

## Korrekturen an der Autonomie der Deutschen Bundesbank

---

*Prof. Dr. Rolf Knieper, geboren 1941 in Unna/Westf., studierte Rechtswissenschaften in Frankfurt/M. und Berlin. Er ist Professor für Bürgerliches Recht und Wirtschaftsrecht an der Universität Bremen.*

Mit der Unausweichlichkeit der ökonomischen Krisen selbst gerät die Autonomie der Deutschen Bundesbank in den Wellen der Konjunktur ins Gerede. Die Kritik gilt einer Institution, welcher gemäß dem Bundesbankgesetz (BBankG) von 1957 die Aufgabe zukommt, „die Währung zu sichern“ (§ 3 BBankG). Im Kontext der allgemeinen makroökonomischen Zielsetzung staatlicher Wirtschaftspolitik, wie sie in § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) verbindlich niedergelegt ist, heißt das die Verpflichtung der Bundesbank auf ein Teilziel, nämlich die „Stabilität des Preisniveaus“ (§ 1 StabG).

Damit ist eine „Ecke“ des „magischen Vierecks“ verabsolutiert, deren Überbetonung nicht ohne Einfluß auf die anderen Teilziele der Wirtschaftspolitik ist. Alle grundsätzliche Skepsis gegenüber staatlicher Planbarkeit des langfristigen kapitalistischen Wirtschaftsprozesses leugnet ja nicht, daß die Stabilität des Preisniveaus in einem Abhängigkeitsverhältnis zu besonders etwa einem „hohen Beschäftigungsstand“ (§ 1 StabG) steht, daß die einseitige Verfolgung des einen zu *relativ* besonders ungünstigen Auswirkungen auf das andere Teilziel führen kann. Nicht zufällig geht deshalb der Konflikt zwischen „konservativer“ und „reformereischer“ staatlicher Wirtschaftspolitik in der Regel um die Problematik einer stärkeren Betonung — dort — des Preisniveaus und — hier — der Vollbeschäftigung. Während in der Gesetzgebung der Bundesrepublik dieser Konflikt in der Harmonisierungspflicht des StabG verdeckt wird, läßt er sich z. B. für die USA eindeutig an der Gesetzesgeschichte des *Employment Act* von 1946 nachzeichnen: Dessen Formulierung — entstanden unter der Präsidentschaft *Roosevelts* — verpflichtet die Regierung auf das eine Ziel der Vollbeschäftigung. Mit der Präsidentschaft *Eisenhowers* und der bewußten Zuwendung zu einer *Laissez-faire*-Philosophie sollte diese Situation beseitigt werden. Verschiedene Anläufe jedoch, dem Ziel der Vollbeschäftigung das der Preisstabilität paralyisierend an die Seite zu stellen, scheiterten am Veto des Kongresses<sup>1)</sup>.

---

1) Vgl. etwa die „Economic Report of the President“ von 1956, S. 28; von 1960, S. 71; von 1961, S. 67.

*Ungewöhnlicher Status der Bundesbank*

Während dementsprechend „konservative“ Wirtschaftspolitik stets auf die obligatorische Unterstützung der Deutschen Bundesbank rechnen kann, vermag diese sich einer Vollbeschäftigungspolitik mit Hinweis auf den gesetzlichen Auftrag zu entziehen und sie mit entgegengesetzt wirkender Geldpolitik zu konterkarieren. Sie könnte daran nicht gehindert werden, da sie einerseits zwar gehalten ist, „die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen“, sie andererseits aber bei der Ausübung ihrer Befugnisse „von Weisungen der Bundesregierung unabhängig“ ist (§ 12 BBankG).

Diese ohnehin bereits außergewöhnliche Position der Bundesbank wird zusätzlich dadurch verstärkt, daß die von ihr getroffenen Maßnahmen kaum gerichtlicher Überprüfung zugänglich sind. Zur Autonomie gegenüber der Legislative und Exekutive gesellt sich die gegenüber der Judikative — ein Zustand, der bisher weitgehend von der strengen rechtsstaatlichen Kritik verschont geblieben ist, wie sie etwa im Zusammenhang der Exekutiven-Befugnisse im StabG ausgesprochen worden ist. Obwohl an der unmittelbaren Wirkung bundesbanklicher Maßnahmen auf Einkommensbezieher kein Zweifel besteht, obwohl versichert wird, sie werde nicht mit „privatrechtlicher Zielsetzung“ tätig<sup>2)</sup>, bleibt der Rechtsweg weitgehend ausgeschlossen. Nachdem die allerdings unhaltbare Auffassung aufgegeben ist, das gesamte Handeln der Bundesbank sei bürgerlich-rechtliche Tätigkeit, d. h. entweder individualvertraglicher Natur oder aber als Aufstellen allgemeiner Geschäftsbedingungen zu bewerten, gelten noch heute die in §§ 19 ff. BBankG genannten Geschäfte — Handel mit Wertpapieren etc. — als privatrechtliche Verträge, die währungspolitischen Maßnahmen dagegen als Ausfluß „autonomer Rechtssetzung“<sup>3)</sup>. Auch diese sollen allerdings als Hoheitsakte gerichtlich unanfechtbar sein, da der „generelle Hoheitsakt im Rahmen eines besonderen Gewaltverhältnisses oder der Selbstbindung bestimmter öffentlicher Rechtsträger nicht in Form der Gesetzgebung in Kraft gesetzt wird“, sie aber dennoch „Rechtsakte“ darstellen. Erst wenn die Bundesbank „bei der autonomen Rechtssetzung. . . den Rahmen ihrer gesetzlichen Ermächtigung überschreite(-t)“, können die „betroffenen Kreditinstitute diese Regelung ignorieren, und dann, wenn die Bundesbank . . . nunmehr im Rahmen der laufenden Geschäftsbeziehungen Sanktionen gegen sie ergreift, im ordentlichen Klagewege gegen die Bank vorgehen. In diesem Rechtsstreit kann die Rechtmäßigkeit der autonomen Regelung als Vorfrage geprüft werden“<sup>4)</sup>.

*Technokratischer Sachverstand — Garant der Neutralität?*

Dieses außerordentliche Maß an Unkontrolliertheit — Autonomie gegenüber Parlament und Regierung, Unüberprüfbarkeit der Maßnahmen durch die Ge-

---

2) Spindler/Becker/Starke, Die Deutsche Bundesbank, Grundzüge des Notenbankwesens und Kommentar zum Gesetz über die Deutsche Bundesbank, 3. Aufl., 1969, S. 160.

3) Spindler/Becker/Starke a.a.O.

4) Spindler/Becker/Starke a.a.O.

richte — wird mit der spezifischen Aufgabenstellung von Währungsbehörden gerechtfertigt. Die Sicherung des Geldsystems führe zu Problemen, welche nur durch überlegenen Sachverstand, „besondere fachliche Eignung“ (§ 7 BBankG) und in Neutralität gelöst werden könnten — Voraussetzungen, welche die Absonderung vom tagespolitischen Geschäft zwingend nahelegten. Diese Einschätzung gilt nicht nur für die Deutsche Bundesbank<sup>5)</sup> — oder ihre Vorgängerin, die Reichsbank<sup>6)</sup> —, sondern in ähnlicher Weise für die Zentralbanken anderer Länder<sup>7)</sup>. Durch die Aussage aber, daß Geldpolitik „nicht durch starre Gesetze, sondern durch kluges Handeln tüchtiger Männer“<sup>8)</sup> zu betreiben sei, schlägt offen eine Technokratie-Vorstellung durch, nach der neutraler, wissenschaftlicher Sachverstand „Politik“ im herkömmlichen Sinne abgelöst habe, da sich optimale Lösungen der demokratischen Diskussion entzögen<sup>9)</sup>.

Nun bekommt die saubere Vorstellung vom interessenunabhängigen, neutralen Experten für den Bereich der Währungs- und Geldpolitik bereits dadurch Flecke, daß die Organisationsstruktur der Bundesbank verschiedenen Interessengruppen Einflußnahme über Beratung einräumt, von denen das private Kreditgewerbe, also die wesentliche Klientel der Bundesbank, einen eindeutigen Vorrang innehat<sup>10)</sup>. Dieser Einfluß reicht von den Beiräten in den Landeszentralbanken (§ 9 Abs. 2 BBankG) über den Zentralbankrat der Bundesbank (§ 6 Abs. 2 BBankG) in das Direktorium der Bundesbank (§ 7 Abs. 2 und 3 BBankG).

Doch nicht nur die personelle Einflußstruktur widerspricht dem Neutralitäts-Prädikat. Die Einführung der sachlichen Autonomie selbst belegt, daß nicht die Un-Beeinflußbarkeit des sachverständigen Zentralbankangestellten beabsichtigt war, sondern dessen fortgesetzte Beeinflußbarkeit durch das private Kapital angesichts politisch prekärer Situationen. So setzte sich in den USA das Beharren auf „neutralem Geld“, verwaltet von Sachverständigen, gelöst vom tagespolitischen Geschäft und dessen Bedürfnissen entzogen 1913 in der gesetzlichen Autonomie-Bestimmung des *Federal Reserve Act* durch<sup>11)</sup>, dem ersten Jahr der Präsidentschaft *Wilson* und in einer Zeit starken sozialreformerischen, „populistischen“ und „progressivistischen“ politischen Einflusses. Die Autonomie der Banque de France wurde besonders in der Dritten Republik verteidigt, als für eine Zeit eine Volksfrontregierung die Exekutivgewalt innehatte<sup>12)</sup>. Die Autonomie der Deutschen Bundesbank setzt die Tradition der Reichsbank fort, die 1922

5) Vgl. etwa H. J. Arndt, Von der politischen zur planungsgebundenen Autonomie — Die Bundesbank in der parlamentarischen Demokratie, in: D. Duwendag (Hrsg.), Macht und Ohnmacht der Bundesbank, 1973, S. 15; O. Lampe, Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank, 1966.

6) Vgl. v. Eynern, Die Reichsbank, Probleme des deutschen Zentralnoteninstituts in geschichtlicher Darstellung, 1928.

7) Für die USA vgl. etwa: Laughlin, The Federal Reserve Act, Its Origins and Problems, 1933.

8) v. Eynern a.a.O., S. 9.

9) Vgl. statt aller Schelsky, Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, 1961.

10) Vgl. ausführlich Lindner, Die Krise als Steuerungsmittel, Leviathan 1973, 342.

11) Vgl. Laughlin a.a.O., S. 2.

12) Vgl. Kirchheimer, Decree Powers in the Third Republic, in: ders.: Politics, Law, and Social Change; Selected Essays, 1969.

auf Betreiben der Siegermächte eingerichtet worden war<sup>13</sup>), um Reparationszahlungen sicherzustellen und um sozialdemokratische Einflüsse auszuschalten.

Während diese Entwicklungen insgesamt — um ein weiteres Mal — die apologetische Vordergründigkeit der These vom technokratischen Sachverstand belegen, gewinnt die für einen anderen historischen Zusammenhang belegte Aussage an konkretem Gewicht, nach der das parlamentarische System, in dem die politischen Organisationen der Unterklassen potentiell ihren Willen und ihre Interessen in Gesetzesform artikulieren können, stets in ein „parlamentarischer Kontrolle entzogenes Verordnungssystem“<sup>14</sup>) überführt zu werden droht.

Nun verkennt eine auf die erneute Funktionenverstärkung des Parlaments zielende Kritik, daß die Zunahme von Wirtschaftsregulierenden Kompetenzen bei nicht-parlamentarischen Instanzen mit dem Schlagwort vom „Funktionsverlust des Parlaments“ nur unzureichend charakterisiert ist. Tatsächlich handelt es sich ja beinahe durchweg um Aufgaben, die niemals im Kompetenzbereich der Parlamente lagen, sondern die mit ihrer Entstehung bei anderen Instanzen angesiedelt wurden. Die Macht, mit der neue Funktionen zu nicht-parlamentarischen Bürokratien drängen, scheint mir nicht nur böse Absicht, sondern eben auch aus einer strukturell begründeten Eigenart der Parlamente zu erwachsen. Diese zeichnen sich notwendig durch das Fehlen inhaltlicher Kompetenz aus, das auch nicht durch — möglicherweise ehrlich gemeinte — Informationsverbesserung und Parlamentsreform ausgeglichen werden kann. Mit dem Kompetenzmachen müßte notwendig das allgemeine aktive und mehr noch das passive Wahlrecht seinen Charakter ändern.

#### *Gegen Instrumentalisierung des Sachverstands für privates Kapital*

Die Kritik an der Zentralbankenautonomie sollte dementsprechend auch nicht zentral an der Parlamentsferne, sondern an der Tatsache der Unkontrolliertheit ansetzen. Nicht die Notwendigkeit von Sachverstand also wird bezweifelt, sondern die ausschließliche Instrumentalisierbarkeit des Sachverstandes für privates Kapital angegriffen.

Während die Technokratiemodelle den Bestand antagonistischer Interessen im Nebel der Neutralität verschwinden lassen, hat lange vor ihnen die Bürokratieanalyse *Max Webers* den Doppelaspekt von Sachverstand und dessen Interessenbindung offengelegt. Noch heute läßt sich ein großer Teil der Erklärungsversuche zur „Unentrinnbarkeit“ der — staatlichen wie privaten — Bürokratisierung<sup>15</sup>) in den Annahmen zusammenfassen, die „Forderung einer nach Möglichkeit beschleunigten, dabei präzisen, eindeutigen, kontinuierlichen Erle-

---

13) RGB1. II S. 135; vgl. auch Lampe a.a.O.

14) Perek, Kapitalismus und Politische Demokratie, 1973, S. 67.

15) Max Weber, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, in: ders.: Gesammelte politische Schriften, 1958, S. 318.

digung von Amtsgeschäften" werde gerade „von seiten des modernen kapitalistischen Wirtschaftsverkehrs" gestellt<sup>16)</sup>, mit der Folge, daß die „von jeher . . . (bestehende) rein technische Überlegenheit (der bürokratischen Organisation) über jede andere Form" <sup>17)</sup> nun ihr Vordringen erleichtere und unausweichlich mache. Ohne bereits die spätere Verdünnung in der Herrschaftsfreiheit des technokratischen Sachverstandes zu enthalten, gilt als die Basis der Überlegenheit „die rationale fachliche Spezialisierung und Einschulung" <sup>18)</sup>.

Die Problematik dieser Entwicklung wird häufig dadurch verkannt, daß zu rasch historische Veränderungen zur Notwendigkeit von flexibler, sachverständiger Entscheidungsfindung konstatiert werden, wo nicht diese das Neue ist, sondern die Veränderung von Institutionen. Ein Blick auf etwa die preußische Kabinettsliste des 18. und 19. Jahrhunderts dokumentiert bereits nachdrücklich, wie stark der herrschende und herrschaftsadäquate Sachverstand der Zeit zur „Politikberatung" und in Regierungsaufgaben integriert war. Die Abtrennung des sachverständigen Wissens von der institutionell vorgesehenen zentralen Entscheidungsinstanz eines sozialen (Sub-)Systems, die Existenz einer spezifischen Bürokratie wird immer erst dann zum Problem und theoretisch verarbeitet, wenn die Kongruenz von (ökonomischer) Herrschaft und (politischer) Repräsentation nicht mehr gewährleistet ist. Gerade umgekehrt zur Propaganda der Technokratiemodelle treibt nicht die Notwendigkeit von Sachverstand zur Abtrennung — jene ist längst vor dieser etabliert —, sondern die „Machtstellung", die sich in „der vollentwickelten Bürokratie" konzentriert und „durch das Mittel der Geheimhaltung ihrer Kenntnisse und Absichten", den „Ausschluß der Öffentlichkeit" <sup>19)</sup> einen Filter vor die mögliche politische, institutionalisierte Artikulation antagonistischer Interessen setzt: Schon die Weberschen Beispiele zeigen, daß Geheimhaltung nur gegenüber Beherrschten zu üben ist.

#### *Einseitige Interessenbindung durchbrechen*

Politische Überlegungen zur Veränderung der institutionellen Stellung der Bundesbank haben sich dieser doppelten Einsicht zu stellen: der Notwendigkeit von Sachverstand sowie dessen Interessenbindung und -abhängigkeit. Aus ihr folgt meines Erachtens mit Zwangsläufigkeit zunächst, daß eine „Reaktivierung" parlamentarischer Kontrolle keine ausreichende Reform böte, da diese mangels inhaltlicher Kompetenz nicht wirksam sein könnte. Die ausschließliche Betonung einer stärkeren Anbindung ans Parlament hat denn wohl auch wesentlich nur die Legitimationswirkung zum Ziel; substantielle Änderungen bei den Entscheidungskompetenzen korrespondieren ihr nicht. Der Zusammenhang von Sachverstand und Interesse legt vielmehr eine liberale Lösung nahe, nämlich die per-

---

16) Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922, S. 661.

17) Weber (FN 16) S. 660.

18) Weber (FN 15) S. 319; ders. (FN 16) S. 659 ff./671 ff.

19) Weber (FN 16) S. 671.

sonale Zusammensetzung der Institution selbst zu verändern. Der Sachverstand müßte erhalten, seine inhärente Interessenbindung aber bei der Besetzung der Bundesorgane bewußt aufgenommen werden. Den Organisationen der lohnabhängigen Mehrheit der Bevölkerung, den Gewerkschaften, wäre ein abstimmungsrelevanter Anteil institutionell zu garantieren.

Dieser Vorschlag ist erst kürzlich mit der Begründung zurückgewiesen worden, die Gremienmitglieder seien insgesamt zum „Dienst am Gemeinwohl verpflichtet“<sup>20)</sup>. Diese Auffassung übersieht zunächst die verbreitete und verbreitet publizierte Beobachtung, daß im öffentlichen Interesse eingerichtete und deshalb „Interessengruppen-unabhängige“ Institutionen sich als wirksamer Puffer zwischen öffentlicher Meinung und kontrollierter Instanz etablieren, ohne im Ergebnis wirksam Kontrolle auszuüben<sup>21)</sup>. Sie übersieht zum anderen, daß bereits die Konstruktion der Interessenunabhängigkeit für die Bundesbank nicht lückenlos durchgehalten, sondern daß gerade dem Kreditgewerbe ein Beratungseinfluß eingeräumt ist, der den Effekt der substantiellen Kontrolluntauglichkeit um ein weiteres verstärkt.

---

20) Starke, Hüter der Währung oder Geldgeber der Regierung? FAZ vom 5. 11. 1975, S. 17.

21) Vgl. mit weiteren Nachweisen: Knieper, Weltmarkt, Wirtschaftsrecht und Nationalstaat (edition suhrkamp Band 831), erscheint 1975.