DE

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

EUROSYSTEM

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 21. Februar 2008

auf Ersuchen des Bundesministeriums der Finanzen
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank

(CON/2008/9)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 9. November 2007 hat das Bundesministerium der Finanzen (nachfolgend das „Bundesfinanzministerium“) die Europäische Zentralbank (EZB) um eine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (nachfolgend der „Gesetzentwurf“) ersucht.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 105 Absatz 4 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft 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], da der Gesetzentwurf die Deutsche Bundesbank betrifft. Die vorliegende Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

1. Ziel des Gesetzentwurfs

Durch Artikel 12 des Gesetzentwurfs wird § 31 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank geändert. Diese Vorschrift betrifft die Rechtsverhältnisse zwischen der Deutschen Bundesbank und ihren Beamten, Angestellten und Arbeitern. Der derzeit geltende § 31 Absätze 4 und 6 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank sieht in Abweichung zu den allgemein auf Bundesbankbeamte anwendbaren Regelungen für Bundesbeamte vor, dass der Vorstand der Deutschen Bundesbank (nachfolgend der „Vorstand“), eigenständig bestimmte Aspekte dieser u.a. die Laufbahn der Beschäftigten der Bundesbank betreffenden Rechtsverhältnisse in einem Personalstatut und in Laufbahn-, Ausbildungs- und Prüfungsordnungen regeln kann. Je nach Regelungsinhalt erfordern diese Vorschriften die Zustimmung der Bundesregierung (nachfolgend die „Bundesregierung“) oder das Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern. Durch den geänderten § 31 Absätze 4 und 6 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank wird die Bundesregierung ermächtigt, die oben genannten Rechtsverhältnisse zu regeln, indem sie entweder selbst Rechtsverordnungen erlässt oder dem Vorstand die Befugnis zum

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

Erlass von Rechtsverordnungen überträgt. Falls die Bundesregierung ihre Befugnis überträgt, bedürfen die Rechtsverordnungen, die der Vorstand erlässt, je nach Regelungsinhalt des Einvernehmens des Bundesministeriums des Innern alleine oder zusätzlich des Bundesfinanzministeriums.

Die derzeitige Gesetzgebung weicht insoweit von den geplanten Änderungen ab, als der Vorstand nach der derzeitigen Fassung von § 31 Absätze 4 und 6 bestimmte Angelegenheiten, die die Beschäftigten der Deutschen Bundesbank betreffen, mit Zustimmung der Bundesregierung selbst regeln darf und die Bundesregierung an eine bereits früher erteilte Zustimmung zu solchen Personalvorschriften gebunden ist. Nach den geplanten Änderungen steht der Bundesregierung die Entscheidung frei, ob sie ihre Regelungsbefugnis auf den Vorstand überträgt, und falls sie sich zu einer solchen Delegation entschließt, kann sie diese jederzeit widerrufen. Folglich könnte die Bundesregierung indirekt eine in der Vergangenheit erteilte Zustimmung widerrufen.

Neben den oben genannten Änderungen sieht der Gesetzentwurf außerdem vor, dass das derzeit geltende Personalstatut der Bundesbank nach einem Übergangszeitraum spätestens am 31. Dezember 2008 außer Kraft tritt.

2. Allgemeine Anmerkungen

2.1 Die EZB begrüßt das Ersuchen um Anhörung des Bundesfinanzministeriums zu den im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank. Die EZB sollte grundsätzlich zu allen Entwürfen für Rechtsvorschriften, die das Gesetz über eine nationale Zentralbank (NZB) ändern, nach Artikel 2 Absatz 1 dritter Gedankenstrich der Entscheidung 98/415/EG des Rates formell angehört werden. Dies gilt auch für Änderungen von Sondervorschriften für den öffentlichen Dienst, die ausschließlich auf Personal einer NZB Anwendung finden.

2.2 Solche Vorschriften dürfen die Fähigkeit einer NZB, qualifizierte Mitarbeiter eigenständig einzustellen und weiterzubeschäftigen, die zur Erfüllung der ihr durch den Vertrag, die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (nachfolgend die „ESZB-Satzung“) und nationale Rechtsvorschriften übertragenen Aufgaben erforderlich sind, nicht beeinträchtigen. Die EZB hat darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen haben, dass die jeweiligen NZBen jederzeit über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um ihre Aufgaben im Rahmen des ESZB bzw. des Eurosystems erfüllen zu können[2]. Ebenso muss eine NZB über hinreichende Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf ihre Beschäftigten verfügen, und die Regierung eines Mitgliedstaats darf nicht versuchen, die NZB bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen, wie in mehreren Stellungnahmen der EZB in den letzten Jahren hervorgehoben

2 Siehe den Konvergenzbericht 2007 der EZB, S. 19.

wurde[3].

2.3 In diesem Zusammenhang nimmt die EZB zur Kenntnis, dass die Änderungen des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank nach der Begründung zum Gesetzentwurf nur technischer Art sind und nicht auf eine inhaltliche Änderung der für die Beschäftigten der Deutschen Bundesbank geltenden Vorschriften abzielen. Darüber hinaus wird in der Begründung hervorgehoben, dass die Bundesregierung beabsichtigt, in vollem Umfang von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, ihre Befugnisse zur Regelung der Rechtsverhältnisse zwischen der Deutschen Bundesbank und deren Beschäftigten auf den Vorstand zu übertragen. Der EZB ist auch bekannt, dass die vorgeschlagenen Änderungen für erforderlich gehalten werden könnten, um die Rechtslage mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in Einklang zu bringen[4].

2.4 Die EZB ist der Ansicht, dass eine Änderung des § 31 Absätze 4 und 6 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank nicht erforderlich ist. Die EZB hat Bedenken im Hinblick darauf, dass es nach den geplanten Änderungen im Ermessen der Bundesregierung liegt, ihre Befugnisse zu übertragen oder die übertragenen Befugnisse zu widerrufen und die Rechtsverhältnisse der Beamten, Angestellten und Arbeiter der Deutschen Bundesbank sowie das Laufbahnrecht dieser Beschäftigten unmittelbar zu regeln. Obwohl bereits nach dem geltenden § 31 Absätze 4 und 6 die Zustimmung der Bundesregierung für den Erlass der Personalvorschriften durch den Vorstand erforderlich ist, ist die EZB der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Änderungen den Ermessensspielraum der Bundesregierung in diesem Zusammenhang erweitern würden, was die Eigenständigkeit der Deutschen Bundesbank in Bezug auf den Erlass ihrer Personalvorschriften einschränken würde. Im Hinblick auf den Grundsatz der Unabhängigkeit der Zentralbank möchte die EZB darauf hinweisen, dass die Gefahr eines Widerrufs der übertragenen Befugnisse ein potenzielles Mittel darstellt, die Politik einer NZB unangemessen in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen und damit die Unabhängigkeit dieser NZB einschränken könnte. In diesem Zusammenhang weist die EZB darauf hin, dass sie ihre Personalangelegenheiten eigenständig regelt und dass diese Eigenständigkeit Teil der in Artikel 108 des EG-Vertrags und in Artikel 36 der ESZB-Satzung gewährleisteten Unabhängigkeit der EZB ist.

2.5 Da die geplanten Änderungen dazu führen, dass der Deutschen Bundesbank die Befugnis entzogen wird, die Rechtsverhältnisse und die Laufbahnpolitik für alle Beschäftigtengruppen zu regeln, und diese Befugnis auf die Bundesregierung übertragen wird, sieht die EZB hierin eine Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank. Daher empfiehlt die EZB, dass die für die Deutsche Bundesbank geltenden neuen Vorschriften hinreichende Schutzmechanismen enthalten sollten, damit gewährleistet ist, dass die Deutsche Bundesbank bei der Wahrnehmung

---

3 Siehe den Konvergenzbericht 2007 der EZB, S. 20, Fußnote 7, die u.a. auf die Stellungnahme der EZB CON/2004/1 vom 20. Januar 2004 auf Ersuchen des Wirtschaftsausschusses des finnischen Parlaments zum Vorschlag der finnischen Regierung zur Änderung des Gesetzes über die Suomen Pankki und andere damit verbundene Gesetze verweist, die die Reduktion des primären Eigenkapitals der Suomen Pankki und eine Begrenzung der Befugnis zum Erlass von Finanzvorschriften betraf.

4 BVerwG, Urteil vom 1. Juni 1995 – Az. 2 C 16/94.

ihrer Aufgaben, insbesondere ESZB-bezogener Aufgaben, nicht beeinträchtigt wird. Die Absicht der Bundesregierung, einige dieser Befugnisse auf den Vorstand der Deutschen Bundesbank zu übertragen, reicht als Schutzmechanismus im Hinblick auf ihre Unabhängigkeit nicht aus, da die Gefahr eines jederzeitigen Widerrufs der übertragenen Befugnisse ein Mittel darstellt, mit dem die relevanten Regelungsbereiche in jeder Hinsicht laufend beeinflusst werden können.

2.6 Vor diesem Hintergrund würde die EZB eine Überarbeitung der geplanten Änderungen begrüßen, die dazu führen sollte, dass die Befugnisse des Vorstands zum Erlass von Personalstatuten erweitert werden. Schließlich betont die EZB, dass die Bundesregierung sie gemäß der Entscheidung 98/415/EG des Rates bei allen künftigen Änderungen der besonderen Vorschriften, die für die Beschäftigten der Deutschen Bundesbank gelten, anhören muss.

Diese Stellungnahme wird auf der Website der EZB veröffentlicht.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 21. Februar 2008.

[Unterschrift]

Der Präsident der EZB

Jean-Claude TRICHET