DE

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 2. August 2001

auf Ersuchen des Bundesministeriums der Finanzen zu dem Entwurf eines Siebenten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank

(CON/2001/17)

1. Am 20. Juni 2001 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Bundesministerium für Finanzen um Stellungnahme zu dem Entwurf eines Siebenten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank (nachfolgend als „Gesetzentwurf" bezeichnet) ersucht.

2. Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 105 Absatz 4 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (nachfolgend als „Vertrag" bezeichnet) und Artikel 2 Absatz 1 dritter Gedankenstrich der Entscheidung 98/415/EG des Rates vom 29. Juni 1998 über die Anhörung der Europäischen Zentralbank durch die nationalen Behörden zu Entwürfen für Rechtsvorschriften[1]. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

3. Das erklärte Hauptziel des Gesetzentwurfs ist es, die Struktur der Deutschen Bundesbank so zu gestalten, dass sie den derzeitigen und künftigen Erfordernissen des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) besser gerecht wird. Aus diesem Grunde zielt der Gesetzentwurf auf die Stärkung und Zentralisierung der Leitungs- und Entscheidungsstrukturen der Deutschen Bundesbank und auf die Stärkung der Stellung ihres Präsidenten ab. Damit wird die Konsequenz aus dem mit Beginn der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion am 1. Januar 1999 erfolgten Übergang der geld- und währungspolitischen Entscheidungsbefugnisse auf das Eurosystem gezogen. In diesem Zusammenhang sieht der Gesetzentwurf folgende Anpassungen vor: i) die Abschaffung des Zentralbankrates, des Direktoriums und der Vorstände der Landeszentralbanken (einschließlich deren eigenständige Entscheidungsbefugnisse, die so genannten Vorbehaltszuständigkeiten) sowie die Schaffung eines Bundesbankvorstandes, dem der Präsident, der Vizepräsident und vier weitere Mitglieder angehören werden, und ii) den Wegfall des Anwesenheitsrechts der Mitglieder der Bundesregierung an den Sitzungen des Zentralbankrates sowie ihres Rechts, Anträge zu stellen.

---

1 ABl. L 189 vom 3.7.1998, S. 42.

4. Die EZB begrüßt diese Änderungen ausdrücklich, da sie die Handlungsfähigkeit der Deutschen Bundesbank als integraler Bestandteil des Eurosystems, und insbesondere ihres Präsidenten als Mitglied des EZB-Rates und des Erweiterten Rates stärken.

5. Darüber hinaus wird in dem Gesetzentwurf erstmalig klargestellt, dass es zu den Aufgaben der Deutschen Bundesbank gehört, die Währungsreserven der Bundesrepublik Deutschland zu halten und zu verwalten sowie zur Stabilität der Zahlungsverkehrssysteme beizutragen. Der Gesetzentwurf sieht außerdem vor, dass die Deutsche Bundesbank bei Geschäften mit Kreditinstituten nicht mehr auf in der Bundesrepublik Deutschland ansässige Geschäftspartner beschränkt ist. Die EZB nimmt diese Änderungen zur Kenntnis und begrüßt diese insoweit, als sie die Zuständigkeiten der Deutschen Bundesbank klarstellen und den Wortlaut des Bundesbankgesetzes weiter an die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (nachfolgend als „Satzung“ bezeichnet) anpassen. Ferner wurde im Hinblick auf die Geschäfte der Deutschen Bundesbank mit öffentlichen Verwaltungen die Bestimmung, die auf die Beteiligung der Deutschen Bundesbank an der Emission von Schuldverschreibungen des Bundes (§ 20 Absatz 2 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank) verweist, gestrichen. Die EZB geht davon aus, dass diese Streichung die Kompetenz der Deutschen Bundesbank, als Fiskalagent für die Regierung tätig zu werden, nicht beeinträchtigt.

6. Die EZB nimmt zur Kenntnis, dass die Ergänzung der Aufgabenbeschreibung für die Deutsche Bundesbank in § 3 Satz 2 des Gesetzentwurfs die Aufgaben der Deutschen Bundesbank in Bezug auf die Stabilität des Finanzsystems nicht erfasst. Die EZB ist, unter Berücksichtigung des erklärten Ziels des Gesetzentwurfs, die Zentralbankfunktionen der Deutschen Bundesbank im Rahmen des Eurosystems zu optimieren, der Ansicht, dass der Gesetzentwurf die geeignete Stelle ist zur Klarstellung, dass die Deutsche Bundesbank *die Aufgabe hat, zur übergeordneten Stabilität des Finanzsystems beizutragen*, und zwar als von der praktischen Aufsicht und den finanzregulativen Aufgaben getrennte Funktion. Eine solche Klarstellung würde erstens die spezifische Rolle der Deutschen Bundesbank innerhalb des für die Stabilität des Finanzsystems in der Bundesrepublik Deutschland vorgesehenen institutionellen Rahmens bekräftigen. Zweitens würde die formelle Zuweisung dieser Aufgabe an die Deutsche Bundesbank die Rolle des Eurosystems im Rahmen der Überwachung von Stabilitätsrisiken für das Finanzsystem im Euro-Währungsgebiet unterstützen. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass dem Eurosystem gemäß Artikel 105 Absatz 5 des Vertrags die Aufgabe übertragen wurde, zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute und der Stabilität des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen beizutragen. Drittens würde diese Klarstellung angesichts der geplanten Zusammenführung der Aufsicht über Finanzintermediäre in der Bundesrepublik Deutschland zu einem reibungslosen Zusammenspiel von Zentralbank- und Aufsichtsfunktionen beitragen.

7. Die EZB geht davon aus, dass die Beschreibung der Aufgaben der Deutschen Bundesbank im Bereich des Aufsichtswesens im Einzelnen im geplanten Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Schaffung einer einheitlichen Aufsicht über Finanzintermediäre erfolgen wird. Die EZB schlägt vor, ohne dadurch der in diesem Zusammenhang abzugebenden Stellungnahme vorzugreifen, zu erwägen, in den vorliegenden Gesetzentwurf eine gesetzliche Aufgabenzuweisung an die Deutsche Bundesbank aufzunehmen, wonach diese *zur Aufsicht über Finanzintermediäre beiträgt*. Dies würde sich als Konsequenz aus der vorstehenden Klarstellung der Zuständigkeit der Deutschen Bundesbank in Bezug auf die Stabilität des Finanzsystems ergeben. Die EZB wird ihre Auffassung zu den Einzelheiten der Beteiligung der Deutschen Bundesbank im Bereich des Aufsichtswesens im Anhörungsverfahren zum Gesetzentwurf der Bundesregierung darstellen.

8. Der Gesetzentwurf stärkt die Stellung des Präsidenten der Deutschen Bundesbank, da dieser nunmehr für die Bestellung der übrigen vier Vorstandsmitglieder (nicht hingegen für die Bestellung des Vizepräsidenten) zuständig ist und darüber hinaus das Recht hat, die Beamten der Deutschen Bundesbank zu ernennen. Darüber hinaus erhält er ein Vetorecht in Bezug auf den Jahresabschluss, und, was von größerer Bedeutung ist, hinsichtlich der Plankostenrechnung und des Investitionsplans.

9. Im Hinblick darauf, dass der Vertrag und die Satzung in Bezug auf die Organisationsstruktur der Beschlussorgane der nationalen Zentralbanken schweigen, möchte die EZB auf Folgendes hinweisen: Sofern eine Entscheidung im Sinne eines Kollegialorgans getroffen wird, könnte insbesondere ein Vetorecht des Präsidenten - der zugleich Mitglied des Vorstandes ist - bezüglich der Plankostenrechnung, des Investitionsplans und des Jahresabschlusses, als mit dem Verständnis des Vorstandes als Kollegialorgan im Widerspruch stehend angesehen werden. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Vorstand seine Beschlüsse mit einfacher Mehrheit fasst, und begründet damit das Kollegialprinzip. Dieses Prinzip beruht auf einer gleichberechtigten Beteiligung der Mitglieder des Vorstandes an der Beschlussfassung, was insbesondere bedeutet, dass Beschlüsse auf der Grundlage von gemeinsamen Beratungen gefasst werden und dass sämtliche Mitglieder des Vorstandes gemeinsam die politische Verantwortung für die gefassten Beschlüsse tragen.

10. Schließlich ist es von zentraler Bedeutung, dass mit dem Gesetzentwurf erstmalig eine obligatorische Aufstellung einer Plankostenrechnung und eines obligatorischen Investitionsplans für die Deutsche Bundesbank (was in der Vergangenheit schon Praxis gewesen ist), besondere Vetorechte des Präsidenten (s. § 7 des Gesetzentwurfs) sowie das Recht des Bundestages, Empfehlungen für Verbesserungen der Effizienz bei der Deutschen Bundesbank zu geben, eingeführt werden. Die Neuregelung sieht im Einzelnen Folgendes vor: i) der Vorstand der Deutschen Bundesbank stellt den Jahresabschluss auf; ii) zur Unterstützung der Leitung und Verwaltung stellt die Deutsche Bundesbank eine Plankostenrechnung auf; iii) die Deutsche Bundesbank stellt vor Beginn eines Geschäftsjahres eine Plankostenrechnung und

einen Investitionsplan auf und nach Abschluss des Geschäftsjahres stellt sie den Planzahlen die tatsächlich angefallenen Kosten und Investitionen in einer Plan/Ist-Analyse gegenüber. Die Plan/Ist-Analyse wird von den Wirtschaftsprüfern gesondert geprüft; iv) der Jahresabschluss, der Investitionsplan, die Plan/Ist-Analyse und die Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer werden dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesrechnungshof zugeleitet; v) der Deutsche Bundestag erhält den Jahresabschluss, die Plan/Ist-Analyse und die Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer; vi) der Bundesrechnungshof berichtet dem Deutschen Bundestag über seine Feststellungen und schließlich vii) kann der Deutsche Bundestag unter Berücksichtigung des Berichts der Wirtschaftsprüfer sowie des Berichts des Bundesrechnungshofs Empfehlungen für Verbesserungen der Effizienz bei der Deutschen Bundesbank geben.

11. Die EZB ist besorgt, dass das neue Gesetz über die Deutsche Bundesbank die jetzige weitreichende Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank beeinträchtigen wird. Jedoch nimmt die EZB zur Kenntnis, dass der ihr zur Stellungnahme vorgelegte Gesetzentwurf sich von jenem Gesetzentwurf unterscheidet, der im April 2001 auf der Web-Seite des Bundesministeriums der Finanzen veröffentlicht wurde. In diesem vorherigen Entwurf war vorgesehen, dass der Deutsche Bundestag nicht nur Empfehlungen über das Ausgabenverhalten der Deutschen Bundesbank abgeben kann, sondern auch die Entlastung des Vorstandes auf der Grundlage des Berichts der Wirtschaftsprüfer und des Berichts des Bundesrechnungshofs beschließt. Die EZB stellt mit Zufriedenheit fest, dass der ihr vorgelegte Gesetzentwurf kein derartiges Entlastungsverfahren mehr enthält. Artikel 108 des Vertrags verlangt, dass die Mitgliedstaaten und insbesondere die Regierungen der Mitgliedstaaten sich verpflichten, die Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken zu wahren und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Beschlussorgane der nationalen Zentralbanken in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben mit Bezug zum ESZB zu beeinflussen. Die EZB ist der Auffassung, dass ein solches Entlastungsverfahren oder ähnliche Verfahren zu einer verstärkten externen politischen Einflussnahme führen würden, wodurch auf die Vorstandsmitglieder und insbesondere auf den Präsidenten Druck ausgeübt werden könnte. Dies würde die durch Artikel 108 des Vertrages geforderte Unabhängigkeit der Beschlussorgane beeinträchtigen. Der nunmehr vorgelegte Gesetzentwurf sieht das Recht des Deutschen Bundestages zur Abgabe von Stellungnahmen vor. Diese Fassung wird in den Erwägungsgründen damit gerechtfertigt, dass sie den einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftrechts nachgebildet sei. Zwar berichtet der Europäische Rechnungshof gemäß Artikel 248 des Vertrags dem Europäischen Parlament. Ein ausdrückliches Recht des Europäischen Parlaments zur Abgabe von Stellungnahmen im Hinblick auf mögliche Verbesserungen der Effizienz der EZB ist jedoch unzweifelhaft nicht vorgesehen. Darüber hinaus können die vorgesehenen Stellungnahmen des Bundestages sehr weit gefasst sein, da sie generell auf „die Verbesserung der Effizienz der Deutschen Bundesbank“ abzielen sollen und aus diesem Grunde auch Aktivitäten mit Bezug zum Eurosystem erfassen könnten, wie zum Beispiel die Ausführung der währungspolitischen Entscheidungen. Obwohl die Stellungnahmen des Deutschen Bundestages für die Deutsche

Bundesbank grundsätzlich nicht rechtsverbindlich sind, wird es für die Deutsche Bundesbank angesichts des auf den Vorstand ausgeübten politischen Drucks praktisch unmöglich sein, diese Stellungnahmen außer Acht zu lassen. Ein solcher politischer Druck von außen würde auch die Stellung des Präsidenten als Mitglied des EZB-Rates und damit die Unabhängigkeit eines Beschlussorgans der EZB beeinträchtigen. Aus diesem Grunde steht auch das in vorliegendem Gesetzentwurf vorgesehene Recht des Deutschen Bundestages, Stellungnahmen zur Verbesserung der Effizienz der Deutschen Bundesbank abzugeben, im Widerspruch zur Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank und der EZB. Darüber hinaus werden mit einer solchen Bestimmung negative und falsche Signale gegeben. Traditionell war die Deutsche Bundesbank immer ein Vorbild für Zentralbankunabhängigkeit. Bei der Vorbereitung des Vertrages von Maastricht hat sich Deutschland stets besonders für eine weitreichende Unabhängigkeit der Zentralbanken eingesetzt und für das neue Europäische System der Zentralbanken und die EZB eine ebenso weitreichende Unabhängigkeit wie diejenige der Deutschen Bundesbank gefordert. Wenn jetzt Änderungen in der vorgeschlagenen Form verabschiedet werden, könnte dies von den Finanzmärkten und von der Öffentlichkeit als ein grundsätzlicher Kurswechsel aufgefasst werden. Die einfache und nicht näher spezifizierte Verweisung auf Artikel 108 des Vertrages in der einschlägigen Bestimmung des Gesetzentwurfes lässt keine andere Einschätzung zu.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 2. August 2001.

Der Präsident der EZB

[Unterschrift]

Willem F. DUISENBERG