präsidenten der Republik bestellt. Somit besteht der Vorstand aus insgesamt 7 Mitgliedern.

Der Vorstand²³⁸ hat folgende Befugnisse:

1. er bespricht und erfaßt die Hauptrichtlinien für seine Tätigkeit;
2. er erläßt Normakte über die Tätigkeit der Bank;
3. er legt die Zinssätze für die Banktätigkeit fest;
4. er legt die Mindestreservesätze für die Banken fest und bestimmt die Bedingungen und die Erfordernisse zu ihrer Erfüllung;

²³⁸ Art. Art. 16, 19, 21 BNBG

5. er erläßt die normativen Vorschriften und die Erfordernisse zur Regelung der Banktätigkeit;

6. er erläßt Normativbestimmungen über seine Tätigkeit;

7. berät über die Einführung und die Einstellung einzelner Tätigkeiten der Bank;

8. er eröffnet und schließt Zweigniederlassungen und Repräsentanzen der Bank;

9. er trifft Entscheidungen über die Emission neuer Banknoten und die Prägung neuer Münzen und legt die Fristen fest, nach denen sie kein gesetzliches Zahlungsmittel mehr sind, sowie die Fristen, in denen die aus dem Umlauf gezogenen Banknoten und Münzen umzutauschen sind;

10. er erörtert regelmäßig die Berichte über die Tätigkeit der Hauptverwaltungen der Bank;

11. er bestimmt die Ordnung und die Zuständigkeiten für die Eintragung nicht einzuziehender Forderungen der Bulgarischen Nationalbank als Verlust;

12. er beschließt die Teilnahme der Bulgarischen Nationalbank an internationalen Organisationen sowie an den Veranstaltungen und Aktivitäten solcher Organisationen;

13. er genehmigt den vom Bankverwalter vorgelegten Jahreshaushalt, die Jahresbilanz und den Bericht nach Art.51;

14. er erörtert und beschließt über weitere Angelegenheiten im Rahmen der Banktätigkeit.

Durch Beschluß des Vorstandes können weitere Verwaltungen und Abteilungen im Rahmen der Zentralbank geschaffen werden.

Der Vorstand bestimmt durch eine Normativbestimmung die Struktur und die konkreten Funktionen und Verantwortlichkeiten der Bankverwaltungen und Abteilungen, die Prozedur für die Entwicklung der Verhältnisse zwischen ihnen sowie die Zuständigkeit der leitenden Angestellten.

Der Verwalter²³⁹ der Bulgarischen Nationalbank organisiert, leitet und überwacht die Tätigkeit der Bank mit Ausnahme jener Tätigkeiten, die sich kraft dieses oder eines anderen Gesetzes in der ausschließlichen Zuständigkeit der stellvertretenden Verwalter befinden, und vertritt die Bank im Inland und im Ausland. Er kann die Ausübung einiger Befugnisse anderen Angestellten übertragen. Die Erteilung wie der Widerruf einer Erlaubnis (Lizenz) zur Ausübung der Banktätigkeit erfolgt durch einen Akt des Verwalters auf Vorschlag des stellvertretenden Verwalters.

Die stellvertretenden Verwalter²⁴⁰ haben im Rahmen der ihnen kraft des Gesetzes oder der Normakte des Vorstandes auferlegten Zuständigkeiten die Tätigkeit der unter ihrer Leitung stehenden Verwaltungen zu organisieren, zu leiten und zu verantworten.

Es existiert bei der BNB auch eine andere Figur, nämlich die des Hauptrevisors, und dieser²⁴¹:

1. beurteilt die Qualität der internen Kontrollsysteme, prüft die Funktion dieser Systeme, ihre Zuverlässigkeit und die Vollständigkeit der Information;

2. prüft die Eignung der bestehenden Systeme zum Schutz der Bankanlagen und, beim Bedarf, ihr Vorhandensein;

3. prüft, ob die Banktransaktionen unter Beachtung der Gesetzes und der übrigen normativen Vorschriften und den Akten der Verwaltungsorgane der Bank durchgeführt werden;

4. prüft die Effizienz des Einsatzes der Bankmittel und erteilt dem Vorstand, wenn nötig, Empfehlungen;

5. führt weitere Prüfungen auf Verlangen des Vorstands durch;

6. stimmt seine Tätigkeit mit dem externen Wirtschaftsprüfer der Bulgarischen Nationalbank ab.

²³⁹ Art. Art. 18, 20, 62 BNBG

²⁴⁰ Art. Art. 19, 20 BNBG

²⁴¹ Art. 22 BNBG

Die wichtigsten Merkmale für die Struktur der Bulgarischen Nationalbank können auf dieser Basis zum Zweck des Vergleichs mit der Deutschen Bundesbank wie folgt erfaßt werden.

1. Es gibt **zwei Arten von Organen**, ähnlich wie bei der Bundesbank – das "legislative" Organ (der Vorstand) und das "exekutive" Organ (der Verwalter und die drei Unterverwalter). In diesem Punkt besteht also kein nennenswerter Unterschied zwischen den beiden Zentralbanken. Es ist sowohl in Deutschland als auch in Bulgarien die Idee anerkannt, daß die verwaltungsrechtliche Tätigkeit der Zentralbank als eine Art Management in zwei Phasen geteilt werden soll – in die Phase der Beschlußfassung und die Phase der Beschlußerfüllung. Dementsprechend sind auch zwei Arten von Führungsgremien durch das Gesetz geschaffen.

2. Das wichtigste Organ der BNB (der Vorstand) besteht aus dem "exekutiven" Organ plus drei weiteren Mitgliedern. Die letzteren gehören nur dem Vorstand an, sind also **nur ihm eigene Mitglieder**. Darin besteht ein wichtiger Unterschied zur Bundesbank. Diese drei Mitglieder müssen alle Voraussetzungen für die Vorstandsmitgliedschaft überhaupt erfüllen²⁴². Ihnen gegenüber gelten weniger strenge Einschränkungen bezüglich der Ausübung anderer Berufstätigkeiten, als dem Verwalter und den Unterverwaltern: sie dürfen keine andere Tätigkeit im Rahmen der Zentralbank ausüben sowie für andere Banken oder für die vollziehende Staatsgewalt arbeiten (während dem Verwalter und den Unterverwaltern überhaupt jede andere entgeltliche Tätigkeit untersagt ist, mit Ausnahme der Lehrtätigkeit oder als Mitglieder von Organen der Gesellschaften oder internationaler Organisationen, an denen die Zentralbank beteiligt ist – Art. 12 BNBG). Schließlich kommen wir zur Frage, zu wessen Gunsten dieser Unterschied auszulegen ist.

²⁴² Art. 11, Abs. 2 – 3 BNBG

Die Anwesenheit von Mitgliedern des Entscheidungsgremiums, welche ausschließlich als solche fungieren sollen, könnte sowohl als Vorteil als auch als Nachteil angesehen werden. Vorteilhaft scheint uns die Tatsache zu sein, daß diese Mitglieder sich nur ihrem Beruf widmen können, da sie keine anderen Dienstaufgaben haben. Sie würden somit eher geneigt sein, ihre Ausbildung und Qualifizierung auf dem Gebiet des Zentralbankwesens zu vertiefen und zu erweitern, also bessere Experte abgeben. Ihnen bleiben, anders ausgedrückt, die Probleme der Taktik erspart, damit sie sich ausschließlich mit der Strategie befassen können.

Die Nachteile eines solchen Schemas des Vorstandes erweisen sich als zahlreich und schwerwiegender. Zunächst sollte man damit rechnen, daß solche Mitglieder von der alltäglichen Praxis der Banktätigkeit mehr oder weniger isoliert bleiben, zum Unterschied von den anderen Mitgliedern, die gleichzeitig in der praktischen Entwicklung der Verwaltung des Bankwesens eingeschlossen sind und daher über mehr praktische Erfahrung verfügen. Zum anderen, sind die übrigen vier Mitglieder, ökonomisch betrachtet, für die Zentralbank als Arbeitgeber effektiver beschäftigt. Damit wird nicht gemeint, daß die drei Mitglieder etwa entbehrlich sind; es soll hier lediglich darauf hingewiesen werden, daß das Hauptgremium der DBB etwas effizienter als das der BNB modelliert worden ist. Dies gilt insbesondere in Anbetracht des Umstandes, daß es das Gesetz den drei übrigen Mitgliedern ausdrücklich verbietet, weitere Tätigkeiten in der BNB auszuüben. De lege ferenda wäre es zu empfehlen, den drei Mitgliedern eine aktivere und engere Teilnahme an den Zentralbankgeschäften zu gewähren.

3. Auch **das Verfahren**, durch das die Organe der Bulgarischen Nationalbank konstituiert werden, ist im Vergleich zur Deutschen Bundesbank einfacher. Wie schon oben erörtert, ist dies auf die unitäre Natur des bulgarischen Staates zurückzuführen. Diese Feststellung schließt jedoch den Vergleich nicht aus. Oben haben wir konstatiert, daß in Deutschland ein mehrstufiges Verfahren mit der

Teilnahme verschiedener Instanzen besteht, so daß möglichst mehrere Einflüsse bei der Bestellung der Organe mitwirken. In Bulgarien ist zwar ein Versuch des Gesetzgebers in dieser Richtung zu beobachten, das Ergebnis bleibt jedoch nicht zufriedenstellend. Es ist leicht zu erkennen, daß die Wirkung des Parlamentes bei der Ernennung der BNB-Organen am stärksten bleibt. Zunächst werden durch das Parlament vier von insgesamt sieben Mitgliedern des Vorstandes, also mehr als 50 %, gewählt. Weiter handelt es sich bei ihnen um diejenigen vier Mitglieder, die die Politik der Bank in der Tat leiten und durchführen, sowie die Kontrolle über das gesamte Banksystem haben. Die vom Präsidenten der Republik ernannten drei weiteren Mitglieder des Vorstandes haben keinen direkten Zugang zur faktischen Leitung der Zentralbank. Daher können sie der Mehrheit der "parlamentarischen" Mitglieder keinen realen Widerstand leisten. Es ist folglich kein echter Pluralismus der ernennenden Instanzen bei der BNB festzustellen; das Parlament erweist sich als die ausschlaggebende Instanz²⁴³.

Des Weiteren läßt sich feststellen, daß bei der Zusammensetzung der Organe der BNB das entwickelte System von Anhörungsrechten der Bundesbank fehlt. Nur das Vorschlagsrecht des Hauptverwalters bei der Anstellung der drei Unterverwalter stellt eine ähnliche Situation dar. Demzufolge scheint die Bildung der BNB-Organen der Ernennung der Regierung sehr ähnlich zu sein (der Ministerpräsident schlägt dem Parlament seine Minister vor). Bei dem Einsetzen der Belegschaft der Bundesbank wirken vier Instanzen mit:

²⁴³ Es ist hierfür wichtig zu merken, daß der betreffende Pluralismus als ein höherer Grad von Demokratie betrachtet werden soll. Es könnte im allgemeinen eingewandt werden, daß das Parlament als Organ selbst auf eine ausreichend demokratische Art und Weise gebildet worden ist, so daß die Garantie besteht, daß auch seine Entscheidungen und Akte demokratisch genug sind. Diese Meinung, die in der bulgarischen Fachliteratur nicht allzu selten vertreten worden ist (vgl. Stoitschev, Verfassungsrecht, S. 132, Pavlova, Maria, Zivilrecht, S. 60), könnte zulassen, daß die Rolle des Parlamentes über seine Funktion als eine der drei Staatsgewalten hinausgeht ein Ergebnis, das in dieser Arbeit nicht mitgeteilt werden kann.

der Bundespräsident, die Bundesregierung, der Zentralbankrat und der Bundesrat. Bei der BNB ist de facto die Zahl dieser Instanzen auf zwei reduziert: das Parlament und der Präsident der Republik, wobei der parlamentarische Einfluß definitiv stärker bleibt.

Obwohl, wie mehrmals erwähnt, die Struktur der BNB der Größe des Landes und der Zahl der Bevölkerung entspricht (etwa zehnmal weniger als in Deutschland), wäre hier die Frage nach der Richtigkeit des bulgarischen Systems im Kontext des Vergleiches nicht fehl am Platze. Bisher hat dieses System (während ihrer vierjährigen Existenz) keine wesentlichen Mängel aufgewiesen. Trotzdem sollte man sich, angesichts der dargestellten Konstellation, fragen, ob ein solches System eine Politisierung der Zentralbank überhaupt auszuschließen vermag. Diese Frage ist unserer Meinung nach negativ zu beantworten.

4. Die Organe der BNB besitzen **keine gesetzliche Qualifizierung** (etwa als Behörden oder andere Staatselemente). Zur Ermittlung ihrer legalen Stellung bleibt also nur der indirekte Weg der Auslegung.

Die Bulgarische Nationalbank ist im Gesetz schlicht als juristische Person definiert (Art. 1 GBNB). Ihr Kapital ist als Betrag bestimmt (20 Mio. Lewa), es fehlt jedoch ein Hinweis darüber, wem er zusteht; folglich bleibt uns nur zu schließen, daß er dem Staat zusteht.

Nach dem bulgarischen Recht ist die BNB eine juristische Person des öffentlichen Rechtes. Dieser Begriff deckt sich im allgemeinen mit dem deutschen Terminus dafür. Das wesentliche für die **juristischen Personen des öffentlichen Rechtes in Bulgarien** ist:

Sie sind juristische Personen mit allen dazu gehörenden Merkmalen, die dafür definitiv sind: sie entstehen kraft des Gesetzes oder aufgrund eines Gesetzes, besitzen Rechts- und Geschäftsfähigkeit, verfügen über ihr eigenes Vermögen und nehmen durch ihre Organe

am Rechtsverkehr teil. Sie sind selbständige Rechtssubjekte, unabhängig von den Personen, die sie gründen.

Sie unterscheiden sich (als Unterart) von den anderen juristischen Personen durch folgende Merkmale:

- sie können nur durch Hoheitsakte des Staates oder eines Verwaltungsträgers geschaffen werden; ihre Gründung steht nicht jedermann zu;
- sie üben Tätigkeiten aus, die den gemeinsamen nationalen Interessen oder den Interessen einer gesamten Gemeinde (im Rahmen des Staates) dienen;
- ihre Tätigkeit entwickeln sie, indem sie mit Hoheitsbefugnissen versehen sind und diese Befugnisse anwenden;
- demnach haben sie eine doppelseitige Rechtsnatur: für die Ausübung ihrer Verwaltungsfunktionen unterliegen sie der Regelung des öffentlichen Rechtes, während sie als Träger von privatrechtlichen Rechten und Pflichten in den Bereich des Privatrechtes gelangen²⁴⁴.

Dieser kurzen Übersicht nach stimmen die Begriffe für eine juristische Person des öffentlichen Rechtes in Bulgarien und in Deutschland überein²⁴⁵.

In der bulgarischen Rechtstheorie ist auch eine zusätzliche Unterteilung der juristischen Personen bekannt: es wird zwischen staatlichen, Gemeinde- und privaten juristischen Personen unterschieden. Das Kriterium dafür ist die Art des Eigentums an Sachen. Die verschiedenen Arten von Eigentum – öffentliches oder privates – werden von der Gesetzgebung unterschiedlich geregelt, und daraus kommt dieser Unterteilung eine Bedeutung zu. Über staatliches oder Gemeindeeigentum dürfen nur bestimmte Staats- oder Gemeindeorgane verfügen. Daher werden die öffentlichen juristischen Personen keine Eigentümer des Vermögens, das ihnen

²⁴⁴ Pavlova, Maria, Zivilrecht, S. 281 ff.

²⁴⁵ vgl. Ipsen, Verwaltungsrecht, S. 66-67

mit ihrer Gründung zugewiesen wird; sie können nur Besitzer und Nutznießer dieses Vermögens sein, das Eigentumsrecht bleibt jedoch dem Staat/der Gemeinde vorbehalten. Dagegen werden die privaten juristischen Personen in der Regel ausschließliche Eigentümer ihres Gründungsvermögens.

Auf dieser Basis erwirbt die Vorschrift des Art. 50 BNBG²⁴⁶ entscheidende Bedeutung bei der Ermittlung der Stellung der Bulgarischen Nationalbank im Staatsgefüge. Sie ist unter anderem ein wesentlicher Beweis für die Absicht des Gesetzgebers, die Zentralbank als selbständige Institution zu gestalten. Sie betont auch die Eigenschaft "juristische Person" der Bank und trennt sie eindeutig von den übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechtes ab. Allerdings entstehen dadurch Schwierigkeiten bei der Qualifizierung der Bulgarischen Nationalbank als Person. Sie ist offensichtlich weder eine private noch eine juristische Person einer Gemeinde – sie ist vom Staat gegründet worden. Sollten wir sie als staatliche juristische Person betrachten, würde das bedeuten, daß sie keine Möglichkeit hätte, über das ihr bei ihrer Gründung zugewiesene Vermögen zu verfügen, welches Ergebnis dem Art. 50 BNBG offenbar widerspricht. Im Hinblick auf die Verteilung staatliche-/Gemeinde-/private juristische Personen erweist sich also die Bulgarische Nationalbank als Person sui generis, ein Ergebnis, das auch der deutschen Rechtstheorie bezüglich der Bundesbank bekannt ist (wie schon oben erörtert). Dieses Ergebnis könnte unter anderem als ein weiterer Beweis behandelt werden, daß die Zentralbanken überhaupt eine besondere, in das Drei-Gewalten-System nicht passende Art von Institution darstellen, welche auch einer besonderen normativen Regelung bedarf.

Im Vergleich zur Bundesbank erweist sich somit die Bulgarische Nationalbank im wesentlichen als dem Begriff "rechtsfähige Anstalt

²⁴⁶ "Die Bulgarische Nationalbank hat das Eigentumsrecht an Sachen, die sie besitzt und erwirbt, welches vom Staatseigentum getrennt ist."

des öffentlichen Rechtes" am nächsten zu stehen; sie kann ohne weiteres weder Stiftung, noch Körperschaft (sie hat keine Mitglieder) sein.

Nachdem der Inhalt des Begriffes "juristische Person des öffentlichen Rechtes" in Deutschland und in Bulgarien verglichen wurde, kann man auf die Stellung der Organe der Bulgarischen Nationalbank zu unserem Vergleichszweck eingehen. Wie erwähnt, fehlt die legale Bestimmung dieser Stellung. Deshalb sind wir auf ein Vergleich mit den anderen Staatsorganen hingewiesen.

a) Die Organe der Bulgarischen Nationalbank werden vom Parlament und vom Präsidenten der Republik ernannt. Gleichzeitig läßt sich folgendes feststellen. Die **Regierung** wird vom Parlament ernannt, indem der Präsident der Republik dem Leiter der parlamentarischen Mehrheit die Zusammensetzung der Regierung auferlegt. Der oberste Gerichtsausschuß, der die Richter, die Staatsanwälte und die Untersuchungsrichter ernennt, wird auch durch die Teilnahme des Parlamentes und des Präsidenten der Republik zusammengesetzt. Das **Verfassungsgericht** wird ebenfalls zu einem Drittel seiner Belegschaft vom Parlament, zu einem Drittel vom Präsidenten der Republik und zu einem Drittel von den Richtern des Gerichtshofes und des obersten Verwaltungsgerichtes ernannt. Diese Organe sind nur vor den ernennenden Institutionen verantwortlich und können nur von den letzteren abberufen werden.

b) Die Organe der Bulgarischen Nationalbank sind befugt, Normakte zu erlassen²⁴⁷.

c) den einzigen wesentlichen Unterschied zwischen den BNB-Organen und den übrigen obersten Staatsorganen entdecken wir darin, daß der Vorstand und der Verwalter der Bank keine Immunität gegen strafrechtliche Verfolgung genießen, im Gegensatz zu:

den Abgeordneten – Art. 69 und 70 des Grundgesetzes;

²⁴⁷Art. Art. 16 Nr. 2 Nr. 5, 18 (3), 27 (1), 40 (1), 41 (1), 49 (2), 60 des BNBG

dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten der Republik – Art. 103 des Grundgesetzes;

den Richtern, den Staatsanwälten und den Untersuchungsrichtern – Art. 132 des Grundgesetzes;

den Verfassungsrichtern – Art. 103 des Grundgesetzes.

Die Immunität darf nur durch das Grundgesetz eingeführt werden, da sie sich auf die Grundrechte der Bürger bezieht²⁴⁸. Für die Auslassung der BNB aus diesem Verzeichnis staatlicher Organe sehen wir keinen Grund.

Damit läßt sich nachweisen, daß die Stellung der Organe der Bulgarischen Nationalbank praktisch mit der Stellung der obersten Staatsorgane identisch ist. Im Vergleich zu den Organen der Deutschen Bundesbank haben sie, abgesehen von der Immunität, die gleiche Position, nämlich die der obersten Staatsbehörden. In Bulgarien hat dies allerdings keinen wörtlichen Ausdruck im Gesetz gefunden, so wie in Deutschland, und das sollte wieder als eine künftig auszugleichende Gesetzeslücke betrachtet werden.

Die einzelnen Funktionen des Vorstandes und des Verwalters der Bulgarischen Nationalbank sind in den Art. Art. 16 und 18 des BNBG beschrieben; zusätzliche Funktionen und Aufgaben finden sich auch in anderen Texten des Gesetzes.

5. Ein Unterschied zwischen beiden Zentralbanken besteht darin, daß im bulgarischen Gesetz die an den Kandidaten gestellten Erfordernisse zur Anstellung in der Zentralbank **ausdrücklich formuliert** worden sind – Art. 11 (3).

6. Die einzelnen Funktionen der Leitungsorgane der Bulgarischen Nationalbank sind im Gesetz **ausführlich** beschrieben, wie oben gezeigt wurde.

7. Die **Bankenaufsicht** in Bulgarien ist ein Teil der Funktionen der Zentralbank. Sie allein ist die dafür zuständige Instanz. Das

²⁴⁸ Beschlüsse des Verfassungsgerichtes Nr. Nr. 12/22.05.2001, 10/27.07.1997; Beschluß des Gerichtshofes Nr. 417/13.03.1998

BNBG befaßt sich damit im Art. 20 (3). Die ausführliche Beschreibung des Inhaltes der Bankenaufsicht ist im Gesetz über die Banken, das dem deutschen Kreditwesengesetz im wesentlichen entspricht, zu finden. Demnach wird die Bankenaufsicht von der Hauptverwaltung "Bankenaufsicht" der Bulgarischen Nationalbank betätigt. Kein anderes Organ des Staates wirkt dabei direkt mit, ausgenommen einzelne Fälle, in denen verschiedenen Behörden oder Ämtern zusätzliche Funktionen bei dem Aufsichtsverfahren zugeteilt sind²⁴⁹. Im Gegensatz zur Bundesbank besitzt die Bulgarische Nationalbank alle hoheitlichen Befugnisse, die zur effektiven Ausübung der Aufsicht nötig sind und hat die gesetzlich auferlegte Aufgabe, die Bankenaufsicht zu organisieren. Demzufolge erweist sich die Zentralbank als mit Befugnissen versehen, die ihr einen wesentlichen Eingriff in die privatrechtliche Sphäre der Geschäftsbankentätigkeit gestattet. Es handelt sich dabei um folgende Befugnisse:

a) Die Zulassung zum Betreiben von Bankgeschäften

Die Erteilung und die Aufhebung einer Banklizenz steht nur der Bulgarischen Nationalbank zu²⁵⁰. Dabei müssen die (künftigen) Banken eine Reihe von Informationen, Unterlagen und Zertifikaten der Zentralbank vorlegen. Dies gilt auch für die ausländischen Banken, welche im Inland ihre Zweigniederlassungen eröffnen möchten. Gegenüber den letzteren werden Anforderungen gestellt, die dazu dienen, die im Inland betriebene Banktätigkeit mit der europäischen Regelung in Einklang zu bringen²⁵¹. Es ist der Zentralbank alleinig überlassen zu entscheiden, ob und inwieweit eine Geschäftsbank

²⁴⁹ z.B. Art.16 (4) des Gesetzes über die Banken, laut dem die schriftliche Stellungnahme der Staatlichen Kommission für die Wertpapiere zur Erteilung der Banklizenz erforderlich ist.

²⁵⁰ Art. Art. 11 - 22 des Gesetzes über die Banken

²⁵¹ Art. 12 (3) Gesetz über die Banken: "Die Lizenz wird nur erteilt, wenn die zuständige Behörde für Bankenaufsicht nach dem Sitz der ausländischen Bank Aufsicht auf konsolidierter Basis auf die Bank ausübt.

(4) Die Lizenz wird nur den renommierten Banken auf dem Weltfinanzmarkt oder den von ihnen garantierten Banken erteilt".

vertrauenswürdig oder ihre Leiter qualifiziert oder zuverlässig sind²⁵². Auch bei der Aufhebung der Banklizenz verfügt die Zentralbank über ziemlich reichende Befugnisse. Die Gründe für die Aufhebung sind ausführlich in den Art. Art. 21 – 22, 65 (1) des Gesetzes über die Banken aufgezählt. Der Beschluß der Zentralbank zur Aufhebung einer Banklizenz unterliegt laut dem Gesetzes keiner gerichtlichen Berufung (der Rechtsweg in diesem Fall ist ausdrücklich ausgeschlossen) und einer unverzüglichen Erfüllung.

b) Die Mindestanforderungen für den Geschäftsbetrieb

Die Bulgarische Nationalbank legt durch Rechtsverordnung die verbindlichen Bedingungen für:

- das Eigenkapital und die Liquidität der Geschäftsbanken;
- die Differenzen zwischen den Aktiv- und den Passivposten in ausländischen Devisen der Geschäftsbanken;
- die Provisionen, die die Geschäftsbanken zwecks Deckung von Verlusten unterhalten müssen;
- die Schaffung eines Informationssystems für die von den Banken den Kunden und den mit ihnen verbundenen Personen gewährten Krediten über einen bestimmten Betrag.

c) Die Einlagensicherung

Die Bulgarische Nationalbank definiert, wie der effektive Jahreszins für die Einlagen zu bestimmen ist. Außerdem sind die Geschäftsbanken verpflichtet, der Zentralbank ihre Regeln für ihre Kredittätigkeit vorzulegen. Die Transaktionen durch Bankkarten werden auch von der Zentralbank geregelt.

d) Laufende Bankenaufsicht der Geschäftsbanken

²⁵² Art. 15 (2) : "Die Banklizenz kann das Betreiben bestimmter Geschäften oder Tätigkeiten ausschließen, wenn die Zentralbank einschätzt, daß der Antragsteller keine ausreichende Qualifizierung dazu besitzt."

Art. 16 (1) 6: "Die Zentralbank ... lehnt die Erteilung der Banklizenz ab, wenn einige von den Aktionären, die mehr als 5 % der Stimmen kontrollieren, durch ihre Tätigkeit oder durch ihre Wirkung auf die Beschlußnahme die Zuverlässigkeit oder die Sicherheit der Bank oder ihrer Operationen beeinträchtigen könnten."

Sie ist in den Art. Art. 62 – 67 des Gesetzes über die Banken geregelt. Aus diesen Texten, die die wesentlichen Grundsätze der Bankenaufsicht in Bulgarien enthalten, ist es zu schließen, daß die Zentralbank in Bulgarien eine sehr starke Position bei der Ausübung der Kontrolle über das gesamte Bankwesen besitzt. Der breite Katalog²⁵³ ihrer Befugnisse und Maßnahmen, die sie treffen kann,

²⁵³ Art. 64. (1) Bei der Prüfungen vor Ort haben die Aufsichtsbehörden das Recht:

1. auf freien Zugang zu den Geschäftsräumen der Personen, die Banktätigkeit ausüben;
2. Dokumente zu verlangen und Auskünfte zu sammeln, die mit einer auferlegten Aufgabe zusammenhängen;
3. Experten anzustellen;
4. gegenseitige Prüfungen in anderen Bank- und Nichtbankunternehmen durchzuführen, die mit der Aufgabe zusammenhängen;
5. vor dem Gericht Pfändungen und Veräußerungsverbote über das Vermögen von Personen zu beantragen, die Schäden herbeigeführt haben;
6. an den Sitzungen der Leitungs- und Kontrollorgane der Banken teilzunehmen. ...

Art. 65. (1) Die Zentralbank kann die Maßnahmen nach dem Abs. (2) dieses Artikels treffen, wenn sie feststellt, daß die Bank oder ihre Angestellten oder ihre Aktionäre mit 10 % der Stimmaktien folgende Rechtsverletzungen begangen haben: ...

(2) In den Fällen des Abs. (1) darf die Zentralbank:

1. der Bank eine schriftliche Warnung erteilen;
2. eine Hauptversammlung der Aktionäre der Bank einberufen oder eine Sitzung des Vorstandes und des Aufsichtsrates festsetzen, damit Entscheidungen über die zu ergreifenden Maßnahmen getroffen werden;
3. schriftlich anordnen, daß die zugelassenen Rechtsverletzungen eingestellt und beseitigt werden und Genesungsmaßnahmen getroffen werden;
4. der Bank strengere Aufsichtserfordernisse auferlegen als diejenige,n die für sie bei normalen Funktionen vorgesehen sind;
5. der Bank schriftlich anordnen, Maßnahmen zur Änderung der Zinsen, der Fälligkeitsstruktur und der übrigen Bedingungen, die die Bankoperationen betreffen, einschließlich des Heranziehens von Einlagen und der Bilanzverbindlichkeiten zu ergreifen;
6. die Tätigkeit der Bank einschränken, indem sie ihr verbietet, bestimmte Geschäfte, Tätigkeiten oder Operationen zu betreiben;
7. schriftlich die Bank verpflichten, ihr Stammkapital zu erhöhen;
8. Dividendenausschüttung oder andere Form der Kapitalverteilung verbieten;
9. bei der Bank einen Berater anstellen, der an den Sitzungen des Vorstandes und des Aufsichtsrates teilnehmen darf;
10. einen äußeren Wirtschaftsprüfer der Bank anstellen, damit er Finanz- oder anderes Audit der Bank unter den von der Zentralbank

erstreckt sich vom Verlangen jeglicher Informationen von den Geschäftsbanken, die sich auf ihre Tätigkeit bezieht, bis zur Aufhebung der Banklizenz und dem Eröffnen eines Konkursverfahrens über die jeweilige Bank²⁵⁴. Zudem wird der Zentralbank und ihren Angestellten durch das Gesetz jegliche Verantwortung für die Schäden entzogen, die durch die Ausübung der Aufsicht verursacht worden sind, mit Ausnahme der Fälle vorsätzlicher Handlungen²⁵⁵. Das auffallend breite Verzeichnis von Mitteln im Art. 65 sollte die Voraussetzung für eine hohe Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Zentralbank sein, wenn es darum geht, die bestmögliche Lösung jeder problematischen Situation zu finden, in der eine Geschäftsbank theoretisch (und auch praktisch) geraten kann.

Die Übersicht über die Aufsichtsrolle der Bulgarischen Nationalbank dient uns dazu, ihre vielfältigen Eingriffsmöglichkeiten zu veranschaulichen, die sie von der Deutschen Bundesbank unterscheiden. Es stellt sich nun logisch die Frage, wie dieser Unterschied im Kontext unseres Vergleiches zu bewerten ist.

Zunächst sollte angemerkt werden, daß die Ursachen dieses Unterschiedes auf die Größe des zu kontrollierenden Bankbereiches zurückgehen. Während im Zuständigkeitsbereich des Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen insgesamt mehr als 4 000

bestimmten Bedingungen zu erfüllen. Die Auditkosten fallen der Bank zur Last;

11. der Bank schriftlich anordnen, eine oder mehrere Personen zu entlassen, die befugt sind, die Bank zu verwalten und zu vertreten;
12. einem Aktionär, der qualifizierte Anteile an der Bank besitzt, anordnen, die von ihm besessenen Aktien binnen 30 Tagen zu veräußern;
13. zusätzliche Erfordernisse an die Bank stellen, im Zusammenhang mit den ihr erlaubten Tätigkeiten;
14. zwei oder mehrere Questore der Bank für bestimmte Zeit anstellen;
15. die erteilte Banklizenz aufheben.

²⁵⁴ nach dem Art. 79 (2) darf das Konkursverfahren über eine Bank nur durch Antrag der Zentralbank an das zuständige Gericht eröffnet werden; dieses Recht steht in Bulgarien keiner anderen Person zu.

²⁵⁵ Art. 62 (2)

Kredit- und Finanzinstitute²⁵⁶ liegen, ist diese Zahl in Bulgarien erheblich niedriger²⁵⁷.

Aus institutionellem Blickpunkt besitzt die Bulgarische Nationalbank größere formelle Wichtigkeit im Rahmen der inneren Struktur des Staates, da sie die Verantwortlichkeit für die Geldpolitik **und** für die öffentliche Bankenaufsicht trägt. Dem Wortlaut des Gesetzes ist allerdings eine Anerkennung dieser Wichtigkeit nicht zu entnehmen, wie schon festgestellt.

Die Vorteile der Konzentration von Geldpolitik und Bankenaufsicht in einer Institution wären vor allem darin zu sehen, daß die Notwendigkeit entfällt, zwischen zwei getrennten Stellen Kommunikation und Voraussetzungen der Zusammenarbeit aufzubauen. Eine Zentralbank dieser Art verfügt schneller und unmittelbarer über die Information, die andernfalls die Aufsichtsbehörde sammeln und speichern würde. Immerhin ist dieser Umstand in der Zeit immer schnelleren Entwicklung der Kommunikationstechnik und der elektronischen Medien nicht überzubewerten.

Die Vorteile der getrennten Geldpolitik und Bankenaufsicht scheinen dagegen zu überwiegen. Durch die Trennung wird die eventuelle Abhängigkeit (im Sinne der Unterstellung) der einen von der anderen Institution vermieden. Da die Bankenaufsicht eben nur Aufsichtstätigkeit und keinen (anderen) Einfluß auf das private Bankwesen ausübt, kann ihre Tätigkeit diejenige der Zentralbank nicht tangieren. Außerdem ist die Trennung eine gute Voraussetzung für mehr Klarheit über den Sinn der Aufsichtstätigkeit als solche und für effektive Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche beider Institutionen. Demnach bleibt die getrennte Bankenaufsicht als vorzuziehende Alternative, auch weil keine schwerwiegenden

²⁵⁶ 3 006 Kreditinstitute und 1071 Finanzinstitute - Stand 31.12.2000, www.bakred.de

²⁵⁷ z.B. beträgt die Zahl der Banken in Bulgarien 35 - Stand 31.12.2000 - www.bnb.bg

Einwände dagegen denkbar sind. Im Gegenteil, die Anwesenheit einer obersten Staatsbehörde, die sich ausschließlich und souverän mit der Bankenaufsicht befaßt, würde zweifellos mehr Garantie für die Effizienz dieser Aufsicht gewähren, beispielsweise wegen des Umstandes, daß die getrennte Verantwortlichkeit eventuellen Korruptionsversuchen weniger Chancen bietet.

Für den Vergleich wäre es auch wichtig zu erwähnen, daß das BAK eine detaillierte und ausführliche gesetzliche Regelung besitzt. In Bulgarien ist die normative Regelung der Bankenaufsicht, die sich teils im BNBG, teils im Gesetz über die Banken und teils in den von der Zentralbank erlassenen Normakten befindet, vergleichsweise wenig hinreichend detailliert. Es fehlt zum Beispiel eine legale Definition der Aufsicht überhaupt, welche ihren Zweck und ihre Funktionen festsetzen soll.

3. Zusammenfassung des Vergleiches

1. Die Deutsche Bundesbank und die Bulgarische Nationalbank haben sich unter temporal verschiedenen, aber inhaltlich ähnlichen historischen Bedingungen entwickelt. In beiden Fällen hat die geschichtliche Erfahrung die Gesetzgeber zur Einsicht gebracht, daß die Zentralbank grundsätzlich eine (hauptsächlich von der vollziehenden Staatsgewalt) unabhängige Institution sein soll.
2. Die normative Regelung der beiden Zentralbanken ist vorwiegend in Gesetzen (im engen Sinne) enthalten. In beiden Fällen kommen wir zum Ergebnis, daß die verfassungsrechtliche normative Basis zu erweitern ist; die grundgesetzliche Verankerung einer genauer definierten Gestaltung der Zentralbank ist sowohl in Deutschland als auch in Bulgarien zu empfehlen.

3. In beiden Ländern sind die Zentralbanken juristische Personen des öffentlichen Rechtes. Dieser Begriff weist mehrere Ähnlichkeiten in Deutschland und in Bulgarien auf.
4. Die beiden Zentralbanken haben Organe, die funktionell in zwei Gruppen unterteilt werden können – solche, die die Entscheidungen treffen und solche, die die getroffenen Entscheidungen vollziehen.
5. Ein Unterschied zwischen beiden Zentralbanken besteht darin, daß bei der Bulgarischen Nationalbank das wichtigste Organ (der Vorstand) solche Mitglieder hat, die nur ihm angehören. Das erweist sich, unserer Analyse nach, eher als Nachteil, im Vergleich zur Deutschen Bundesbank. Eine breitere Beschäftigung dieser Mitglieder bei der Gesamttätigkeit der Zentralbank könnte sowohl aus organisatorischen, als auch aus finanziellen Gründen empfohlen werden; die Deutsche Bundesbank kann dabei als Beispiel dienen.
6. Das Zusammensetzungsverfahren für die Organe der beiden Banken weist erhebliche Unterschiede auf. In Deutschland besteht ein mehrstufiges Verfahren der Ernennung der Organmitglieder, unter Mitwirkung mehrerer Instanzen. In Bulgarien ist die Rolle des Parlamentes bei dieser Ernennung entscheidend. Es fehlt hier das System der Anhörungsrechte. Die Gefahr einer Politisierung der Zentralbank ist somit weniger ausgeschlossen, als bei der Deutschen Bundesbank. Eine Änderung des Gesetzes diesbezüglich ist folglich in Bulgarien ratsam.
7. Der Status der Organe der Deutschen Bundesbank im Staat ist gesetzlich als oberste Bundesbehörden klar und eindeutig definiert. Der Status der Organe der Bulgarischen Nationalbank bleibt ohne gesetzliche Festlegung. Durch rechtliche Auslegung kommen wir zur Schlußfolgerung, daß dieser Status mit demjenigen der übrigen obersten Staatsbehörden identisch ist, abgesehen von der Frage der Immunität. Die fehlende Klarheit

- in diesem Punkt sollte wie ein Nachteil des bulgarischen Gesetzes qualifiziert werden.
8. Ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden Zentralbanken besteht weiterhin darin, daß die Bulgarische Nationalbank auch die Funktionen der Bankenaufsicht übernommen hat, während in Deutschland eine selbständige Bundesbehörde die Verantwortung dafür trägt und die Zentralbank keine Aufsichtskompetenz besitzt. In diesem Punkt zeigt unser Vergleich, daß das System getrennter Bankenaufsicht als vorteilhafter erscheint. Die Dezentralisierung in diesem Sinne ist für die Zentralbank in Bulgarien als Grundsatz zu beachten. Es bleibt nur die Frage offen, inwieweit die verhältnismäßig geringere Zahl der zu kontrollierenden Banken und Finanzinstitute eine solche Reform rechtfertigen würde. Ein optimaler Kompromiß ist hier also anzustreben.
 9. Einer der wichtigsten Unterschiede zwischen Deutschland und Bulgarien auf dem Gebiet der Zentralbanken ist nicht rechtlicher, sondern sozialpolitischer Natur. Es handelt sich nämlich dabei um die für Bulgarien nicht erfreuliche Feststellung, daß es hierzulande eine öffentliche Diskussion über die wichtige Bedeutung dieser Problematik fehlt. Eine der wesentlichsten Garantien für die Unabhängigkeit der Bundesbank in Deutschland war und ist immer noch das öffentliche Bewußtsein darüber, welches als Ergebnis mehrerer historischen Faktoren zu betrachten ist. Der Respekt und das hohe öffentliche Ansehen, welches die Deutsche Bundesbank genießt, bilden eine unerschütterliche Basis für ihre freie Tätigkeit. Eine solche Basis könnte der Bulgarischen Nationalbank nur nützlich sein. Die frühere bloße Notenbank aus der Zeit der sozialistischen Planwirtschaft wurde vom Gesetzgeber in eine moderne Zentralbank umgewandelt, indem die europäische Gesetzgebung als Vorbild diente. Dabei blieb jegliche öffentliche Diskussion aus, da die bulgarische

Gesellschaft in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts viel wichtigere Probleme von existentieller Bedeutung zu lösen hatte. Es ist eine Tatsache, daß die Bedeutung der Zentralbank überhaupt nicht bekannt ist. Das ist nicht anders als grundsätzlicher Mangel zu bezeichnen, angesichts dessen, wie leicht es in einer solchen Situation dazu kommen könnte, daß unter dem Einfluß bestimmter politischen Konjunktur das Gesetz über die BNB in Richtung mehr politische Abhängigkeit der Bank geändert wird, ohne daß ein solcher Versuch den Widerstand der Öffentlichkeit trifft.

E. DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK (EZB)

1. Allgemeines

Nach der herrschenden Meinung²⁵⁸ soll die Europäische Zentralbank für die Teilnehmerländer an der Währungsunion das werden, was bisher die Bundesbank für Deutschland war. Ihre wichtigste Funktion besteht darin, die Preisstabilität zu gewährleisten²⁵⁹, also für einen soliden Euro zu sorgen. Ihr Sitz ist in Frankfurt am Main²⁶⁰. Die wichtigsten Aufgaben der EZB mit Unterstützung durch die nationalen Zentralbanken sind: Festlegung und Durchführung der Geldpolitik, Förderung des reibungslosen Funktionierens des Zahlungsverkehrs, Verwaltung der offiziellen Währungsreserven der Mitgliedsstaaten, Durchführung von Devisengeschäften, Ausgabe von Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel, Entscheidung über die Menge der im Umlauf befindlichen Euro-Münzen²⁶¹.

²⁵⁸ Vgl. zum Beispiel: Gleske, Leonhard, Geld- und Währungspolitik, S. 51-52; Hasse, Rolf, Die Europäische Zentralbank, S. 115-130; Schmidt, Helmut, Plädoyer, S. 101 ff.; Lambsdorff, Otto, Autonome Europäische Notenbank, S. 164 ff.; Gleske, Leonhard, Vom europäischen Währungssystem, S. 15 ff.; Vaubel, Roland, Eine Public-Choice-Analyse, S. 23 ff.; Neumann, Manfred, Die Deutsche Bundesbank, S., S. 81-94; Schieman, Jürgen, Eine autonome Zentralbank, S. 5 ff.; Walter, Christian, Das Federal Reserve System, S. 233-235; Solveen, Ralph, Zentralbankpolitik; Menkhoff, Lukas, Geldpolitische Instrumente, S. 20-22.

²⁵⁹ Art. 105, Abs. 1, S. 1 EG-Vertrag

²⁶⁰ über die Auswahl des Sitzes s. Walter, Christian, Das Federal Reserve System, S. 208

²⁶¹ Vgl. §§ 105, 105a EG-Vertrag.

2. Struktur und Rechtsnatur

Rechtsgrundlage für die Schaffung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und der Europäischen Zentralbank (EZB) bilden gemäß Art. 4 a EG-Vertrag (EGV) die im geänderten Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft enthaltenen Bestimmungen des Art. 109 a, 109 l und 239 EGV im Vergleich mit Art. 50 des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank vom 7. Februar 1992 (ESZB-Satzung) im Vergleich mit der Schlußakte der Konferenz von Maastricht vom 7. Februar 1992. Die Aufgaben und Befugnisse, die Organisation und das Instrumentarium des ESZB und der EZB ergeben sich gemäß Art. 4 a EGV aus den Art. 105 ff EGV und der dem EGV als Protokoll nach Art. 239 EGV beigefügten ESZB-Satzung.

Die Europäische Zentralbank ist gemäß Art. 106 Abs. 1 EGV mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet und besitzt nach Art. 9.1 ESZB-Satzung in jedem Mitgliedsstaat die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die juristischen Personen nach dessen Rechtsvorschriften zuerkannt ist; sie kann danach insbesondere auch bewegliches und unbewegliches Vermögen erwerben und veräußern sowie vor Gericht stehen²⁶².

²⁶² Walter, Christian, Das Federal Reserve System, S. 207, weist hier auf den Art. 40 ESZB-Satzung hin, der auf das Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften vom 8. April 1965 verweist (Vorrechte-Protokoll), nach dessen durch das Protokoll zur Änderung des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften neu aufgenommenen Art. 23 die in diesem enthaltenen Bestimmungen auch für die Europäische Zentralbank, die Mitglieder ihrer Beschlußorgane und ihre Bediensteten gelten. Nach Art. 1 Vorrechte-Protokoll sind z.B. die Räumlichkeiten und Gebäude der EZB unverletzlich und dürfen nicht durchsucht, beschlagnahmt, eingezogen oder enteignet werden. Die Europäische Zentralbank, ihre Guthaben, Einkünfte und sonstigen Vermögensgegenstände sind von jeder direkten Steuer befreit, Art. 3 Vorrechte-Protokoll. Sie unterliegt nicht der Umsatzsteuer und den Förmlichkeiten, die grundsätzlich nach dem Staat, im sie ihren Sitz hat, vorgeschrieben sind, Art. 23 Vorrechte-Protokoll. Auch den Beamten und sonstigen Bediensteten stehen umfangreiche Vorrechte, Befreiungen und Erleichterungen zu, vgl. Art. 12 ff. Vorrechte-Protokoll.

Alleinige Zeichner und Inhaber des Kapitals der Europäischen Zentralbank, das bei der Aufnahme ihrer Tätigkeit 5 Mrd. ECU beträgt (Art. 28.1 Satz 1 ESZB-Satzung), sind die nationalen Zentralbanken (Art. 28.2 Satz 1 ESZB-Satzung). Die Kapitalanteile dieser zwölf Notenbanken errechnen sich dabei je zur Hälfte aus dem Bevölkerungsanteil des jeweiligen Mitgliedsstaates an der Gesamtbevölkerung der Europäischen Union im vorletzten Jahr vor der Errichtung des ESZB und aus dem Anteil am Bruttoinlandsprodukt der Union in den fünf Jahren vor dem vorletzten Jahr vor der Errichtung des ESZB, Art. 28.2 Satz 2 i.V.m. Art. 29.1 ESZB-Satzung. Notenbanken von Ländern, für die gemäß Art. 109 k EGV eine Ausnahmeregelung gilt, zahlen das von ihnen gezeichnete Kapital nicht sofort ein, es sei denn, der Erweiterte Rat beschließt eine Einzahlung in begrenztem Umfang zur anteiligen Deckung der Betriebskosten der Europäischen Zentralbank, Art. 48 Satz 2 ESZB-Satzung. Der Schlüssel für die Kapitalzeichnung der einzelnen Notenbanken wird alle fünf Jahre anhand der oben aufgeführten Kriterien angepaßt, Art. 29.3 Satz 1 ESZB-Satzung.

Das Entscheidungsgremium der EZB ist der **EZB-Rat**²⁶³. Er legt die Leitlinien der Geldpolitik fest und ist mit dem Zentralbankrat der Bundesbank und mit dem Vorstand der Bulgarischen Nationalbank vergleichbar. Der EZB-Rat ist das wichtigste Beschlußorgan der Europäischen Zentralbank bzw. des Europäischen Systems der Zentralbanken. Er besteht aus den sechs²⁶⁴ Mitgliedern des Direktoriums der Europäischen Zentralbank und, dem föderativen Aufbau der Europäischen Union entsprechend, aus den zwölf Präsidenten der nationalen Zentralbanken²⁶⁵.

Die Mitglieder des Direktoriums, d.h. der Präsident der Europäischen Zentralbank, dessen Vizepräsident und vier weitere

²⁶³ § 109a EG-Vertrag

²⁶⁴ Art. 109 a Abs. 1 EGV

²⁶⁵ Art. 109 a Abs. 1 EGV, Art. 10.1 ESZB-Satzung

Direktoriumsmitglieder²⁶⁶, werden gemäß Art. 109 a Abs. 1 b Satz 1 EGV, Art. 11.2 Satz 1 ESZB-Satzung von den Regierungen der Mitgliedsstaaten auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs auf Empfehlung des Rates der Europäischen Union einvernehmlich ernannt. Vor der Abgabe seiner Empfehlung hat der Rat das Europäische Parlament und den EZB-Rat anzuhören²⁶⁷. Bei der Auswahl der Mitglieder des Direktoriums ist das Auswahlgremium grundsätzlich frei. Allerdings müssen die Kandidaten zum nicht näher definierten Kreis der in Währungs- oder Bankfragen anerkannten und erfahrenen Persönlichkeiten gehören, und sie müssen Staatsangehörige der Mitgliedstaaten sein²⁶⁸. Die Amtszeit beträgt acht Jahre²⁶⁹, wobei eine Wiederernennung nicht zulässig ist²⁷⁰.

Die Präsidenten der nationalen Zentralbanken werden nach dem Recht des jeweiligen Landes, im die Zentralbank ihren Sitz hat, ernannt. Um eine gewisse Angleichung der unterschiedlichen nationalen Vorschriften auch in diesem Bereich zu erzielen, stellt jeder Mitgliedsstaat unter anderem sicher, daß bis zur Errichtung des ESZB auch die Satzung der nationalen Zentralbank mit dem EG-Vertrag und der ESZB-Satzung in Einklang steht²⁷¹. Danach ist insbesondere sicherzustellen, daß die Amtszeit des Präsidenten der

²⁶⁶ Art. 109 a Abs. 2a EGV Art. 11.1 Satz 1 ESZB-Satzung

²⁶⁷ Art. 109 a Abs. 2, b Satz 1 EGV, Art. 11.2 Satz 1 ESZB-Satzung

²⁶⁸ Art. 109 a Abs. 2 b Satz 1 und 3 EGV, Art. 11.2 Satz 1 und 3 ESZB-Satzung

²⁶⁹ Art. 109 a Abs. 2 b Satz 2 EGV, Art. 11.2 Satz 2 ESZB-Satzung

²⁷⁰ Bei der erstmaligen Ernennung der Mitglieder des Direktoriums durch die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten spricht der Rat seine Ernennungsempfehlung nach Anhörung des Europäischen Parlamentes und des Rates des Europäischen Währungsinstituts aus, Art. 50 Satz 1 ESZB-Satzung. Auch wird nur der Präsident des Direktoriums für acht Jahre ernannt, während der Vizepräsident für lediglich vier Jahre und die übrigen Mitglieder für eine Amtsdauer zwischen fünf und acht Jahren ernannt werden, Art. 50 Satz 2 und 3 ESZB-Satzung. Jedoch gilt auch hier für alle Direktoriumsmitglieder das Verbot der Wiederernennung, Art. 50 Satz 4 ESZB-Satzung. Ferner darf die Anzahl der insgesamt zu ernennenden Mitglieder zwischen vier und sechs Jahren liegen, Art. 50 Satz 5 ESZB-Satzung.

²⁷¹ Art. 108 EGV, Art. 14.1 ESZB-Satzung

jeweiligen nationalen Zentralbank mindestens fünf Jahre beträgt, Art. 14.2 ESZB-Satzung.

Das ESZB wird nach Art. 106 Abs. 3 EGV, Art. 8, 9.3 ESZB-Satzung von den Beschlußorganen der Europäischen Zentralbank, nämlich dem EZB-Rat und dem Direktorium geleitet. Dabei erläßt der EZB-Rat die Leitlinien und Entscheidungen zur Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben, Art. 12.1 Satz 1 ESZB-Satzung. Insbesondere legt er die Geldpolitik der Union fest und entscheidet über monetäre Zwischenziele, Leitzinssätze und die Bereitstellung von Zentralbankgeld im ESZB, Art. 12.1 Satz 2 ESZB-Satzung. Nach Art. 16 Satz 1 ESZB-Satzung hat er das alleinige Recht, die Ausgabe von Banknoten innerhalb der Union zu genehmigen. Er kann darüber hinaus auch über die Anwendung anderer Instrumente der Geldpolitik als die im Gesetz ausdrücklich genannten (Offenmarkt-, Refinanzierungs- und Mindestreservepolitik) entscheiden, um die ihm übertragene Aufgabe zu erfüllen²⁷².

Jedes Ratsmitglied hat eine Stimme²⁷³. Die Beschlüsse werden grundsätzlich mit einfacher Mehrheit der Anwesenden gefaßt²⁷⁴. Abweichend hiervon werden bei Beschlüssen über die Erhöhung des Kapitals der Europäischen Zentralbank²⁷⁵, die Übertragung von Kapitalanteilen der nationalen Zentralbanken untereinander²⁷⁶, die Maßnahmen zur Festlegung des Schlüssels für die Kapitalzeichnung²⁷⁷, die Übertragung von Währungsreserven auf die Europäische Zentralbank und damit im Zusammenhang stehender Maßnahmen²⁷⁸, die Verteilung der monetären Einkünfte der nationalen Zentralbanken²⁷⁹ und die Verteilung der Nettogewinne und

²⁷² Art. 20 Satz 1 ESZB-Satzung

²⁷³ Art. 10.2 Satz 4 ESZB-Satzung

²⁷⁴ Art. 10.2 Satz 5 ESZB-Satzung

²⁷⁵ Art. 28.1 ESZB-Satzung

²⁷⁶ Art. 28.5 ESZB-Satzung

²⁷⁷ Art. 29.4 ESZB-Satzung

²⁷⁸ Art. 30 ESZB-Satzung

²⁷⁹ Art. 32, 51 ESZB-Satzung

Verluste der Europäischen Zentralbank²⁸⁰ die Stimmen der EZB-Ratsmitglieder nach den Anteilen der nationalen Zentralbanken am gezeichneten Kapital der Europäischen Zentralbank gewichtet, wobei die Direktoriumsmitglieder an der Abstimmung nicht teilnehmen²⁸¹. Bei den allein die nationalen Zentralbanken berührenden Fragen entscheiden also nur die gewichteten Stimmen der Präsidenten der nationalen Zentralbanken.

Der EZB-Rat tritt mindestens zehnmal im Jahr zusammen²⁸². Die Ratessitzungen sind dabei vertraulich²⁸³.

Den Vorsitz im EZB-Rat (und auch im Direktorium) hat der Präsident inne, der auch die Europäische Zentralbank grundsätzlich nach außen vertritt²⁸⁴. Bei den die einfache Mehrheit erfordernden EZB-Rates-Beschlüssen gibt die Stimme des Präsidenten bei einer Stimmengleichheit den Ausschlag²⁸⁵.

Das **Direktorium** als das neben dem EZB-Rat zweite Beschlußorgan der Europäischen Zentralbank²⁸⁶ führt die laufenden Geschäfte der EZB²⁸⁷ und vollzieht die Geldpolitik gemäß den Leitlinien und Entscheidungen des EZB-Rates²⁸⁸. In diesem Rahmen erteilt es den nationalen Zentralbanken die erforderlichen Weisungen, Art. 12.1 Satz 4 ESZB-Satzung. Neben der Vorbereitung der Sitzungen des EZB-Rates²⁸⁹ liegt auch die Ausführung der ihm durch Beschluß des EZB-Rates übertragenen Befugnisse in seiner Verantwortung²⁹⁰.

Wie bereits oben erwähnt, besteht das Direktorium aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern²⁹¹. Sie werden einvernehmlich von den Staats- und Regierungschefs der

²⁸⁰ Art. 33 ESZB-Satzung

²⁸¹ Art. 10.3 ESZB-Satzung

²⁸² Art. 10.5 ESZB-Satzung

²⁸³ Art. 10.4 ESZB-Satzung

²⁸⁴ Art. 13 ESZB-Satzung

²⁸⁵ Art. 10.2 Satz 6 ESZB-Satzung

²⁸⁶ Art. 106 Abs. 3 EGV, Art. 8, 9.3 ESZB-Satzung

²⁸⁷ Art. 11.6 ESZB-Satzung

²⁸⁸ Art. 12.1 Satz 3 ESZB-Satzung

²⁸⁹ Art. 12.2 ESZB-Satzung

²⁹⁰ Art. 12.1 Satz 5 ESZB-Satzung

Mitgliedsstaaten auf Empfehlung des Rates für eine einmalige Amtszeit von acht Jahren ernannt, wobei vor Abgabe der Empfehlung seitens des Rates das Europäische Parlament und der EZB-Rat anzuhören sind²⁹². Das Verbot der Wiederernennung und die lange Amtsdauer sichern die persönliche Unabhängigkeit der Direktoriumsmitglieder. Die Mitglieder des Direktoriums müssen Staatsangehörige der Mitgliedsstaaten sein und dem Kreis der in Währungs- und Bankfragen anerkannten und erfahrenen Persönlichkeiten angehören²⁹³.

Jedes Direktoriumsmitglied hat eine Stimme²⁹⁴. Die Beschlüsse werden mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefaßt, wobei bei Stimmengleichheit die Stimme des Präsidenten den Ausschlag gibt²⁹⁵.

Die EZB wird Dritten gegenüber nicht nur durch den Präsidenten rechtskräftig verpflichtet²⁹⁶, sondern auch durch zwei Direktoriumsmitglieder²⁹⁷.

Es ist wichtig zu betonen, daß das Europäische System der Zentralbanken keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt. Diese Abgrenzung ist ganz deutlich z.B. bei Weber²⁹⁸ klargestellt. Demnach – auch wenn der Vertrag von Maastricht dem ESZB anscheinend Aufgaben zuordnet (Art. 105 EGV, Art. 3 ESZB-Satzung) oder dem ESZB die Pflicht auferlegt, die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft zu unterstützen und sich des weiteren marktkonform zu verhalten (Art. 105 Abs. 1 Sätze 2, 3 EGV, Art. 2 Satz 1, 3 ESZB-Satzung) – muß man dies auf die handlungsfähigen Bestandteile des Zentralbanksystems, die EZB und die Nationalen Zentralbanken,

²⁹¹ Art. 109 a Abs. 2 a EGV, Art. 11.1 Satz 1 ESZB-Satzung

²⁹² Art. 109 a Abs. 2 b Satz 1 und 2 EGV, Art. 11.2 Satz 1 und 2 ESZB-Satzung

²⁹³ Art. 109 a Abs. 2 b Satz 1 und 3 EGV, Art. 11.2 Satz 1 und 3 ESZB-Satzung

²⁹⁴ Art. 11.5 Satz 1 ESZB-Satzung

²⁹⁵ Art. 11. 5 Satz 2 und 3 ESZB-Satzung

²⁹⁶ Art. 39 ESZB-Satzung

²⁹⁷ vgl. auch Bleckmann, RdNr. 373-376

beziehen. Das ESZB besitzt als solches keine eigene Rechtspersönlichkeit. Dies läßt sich nicht nur aus Art. 106 Abs. 2 EGV herleiten, sondern folgt vielmehr daraus, daß der Unionsvertrag die gemeinschaftsrechtliche Rechtsetzungs- und Ahndungsgewalt eindeutig nur der EZB zuweist (vgl. Art. 108 a Abs. 1, 3 EGV, Art. 34.1, 34.3. ESZB-Satzung); auch unterliegen explizit nur die Handlungen und Unterlassungen der EZB und der Nationalen Zentralbanken einer gerichtlichen Kontrolle (vgl. Art. 173 Abs. 1, 3, 175 Abs. 4, 177 lit. b, 180 lit. d, 184 EGV, Art. 35 ESZB-Satzung), was ebenfalls gegen eine eigene organschaftliche Stellung des ESZB als solche spricht²⁹⁹.

Nach der allgemeinen Meinung ist die Europäische Zentralbank kein Organ der Europäischen Gemeinschaft. Sie stellt vielmehr eine eigenständige Institution der Gemeinschaft und ihres Rechtes dar³⁰⁰. Hierfür spricht vor allem, wie oben erwähnt, ihre ausdrücklich geregelte eigene Rechtspersönlichkeit. Sie wird auch als ein gemeinsames Tochterunternehmen aller Zentralbanken der Mitglieder der EU betrachtet³⁰¹.

3. Geldpolitische Aufgaben

Die grundlegenden Aufgaben des Europäischen Systems der Zentralbanken bestehen gemäß Art. 105 Abs. 2 EGV, Art. 3.1 ESZB-Satzung darin, die Geldpolitik der Union festzulegen und durchzuführen, die Devisengeschäfte zu tätigen, die offiziellen Devisenreserven der Mitgliedsstaaten zu verwalten und das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern. Diese Aufgaben sollen dabei nach Art. 105 Abs. 1 EGV, Art. 2 Satz 1 ESZB-Satzung zur Erreichung des für das Europäische System der Zentralbanken als ausdrücklich vorrangig bezeichneten Zieles der Preisstabilität dienen. Auch der EG-Vertrag selbst weist z.B. in seinen

²⁹⁸ Das Europäische System, S. 1465

²⁹⁹ vgl. auch Menkhoff, Lukas, Geldpolitische Instrumente, S. 15 ff.

³⁰⁰ Weber, Martin, Das Europäische System, S. 1465

Artikeln 3 a Abs. 2, 109 Abs. 11, 2, Abs. 2 Satz 2 EGV eine eindeutige Tendenz zu Gunsten der Preisstabilität als das primäre und einzige Ziel der Geldpolitik aus. Das Europäische System der Zentralbanken muß also mit dem ihm zur Verfügung stehenden geldpolitischen Notenbankinstrumentarium sicherstellen, daß wirtschaftspolitische Zielkonflikte zu Gunsten der Preisstabilität gelöst werden. Zu diesem Zweck wurden ihm alle in einer Marktwirtschaft üblichen Notenbankinstrumente (Art. 17-20 ESZB-Satzung) in die Hand gegeben.

Trotz der eindeutigen Zielvorgabe in Form der Gewährleistung der Preisstabilität kann auch die Europäische Zentralbank ebenso wie die Deutsche Bundesbank vom wirtschaftlichen Gesamtzusammenhang nicht völlig losgelöst werden. Vielmehr hat sie gemäß Art. 105 Abs. 2 EGV, Art. 2 Satz 2 ESZB-Satzung die Pflicht, die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union, die sich an den Zielen des Art. 2 EGV, wie z.B. beständiges, nicht inflationäres und umweltverträgliches Wachstum, hohes Beschäftigungsniveau etc., ausrichtet, zu unterstützen. Diese Unterstützungsverpflichtung geht dabei aber nur soweit, als dies ohne Beeinträchtigung des Ziels der Preisstabilität möglich ist. Die **Preisstabilität** genießt also unbedingten Vorrang.

Diese Begrenzung der Unterstützungsverpflichtung wird gerade auch durch die Art. 107 EGV und Art. 7 ESZB-Satzung nochmals bekräftigt, wonach die Europäische Zentralbank bei der Wahrnehmung der ihr nach dem EG-Vertrag und der ESZB-Satzung übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten von Weisungen seitens der EU-Organe und -Einrichtungen, der nationalen Regierungen und öffentlichen Stellen unabhängig ist. Aus dem oben Dargelegten folgt, daß die Europäische Zentralbank daher genauso wie die Deutsche Bundesbank nicht nur der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Union ihre Unterstützung versagen, sondern

³⁰¹ ebd. S. 1466

auch den von der Union veranlaßten wirtschaftspolitischen Maßnahmen entgegenwirken kann, sofern dies für die Aufrechterhaltung der Preisstabilität notwendig erscheint.

Gerade in Anbetracht der Erfahrungen der letzten Jahrzehnte in Europa, die gezeigt haben, daß **Wechselkursregelungen**³⁰² einen erheblichen Einfluß auf die Effizienz der Geldpolitik haben können, ist in diesem Zusammenhang allerdings die Regelung, daß die Verantwortung für die Wechselkurspolitik nicht beim Europäischen Zentralbanksystem liegt³⁰³, sondern beim Rat der Europäischen Union, unbefriedigend³⁰⁴. Zwar ist für eine Entscheidung des Rates eine Empfehlung der Europäischen Zentralbank erforderlich, jedoch kann diese ohne weiteres durch den Rat überstimmt werden. Die vorrangige Aufgabe der Sicherung der Preisstabilität kann daher vom ESZB nicht vollkommen gewährleistet werden, da sich die Wechselkurspolitik ausschließlich in den Händen der politischen Instanzen befindet, auch wenn diese gehalten sind, ihre Entscheidungen nach dem Ziel der Preisstabilität auszurichten³⁰⁵.

Mit dem Eintritt in die Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion und dem damit verbundenen Übergang zu einer einheitlichen Geldpolitik, die eine zentrale Steuerung des Bargeldumlaufs erfordert, geht auch das **Emissionsrecht** für Banknoten von den nationalen Zentralbanken auf den EZB-Rat über. Ihm steht das ausschließliche Recht zu, die Ausgabe von Banknoten innerhalb der Union zu genehmigen³⁰⁶. Die Banknoten werden dabei von der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken in Umlauf gebracht. Sie stellen das einzige gesetzliche Zahlungsmittel in der Union dar und müssen daher von jedermann in unbeschränkter Höhe als gültige Erfüllung einer Geldschuld angenommen werden. Die Planung und die Ausgestaltung der

³⁰² Geld-, Bank- und Börsenwesen, S. 174 ff.

³⁰³ ausführlicher zur Wechselkurspolitik der EZB unten, Punkt 4.2.

³⁰⁴ Art. 109 Abs. 1 Satz 1, 2, Abs. 2 Satz 1 EGV

³⁰⁵ Art. 109 I. 2, Abs. 2 Satz 2 EGV

Banknoten liegt im Verantwortungsbereich der Europäischen Zentralbank. Bei der Ausgabe und bei der Gestaltung der Banknoten berücksichtigt die Europäische Zentralbank allerdings soweit wie möglich die nationalen Gepflogenheiten.

Das **Münzprägerecht** (Münzregal) steht dagegen nicht der Europäischen Zentralbank, sondern gemäß Art. 105 a Abs. 2 Satz 1 EGV den einzelnen Mitgliedsstaaten zu. Um eine aufgrund des Münzgewinns unter Umständen uneingeschränkte Geldschöpfung der Mitgliedsstaaten mit der Folge einer Beeinträchtigung der auf das Ziel der Preisstabilität ausgerichteten Geldpolitik der Europäischen Zentralbank zu vermeiden, bedarf der Umfang der Ausgabe von Münzen der Genehmigung durch die Europäische Zentralbank. Für die Stückelung und die technischen Merkmale der Münzen kann der Rat im Verfahren der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament gemäß Art. 189 c EGV und nach Anhörung der Europäischen Zentralbank Harmonisierungsmaßnahmen erlassen, wenn dies für den reibungslosen Umlauf der Münzen in der Union erforderlich ist.

Auch im Europäischen System der Zentralbanken wird die Notenausgabe das wichtigste Passivgeschäft darstellen. Da die Notenausgabe nicht an Deckungsvorschriften gebunden ist, wird die neue europäische Währung wie heutzutage üblich eine reine "Papierwährung" sein³⁰⁷.

Nach Art. 105 Abs. 2 EGV, Art. 3.1 ESZB-Satzung gehört zu den grundlegenden Aufgaben des ESZB auch die Haltung und Verwaltung der offiziellen **Währungsreserven** der Mitgliedsstaaten³⁰⁸.

³⁰⁶ Art. 105 a Abs. 1 Satz 1 EGV, Art. 16 ESZB-Satzung

³⁰⁷ vgl. Geld-, Bank- und Börsenwesen, S. 92 - 93

³⁰⁸ Bei ihrer Gründung erhält die Europäische Zentralbank deshalb von den nationalen Zentralbanken Währungsreserven im Gegenwert von 50 ECU Mrd. Dabei zählen Währungen der Mitgliedstaaten, ECU, IWF-Reservepositionen und Sonderziehungsrechte nicht zu den Währungsreserven. Nach der Errichtung der Europäischen Zentralbank kann der EZB-Rat den Betrag für die auf die EZB zu übertragenden Währungsreserven sogar noch erhöhen.

Die Beiträge der einzelnen nationalen Zentralbanken werden entsprechend ihrem jeweiligen Anteil am gezeichneten Kapital der Europäischen Zentralbank bestimmt.

Zur Vermeidung von unerwünschten Rückwirkungen auf die Devisenmarktpolitik des ESZB können die nationalen Zentralbanken Geschäfte mit den bei ihnen verbleibenden Währungsreserven grundsätzlich nur mit Zustimmung der Europäischen Zentralbank durchführen³⁰⁹. Lediglich Geschäfte zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen gegenüber internationalen Organisationen (vgl. hierzu Art. 23 ESZB-Satzung), Art. 31.1 ESZB-Satzung, und Transaktionen innerhalb bestimmter vom EZB-Rat festgelegten Freigrenzen (Art. 31.3 ESZB-Satzung) sind vom Zustimmungserfordernis ausgenommen, Art. 31.2 ESZB-Satzung.

Da das Europäische System der Zentralbanken das Notenausgabemonopol hinsichtlich der als einziges gesetzliches Zahlungsmittel geltenden Banknoten besitzt und ihm in alleiniger Verantwortung die Festlegung und Durchführung der Geldpolitik der Union übertragen worden ist, ist es somit letzte Refinanzierungsstelle für die Kreditinstitute, weil diese auf die Bereitstellung von Zentralbankguthaben zur Durchführung ihrer Geschäfte angewiesen sind, und kann daher als **Bank der Banken** qualifiziert werden. Zwar können einzelne Kreditinstitute auf den Interbankenmarkt ausweichen und dort das benötigte Zentralbankgeld besorgen, jedoch verfügt der Interbankenmarkt auch nur über soviel Zentralbankgeld, wie vom ESZB insgesamt geschaffen wurde. Verstärkt wird die Funktion als zentrale Refinanzierungsstelle der Geschäftsbanken noch durch die Verpflichtung dieser Kreditinstitute, Mindestreserven auf Konten bei der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken zu unterhalten. Damit steuert das ESZB den Geldumlauf und die Kreditversorgung des gesamten Banksystems in der Union.

³⁰⁹ Art. 31.2 ESZB-Satzung

Die Geldpolitik wird vom EZB durch die üblichen **geldpolitischen Instrumente** ausgeführt. Nach Art. 19.1 Satz 1 ESZB-Satzung kann die Europäische Zentralbank zur Verwirklichung der geldpolitischen Ziele verlangen, daß alle in den Mitgliedsstaaten niedergelassenen Kreditinstitute **Mindestreserven** auf Konten bei der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken unterhalten. Die genaue Ausgestaltung dieses Notenbankinstruments, insbesondere die Festlegung der Basis für die Mindestreserven und die höchstzulässigen Relationen zwischen diesen Mindestreserven und ihrer Basis, die Berechnung und Bestimmung des Mindestreservesolls, die Festsetzung von Strafzinsen und sonstigen Sanktionen mit vergleichbarer Wirkung bei Nichteinhaltung des Mindestreservesolls, sollte unmittelbar nach dem Ergehen des Beschlusses über den Zeitpunkt für den Beginn der Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion vom Rat der Europäischen Union auf Empfehlung der Europäischen Zentralbank nach Anhörung des Europäischen Parlamentes festgelegt werden³¹⁰.

Die **Refinanzierungspolitik** besteht nach Art. 18.1 ESZB-Satzung darin, daß die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken zur Aufgaben- und Zielerfüllung Kreditgeschäfte mit Kreditinstituten und anderen Marktteilnehmern abschließen können, wobei für die Darlehen ausreichende Sicherheiten zu stellen sind. Auch diesbezüglich müssen die allgemeinen Grundsätze für die Kreditgeschäfte der Europäischen Zentralbank und der nationalen Zentralbanken noch von der Europäischen Zentralbank aufgestellt werden, Art. 18.2 HS 1 ESZB-Satzung. Dazu gehören auch die Grundsätze für die Bekanntmachung der Bedingungen, zu denen die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken bereit sind, die Kreditgeschäfte abzuschließen.

Nach Art. 18.1 ESZB-Satzung können die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken zur Erreichung der

³¹⁰ Art. 19.1, 19.2, 42 ESZB-Satzung

Ziele und Erfüllung der Aufgaben des ESZB **Offenmarktgeschäfte** in Unions- und Drittwährungen per Kasse, per Termin oder im Rahmen von Rückkaufsvereinbarungen tätigen. Auch hier muß die Europäische Zentralbank noch allgemeine Grundsätze für ihre eigenen Offenmarktgeschäfte und die der nationalen Zentralbanken aufstellen, Art. 18.2 ESZB-Satzung.

4. Aspekte der Unabhängigkeitsproblematik

Die Diskussion über die institutionelle Unabhängigkeit und Souveränität der Europäischen Zentralbank (EZB) erscheinen als eine natürliche Fortsetzung der früheren Diskussionen in bezug auf die Autonomie der einzelnen nationalen Zentralbanken, wie z.B. die Deutsche Bundesbank. Als kennzeichnend dabei können wir bereits hier feststellen, daß sich diese Erfahrung darin widerspiegelte, daß schon bei der Vorbereitung der normativen Grundlagen für die Schaffung der EZB die Idee für die Unabhängigkeit als unersetzliches Attribut der Zentralbank anwesend war, was zweifellos als progressiv und vorteilhaft zu begrüßen ist.

Die rechtliche Festlegung des Autonomiegrades der Europäischen Zentralbank determiniert die Bedingungen der gemeinsamen Geldpolitik in der Europäischen Währungsunion, insbesondere die Möglichkeit ihrer stabilitätspolitischen Ausrichtung. Im Vertrag von Maastricht über die Europäische Union und auch in der Diskussion über diesen Vertrag wird deshalb der Status der Europäischen Zentralbank im Europäischen System der Zentralbanken als zentrales Element der währungspolitischen Integration Europas hervorgehoben. Eine Unterstützung für die Unabhängigkeitskonzeption war am intensivsten von deutscher Seite geleistet³¹¹. Dies wäre leicht verständlich, wenn man im Auge die Rolle behält, die die Bundesbank nicht nur für die deutsche, sondern für die gesamte europäische Wirtschaft spielt und wenn die praktische

Erfahrung aus den letzten Jahrzehnten in Betracht gezogen wird, die die Bundesbank als ausgesprochen unabhängige Bank gesammelt hat. In der Ratifikationsdebatte des Deutschen Bundestages zum Vertrag von Maastricht im Dezember 1992 ist vom ehemaligen Finanzminister Deutschlands Theo Waigel versichert: "Die Souveränität der Bundesbank wird entsprechend der ausdrücklichen Klarstellung durch den Sonderausschuß der Europäischen Union nur auf eine völlig unabhängige und auf Preisstabilität verpflichtete, europäische Zentralbank übertragen."³¹²

Im Vertrag von Maastricht ist der Unabhängigkeit der EZB vor allem der Artikel 107 gewidmet³¹³. Danach darf bei der Wahrnehmung der ihnen durch diesen Vertrag und diese Satzung übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten weder die EZB noch eine nationale Zentralbank noch ein Mitglied ihrer Beschlußorgane Weisungen von Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft, Regierungen der Mitgliedsstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen. Die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft sowie die Regierungen der Mitgliedsstaaten verpflichten sich, diesen Grundsatz zu beachten und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Beschlußorgane der EZB oder der nationalen Zentralbanken bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen; eine Sanktion für die Nichteinhaltung dieser Verpflichtung ist jedoch im Vertrag nicht

³¹¹ s. Weber, Martin, Das Europäische System, Fußnote 39

³¹² zit. nach Schiemann, Jürgen, Eine autonome Zentralbank, S. 1. Die Bereitschaft Deutschlands, sich von der Souveränität der Bundesbank gewissermaßen zu trennen, kann nur vom echten politischen Willen für europäische Integration überzeugen; man dürfte nicht vergessen, welche Hochachtung die Bank in Deutschland gerade wegen ihrer Unabhängigkeit und fachmännischer Handlungsfähigkeit bei der Öffentlichkeit genießt, sowie welche Rolle die deutsche Mark in psychologischer Hinsicht für die Deutschen spielt.

³¹³ Damit das ESZB gerade als System reibungslos funktionieren kann, war jeder Mitgliedstaat verpflichtet, die Unabhängigkeit seiner Zentralbank bis zur Errichtung des ESZB herbeizuführen (Art. 109 e Abs. 5 EGV) und auch ansonsten für die rechtzeitige rechtliche Kompatibilität und Konvergenz der Rechtsgrundlagen seiner Zentralbank mit den Vorschriften des EGV und der ESZB-Satzung zu sorgen (Art. 108 EGV, Art. 14.1., 14.2. ESZB-Satzung).

vorgesehen³¹⁴. Das heißt, daß die nationalen Regierungen der EZB nicht in ihre vorrangige Aufgabe, die Stabilität des Euro zu sichern, hineinreden dürfen. Die Ernsthaftigkeit der Schöpfer des EG-Vertrages in ihrer Absicht, ein wirklich unabhängiges Zentralbanksystem zu schaffen, läßt sich auch darin sehen, daß nicht nur die EZB, sondern auch die nationalen Zentralbanken, deren Präsidenten im EZB-Rat Mitglieder sind, von ihren jeweiligen Regierungen unabhängig sein müssen. Das soll durch die Harmonisierung in diesem Sinne der Gesetzgebung der einzelnen Mitgliedsstaaten erfolgen.

4.1. Die allgemeine Diskussion für und gegen die Unabhängigkeit der EZB

Es sind in der Literatur verschiedene Argumente pro et contra Unabhängigkeit der Zentralbank Europas geäußert worden. Die Diskussion darüber zeichnet deutlich die allmähliche Evolution der Interessen von Nationalem zu Internationalem³¹⁵. Grundsätzlich geht man davon aus, daß es, wie die Geschichte zeigt, keinen größeren Binnenmarkt – der diesen Namen auch verdient – ohne eine gemeinsame Währung gibt. "Ohne eine gemeinsame Währung bliebe auch die EG nur ein Zollverein mit einigen zusätzlichen gemeinsamen Regelungen und Organen"³¹⁶. Eine supranationale³¹⁷ Währung in Europa ist also heutzutage eine selbstverständliche Notwendigkeit, die sich kaum bestreiten läßt. Die EZB erscheint in der Rolle der

³¹⁴ Darüber ausführlich siehe Vaubel, Roland, Eine Public-Choice-Analyse, S. 23 ff. Vaubel erwartet, daß die EZB europaweit mit einer weniger stabilitätsorientierten öffentlichen Meinung konfrontiert sein wird als die Bundesbank in Deutschland und deshalb eher geneigt wäre, eine höhere Inflationsrate zuzulassen.

³¹⁵ Vgl. z.B. Schmidt, Helmut, Plädoyer, S. 101 ff.

³¹⁶ ebd.

³¹⁷ Als "Europa-Währung" konnte die Deutsche Mark nach überwiegender Meinung nicht dienen, insbesondere als Gegengewicht gegenüber den Währungen der USA und Japan – vgl. Schmidt, Helmut, Plädoyer, S. 105.

Zentralbank, ohne die eine Währung durchaus unvorstellbar wäre. Die Geldpolitik wird also die Hauptfunktion der Bank sein.

Jedoch ist die geschichtliche Erfahrung nicht zu übersehen, wenn es sich um die Geldpolitik handelt, im Sinne, daß "die Geschichte der Geldpolitik ... die Geschichte des Geldmißbrauchs durch den Staat" ist³¹⁸. Bereits von den Monetaristen³¹⁹ wurde die Inflation als monetäres Phänomen, ein Phänomen der Notenpresse, definiert. Wächst die im Umlauf befindliche Geldmenge schneller als die Güterproduktion, erfolgt langfristig ein Anstieg der Inflation, wenn auch kurzfristig die Produktion zunimmt und die Arbeitslosenquote sinkt. Umgekehrt ist eine Senkung der Inflationsrate langfristig über eine Reduzierung der Geldmenge mit dem Preis kurzfristiger Produktionseinbußen und erhöhter Arbeitslosigkeit zu erreichen. Im Rahmen der politischen Ökonomie wird die Forderung nach einer finanziellen Autonomie der Zentralbank damit begründet, daß bei einer bestehenden Ausgabefreudigkeit und Nachgiebigkeit der Politiker gegenüber Interessengruppen die Finanzierung des Budgets über die Zentralbank ein "bequemer und politisch preiswerter" Weg ist³²⁰.

Die ökonomische und die politische Begründung für die Unabhängigkeit finden ihre Herkunft in einem Mißtrauen den Politikern und damit dem Träger der Wirtschafts- und Fiskalpolitik gegenüber, sie gewährleisteten keine konsequente Stabilitätspolitik. Das technische Argument hebt demgegenüber auf Vorteile ab, die durch die Unabhängigkeit entstehen: Das Willensbildungsverfahren wird im Vergleich zu politischen Entscheidungsprozessen vereinfacht, so daß die spezifischen zeitlichen Verzögerungen³²¹ der Geldpolitik verkürzt werden und die Wirksamkeit der Geldpolitik verbessert wird. Der hiergegen vorgetragene Einwand, daß auch in einer unabhängigen

³¹⁸ Hasse, Rolf, Die Europäische Zentralbank, S. 121.

³¹⁹ Vgl. Issing, Otmar, Einführung, S. 233 ff.

³²⁰ Hasse, Rolf, Die Europäische Zentralbank, S. 121.

³²¹ als „decision lag“ bekannt

Zentralbank Verzögerungen bei der Suche nach Entscheidungen auftreten können, verkennt den Kern des Problems. Vermieden werden sollen Verzögerungen, die juristischer Natur sind und die eine Folge des politischen Einflusses und damit einer ganz bestimmten Form der Zentralbankregelung sind. Auch das Argument, die Finanzpolitik habe Möglichkeiten, ihren Zeitabstand abzukürzen, hebt nicht die empirischen Tatsachen auf, daß sie generell länger sind als die in der Geldpolitik.

Die Argumentation zugunsten der finanziellen Autonomie wird durch empirische Erfahrungen über die Jahrhunderte bis in die Gegenwart erhärtet. Deshalb konzentrieren sich auch die Einwände auf einzelne Elemente der Argumentationskette, um aufzuzeigen, daß es sich nicht um unverrückbare Verhaltenskonstanten handelt. Zu Recht wird am Beispiel der Deutschen Reichsbank darauf hingewiesen³²², daß die finanzielle Autonomie allein keine Gewähr gegen eine Inflationspolitik ist. Deshalb ist Autonomie ohne geldpolitische Zielsetzung auch eine unzureichende Lösung dieses Grundproblems der Geldverfassung. Ein anderer Einwand hebt hervor, daß die These der Ausgabefreudigkeit der Parlamente nicht verabsolutiert werden dürfe, weil auch ein politisches Interesse an der Preisniveaustabilität bestehe³²³. Diese zutreffende Einschränkung der These verkennt aber, daß eine Geldverfassung in erster Linie Lösungen für Konflikte zwischen der Geld- und Fiskalpolitik ex ante zu berücksichtigen habe und nicht die Fälle einer Harmonie in Form der Stabilisierung. Die verbesserte wirtschaftliche Konvergenz zwischen den ESZB-Teilnehmerländern kann als Beispiel für die Problematik gewählt werden. Sie ist nicht das alleinige Ergebnis einer freiwilligen wirtschaftspolitischen Konvergenz. Die Vorwürfe über die asymmetrischen Wirkungen des ESZB dokumentieren auch, daß weiterhin wirtschaftspolitische Zieldivergenzen bestehen, die bei der

³²² Issing, Otmar, Einführung, S. 16 - 23

³²³ Betge, Bankbetriebslehre, S. 76 ff.

Verfassung einer Europäischen Zentralbank berücksichtigt werden müssen³²⁴.

In diesen Grenzen zutreffend ist auch ein dritter Einwand, daß trotz juristischer Unabhängigkeit die Zentralbank sich nicht vollständig einer inflationären Ausweitung der Staatsausgaben entziehen kann. Dies ist ein Problem der amerikanischen Zentralbank, die aber gleichzeitig eine Antwort dahingehend gibt, wie bedeutsam dieses Argument ist. Ohne die de jure Unabhängigkeit und die Möglichkeit, den Konflikt in der Öffentlichkeit zu vertreten, fehlen wichtige Korrektive für die Geld- und für die Fiskalpolitik.

Demokratiethoretisch interessant ist die Gegenthese, daß es nicht vertretbar sei, daß eine Institution, die Staatsaufgaben wahrnimmt und dem normalen demokratischen Legitimationszwang entzogen ist, eine Politik gegen die Legislative und Exekutive im Parlament verfolgen kann, wenn letztere die Präferenz zuungunsten der Geldwertstabilität ändern. Hier sind sowohl ökonomische als auch normative, verfassungspolitische Entscheidungen bei der Gestaltung einer Zentralbank zu fällen, die einen objektiven und normativen Rahmen im Sinne eines ökonomischen Grundgesetzes für die Politik bilden.

Das Geld in einer Marktwirtschaft wird üblicherweise durch seine Funktionen als Wertaufbewahrungsmittel, Recheneinheit und Zahlungsmittel definiert³²⁵. Diese Aufgaben können nur dann hinreichend erfüllt werden, wenn die Stabilität des Geldwertes gegeben ist. Es erscheint deshalb sinnvoll, die Kompetenz für die Geldwertstabilität als zentrales Ziel der Wirtschaftspolitik "aus der Natur der Sache heraus" einer unabhängigen Institution zu übertragen. Der Verzicht auf parlamentarisch-demokratische Einspruchsrechte erfolgt üblicherweise nach breitem gesellschaftlichen Konsens und im Bewußtsein, daß andernfalls

³²⁴ so Hasse, Rolf, Die Europäische Zentralbank, S. 125

³²⁵ So z.B. Hahn, Hugo, Währungsrecht, S. 20-21.

kurzfristige Ziele zu Lasten der Geldwertstabilität aus scheinbaren Opportunitätsgesichtspunkten angestrebt würden³²⁶.

Die Zentralbank wird oft als eine Staatsinstitution aufgefaßt, deren Aufgaben deutliche Unterschiede gegenüber denen des allgemeinen politischen Prozesses in ihrer Form, Wirkung und in der zeitlichen Dimension aufweisen. Deshalb kommen hier unpolitische Entscheidungen in Frage, die nicht gleichermaßen von der Tagespolitik abhängig sind wie die Fiskalpolitik. Die Unabhängigkeit wird – vor allem im Zusammenhang mit der Zielpriorität der Geldwertsicherung – in analoger Anwendung der Theorie der Gewaltenteilung begründet: wie die Unabhängigkeit der Justiz den Rechtsstaat, soll die Unabhängigkeit der Zentralbank die Geldwertstabilität sichern.

Insbesondere bei Verteilungskonflikten, z.B. bei Tarifverhandlungen, zeigt sich die Vorteilhaftigkeit einer autonomen Zentralbank. Denn eine Regierung steht stets unter dem Druck, sich über Wahlen zu legitimieren und muß daher auf die Wünsche der Wähler sowie die der verschiedenen Interessengruppen Rücksicht nehmen. Eine unabhängige Notenbank hat es bei der Bewältigung solcher Verteilungskonflikte leichter, das ordnungspolitische Ziel der langfristigen Geldwertstabilität unbeeinflusst vom momentanen politischen Willensbildungsprozeß zu vertreten und durchzusetzen. Denn sie könnte als autonomer Entscheidungsträger eine gesamtwirtschaftlich adäquate Stabilitätspolitik bei zugleich hoher Sachkompetenz dauerhaft gewährleisten.

Hingegen kann eine Regierung, wenn sie über eine abhängige Notenbank Einfluß auf die Geldversorgung hat, ihr Eigeninteresse im Inflationsprozeß verwirklichen. Wenn es ihr aufgrund niedriger Steuermoral oder aufgrund eines großen Steuerwiderstandes nicht gelingt, die Kaufkraft des Privaten im Maße durch Steuern abzuschöpfen, wie der staatliche Sektor Ressourcen zu benötigen glaubt, kann sie auf das Instrument der Inflationssteuer

³²⁶ Schieman, Jürgen, Eine autonome Zentralbank, S. 2.

zurückgreifen. Der Staat finanziert sich dann monetär über Notenbankkredite und senkt durch induzierte Preisniveausteigerungen das Realeinkommen. Bei Vorliegen eines progressiven Einkommenssteuertarifs wird der Staat durch die "kalte Progression" ein Inflationsgewinner, solange Geldillusion vorhanden ist. Dann entsteht insbesondere bei hochverschuldeten Staaten ein zusätzliches Interesse an der Inflation, solange sich im Zuge der Geldentwertung der reale Wert der Staatsschulden sowie des Schuldendienstes vermindern läßt³²⁷.

Als Vorteil in der rechtlichen Ausgestaltung der EZB wird in der Literatur hervorgehoben, daß die Autonomie der Bank mit einer geeigneten Zielsetzung vereinigt worden ist. Die Befugnisse, die der EZB eingeräumt worden sind, bilden mit der Bankunabhängigkeit zusammen ein wirklich mächtiges wirtschaftliches und politisches Potential in der Person der Bank, das aber in der etwaigen Richtung kompromißlos gesteuert werden muß, um durchaus nutzbar sein zu können. Ob der Art. 105 des EG-Vertrags als solche zielsetzende Norm ausreichend effektiv funktionieren wird, läßt sich heutzutage jedoch kaum vorhersehen, da die Funktionsfähigkeit einer Zentralbank für Europa nicht nur von ihrer institutionellen Gestaltung, sondern auch von mehreren politischen Faktoren³²⁸ abhängig ist.

Wie wichtig die materielle Unabhängigkeit einer Zentralbank für die Geldwertstabilität ist, zeigt ein internationaler Vergleich der jeweiligen "Güte" der Stabilitätspolitik von Zentralbanken in Abhängigkeit vom jeweiligen Grad der Zentralbankautonomie. Die zu dieser Fragestellung vorliegenden empirischen Untersuchungen bestätigen insgesamt übereinstimmend, daß der Autonomiegrad der Zentralbank mit der jeweils erreichten Preisniveaustabilität eng korreliert ist. Im langfristigen Vergleich erreicht eine autonome Zentralbank eine signifikant höhere durchschnittliche

³²⁷ Schieman, Jürgen, Eine autonome Zentralbank, S. 3.

Geldwertstabilität als eine weniger autonome Zentralbank. Neben dieser nachweisbaren langfristigen positiven Korrelation kann auch für kürzere Zeiträume gezeigt werden, daß sich im Zeitverlauf die Rangfolgen der Länder, geordnet nach Preisniveaustabilität und Autonomiegrad der jeweiligen Zentralbank, angleichen. Es lassen sich zeitliche Phasen bestimmen, in denen die autonomeren Zentralbanken kontinuierlich niedrigere Inflationsraten aufweisen als die Länder mit weniger autonomer Zentralbank. Insbesondere kann nachgewiesen werden, daß autonome Zentralbanken in wirtschaftlich schwierigen Zeiten (z.B. Ölpreiskrisen) die Bewältigung gesamtwirtschaftlicher Probleme durch ihre Stabilitätsorientierung besser meistern³²⁹. Im internationalen Vergleich erreicht das Land mit autonomer Zentralbank ein niedrigeres Niveau im Zielkonflikt zwischen Preisniveaustabilität und Vollbeschäftigung.

Früher wurden auch nationalpolitische Argumente gegen die Unabhängigkeit der künftigen Europäischen Zentralbank hervorgehoben. So meinte der ehemalige Bundeskanzler Helmut Schmidt³³⁰: "So fürchtet beispielsweise die englische³³¹ Premierministerin Margaret Thatcher Kompetenzverluste, da sie an die überkommene Abhängigkeit der Bank of England von der britischen Regierung gewohnt ist; dabei kleidet sie ihre Ablehnung in das Argument vom angeblich unzumutbaren nationalen Souveränitätsverzicht³³²."

³²⁸ Vgl. z.B. den politischen Streit um die Wahl des ersten Präsidenten der EZB.

³²⁹ nach Schiemann, Jürgen, Eine autonome Zentralbank, S. 4 - 5.

³³⁰ Plädoyer, S. 106 - 107:

³³¹ vgl. Die Europäische Zentralbank - Leigh-Pemberton, S. 42 ff.

³³² Weiter heißt es, wie folgt: "Es handelt sich um das fast schon traditionelle britische Zögern vor jeder Integrationsschwelle in Europa. Großbritannien wird einer weitergehenden Integration in Europa immer erst dann beitreten, wenn deren Erfolg unverkennbar geworden ist und wenn deshalb eine weitere Enthaltung dem Vereinigten Königreich unverkennbar mehr Nach- als Vorteile einbringt.

Die Tatsache, daß die Nicht-Teilnahme am heutigen EWS überdurchschnittliche Wechselkursschwankungen des Sterling bei gleichwohl hoher britischer Arbeitslosigkeit nicht verhindert hat, spricht

Üblicherweise werden die wichtigsten Argumente gegen eine unabhängige Zentralbank rechtspolitisch und demokratietheoretisch begründet. Danach sei³³³ eine unabhängige Zentralbank in einer Demokratie ein Fremdkörper, eine Art Nebenregierung, die sich dem allgemeinen Legitimationszwang aller Institutionen entziehe, die eine allgemeine Staatsaufgabe wahrnehmen. Die Vertreter dieser These sind der Auffassung, daß das letzte Recht, die Prioritäten der Geldpolitik zu bestimmen, grundsätzlich und ständig beim Parlament und/oder bei einer von diesem gewählten Regierung liegen müsse. Dazu zähle auch das Recht, jederzeit das Ziel der Geldwertstabilität hinter andere Ziele zurückzustellen. Gegenüber diesem fundamentalen Grundsatz besäßen die Argumente zugunsten der

eindeutig gegen Margaret Thatchers Argument. Wer die relative Instabilität des Sterling-Wechselkurses oder die relativ hohen englischen Inflationsraten vor Augen hat, der kann von Frau Thatchers Argument kaum beeindruckt sein. Für viele englische Bankfachleute und Politiker ist deshalb der Zeitpunkt für den Beitritt zum EWS in seiner jetzigen, noch unfertigen Gestalt angesichts dessen unbestreitbaren Erfolges schon heute gekommen. Die übrigen Staats- und Regierungschefs täten nicht gut daran, Großbritanniens Beitritt durch Zugeständnisse erkaufen zu wollen, die den EWS-Prozeß verzögern oder völlig verwässern könnten; denn das Vereinigte Königreich wird ohnehin, über kurz oder lang, aus eigenem Interesse beitreten.

Der andere Einwand gegen die Unabhängigkeit des Europäischen Zentralbanksystems hat bisher in Frankreich eine gewisse Rolle gespielt. Danach hat sich die Bundesbank durch ihre Unabhängigkeit zu einer ausschließlichen Fixierung auf das Ziel der binnenwirtschaftlichen Preisstabilität und zur Vernachlässigung der anderen im Vertrag von Rom festgelegten gesamtwirtschaftlichen Ziele verführen lassen: nämlich hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht herzustellen. In Deutschland kann nach der Überwindung der beiden Ölpreisschocks, also seit Anfang der 80er Jahre, in der Tat von hoher Beschäftigung keine Rede sein. Auch das Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts ist bei uns seit Jahren mißachtet worden. Die unerhörten deutschen Leistungsbilanzüberschüsse sind außenpolitisch gefährlich und weltwirtschaftlich widersinnig. Angesichts der hohen weltwirtschaftlichen Verflechtung der EG wären ähnliche Auswirkungen einer unabhängigen Europäischen Zentralbank für die ganze EG abträglich. Ihnen sollte deshalb durch vertragliche Definition der Aufgabenstellung des Systems im Sinne des sogenannten magischen Drei- oder Vierecks vorgebeugt werden. Am Prinzip der Unabhängigkeit des Systems der europäischen Zentralbanken sollte aber auf jeden Fall festgehalten werden." Siehe auch de Larosière, S. 51 ff. in Franz.

³³³ vgl. dazu: Neumann, Manfred, Die Deutsche Bundesbank, S., S. 83 ff., Europa vor dem Eintritt, S. 87 ff.

Unabhängigkeit nur funktionell-technische und damit eine subsidiäre Bedeutung.

Es wird weiter die These entwickelt, daß die Geldpolitik ein Teil der staatlichen Wirtschaftspolitik ist, deren höchste Wirksamkeit bei koordiniertem Einsatz der Fiskal- und Geldpolitik zu erreichen ist. Die Unabhängigkeit der Zentralbank kann zu Friktionen führen und die Erfolge der Wirtschaftspolitik verringern bis verhindern.

Innerhalb dieser Begründung wird auch von Verfechtern einer Unabhängigkeit eingeräumt, daß eine autonome Zentralbank als undemokratisch einzustufen sei, wenn diese eine selektive, diskriminierende Geldpolitik betreibe. Für eine Geldpolitik ohne eindeutige Zielpriorität fehle einer unabhängigen Zentralbank jede Legitimation. Umgekehrt ist es aber kaum zu begründen, wo das Demokratiedefizit liegt, wenn einer Institution per Gesetz ein Sonderstatus gewährt wird und dieser mit einfacher Mehrheit geändert werden kann. Wenn diese Maßnahme auf massive Widerstände in der Öffentlichkeit stößt, also vom Souverän in der Demokratie nicht gewünscht wird, kann wohl kaum ein Demokratiedefizit vorliegen oder der Wunsch nach einer Unterordnung der Geldpolitik als höherwertiges Interesse der Regierung anerkannt werden.

4.1.1. Zusammenfassung

Die Entstehung der Europäischen Zentralbank hat den Theoretikern Anlaß gegeben, die Diskussion über die Unabhängigkeitsproblematik erneut zu eröffnen. Allerdings überwogen die Anhänger der Zentralbankautonomie. Die Geschichte der europäischen Zentralbanken in den einzelnen Ländern hat inzwischen zum Aufbau einer empirischen wie auch wissenschaftlichen Erfahrung auf diesem Gebiet beigetragen.

Die Notwendigkeit, daß eine Zentralbank für das gesamte Eurosystem³³⁴ und das ESZB überhaupt besteht, wurde nicht in Frage gestellt. Es wird als offensichtlich angenommen, daß die neue Währung einer neuen, einheitlichen und internationalen Währungs- und Notenbank bedarf.

Damit die neue Zentralbank die unerwünschte bisherige Geschichte der meisten Zentralbanken der Welt, die im Mißbrauch des Geldinstitutes durch die Regierungen besteht, nicht wiederholt, muß diese Zentralbank eine Garantie gegen jegliche Versuche politischer Mächte, kurzfristige politische Ziele auf Kosten der Geldwertstabilität zu erreichen, besitzen. Auch darüber wird in der Literatur nicht gestritten.

Die Streitigkeiten beziehen sich auf die Beantwortung der Frage, ob die Unabhängigkeit der Zentralbank eine solche Garantie sein kann und soll und inwieweit diese Unabhängigkeit wirtschaftlich gerechtfertigt und rechtlich zulässig ist.

1. Für die Unabhängigkeit

Die Argumentation für die Autonomie findet zunächst ihre Basis in den empirischen Forschungen, die die Effizienz der Zentralbanken verglichen mit ihrem jeweiligen Grad der Unabhängigkeit untersuchen. Die meisten Ergebnisse sprechen eindeutig zugunsten der unabhängigeren Zentralbanken.

Das Geld kann seine Funktionen als Wertaufbewahrungsmittel, Recheneinheit und Zahlungsmittel nur dann hinreichend erfüllen, wenn die Stabilität des Geldes gegeben ist. Die Geldwertstabilität erweist sich somit als vorrangiges Ziel der Zentralbank. Diese Aufgabe der Zentralbank bestimmt jedoch deutliche Unterschiede in ihrer Natur gegenüber den anderen Teilnehmern in den politischen

³³⁴ Die heutzutage benutzte Bezeichnung für das System aus der EZB und den Zentralbanken der Länder, die den Euro als nationale Währung eingeführt haben. Das Eurosystem unterscheidet sich (immer noch) vom ESZB durch diejenigen Mitgliedstaaten des ESZB, die den Euro noch nicht eingeführt haben (Dänemark, Großbritannien, Griechenland und Schweden) – s. EZB, Jahresbericht 2000.

Prozessen. Sie muß oft unpopuläre Entscheidungen treffen, die von ihren langfristigen Stabilitätszielen bedingt sind. Insbesondere bei Verteilungskonflikten (wie Tarifverhandlungen) zeigt sich die Vorteilhaftigkeit ihrer Unabhängigkeit – sie braucht sich nicht von parteipolitischem Druck beeinflussen zu lassen.

Es muß auch damit gerechnet werden, daß die Regierungen definitiv dazu neigen, Inflationsprozesse zu erregen, da sie die Haushaltsmißstände durch die Zentralbankfinanzierung auf kurzfristigem Plan leicht ausgleichen könnten.

Die Autonomie der Zentralbank sollte unbedingt mit geeigneter Zielsetzung vereinigt werden, damit sie überhaupt praktischen Sinn ergibt.

Die empirischen Untersuchungen zeigen ständig, daß im langfristigen Vergleich eine autonome Zentralbank signifikant höhere Geldwertstabilität erreicht als eine weniger autonome. Auch kurzfristige Preisschwankungen (z.B. Ölpreise, Saisonpreise) werden von der unabhängigen Zentralbank besser kontrolliert.

2. Gegen die Unabhängigkeit

Heutzutage gibt es auch Gegner der autonomen Zentralbank. Zunächst weisen sie auf die Argumente hin, daß eine Autonomie ohne geldpolitische Zielsetzung sich als sinnlos erweist.

Die politische Führung des Staates könnte auch Interesse für die Geldwertstabilität haben.

Es sei demokratiethoretisch unzulässig, daß eine Institution, die Staatsaufgaben wahrnimmt, eine Politik gegen die Legislative und Exekutive verfolgen könnte, wenn diese die Präferenz inflationistischer Politik geben. Überhaupt würde hier eine unabhängige Zentralbank als ein Fremdkörper in einer Demokratie betrachtet. Das letzte Recht, die Prioritäten der Geldpolitik zu bestimmen, sollte nur dem Parlament und/oder der Regierung zustehen.

Auch nationalpolitische Argumente werden hervorgehoben. Dabei geht es meistens um die fehlende Gleichheit unter den Wirtschaften der Mitgliedstaaten.

4.2. Die materielle Unabhängigkeit

Dieser Aspekt der Unabhängigkeit soll dem Art. 107 des EG-Vertrags mit dem Titel "Unabhängigkeit der EZB" entnommen werden: "Bei der Wahrnehmung der ihnen durch diesen Vertrag und die Satzung der ESZB übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten darf 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. Die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichten sich, diesen Grundsatz zu beachten und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Beschlußorgane der EZB oder die nationalen Zentralbanken bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen".

Durch diese Norm sind die Grundlagen der materiellen (funktionellen) Autonomie der EZB ausreichend gewährt. Wie schon bei der Deutschen Bundesbank und bei der Bulgarischen Nationalbank festgestellt, ist die normativ befestigte Weisungsunabhängigkeit der Eckstein dieser Problematik. Die Norm des Art. 107 hat dazu noch diesen Vorteil, daß darin alle öffentlichen Stellen erschöpfend umfaßt worden sind und daß die Verpflichtung dieser Stellen zum Einhalten dieses Prinzips fixiert worden ist. Darüber hinaus gilt die Weisungsfreiheit, im Vergleich zur Deutschen Bundesbank, für ein weiteres Gebiet, da sie sich für sämtliche Aufgaben der ESZB in den Bereichen Geldpolitik, Devisenwirtschaft, Währungsreserven und Zahlungssystemen bezieht, während bei der Bundesbank die Autonomie auf den Bereich ihrer Eigenzuständigkeit beschränkt ist³³⁵.

Manche Autoren sind allerdings nicht vollkommen von der kompletten Unabhängigkeit der EZB in diesem Aspekt überzeugt. Hier

³³⁵ Weber, Martin, Das Europäische System, S. 1468

werden zwei Punkte betont – die Gestaltung des Wechselkurssystems für den Euro gegenüber Drittwährungen und der Mangel einer Sanktion für die Nichteinhaltung der Verpflichtungen aus dem Art. 107.

Demnach spricht diese Norm (ebenso wie das Bundesbankgesetz) von "Weisungen". Versteht man darunter verbindliche Anordnungen, durch welche der Empfänger unter Verwirklichung des vom Anordnenden geäußerten Willens zu einem bestimmten Verhalten veranlaßt werden soll, so sind davon öffentliche oder interne Äußerungen von Politikern ohne Rechtsverbindlichkeit nicht erfaßt, mit denen Druck auf die Entscheidungen von Zentralbanken ausgeübt werden soll³³⁶. Insoweit ist jedoch Art. 107 S. 2 EG-Vertrags einschlägig, der eben bereits den Versuch der Beeinflussung der Mitglieder der Beschlußorgane der Zentralbanken bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben verbietet. Eine Sanktion bei Verletzung dieses Verbots fehlt allerdings, und das sollte als ernsthaftes Versäumnis in der Sicherung der Unabhängigkeit der Zentralbank betrachtet werden. Die übernationale Bedeutung der Geldpolitik der EZB und die damit verbundene Verantwortlichkeit erfordern, daß es nicht dabei belassen bleiben soll, mit der hohen Moral und der Unbestechlichkeit der jeweiligen Amtsträger von vornherein zu rechnen³³⁷.

Die funktionelle Unabhängigkeit bezieht sich auf den Spielraum der Zentralbank bei der Konzipierung und bei der Durchsetzung der Geld- und Währungspolitik. Wenn man eine Zentralbank auf ein breites Spektrum von währungspolitischen Aufgaben verpflichtet, überträgt man ihr gleichzeitig den größtmöglichen Ermessensspielraum. Sie kann und muß eigenständig die einzelnen Ziele gewichten und kann diese Einordnung auch wieder ändern. Eine kontinuierliche Geldpolitik ist zwar möglich, aber nicht gewährleistet.

³³⁶ Sodan, Helge, Die funktionelle Unabhängigkeit, S. 1523

³³⁷ ebd.

Im Gegenfalle sollten Konfliktpotentiale zwischen dem Träger der Wirtschaftspolitik und einer unabhängigen Zentralbank entstehen, wenn der Ermessensspielraum der Zentralbank eingeengt wird, indem ihr die Geldwertsicherung als alleiniges, bzw. vorrangiges Ziel³³⁸ vorgegeben wird. Immer wenn die Regierung dann das Ziel der Preisniveaustabilität verläßt oder deutlich gegenüber einem anderen Ziel austauscht, entstehen Ziel- und Politikkonflikte. Dieselbe Problemlage soll bei den Zielen "außenwirtschaftliches Gleichgewicht" und "Geldwertstabilität" gegeben sein, wenn der Träger der Wirtschaftspolitik über das Instrument der Wechselkursänderung verfügt, es aber in einem eventuellen Festkurssystem nicht einsetzt, um eine inflatorische Geldmengenausdehnung aus Devisenzuflüssen zu beenden. In diesem Fall wäre die Durchsetzbarkeit einer Stabilitätspolitik nicht möglich; es bestünde eine formelle, aber keine materielle Unabhängigkeit.

Die Kompetenz für die Währungspolitik der Europäischen Währungsunion liegt nach dem Maastrichter Vertrag eindeutig beim EG-Ministerrat. Die Europäische Zentralbank hat nach Artikel 109 ausschließlich die Möglichkeit, über Empfehlungen und Konsultationen in der Wechselkursfrage mitzureden. Mitbestimmen kann sie jedoch nicht. Eine solche Kompetenzverteilung in der Wechselkursfestlegung kann die funktionelle Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank einschränken.

Der EG-Ministerrat kann nämlich nach dem Artikel 109, Absatz 1 des EG-Vertrages einstimmig "auf Empfehlung ... der Kommission und nach Anhörung der EZB förmliche Vereinbarungen über ein Wechselkurssystem ... gegenüber Drittländswährungen treffen". Außerdem hat der EG-Ministerrat, wenn er mit qualifizierter Mehrheit beschließt, das Recht, internationale Abkommen (im Zusammenhang mit Währungsfragen oder Devisenregelungen) verbindlich auszuhandeln. Er kann – ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit – die

³³⁸ Vgl. Art. 105 Abs. 1 EG-Vertrag.

ECU³³⁹-Parität (den Leitkurs der europäischen Gemeinschaftswährung) festlegen, ändern oder aufgeben oder eine "allgemeine Orientierung für die Wechselkurspolitik" der Europäischen Zentralbank im Sinne von Zielzonen gegenüber Drittländswährungen aufstellen.

Allerdings schafft der Maastrichter Vertrag teilweise auch die rechtliche Grundlage dafür, daß die geldpolitische Autonomie der Europäischen Zentralbank durch Entscheidungen im Bereich der Wechselkurspolitik nicht zu sehr behindert werden kann. Der Artikel 109 sieht vor, daß die Entscheidungen des EG-Ministerrates über das internationale Wechselkurssystem "im Bemühen, zu einem mit dem Ziel der Preisstabilität im Einklang stehenden Konsens" getroffen werden sollen. Bei der Festlegung von Wechselkurszielzonen dürfen die allgemeinen Orientierungen des Ministerrates "das vorrangige Ziel des ESZB, die Preisstabilität zu gewährleisten, nicht beeinträchtigen".

Im Ergebnis³⁴⁰, das auch hier mitgeteilt wird, ist die nach Art. 107 EG-Vertrag und Art. 7 ESZB-Satzung umfassend gewährleistete funktional-sachliche Autonomie des ESZB somit nur im gegenwärtig höchst unwahrscheinlichen Fall eingeschränkt, daß für den Euro gegenüber Drittländswährungen gemäß Art. 109 EG-Vertrag ein System fester Wechselkurse vereinbart wird.

In diesem Zusammenhang sollte nach Schiemann³⁴¹ für die Europäische Zentralbank eine Kompetenzerweiterung vorgenommen werden. Ohne Veränderung des Maastrichter Vertrages ließe sich die Aufgabe des Europäischen Systems der Zentralbanken, "Devisengeschäfte im Einklang mit Artikel 109 durchzuführen", bei

³³⁹ im Sinne von im Europäischen Währungssystem verankerter Rechnungseinheit, die aus der gewichteten und in größeren Zeitabständen überprüften Zusammenfassung von mittlerweile zwölf europäischen Währungen in einem Währungskorb resultiert und die "das Kernstück eines ausgeklügelten Regelmechanismus zur Schaffung verlässlicher inneneuropäischer Währungskalkulationen auf der Basis von Leitkursen und Interventionspunkten darstellt." - Geld-, Bank- und Börsenwesen, S. 644

³⁴⁰ Weber, Martin, Das Europäische System, S. 1468

einer Gefährdung der Geldwertstabilität einschränken. Wenn die Europäische Zentralbank in einem Konfliktfall zwischen Wechselkursstabilität und Geldwertstabilität vorrangig die Preisniveaustabilität sichern sollte, müßte sie auch die Entscheidung in eigener Verantwortung und eigenem Ermessen selbst treffen können, Devisenmarktinterventionen zur Wechselkursstützung einzustellen. Eine solche zusätzliche Kompetenz würde die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank in der Wechselkurspolitik materiell garantieren³⁴².

Ein weiterer Aspekt der funktionellen Autonomie besteht darin, daß ein politischer Konsens existieren muß, nur Instrumente der Geldpolitik übertragen zu bekommen und einzusetzen, die angesichts der Globalisierung der internationalen Finanzmärkte wirken. Aufgrund der Parallelität zwischen Euro- und nationalen Finanzmärkten könnten sich die Instrumente der Mindestreserve und der Kreditplafondierung als obsolet erweisen³⁴³. Der Zentralbank muß im Rahmen der Refinanzierungs- und Offenmarktpolitik auch ein Gestaltungsspielraum eingeräumt werden, um marktkonforme Geldmarktinstrumente zu entwickeln.

4.2.1. Zusammenfassung

Die materielle Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank ist durch den EG-Vertrag im Prinzip ausreichend und erschöpfend garantiert. Bedenken darüber könnten entstehen nur in bezug auf zwei Elemente:

³⁴¹ Eine autonome Zentralbank, S. 11

³⁴² "Vorbild für eine solche Regelung könnte der Briefwechsel zwischen dem Bundeskanzleramt und der Deutschen Bundesbank im November 1978 vor Einführung des Europäischen Währungssystems sein, der genau diese Unabhängigkeit in der Wechselkurspolitik für die Bundesbank garantiert." - ebd.

³⁴³ Hasse, Rolf, Die Europäische Zentralbank, S. 119; auch Schleicher, Bettina, Die Mindestreserve

- es fehlt eine Sanktion für die Nichteinhaltung der im Art. 107 EG-Vertrag genannten Verpflichtungen der öffentlichen Stellen gegenüber der Zentralbank;
- die Durchführung der Wechselkursfestlegung nach außen, die im Art. 109 EG-Vertrag geregelt ist, könnte in einem in der Gegenwart kaum zu erwartenden Fall zu einer Einschränkung der Entscheidungsfreiheit der Zentralbank führen.

4.3. Die finanzielle Unabhängigkeit

Die finanzielle Unabhängigkeit äußert sich, wie schon oben gezeigt, in der Selbständigkeit des Haushaltes der Zentralbank wie auch im Grad des finanziellen Einflusses des Staates auf die Zentralbank und die Geldpolitik. Beide Voraussetzungen sind bei der Europäischen Zentralbank präventiv ausgeschlossen.

Die finanzielle Unabhängigkeit kann nicht durch finanziellen Druck beschränkt werden, da einerseits alleinige Zeichner und Inhaber des Kapitals der Europäischen Zentralbank die nationalen Zentralbanken ohne aktienrechtliche Rechte und Pflichten sind und andererseits die Europäische Zentralbank über eigene Einnahmen verfügt und einen eigenen Haushalt hat (Art. 32 ESZB-Satzung). Der Haushalt wird dabei von unabhängigen externen Rechnungsprüfern überwacht, Art. 27.1 ESZB-Satzung. Eine Kontrolle der Europäischen Zentralbank durch EU-Gremien inklusive des Europäischen Parlamentes findet in keiner Weise statt (Ausnahme: Prüfung der Effizienz der Verwaltung der EZB durch den Rechnungshof, Art. 27.2 ESZB-Satzung i.V.m. Art. 188 c EGV).

Ein anderer Aspekt, der in diesem Zusammenhang nur kurz angedeutet werden kann, bezieht sich auf die Gewinnverwendung. Aus den sogenannten "monetären Einkünften" der Europäischen Zentralbank wird der Nettogewinn ermittelt, der nach einem Schlüssel gemäß Artikel 33 der Satzung auf die Mitgliedsländer nach ihren jeweils eingezahlten EZB-Stammeinlagen aufgeteilt wird.

Der Einflußbereich des Staates ist gegeben, wenn der Staat die Möglichkeit hat, seine Ausgaben direkt und indirekt über Zentralbankkredite zu finanzieren. Die Regelungen in den Zentralbankverfassungen der EG-Länder zeigen³⁴⁴, wie unterschiedlich diese Zugriffsmöglichkeiten sind und wie sie genutzt werden. Der unmittelbare Zugang zum Zentralbankkredit führt zu einem Überlappen der fiskalischen und monetären Kreisläufe; er zwingt bei freiem Zugang des Staates zum Zentralbankkredit zu einer Subordination der Geld- unter die Fiskalpolitik und zu einer Subordination der Zinspolitik unter fiskalische Zielsetzungen. Deswegen soll der Staat nur einen eng begrenzten Zugang zum Zentralbankkredit erhalten³⁴⁵. Dies kann sowohl für den direkten, als auch für den indirekten Zugang gelten. Der letztere könnte über zwei Kanäle institutionalisiert werden. Die Zentralbank kann zum Kassenhalter des Staatsbudgets erklärt werden und die Verpflichtung übertragen bekommen, Staatspapiere zu refinanzieren. Ohne ein Recht zum Limitieren oder Aussetzung der Annahme würde die Zentralbank keine eigenständige Geldmengenpolitik konzipieren und durchsetzen können. Die Höhe des Zentralbankkredits an den Staat hinge dann von den Portfolioentscheidungen³⁴⁶ der Banken und von den Nichtbanken ab. Häufig kombiniert mit der indirekten Staatsfinanzierung über die Zentralbank wurden die Banken verpflichtet, einen bestimmten Anteil ihrer Aktiva in Staatspapieren zu halten, der ganz oder teilweise auf das Mindestreservesoll angerechnet wurde³⁴⁷. Wenn man für eine Trennung des fiskalischen und des monetären Kreislaufes eintritt, dann sollte in der Geldverfassung verankert werden, daß die Geschäftsbanken keine Verpflichtung zum

³⁴⁴ Hasse, Rolf, Die Europäische Zentralbank, Anh. 2 (S. 209 ff.); vgl. auch Lampe, Ortrun, Die Unabhängigkeit, S. 53-65.

³⁴⁵ Vgl. mit dem Verbot von Krediten in §§ 104, 104a EG-Vertrag; es kann also festgestellt werden, daß zumindest auf der gesetzlichen Ebene dieses Prinzip heutzutage eingehalten worden ist.

³⁴⁶ Siehe darüber Betge, Bankbetriebslehre, S. 476-499.

³⁴⁷ Es zeigt sich hier als Beispiel Italien - vgl. darüber Schleicher, Bettina, Die Mindestreserve, S. 26-30.

Halten von Staatspapieren haben, daß keine Anrechnungsregel auf das Mindestreservesoll³⁴⁸ besteht und daß die Zentralbank keine unbegrenzte Refinanzierungsverpflichtung Staatspapieren gegenüber hat oder die Beleihungsgrenze frei und nach eigenem Ermessen festlegen kann. Erst wenn diese Voraussetzungen verfassungsrechtlich verankert und praktisch durchführbar geworden sind, kann – nach Hasse – die Rede von einer finanziell autonomen³⁴⁹ (Europäischen) Zentralbank sein.

Die finanzielle Autonomie der Europäischen Zentralbank ist durch die Artikel 104 bis 104 c des Maastricht-Vertrags sowie durch das Satzungsprotokoll gesichert. Artikel 104 schließt eine Kreditvergabe der EZB und der nationalen Zentralbanken an nationale und gemeinschaftliche Einrichtungen, Regierungen und andere Gebietskörperschaften vollständig aus. Auch Kassen- oder Überziehungskredite an diese Behörden werden verboten. In dieser Hinsicht geht der Maastricht-Vertrag über das hinaus, was im Deutschen Bundesbankgesetz formuliert worden ist.

Eine weitere wichtige Bedingung für die finanzielle Autonomie der Europäischen Zentralbank ist die Klausel "no bail out"³⁵⁰. Sie schreibt gemäß Artikel 104 b vor, daß die Gemeinschaft nicht für die Verbindlichkeiten der zentralen, nationalen oder regionalen Gebietskörperschaften haftet. Umgekehrt haftet ein Mitgliedstaat auch nicht für Verbindlichkeiten anderer Regierungsebenen oder Gebietskörperschaften. Ein wie auch immer gearteter Anspruch auf Schuldenübernahme ist damit für die Europäische Zentralbank völlig ausgeschlossen worden.

4.3.1. Zusammenfassung

³⁴⁸ Soweit die Mindestreserve als geldpolitisches Instrument bei der EZB überhaupt angenommen wird.

³⁴⁹ Vgl. auch Gleske, Leonhard, Geld- und Währungspolitik, S. 52.

³⁵⁰ Garantie- und Bürgschaftsverbot

Die beiden Aspekte der finanziellen Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank sind folgendermaßen gesichert.

- Die EZB verfügt über ihren eigenen Haushalt, bezieht ihre eigenen Einnahmen. Alleinige Zeichner und Inhaber des Kapitals der Europäischen Zentralbank sind die nationalen Zentralbanken ohne aktienrechtliche Rechte und Pflichten.
- Der EG-Vertrag, Art. Art. 104 – 104c, enthält ein Kreditverbot, wonach die Zentralbank und die nationalen Zentralbanken den öffentlichen Stellen keinen Kredit, in welcher Form auch immer, gewähren dürfen.

4.4. Die personelle Unabhängigkeit

Die personelle Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank könnte sich als die komplizierteste Problemkonstellation unter den verschiedenen Fragen in der Autonomie-Thematik erweisen. Es wird damit zum einen gemeint, daß die Kontrolle über den menschlichen Faktor in einer Institution solcher Größe und Bedeutung grundsätzlich am schwierigsten fällt. In der Europäischen Zentralbank wird zum anderen die Vielfältigkeit der dort vertretenen nationalen Interessen eine nicht unbedeutende Rolle spielen. Der europäische Binnenmarkt befindet sich erst in der Aufbau-Etappe und von einem unifizierten, europäischen Bewußtsein seiner multinationalen Bevölkerung kann leider immer noch nicht die Rede sein. In diesem Sinn ist es zu erwarten, daß Vertreter unterschiedlicher Interessen³⁵¹ bei der persönlichen Gestaltung der Belegschaft³⁵² der Bank mitzuwirken³⁵³ versuchen würden³⁵⁴.

³⁵¹ Nach Schiemann, Jürgen, Eine autonome Zentralbank, Fußnote 27, sind beispielsweise folgende Konstellationen denkbar: EG-Nord- und Südländer, Weich- und Hartwährungsländer, Länder mit Zielpriorität Vollbeschäftigung oder Preisniveaustabilität, Länder ohne oder mit großen Strukturproblemen, Hoch- und Niedriglohnländer, Länder mit hoher oder niedriger Staatsverschuldung, Nettozahler- und Nettoempfängerländer.

³⁵² vgl. Geld-, Bank- und Börsenwesen, S. 165, 169

In personeller Hinsicht ergibt sich die Unabhängigkeit zum einen daraus, daß die Auswahl und Ernennung der Mitglieder des Direktoriums an qualitative Voraussetzungen gebunden ist, auch wenn diese äußerst vage formuliert sind und letztendlich einigen Interpretationsspielraum offen lassen. So müssen die Kandidaten dem Kreis der in Währungs- oder Bankfragen anerkannten und erfahrenen Persönlichkeiten angehören, Art. 109 a Abs. 2 b Satz 1 EG-Vertrag, Art. 11.2 Satz 1 ESZB-Satzung. Im Vordergrund steht damit die fachliche und nicht die politische Qualifikation. Zum zweiten ist die Amtsdauer der Direktoriumsmitglieder mit acht Jahren relativ lang bemessen, um somit in ihrer Position gegenüber dem Druck von Politikern und Interessenverbänden weitgehend ungefährdet zu sein. Auch das Verbot der Wiederernennung unterstützt die personelle Unabhängigkeit, Art. 109 a Abs. 2 b Satz 2 EG-Vertrag, Art. 11.2 Satz 2 ESZB-Satzung. Daraus ergibt sich, daß für die Mehrheit des EZB-Rates, nämlich die Präsidenten der nationalen Zentralbanken, aufgrund der nationalen Ernennungsvorschriften die personelle Unabhängigkeit im Vergleich zur der Direktoriumsmitglieder in der Regel stärker beeinträchtigt sein dürfte³⁵⁵.

In diesem Zusammenhang ist oft die Frage diskutiert worden, ob eine personelle Autonomie im Zentralbankrat der EZB möglich sein kann und garantiert ist, damit die Geldpolitik unbeeinflusst von persönlichen, sachlichen und regionalen Präferenzen und möglichen politischen Abhängigkeiten das Ziel der Preisniveaustabilität konsequent verfolgen kann. Die Stabilitätsorientierung der künftigen Europäischen Zentralbank wird maßgeblich determiniert werden durch die Länderzusammensetzung der Europäischen Währungsunion, durch die national unterschiedlichen Stabilitätspräferenzen und durch die entsprechende personelle

³⁵³ vgl. Weber, Martin, Das Europäische System, S. 1468

³⁵⁴ als Beispiel aus der Praxis vgl. die politischen Auseinandersetzungen um die Wahl des ersten Präsidenten der EZB Willem Duisenberg, der seit dem 01.06.1998 amtiert.

Zusammensetzung des EZB-Rates. Komplizierter werden könnte der geldpolitische Entscheidungsprozeß in den maßgeblichen Gremien zusätzlich durch nicht übereinstimmende Interessenlagen und abgestimmtes Koalitionsverhalten.

Beispielsweise wird die nach Artikel 109 a, Absatz 2 festgelegte Beschränkung der Amtszeit von Mitgliedern des EZB-Direktoriums auf acht Jahre ohne Wiederwahlmöglichkeit unterschiedlich beurteilt³⁵⁶. Zum einen erscheint es für die Sicherung der Geldwertstabilität von Vorteil zu sein, wenn Direktoriumsmitglieder nicht in Versuchung geraten können, ihre Wiederwahl durch eine nicht allzu stark antiinflationäre, beschäftigungsmindernde Gefälligkeitspolitik gegenüber ihrer nationalen Regierung zu sichern. Im Gegensatz dazu wäre die befristete Amtszeit ohne Wiederwahlmöglichkeit stabilitätspolitisch problematisch, wenn Direktoriumsmitglieder aus Karrieregesichtspunkten ihre geplante Rückkehr in eine nationale politische Funktion bei ihren geldpolitischen Entscheidungen im EZB-Rat berücksichtigen würden. Das Risiko der geldpolitischen Nachsicht steigt mit der engen Verflochtenheit über Partei, politischer Administration und persönlicher Bekanntschaft. Auch wenn es für qualifizierte, unbequeme und stabilitätsorientierte Fachleute aus dem EZB-Direktorium am Ende ihrer Amtszeit normalerweise immer einen Markt geben wird, bleibt ein stabilitätspolitisches Restrisiko aufgrund vielfältiger persönlicher Abhängigkeiten und Interessenlagen erhalten.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage von der Bestimmung des Präsidenten der EZB. Der Präsident verfügt anhand seiner Leitungsfunktion und der damit verbundenen Öffentlichkeitswirksamkeit nicht nur über eine wichtige stabilitätspolitische Außenwirkung, die die Reputation der Europäischen Zentralbank prägt und das Vertrauen in ihre Politik

³⁵⁵ Walter, Christian, Das Federal Reserve System, S. 214

³⁵⁶ Weber, Martin, Das Europäische System, S. 1469

sichert, er entscheidet auch bei Stimmgleichheiten im Zentralbankrat oder im Direktorium in allen geldpolitischen Angelegenheiten. Vorteilhaft wäre es deshalb, wenn der Präsident der EZB aus dem Kreise der Zentralbankratsmitglieder der beteiligten nationalen Zentralbanken gewählt würde. Wird der Präsident jedoch von außen bestimmt, steigt die politische Einflußnahme, wenn die nationalen Regierungen ihren Kandidaten durchsetzen wollen.

Die Gefahr einer Politisierung der EZB auf der Basis der Bestellung von konjunkturgeeignetem Führungspersonal sollte keinesfalls unterschätzt werden, wenn auch der Maastricht-Vertrag gute Voraussetzungen für die funktionelle und die finanzielle Unabhängigkeit der Bank enthält. Ein geeignetes Mittel zur Vermeidung ähnlicher Tendenzen könnte nach Schiemann³⁵⁷ ein System von Anreizen für die Mitglieder des Zentralbankrates sein, durch das die letzteren persönliche Vorteile erlangen, wenn sie mindestens eine vorgegebene Geldwertstabilität realisieren. Ein anderes Gegenmittel sei die Verbindlichkeit des Geldmengenkonzepts der Bank. Gibt es einen strengen "Geldmengenautomatismus", der den Einsatz geldmengenpolitischer Instrumente verbindlich als Regelbindung vorsieht, sobald bestimmte makrofinanzielle Meßwerte erreicht sind, könnte der persönliche Faktor, die persönliche Präferenz eines Mitgliedes im Zentralbankrat für mehr oder weniger Inflation im Einfluß stark reduziert werden. Je mehr selbständige Entscheidungen in der Europäischen Zentralbank getroffen werden, um so stärker muß darauf vertraut werden, daß die Entscheidungsträger der EZB eine möglichst hohe, homogene Stabilitätspräferenz haben und diese auch tatsächlich durchsetzen. Eine streng stabilitätsorientierte Geldmengensteuerung bietet sich für die EZB als erfolgreiches und erprobtes Konzept einer langfristig ausgerichteten Stabilitätspolitik schon deshalb an, weil mit langen Auswirkungen bei geldpolitischen

³⁵⁷ Eine autonome Zentralbank, S. 17 - 18

Maßnahmen gerechnet werden muß³⁵⁸. Eine regelgebundene, vom Konjunkturzyklus losgelöste Geldmengensteuerung kann auch dazu beitragen, den persönlichen Faktor im Einfluß zu reduzieren. Die Geldpolitik läßt sich dann ausschließlich auf das Ziel Geldwertstabilität hin orientieren und dadurch noch weniger als konjunktur- und beschäftigungspolitisches Instrument mißbrauchen. Das Problem der geldpolitischen Glaubwürdigkeit entsteht nämlich meist dann, wenn die Zentralbank neben dem Ziel der Geldwertstabilität auch andere Ziele anstreben soll. Durch die jährliche Ankündigung der Geldmengenexpansion wird die Stabilitätsorientierung berechenbar und ständig kontrollierbar.

4.4.1. Zusammenfassung

Bei der EZB mit ihrem multinationalen Tätigkeitsgebiet stellt sich die Frage nach ihrer personellen Unabhängigkeit in einer besonderen Dimension. Ein europäisches Bewußtsein aller Bürger in der Europäischen Union ist immer noch nicht hinreichend ausgeprägt.

Die personelle Unabhängigkeit stützt sich auf die qualitativen Voraussetzungen zur Auswahl der Direktoriumsmitglieder und auf ihre längere Amtsdauer, verbunden mit dem Verbot der Wiederernennung. Diese zwei Stützpunkte werden von den Autoren nicht als unbezweifelbar angenommen.

Zunächst wird darauf hingewiesen, daß die Auswahlvoraussetzungen äußerst vage formuliert sind und damit einigen Interpretationsspielraum offen lassen.

Des weiteren betrachtet man die Kombination von befristeter Amtszeit mit dem Wiederernennungsverbot als potentiell problematisch für den Fall, daß Direktoriumsmitglieder aus Karrieregesichtspunkten ihre geplante Rückkehr in eine nationale politische Funktion bei ihren geldpolitischen Entscheidungen im EZB-

³⁵⁸ Geld-, Bank- und Börsenwesen, S. 94 - 103

Rat berücksichtigen würden und somit die Geldwertstabilität nicht immer als Präferenz betrachten. Deswegen erscheint es insbesondere bei dem Präsidenten der EZB als ratsam, wenn er aus dem Kreise der Mitglieder des Zentralbankrates und nicht von außen gewählt wird.

Außerdem wird hervorgehoben, daß ein effektives Mittel zur Reduzierung der Bedeutung des personellen Faktors der sog. Geldmengenautomatismus sein könnte, der die gesetzlich vorgeschriebene Anwendung bestimmter geldpolitischen Instrumente unter bestimmten makroökonomischen Bedingungen zwingend vorsieht.

4.5. Zwischenergebnis

Insgesamt ist festzuhalten, daß das ESZB eine relativ große Autonomie besitzt. Trotzdem werden der Europäischen Zentralbank durch den EG-Vertrag und die ESZB-Satzung Berichtspflichten auferlegt. So muß die Europäische Zentralbank dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission (vgl. hierzu Art. D EU-Vertrag) einen Jahresbericht über die Tätigkeit des ESZB und die Währungspolitik im vergangenen und laufenden Jahr unterbreiten und insbesondere dem Europäischen Parlament und seinen Ausschüssen die Politik des ESZB darlegen und erläutern³⁵⁹.

Die de jure höherwertige, völkerrechtliche Absicherung der EZB-Autonomie ist durchaus ein wichtiges Argument, das für den Maastrichter Vertrag spricht. Diese rechtliche Absicherung wird besonders dann Wichtigkeit erhalten, wenn befürchtet werden muß, daß eine restriktive Stabilitätspolitik der Europäischen Zentralbank auf nationale Widerstände stoßen kann, die versuchen werden, die Zentralbankautonomie vertraglich wieder aufzuheben. Allerdings muß in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden, daß die formalrechtlich bessere Absicherung der Autonomie nicht

³⁵⁹ Art. 109 b Abs. 3 EG-Vertrag, Art. 15.3 ESZB-Satzung

automatisch die gewünschte faktische geldpolitische Unabhängigkeit mit der entsprechenden Stabilitätsorientierung gewährleistet.

Wenn man die widerstreitenden Positionen vor den empirischen Erfahrungen und Strukturen der Geldverfassungen abwägt, dann besteht die wichtigste politische Aufgabe innerhalb der EG darin, einen Grundkonsens zu fördern, daß eine Politik der Geldwertsicherung in einer demokratischen und internationalen Gesellschaftsordnung eine Rahmenbedingung ist, die für alle Beteiligten Vorteile bringt. Darüber hinaus ist es zweckmäßig, die ökonomische und politische Interessenauseinandersetzung auf dem Gebiet der Geldpolitik dadurch zu lösen, daß man die Aufgabe der Geldwertsicherung einer politisch unabhängigen Zentralbank überträgt.

F. ALLGEMEINE ZUSAMMENFASSUNG

In diesem Abschnitt werden nochmals alle wichtigen Ergebnisse der Arbeit kurz dargestellt, damit sie mit der anfänglichen Zielvorgabe des Autors verglichen werden können.

1. Die Deutsche Bundesbank

Die vorgelegte Übersicht der deutschen Fachliteratur konnte davon überzeugen, daß die Frage von der gesetzlich bestimmten Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank keine einhellige Antwort in der Theorie findet. Die Ursache dafür wäre in der etwas zu allgemein gestalteten (formulierten) gesetzlichen Regelung der Bundesbank zu sehen.

Die makroökonomische Natur und die ausgesprochene Wichtigkeit der Aufgaben der Bundesbank sollten ihre Unabhängigkeit voraussetzen, so daß sie überhaupt als Zentralbank und nicht etwa als Zusatz eines Finanzministeriums funktionieren kann. Andererseits hat sich kaum jemand bisher in der Literatur gewagt, die Zentralbank als eine Form von vierter Gewalt zu betrachten und damit den Streit über ihre Unabhängigkeit überflüssig zu machen; folglich sollte die Zentralbank als staatliche Institution eine Stelle im rechtstheoretischen Modell des Staates finden. Somit hat sich der Gesetzgeber gezwungen gesehen, einen komplizierten Kompromiß zu finden. Deswegen hat er sich absichtlich davor gehütet, eine ausführlich detaillierte Bundesbank durch das Grundgesetz zu schaffen; es ist mehr oder weniger der Praxis überlassen worden, die passende Formulierung zu erreichen.

Die Frage, inwieweit diese unbestrittene tatsächliche Unabhängigkeit ihre normative Grundlage findet, ist nach der oben dargelegten Meinungsübersicht folgendermaßen beantwortet werden.

Die Bundesbank wird als eine selbständige juristische Person des öffentlichen Rechtes betrachtet, die, obwohl Teil der Exekutive, nicht in die Verwaltungshierarchie eingegliedert ist. Sie steht unabhängig neben der Regierung und unterliegt insbesondere nicht deren Weisungsbefugnissen. Nach dem Grundgesetz ist die Unabhängigkeit der Bundesbank weder geboten noch verboten (Art. 88), folglich widersprechen die Vorschriften des Bundesbankgesetzes über ihre Weisungsunabhängigkeit von der Regierung dem Grundgesetz nicht. Aus dem Grundgesetz selbst läßt sich die Bundesbankautonomie nur durch extensiven Interpretation, unter Hinzuziehung des Begriffes der Zentralbank und ihren Aufgaben überhaupt, ableiten. Allerdings bleibt eine solche ausdehnende Auslegung der Kritik ausgesetzt.

Bei dem Bundesbankgesetz kann ohne Zweifel von einer gesetzlichen Garantie der Unabhängigkeit gesprochen werden. Es handelt sich dabei vor allem um die Freiheit der Bundesbank von Weisungen der Regierung auf dem Gebiet der Ausübung der Befugnisse, die der Bank nach dem Bundesbankgesetz zustehen. Der Gesetzgeber hat sich bemüht, sowohl die materielle als auch die personelle Autonomie der Bank im Gesetz in Betracht zu ziehen. Die materielle Unabhängigkeit soll durch die ausdrücklich gestaltete Weisungsfreiheit, die personelle Autonomie durch den Pluralismus der ernennenden Instanzen, durch die Amtsdauer und nicht an letzter Stelle durch die Höhe der Gehälter der leitenden Belegschaft gesichert werden.

2. Die Bulgarische Nationalbank

Das Gesetz über die Bulgarische Nationalbank von 1991, grundsätzlich geändert 1997, hat die Notenbank als eine moderne, den zeitgenössischen Vorstellungen entsprechende Zentralnotenbank gestaltet. Bis zur Novellierung des Gesetzes hat sie als solche vollständig funktioniert, danach wurden ihre Funktionen

entsprechend eingeschränkt. Aus dem gesetzlichen Blickpunkt betrachtet, war die Bank (und ist immer noch) strukturell und funktionell mit den Eigenschaften und Befugnissen versehen, die ihr einen ausreichenden Grad von Unabhängigkeit garantieren. Die Prüfung ihrer Rechtsnatur zeigt, daß sowohl die materielle, als auch die personelle Autonomie der Bank ihre gesetzliche Basis finden.

Die Bulgarische Nationalbank ist eine juristische Person des öffentlichen Rechtes. Ihre Natur entspricht grundsätzlich allen Merkmalen eines Staatsorgans nach dem bulgarischen Recht. Sie erweist sich jedoch als eine besondere Art von Staatsorgan, welches nicht zum System der Organe der exekutiven Gewalt gehört und vor dem Parlament direkt verantwortlich ist. Sie unterliegt keiner staatlichen Aufsicht.

Der Übergang zur Marktwirtschaft seit 1989 hat die Tätigkeit der Bank bis 1997 meistens negativ geprägt. Die Bank sollte gegen die inflatorischen Prozesse in der Gesellschaft durch die ihr vom Gesetz zur Verfügung gestellten Mittel kämpfen, erreichte das jedoch nicht. Die Ursachen dafür waren verschiedener, oft politischer Natur, so daß es, objektiv betrachtet, für die Zentralbank selbst unmöglich war, die inflationistischen Tendenzen zu überwinden. Aus diesem Grund wurde ein Währungsrat eingeführt, durch den die bulgarische Währung an den Wert der deutschen Mark, bzw. des Euro, geknüpft wurde.

Die Bulgarische Nationalbank ist vom Gesetz ausdrücklich als von Weisungen der Regierung und anderer Staatsorgane unabhängig definiert. Das Gesetz hebt einige besondere Aspekte der finanziellen Selbständigkeit der Zentralbank als Teil ihrer materiellen Unabhängigkeit hervor, deren Erscheinung im normativen Text mit den lokalen Besonderheiten der wirtschaftlichen Umwandlung zu erklären ist.

3. Zusammenfassung des Vergleiches zwischen der Deutschen Bundesbank und der Bulgarischen Nationalbank

1. Eine gewisse Ähnlichkeit in der historischen Entwicklung der Deutschen Bundesbank und der Bulgarischen Nationalbank läßt sich ohne Zweifel bemerken. In beiden Fällen hat die Geschichte der Banken, unter anderem die von ihnen überlebten tiefen Krisen, ihre Gestalten derart geprägt, daß die beiden Zentralbanken grundsätzlich als unabhängige (hauptsächlich von der vollziehenden Staatsgewalt) Institutionen geschaffen worden sind.
2. Die normative Regelung der beiden Zentralbanken weist ähnliche Vor- und Nachteile auf. Abgesehen vom Vergleich beider Gesetze, ist insbesondere das Ergebnis zu betonen, daß eine verfassungsrechtliche Verankerung des rechtlichen Status der Zentralbank in beiden Ländern zu empfehlen ist.
3. In beiden Ländern sind die Zentralbanken juristische Personen des öffentlichen Rechtes. Dieser Begriff weist mehrere Ähnlichkeiten in Deutschland und in Bulgarien auf und läßt systematisch einen Vergleich zu.
4. Die Organe der beiden Zentralbanken sind aufgrund ähnlicher Prinzipien organisiert und können funktionell in zwei Gruppen verteilt werden – in solche, die Entscheidungen treffen und in solche, die die getroffenen Entscheidungen vollziehen.
5. Ein Unterschied zwischen beiden Zentralbanken besteht darin, daß bei der Bulgarischen Nationalbank das wichtigste Organ (der Vorstand) solche Mitglieder hat, die nur ihm gehören. Das erweist sich, unserer Analyse nach, eher als Nachteil, im Vergleich zur Deutschen Bundesbank. Eine breitere Beschäftigung dieser Mitglieder bei der Gesamttätigkeit der Zentralbank könnte sowohl aus organisatorischen, als auch aus finanziellen Gründen empfohlen werden; die Deutsche Bundesbank kann dabei als Vorbild dienen.

6. Der Vergleich im Zusammensetzungsverfahren für die Organe der beiden Banken zeigt erhebliche Unterschiede. In Deutschland besteht ein mehrstufiges Verfahren der Ernennung der Organmitglieder, mit der Mitwirkung mehrerer Instanzen. In Bulgarien ist die Rolle des Parlamentes bei dieser Ernennung entscheidend. Es fehlt hier das System der Anhörungsrechte. Die Gefahr einer Politisierung der Zentralbank ist somit weniger ausgeschlossen, als es bei der Deutschen Bundesbank der Fall ist. Eine Änderung des Gesetzes diesbezüglich ist in Bulgarien folglich ratsam.
7. Wichtiger Vergleichspunkt ist der rechtliche Status der Bankorgane. Bei der Deutschen Bundesbank ist er gesetzlich als "oberste Bundesbehörden" klar und eindeutig definiert. Der Status der Organe der Bulgarischen Nationalbank bleibt ohne gesetzliche Festlegung. Durch rechtliche Auslegung kommen wir zur Schlußfolgerung, daß dieser Status mit demjenigen der übrigen obersten Staatsbehörden identisch ist, abgesehen von der Frage der Immunität. Die fehlende Klarheit in diesem Punkt sollte als ein Nachteil des bulgarischen Gesetzes qualifiziert werden.
8. Ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden Zentralbanken besteht weiterhin darin, daß die Bulgarische Nationalbank auch die Funktionen der Bankenaufsicht übernommen hat, während in Deutschland eine selbständige Bundesbehörde die Verantwortung dafür trägt und die Zentralbank keine Aufsichtskompetenz besitzt. Im Punkt zeigt unser Vergleich, daß das System getrennter Bankenaufsicht als vorteilhafter erscheint. Die Dezentralisierung in diesem Sinne ist für die Zentralbank in Bulgarien als Grundsatz zu beachten. Es bleibt nur die Frage offen, inwieweit die verhältnismäßig geringere Zahl der zu kontrollierenden Banken und Finanzinstitute eine solche Reform rechtfertigen würde. Ein optimaler Kompromiß ist hier also anzustreben.

9. Die fehlende öffentliche Diskussion über die Rolle der Zentralbank für den sozialen Wohlstand unterscheidet praktisch die Position der BNB von der der DBB. Für die Zukunft, und zwar für die nähere, sollte empfohlen werden, daß die Idee für die unabhängige Zentralbank als anerkannte Notwendigkeit in Bulgarien verbreitet wird, so daß die BNB mit einer breiteren Unterstützung der Öffentlichkeit rechnen kann, insbesondere in Anbetracht der Bestrebungen der BNB, Mitglied des ESZB zu werden.

4. Die Europäische Zentralbank.

Die Notwendigkeit, eine Zentralbank für das gesamte Eurosystem und das ESZB überhaupt zu bestehen, wurde nicht in Frage gestellt. Es wurde anerkannt, daß die neue Währung einer neuen, einheitlichen und internationalen Währungs- und Notenbank bedarf.

Damit die Zentralbank Europas die unerwünschte bisherige Geschichte der meisten Zentralbanken auf der Welt, die im Mißbrauch des Geldinstitutes durch die Regierungen besteht, nicht wiederholt, muß diese Zentralbank eine Garantie gegen jegliche Versuche politischer Mächte, kurzfristige politische Ziele auf Kosten der Geldwertstabilität zu erreichen, besitzen. Auch darüber wird in der Literatur nicht gestritten.

Die Meinungsverschiedenheiten, die mit der EZB verbunden sind, beziehen sich auf die Beantwortung der Frage, ob die Unabhängigkeit der Zentralbank eine solche Garantie sein kann und soll, und inwieweit diese Unabhängigkeit wirtschaftlich gerechtfertigt und rechtlich zulässig ist.

Insgesamt ist festzuhalten, daß das ESZB eine relativ große Autonomie besitzt. Trotzdem werden der Europäischen Zentralbank durch den EG-Vertrag und die ESZB-Satzung Berichtspflichten auferlegt. So muß die Europäische Zentralbank dem Europäischen

Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission (vgl. hierzu Art. D EU-Vertrag) einen Jahresbericht über die Tätigkeit des ESZB und die Währungspolitik im vergangenen und laufenden Jahr unterbreiten und insbesondere dem Europäischen Parlament und seinen Ausschüssen die Politik des ESZB darlegen und erläutern.

Die de jure höherwertige, völkerrechtliche Absicherung der EZB-Autonomie ist durchaus ein wichtiges Argument, das für den Maastrichter Vertrag spricht. Diese rechtliche Absicherung wird besonders dann Wichtigkeit erhalten, wenn befürchtet werden muß, daß eine restriktive Stabilitätspolitik der Europäischen Zentralbank auf nationale Widerstände stoßen kann, die versuchen werden, die Zentralbankautonomie vertraglich wieder aufzuheben. Allerdings muß in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden, daß die formalrechtlich bessere Absicherung der Autonomie nicht automatisch die gewünschte faktische geldpolitische Unabhängigkeit mit der entsprechenden Stabilitätsorientierung gewährleistet.

Abschließend kann folgendes hervorgehoben werden: Die Unabhängigkeit einer Zentralbank, sei sie National- oder Europabank, findet in der fachlichen Literatur heute ausgesprochen mehr Anhänger als Gegner, wie auch in der allgemeinen politischen Diskussion. Die wirtschaftswissenschaftlichen Regeln, die die Existenz der modernen Gesellschaft begründen und ihre Entwicklung steuern, sind schon seit langem keine Priorität der reinen Wissenschaft, sondern immer mehr ein Teil des allgemeinen sozialen Bewußtseins. Deswegen findet auch die Wichtigkeit der Geldpolitik, als Mittel zum Erreichen eines gesteigerten Wohlstandes, ihre öffentliche Anerkennung. Es scheint fast einstimmig angenommen zu werden, daß nur eine unabhängige Zentralbank eine richtige und dauerhafte vernünftige Geldpolitik durchführen kann.

Man kann mit Hasse³⁶⁰ völlig in der Feststellung übereinstimmen, daß eine unabhängige Zentralbank keine außerparlamentarische Opposition, sondern eine funktionelle Ausgliederung aus einer Mehrzahl von Gründen ist:

- aus der Einsicht in die Zielsetzung der Geldwertsicherung;
- aus der Einsicht, daß bei einer Eingliederung in den politischen Bereich das Ziel der Geldwertsicherung verzerrt wird, so daß negative externe Wirkungen auftreten;
- aus der Erkenntnis, daß die Vorteile einer Subordination der Geld- unter die Fiskalpolitik verschwunden sind, und
- aus der Erkenntnis, daß eine unabhängige Zentralbank und das Ziel der Geldwertsicherung Mittel sind, die Marktwirtschaft zu stabilisieren und zu fördern.

5. Die Perspektiven für die Bulgarische Nationalbank

1999 feierte die BNB ihr 120-jähriges Jubiläum. Aus der Sicht ihrer langen Geschichte sollte ein Beitritt zum Europäischen System der Zentralbanken ein sehr bedeutendes Ereignis sein. Im Zusammenhang damit und in Anbetracht der Perspektiven für die Zentralbank können wir folgendes akzentuieren:

1. Die bulgarische Wirtschaft ist eine relativ kleine und offene Wirtschaft, die wegen der geographischen Lage des Landes und der historischen Entwicklung stärkeren äußerlichen Wirkungen immer wieder ausgesetzt war und ist. In einer Umgebung abnehmender Wirtschaftsaktivität, wachsenden Haushaltsdefizits, Schwierigkeiten bei der Bedienung der Außenschuld und niedriger Devisenreserven (die Lage im Zeitraum 1991 – 1997) war es für sie ziemlich schwer, die Stabilität der Währung zu unterhalten, die Inflation zu bekämpfen, die Devisenkurse stabil zu halten, ein Gleichgewicht zwischen der Nachfrage und dem Angebot von Geld zu erreichen, oder anders

³⁶⁰ Die Europäische Zentralbank, S. 129

gesagt, eine diskretionäre Geldpolitik effektiv durchzuführen. Aus diesem Grund ist sie 1997 zur Politik der vorbestimmten Zielvorgaben³⁶¹ übergegangen, deren äußere Form der Währungsrat als eine Art besonderer Geldregel darstellt. Der Währungsrat gewährt bestimmte Vorteile auf dem Weg zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union:

- zunächst zählt hier die langfristige Preisstabilität, verbunden mit einem hohen Grad der Offenheit der bulgarischen Volkswirtschaft;
- der Währungsrat hat weiter strenge Einschränkungen in der Wirtschaftspolitik auferlegt, welche sich im unmittelbaren Einklang mit den Mitgliedschaftskriterien aus dem Maastricht – Vertrag befinden;
- der Verzicht auf eine diskretionäre Geldpolitik dient als präventives Mittel gegen eventuelle Versuchungen, eine andere Geldpolitik als diejenige der Preisstabilität zu verfolgen;
- der Währungsrat ist schließlich die Verkörperung der inneren Stabilität, das wichtigste Ergebnis für die außenpolitischen Bestrebungen Bulgariens.

Angesichts dessen hat die Leitung der BNB ihre Entschlossenheit erklärt, den Währungsrat zu unterhalten, solange die Zentralbank ein Mitglied des ESZB wird³⁶².

2. Der Währungsrat stellt eine gute Vorbereitung für die BNB auf ihrem Weg zum ESZB auch in einem anderen Sinne dar. Es ist eine Tatsache, daß die Notenbanken Mitglieder des ESZB gewisse Begrenzungen ihrer Aufgaben und Funktionen erfahren haben, indem sie ihre geldpolitische Souveränität der Europäischen Zentralbank mehr oder weniger übertragen haben. Besonders für die größeren Volkswirtschaften in Europa, wie z.B. Deutschland, könnte dieser

³⁶¹ Im Verlauf der siebziger Jahre sind zahlreiche Notenbanken dazu übergegangen – **Geld-, Bank- und Börsenwesen** / Obst; Hintner, S. 93

³⁶² Vgl. dazu "Das Centralbankig in Bulgarien heutzutage" – Vortrag von Sv. Gavriiski, Hauptverwalter der BNB, unter <http://www.bnb.bg>

Übergang zumindest anfänglich bestimmte ökonomische Erschütterungen erzeugen, da die Geldpolitik schon nicht nur die entsprechenden inländischen, sondern die gesamteuropäischen Interessen in Betracht ziehen muß. Für die BNB ist dieses Übergangsrisiko noch heute auf ein Minimum reduziert, da die Regeln des Währungsrates fast vollkommen vom Internationalen Währungsfonds bestimmt worden sind, d.h. die BNB handelt gewissermaßen schon heute nach den Kriterien der westeuropäischen Zentralbanken; von ihrer Souveränität hat sie sich in der Tat schon teilweise getrennt.

Es ist selbstverständlich, daß das Gesetz über die BNB zu diesem Zweck geändert werden wird. Zunächst könnten die hier erwähnten Nachteile (vergleichsweise) in der Gesetzgebung in Bulgarien bezüglich der Zentralbank in Betracht gezogen werden; damit würde diese Arbeit ihr Ziel vollkommen erreicht haben. Des weiteren sollte die Europäische Zentralbank zu einem späteren Zeitpunkt im jeweiligen Gesetz ausdrücklich genannt werden. Wir wollen hoffen, daß dieser Zeitpunkt in der näheren Zukunft liegt.

ANHANG 1.

Offizielle Wechselkurse der Bulgarischen Nationalbank³⁶³

Wechselkurs Monat 12.1996

Datum *1 DEM* *1 USD*

Datum	<i>1 DEM</i>	<i>1 USD</i>
02.12.	231.020	353.930
03.12.	234.630	360.860
04.12.	237.440	369.460
05.12.	255.550	398.730
06.12.	272.160	423.210
09.12.	284.900	436.810
10.12.	308.490	479.080
11.12.	324.490	504.300
12.12.	331.690	511.690
13.12.	340.470	523.300
16.12.	334.620	515.110
17.12.	328.020	509.420
18.12.	318.960	494.040
19.12.	298.880	463.920
20.12.	303.870	472.190
22.12.	312.310	485.830
23.12.	312.310	485.830
27.12.	312.310	485.830
28.12.	311.300	484.790
30.12.	313.790	478.350

Wechselkurs Monat 01.1997

Datum *1 DEM* *1 USD*

Datum	<i>1 DEM</i>	<i>1 USD</i>
03.01.	318.600	495.74
04.01.	359.260	557.50
06.01.	371.390	581.78
07.01.	371.390	581.78
08.01.	371.390	581.78
09.01.	371.390	581.78
10.01.	408.450	642.69

13.01.	407.640	642.69
14.01.	404.720	642.69
15.01.	405.350	642.69
16.01.	402.080	642.69
17.01.	429.820	682.12
20.01.	427.660	682.12
21.01.	451.670	731.71
22.01.	451.200	731.71
23.01.	445.620	731.71
24.01.	445.870	731.71
27.01.	499.150	813.87
28.01.	497.170	813.87
29.01.	492.420	813.87
30.01.	622.620	1021.90
31.01.	622.920	1021.90

Wechselkurs Monat 02.1997

Datum *1 DEM* *1 USD*

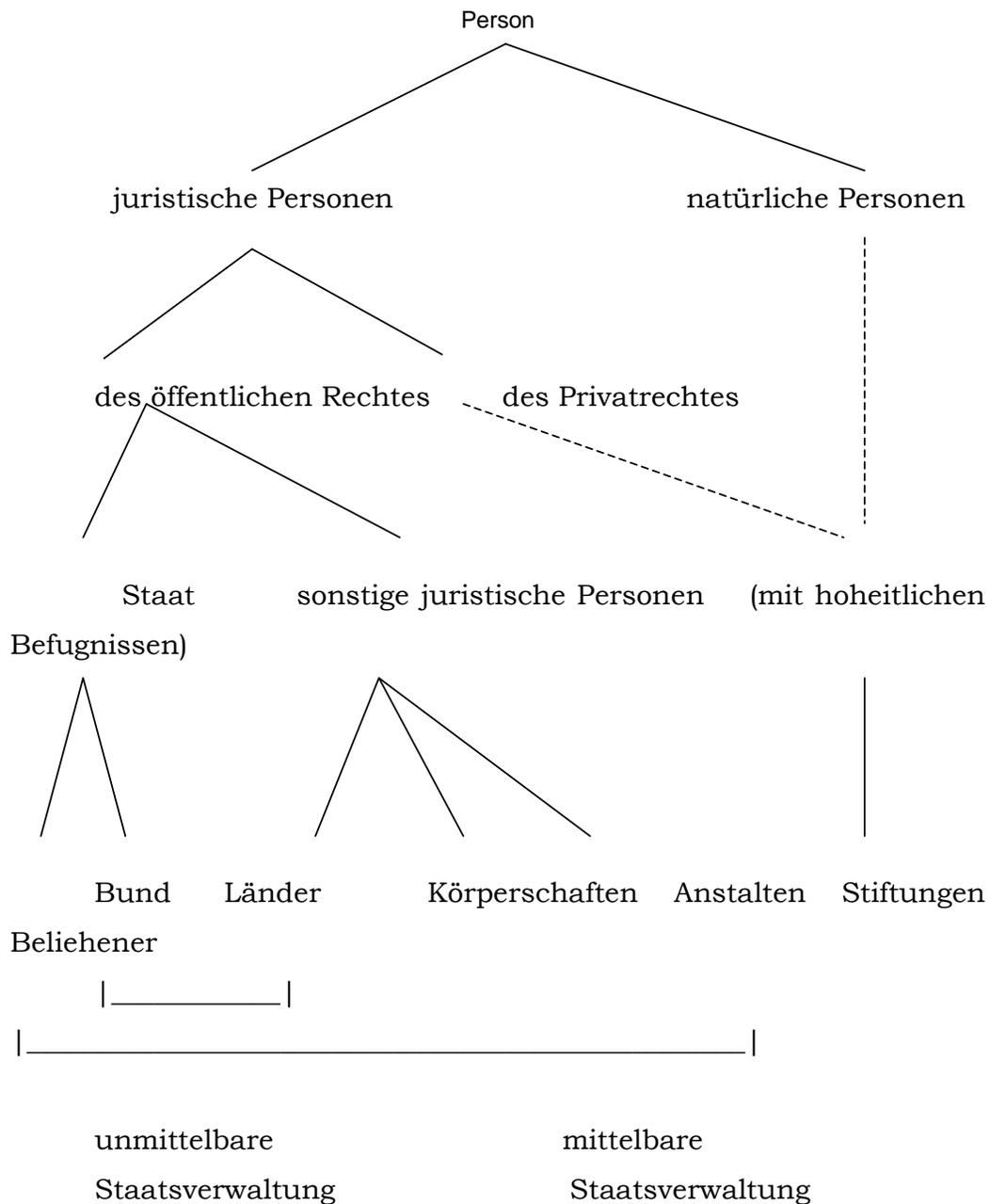
Datum	<i>1 DEM</i>	<i>1 USD</i>
03.02.	625.780	1021.90
04.02.	995.320	1637.80
05.02.	998.540	1637.80
06.02.	992.490	1637.80
07.02.	1578.700	2608.40
10.02.	1567.200	2608.40
11.02.	1577.600	2608.40
12.02.	1758.500	2936.70
13.02.	1745.200	2936.70
14.02.	1746.000	2936.70
17.02.	1733.700	2920.00
18.02.	1723.700	2920.00
19.02.	1714.400	2920.00
20.02.	1533.800	2594.80
21.02.	1533.800	2594.80

³⁶³ Nach den öffentlichen Berichten der Bulgarischen Nationalbank

24.02.	1541.800	2594.80
25.02.	1309.000	2194.20
26.02.	1310.400	2194.20
27.02.	1311.600	2194.20
28.02.	1211.800	2045.50

ANHANG 2.

Überblick über die rechtsfähigen Personen und die Verwaltungsträger nach dem deutschen Verwaltungsrecht³⁶⁴



³⁶⁴ nach Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 504

ANHANG 3.

Das Gesetz über die Bulgarische Nationalbank

(in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.06.1997, Staatsblatt Nr. 46; zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.12.2001, Staatsblatt Nr. 109; Übersetzung des Autors)

Erstes Kapitel

ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE

Art.1. (1) Die Bulgarische Nationalbank ist die Zentralbank der Republik Bulgarien. Sie ist juristische Person.

(2) Die Bulgarische Nationalbank legt der Volksversammlung gegenüber Rechenschaft³⁶⁵.

Art.2. (1) Die Hauptaufgabe der Bulgarischen Nationalbank besteht darin, anhand der Durchführung der Finanz- und Kreditpolitik gemäß den Vorschriften dieses Gesetzes für die Unterhaltung der Stabilität der nationalen Geldeinheit zu wirken sowie für die Schaffung und das Funktionieren effektiver Zahlungsmechanismen zu unterstützen.

(2) Die Bulgarische Nationalbank hat das ausschließliche Recht, Banknoten zu emittieren und Münzen zu prägen.

(3) Die Bulgarische Nationalbank regelt und kontrolliert die Tätigkeit der übrigen Banken im Lande mit dem Ziel, die Stabilität des Banksystems zu unterhalten und die Interessen der Anleger zu schützen.

Art.3. Bei der Festlegung der gemeinsamen Richtlinien der Finanz- und Kreditpolitik informieren sich die Bulgarische

³⁶⁵ Das Parlament.

Nationalbank und der Ministerrat gegenseitig über ihre Vorhaben und Handlungen.

Art.4. (1) Im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Funktionen kann die Bulgarische Nationalbank von den Banken die Vorlegung aller Unterlagen und Informationen verlangen sowie entsprechende Prüfungen durchführen.

(2) Die Bulgarische Nationalbank darf nicht die von ihr erhaltene Information über die Banken und die übrigen Teilnehmer am Zahlungsverkehr und über die Kreditbeziehungen, die ein Bank- oder kaufmännisches Geheimnis darstellt, bekanntmachen oder an Dritten gewähren.

Art.5. Die Bulgarische Nationalbank kann an internationalen Organisationen, die an der Erweiterung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Währungs-, Finanz- und Kreditpolitik arbeiten, organisatorisch und finanziell teilnehmen sowie sich in eigenem Namen an der Tätigkeit dieser Organisation beteiligen, wenn hierbei für die Republik Bulgarien Interesse besteht.

Art.6 (1) Die Bulgarische Nationalbank hat ihren Sitz in Sofia. Sie kann Zweigniederlassungen im Inland und Repräsentanzen im Inland wie im Ausland eröffnen.

(2) Die Bulgarische Nationalbank besitzt ein Siegel, auf das ihre Bezeichnung und das Wappen der Republik Bulgarien geprägt sind.

Zweites Kapitel

GRUNDKAPITAL UND RÜCKLAGEN

Art.7. Das Grundkapital der Bulgarischen Nationalbank beträgt 20 Mio. Lewa.

Art.8. (1) Zur Deckung von aussichtslosen und zweifelhaften Forderungen bildet die Bulgarische Nationalbank Provisionen in einer vom Vorstand festzulegenden Höhe, die ein Element der buchhalterischen Ausgaben und Berichtigung der Anlagen der Bilanz darstellen.

(2) Der Rücklagenfonds wird durch Abzüge in Höhe von 25% des Überschusses der Einnahmen über die Ausgaben der Bank gebildet. Die Fondsmittel sind zur Deckung des Verlustes der Bank zu verwenden.

(3) Nach dem Abzug des für den Rücklagenfonds bestimmten Betrags vom Jahresüberschuß der Einnahmen über die Ausgaben der Bank sind die Beträge abzuziehen, die für die Fonds mit spezieller Bestimmung vorgesehen sind, welche durch den Beschluß des Vorstandes gegründet worden sind.

(4) Der Restbetrag vom Jahresüberschuß der Einnahmen über die Ausgaben der Bank ist alljährlich binnen 4 Monate ab dem Abschluß des Finanzjahres in den Staatshaushalt einzuzahlen.

Art.9. (1) Unterschreitet der Betrag der Bankaktiva den Betrag ihrer Verpflichtungen und ihres Grundkapitals, übergibt der Finanzminister der Bank übertragbare verzinsliche Wertpapiere, emittiert vom Ministerrat, in einer Höhe, die den Fehlbetrag deckt. Diese Wertpapiere sind vom erzielten Jahresüberschuß der Einnahmen über die Ausgaben der Bank vor dem Abzug der für den Rücklagenfonds bestimmten Beträge zu zahlen.

(2) Die Regelung nach Abs.1 für die Deckung des Fehlbetrages findet nur Anwendung, wenn die Mittel aus dem Rücklagenfonds und aus dem besonderen Rücklagenkonto der Bank nach Art.36, Abs.1 ausgeschöpft sind.

Drittes Kapitel

STRUKTUR UND VERWALTUNG

Art.10. Verwaltungsorgane der Bulgarischen Nationalbank sind der Vorstand, der Verwalter und die drei stellvertretenden Verwalter, die zu Leitern der Hauptverwaltungen nach Art.19 angestellt sind.

Art.11. (1) Der Vorstand besteht aus sieben Mitgliedern: dem Bankverwalter, den drei stellvertretenden Verwaltern und drei weiteren Mitgliedern.

(2) Die Vorstandsmitglieder sind bulgarische Staatsbürger.

(3) Zu Vorstandsmitgliedern werden Personen mit hoher Moral gewählt und angestellt, die hervorragende Fachleute im Bereich der Wirtschaft, des Finanz- und Bankwesens sind, in bezug auf die keiner der Umstände nach Art.14, Abs. 1, P. 3, 4 und 5 vorliegt.

Art.12. (1) Der Verwalter der Bulgarischen Nationalbank wird von der Volksversammlung gewählt.

(2) Auf Vorschlag des Verwalters wählt die Volksversammlung die stellvertretenden Verwalter – Leiter der Hauptverwaltungen der Bank nach Art.19.

(3) Die übrigen drei Vorstandsmitglieder werden vom Präsidenten der Republik angestellt.

(4) Die Amtszeit der Vorstandsmitglieder beträgt 6 Jahre.

(5) Der Verwalter und die stellvertretenden Verwalter dürfen keine andere entgeltliche Tätigkeit ausüben, mit Ausnahme der Lehrtätigkeit oder als Mitglieder von Organen der Gesellschaften oder internationaler Organisationen, an denen die Zentralbank beteiligt ist oder im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit.

(6) Die übrigen drei Vorstandsmitglieder dürfen keine weitere Tätigkeit in der Bulgarischen Nationalbank ausüben, noch für andere Banken oder in der Exekutive arbeiten.

(7) Bei ihrem Amtsantritt sowie zum Ende eines jeden Jahres hat jedes Vorstandsmitglied dem Vorstand eine Erklärung über seinen und seiner Familie Vermögenszustand und Geschäftsinteressen vorzulegen. Die Erklärungen sind in einem besonderen Buch bei der Bulgarischen Nationalbank aufzubewahren.

Art.13. (1) Bei ihrem Amtsantritt legen der Verwalter, die stellvertretenden Verwalter und die übrigen Vorstandsmitglieder einen Eid ab, in dem Sinne, daß sie die Gesetze einhalten, bei der Ausübung der Bankfunktionen Unterstützung leisten und das Bank- und kaufmännische Geheimnis wahren werden.

(2) Der Verwalter und die stellvertretenden Verwalter legen den Eid vor der Volksversammlung, die übrigen drei Vorstandsmitglieder vor dem Präsidenten der Republik ab.

Art.14. (1) Das Mandat eines Vorstandsmitglieds wird vom zuständigen Organ nach Art.12 vorfristig gekündigt, wenn:

1. es seinen Rücktritt eingereicht hat;
2. es sich im Zustand faktischer Unmöglichkeit befindet, seinen Verpflichtungen länger als 6 Monate nachzugehen;
3. über es durch ein rechtskräftiges Urteil für ein vorsätzliches Verbrechen eine Freiheitsstrafe verhängt worden ist;
4. in sein Vermögen als Einzelkaufmann oder unbeschränkt haftender Gesellschafter in einer Handelsgesellschaft Konkurs eröffnet worden ist;
5. es Mitglied der Leit- oder Kontrollorgane einer Gesellschaft bzw. Genossenschaft, die wegen Insolvenz aufgelöst wurde, gewesen ist.

(2) Das zuständige Organ nach Art.12 kann das Mandat eines Vorstandsmitglieds vorfristig kündigen, wenn festgestellt wird, daß:

1. die Vorschriften des Art.12, Abs.5 und 6 verletzt worden sind;
2. es ohne triftige Gründe an drei oder mehreren aufeinanderfolgenden Sitzungen des Vorstandes nicht teilgenommen hat;
3. es seine Amtspflichten wesentlich verletzt hat;
4. seine Tätigkeit oder Untätigkeit zur Nichterfüllung der durch das Gesetz der Bulgarischen Nationalbank auferlegten Aufgaben geführt hat.

(3) Bei vorfristiger Kündigung des Mandates eines Vorstandsmitgliedes wird an seiner Stelle für den Rest des Mandates eine andere Person gewählt bzw. angestellt.

Art.15. (1) Der Vorstand tagt mindestens einmal monatlich. Er wird vom Verwalter der Bank oder auf Verlangen von mindestens drei seiner Mitglieder durch schriftliche Einladung einberufen.

(2) Die Sitzungen des Vorstandes werden unter dem Vorsitz des Bankverwalters und in seiner Abwesenheit eines von ihm bestimmten stellvertretenden Verwalters durchgeführt.

Art.16. Der Vorstand:

1. erörtert und billigt die Hauptrichtlinien für seine Tätigkeit;
2. erlässt die Normakte im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Bank;
3. setzt die Zinssätze für die Bankoperationen fest;
4. setzt die Prozentsätze der Mindestreserven der Banken fest und bestätigt die Bedingungen und die Erfordernisse zu ihrer Erfüllung;
5. bestimmt durch Verordnungen die Normen und die Erfordernisse zur Regelung der Banktätigkeit;
6. erlässt die interne Ordnung für die Banktätigkeit;
7. trifft Beschlüsse über die Einführung und die Einstellung einzelner Tätigkeiten der Bank;
8. eröffnet und schließt Zweigniederlassungen und Repräsentanzen der Bank;
9. trifft Beschlüsse über die Emission neuer Banknoten und die Prägung neuer Münzen und setzt die Fristen fest, nach denen sie kein gesetzliches Zahlungsmittel mehr sind, sowie die Fristen, in denen die aus dem Umlauf gezogenen Banknoten und Münzen umzutauschen sind;
10. erörtert regelmäßig die Tätigkeitsberichte der Hauptverwaltungen der Bank;
11. bestimmt die Regelung und die Zuständigkeiten für die Eintragung der als Verlust uneinbringlicher Forderungen der Bulgarischen Nationalbank;
12. trifft Beschlüsse die Teilnahme der Bulgarischen Nationalbank an internationalen Organisationen sowie an den Veranstaltungen und Aktivitäten solcher Organisationen;
13. billigt den vom Bankverwalter vorgelegten Jahreshaushalt, die Jahresbilanz und den Bericht nach Art.51;

14. erörtert und beschließt über weitere Angelegenheiten im Rahmen der Banktätigkeit.

Art.17. (1) Die Sitzungen des Vorstandes können nur stattfinden, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder anwesend sind.

(2) Für die Beschlußfassung des Vorstandes bedarf es der Stimmenmehrheit der Anwesenden, jedoch mindestens 4 Stimmen.

(3) Die Stimmenthaltung bei der Abstimmung ist unzulässig außer in den Fällen nach Abs.4

(4) Die Vorstandsmitglieder nehmen an den Erörterungen nicht teil und enthalten sich der Stimme, wenn Beschlüsse über Angelegenheiten, an denen sie oder ihre Familienmitglieder interessiert sind, erörtert werden. Sie sind verpflichtet, den Vorstand über das Vorliegen solcher Interessen im voraus zu informieren.

Art.18. (1) Der Verwalter der Bulgarischen Nationalbank organisiert, leitet und kontrolliert die Tätigkeit der Bank mit Ausnahme jener Tätigkeiten, die sich kraft dieses oder eines anderen Gesetzes in der ausschließlichen Zuständigkeit der stellvertretenden Verwalter befinden, und vertritt die Bank im Inland und im Ausland. Er kann mit der Ausübung einzelner Rechtsbefugnisse andere Amtspersonen beauftragen.

(2) Der Verwalter kann Beratungsräte bilden, die ihn bei der Ausübung seiner Funktionen unterstützen.

Art.19. (1) In der Bulgarischen Nationalbank werden drei Hauptverwaltungen abgesondert: die "Emissionsverwaltung", die "Bankverwaltung" und die "Bankenaufsicht", von denen jede von einem durch die Volksversammlung bestimmten stellvertretenden Verwalter unmittelbar geleitet wird.

(2) Durch Beschluß des Vorstandes können weitere Verwaltungen und Abteilungen gebildet werden.

(3) Die stellvertretenden Verwalter organisieren, leiten und verantworten die Tätigkeit der unter ihrer Leitung stehenden Verwaltungen, im Rahmen der ihnen kraft des Gesetzes oder anderer Normakte des Vorstandes auferlegten Zuständigkeiten.

(4) Auf Vorschlag des stellvertretenden Verwalters bestimmt der Vorstand seinen Stellvertreter, der in seiner Abwesenheit seine Rechtsbefugnisse ausübt.

Art.20. (1) Die Hauptfunktion der Emissionsverwaltung besteht darin, eine komplette Devisendeckung des Gesamtbetrages der Geldverpflichtungen der Bulgarischen Nationalbank zu unterhalten, indem sie die erforderlichen Handlungen für die effektive Verwaltung der internationalen Devisenaktiva der Bank unternimmt.

(2) Bei der Entstehung eines systematischen Risikos für die Stabilität des Banksystems funktioniert die Bankverwaltung als Gläubiger der letzten Instanz unter Bedingungen, die in diesem Gesetz und in den vom Vorstand gebilligten Normakten bestimmt worden sind.

(3) Die Aufsicht über das Banksystem wird vom stellvertretenden Verwalter, unter dessen Leitung die Verwaltung "Bankaufsicht" steht, ausgeübt, nach der im Gesetz festgelegten Regelung und im Einklang mit den anderen, vom Vorstand zur Anwendung des Gesetzes erlassenen Normakten. Bei der Ausübung seiner Aufsichtsbefugnisse wendet er selbständig und souverän die im Gesetz vorgeschriebenen Wirkungsmaßnahmen und Sanktionen an. Die Erteilung und der Widerruf der Genehmigung (Lizenz) für die Ausübung der Banktätigkeit erfolgt durch den Akt des Verwalters auf Vorschlag des stellvertretenden Verwalters.

Art.21. Der Vorstand bestimmt durch Rechtsverordnung die Struktur und die konkreten Funktionen und Verantwortlichkeiten der Bankverwaltungen und der Abteilungen in der Bank, die Regelung für die Gestaltung der Beziehungen zwischen ihnen sowie die Zuständigkeiten der leitenden Beamten.

Art.22. (1) Die interne Kontrolle über die Finanztätigkeit der Bulgarischen Nationalbank wird von einem Hauptrevisor durchgeführt, der vom Vorstand der Bank nach der Billigung des Vorsitzenden des Rechnungshofes gewählt wird.

(2) Der Hauptrevisor:

1. beurteilt die Qualität der internen Kontrollsysteme, prüft die Funktion dieser Systeme, ihre Zuverlässigkeit und die Vollständigkeit der Information;

2. prüft die Eignung der bestehenden Systeme zum Schutz der Bankaktiva und, wenn nötig, ihre Beständigkeit;

3. prüft, ob die Bankoperationen unter Einhaltung der Gesetze und der übrigen Normenvorschriften und Akten der Verwaltungsorgane der Bank durchgeführt werden;

4. beurteilt die Effizienz der Anwendung von Bankmitteln und richtet, wenn erforderlich, Empfehlungen an den Vorstand aus;

5. auf Verlangen des Vorstandes führt andere Prüfungen durch;

6. koordiniert seine Tätigkeit mit dem externen Wirtschaftsprüfer der Bulgarischen Nationalbank.

Art.23. (1) Die Angestellten der Bulgarischen Nationalbank unterzeichnen bei ihrem Amtsantritt die Erklärung, daß sie die Gesetze einhalten, die ihnen auferlegten Funktionen im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Bank wahrnehmen und das Bank- und kaufmännische Geheimnis wahren werden.

(2) Die Bankangestellten sind verpflichtet, die geführten Verhandlungen, die abgeschlossenen Geschäfte, die Höhe der Einlagen und die Operationen der Bankkunden, die bei der Bank eingehenden Auskünfte sowie alle Umstände im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Bank und ihren Kunden, welche ein Geschäfts- und kaufmännisches Geheimnis sind, geheimzuhalten.

(3) Die Arbeitsvergütung der Bankangestellten wird vom Vorstand festgelegt, jedoch kann sie nicht niedriger als die Durchschnittsvergütung von Angestellten in anderen Banken im Inland, die mit ähnlichen Funktionen beauftragt sind, sein.

Viertes Kapitel

GELDEINHEIT, BANKNOTEN UND MÜNZEN

Art.24. Die Geldeinheit der Republik Bulgarien ist der Lew, unterteilt in 100 Stotinki.

Art.25. (1) Die Bulgarische Nationalbank hat das ausschließliche Recht, Banknoten und Münzen in Umlauf zu bringen.

(2) Die Banknoten und die Münzen, die von der Bank emittiert worden sind, sind gesetzliches Zahlungsmittel und sind zwingend für die Zwecke des Zahlungsverkehrs zu ihrem Nominalwert uneingeschränkt entgegenzunehmen.

(3) Die Bulgarische Nationalbank gewährt den Banknotendruck und die Münzprägung sowie die Sicherstellung und Aufbewahrung der nicht in Umlauf gesetzten Banknoten und Münzen und die Sicherstellung und Vernichtung der aus dem Umlauf gezogenen Banknoten und Münzen.

(4) Der Nominalwert, die Beschriftung, die Form und die Gestaltung der Banknoten und der Münzen, die von der Bank in Umlauf gebracht werden, werden vom Vorstand bestimmt.

(5) Bevor sie eine Banknote oder Münze in Umlauf bringt, hat die Bank im Gesetzblatt und in anderen Medien ihre genaue Beschreibung bekanntzugeben.

Art.26. Die Bulgarische Nationalbank kann, nachdem sie es im Gesetzblatt und durch die Medien bekanntgemacht hat, die von ihr ausgegebenen Banknoten und Münzen nach Zahlung ihres Nominalwertes aus dem Umlauf ziehen. Solche Banknoten und Münzen gelten nach dem Ablauf der von der Bank festgesetzten Frist als aus dem Umlauf gezogen und sind danach kein gesetzliches Zahlungsmittel mehr.

Art.27. (1) Die Bedingungen, zu denen beschädigte Banknoten zu ihrem vollen oder teilweisen Nominalwert umgetauscht werden können, werden von der Bank bestimmt.

(2) Münzen, die perforiert, geschnitten, verformt sind oder auf denen irgendein Privatzeichen angebracht ist, oder deren Gestaltung nicht zu identifizieren ist, werden je nach Einschätzung der Bank umgetauscht.

Fünftes Kapitel

GELDFUNKTIONEN UND GELDOPERATIONEN DER BANK

Art.28. (1) Der Gesamtbetrag der Geldverpflichtungen der Bulgarischen Nationalbank darf das Äquivalent in Lewa des Bruttobetrags der internationalen Devisenreserve nicht übersteigen, indem das Äquivalent in Lewa auf Grund des Umtauschkurses des bulgarischen Lew zur Deutschen Mark nach Art.29 bestimmt wird.

(2) Der Gesamtbetrag der Geldverpflichtungen der Bulgarischen Nationalbank umfaßt:

1. alle von der Bulgarischen Nationalbank ausgegebenen und sich im Umlauf befindlichen Banknoten und Münzen;

2. die Salden auf Konten bei der Bulgarischen Nationalbank, die anderen Personen gehören, mit Ausnahme der Konten des Internationalen Währungsfonds.

(3) Der Bruttobetrag der internationalen Devisenreserve der Bulgarischen Nationalbank ist dem Marktwert folgender Aktiva der Bank gleich:

1. die im Besitz der Bank befindlichen Banknoten und Münzen in frei konvertibler ausländischer Währung;

2. das Guthaben der Bulgarischen Nationalbank in frei konvertiblen Devisen, das sie auf Konten bei ausländischen Zentralbanken oder bei anderen ausländischen Finanzinstitutionen hat, deren Verpflichtungen mit einer der beiden Höchstnoten für Kreditwürdigkeit der zwei international anerkannten Agenturen für Kreditrating bewertet worden sind;

3. die der Bulgarischen Nationalbank gehörenden Sonderziehungsrechte des Internationalen Währungsfonds;

4. die im Besitz der Bulgarischen Nationalbank befindlichen Schuldinstrumente, ausgegeben von anderen Staaten, ausländischen Zentralbanken, weiteren ausländischen Finanzinstitutionen oder internationalen Finanzorganisationen, deren Verpflichtungen mit

einer der beiden Höchstnoten für Kreditwürdigkeit durch zwei international anerkannte Agenturen für Kreditrating bewertet worden sind, zahlbar in frei konvertiblen Devisen, mit Ausnahme der Schuldinstrumente, die als Garantie gegeben oder erhalten worden sind;

5. der Saldo aus den Forderungen und den Verpflichtungen aus Forward-Geschäften oder aus Geschäften, für die der Rückkauf durch die Bulgarische Nationalbank vereinbart wurde, abgeschlossen oder garantiert durch ausländische Zentralbanken oder öffentliche internationale Finanzorganisationen, sowie Futures und Optionen der Bulgarischen Nationalbank, aus denen ausländische Personen verpflichtet sind und die Zahlung in frei konvertiblen Devisen ist;

6. das im Besitz der Bulgarischen Nationalbank befindliche Münzgold, das zum Preis von DM 500 per Troygewicht oder zu seinem Marktpreis, wenn er niedriger ist, bewertet wird.

Art.29. (1) Der offizielle Wechselkurs des Lews zur Deutschen Mark ist 1 Lew für 1 Deutsche Mark.

(2) Wird in der Bundesrepublik Deutschland die gemeinsame Währung der Europäischen Union Euro zum gesetzlichen Zahlungsmittel, so wird der offizielle Wechselkurs des Lews zum Euro durch die Multiplikation des Kurses nach Abs.1 mit dem offiziellen Kurs, nach dem die Deutsche Mark zum Euro konvertiert wurde, berechnet. Die Bulgarische Nationalbank hat den somit festgelegten Kurs im Gesetzblatt bekanntzumachen.

Art.30. Auf Verlangen ist die Bulgarische Nationalbank verpflichtet, uneingeschränkt Deutsche Mark für Lewa im Inland nach Spotwechselkursen mit einer Höchstabweichung vom offiziellen Wechselkurs von 0,5%, einschließlich der vom Kunden zu zahlenden Gebühren, Provisionen und sonstigen Unkosten zu kaufen und zu verkaufen.

Art.31. (1) Die Bulgarische Nationalbank kann alle erforderlichen Handlungen in Zusammenhang mit dem Erwerb, dem

Besitz und der Veräußerung der ausländischen Devisenaktiva nach Art.28, Abs.3 unternehmen.

(2) Die Bulgarische Nationalbank investiert ihre ausländische Devisenaktiva unter Beachtung vernünftiger Investitionsgrundsätze und der Praxis, wobei die Investitionen in Wertpapiere nur in liquiden Schuldinstrumenten unter Beachtung der Vorschriften des Art. 28, Abs. 3, Nr. 4 stattfinden können.

(3) Der Marktwert der in ausländischen Devisenreserven eingeschlossenen Anlagen, denominiert in einer anderen ausländischen Währung als die Deutsche Mark, darf den Gesamtbetrag der in dieser Währung denominierten Geldverpflichtungen der Bulgarischen Nationalbank höchstens um 2% überschreiten bzw. höchstens um 2% unter diesen Verpflichtungen liegen.

(4) Der Gesamtbetrag der Verpflichtungen aus Darlehen, aufgenommen von der Bulgarischen Nationalbank, die in ausländischen Devisen denominiert und zahlbar sind, kann nicht erhöht werden, wenn im Ergebnis dieser Erhöhung dieser Gesamtbetrag die Aktiva der Bulgarischen Nationalbank zum Zeitpunkt der letzten bekanntgemachten Bilanz um 10% übersteigen würde.

(5) Die Beschränkung nach Abs.4 bezieht sich nicht auf die Veränderung des Betrags der Verpflichtungen der Bulgarischen Nationalbank gegenüber dem Internationalen Währungsfonds.

Art.32. Die Bulgarische Nationalbank ist berechtigt folgende Geschäfte zu tätigen:

1. Kreditoperationen gegen Sicherheitsleistung;
2. Geschäfte mit Edelmetallen;
3. Devisengeschäfte;
4. Geschäfte mit Depositen und Finanzinvestitionen;
5. mit dem Zahlungsverkehr verbundene Transaktionen;
6. Kommissionsgeschäfte;
7. Bankgeschäfte mit dem Ausland.

Art.33. (1) Die Bulgarische Nationalbank darf Banken keine Kredite gewähren außer in Fällen nach Abs.2.

(2) Entsteht ein Liquiditätsrisiko für die Stabilität des Banksystems, kann die Bulgarische Nationalbank einer zahlungsfähigen Bank Kredite in Lewa für eine Frist von höchstens drei Monaten gewähren, nur wenn sie durch Pfand von Gold, ausländischen Devisen oder anderen ähnlichen schnell liquiden Aktiva vollständig gesichert worden sind. Die Bedingungen und die Regelung für die Gewährung solcher Kredite sowie die Kriterien für die Feststellung eines Liquiditätsrisikos sind durch Ordnung der Bulgarischen Nationalbank festzusetzen.

(3) Die Kreditgewährung nach Abs.2 kann nur bis zur Höhe der Überschreitung des Äquivalents in Lewa der Bruttodevisenreserve über den Gesamtbetrag der Geldverpflichtungen der Bulgarischen Nationalbank erfolgen.

Art.34. Wird der gegen Sicherheitsleistung gewährte Kredit nicht fristgemäß zurückgezahlt, ist die Bulgarische Nationalbank berechtigt, den erhaltenen Gegenstand ohne gerichtliches Verfahren zu veräußern. Aus den durch die Veräußerung eingezogenen Beträgen sind alle Forderungen der Bank aus dem Kredit, die Zinsen und die Kosten zu tilgen, die übrige ist Differenz auf das Konto des Kreditnehmers gutzuschreiben.

Art.35. Die Bulgarische Nationalbank bestimmt den Zinssatz für den jeweiligen Zeitraum nach einer vom Vorstand festgelegten Methodik und macht ihn im Gesetzblatt bekannt.

Art.36. (1) Die nicht aufgewandten Gewinne der Bank, entstanden aus den Änderungen des Wertes der Bankaktiva oder der Goldverpflichtungen oder in Gold oder in ausländischen Devisen dargestellter Verpflichtungen der Bank infolge der Änderung des Preises oder der Wechselkurse des Goldes oder der ausländischen Devisen zum bulgarischen Lew, sind auf ein besonderes Reservekonto zu verbuchen. Außer für die Zwecke von Abs. 2, können die Mittel aus

diesem Konto auch zur Deckung anderer Verluste der Bank verwendet werden.

(2) Die Verluste, die sich aus Änderungen nach Abs.1 ergeben, sind durch die Mittel des besonderen Reservekontos zu decken, und wenn sie und die Mittel aus dem Rücklagenfonds zur Deckung solcher Verluste nicht ausreichen, stellt der Ministerrat der Bank verzinsliche und übertragbare Wertpapiere in Höhe des Fehlbetrages zur Verfügung. Die zur Verfügung gestellten Wertpapiere sind aus dem Jahresüberschuß der Einnahmen über die Ausgaben der Bank zu zahlen.

Art.37. Die Bulgarische Nationalbank kann:

1. Goldmünzen, Barren und weitere Edelmetalle kaufen und verkaufen;

2. Devisen kaufen, verkaufen und Geschäfte in ausländischen Devisen abschließen, indem sie zu diesem Zweck alle Mittel verwendet, die gewöhnlich für solche Geschäfte eingesetzt werden;

3. Konten bei internationalen Finanzinstitutionen, Zentralbanken und anderen Finanzinstituten außerhalb des Landes eröffnen und unterhalten;

4. Konten eröffnen und unterhalten und als Vertreter oder Korrespondent internationaler Finanzinstitutionen, Zentralbanken und anderer Finanzinstituten außerhalb des Landes handeln.

Art.38. Unter Bedingungen, die vom Vorstand der Bank festgesetzt sind, nimmt die Bulgarische Nationalbank Edelmetalle, Wertpapiere und weitere Wertgegenstände zur Verwahrung an. Sie ist berechtigt, ihre Verpflichtungen eines Depositors einseitig aufzugeben, worüber sie den Deponenten unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von 14 Arbeitstagen schriftlich informiert, nach dem sie auf seine Kosten und auf sein Risiko die aus der Verwahrung nicht zurückgezogenen Wertgegenstände in allgemeine öffentliche Depots überliefern kann.

Art.39. (1) Die Bulgarische Nationalbank nimmt von den Banken, dem Ministerrat, den Ministerien und übrigen Behörden, den

internationalen Finanzinstitutionen sowie von den Gemeinden Gelddepositen auf Girokonten oder befristete Konten unter Bedingungen, die vom Vorstand der Bank festgelegt werden, auf.

(2) Die Bank kann den Antrag auf Eröffnung eines Girokontos oder eines Depotkontos zurückweisen oder ein solches Konto unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von 14 Arbeitstagen schließen, ohne dem Kontoinhaber die Gründe für ihre Handlungen zu erklären.

(3) Unter von ihr bestimmten Bedingungen kann die Bulgarische Nationalbank Konten von Investitionsvermittlern im Sinne des Gesetzes über die Wertpapiere, die Börsen und die Kapitalanlagegesellschaften zur Tätigkeit von Geschäften mit Staatspapieren eröffnen.

Art.40. (1) Zur Erleichterung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs kann die Bulgarische Nationalbank Zahlungssysteme und Clearingdienststellen organisieren und steuern sowie Ordnungen erlassen, in denen die Bildung und die Funktion solcher Systeme und Dienststellen geregelt werden.

(2) Die Bank ist berechtigt als Kommissionär Inkassogeschäfte zu tätigen.

Sechstes Kapitel

BEZIEHUNGEN ZU ANDEREN BANKEN

Art.41. (1) Die Bulgarische Nationalbank:

1. bestimmt durch Ordnung die obligatorischen Mindestreserven, die die Banken bei ihr zu unterhalten haben, das Verfahren für ihre Berechnung sowie die Bedingungen und die Fälle, in denen sie verzinst werden;

2. bestätigt durch Ordnung weitere Bedingungen und Erfordernisse zur Aufrechterhaltung der Stabilität des Kredit systems.

(2) Eine Bank, die die vorgeschriebenen Mindestreserven nicht unterhält, zahlt Strafzinsen auf den Fehlbetrag für den Zeitraum, bis die vorgeschriebene Höhe erreicht wird, in einem Prozentsatz, der den

doppelten Zinssatz der Bulgarischen Nationalbank nicht überschreiten kann.

Art.42. Die Bulgarische Nationalbank stellt die Zahlungsbilanz des Landes aus. Zu diesem Zweck haben alle staatlichen und kommunalen Behörden sowie die juristischen und natürlichen Personen der Bulgarischen Nationalbank Informationen nach einer von ihr bestimmten Ordnung zur Verfügung zu stellen.

Siebentes Kapitel

BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER BULGARISCHEN NATIONALBANK UND DEM STAAT

Art.43. (1) Die Bulgarische Nationalbank ist der offizielle Depositär des Staates.

(2) Die Bank organisiert und realisiert die Kassenerfüllung des Staatshaushaltes durch Geschäfts- und andere Banken. Die Operationen der Kassenerfüllung des Haushaltes werden von der Bank kostenfrei durchgeführt.

(3) Unter Bedingungen, die mit dem Finanzminister vereinbart worden sind, handelt die Bank als Agent für die Staatsschulden und mit durch den Staat gesicherten Schulden.

(4) Die Bank kann als Vertreter des Ministerrates zu den Zwecken und unter Bedingungen handeln, die von ihr zusammen mit dem Ministerrat bestimmt worden sind.

Art.44. Bei der Ausübung ihrer Tätigkeit ist die Bank von den Weisungen des Ministerrates und anderer Staatsorgane unabhängig.

Art.45. (1) Die Bulgarische Nationalbank darf dem Staat oder den staatlichen Institutionen Kredite in keiner Form gewähren mit Ausnahme von Krediten gegen Erwerb von Sonderziehungsrechten bei dem Internationalen Währungsfonds, die vom Vorstand unter folgenden Bedingungen gewährt werden:

1. der Beschluß des Vorstandes ist spätestens 7 Tage nach dem Datum des jeweiligen Erwerbes von Sonderziehungsrechten bei dem Internationalen Währungsfonds getroffen;

2. die Frist für die Nutzung des Darlehens durch den Staat gilt bis 90 Tage ab dem Datum des jeweiligen Erwerbes von Sonderziehungsrechten bei dem Internationalen Währungsfonds;

3. die Zahlungen der Hauptschuld und der Zinsen erfolgen nicht später als die Termine, zu denen die Bulgarische Nationalbank die entsprechenden Zahlungen an den Internationalen Währungsfonds zu leisten hat, in der dafür erforderlichen Höhe.

(2) Das Recht des Staates auf den unbenutzten Teil des genehmigten Kredits erlischt nach dem Ablauf der Frist nach Abs.1, P.2.

Achtes Kapitel

BUCHFÜHRUNG UND BILANZ

Art.46. Die Bulgarische Nationalbank führt ihre Buchhaltung unter Beachtung der Vorschriften des Buchhaltungsgesetzes und in Übereinstimmung mit den einschlägigen internationalen Standards.

Art.47. Das Finanzjahr der Bulgarischen Nationalbank beginnt am 1. Januar und wird am 31. Dezember abgeschlossen.

Art.48. (1) Die Ausgaben der Bulgarischen Nationalbank erfolgen gemäß des von der Volksversammlung gebilligten Haushaltes.

(2) Die Verwaltungsausgaben erfolgen auf Beschluß des Verwalters oder des von ihm bevollmächtigten stellvertretenden Verwalters.

(3) Die Berichte über die Haushaltsausgaben der Bank werden vom Rechnungshof geprüft, der einen besonderen Bericht über die Prüfungsergebnisse ausstellt. Der Bericht über die Haushaltsausgaben der Bank wird der Volksversammlung zusammen mit dem Jahresbericht vorgelegt.

Art.49. (1) Die Bulgarische Nationalbank:

1. veröffentlicht jede Woche die Bilanz der Emissionsverwaltung, die den Zustand ihrer grundsätzlichen Aktiva und Passiva einschließlich des Bruttobetrages der Reserven in ausländischer Wahrung nach Art.28, Abs.3 sowie den Gesamtbetrag der Geldverpflichtungen nach Art.28, Abs.2 darstellt;

2. gibt im Gesetzblatt den Zustand ihrer grundsätzlichen Aktiva und Passiva zum Ende jeden Monats bekannt, wobei auch die gesonderten Bilanzen der Emissions- und der Bankverwaltung, die Jahresbilanz und die Gewinn- und Verlustrechnung der Bank vorgelegt werden.

(2) Die Form und der Inhalt der konsolidierten Bilanz der Bulgarischen Nationalbank sowie der gesonderten Bilanzen der Emissionsverwaltung und der Bankverwaltung sind in einer von ihr erlassenen Ordnung zu bestimmen und haben den Erfordernissen der internationalen Buchhaltungsstandards zu entsprechen.

(3) Der Jahresbericht der Bank wird von einem internationalen Wirtschaftsprüfer beglaubigt und zusammen mit dem Bericht des Wirtschaftsprüfers in Übereinstimmung mit den Vorschriften der internationalen Buchhaltungsstandards bekanntgegeben.

(4) Der internationale Wirtschaftsprüfer wird vom Vorstand für die Dauer von drei Jahren aufgrund durchgeführter öffentlicher Auktion ernannt.

Art.50. Die Bulgarische Nationalbank legt der Volksversammlung zweimal jährlich einen Bericht vor, der eine Übersicht wie eine Bewertung der Banktätigkeit im vorangehenden Zeitabschnitt enthält. Dieser Bericht wird bekanntgegeben.

Art.51. Die Bulgarische Nationalbank hat der Volksversammlung spätestens bis zum 30. April des darauffolgenden Jahres den Jahresbericht über ihre Tätigkeit, den Jahresabschlußbericht zusammen mit dem Bericht des Wirtschaftsprüfers nach Art.49, Abs.3 sowie den Bericht über die Haushaltserfüllung vorzulegen.

Neuntes Kapitel

WEITERE VORSCHRIFTEN

Art.52. Die Pfändung, die Durchführung von Zwangsvollstreckungen sowie die Pfandbestellung der bei der Bulgarischen Nationalbank aufbewahrten Geld und Wertpapiere sind nur zulässig, wenn die mit diesem Vermögen zusammenhängenden Rechte der Bank unberührt bleiben.

Art.53. (1) Die Bulgarische Nationalbank kann ihre Verpflichtungen mit ihren Forderungen, deren Fälligkeit noch nicht eingetreten ist, aufrechnen, wenn eine Bank mit der Liquidation ihrer Tätigkeit angefangen hat oder die Zahlungen ihrer Verpflichtungen eingestellt hat sowie in den Fällen, wenn die Bulgarische Nationalbank berechtigt ist, ihre Forderungen vorfristig einzuziehen.

(2) Die Bulgarische Nationalbank ist berechtigt, auf Grund eines Kontoauszugs, der ihre nicht fristgemäß bezahlten Forderungen nachweist, zuzüglich der berechneten Zinsen, einen Vollstreckungstitel dafür zu erhalten.

Art.54. (1) Die Bulgarische Nationalbank darf nicht Immobilien und dingliche Rechte erwerben, außer:

1. zur Deckung ihres amtlichen Bedarfes und zur Beschaffung von Dienstwohnungen für die Bankangestellten;
2. zwecks Verlustabwendung im Zusammenhang mit Kreditgeschäften.

(2) Die Bank ist verpflichtet, das Eigentum an den Immobilien nach Abs.1, Nr.2 innerhalb von 3 Jahren nach dem Erwerb zu veräußern.

Art.55. (1) Die Bulgarische Nationalbank hat Eigentumsrecht an den von ihr besessenen und erworbenen Sachen, welches Recht getrennt vom Staatlichen Eigentum ist.

(2) Der Erwerb beweglicher und unbeweglicher Sachen und die Verfügungen über sie werden vom Verwalter der Bulgarischen

Nationalbank oder einer durch ihn ermächtigte Amtsperson nach einer vom Vorstand der Bank in Übereinstimmung mit den Vorschriften des Gesetzes über das Staatseigentum bestimmten Ordnung betätigt.

Art.56. Außer in den in diesem Gesetz vorgeschriebenen Fällen kann die Bulgarische Nationalbank nicht:

1. Kredite gewähren oder Wertpapiere und andere übertragbare Instrumente kaufen;

2. Depositen, die in Lewa denominiert oder zahlbar sind, unterhalten;

3. jegliche Depositen bei inländischen Personen unterhalten.

Art.57. Im Zusammenhang mit der von ihr ausgeübten Tätigkeit kann die Bulgarische Nationalbank Gesellschaften gründen oder sich an solchen beteiligen. Sie kann sich an Gesellschaften nicht als unbeschränkt haftender Gesellschafter beteiligen.

Art.58. Bei der Bulgarischen Nationalbank wird ein spezialisiertes Bankarchiv mit einem ständigen Dokumentenbestand gebildet. Die Ordnung für die Bedienung der Benutzer wird vom Vorstand der Bank bestimmt.

Art.59. (1) Die Bulgarische Nationalbank wird von der Zahlung der staatlichen Steuern und Gebühren sowie der Ein- und Ausfuhrzölle nur im Zusammenhang mit ihrer Haupttätigkeit und aufgrund eines vom Finanzminister bestätigten Rechnungsplans befreit.

(2) Die Erfordernisse des Abs.1 werden bei der Ein- und Ausfuhr von Wertpapieren, Banknoten und Edelmetallen nicht angewandt.

Art.60. Die Bulgarische Nationalbank erläßt Rechtsverordnungen über die Durchführung dieses Gesetzes.

Zehntes Kapitel

VERWALTUNGSRECHTLICHE VERANTWORTLICHKEIT

Art.61. Eine Person, die gegen dieses Gesetz verstoßen hat, wird durch eine Strafe in Höhe von 6 bis 35 monatlichen Mindestlöhnen, vom Ministerrat zum Datum des Verstoßes festgelegt, bestraft, wenn der Verstoß kein Verbrechen darstellt.

Art.62. (1) Der Akt, mit dem der Verstoß nach Art.61 festgestellt wird, wird von einer durch den Verwalter der Bulgarischen Nationalbank ermächtigten Person, und der Straftitel vom Verwalter der Bulgarischen Nationalbank oder einer durch ihn ermächtigten Person erstellt.

(2) Die Feststellung des Verstoßes, die Ausstellung, die Anfechtung und die Durchführung der Strafverfolgung erfolgen nach der Regelung des Gesetzes über die verwaltungsrechtlichen Verstöße und Strafen.

ZUSÄTZLICHE VORSCHRIFT

§ 1. Unter Spotwechselkurs ist der Preis zu verstehen, der für Devisengeschäfte mit unverzüglicher Übertragung durch Banküberweisung im Rahmen des Zeitraums, der im Gesetz oder in den Regeln der Bankpraxis festgelegt ist, bestimmt wurde.

ANHANG 4.

Zusammenfassung auf Deutsch

Das Ziel der Arbeit besteht darin, durch einen Vergleich zwischen der Deutschen Bundesbank und der Bulgarischen Nationalbank, insbesondere durch den Vergleich der rechtlichen und gesetzlichen Stellung beider Banken im Staatssystem, es zu ermitteln, inwieweit das Zentralbankwesen in Bulgarien die notwendigen normativen Grundlagen besitzt, die ihm den Beitritt zum Europäischen System der Zentralbanken ermöglichen werden. Auch der Status der Europäischen Zentralbank als Teil des ESZB hat seinen Platz in der Struktur der Arbeit gefunden.

Als Einführung ist eine kurze Darstellung des Zentralbankwesens und seiner Besonderheiten in wirtschaftswissenschaftlicher Hinsicht dargeboten. Es wird auf die Wichtigkeit der Zentralbanken und auf Ihre Rolle und Aufgaben in der Wirtschaft heute akzentuiert.

Die gesetzliche Regelung der Zentralbanken Deutschlands und Bulgariens wird weiter ausführlich analysiert. Es wird zunächst auf die geschichtliche Entwicklung des Zentralbankwesens jeweils in beiden Ländern hingewiesen. Danach werden die eigentlichen Texte aus den Verfassungen und aus den besonderen Bankgesetzen näher betrachtet. Als Kern der Problematik erweist sich die allgemeine Frage über die Unabhängigkeit der Zentralbank von den übrigen Elementen des Staates. Die gesetzliche Lösung dieser Frage in beiden Ländern wird beschrieben und rechtswissenschaftlich untersucht. Schließlich wird auf die verschiedenen Theorien und Meinungen in der Fachliteratur eingegangen. Alle Fragen sind getrennt für die DBB und für die BNB dargelegt.

Der darauf folgende eigentliche Vergleich zwischen den beiden Zentralbanken wird durch Schlußfolgerungen und Feststellungen bezüglich der künftigen Entwicklung der BNB beendet.

Die beigefügte kurze Übersicht der Regelung der EZB dient dazu, den Zweck der gesamten Arbeit besser zu veranschaulichen.

Als Ergebnis wird festgestellt, daß die Zentralbank Bulgariens in fast allen Hinsichten vorbereitet ist, die Verantwortlichkeiten einer Mitgliedschaft am ESZB zu übernehmen.

ANHANG 5.

Summary in English

The object of this work is, through a comparison between the German Federal Bank (Deutsche Bundesbank) and the Bulgarian National Bank (particularly a comparison between the legal and the statutory position of the two central banks in the state system) to determine to what extent the central banking in Bulgaria possesses its normative base, which would allow its integration with the European Central Banks System (ECBS). The state of the European Central Bank as a leading member of the ECBS has also been included into the structure of the work.

A short description of the central banking at all and its specialties in economic respect is presented as an introduction. The importance of the central banks and their role and tasks in the macroeconomics are accentuated.

The statutory regulations of the central banks in Germany and in Bulgaria are further detailed analyzed. The attention is directed first to the historical development of the central banking in both the states. The actual texts from the constitutions and from the special bank statutes are further examined after that. The core of the matter proves to be the general question about the central bank's independence of the other parts of the state. The legal answers to this question in Germany and in Bulgaria are described and juristic investigated. Finally, the different theories and views in the professional literature are considered. All the topics are separately for the German and for the Bulgarian central bank explained.

The following actual comparison between the both of the central banks contains conclusions and statements about the future development of the BNB.

The appended short review of the European Central bank contributes to a better illustration of the purpose of this work.

In result, we find out that the Bulgarian National Bank in almost every respect is ready to assume the responsibility of a membership to the ECBS.

ANHANG 6.

Resumée en Français

L'objet de la dissertation est à la partir de la comparaison entre La Banque Fédérale de L'Allemagne (Deutsche Bundesbank) et La Banque Nationale de Bulgarie, et en particulier sur la base comparative de leurs positions juridiques et des codes financiers, situées dans les lois constitutionnelles des deux pays, de rechercher sur les fondements normatifs juridiques concernent l'activité générale de la Banque Nationale de Bulgarie, qui lui permettront l'accession au Système Européen des Banques Centrales (SEBC). C'est aussi le statut de la Banque Centrale d'Europe, comme un membre du SEBC, qui a trouvé sa place dans la structure de la dissertation.

Une présentation brève de la fonction générale d'une banque centrale et les particularités à l'égard l'économie scientifique sert à préface. C'est l'importance des banques centrales, ses rôles et ses missions dans l'économie d'aujourd'hui qui sont accentués.

La lois réglementaire des banques centrales de l'Allemagne et de la Bulgarie est analysée en détail, en commençant par le déroulement historique de la formation du système des banques centrales des deux pays. En suivant on a fait une analyse plus détaillée des textes des constitutions et des lois spécifiques pour les banques. La quintessence des problèmes se révèle la question générale concernent l'indépendance d'une banque centrale de l'autres éléments constitutionnels.

La solution de cette question en L'Allemagne, qu'en Bulgarie est décrite et examinée au point de vue de la lois. Les théories et les opinions différentes dans les ouvrages scientifiques sur cette matière sont aussi objet de la dissertation et sont traitées séparément pour la banque de chaque pays.

En suite on trouve la comparaison même des deux banques centrales, y aussi les conclusions et les constatations concernant l'évolution future de la Banque Nationale de Bulgarie.

L'exposé succinct sur le règlement de la Banque Centrale Européenne a le but de rendre plus sensible l'objet de la dissertation en général.

Ce qui résulte est la constatation, que La Banque Nationale de Bulgarie est prête sous presque tous rapports pour assumer les responsabilités en devenant membre du Système Européen des Banques Centrales.

LITERATURVERZEICHNIS

Ausgewählte Probleme der EG-Finanzen /von Rolf Caesar...
Hrsg. von Karl-Heynrich Hansmeyer; Berlin: Duncker und Humblot
1992

Bankrechtshandbuch, / hrsg. von Herbert Schimansky,
bearbeitet von Georg Bitter; Stuttgart: Dt. Sparkassen-Verlag 1997,
Band III

Betge, Peter; Bankbetriebslehre, Berlin, Heidelberg, New
York...: Springer 1996

v. Bonin, Konrad; Zentralbanken zwischen funktioneller
Unabhängigkeit und politischer Autonomie, Inaugural-Dissertation,
Freie Universität Berlin 1978

Central Banks' Independence in Historical Perspective, hrsg.
von Gianni Toniolo; Berlin, New York: De Gruyter 1988

Coburger, Dieter, Die währungspolitischen Befugnisse der
Deutschen Bundesbank: verwaltungsrechtl. Qualifikationen u.
Rechtsschutz; Berlin: Duncker und Humblot 1988

Dermendjiev, Ivan/Kostov, Dimiter/Hrusanov, Dontscho,
Verwaltungsrecht der Republik Bulgarien; Sofia: Tilia 1996

Deutsche Bundesbank, Die Geldpolitik der Bundesbank;
Frankfurt 1995

Die Europäische Zentralbank / Otmar Franz (Hrsg.); Bonn:
Europa Union Verlag 1990

Dimitrov, Valeri, Einführung in das Bankrecht; Sofia: Nova
zvezda 1996

Dölfel, Gerhard, Hoheitliche Währungspolitik als
verfassungsrechtliches Problem in der Bundesrepublik Deutschland;
München: UNI-Druck 1972

Eun, Soong-Pyo, Die rechtliche Stellung der Deutschen Bundesbank und Währungsstabilität; Tübingen: Köhler-Druck 1994

Europa konkret: 10 Beiträge zur Gestaltung des EG-Binnenmarktes / Lothar F. Neumann; Baden-Baden: Nomos 1990

Europa vor dem Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion / von Peter Bofinger... (hrsg. von Dieter Duwendag und Jürgen Siebke); Berlin: Duncker und Humblot 1993

Europa-Banking: Bankpolitik im Europäischen Finanzraum und währungspolit. Integration, hrsg. von Dieter Duwendag; Baden-Baden: Nomos 1988

Europarecht: das Recht der Europäischen Union..., Bleckmann, Albert; Köln, Berlin, Bonn, München: Heymann 1997

Geiger, Rudolf, EG-Vertrag: Kommentar zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft; München: C. H. Beck 1993

Geld-, Bank- und Börsenwesen: ein Handbuch / Obst/Hintner / hrsg. von Norbert Kloten und Johann Heinrich von Stein; Stuttgart: Schäffer-Poeschel 1993

Gleske, Leonhard, Geld- und Währungspolitik bei vollständiger Integration der EG-Finanzmärkte (in: Europa-Banking: Bankpolitik im Europäischen Finanzraum und währungspolit. Integration, hrsg. von Dieter Duwendag; Baden-Baden: Nomos 1988)

Gleske, Leonhard, Vom europäischen Währungssystem zur Europäischen Zentralbank (in: Europa konkret: 10 Beiträge zur Gestaltung des EG-Binnenmarktes / Lothar F. Neumann; Baden-Baden: Nomos 1990)

Hahn, Hugo J., Währungsrecht; München: C. H. Beck 1990

Hanke, Steve H., Schulter, Kurt, Currency board for Developing Countries; Sofia: Siela 1997

Hasse, Rolf, Die Europäische Zentralbank: Perspektiven für eine Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems; Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 1989

Henning, Iris, Die Reputation einer Zentralbank; Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien: Lang 1997

Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland; Heidelberg: Müller, Jur. Verlag 1991

Ipsen, Jörn, Staatsorganisationsrecht (Staatsrecht I); Neuwied, Kriftel, Berlin: Luchterhand 1993

Ipsen, Jörn, Allgemeines Verwaltungsrecht; München: Carl Heymanns Verlag, Köln, Berlin, Bonn 2000

Issing, Otmar, Disziplinierung der Finanzpolitik in der Europäischen Währungsunion? (in: Europa vor dem Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion / von Peter Bofinger... (hrsg. von Dieter Duwendag und Jürgen Siebke), Berlin: Duncker und Humblot 1993)

Issing, Otmar, Einführung in die Geldpolitik; München: Vahlen, 1993

Issing, Otmar, Unabhängigkeit der Notenbank und Geldwertstabilität [vorgetragen in Plenarsitzung am 6. November 1992]; Stuttgart: Steiner 1993

Kümpel, Siegfried, Bank- und Kapitalmarktrecht; Köln: O. Schmidt 1995

Kutschev, Straschimir, Finanzrecht; Sofia: LiStra 1998

Lambsdorff, Otto Graf, Autonome Europäische Notenbank: Voraussetzung für eine Stabilitätsunion (in: Die Europäische Zentralbank / Otmar Franz (Hrsg.); Bonn: Europa Union Verlag 1990)

Lampe, Ortrun, Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank; München: C. H. Beck 1971

Lazarov, Kino, Verwaltungsrecht; Sofia: Feneya 2000

Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht; München: C.H. Beck 1999

Menkhoff, Lukas, Geldpolitische Instrumente der Europäischen Zentralbank: eine Analyse unter den Aspekten Effizienz, Wettbewerbsneutralität und Dezentralität; Stuttgart: Dt. Sparkassenverl. 1996

- Mladenov, Mileti**, Geld, Banken, Kredit; Sofia: Princeps 1998
- Neumann, Manfred J. M.**, Die Deutsche Bundesbank als Modell für eine Europäische Zentralbank? (in: Europa vor dem Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion / von Peter Bofinger... (hrsg. von Dieter Duwendag und Jürgen Siebke); Berlin: Duncker und Humblot 1993)
- Pavlova, Maria**, Zivilrecht, Allgemeiner Teil, Band I; Sofia: Sofi-R 1995
- Samm, Carl-Theodor**, Die Stellung der Deutschen Bundesbank im Verfassungsgefüge; Berlin: Duncker und Humblot 1967
- Sandkühler, Gerd**, Bankrecht: ein Leitfaden für Ausbildung und Praxis; Köln, Berlin, München: Heymann 1993
- Schieber, Helmut**, Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank in einer veränderten finanzwirtschaftlichen und währungspolitischen Umgebung, Vortrag am 26. Mai 1993 am Institut für Wirtschaftspolitik; Universität der Bundeswehr, Hamburg 1993
- Schiemann, Jürgen**, Eine autonome Zentralbank für Europa? Stabilitätspolitische Bedingungen und Risiken des Maastrichter Vertrages, Beitrag für die Arbeitsgruppe "Europäische Wirtschafts- und Währungsunion" des Instituts für Europäische Politik, Bonn, – Nr. 30; Hamburg, Juni 1993
- Schleicher, Bettina**, Die Mindestreserve – ein obsoletes Instrument einer modernen Notenbank?, Dissertation, Universität Bayreuth 1996
- Schmidt, Helmut**, Plädoyer für eine Währungsunion mit einem unabhängigen Zentralbanksystem in Europa (in: Die Europäische Zentralbank / Otmar Franz (Hrsg.); Bonn: Europa Union Verlag 1990)
- Siebelt, Johannes**, Der juristische Verhaltensspielraum der Zentralbank; Baden-Baden: Nomos 1988
- Sodan, Helge**, Die funktionelle Unabhängigkeit der Zentralbanken, NJW 1999, Heft 21, 1521 – 1524

Solveen, Ralph, Zentralbankpolitik und Zentralbankautonomie – Spielt die Unabhängigkeit eine Rolle?, in: Kieler Arbeitspapier Nr. 710, Institut für Weltwirtschaft, Kiel Oktober 1995

Solveen, Ralph, Der Einfluß der Unabhängigkeit auf die Politik der Zentralbanken; Tübingen: Mohr Siebeck 1997

v. Spindler, Joachim; Becker, Willy; Starke, O.-Ernst, Die Deutsche Bundesbank: Grundzüge des Notenbankwesens...; Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: Kohlhammer 1973

Stefanova, Penka, Banken und Kreditvermittlung; Sofia: Trakia-M 1999

Stoitschev, Stefan, Verfassungsrecht der Republik Bulgarien; Sofia: Sofi-R 1998

Streinz, Rudolf, Europarecht; Heidelberg: Müller, Jur. Verl. 1995

Studt, Detlef, Rechtsfragen einer europäischen Zentralbank; Berlin: Duncker und Humblot 1993

Uhlenbruck, Dirk, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank und ihre Grenzen, Inaugural-Dissertation, Köln 1967

Vaubel, Roland, Eine Public-Choice-Analyse der Deutschen Bundesbank und ihre Implikationen für die Europäische Währungsunion (in: Europa vor dem Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion / von Peter Bofinger... (hrsg. von Dieter Duwendag und Jürgen Siebke); Berlin: Duncker und Humblot 1993)

Verwaltungsrecht: ein Basisbuch / von Elmar Giemulla; Nikolaus Jaworsky; Rolf Müller-Uri; Köln, Berlin, Bonn, München: Heymann 1998

Walter, Christian, Das Federal reserve system, die Deutsche Bundesbank und das europäische System der Zentralbanken, die Europäische Zentralbank im Vergleich; Starnberg: R. S. Schulz 1994

Weber, Martin, Das Europäische System der Zentralbanken, WM 29 (18. Juli 1998), 1465 – 1473

VERZEICHNIS DER WICHTIGSTEN SCHLAGWORTE

<i>Schlagwort</i>	<i>Headword</i>	<i>Seite/page</i>
Anstalt	institution	32, 48 ff., 131
Aufsicht	supervision	20, 35, 50 ff., 56 ff., 88 ff., 100 ff., 142 ff., 155 ff.,
Bankenaufsicht	bank supervision	20, 88 ff., 100, 123, 142, 154 ff., 209
Bankverwaltung	bank administration	99 ff.
Bundesbankgesetz	Federal Bank Law	47 ff.
Bundeskanzler	Federal Chancellor	49, 51, 138, 141
Bundespräsident	Federal President	61 ff., 139 ff., 150
Bundesregierung	Federal Government	52 ff.
Direktorium	board of directors	17 ff., 56, 62 ff., 136 ff., 166 ff.
Diskontsatz	discount rate	8
Emissionsverwaltung	emission administration	99 ff.
EZB-Rat	ECB council	167 ff.
Geldpolitik	money policy	5, 13, 19, 100
Gewaltenteilung	separation of powers	127, 183
Grundgesetz	Basic Law	16, 24 ff., 105, 109
institutum sui generis	institutum sui generis	50, 57
juristische Person	juristic person	32, 46, 57, 99, 129 ff.
Kontingente	quotas	7
Körperschaft	corporation	131
Landeszentralbank	Land central bank	16 ff., 56, 62, 67 ff., 135 ff.
Lombardsatz	Lombard rate	8
materielle Unabhängigkeit	material independence	27 ff., 111 ff., 190 ff.
Mindestreserve, Mindestreservpolitik	minimum reserve policy	9, 58, 89, 103
Ministerpräsident	prime minister	90, 149,
Monopol	monopoly	18, 21, 35 ff., 84 ff.
Notenbank	note bank	4 ff., 30 ff.
Offenmarktpolitik	open market policy	10, 104, 123
personelle Unabhängigkeit	personal independence	26 ff., 61 ff., 116 ff., 198 ff.
Pluralismus	pluralism	65 ff., 71
Refinanzierung, Refinanzierungspolitik	procurement of funds	5
Regierung	government	13, 52 ff., 55 ff., 107 ff., 116, 141, 169, 172, 190
Staatsorgan	state organ	110 ff.
Stiftung	foundation	132
Währungsbank	currency bank	32 ff.
Währungsrat	currency board	119 ff., 123
Weisungen	instruction	19, 27, 35, 55 ff., 107 ff., 116, 141, 169, 172, 190
Zentralbankrat	Central Bank council	17 ff., 56 ff., 66 ff.