

## **Berichte**

### **Währungsrecht im Wandel**

#### **Die jüngsten Änderungen des Bundesbankgesetzes**

Von Thomas Weikart, Würzburg

#### **Einleitung**

Bereits die ersten Jahre des noch jungen Jahrzehnts brachten eine Fülle von Änderungen des Währungsrechts, die eine Bestandsaufnahme an dieser Stelle veranlassen, ohne daß sich mit Blick auf die künftige Europäische Wirtschafts- und Währungsunion zum jetzigen Zeitpunkt ein Ende der Reformen schon ausmachen ließe. Die Vorschriften des Bundesbankgesetzes erfuhren vor allem infolge Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion durch Staatsvertrag mit der DDR vom 18.5.1990<sup>1</sup>, die der Wiedervereinigung Deutschlands<sup>2</sup> im Herbst desselben Jahres vorausging, zum Teil nicht unerhebliche Modifikationen. Der Abbau der Sonderbedingungen Ost dank Angleichung der geschäftspolitischen Verhältnisse im gesamten Währungsgebiet bewirkte vor kurzem das Vierte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 15.7.1992<sup>3</sup>, verbunden mit dem Anpassen des organisatorischen Aufbaus der Bundesbank an die neuen staatlichen Gegebenheiten nach der Herstellung der Einheit Deutschlands am 3.10.1990. Dieser Rechtsmaterie widmet sich die folgende Abhandlung.

### **I. Eckpunkte bundesdeutscher Notenbankgeschichte**

#### *1. Entstehen der Bundesbank*

Nach Staatsbankrott mit totalem Zusammenbruch des deutschen Geldwesens im Jahre 1945<sup>4</sup> errichteten die westlichen Besatzungsmächte in

---

<sup>1</sup> Text des Staatsvertrages in BGBl. II, S. 537.

<sup>2</sup> Einigungsvertrag vom 31.8.1990 in BGBl. II, S. 889.

<sup>3</sup> BGBl. I, S. 1287. Das 4. BBankGÄndG trat am 1.11.1992 in Kraft.

<sup>4</sup> Hierzu im Überblick: *Weikart*, Geldwert und Eigentumsgarantie, Baden-Baden (1993), 26ff.

ihren Zonen und in West-Berlin ein neues, zweistufiges Zentralbanksystem, dem in seinem streng föderativen Aufbau das Federal Reserve System der Vereinigten Staaten von Amerika Pate stand<sup>5</sup>. Es setzte sich zusammen aus den rechtlich selbständigen Landeszentralbanken in den einzelnen Ländern<sup>6</sup> und der Bank deutscher Länder in Frankfurt am Main, gegründet am 1.3.1948 durch Gesetz Nr. 60 der US-Militärregierung und VO Nr. 129 der britischen Militärregierung sowie Verordnung Nr. 155a in der Französischen Zone<sup>7</sup>. Die Landeszentralbanken fungierten in ihrem Bereich als Zentralbank mit der wichtigen Einschränkung, daß sie kein Notenausgaberecht besaßen und in der Handhabung der wichtigsten Notenbankinstrumente weitgehend von der Bank deutscher Länder abhängig waren<sup>8</sup>. Die Bank deutscher Länder als „Koordinierungsinstitut mit Bankfunktionen“<sup>9</sup> bildete die gemeinsame Tochter der Landeszentralbanken. Anfangs noch abhängig von der Alliierten Bankenkommission (ABC), die sich aus drei von den Militärgouverneuren ernannten Mitgliedern zusammensetzte, erlangte das System volle Auto-

<sup>5</sup> Der dezentralisierte Aufbau des deutschen Zentralbanksystems ging von den USA aus (sog. „Dodge Plan“). Da sich die Viermächte-Verhandlungen in die Länge zogen und keiner Einigung zuzustreben schienen, ordnete die amerikanische Militärregierung für ihre Zone durch Gesetz Nr. 66 (Landeszentralbankgesetz) die Errichtung von Landeszentralbanken mit den notwendigen Zweigstellen an. Dementsprechend eröffneten die ersten drei Landeszentralbanken am 1.1.1947 in Bayern, Hessen und Württemberg-Baden (Bremen folgte am 1.4.1947) ihre Tätigkeit. Es folgte die französische Militärregierung am 1.3.1947 in den drei kleinen Ländern Württemberg-Hohenzollern, Baden und Rheinland-Pfalz mit je einer Landeszentralbank. Ein Jahr später erst erklärte die britische Militärregierung ihre Bereitschaft, sich den anderen Zonen anzupassen und installierte mit Wirkung vom 1.3.1948 in Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg Landeszentralbanken. So bestanden ab 1948 in den elf Ländern Westdeutschlands zunächst elf Landeszentralbanken. Durch den staatsrechtlichen Zusammenschluß der drei Südweststaaten wurden mit Wirkung vom 1.1.1953 die Landeszentralbanken von Württemberg-Hohenzollern, Baden und Württemberg-Baden zu einer Landeszentralbank vereinigt; zu den verfassungsrechtlichen Problemen vgl. *von Spindler/Becker/Starke*, Die Deutsche Bundesbank, 4. Aufl., Stuttgart u.a. (1973), § 1 Anm. 1 und BT-Drs. II/2781, 44ff. Als Abschluß des Aufbaus eines Notenbanksystems von unten wurde am 1.3.1948 die Bank deutscher Länder durch übereinstimmende Gesetze der drei westlichen Alliierten als Koordinierungsinstitut mit Bankfunktionen in Frankfurt am Main gegründet.

<sup>6</sup> Zu Aufgaben, Rechtsform, Organisation und Geschäftskreis der Landeszentralbanken am Beispiel der LZB Bayern vgl. *Hahn*, Währungsrecht, München (1990), § 12, Rz. 16ff.

<sup>7</sup> Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1948, Beilage Nr. 3.

<sup>8</sup> Im Gegensatz zur Reichsbank beschränkte sich der Geschäftskreis der Landeszentralbanken mit Ausnahme der französischen Zone auf Banken.

<sup>9</sup> *Geisler*, Notenbankverfassung und Notenbankentwicklung in USA und Westdeutschland, Berlin (1953), 87.

nomie von den Alliierten 1951, während Weisungsfreiheit gegenüber deutschen politischen Stellen von Anfang an bestand.

Erst 1957 kam der deutsche Gesetzgeber dem Gesetzgebungsauftrag des Art. 88 GG aus dem Jahre 1949 nach, eine Währungs- und Notenbank zu errichten. Das Gesetz über die Deutsche Bundesbank<sup>10</sup> beseitigte den zweistufigen Aufbau des Zentralbanksystems<sup>11</sup>, indem es die Landeszentralbanken einschließlich der Berliner Zentralbank mit der Bank deutscher Länder verschmolz und anschließend in Deutsche Bundesbank umbenannte (§ 1 BBankG). Die Landeszentralbanken erlangten die Rechtsstellung von „Hauptverwaltungen“ der Bundesbank (§ 8 Abs. 1 BBankG). Ihnen sind insbesondere Geschäfte mit dem jeweiligen Bundesland und mit Kreditinstituten, die keine Aufgaben im gesamten Bundesgebiet besitzen, vorbehalten (§ 8 Abs. 2 BBankG). Die Bundesbank steht zur Reichsbank weder im Verhältnis der Identität noch in dem der Rechts- und Funktionsnachfolge<sup>12</sup>.

## 2. Die deutsch-deutsche Währungsunion

Mit dem Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18.5.1990 entstand am 1.7.1990 ein einheitliches Währungsgebiet mit der Deutschen Mark als gemeinsamer Währung. Dadurch änderte sich jedoch keineswegs das Währungsstatut für die Bundesrepublik Deutschland. Die Vorschriften des Vertrages über die Einführung der DM in der DDR schufen lediglich für diese neue währungsrechtliche Grundlagen<sup>13</sup>. Mit dem Beginn der Währungsunion am 1.7.1990 übte die Bundesrepublik die ihr in Art. 73 Nr. 4 GG zuerkannte ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Währungs- und Münzhoheit auch in der DDR aus. Ebenso

---

<sup>10</sup> Gesetz über die Deutsche Bundesbank vom 26.7.1957 in BGBl. I, S. 745.

<sup>11</sup> Statt der zuletzt 10 Landeszentralbanken und einer BdL errichtete das BBankG ab 1.8.1957 die Bundesbank als einzige Währungs- und Notenbank. Diese Zentralisierung war das Ergebnis eines erst im 22. Bundestagsausschuß gefundenen Kompromisses zwischen der Regierungsvorlage („einstufig einheitliche Währungsbank“, vgl. Bericht zu BT-Drs. II/3603 vom 31.5.1957, 1ff.) und verschiedenen Varianten einer Mehrstufigkeit, denen durch verselbständigte Geschäftsführungsbefugnisse der neugeschaffenen „Hauptverwaltungen“ teilweise Rechnung getragen wurde.

<sup>12</sup> Gramlich, Bundesbankgesetz, Währungsgesetz, Münzgesetz, Kommentar, München (1988), § 1 BBankG, Rz. 6ff.; Hahn (Fn. 6), § 17, Rz. 1.

<sup>13</sup> Haferkamp, Stellung und Aufgaben der Deutschen Bundesbank in der Deutschen Demokratischen Republik, DtZ 1990, 151, 152.

unberührt ließ die Aufgabenerweiterung der Deutschen Bundesbank den Status des Emissionsinstituts<sup>14</sup>. Art. 88 GG und das in Ausführung der Verfassungsnorm erlassene Gesetz über die Deutsche Bundesbank vom 26.7.1957 bleiben nach wie vor die alleinigen Rechtsgrundlagen der Bundesbank im Rahmen ihres Währungssicherungsauftrags. Deshalb erfuhr auch die in §12 S. 2 BBankG verankerte funktionelle Unabhängigkeit keinerlei Änderung. Ganz im Gegenteil bestätigte Art. 10 Abs. 3 des Staatsvertrages noch einmal ausdrücklich die Weisungsfreiheit des Noteninstituts gegenüber den Regierungen der beiden Vertragsparteien. §12 S. 1 BBankG, der die Deutsche Bundesbank verpflichtet, unter Wahrung ihrer Aufgabe die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen, galt bis zur Wiedervereinigung im Oktober 1991 aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht gegenüber der DDR-Regierung. Der Vertrag vom 18.5.1990 sah lediglich eine Zusammenarbeit von Bundesbank und Regierung der DDR in Angelegenheiten von währungspolitischer Bedeutung vor (Anlage I, Art. 13, S. 1; Anlage V, Abschnitt I, Buchstabe c; §25c BBankG, eingefügt durch Art. 3 Vertragsgesetz vom 25.6.1990, BGBl. II, S. 518).

Auch änderte der Staatsvertrag nichts am Währungssicherungsauftrag der Bundesbank nach §3 BBankG. Desgleichen enthielt er sich eines Eingriffs in die Organverfassung, wie sie in den §§5 bis 8 BBankG geregelt ist. Lediglich zur Refinanzierung ostdeutscher Kreditinstitute erwiesen sich vorübergehende Erleichterungen durch Modifikationen der Vorschriften über den Geschäftskreis der Bundesbank als unentbehrlich (§25b BBankG). Bis zu einer Entscheidung über die Neuordnung des Zentralbanksystems installierte der durch Art. 3 des Staatsvertrages neueingefügte „Abschnitt 5a: *Befugnisse der Deutschen Bundesbank im Zusammenhang mit der Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik*“ eine Übergangsorganisation in Form der „Vorläufigen Verwaltungsstelle“ in Berlin mit 15 Filialen verteilt auf das gesamte DDR-Gebiet<sup>15</sup>. §25c BBankG regelte die bereits angesprochene Zusammenarbeit mit der Regierung der DDR, §25d BBankG behandelte arbeitsrechtliche Fragen. Der Einigungsvertrag vom 31.8.1990<sup>16</sup> schließlich ordnete in Anlage I, Kapitel IV, Abschnitt III, Nr. 1 ausdrücklich die Fortgeltung der im Staatsvertrag „getroffenen Regelungen über die Währungsunion“ an, mit der Maßgabe, das BBankG bis zum 2.10.1991 anzu-

---

<sup>14</sup> *Haferkamp* (Fn. 13), 151, 152.

<sup>15</sup> Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 43 (1991), Nr. 7, 18, 19.

<sup>16</sup> BGBl. II, S. 889.

passen. Angesichts der Fülle der Anpassungsprobleme verstrich dieser Termin zunächst, ohne daß die geforderte Gesetzgebungsnovelle in Kraft getreten wäre und obwohl die Wiedervereinigung am 3.10.1990 einige Bestimmungen des Staatsvertrages obsolet gemacht hatte<sup>17</sup>.

*3. Das Vierte Gesetz zur Änderung  
des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank  
(4. BBankÄndG) vom 15.7.1992*

Erst mit gut einem Jahr Verspätung trat das Vierte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank (4. BBankGÄndG) vom 15. Juli 1992<sup>18</sup> zum 1.11.1992 in Kraft. Die Novelle paßte zum einen den organisatorischen Aufbau der Bundesbank nach der Herstellung der Einheit Deutschlands am 3.10.1990 den neuen staatlichen Gegebenheiten an, zum anderen baute sie die geschäftspolitischen Sonderbedingungen des Abschnitts 5a, die im Zusammenhang mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion mit der ehemaligen DDR in das Bundesbankgesetz Eingang gefunden hatten, bis auf eine befristete Ausnahme (§ 19 Abs. 3 BBankG) wieder ab und ersetzte bei Gelegenheit veraltete kapitalmarkttechnische Begriffe zum Geschäftskreis des Noteninstituts durch rechtliche Wendungen, die die Wandlung und Fortentwicklung der Kapitalmärkte berücksichtigen<sup>19</sup>.

Zunächst einmal beseitigte der Wegfall des § 25a BBankG die „Vorläufige Verwaltungsstelle“ in Berlin. Stattdessen sieht die neue Organisationsstruktur<sup>20</sup> in Abkehr von der bisherigen Regelung in § 8 Abs. 1 BBankG, nach der die Bundesbank in jedem Bundesland eine Hauptverwaltung unterhielt, länderübergreifende Landeszentralbanken, darunter

---

<sup>17</sup> *Bülou*, Der Geschäftskreis der Deutschen Bundesbank in den neuen Bundesländern nach Staatsvertrag und Einigungsvertrag, WM 45 (1991), 793.

<sup>18</sup> BGBl. I, S. 1287.

<sup>19</sup> Zum Regelungsinhalt der Gesetzesnovelle zum BBankG vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 44 (1992), Nr. 8, 48ff.; *Bülou*, Geschäftspolitische Vorgaben in der Vierten Bundesbankgesetz-Novelle, WM 46 (1992), 1969ff.

<sup>20</sup> Die auf den ersten Blick recht kompliziert wirkende Verteilung der Funktionen der Bundesbank auf zwei zentrale Organe (Zentralbankrat, Direktorium) und jetzt 9 regionale Organe, also insgesamt elf Organe, dient gleich mehreren Zwecken. Sie garantiert die Unabhängigkeit der Bundesbank nach außen, ermöglicht die gegenseitige Kontrolle innerhalb der Bundesbank und verbürgt ausreichende Wirtschaftsnähe der geldpolitischen Entscheidungen. *Uhlenbruck*, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank und ihre Grenzen, München (1968), 40ff.; *von Bonin*, Zentralbanken zwischen funktioneller Unabhängigkeit und politischer Autonomie, Baden-Baden (1979), 182ff.

fünf deren Zuständigkeitsbereich sich auf zwei oder drei Bundesländer erstreckt, vor. Die bisher 11 LZB-Bereiche reduzieren sich auf insgesamt 9 Hauptverwaltungsbezirke, ohne daß damit ein Rückzug der Bundesbank aus einzelnen Ländern einherginge, garantiert die Notenbank ihre Präsenz doch weiterhin dank eines flächendeckenden Netzes von Zweiganstalten (§ 10 BBankG), das die Versorgung mit den erforderlichen Notenbankdienstleistungen sicherstellt. Außerdem verfügt jede Landeshauptstadt über eine Hauptstelle der Bundesbank, die – wie jede andere Hauptstelle – die Geschäfte mit den Kreditinstituten der Landeshauptstadt und des näheren Umlandes tätigt und dem jeweiligen Land darüber hinaus als „fiscal agent“ Dienste leistet. In der Tat erwies sich diese Straffung der Bundesbankstruktur zwischen Bundesregierung<sup>21</sup> und der Mehrheit der Bundesländer<sup>22</sup> bis zuletzt als heftigst umstritten, was sich vor allem in der Zustimmungsverweigerung des Bundesrats im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens niederschlug, der die Novelle – wohl zu unrecht<sup>23</sup> – für zustimmungsbedürftig erachtete und deshalb vorsichtshalber Einspruch einlegte, der allerdings vom Bundestag überstimmt wurde. Da jedoch der Gang nach Karlsruhe ausblieb, scheint das 4. BBankGÄndG in seiner Form vom Juli 1992 auf Dauer Geltung beanspruchen zu können.

Leicht abgewandelt gegenüber dem ursprünglichen Regierungsentwurf sieht der neugefaßte § 8 Abs. 1 BBankG nunmehr je eine Hauptverwaltung mit der Bezeichnung „Landeszentralbank“ vor für den Bereich

1. des Landes Baden-Württemberg,
2. des Freistaates Bayern,
3. der Länder Berlin und Brandenburg,
4. der Freien Hansestadt Bremen und der Länder Niedersachsen und Sachsen-Anhalt,
5. der Freien und Hansestadt Hamburg und der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein,
6. des Landes Hessen,
7. des Landes Nordrhein-Westfalen,
8. der Länder Rheinland-Pfalz und Saarland,
9. des Freistaates Sachsen und des Freistaates Thüringen.

---

<sup>21</sup> Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung in BT-Drucks. 12/1869 vom 20.12.91.

<sup>22</sup> Vgl. Gesetzentwurf des Bundesrates in BT-Drs. 12/988 vom 25.7.1991.

<sup>23</sup> Hierzu: *Häde/Hartmann*, Bundesbank und Europäische Zentralbank, Verwaltungsrundschau 37 (1991), 404ff.

Auf diese Weise sollen neben der Einbindung der neuen Bundesländer und der Berücksichtigung von Konzentrationstendenzen im Bankgewerbe Verwaltungseinheiten mit einer kostengünstigeren Struktur als die alten Hauptverwaltungsbereiche, die in Größe und wirtschaftlicher Bedeutung stark voneinander abwichen, arbeiten, umfaßt doch der von der Bevölkerungszahl kleinste LZB-Bereich 4,8 Mio Einwohner (vorher 0,7 Mio. E. in Bremen) gegenüber 17 Mio. Einwohnern in Nordrhein-Westfalen. Die Festlegung des Sitzes der Hauptverwaltungen bei länderübergreifenden Landeszentralbanken überließ der Gesetzgeber dagegen der Organisationsgewalt der Notenbank. Diese bestimmte hierzu in einer Sitzung ihres Zentralbankrats vom 6.8.1992, nach Konsultation der Bundesländer, Berlin, Hannover, Hamburg, Mainz und Leipzig als Niederlassungen. Um die Stimmenproportion im Zentralbankrat, der sich aus den Mitgliedern des Direktoriums und den Präsidenten der jetzt lediglich 9 Landeszentralbanken zusammensetzt (§6 Abs. 2 BBankG), wiederherzustellen, begrenzte §8 Abs. 2 BBankG n.F. außerdem die Höchstzahl der Direktoriumsmitglieder auf 8 – Präsident und Vizepräsident der Bundesbank eingeschlossen –, so daß das oberste Entscheidungsorgan der Bank in Zukunft maximal 17 Mitglieder umfaßt (zur Zeit 16).

Insgesamt gilt: So sehr auch das Vierte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank substantielle Eingriffe in die Organisationsverfassung des Währungsinstituts vorgenommen haben mag, so ließ es doch andererseits die bewährten Grundlagen der Notenbankverfassung erneut unberührt.

#### 4. Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

Im Gegensatz zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion mit der DDR, die nicht zur Übertragung von Souveränitätsrechten auf einen supranationalen Hoheitsträger führte, gewinnen die Maastrichter Beschlüsse der EG-Staats- und Regierungschefs zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) vom 9./10. Dezember 1991<sup>24</sup> – der Vertrag, am 7.2.1992 unterzeichnet, sollte nach Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften

---

<sup>24</sup> Der Vertrag über die Europäische Union ist veröffentlicht in Bulletin der Bundesregierung vom 12.2.1992, Nr. 16, 113ff.; BGBl. II vom 30.12.1992, S. 1253. Zur juristischen Würdigung der Übereinkunft vgl. statt vieler *Häde*, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, *EuZW* 3 (1992), 171ff.; *Hahn*, Der Vertrag von Maastricht als völkerrechtliche Übereinkunft und Verfassung, Baden-Baden (1992), passim; *Hahn/Siebelt*, in: *Dausen* (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, München (1993), F. I, Rz. 50ff.

Anfang 1993 in Kraft treten<sup>25</sup> – weitreichende Bedeutung für die künftige Geld- und Währungspolitik, insbesondere aber für die Notenbankverfassung der Bundesrepublik Deutschland. Jedenfalls die Verwirklichung der Endstufe – spätestens ab 1. Januar 1999 – verlangt die Übertragung von Befugnissen, die bislang bei Organen der Bundesrepublik Deutschland liegen. Betroffen ist in erster Linie die Deutsche Bundesbank als Währungs- und Noteninstitut (Art. 88 GG). Ferner erleiden Kompetenzeinbußen der Bundestag als Gesetzgebungsorgan sowie die Bundesregierung, insbesondere in bezug auf die Währungsaußenpolitik. In der dritten Stufe der WWU<sup>26</sup> soll das ESZB (= Europäische System der Zentralbanken) vor allem die Aufgabe übernehmen, die einheitliche Geldpolitik der Gemeinschaft festzulegen und auszuführen. Dabei belegen die Vereinbarungen von Maastricht in weiten Teilen den Modellcharakter des Bundesbankgesetzes.

Verlangte Art. R EG-Vertrag n.F. die Ratifikation des Vertrages von Maastricht durch die einzelnen EG-Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften, so gebot die parlamentarische Billigung dieser Vertragsrevision aus deutscher Sicht vorab eine Reihe von Grundgesetzänderungen. Dementsprechend trat Ende 1992 einen Tag nach ihrer Verkündung im Bundesgesetzblatt<sup>27</sup> eine Verfassungsnovelle in

---

<sup>25</sup> Der Eintritt dieses Ereignisses blieb freilich zunächst aus. Die Zustimmung von 51,05 Prozent der französischen Stimmbürger, die am 20.9.1992 an dem Referendum über die Ratifikation des Vertrages von Maastricht teilnahmen und diese billigten, vermochte das Inkrafttreten der Beschlüsse nicht herbeizuführen, stand ihm doch die Ablehnung durch 50,7 Prozent der dänischen Wähler am 2.6.1992 entgegen, die das Einhalten des Art. R bis zum 18.5.1993 unmöglich machte. Das Verbindlichwerden der Abmachung setzt nach jener Vorschrift nämlich die Hinterlegung der Ratifikationsurkunden sämtlicher zwölf Signatarstaaten voraus. Der zweite Volksentscheid in Dänemark nach Sondervereinbarungen des Landes mit den anderen EG-Staaten in Edinburgh (zur juristischen Wertung vgl. *Schuster*, Der Sonderstatus Dänemarks im Vertrag über die Europäische Union, *EuZW* 4 (1993), 177 ff.) verlief dann positiv. Es hatten sich aber in Deutschland, das die förmlichen Voraussetzungen für die Ratifikation bereits bewältigt hatte, gegen deren Vornahme durch den Bundespräsidenten offenbar Bedenken ergeben, nahm doch das BVerfG dazu Stellung, ob der Vertrag von Maastricht mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Die Bejahung dieser Frage ermöglichte es der Bundesrepublik Deutschland inzwischen, als letzter Mitgliedstaat der EG den Maastrichter Vertrag zu ratifizieren und damit letztendlich in Kraft zu setzen. Zu den Vorwirkungen der Maastrichter Beschlüsse vgl. *Hahn*, Zum Geltungsbereich der Europäischen Währungsunion – Vorwirkungen des Maastrichter Vertrages zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten?, *JZ* 48 (1993), 481 ff.

<sup>26</sup> Zum Werdegang der Wirtschafts- und Währungsunion vgl. *Hahn* (Fn. 6), § 14; *ders.*, The European Central Bank: Key to European Monetary Union or target?, in: *Common Market Law Review* 28 (1991), 783 ff. Zur möglichen Streckung des Kalenders der WWU als Folge der Verzögerungen der Ratifizierungsverfahren in den EG-Mitgliedsländern vgl. jüngst *Hahn* (Fn. 25).

<sup>27</sup> BGBl. I, S. 2086f.



Kraft, die den Weg der Bundesrepublik in eine Europäische Union auf der Grundlage des Vertrages von Maastricht ebnet sollte. Gewiß, „Herzstück“ der Reform bildete der sog. „Europaartikel“ 23 GG<sup>28</sup>, dem im Kern die erweiterte Beteiligung der Länder über den Bundesrat an zukünftigen Schritten zur europäischen Integration eignet, doch verdient neben den ebenfalls geänderten Art. 28 Abs. 1, 24, 45, 50, 52 und Art. 115e Abs. 2 S. 2 GG vor allem die Ergänzung des Art. 88 GG um einen zweiten Satz besondere Aufmerksamkeit. Der neugefaßte Bundesbank-Artikel gestattet nunmehr ausdrücklich den Übergang nationaler Hoheitsrechte im Bereich des Währungswesens auf eine supranationale Einrichtung, indem er fortan verfügt: „Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank. *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.*“ Ob der angeführte Zusatz freilich einer verfassungsjuristischen Notwendigkeit entsprang, vornehmlich weil die Integrationsgewalt des alten Art. 24 GG dem Verfassungsgesetzgeber nicht ausreichend erschien oder eher rechtspolitische Erwägungen den Ausschlag für die Änderung gaben, bleibt zweifelhaft. Ebenso klärungsbedürftig scheint das Verhältnis der Norm zu Art. 23 GG n.F., aber auch seine Rechtswirkungen im einzelnen, insbesondere im Falle des Scheiterns von Maastricht<sup>29</sup>.

## II. Der Währungssicherungsauftrag der Deutschen Bundesbank

### 1. Kernzuweisungsnorm § 3 BBankG

Als „oberste Konstitutionsnorm“<sup>30</sup> für die Tätigkeit der Bundesbank konkretisiert § 3 BBankG den bereits durch den Begriff „Währungsbank“<sup>31</sup> in Art. 88 GG vorgezeichneten Aufgabenbereich<sup>32</sup> des Notenin-

<sup>28</sup> *Herdegen*, Die Belastbarkeit des Verfassungsgefüges auf dem Weg zur Europäischen Union, EuGRZ 20 (1992), 589; *Oppermann/Classen*, Die EG vor der Europäischen Union, NJW 46 (1993), 5, 11f.

<sup>29</sup> Hierzu: *Weikart*, Der Vertrag von Maastricht und das Grundgesetz, Recht im Amt 40 (1993), 1ff. m.w.N.; *ders.*, Die Änderung des Bundesbank-Artikels im Grundgesetz im Hinblick auf den Vertrag von Maastricht – Entstehen und Rechtswirkungen einer reformierten Norm, NVwZ 12 (1993), S. 834ff.

<sup>30</sup> *Fröhlich*, Die währungspolitischen Instrumente der Deutschen Bundesbank, Diss. Würzburg (1983), S. 23; *Möschel*, Das Wirtschaftsrecht der Banken, Frankfurt a.M. (1972), S. 51.

<sup>31</sup> Der Begriff umfaßt mit der Sorge für das Geld sowohl die Versorgung der Volkswirtschaft mit Geldmitteln als auch die Sicherung des Geldwertes, BVerwGE 41, 334, S. 349.

stituts in der Weise, daß es mit Hilfe der währungspolitischen Befugnisse, die ihm nach dem Bundesbankgesetz zustehen, den Geldumlauf und die Kreditversorgung der Wirtschaft mit dem Ziel zu regeln hat, die Währung zu sichern und für die bankmäßige Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Inland und mit dem Ausland Sorge zu tragen. Von den anheimgegebenen Hauptfunktionen gebührt der Währungssicherung die erste Rangstelle<sup>33</sup>, wengleich die eher technische Obliegenheit des letzten Halbsatzes (bankmäßige Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Inland und mit dem Ausland) für die Praxis ebenfalls nicht unerhebliches Gewicht besitzt<sup>34</sup>.

Währungssicherung als eine staatliche Aufgabe hohen Ranges<sup>35</sup> bedeutet in diesem Sinne „das Verhindern oder Beseitigen monetär-kreditärer Ursachen für unerfreuliche Preisentwicklungen, die sich in Inflation oder Deflation manifestieren“<sup>36</sup> mittels der der Bundesbank als kurz- und mittelfristige Handlungsanweisung zugeordneten Aufgabe<sup>37</sup> des Steu-erns oder zumindestens Beeinflussens der umlaufenden Zentralbankgeldmenge.

Dabei meint Sicherung der Währung in Übereinstimmung mit den Materialien zum Bundesbankgesetz<sup>38</sup>, den Regelungen des Staatsvertra-

---

<sup>32</sup> *Hahn*, Die Deutsche Bundesbank im Verfassungsrecht, BayVBl. 1982, 33, S. 36; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München (1980), § 35 III 1.

<sup>33</sup> *Stern*, ebenda.

<sup>34</sup> *Fögen*, Geld- und Währungsrecht, München (1969), S. 70; *Gramlich* (Fn. 12) § 3 BBankG, Rz. 27 ff.

<sup>35</sup> *Fögen*, ebenda; *Hahn*, Geldmarkt und Währungsrecht – Zentralbanken und Geschäftsbanken in der Marktwirtschaft, in: *Flume*, u.a. (Hrsg.), Internationales Recht und Wirtschaftsordnung, Festschrift für *F. A. Mann* zum 70. Geburtstag, München (1977), 731, S. 741.

<sup>36</sup> *Fögen*, ebenda, S. 66 f.; *Gramlich* (Fn. 12), § 3 BBankG, Rz. 15, der zu Recht darauf hinweist, daß Sicherung der Währung keine Verpflichtung bedeutet, die Inflationsrate bei Null Prozent zu halten oder doch möglichst hierauf zu reduzieren. *Hahn* (Fn. 6), § 17, Rz. 17; *Siebelt*, Der juristische Verhaltensspielraum der Zentralbank, Baden-Baden (1988), S. 158.

<sup>37</sup> Der Normgeber unterscheidet ausdrücklich zwischen Aufgabe als eher kurz- und mittelfristiger Aktivitätentfaltung und Ziel als dauerhaft anzustrebenden und zu erhaltenden Orientierungspunkt; *Hahn* (Fn. 6), § 17, Rz. 17 m.w.N. in Fn. 70.

<sup>38</sup> Regierungsbegründung, BT-Drucks. II/2781, S. 23: „Die Stabilität der Inlandskaufkraft ist – wie hier hervorgehoben werden soll – von überragender Bedeutung ... Trotz dieser elastischen Formel (d.h. Sicherung der Währung; d. Verf.) kommt, wie bereits betont, der Stabilität des inneren Wertes der Währung besondere Bedeutung zu.“ – Rede Bundeswirtschaftsminister, BT-Drucks. II/2781, S. 74: „Erstens verlangt die Stabilerhaltung unserer Währung bei Durchführung der vor uns liegenden Aufgaben ... eine mit allen denkbaren währungspolitischen Befugnissen ausgestattete Währungsbank.“

ges zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18.5.1991<sup>39</sup>, dem Selbstverständnis und der geldpolitischen Praxis der Bundesbank<sup>40</sup> sowie gemäß den Veränderungen monetärer Rahmenbedingungen – wie der Übergang zu weithin flexiblen Wechselkursen nach 1973 – und mit Rücksicht auf das Prinzip des Nominalismus vorrangig<sup>41</sup> Garantie der Geldwertstabilität im Innern (Preisniveaustabilität). Dies bildet die Hauptaufgabe der Deutschen Bundesbank nach § 3 BBankG<sup>42</sup>, die selbst die Vorschriften des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft nicht zu relativieren vermögen<sup>43</sup>. Sie blieb von Änderungen des Bundesbankgesetzes stets unberührt, nicht zuletzt im Jahre 1990, das die räumliche Ausdehnung des Währungssicherungsauftrags auf das Beitrittsgebiet brachte.

## 2. Das Konzept der Geldmengensteuerung

Im praktischen Vollzug ihrer Geldpolitik im Dienste der Währungssicherung richtet die Bundesbank die Wirkungskraft ihres geld- und kreditpolitischen Vorgehens seit 1988<sup>44</sup> an der für diese Zwecke besonders geeigneten Geldmenge „M3“ aus, die sich aus Bargeld, Sichteinlagen, Termingeldern unter 4 Jahren und Spareinlagen mit gesetzlicher Kündigungsfrist<sup>45</sup>

<sup>39</sup> BGBl. II, S. 537.

<sup>40</sup> Nachweise bei *Gramlich* (Fn. 12), § 3 BBankG, Rz. 16; Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 1989, S. 34ff.; Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, Sonderdrucke der Deutschen Bundesbank Nr. 7, 6. Aufl. (1993), S. 11.

<sup>41</sup> *Hahn*, Währungsrecht und Gestaltwandel des Geldes, in: *Bernstein/Drobnig/Kötz* (Hrsg.), Festschrift für *Konrad Zweigert*, Tübingen (1981), 625, S. 641ff.; *ders.*, Geldrechtlicher Nominalismus, in: *Hailbronner/Ress/Stein* (Hrsg.), Staat und Völkerrechtsordnung, Festschrift für *K. Doehring*, Heidelberg (1989), S. 251ff.; *ders.* (Fn. 6), § 6.

<sup>42</sup> Statt vieler: *Hahn*, Die Deutsche Bundesbank im Verfassungsrecht, BayVBl. 1982, 33, S. 37 m.w.N.; *Konrad*, Die Lenkung des Kreditbereiches durch die Deutsche Bundesbank, Diss. Würzburg (1982), S. 9ff. m.w.N.; *Möschel* (Fn. 30), 75, S. 83. Zu den weiteren (Neben-)Aufgaben der Bundesbank vgl. nur *Hahn* (Fn. 6), § 17, Rz. 22ff. m.w.N.

<sup>43</sup> *Siebelt* (Fn. 36), S. 159f.

<sup>44</sup> Zuvor bediente sich die Bundesbank seit 1974 der „Zentralbankgeldmenge“ als Indikator. Diese Geldmenge setzt sich zusammen aus Bargeld in Händen von Nichtbanken zuzüglich Mindestreservesoll für inländische Verbindlichkeiten der Banken, ohne mindestreservspflichtige Bankschuldverschreibungen, mit konstanten Reservesätzen – Basis Januar 1974 – berechnet. Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 1987, S. 40f.

<sup>45</sup> Der Wegfall der Sparverkehrsvorschriften durch die 4. KWG-Novelle ändert an der Definition der Geldmenge „M3“ nichts. Zu den monetären Indikatoren vgl. Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, 90ff.; *Hahn* (Fn. 6), § 19, Rz. 2 bis 4; *Münch*, Das Giralgeld in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden (1990), S. 122ff.

zusammensetzt. Dieser Indikator, der sich gewissermaßen „zwischen“ dem Geldmarkt als dem eigentlichen Operationsfeld der Zentralbank und den von der Geldpolitik beeinflussbaren gesamtwirtschaftlichen Eckdaten – Preissteigerungsrate, Wachstum des realen Bruttosozialproduktes – bewegt, baut auf dem empirisch, jedenfalls auf längere Sicht, unlegbar bestehenden Zusammenhang zwischen Geldmengen- und Preisniveaumentwicklung auf und soll darüber hinaus durch seine regelmäßige Bekanntgabe auf ein inflationshemmendes Verhalten der einzelnen Wirtschaftssubjekte hinwirken (moral suasion)<sup>46</sup>. Obwohl im Bundesbankgesetz nirgends ausdrücklich erwähnt, deckt jedenfalls die Aufgabenzuweisung des § 3 BBankG das Geldmengensteuerungskonzept der Bundesbank. Seit 1979 fixierte die Bundesbank das Geldmengenziel nicht mehr mittels einer einzigen Zahl, sondern durch eine Bandbreite von 6 % bis 9 %. Sie hielt an dieser Praxis bis 1988 fest. 1989 stellte sie erneut – wie vor 1979 – ein „Punktziel“ von „etwa 5 %“ auf, um ein Jahr später der Unsicherheiten über die zugrundeliegenden gesamtwirtschaftlichen Eckdaten und der Entwicklung der Geldhaltung am Euromarkt wegen einen Zielkorridor von 4 % bis 6 % anzupeilen<sup>47</sup>. Auch im Dezember 1990 hatte die Deutsche Bundesbank ein Geldmengenziel für das Jahr 1991 beschlossen, nach dem die Geldmenge „M3“ im gesamten Währungsgebiet der D-Mark vom vierten Quartal 1990 bis zum vierten Quartal 1991 um 4 % bis 6 % ausgeweitet werden sollte<sup>48</sup>. Im Sommer 1991 jedoch setzte die Bundesbank bei der turnusmäßigen Überprüfung des ersten gesamtdeutschen Geldmengenzieles den Zielkorridor auf 3 % bis 5 % herab, der mit 5,2 % Geldmengenausweitung im Jahresdurchschnitt wohl als eingehalten gelten kann<sup>49</sup>. Dagegen verfehlte die Bundesbank den ehrgeizigen Zielkorridor von 3,5 % bis 5,5 % für das Jahr 1993 mit 9,4 % doch recht deutlich. Gleichwohl hat sie für 1993 erneut ein um einen Prozentpunkt höheres Ziel (4,5 bis 6,5 Prozent) verkündet<sup>50</sup>. Die Zielverfehlung 1992 löste zum Teil grundsätzliche Kritik am Geldmengensteuerungskonzept der Bundesbank, insbesondere hinsichtlich der Ausrichtung an der Geldmenge „M3“ aus. Dessenungeachtet setzt das Noteninstitut seine geldmengenorientierte Politik als

---

<sup>46</sup> In bezug auf diese Eigenschaft erfährt die Zielgröße zu Recht Einordnung als Instrument der Geldpolitik, *Münch* (Fn. 45), S. 122.

<sup>47</sup> Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 1989, S. 37 ff. Zur tatsächlichen Entwicklung der Geldmenge im erweiterten Währungsgebiet vgl. Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 1990, S. 46 ff.

<sup>48</sup> Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 1990, S. 50 f.

<sup>49</sup> Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 1991, S. 46 ff. Zur Entwicklung der Geldmenge „M3“ seit der Wiedervereinigung: *Berger/Köhler*, Zwei Jahre deutsche Währungsunion, *Die Bank* 1992, 436, 442 f.

<sup>50</sup> Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 44 (1992), Nr. 12, 10 f.

bewährt fort, ja empfiehlt „M3“ im jüngsten Geschäftsbericht sogar der künftigen Europäischen Zentralbank als monetäre Zwischenzielgröße bei der Erfüllung ihres Währungssicherungsauftrages<sup>51</sup>. Die einschlägigen Abweichungen des Jahres 1992 führt die Notenbank auf unvorhersehbare und – zumindest für die Bundesbank – unkontrollierbare Sonderfaktoren zurück, wie riesigen Geldzuflüssen im Zuge der Währungsturbulenzen im Herbst 1992, dem Bargeldanstieg infolge Einführung der Zinsabschlagsteuer, umfangreichen Zinssubventionen sowie einer inversen Zinsstruktur und Unsicherheiten an den Finanzmärkten, die tendenziell das Wachstum hochverzinslicher Geldanlagen förderten<sup>52</sup>.

### III. Aufgabenerfüllung der Deutschen Bundesbank

Zur Erfüllung ihrer Hauptaufgabe gibt das Bundesbankgesetz der Deutschen Bundesbank einen weiten Kanon zins- und liquiditätspolitischer Instrumente an die Hand, der es ihr ermöglichen soll, die Zinsbedingungen und Spannungsverhältnisse am Geldmarkt auf mannigfache Art im Sinne des Kaufkraftershalts der DM günstig zu beeinflussen. Gestützt auf die durch § 14 BBankG i.V.m. den Regelungen des Münz- und Kreditwesengesetzes (§ 3 Nr. 3 KWG) geschaffene Monopolstellung bei der Zentralbankgeldversorgung steuert die Bundesbank die Geldmenge über den Geldmarkt<sup>53</sup>. Mit Hilfe der im Bundesbankgesetz verfügbar gemachten Instrumenten sieht sie sich imstande, mittelbar die Zinskonditionen und Knappheitsverhältnisse am Markt für Tagesgeld, Monatsgeld und Dreimonatsgeld zu gestalten. Dabei bedeutet mittelbares Lenken, daß sich die Instrumente der deutschen Geldpolitik auf Eingriffsmodalitäten beschränken, die das freie Spiel der Marktkräfte und des Wettbewerbs auf dem finanziellen Sektor der Wirtschaft weitgehend achten<sup>54</sup>. So vari-

<sup>51</sup> Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 1993, S. 88ff.; FAZ vom 29. 4. 1993, Für Geldmengenpolitik in der Währungsunion, S. 15. Zum Zusammenhang zwischen Geldmengen- und Preisentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 44 (1992), Nr. 1, 20ff.

<sup>52</sup> Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 44 (1992), Nr. 12, 10.

<sup>53</sup> Zu Begriff und Funktionsweise des Geldmarktes, der im engeren Sinne den Handel mit Zentralbankguthaben unter Banken mit einer Fristigkeit der Gelder bis zu drei Monaten umfaßt, vgl. Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, 29ff.

<sup>54</sup> So kann die Bundesbank nicht die Kreditaufnahme der Nichtbanken unmittelbar beschränken (Kreditplafondierung) oder die an den Kredit- und Wertpapiermärkten geltenden Zinssätze administrativ festlegen (Zinsbindung). Die Politik der Bundesbank zielt also im wesentlichen darauf ab, das Kreditangebotsverhalten der Banken und die Geld- und Kreditnachfrage der Wirtschaft mittelbar über Veränderungen der Bankenliquidität und den Zinsmechanismus an den Finanzmärkten zu steuern.

iert die Währungsbank beispielsweise ihre eigenen Zinssätze im Refinanzierungs- und Offenmarktgeschäft oder schleust über die ihr am besten geeignet erscheinenden Kanäle zum geeigneten Zeitpunkt Zentralbankgeld in den Geldmarkt ein, das sie ebenso wieder nach unterschiedlicher Zeitdauer zurückfluten läßt, um sich auf diese Weise durch flexiblen Einsatz ihrer „Grob- und Feinsteuerungsinstrumente“ an die angepeilten Ergebnisse heranzutasten. Systematisch unterscheidet das Fachgesetz dabei zwischen „währungspolitischen Befugnissen“ des Noteninstituts (Vierter Abschnitt, §§ 14 bis 18 BBankG) und dem „Geschäftskreis“ (Fünfter Abschnitt, §§ 19 bis 25 BBankG). Weitgehend dient die Ausübung dieser „Befugnisse“ und die Vornahme solcher „Geschäfte“ demselben Zweck und teilweise ist das eine die unerläßliche Voraussetzung zum Vollzug des anderen. Dies gestattet die zusammenfassende Darstellung als „Währungspolitische Befugnisse und Geschäftskreis der Deutschen Bundesbank“.

### *1. Notenausgabemonopol der Deutschen Bundesbank*

§ 14 BBankG räumt der Deutschen Bundesbank das ausschließliche Recht ein, auf Deutsche Mark lautende Banknoten auszugeben. Diese Banknoten gelten in Deutschland zugleich als das einzige gesetzliche Zahlungsmittel (§ 14 Abs. 1 Satz 3 BBankG); d.h.: Jeder Gläubiger einer Geldforderung muß sie unbegrenzt als Erfüllung seiner Forderung annehmen. Die Geldscheine als Kern unseres Geldwesens<sup>55</sup>, müssen alle am Wirtschaftsprozeß Beteiligten halten, um Zahlungsvorgänge ebenso rasch wie reibungslos abwickeln zu können. Selbst die Geschäftsbanken, die ihrer Kundschaft oft „Bargeld-Ersatz“ in Form von Giro Guthaben anbieten, über das sich durch Scheck oder Überweisung verfügen läßt, bleiben letztlich auf das Geld der Bundesbank angewiesen<sup>56</sup>, besitzen die Bankkunden doch das Recht, jederzeit Bargeld von ihren Konten abzuheben. Auf diese Weise vermag die Bundesbank den Geldumlauf in der Wirtschaft auch auf der nachgelagerten Giral- oder Buchgeldstufe mittelbar unter Kontrolle zu halten. Freilich behält das Notengeld seine Schlüsselrolle nur, wenn sein Angebot nicht beliebig vermehrbar ist<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, S. 17.

<sup>56</sup> Gramlich (Fn. 12), § 14 BBankG, Rz. 3. Die Bundesbank erweist sich in diesem Zusammenhang als letzte Quelle der Bankenliquidität, als „lender of last resort“.

<sup>57</sup> Auch das Münzregal der Bundesregierung und die Giralgeldschöpfungsmöglichkeit der Geschäftsbanken vermögen die Monopolstellung der Bundesbank für Zentralbankgeld nicht zu untergraben vgl. nur Weikart, Geldwert und Eigentums-garantie, Baden-Baden (1993), 94 ff. und Häde, Geldzeichen im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden (1991), 41 f.

Dies aber garantiert § 14 Abs. 1 Satz 1 BBankG. Entsprechend der herausragenden Bedeutung des Notenausgabemonopols für den Währungssicherungsauftrag nach § 3 BBankG sieht es sich daher rechtssystematisch korrekt an die Spitze der währungspolitischen Befugnisse gestellt<sup>58</sup>. Nur wer die Geldschöpfung zu kontrollieren vermag<sup>59</sup>, sieht sich in der Lage, das Wachstum der Geldbestände in stabilitätspolitisch vertretbaren Grenzen zu halten. Das gilt nicht zuletzt gegenüber dem Staat, der andernfalls leicht die geldpolitische Unabhängigkeit der Zentralbank aushöhlen kann.

In der ehemaligen DDR fiel ausschließlich der Staatsbank die Kompetenz zur Ausgabe von Geldzeichen gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 StaatsbankG<sup>60</sup> zu. Allerdings hatte sie die vom Ministerrat bestätigte Höhe des Bargeldumlaufs zu achten<sup>61</sup>. Als Währungseinheit der DDR galt die Mark der Deutschen Demokratischen Republik<sup>62</sup>. Das änderte sich erst zum 1.7.1990, dem Tag des Inkrafttretens der Wirtschafts- und Währungsunion der Bundesrepublik Deutschland mit dem untergegangenen Staatswesen. Von diesem Datum ab bezog sich das Notenausgabemonopol der Deutschen Bundesbank auch auf das Gebiet der ehemaligen DDR, dem späteren Beitrittsgebiet, Art. 1 II 2, Art. 3 Satz 3; Art. 10 I 2 des Staatsvertrages vom 18.5.1990<sup>63</sup>. Damit einher ging, daß die von der Deutschen Bundesbank ausgegebenen, auf Deutsche Mark lautenden Banknoten und die von der Bundesregierung emittierten, auf Deutsche Mark oder Pfennig lautenden Bundesmünzen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR alleiniges gesetzliches Zahlungsmittel wurden (Anlage I, Art. 1 I bis IV und Art. 2 des Staatsvertrages). Lediglich für eine kurze Übergangszeit blieben hiervon abweichend die Umlaufmünzen der DDR in der Stückelung 1, 5, 10, 20 und 50 Pfennig auf DDR-Gebiet in Kurs<sup>64</sup>. Die Einführung der D-Mark erfolgte über die Geldinstitute der DDR. Eine Umstellung von Mark der DDR auf DM vollzog sich ausschließlich

<sup>58</sup> Fröhlich (Fn. 30), S. 27; Gramlich (Fn. 12), § 14 BBankG, Rz. 2.

<sup>59</sup> Tatsächlich wirkt die Bundesbank in zwei Formen an der Geldschöpfung mit. Einmal durch die Gutschrift von Beträgen auf den bei ihr unterhaltenen Girokonten, also durch die Schaffung von Giralgeld mittels ihrer diversen Geschäfte nach den §§ 19 bis 21 BBankG. Schließlich durch die Begebung von Banknoten nach § 14 BBankG.

<sup>60</sup> Gesetz über die Staatsbank der Deutschen Demokratischen Republik vom 19.12.1974, GBl. I Nr. 62, 580.

<sup>61</sup> Häde (Fn. 57), 42f.

<sup>62</sup> Zur Geldverfassung der DDR vgl. Berger, Die Bank 1990, 71ff.

<sup>63</sup> BGBl. II, S. 537.

<sup>64</sup> Zu den technischen und organisatorischen Aspekten der Währungsunion mit der Deutschen Demokratischen Republik vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 42 (1990) Nr. 10, 25ff., insb. 27ff.

über Konten bei diesen Kreditinstituten, hauptsächlich den Sparkassen, so daß Bargeldumtausch nicht stattfand<sup>65</sup>. Dabei galt die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zuvörderst der Frage nach der Höhe der Umstellungssätze. Bankguthaben natürlicher Personen mit Wohnsitz in der DDR stellte die Währungsreform grundsätzlich im Verhältnis 1 zu 1 um, allerdings gestaffelt nach Beträgen und Altersgruppen. Ein Konversionsatz von 1 zu 1 galt auch für die sog. Stromgrößen, also Löhne und Gehälter auf dem Niveau vom 1.5.1990 sowie Renten, Mieten, Pachten und sonstige wiederkehrende Zahlungen. Im Verhältnis 3 zu 1 sahen sich die Bankguthaben von Devisenausländern in der DDR umgestellt, sofern sie nach dem 31.12.1989 entstanden waren. Alle anderen Forderungen erfuhren ihre Überleitung in DM-Beträge im Verhältnis 2 zu 1<sup>66</sup>. Im Durchschnitt entstand deshalb ein Umstellungssatz von 1,8 zu 1<sup>67</sup>.

## 2. Refinanzierungspolitik der Deutschen Bundesbank

Refinanzierungspolitik<sup>68</sup> bezeichnet den Ankauf von Wechseln (Redis-kont) und die Beleihung von Wertpapieren (Lombardkredit) seitens der Bundesbank zum Zwecke der Beeinflussung des Geldumlaufes und der Kreditgewährung, wie §15 BBankG vorschreibt. Durch die Festsetzung der jeweils maßgeblichen Zinssätze und mit Hilfe qualitativer wie quantitativer Begrenzungen der Refinanzierungsfazilitäten reagiert die Notenbank auf die allgemeine geldpolitische Situation, ausgerichtet am Fernziel der Währungssicherung, dem sich gesamter Instrumenteneinsatz stets und ausnahmslos unterzuordnen pflegt<sup>69</sup>. Bedeutung kommt insbesondere der Festsetzung des Diskont- und Lombardsatzes zu, dem traditionellen Kern und Schwerpunkt der Zinspolitik der Deutschen Bundesbank, der Einfluß auf die Zinsgestaltung am Geldmarkt nimmt<sup>70</sup>. Die Bundesbank unterliegt bei der Festsetzung der Höhe des Diskont- und

---

<sup>65</sup> Zu den Modalitäten der Währungsumstellung in der DDR zum 1.7.1990 vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 42 (1990) Nr. 7, 42ff.

<sup>66</sup> Zu den Umstellungssätzen im Detail vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 42 (1990) Nr. 6, 42ff. und Nr. 7, 14ff.

<sup>67</sup> *Haferkamp*, Die deutsche Währungsunion – bereits Rechtsgeschichte?, DtZ 1991, 201, 204.

<sup>68</sup> Aktueller Überblick hierzu in: Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, 52ff.

<sup>69</sup> *Hahn* (Fn. 6), §19, Rz. 8.

<sup>70</sup> Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, 59ff. Seit den siebziger Jahren baute die Bundesbank das Spektrum offenmarktpolitischer Instrumente – insbesondere in Form von Wertpapierpensionsgeschäften – aus. Ihnen kommt mittlerweile eine gewisse Vorrangstellung zu.



Lombardsatzes keinerlei Beschränkungen. Einen generellen Anspruch der einzelnen Banken auf Refinanzierung hat der Gesetzgeber nicht normiert<sup>71</sup>.

Mit der Währungsumstellung am 1.7.1990 waren die ostdeutschen Kreditinstitute sofort in die Zins- und Liquiditätssteuerung der Bundesbank einzubeziehen. Dafür fehlten den dortigen Banken aber praktisch alle Grundlagen und Voraussetzungen. Insbesondere verfügten sie weder über die nach § 19 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 3 BBankG erforderlichen Refinanzierungsinstrumente noch besaßen sie die für das Offenmarktgeschäft gem. § 21 BBankG notwendigen Wertpapiere. Da das DDR-Wechselrecht, das noch nach Maßgabe des Wechselgesetzes vom 21.6.1933 fortgalt, die Ausstellung von Wechseln eher erschwerte und damit in der Praxis letztendlich unterband, fehlte es durchweg an guten Handelswechseln. Gleiches galt für Schuldverschreibungen, Schatzwechsel, Schatzanweisungen, Schuldbuch- oder Ausgleichsforderungen. So bedurfte es Erleichterungen bei der Refinanzierung, die § 25b Abs. 2 BBankG anbot, solange in den neuen Bundesländern die Voraussetzungen für Refinanzierung und Offenmarktgeschäfte nach den §§ 19 und 21 BBankG nicht gegeben waren. Danach durfte die Deutsche Bundesbank bei Geschäften mit Kreditinstituten von den Erfordernissen absehen, die in den §§ 19 und 21 BBankG vorgeschrieben sind, und auch andere als die dort genannten Geschäfte mit Kreditinstituten betreiben. Die Geltung dieser Klausel war allerdings nicht auf das Gebiet der ehemaligen DDR beschränkt, weil mit Beginn der Währungsunion grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit einsetzte. Daher war es unmöglich, den Ankauf von Wechseln durch die Deutsche Bundesbank davon abhängig zu machen, daß die Wechsel von einem Kreditinstitut in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik zum Rediskont eingereicht wurden<sup>72</sup>. Tatsächlich blieb die zweite Alternative des § 25b Abs. 2 BBankG, nach der die Notenbank den Kreditinstituten sogar Buchkredite hätte einräumen können, von der Bundesbank bewußt ungenutzt. Sie beschränkte sich bei der Handhabung ihrer Befugnisse nach § 25b BBankG auf das Diskont- und Lombardgeschäft. Die geschäftspolitische Anpassungsregelung des § 25b Abs. 2 BBankG, die nach dem Einigungsvertrag zunächst fortgalt, bildete bis zum 1.11.1992 die unverzichtbare Rechtsgrundlage für die Refinanzierung der Kreditinstitute in den fünf neuen Bundesländern bei der Deutsche Bundesbank<sup>73</sup>, wenngleich die Notenbank im Februar 1991

---

<sup>71</sup> Gramlich (Fn. 12), Einf. zum BBankG, Rz. 29 sowie § 19 BBankG, Rz. 6.

<sup>72</sup> Denkschrift zum Vertrag, BT-Drucks. 11/7171, S. 139, I. Sp.

<sup>73</sup> Haferkamp (Fn. 67), 201, 203.

den Prozeß einer schrittweisen Anpassung der Refinanzierungsbedingungen der ostdeutschen Kreditinstitute an die für westdeutsche Banken herrschenden Konditionen einleitete<sup>74</sup>, der gemäß §19 Abs. 3 BBankG n.F. erst zur Jahreswende 1992/93 seinen Abschluß fand.

#### a) Diskontpolitik

§19 BBankG erlaubt der Deutschen Bundesbank im Verkehr mit Banken Handelswechsel, aber auch Schatzwechsel des Bundes, der Länder und der Sondervermögen des Bundes (Bundesbahn, Bundespost, Ausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen), zu dem von ihr fixierten Diskontsatz zu kaufen und zu verkaufen, sofern diese den im Gesetz näher bezeichneten Voraussetzungen genügen<sup>75</sup>. Während der Ankauf von Wertpapieren durch die Bundesbank die Bankenliquidität erhöht, führt ihr Verkauf zur Kontraktion der umlaufenden Geldmenge. Dabei markiert der Diskontsatz in einem Bankensystem, das eine stete Verschuldung über Rediskontkredite aufweist, eine Art untere Grenze der Zinssätze für Monats- und Dreimonatsgeld<sup>76</sup>. Die Bundesbank betrachtet die Diskontpolitik als ein ebenso klassisches wie wirksames Instrument für die „Grobsteuerung“ der Liquidität des Geschäftsbankensystems (längerfristige Zentralbankgeldbereitstellung), das sich der Strukturgegebenheiten des Bankensystems bedient und dem Grundsatz der „Selbstliquidation“ der angekauften oder beliehenen Aktiva, aufgrund dessen die Notenbank auch schnell wieder kontraktive Maßnahmen einleiten kann, entspricht<sup>77</sup>.

Abseits der Variation des Diskontsatzes besteht eine weitere Steuerungsmöglichkeit der Liquiditätsversorgung des Geldmarktes im Festsetzen zusätzlicher Anforderungen an die „Bundesbankfähigkeit“ von Wechseln (es müssen aus ihnen grundsätzlich drei als zahlungsfähig bekannte Verpflichtete haften), beschränkt sich das Bundesbankgesetz doch darauf, lediglich die Mindestanforderungen für rediskontierbare Wechsel zu bestimmen. Liquiditätspolitisch bedeutsamer allerdings

---

<sup>74</sup> Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 43 (1991) Nr. 7, 18, 20.

<sup>75</sup> Überblick zur Diskontpolitik: Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, 53ff.; *Hahn* (Fn. 6), §19, Rz. 9ff.; *Humm*, Bankenaufsicht und Währungssicherung, Berlin (1989), 26f.

<sup>76</sup> Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, 59. Allerdings gilt nicht als ungewöhnlich, wenn der Tagesgeldsatz den Diskontsatz gelegentlich weit unterschreitet, vermögen die Kreditinstitute doch einmal aufgenommene Diskontkredite nur nach Maßgabe der Wechselfälligkeit abzubauen.

<sup>77</sup> Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, 54; *Hahn* (Fn. 6), §19, Rz. 18.

erscheint die quantitative Refinanzierungspolitik. Sie begrenzt die Höhe des den Banken insgesamt zur Verfügung stehenden Diskontkredits durch den Gesamtbetrag der Rediskontkontingente, den der Zentralbankrat bestimmt. Auf diese Rediskontkontingente werden alle bei der Bundesbank rediskontierten, noch nicht fälligen Wechsel angerechnet, soweit nicht für bestimmte Wechsel besondere Rediskontlinien bestehen<sup>78</sup>. Der Aufteilung des Gesamtrahmens der Rediskontkontingente auf die einzelnen Kreditinstitute dient ein seit 1974 angewandtes einheitliches Bemessungsverfahren, bei dem sich für jedes Kreditinstitut nach objektiven Kriterien ein sog. Normkontingent errechnet<sup>79</sup>. In Anlehnung hieran setzt die Bundesbank dann für jedes Kreditinstitut das Rediskontkontingent im Einzelfall fest, indem sie zusätzlich berücksichtigt, ob die Bank die Grundsätze des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen über das Eigenkapital und die Liquidität beachtet und ob auch sonst das Geschäftsgebaren einwandfrei erscheint. Das individuelle Rediskontkontingent bildet die Obergrenze des der jeweiligen Bank zur Verfügung stehenden Diskontkredits<sup>80</sup>. Anhand globaler Anhebung oder Absenkung der Rediskontkontingente – je nach geldpolitischer Lage – läßt sich Einfluß auf die Liquidität der Banken nehmen<sup>81</sup>.

Zur Durchführung des Diskontgeschäftes mit den Kreditinstituten auf dem Gebiet der ehemaligen DDR hatte die Bundesbank ab 1. Juli 1990 diesen Refinanzierungskontingente im Gesamtbetrag von 25 Milliarden DM eingeräumt<sup>82</sup>. Bei der Zuteilung der Refinanzierungskontingente auf die einzelnen Institute mußte die Bundesbank zunächst den Besonderheiten des Bankensystems der DDR Rechnung tragen. Die in der Bundesrepublik verwendeten Kriterien (Eigenmittel der Banken, relative Bedeutung des kurzfristigen Kreditgeschäftes des jeweiligen Bankinstituts

---

<sup>78</sup> Derzeit nur noch Solawechsel, die im Rahmen der Rediskontlinie (Plafond B) der AKA Ausfuhrkredit-Gesellschaft mbH zur Finanzierung von Exportgeschäften ausgestellt sind.

<sup>79</sup> Zu den Kriterien für die Berechnung der Normkontingente vgl. *Obst/Hintner*, Geld-, Bank- und Börsenwesen, 38. Aufl., Stuttgart (1988), 382.

<sup>80</sup> Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, S. 53f. Das Verfahren der Kontingentierung wird von der Bundesbank zwar erläutert, ihre diesbezüglichen Entscheidungskriterien veröffentlicht sie jedoch nicht, was gelegentlich zu Kritik Anlaß bot. Vergleiche nur *Fröhlich* (Fn. 30), 119f.

<sup>81</sup> In der Vergangenheit kürzte die Bundesbank zur Abwehr von Geldimporten außerdem die Rediskontkontingente zeitlich befristet um den Zuwachs bestimmter Verpflichtungen gegenüber Ausländern. Ferner verbot sie zeitweilig die volle Ausnutzung der Kontingente. 1992 beliefen sich die festgesetzten Rediskontkontingente der Banken in den alten Bundesländern auf 62 Milliarden DM.

<sup>82</sup> Schreiben der Deutschen Bundesbank an die Kreditinstitute und Pressenotiz vom 11. 6. 1990 in *BANZ* vom 19. 6. 1990, Nr. 110, 3090.

und der Wechselbestand) ließen sich praktisch nicht anwenden oder hätten zu einem einseitigen Ergebnis geführt. Deshalb bemaß sie die individuellen Refinanzierungskontingente vorläufig pauschal nach der Bilanzsumme des betroffenen Instituts. Innerhalb dieses Rahmens durften die Banken sodann entgegen § 19 Abs. 1 Nr. 1 BBankG Wechsel mit weniger als drei Unterschriften und eigene Bank-Solawechsel, die keine weiteren Unterschriften trugen, einreichen. Für das Schatzwechsellkontgeschäft gem. § 19 Abs. 1 Nr. 2 BBankG hingegen stellte die Bundesbank keine Sonderbedingungen auf.

Mit den zum 1.2.1991 in Kraft getretenen kreditpolitischen Regelungen<sup>83</sup> – beschlossen auf der Zentralbankratsitzung vom 29. November 1990 – begann dann bereits die schrittweise Angleichung der Refinanzierungsbedingungen Ost an die für die westdeutschen Banken geltenden Regelungen. Danach durften die ostdeutschen Institute ihr Refinanzierungskontingent nur noch zu höchstens zwei Dritteln mit Bank-Solawechseln belegen. Das restliche Drittel ließ sich nurmehr mit Handelswechseln nutzen, darunter ein Zehntel des Kontingents oder mehr mit Wechseln, aus denen ein ostdeutsches Nichtbankenunternehmen als Aussteller und/oder Bezogener haftete. Am 1. Juli 1991 kürzte die Bundesbank die Refinanzierungskontingente um 6 Milliarden DM auf rund 18 Milliarden DM und verschärfte ihre „qualifizierte“ Nutzung. Das Einreichen von Bank-Solawechseln blieb lediglich bis zu 50% des individuellen Kontingents erlaubt, während im übrigen gute Handelswechsel erforderlich waren, darunter wenigstens 20% Wechsel, aus denen ein ostdeutsches Nichtbankenunternehmen haftete<sup>84</sup>. Einen weiteren Schritt in Richtung Normalisierung der Refinanzierung unternahm der Zentralbankrat auf seiner Zusammenkunft am 5. Dezember 1991. Er reduzierte von Januar 1992 ab die Refinanzierungsquote der ostdeutschen Banken nochmals auf 10 Milliarden DM<sup>85</sup>. Die Herabsetzung betraf überwiegend die sog. Abwicklungsinstitute (Staatsbank, Deutsche Kreditbank, Deutsche Außenhandelsbank). Bei den übrigen „werbenden“ Kreditinstituten (Sparkassen, Kreditgenossenschaften und einige andere) fiel die Kürzung zurückhaltender aus. Vor allem bemaß sich aber die Neuermittlung der individuellen Refinanzierungskontingente anhand einer Mischberechnung aus der bisher ausschließlich maßgeblichen Bilanzsumme und den für die Banken in den alten Bundesländern geltenden Kriterien wie Eigenkapital, Geschäftsstruktur und Wechselkredite. Außerdem wurde

---

<sup>83</sup> Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 42 (1990) Nr. 12, 13.

<sup>84</sup> Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 43 (1991) Nr. 6, 13.

<sup>85</sup> Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 43 (1991) Nr. 12, 11.

bei diesen Banken die Nutzung der Kontingente durch Bank-Solawechsel auf ein Viertel beschränkt, während sich der Rest des Kreditvolumens nur durch Handelswechsel in Anspruch nehmen ließ. Am 2.11.1992 schließlich wandelte die Deutsche Bundesbank die Refinanzierungskontingente der ostdeutschen Kreditinstitute um in reguläre Rediskontkontingente. Den endgültigen Wegfall der Sonderbedingungen Ost bestimmte § 19 Abs. 3 BBankG n.F. für das Jahresende 1992: „Solange in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Beitrittsgebiet) die Voraussetzungen für Refinanzierungs- und Offenmarktgeschäfte nach den Absätzen 1 und 2 und § 21 nicht gegeben sind, darf die Deutsche Bundesbank bis zum 31. Dezember 1992 bei Geschäften mit Kreditinstituten von den Erfordernissen absehen, die in den Absätzen 1 und 2 und § 21 vorgeschrieben sind, und auch andere als die dort genannten Geschäfte mit Kreditinstituten betreiben.“ Die Einschätzung, ob und in welchem Ausmaß die Situation in den fünf neuen Bundesländern Ausnahmen vom regulären Geschäftskreis der §§ 19ff. BBankG rechtfertigte, überließ die Norm freilich dem pflichtgemäßen Ermessen der Deutschen Bundesbank, das der gerichtlichen Prüfung nur sehr eingeschränkt unterlag, allenfalls im Hinblick auf die Frage, ob die Bundesbank ihren Entscheidungen die richtige Tatsachenlage zugrundelegte<sup>86</sup>.

#### b) Lombardpolitik

§ 19 I Nr. 3 BBankG ermöglicht den Abschluß von mit „Pfändungsverträgen verbundenen Darlehensgeschäften“<sup>87</sup> zwischen der Währungsbank und Kreditinstituten mit bestimmten Wertpapieren und Schuldbuchforderungen als Pfandobjekten (Lombardkredit). Lombardfähig sind<sup>88</sup> grundsätzlich bundesbankfähige Wechsel und Schatzwechsel sowie seit der letzten Novelle des Bundesbankgesetzes<sup>89</sup> Schuldverschreibungen und Schuldbuchforderungen in Form unverzinslicher Schatzanweisungen, deren Aussteller der Bund, ein Sondervermögen des Bundes oder ein Land ist, sonstige Schuldverschreibungen und Schuld-

<sup>86</sup> *Bülow*, Der Geschäftskreis der Deutschen Bundesbank in den neuen Bundesländern nach Staatsvertrag und Einigungsvertrag, WM 45 (1991), 793, 795.

<sup>87</sup> *Von Spindler/Becker/Starke*, Die Deutsche Bundesbank, Stuttgart (1973), § 19, Anm. 5.

<sup>88</sup> Die Pfänder werden im „Verzeichnis der bei der Deutschen Bundesbank beleihbaren Wertpapiere (Lombardverzeichnis)“ näher bezeichnet.

<sup>89</sup> Zu den Modifikationen, die das 4. BBankGÄndG bezüglich der Lombardfähigkeit von Wertpapieren und Forderungen i.S.d. § 19 Abs. 1 Nr. 3 BBankG vornahm, vgl. *Bülow*, Geschäftspolitische Vorgaben in der Vierten Bundesbankgesetz-Novelle, WM 46 (1992), 1969, 1970.

buchforderungen, deren Aussteller oder Schuldner ebenfalls der Bund, eines seiner Sondervermögen oder ein Land ist und andere von der Bank bestimmte Schuldverschreibungen und Schuldbuchforderungen sowie ins Schuldbuch eingetragene Ausgleichsforderungen. Das Gesetz setzt die Beleihungsgrenze je nach Pfandtyp, gemäß der Bonität des Schuldners, unterschiedlich fest.

Insgesamt weist dieses Werkzeug der Geldmengenbeeinflussung hinsichtlich seiner Voraussetzungen, der Art des Einsatzes sowie der Wirkungsweise durchaus Gemeinsamkeiten mit der Diskontpolitik auf, ohne daß sie freilich von Rechtswegen gemeinsam betrieben werden müßten<sup>90</sup> und tatsächlich auch nicht betrieben werden. Nach wie vor gewährt die Bundesbank Lombardkredite grundsätzlich nur zur kurzfristigen Überbrückung vorübergehender Liquiditätsbedürfnisse einer Geschäftsbank, soweit keine Bedenken gegen den Zweck der Kreditaufnahme bestehen<sup>91</sup>. Um mißbräuchlicher Handhabung durch die Privatwirtschaft entgegenzusteuern, suspendierte die Bundesbank in den siebziger Jahren mehrfach den Lombardkredit, gewährte gleichzeitig allerdings periodisch einen betragsmäßig begrenzten Sonderlombardkredit, dessen Verzinsung zum Sonderlombardsatz täglich geändert und der jederzeit eingestellt werden konnte, welches auch tatsächlich einmal geschah<sup>92</sup>. Seit 1982 gilt dieser Ausnahmezustand nicht mehr.

Entsprechend seiner Zweckbestimmung – keine Dauerfinanzierung – liegt der Lombardsatz regelmäßig höher als der Diskontsatz und bildet die Obergrenze des Geldmarktzinses<sup>93</sup>. Nach der Änderung des traditionell praktizierten Steuerungsverfahrens der Deutschen Bundesbank im

<sup>90</sup> Hahn (Fn. 6), § 19, Rz. 8.

<sup>91</sup> Beschluß des Zentralbankrates vom 17./18. 12. 1952 in: Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 1989, 84; 1990, 101.

<sup>92</sup> Überblick in Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, 56ff.

<sup>93</sup> Das galt jedenfalls bis 1985 nach dem bis dahin von der Bundesbank praktizierten Steuerungsverfahren. Danach galt der Lombardsatz als eine Art „Leitzins“ für den Tagesgeldsatz, da die Kreditinstitute zur Deckung ihres Spitzenbedarfs an Zentralbankguthaben auf das Lombardgeschäft angewiesen waren. Lediglich in Zeiten ausreichender Liquiditätsausstattung der Banken blieb der Lombardkredit eher ungenutzt und bildete so eine Art Obergrenze für den Tagesgeldsatz, da in der Regel keine Bank bereit ist, am Geldmarkt höhere Zinsen zu zahlen, als sie für eine kurzfristige Inanspruchnahme des Lombardkredits aufbringen müßte. Mit dem verstärkten Vordringen offenmarktpolitischer Elemente in die laufende Geldmarktsteuerung durch die Bundesbank hat jedoch der Lombardsatz viel von seiner traditionellen Orientierungsfunktion eingebüßt. Geiger, Das Verhältnis von Refinanzierungs- und Offenmarktpolitik, in: Ehrlicher/Simmert (Hrsg.), Wandlungen des geldpolitischen Instrumentariums der Deutschen Bundesbank, Beihefte zu Kredit und Kapital, Heft 10, Berlin (1988) 129, S. 136.

April 1985 freilich verlor der Lombardsatz seine Funktion als eine Art „Leitzins“ für den Tagesgeldsatz, den nunmehr der Zinsfuß für Wertpapierpensionsgeschäfte wahrnimmt<sup>94</sup>. Gerät der Schuldner eines Lombardkredits in Verzug, so kann sich die Bundesbank als privilegierter Pfandgläubiger wegen ihrer Ansprüche aus dem Lombardkredit abweichend von der normalen Pfandverwertung nach §§ 1233ff. BGB im einfacheren Verfahren aus dem Pfand befriedigen, § 19 Abs. 1 Satz 3 BBankG.

Obwohl der im Zuge der Wiedervereinigung Deutschlands neueingefügte § 25b Abs. 2 BBankG die rechtliche Handhabe lieferte, im Lombardgeschäft (§ 19 Abs. 1 Nr. 3 BBankG) Darlehen mit längerer Laufzeit als drei Monate zu vergeben, andere als die im Katalog von § 19 Abs. 1 Nr. 3a) bis f) BBankG genannten Pfänder zu nehmen und die dort angegebene Beleihungsgrenzen abweichend zu definieren, beschränkte sich die Bundesbankpraxis darauf, als einzige Ausnahme vom Standard, Bank-Solawechsel als Sicherheit für Lombardkredite zu akzeptieren.

Auch im Sonderlombardgeschäft gem. § 24 Abs. 1 BBankG galten – zunächst gestützt auf § 25b Abs. 6 BBankG als Interimsvorschrift – Besonderheiten für Kreditinstitute in den fünf neuen Bundesländern (ausgeschlossen Außenhandelsbetriebe), denen Ausgleichsforderungen aus der Währungsunion gegen den Kreditabwicklungsfonds zustanden. Ihnen durfte die Bundesbank ungeachtet der Beschränkungen des § 19 Abs. 1 Nr. 3 BBankG Darlehen gegen Verpfändung von Ausgleichsforderungen gewähren, soweit und solange es zur Aufrechterhaltung der Zahlungsbereitschaft des Verpfänders erforderlich war. Da die Notwendigkeit hierzu unabhängig von den besonderen wirtschaftlichen Umfeldbedingungen im Beitrittsgebiet weiterhin besteht, erfuhr § 25b Abs. 6 BBankG als Dauerregelung Aufnahme in § 24 Abs. 1 Nr. 2 BBankG. Dem schloß sich die redaktionelle Überarbeitung der Norm insofern an, als Bausparkassen im Eingangssatz nicht mehr gesondert erwähnt werden, sind sie doch bereits vom Begriff des Kreditinstituts erfaßt. Dagegen bleibt der Ankauf von Ausgleichsforderungen gem. § 24 Abs. 1 Nr. 2 BBankG durch die Bundesbank nach wie vor ausgeschlossen, § 24 Abs. 2 BBankG<sup>95</sup>.

<sup>94</sup> Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, 59.

<sup>95</sup> Dazu näher: *Bülow* (Fn. 86), 793, 795f.; *ders.* (Fn. 89), 1971f.; *Haferkamp* (Fn. 67), 201, 203.

### 3. Mindestreservpolitik

Zur Beeinflussung des Geldumlaufs und der Kreditgewährung<sup>96</sup> kann die Deutsche Bundesbank nach § 16 I 1 BBankG verlangen, daß Kreditinstitute in Höhe eines Vom-Hundert-Satzes ihrer Verbindlichkeiten aus Sicht-, Termin- und Spareinlagen<sup>97</sup> sowie aus aufgenommenen kurz- oder mittelfristigen Geldern – mit Ausnahme von Verbindlichkeiten gegenüber mindestreservpflichtigen Kreditinstituten – Mindestreserven als Guthaben auf Girokonten bei ihr unterhalten. Diese Guthaben werden nicht verzinst, § 19 Abs. 1 Nr. 4 BBankG. § 16 I 2 BBankG verbietet das Überschreiten gesetzlich vorgegebener Höchstsätze, die sich nach dem Liquiditätsgrad der Verbindlichkeiten staffeln. Ansonsten gewährt die Vorschrift weites Gestaltungsermessen. Dieses konkretisiert die Notenbank mittels ihrer Anweisung über Mindestreserven (AMR)<sup>98</sup>. Danach sind zur Zeit mindestreservpflichtig fast alle Verbindlichkeiten aus Einlagen und aufgenommenen Geldern mit einer Befristung von weniger als vier Jahren, sofern die Verbindlichkeiten nicht gegenüber mindestreservpflichtigen Kreditinstituten bestehen (§ 2 I AMR)<sup>99</sup>. Für Verbindlichkeiten gegenüber Gebietsfremden (Auslandsverbindlichkeiten) erlaubt § 16 I 2 letzter HS BBankG den Vom-Hundert-Satz bis zu

---

<sup>96</sup> Mit dieser Formulierung wurde der aus der Entstehungsgeschichte des Instruments – vgl. hierzu *Hahn* (Fn. 6), § 19, Rz. 28 – herrührende aufsichtsrechtliche Zweck ausdrücklich aufgegeben und ausschließlich sein liquiditätspolitischer Aspekt herausgestellt. In diesem Sinne bereits *Gramlich* (Fn. 12), § 16 BBankG, Rz. 3. Anders noch *von Spindler/Becker/Starke* (Fn. 87), § 16, Anm. 1, die vom Doppelcharakter der Norm ausgehen; dagegen: *Siebelt* (Fn. 36), S. 198 m. w. N.

<sup>97</sup> Im Zuge der Vierten Novelle des Kreditwesengesetzes (KWG) vom 21. 12. 1992 entfiel zwar die gesetzliche Definition der „Spareinlage“, nicht aber deren Mindestreservpflicht. Eine Beschreibung der „Spareinlage“ ist nunmehr in der Verordnung über die Rechnungslegung der Kreditinstitute vorgesehen, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 45 (1993), Nr. 1, 35, 41f.

<sup>98</sup> Die jeweils geltende Fassung der AMR veröffentlichte die Bundesbank alljährlich in ihrem Geschäftsbericht. Zuletzt in Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 1991, 101ff. – AMR vom 20. 1. 1983 i. d. F. vom 5. Januar 1990. Ab 1993 finden sich die einschlägigen Vorschriften in der Sonderveröffentlichung Deutsche Bundesbank, Kreditpolitische Regelungen, Frankfurt a. M. (1993), 13ff. – AMR in der ab 1. Januar 1993 geltenden Fassung.

<sup>99</sup> Zur Staffelung der Mindestreservesätze nach Art der Verbindlichkeiten: *Hahn* (Fn. 6), § 19, Rz. 36 und Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, 65f. Seit März 1993 gilt für Termin- und Spareinlagen ein einheitlicher Mindestreservesatz von 2% (zuvor dagegen noch 4,95% für befristete und 4,15% für Spareinlagen), während der höhere Mindestreservesatz für Sichtverbindlichkeiten, zudem gestaffelt ihrer Höhe nach (Progressionsstaffelverfahren) – erhalten blieb.



100 anzuheben. Das erforderliche Mindestreserve-Soll<sup>100</sup> müssen die Geschäftsbanken nicht kalendertäglich, sondern nur im Monatsdurchschnitt halten; eine Regelung, die das Verwenden solcher Positionen als Arbeitsguthaben durchaus gestattet.

Währungspolitisch gilt die Mindestreservepflicht als das direkteste Mittel zur Lenkung des Geldmarktes, mit dem die Bundesbank schlagartig Milliardenbeträge binden oder freigeben kann. Da ihr gegenüber dem betroffenen Geldinstitut Zwangscharakter zukommt<sup>101</sup>, erfuhr sie gelegentlich Kennzeichnung als „schwerer Säbel“ im Instrumentenkasten notenbankpolitischer Maßnahmen<sup>102</sup>. Ihr Zugriff entfaltet Bremswirkung in zweierlei Hinsicht. Einmal reduziert eine erhöhte Mindestreserve unmittelbar die Geldschöpfungskapazität des Geschäftsbankensystems, gilt doch der Reservesatz als Teil des Geldschöpfungsmultiplikators<sup>103</sup>. Andererseits bewirkt die verminderte Rentabilität ein Anwachsen der Kreditzinsen, was wiederum die Kreditnachfrage der einzelnen Wirtschaftssubjekte insgesamt dämpft. Trotz ihrer Effektivität sah sich die Mindestreservepolitik in jüngster Zeit mehrfach harscher Kritik ausgesetzt. Angestoßen durch Rechtsstreitigkeiten bezüglich der Reservepflicht von Inhaberschuldverschreibungen mit kurzen Laufzeiten<sup>104</sup> und der bestimmter Bausparguthaben<sup>105</sup> erhoben sich Stimmen mit der Befürchtung, die Mindestreserveregeln könnten deutsche Kreditinstitute gegenüber Banken an Finanzmärkten ohne Mindestreservepflicht benachteiligen und der Einführung neuer Anlageformen in der Bundesrepublik entgegenstehen<sup>106</sup>. Als Reaktion hierauf änderte der Zentral-

---

<sup>100</sup> Zur Berechnung vgl. *Hahn* (Fn. 6), § 19, Rz. 38.

<sup>101</sup> *Stern* (Fn. 32), § 35 III 3d.

<sup>102</sup> *Möschel* (Fn. 30), 94.

<sup>103</sup> *Stern* (Fn. 32), § 35 III 3d.

<sup>104</sup> Einstweiliger Rechtsschutz: VG Frankfurt, WM 1986, S. 611ff.; HessVGH, WM 1986, S. 1312, Hauptsacheverfahren: VG Frankfurt, WM 1989, S. 1416ff. Die Kläger erhoben gegen das Urteil des VG Frankfurt Berufung, unterlagen hiermit jedoch Anfang 1993 vor dem Berufungsgericht; HessVGH, WM 1993, 1328ff.; ZIP 1993, 914ff. Zum ganzen eingehend: *Hahn* (Fn. 6), § 19, Rz. 32ff.

<sup>105</sup> VG Hannover vom 15.6.1989 – Az 7 VG A 203/86; dazu vgl. *Siebelt*, WM 1989, 1269, S. 1275. Gegen das VG Hannover wurde Sprungrevision eingelegt, die mit einem Vergleich und anschließender Kostenentscheidung des BVerwG endete.

<sup>106</sup> Aus dem Schrifttum: *Borchert*, Mindestreserveregelung ohne Konzept, ZKredW 39 (1986), 344ff.; *Issing*, Mindestreservepolitik – Fossil mit Umlenkeffekt, Wirtschaftswoche 1986, Nr. 13, 102; *Möschel*, Mindestreserven im Zwielficht, WM 43 (1990), 958ff.; *O. Hahn*, Mindestreserven – ein unabdingbares Instrument, ZKredW 44 (1991), 204ff.; *Hesse*, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln vom 24. 5. 1991, Nr. 38, 5ff. Weitere Nachweise bei *Hahn* (Fn. 6), § 19, Rz. 40, Fn. 117 und *Münch* (Fn. 45), S. 120, Fn. 105.

bankrat am 19.12.1985<sup>107</sup> in einem Grundsatzbeschuß seine Mindestreservebestimmungen dahingehend, daß er zum einen die Reservesätze für befristete Verbindlichkeiten und Spareinlagen erheblich senkte und Korrekturen am Progressionsstaffelverfahren vornahm. Zudem stellte er Fremdwährungsverbindlichkeiten der Kreditinstitute weitgehend von der Mindestreservepflicht frei. Dem Grundsatz nach aber hielt die Deutsche Bundesbank unverändert an der Mindestreservepflicht als einem bewährten geldpolitischen Steuerungsinstrument fest<sup>108</sup>, was erneut Kritik provozierte<sup>109</sup>. Die Tendenz, Wettbewerbsnachteile des heimischen Finanzmarktes gegenüber den internationalen Finanzmärkten durch eine geeignete Anpassung der Mindestreserveregeln abzubauen, erfuhr Fortsetzung auf der Sitzung des Zentralbankrats am 4.2.1993, auf der das oberste Entscheidungsorgan der Bundesbank neben einer „normalen“ Diskont- und Lombardsatzsenkung zugleich eine „strukturelle“ Änderung der geldpolitischen Instrumente in Angriff nahm. Dabei kam es am 1.3.1993 zu einer empfindlichen Senkung der Reservesätze auf Termin- und Spareinlagen, die eine Reservefreisetzung von über 30 Mia. DM bewirkte, so daß sich das Reserve-Soll nunmehr in einer Größenordnung von ca. 50 Mia. DM bewegt. Gleichzeitig – und das begreift sich als Gegenzug zur Reduzierung der Mindestreserven – verfügte die Währungsbank die Ausgabe neuer Liquiditätspapiere, sog. „Bulis“ (dazu sogleich), die die erhöhte Liquidität, freigesetzt durch die Minderung der Mindestreservesätze, wieder abzuschöpfen trachten. Dadurch vollzieht sich auf der Passivseite der Bundesbankbilanz lediglich ein Tausch: Einerseits verringern sich die zinslosen Einlagen der Kreditinstitute, auf der anderen Seite erhöhen sich die „Verbindlichkeiten aus abgegebenen Liquidationspapieren“, für die die Erwerber allerdings Zinsen erhalten. In der Tat beabsichtigt die Bundesbank mit dieser Maßnahme aber nicht ausschließlich Ausgleich der Vorteile der Euromärkte, sondern darüber hinaus mit Blick auf die Wechselrede über die geldpolitischen Instrumente in der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion Empfehlung dieses Steuerungsmittels<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 38 (1986), Nr. 1, 15f.

<sup>108</sup> Auszüge aus Presseartikeln vom 24.5.1991, Nr. 38, 5ff.; Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 42 (1990), Nr. 3, 22ff. Zum Einsatz des Instruments der Mindestreserve im europäischen Vergleich siehe *Meyer-Horn*, Mindestreserven nur noch Ultima ratio?, Sparkasse 110 (1993), 153ff.

<sup>109</sup> *Kaven*, Mindestreserve – eine überholte Zwangsabgabe, ZKredW 43 (1990), 1157, 1158; *Kopper*, Börsen-Zeitung vom 11.12.1990/Nr. 238, 1; *Möschel*, Mindestreserve im Zwielicht, WM 44 (1990), 958ff.; *Gramlich*, Streit um die Mindestreserve – Besprechung der Entscheidung des VG Frankfurt vom 19.5.1989, ZBB 2 (1989), 201ff.

#### 4. Offenmarktpolitik

Der Begriff „Offenmarktpolitik“ beschreibt die erstmals 1955 aufgenommene und bis heute fortgesetzte, freilich durch neue Methoden stets weiterentwickelte, Übung der Deutschen Bundesbank, durch den Kauf und Verkauf von Wertpapieren für eigene Rechnung am offenen Markt den Geldumlauf zu beeinflussen<sup>111</sup>. Rechtsgrundlage ist §21 i.V.m. vormals §§42, 42a BBankG, jetzt §42 BBankG n.F., der die historische Unterscheidung zwischen Mobilisierungs- und Liquiditätspapieren fortan aufgibt und einheitlich von Liquiditätspapieren spricht. Nach dem 4. BBankGÄndG darf die Bundesbank zur Regelung des Geldmarktes am offenen Markt zu Marktsätzen bundesbankfähige Wechsel, Schatzwechsel, Schuldverschreibungen und Schuldbuchforderungen bestimmter Emittenten sowie andere von der Bank bestimmte Schuldverschreibungen kaufen und verkaufen<sup>112</sup>. Der ursprüngliche Katalog offenkundiger Geldmarktpapiere nach §21 Nr.1 bis 4 BBankG erfuhr durch die letzte Gesetzesnovelle zahlreiche Weiterungen. Eine bloß redaktionelle Änderung bedeutet zunächst noch das Streichen des Begriffs „Schatzanweisung“ in Nr. 2 der Norm, umfaßt doch bereits das Wort „Schuldverschreibung“ in Nr. 3 diesen heute eher ungebräuchlichen Begriff. Dagegen bedeutet der Wegfall der Beschränkung des ausschließlichen An- und Verkaufs von Schuldverschreibungen und Schuldbuchforderungen der bisher genannten vier Sondervermögen Bundesbahn, Bundespost, Ausgleichsfonds und ERP-Sondervermögen in §21 Nr. 3 BBankG durchaus auch eine materielle Änderung. Ab sofort sind zusätzlich Offenmarktgeschäfte mit den Emissionen der Sondervermögen Deutsche Reichsbahn, Fonds „Deutsche Einheit“ und Kreditabwicklungsfonds erlaubt, darüber hinaus mit allen Sondervermögen des Bundes, die in Zukunft entstehen. Eine Neuerung bringt ferner §21 Nr. 4 BBankG, nach dem „andere Schuldverschreibungen“ bislang nur dann Gegenstand des Offenmarktgeschäfts bilden konnten, wenn deren Zulas-

<sup>110</sup> Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 1993, S. 92ff.; *Gaddum*, Der Finanzplatz Deutschland aus der Sicht der Deutschen Bundesbank, Sparkasse 110 (1993), 150ff.

<sup>111</sup> Zur Offenmarktpolitik aus der Sicht der Deutschen Bundesbank vgl. Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, 73ff.; Angaben zu den Geschäften der Bundesbank im Rahmen der Offenmarktpolitik auch in den Monatsberichten, Statistischer Teil, Tabelle V, 2 bis 4.

<sup>112</sup> Nach der alten Fassung der Vorschrift konnten Gegenstand des Offenmarktgeschäftes nur sein: bundesbankfähige Wechsel, Schatzwechsel, Schatzanweisungen, Schuldverschreibungen und Schuldbuchforderungen des Bundes, seiner Sondervermögen oder der Länder sowie andere zum amtlichen Börsenhandel zugelassene Schuldverschreibungen.

sung zum amtlichen Börsenhandel vorlag. Nachdem die neugefaßte Norm keine weiteren Bedingungen außer der der Bestimmung der Schuldverschreibung zum Offenmarktgeschäft durch die Bundesbank mehr vorsieht, lassen sich fortan grundsätzlich selbst zum geregelten Markt zugelassene oder andere Schuldverschreibungen in das Offenmarktgeschäft einbeziehen. Ob das Noteninstitut von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, bleibt freilich vorerst abzuwarten<sup>113</sup>.

Der Wortlaut des §21 BBankG („am offenen Markt“) verbietet, Schuldtitel vom Emittenten direkt zu übernehmen, läge darin doch wirtschaftlich gesehen eine Kreditgewährung<sup>114</sup>, die dem Verbot der Finanzierung öffentlicher Haushalte durch die Notenpresse zuwiderliefe. Gleichzeitig grenzt die Vorschrift die laufenden Kurspflegeoperationen, die die Notenbank in ihrer Eigenschaft als „Bank des Staates“ für die Anleihen des Bundes und seiner Sondervermögen tätigt, von ihrem Anwendungsbereich aus, da diese offensichtlich nur für Rechnung des Emittenten erfolgen. Die Verpflichtung auf die Zielsetzung des §3 BBankG und das vorgeschriebene Mittel der Zielerreichung, das Einwirken auf die Liquiditäts- oder Zinsverhältnisse am Geldmarkt, verbietet aber keineswegs, selbst langfristige Kapitalmarktpapiere zum Objekt des Handels zu machen. Denn in der Tat vermag auch das Eingreifen am Kapitalmarkt, Veränderungen auf dem Geldmarkt hervorzurufen<sup>115</sup>. Wirkungszusammenhänge existieren hier unbestreitbar.

Offenmarkt-Geschäfte am Geldmarkt nahm das Noteninstitut erstmals 1955 auf, in Rentenwerten 12 Jahre später. So kauft und verkauft die Bundesbank für eigene Rechnung Schatzwechsel und unverzinsliche Schatzanweisungen (sog. U-Schätze), darunter auch solche, die ihr der Bund auf Verlangen zur Verfügung stellt. Die Gesamtverbindlichkeit aus Mobilisierungs- und Liquidationspapieren belief sich Ende Dezember 1991 auf ca. 6,91 Milliarden DM<sup>116</sup>. Wie bereits oben festgestellt wurde die historisch bedingte Unterscheidung in Mobilisierungs- und Liquiditätspapiere angesichts identischer kreditpolitischer Funktionen beider Papiere neuerdings aufgegeben. Die alten §§42, 42a BBankG gingen deshalb in einem neuen §42 BBankG auf, der nurmehr „Liquiditätspapiere“ kennt. Die technische Abwicklung bleibt allerdings unverändert (§42a Abs. 2 BBankG a.F. und §42 Abs. 2 BBankG n.F.). Formal handelt es sich bei den „Liquiditätspapieren“ um unverzinsliche Schatzanweisun-

---

<sup>113</sup> Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 44 (1992), Nr. 8, 53.

<sup>114</sup> Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Ausgaben und Instrumente, 74.

<sup>115</sup> Gramlich (Fn. 12), §21 BBankG, Rz. 19 m.w.N.; Hahn (Fn. 6), §19, Rz. 43.

<sup>116</sup> Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1991, 140, 153.

gen des Bundes. Wirtschaftlich gesehen liegen jedoch Geldmarkttitel der Bundesbank vor, die Zeitpunkt und Umfang der Ausgabe festlegt. In gleichem Maße muß sie alle Verpflichtungen aus den Papieren erfüllen, also insbesondere auf eigene Rechnung tilgen. Erwähnenswert scheint noch, daß der Höchstbetrag der Liquidationspapiere, den der Bund auf Verlangen der Bundesbank verfügbar zu machen hat, eine kräftige Aufstockung auf 50 Mia. DM erfuhr, gegenüber vormals 16 Mia. DM aus Mobilisierungs- und Liquiditätspapieren zusammen (jeweils 8 Mia. DM). Die Währungsbank hat, gestützt auf §§21, 42 BBankG n.F., von dem neugeordneten Instrument „Liquiditätspapiere“ erstmals ab 1.3.1993 durch Ausgabe sog. „Bulis“ (Bundesbank-Liquiditäts-U-Schätze) Gebrauch gemacht, um die freigesetzte Liquidität aus der Senkung der Mindestreservesätze aufzusaugen (vgl. oben). Die erste Emission der Liquiditätspapiere erreichte ein Volumen von fast 15 Mia. DM und umfaßte Laufzeiten von drei, sechs und neun Monaten. Mit den neuen Liquiditätspapieren stellt die Bundesbank ihre Offenmarktpolitik auf eine breitere Basis, insbesondere, weil sie damit direkt auf die Geldhaltung der Nichtbanken, also die Geldmenge „M3“, Einfluß nehmen kann. Denn zum Erwerb der Papiere sind nicht nur inländische Banken, sondern auch Nichtbanken und ausländische Adressen<sup>117</sup> eingeladen<sup>118</sup>.

Den Geldmarkthandel mit Privatkonten, bei dem die Bundesbank ausschließlich mit der Privatkont-Aktiengesellschaft kontrahierte, hat die Bundesbank mit Ablauf des Jahres 1991 eingestellt. Zuvor war die Obergrenze für den Ankauf von Privatkonten zum 1.1.1990 von 3 Milliarden DM auf 2 Milliarden DM und zum 1.1.1991 auf 1 Milliarde herabgesetzt worden.

Gelegentlich kauft und verkauft die Bundesbank Anleihen des Bundes, des Fonds „Deutsche Einheit“, der Reichsbahn, der Bundesbahn und der Bundespost für eigene Rechnung. Bei solchen Transaktionen vermeidet sie es allerdings, über längere Zeit größere Bestände an öffentlichen Papieren in ihrem Portefeuille zu halten, ruft doch das Ansammeln grö-

---

<sup>117</sup> Nach dem Buchstaben des Gesetzes grenzt das Lenkungsmittel „Offenmarktgeschäft“ den Adressatenkreis nicht ein (daher gelegentlich als „unechtes“ Jedermannsgeschäft bezeichnet). Aufgrund seines Gegenstandes, nämlich des Handels mit den in §21 BBankG abschließend aufgeführten Wertpapieren, war das Direktgeschäft mit „jedermann“ allerdings bislang kaum geltende Praxis *Gramlich*, Bundesbank, in: *Stober* (Hrsg.), *Lexikon des Wirtschaftsverwaltungsrechts*, Neuwied (1990) 27, S. 34).

<sup>118</sup> Vgl. hierzu: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 45 (1993), Nr. 2, 15ff. Zur Ausschreibung neuer Bundesbank-Liquiditäts-U-Schätze im Mai des Jahres vgl. die einschlägige Pressemitteilung der Deutschen Bundesbank in: *Auszüge aus Presseartikeln* Nr. 37 vom 18.5.1993, 22.

ßerer Mengen an langfristigen Staatspapieren leicht den Verdacht hervor, die Bundesbank erleichterte die Finanzierung öffentlicher Haushaltsdefizite.

Insgesamt folgt die Beliebtheit des Offenmarktgeschäftes als Feinsteuerungsmittel<sup>119</sup> sowohl aus seiner Marktkonformität als auch aus der ihm wesenseigenen gesteigerten Beweglichkeit, da hier im Vergleich zu den herkömmlichen Steuerungsmethoden die Initiative nicht von den Geschäftsbanken, sondern von der Notenbank selbst ausgeht<sup>120</sup>, die sich solcherart in die Lage versetzt sieht, autonom durch den Verkauf von Offenmarkttiteln Liquidität am Geldmarkt abzuschöpfen, durch Ankauf dagegen umgekehrt Zentralbankgeld zu schaffen<sup>121</sup>. Demgemäß entwickelte die Deutsche Bundesbank seit 1979 als besonderes bewegliches und geräuschloses Instrument das sog. Wertpapierpensionsgeschäft, bei dem der Ankauf bestimmter Wertpapiere durch die Bundesbank zugleich mit einer Rückkaufsvereinbarung gekoppelt wird<sup>122</sup>. Diese Variante des Offenmarktgeschäftes rückte seitdem zunehmend in den Vordergrund laufender Liquiditätssteuerung und avancierte infolge revolvierenden Angebots zu einer recht bedeutenden Refinanzierungsquelle<sup>123</sup>.

### 5. Einlagenpolitik

Nach § 17 BBankG haben Bund und Länder, das Sondervermögen Ausgleichsfonds und das ERP-Sondervermögen ihre flüssigen Mittel bei der Deutschen Bundesbank auf Girokonten einzulegen. Die anderweitige Anlage bedarf der Zustimmung der Notenbank. Als währungspolitische Absicht dieser Zwangsanlage gilt, dem privaten Kreditsektor benötigtes Zentralbankgeld zu entziehen, der so – mangels anderer geeigneter Alternativen – verstärkt auf die Refinanzierung bei der Bundesbank angewiesen bleibt. Der liquiditätspolitische Zügel strafft sich auf diese Weise; bei großen Steuerterminen ein durchaus respektablem Effekt. Auf der anderen Seite erhält das Währungsinstitut zusätzliche „Manöveriermasse

---

<sup>119</sup> Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, 51.

<sup>120</sup> Gramlich (Fn. 12), § 21 BBankG, Rz. 7; Siebelt (Fn. 36), 203.

<sup>121</sup> Zu den unterschiedlichen Auswirkungen auf den Geldmarkt je nach Art der gehandelten Titel Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, 83f.

<sup>122</sup> Im einzelnen vgl. Deutsche Bundesbank, Währungspolitische Aufgaben und Instrumente, 75.

<sup>123</sup> Nachweise über die Größenordnung bei Münch (Fn. 45), 119. Zu den weiteren Techniken im Offenmarktgeschäft, etwa in Form sog. Outright-Offenmarktgeschäfte in langfristigen Wertpapieren oder Swappgeschäften vgl. Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, S. 81ff. und 85ff.

für eine kurzfristige, tageweise Geldmarktsteuerung durch Verlagerung von Gelder in den Geschäftsbankensektor<sup>124</sup>.

Vom 1.7.1990 bis zur Wiedervereinigung Deutschlands am 3.10.1990 ordnete § 25b Abs. 1 BBankG die Einlage flüssiger Mittel gem. § 17 BBankG auch für die DDR und deren Gebietskörperschaften an. Seit dem Beitritt gem. Art. 23 GG a.F. folgt die Einlagenpflicht für die neuen Bundesländer unmittelbar aus § 17 BBankG. Ob § 25b Abs. 1 BBankG dennoch Rechtswirkungen insofern entfaltete, als er weitergehend als § 17 BBankG alle Gebietskörperschaften auf dem Gebiet der ehemaligen DDR, also insbesondere auch die Kommunen ansprach<sup>125</sup>, galt im juristischen Schrifttum vereinzelt als ungewiß. Inzwischen dürfte das Außerkrafttreten des § 25b Abs. 1 BBankG durch das 4. BBankGÄndG und die gesamtdeutsche Geltung von § 17 BBankG, die nunmehr außer Zweifel steht, die erwünschte Klarheit gebracht haben.

#### 6. Gewährung von Kassenkrediten

Eine entscheidende Vorkehrung, den Staat von der Notenpresse fernzuhalten, trifft § 20 BBankG<sup>126</sup>. Diese Vorschrift regelt die Geschäfte des Noteninstituts mit der öffentlichen Verwaltung. Danach darf die Bundesbank mit dem Bund, den Sondervermögen des Bundes, den Ländern und anderen inländischen öffentlichen Verwaltungen die in § 19 Abs. 1 Nr. 4 bis 9 BBankG bezeichneten Geschäfte tätigen, also im gleichen Umfang wie mit jedermann Geschäfte betreiben (§ 22 BBankG), ist jedoch bezüglich der Kreditvergabe an die öffentliche Hand durch § 20 Abs. 1 BBankG stark beschränkt<sup>127</sup>. Das Währungsinstitut darf hiernach dem Bund, seinen Sondervermögen sowie den Ländern nur kurzfristige Kredite in Form von Buch- und Schatzwechselkrediten (Kassenkredite)<sup>128</sup> bis zu festgelegten Höchstgrenzen gewähren. Kassenkredite aber bezeichnen solche Darlehensvergaben, die zur Überbrückung kurzfristiger kassenmäßiger Fehlbeträge im Verlauf des Haushaltsvollzuges benötigt werden<sup>129</sup>. Die hieraus erzielten Einnahmen bedeuten keine Haus-

<sup>124</sup> *Münch* (Fn. 45), 121.

<sup>125</sup> *So Bülow* (Fn. 86), 793, 794f.

<sup>126</sup> *Hahn* (Fn. 6), § 19, Rz. 50.

<sup>127</sup> Diese Vorschrift läßt die haushaltsrechtlichen Vorschriften für die Eingehung von Schulden, z.B. nach § 13 HGrG und § 18 BHO, unberührt, h.M.: vgl. nur *Gramlich* (Fn. 12), § 20 BBankG, Rz. 11; *von Spindler/Becker/Starke* (Fn. 87), § 20, Anm. 1.

<sup>128</sup> Zu den Kreditarten *Gramlich* (Fn. 12), § 20 BBankG, Rz. 8ff.

<sup>129</sup> Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, 23; *Gramlich* (Fn. 12), § 20 BBankG, Rz. 11; *von Spindler/Becker/Starke* (Fn. 87), § 20, Anm. 1.

haltseinnahmen im rechtlichen Sinne. Sie dienen lediglich der Aufrechterhaltung der Liquidität und nicht der Deckung von Ausgaben<sup>130</sup>. In negativer Abgrenzung bedeutet damit der Regelungsgehalt des § 20 Abs. 1 BBankG gleichsam, daß das Gewähren langfristiger Kredite nicht zu den Aufgaben der Währungs- und Notenbank gehört<sup>131</sup> und eine Finanzierung von Haushaltsdefiziten der Gefahr des Aushöhlens geldpolitischer Unabhängigkeit<sup>132</sup> wegen von vornherein ausscheidet<sup>133</sup>. Auf die Kreditplafonds rechnet der Gesetzgeber einen etwaigen Umlauf an Schatzwechseln, welche die Bundesbank gekauft oder deren Ankauf sie zugesagt hat, an (§ 20 Abs. 1 S. 2 BBankG). Auf diese Weise soll ein Unterlaufen der gesetzlichen Limits für den öffentlichen Kredit durch die Emission solcher Schuldtitel verhindert werden<sup>134</sup>.

Die Gleichstellung der DDR und ihrer Gebietskörperschaften mit der öffentlichen Hand der Bundesrepublik im Zuge der Wirtschafts- und Währungsunion vom 1.7.1990 führte zur Einfügung des § 25b Abs. 3 BBankG, der der DDR die Möglichkeit der Inanspruchnahme eines Kassenkredits bei der Deutschen Bundesbank in Höhe von 800 Millionen DM einräumte. Obwohl die Vorschrift durch die o.g. Überleitungsregelung im Einigungsvertrag vom 31.8.1990 vorübergehend noch formelle Gültigkeit besaß, kam ihr in materieller Hinsicht selbst bis zum 1.11.1992 keinerlei Bedeutung mehr zu. Die neuen Bundesländer erhalten nunmehr „gewöhnlichen“ Kassenkredit nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 lit. f) BBankG. Das Sondervermögen Deutsche Post erfuhr nach der Verschmelzung mit der Deutschen Bundespost gemäß Art. 27 des Einigungsvertrages automatische Einbeziehung in die Kassenkreditregelung für die Deutsche Bundespost nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 lit c) BBankG (400 Mio. DM), während für die Deutsche Reichsbahn ein Kassenkreditplafond bislang fehlt.

Sollte der Vertrag von Maastricht seinem ursprünglichen Zeitplan folgen, so wird § 20 Abs. 1 BBankG schon im nächsten Jahr seine Streichung hinnehmen müssen. Denn Art. 104 EG-Vertrag n.F. bestimmt: „Überziehungskredite- oder andere Kreditfazilitäten bei der EZB oder

<sup>130</sup> *Haferkamp* (Fn. 13), 151, S. 154; *Jaeckel*, Staatsschuldenwesen, in: *Klein* (Hrsg.), Lehrbuch des öffentlichen Finanzrechts, 2. Aufl., Neuwied (1993), S. 385ff.

<sup>131</sup> *Gramlich* (Fn. 12), § 20 BBankG, Rz. 3.

<sup>132</sup> DBB, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, S. 23.

<sup>133</sup> Deutsche Bundesbank, ebenda; *Gramlich*, ebenda; *Hahn* (Fn. 6), § 19, Rz. 50 und 52. Kritisch zur Praxis von Bund und Ländern, die in ihren Haushalten Verschuldungsermächtigungen hinsichtlich der Kassenkredite vorsehen: *Hahn*, ebenda, Rz. 52 und Fn. 155, der auch auf die vehemente Kritik, die die Gemeinschaft der deutschen Sparer an den Kassenkreditgewährungen durch die Bundesbank in Auszüge aus Presseartikeln Nr. 42 vom 13.6.1986, S. 12f. übte, hinweist.

<sup>134</sup> *Hahn* (Fn. 6), § 19, Rz. 51.



den Zentralbanken der Mitgliedstaaten ... für Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft, Zentralregierungen, regionale oder lokale Gebietskörperschaften oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentliche Unternehmen der Mitgliedstaaten sind ebenso verboten wie der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln von diesen durch die EZB oder die nationalen Zentralbanken.“ Diese umfassende Abschottung öffentlicher Verwaltungen von der Notenpresse soll nach Art. 109e Abs. 3 EG-Vertrag n.F. bereits ab Beginn der zweiten Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, also mit dem 1.1.1994 (Art. 109e Abs. 1 EG-Vertrag n.F.) auf nationaler Ebene gelten. Sie umfaßt in der Tat das Verbot der Gewährung von (kurzfristigen) Kassenkrediten der Deutschen Bundesbank an die in §20 Abs. 1 BBankG aufgeführten Stellen.

### 7. Mitwirkung bei Emissionen öffentlicher Verwaltungen

Nach §20 Abs. 2 BBankG sollen die in Abs. 1 Nr. 1 genannten öffentlichen Verwaltungen ihre Schuldverschreibungen und Schatzwechsel<sup>135</sup> in erster Linie durch die Deutsche Bundesbank begeben. Anderenfalls hat die Begebung im Benehmen mit der Notenbank zu erfolgen. Diese Ausnahmenvorschrift zielt auf die Verschuldenspraxis der Bundesländer ab, die ihre Staatstitel regelmäßig über die jeweiligen Landesbanken emittieren<sup>136</sup>. Zweck der Mitwirkung der Bundesbank bei der Kreditaufnahme von Bund und Ländern am Markt ist primär das Verhindern störender Einflüsse auf den Kreditmarkt durch Sonderkonditionen öffentlicher Emittenten, die durch Ausstrahlung auf den Geldmarkt die Lenkung der Zentralbankgeldmenge durch die Bundesbank immerhin erschweren können. In einer zweiten Hinsicht gewährleistet das Einschalten der Zentralbank, daß den begebenden Fiskalen die Beratungs-, Mittler- und Koordinierungsfunktion von Währungsexperten zugute kommt.

§25b Abs. 5 BBankG, der die DDR einschließlich ihrer Gebietskörperschaften sowie die Deutsche Reichsbahn und die Deutsche Post ebenfalls verpflichtete, ihre Emissionen über die Deutsche Bundesbank oder im Benehmen mit ihr abzuwickeln, trat mit der Wiedervereinigung hinter den nun unmittelbar geltenden §20 Abs. 2 BBankG zurück. Allenfalls

---

<sup>135</sup> Die bislang verwendeten kapitalmarkttechnischen Begriffe „Anleihe“ und „Schatzanweisung“ hat das 4. BBankÄndG durch die Wendung „Schuldverschreibung“ ersetzt.

<sup>136</sup> Gramlich (Fn. 12), §20 BBankG, Rz. 20.

für die Deutsche Reichsbahn mag die Übergangsvorschrift noch eine wenigstens klarstellende Funktion übernommen haben, obwohl für sie ebenso wie für die Sondervermögen Fonds „Deutsche Einheit“ und den Kreditabwicklungsfonds die Geltung des §20 Abs. 2 BBankG aufgrund spezialgesetzlicher Verweisungen in den Staatsverträgen vom 18. 5. 1990 und 31. 8. 1990 feststeht<sup>137</sup>.

Die Bundesbank fungiert bei den meisten der vom Bund emittierten Schuldtitel als Hausbank („fiscal agent“). Diese Aufgabe erfüllt die Bundesbank im Bedarfsfall seit der Wiedervereinigung selbstverständlich auch für Emissionen der neuen Bundesländer, darüber hinaus für die neugeschaffenen Sondervermögen und solche, die noch entstehen. Sie verkauft die im Wege der Daueremission angebotenen Finanzierungsschätze, Bundesschatzbriefe und Bundesobligationen für Rechnung des Bundes und übernimmt die Ausschreibung und Plazierung von Bundesschatzanweisungen sowie unverzinslichen Schatzanweisungen. Als Konsortialführerin im Bundesanleihe-Konsortium, über das alle Bundesanleihen (einschließlich die der Sondervermögen Bahn und Post) begeben werden, erörtert sie mit den übrigen Konsortialbanken, die sich bei jeder Begebung zur Übernahme einer bestimmten Quote verpflichten, die Ausstattung der Anleihen, ohne jedoch selbst einen eigenen Anteil zu übernehmen oder eine Provision für ihre Tätigkeit zu berechnen<sup>138</sup>. Schließlich obliegt ihr die Kurspflege von Bundesanleihen. Die damit verbundenen Interventionen an der Börse unternimmt sie dementsprechend ausschließlich im Auftrag und zu Lasten des Emittenten<sup>139</sup>.

## 8. Sonstiges

Im übrigen betreibt die Deutsche Bundesbank wie gewohnt ihre Liquiditätspolitik über den Devisenmarkt (§§19 Abs. 1 Nr. 8 und 9 BBankG) – vornehmlich mittels Swap-, Outright- und Devisenpensionsgeschäften<sup>140</sup> –, ist befugt, nach §18 BBankG statistische Erhebungen durchzuführen und tätig bankmäßige Geschäfte gemäß §19 Abs. 1 Nr. 4 bis 9 BBankG mit Banken, öffentlichen Verwaltungen (§20 Abs. 1 Nr. 2 BBankG) sowie natürlichen und juristischen Personen (§22 BBankG).

---

<sup>137</sup> *Bülow* (Fn. 86), 793, 796; ebenso *Haferkamp* (Fn. 67), 201, 203 unter Hinweis auf Art. 23 und 26 sowie Anlage I, Kapitel IV, Sachgebiet B, Abschnitt II, Nr. 47 EinigungsV und Art. 31 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 18. 5. 1990.

<sup>138</sup> *Gramlich* (Fn. 12), §20 BBankG, Rz. 20ff.

<sup>139</sup> Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, 24.

<sup>140</sup> Hierzu: Deutsche Bundesbank, Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, 85ff.

Durfte die Bundesbank gem. § 20 Abs. 1 Nr. 2 (früher Nr. 3) BBankG im Rahmen der Auftragserfüllung für den Bund, seinen Sondervermögen, den Ländern und anderen öffentlichen Verwaltungen generell keine Kosten und Gebühren berechnen, so macht die jüngste Bundesbankgesetznovelle für das Sondervermögen Bundespost eine Einschränkung. Eine der drei Teilbereiche dieses Sondervermögens bildet seit 1989 die Deutsche Bundespost POSTBANK. Da sie als Spezialinstitut für den Zahlungsverkehr und das Einlagengeschäft im Wettbewerb mit den Geschäftsbanken steht, schien dem Gesetzgeber eine Besserstellung nicht mehr gerechtfertigt. Deshalb entfällt ab dem 1.1.1994 die Gebührenbefreiung für dieses Institut, wie § 45 BBankG n.F. ausdrücklich anordnet. Schließlich kann die Bundesbank als Bezogener Schecks bestätigen (§ 23 BBankG, „LZB-Schecks“) sowie gem. § 24 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 BBankG sog. Ausgleichsforderungen der Kredit- und Versicherungswirtschaft beleihen und kaufen sowie Ausgleichsforderungen i.S.d. § 24 Abs. 1 Nr. 2 BBankG beleihen.

#### **IV. Änderung des Sitzes und der Organisationsstruktur der Bundesbank**

##### *1. Sitz*

Seit Bestehen der Deutschen Bundesbank befindet sich ihr Sitz in Frankfurt a.M. Bestimmte dies der alte § 2 S. 3 BBank bis 1991 lediglich vorläufig, indem er anordnete: „Die Bank hat ihren Sitz am Sitz der Bundesregierung; solange dieser sich nicht in Berlin befindet, ist Sitz der Bank Frankfurt am Main.“, so legte die vorletzte Novelle zum Bundesbankgesetz<sup>141</sup> als Standort der Bank endgültig die Mainmetropole fest<sup>142</sup>. Ohne diesen Eingriff hätte – als Folge der Wiedervereinigung Deutschlands – früher oder später der Umzug nach Berlin ins Haus gestanden.

##### *2. Organisationsstruktur*

###### *a) LZB-Vorstände*

Die eingangs geschilderten vereinigungsbedingten Anpassungen der Organisationsstruktur der Deutschen Bundesbank betrafen ferner

---

<sup>141</sup> Gesetz vom 20. 2. 1991 in BGBl. I, S. 481.

<sup>142</sup> Der neugefaßte § 2 S. 3 BBankG lautet nunmehr knapp: „Die Bank hat ihren Sitz in Frankfurt am Main.“

Bestimmungen zum Vorstand der Landeszentralbanken und über die Ernennung seiner Organwalter (§ 8 Abs. 3 und 4 BBankG). Überließ es das Fachgesetz ursprünglich der Satzung der Deutschen Bundesbank, die Mitgliederzahl im LZB-Vorstand von grundsätzlich zwei auf drei oder gar vier anzuheben<sup>143</sup>, so schreibt der neue § 8 Abs. 3 BBankG für länderübergreifende Hauptverwaltungen nunmehr drei Vorstandsmitglieder zwingend vor. Bei der Bestellung der LZB-Präsidenten haben die Bundesländer jedoch nach wie vor das Recht, ihre Vorstellungen zur Geltung zu bringen. Die „nach Landesrecht zuständigen Stellen der beteiligten Länder“ unterbreiten jeweils den ersten Vorschlag, der im weiteren Verlauf zur Ernennung durch den Bundespräsidenten führt (§ 8 Abs. 4 BBankG). Lediglich bei länderübergreifenden Landeszentralbanken ergibt sich für die einzelnen Bundesländer eine gewisse Einschränkung ihres Vorschlagsrechts, als sie sich auf einen gemeinsamen Kandidaten festlegen müssen. Das Verfahren hierzu überläßt das Bundesbankgesetz allerdings den betroffenen Ländern selbst<sup>144</sup>.

#### b) Beiräte bei den Landeszentralbanken

Über die Beiräte bei den Landeszentralbanken gem. § 9 BBankG als beratende Gremien hält die Bundesbank den laufenden Kontakt mit dem Kreditgewerbe und der kreditnehmenden Wirtschaft in den einzelnen LZB-Bereichen. Das 4. BBankGÄndG erweiterte, nicht zuletzt im Interesse der Bundesländer, die Anzahl der Mitglieder der Beiräte von je zehn auf je vierzehn. Zu den bereits vorhandenen Vertretern aus der gewerblichen Wirtschaft, dem Handel, der Landwirtschaft, der Arbeiter- und Angestelltenschaft und den verschiedenen Zweigen des Kreditwesens treten jeweils zwei Vertreter der Versicherungswirtschaft und der Freien Berufe.

---

<sup>143</sup> Tatsächlich bestimmte § 12 der BBk-Satzung: „Außer dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten kann für die Landeszentralbanken in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen je ein weiteres Mitglied des Vorstands bestellt werden.“ Das Ausfüllen dieser „Kann-Vorschrift“ oblag dem Zentralbankrat als dem obersten Organ der Bundesbank.

<sup>144</sup> Vgl. hierzu aber den Gesetzentwurf des Bundesrates vom 23.3.1993 zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank, der im Streitfalle dem einwohnerstärksten Bundesland beim Vorschlagsrecht einen gewissen Vorrang einräumen will. BT-Drs. 12/5169 vom 17.6.1993.

## V. Rechtsstellung der Deutschen Bundesbank

Gänzlich unangetastet durch die Zeit blieb die Rechtsstellung der Bundesbank im Staatsgefüge. Einfachgesetzlich bestimmt § 12 S. 2 BBankG ihre funktionelle Unabhängigkeit von Weisungen der Bundesregierung, freilich beschränkt auf die nach dem Bundesbankgesetz auszuübenden währungspolitischen Befugnisse und Geschäfte. Ob sich darüber hinaus die Garantie der Autonomie der Notenbank aus Art. 88 GG ableiten läßt, bildete mit typenbildender Regelmäßigkeit Gegenstand streitiger Wechselrede, ist mit der h.M. allerdings abzulehnen<sup>145</sup>. Dieser Befund hat Bestand, selbst mit Blick auf das Hinzufügen eines zweiten Satzes in Art. 88 GG anläßlich des Ratifikationsverfahrens zum Maastrichter Vertrag<sup>146</sup>, belegt doch bereits eine oberflächliche Satzanalyse, das sich der Relativsatz des neuen Art. 88 S. 2 GG ausschließlich auf die zukünftige Europäische Zentralbank, nicht aber auf das heimische Währungsinstitut bezieht. Diese Interpretation steht ferner im Einklang mit den Motiven des Verfassungsgesetzgebers. Danach stellte bereits der Sonderausschuß „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“, eingeschaltet in die Verfassungsreform, in seiner Beschlußempfehlung und dem Bericht vom 1.12.1992 ausdrücklich fest: „daß die von ihm befürwortete Formulierung des Art. 88 S. 2 GG keine Auswirkungen auf die gegenwärtige Rechtsstellung der Deutschen Bundesbank hat“<sup>147</sup>. Dieser Sichtweise schloß sich der Änderungsgesetzgeber Ende Dezember vergangenen Jahres an<sup>148</sup>.

## VI. Zusammenfassung

Die eher geringe Änderungsunterworfenheit des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank (BBankG) in den gut 35 Jahren seines Bestehens fand ihr ebenso plötzliches wie wohl vorerst kaum absehbares Ende mit der Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion mit der ehemaligen DDR zum 1.7.1990, der Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands am 3.10.1990, der Angleichung der Sonderbedingungen Ost an den bewährten Standard des BBankG zum 1.11.1992 und der angestrebten europäischen Währungsintegration. Gerade die Anpassung

---

<sup>145</sup> Statt vieler: *Siebelt* (Fn. 36), passim.

<sup>146</sup> BGBl. I vom 24.12.1992, S. 2086.

<sup>147</sup> BT-Drucks. 12/3896, 1, 22.

<sup>148</sup> Hierzu *Weikart*, Die Änderung des Bundesbank-Artikels im Grundgesetz im Hinblick auf den Vertrag von Maastricht – Entstehen und Rechtswirkungen einer reformierten Norm, NVwZ 12 (1993), S. 834ff.

der Organisationsstruktur der Deutschen Bundesbank an die neuen staatlichen Gegebenheiten aufgrund der deutschen Vereinigung mittels Schaffung sog. länderübergreifender Landeszentralbankbereiche in § 8 BBankG sorgt bereits gegenwärtig für weitere Empfehlungen zum Vorschlagsrecht der Länder für die Bestellung der Präsidenten einer Landeszentralbank, wie der Gesetzentwurf des Bundesrates vom 26.3.1993 eindrucksvoll belegt (BT-Drs. 12/5169 vom 17.6.1993). Ließen die Modifikationen der vergangenen Jahre Auftrag und Rechtsstellung der Bundesbank allerdings stets unangetastet, wird die angestrebte Europäische Wirtschafts- und Währungsunion eine tiefgreifende Zäsur in der deutschen Notenbankverfassung herbeiführen. Gemäß ihrem dreistufigen Prozeß verlagert jedenfalls die Endstufe – nach dem Vertragswerk spätestens Anfang 1999 – die geldpolitische Souveränität von den jeweiligen nationalen Notenbanken auf das neuerrichtete Europäische System der Zentralbanken (ESZB) mit einer Europäischen Zentralbank (EZB) und den mitgliedstaatlichen Währungsinstituten als integrale Bestandteile. In Deutschland soll diesen Schritt der um einen Satz 2 ergänzte Art. 88 GG ermöglichen.

## Summary

### Trends in Monetary Law Latest Amendments of the Bundesbank Act

The *Bundesbank Act* saw only a few amendments during its over 35 years of existence. This changed abruptly when Monetary, Economic and Social Union was established with the former GDR on 1 July 1990, when the two German states were reunited on 3 October 1990 and when the special conditions designed to take account of the ex-GDR's situation were adapted to the proven standards of the *Bundesbank Act* on 1 November 1992, and further change is likely as the European Economic and Monetary Union takes on shape. As the draft Bill of the *Bundesrat* dated 23 March 1993 proves in an impressive manner (BT-Drs. 12/5169 of 17 June 1993), the need to adapt – by way of merging the areas of jurisdiction of two or more *Landeszentralbanken* (cf. § 8 of BBankG<sup>149</sup>) – especially the organizational set-up of *Deutsche Bundesbank* to the new constitutional conditions that have evolved after German reunification suggests the existence, at this stage already, of further recommendations regarding the *land governments'* right to name candidates for the office of *Landeszentralbank* president. Whilst amendments of the *Bundesbank Act* proposed in the past had invariably left unaffected the tasks and the legal position of *Deutsche Bundesbank*, the desired European Economic and Monetary Union will entail a deep rupture in the constitution of the German note-issuing bank. In accordance with the three-stage process that is

<sup>149</sup> *Bundesbank Act*

to lead to European Union as agreed upon under the Maastricht Treaty, the final of these three stages – which is to begin in 1999 at the latest according to the Treaty – will see Member States' national monetary policy sovereignty surrendered to the European Central Bank System, which is to be in place by that time and which is to include a European Central Bank, and their monetary institutions from integral parts of the system. In Germany, this step is to be made possible by supplementing Article 88 of the Basic Law by adding sentence No. 2.

## Résumé

### **Le droit monétaire en évolution. Les dernières modifications de la législation sur la Bundesbank**

Au cours des plus de 35 années de son existence, la législation sur la Deutsche Bundesbank a subi assez peu de modifications. La création, le 1/7/1990, d'une Union monétaire, économique et sociale avec l'ex-RDA, la réunification des deux Allemagne, le 3/10/1990, l'ajustement des conditions spéciales de l'Est au standard efficace de la législation sur la Deutsche Bundesbank, le 1/11/1992, et l'intégration monétaire européenne projetée ont entraîné des changements de cette législation, aussi soudains qu'inattendus. En créant des secteurs des banques centrales des Länder régulés au niveau fédéral (§ 8 de la législation sur la Deutsche Bundesbank), l'ajustement de la structure organisationnelle de la Deutsche Bundesbank aux nouvelles conditions étatiques surgies de l'unification allemande, a déjà entraîné actuellement de nouvelles recommandations concernant le droit d'initiative des Länder pour la désignation des présidents d'une banque centrale d'un Land. La proposition de loi du conseil fédéral (Bundesrat) du 26/3/1993 le montre, par exemple, de façon impressionnante (BT-Drs. 12/5169 du 17/6/93). Si les modifications des années précédentes ne touchèrent jamais ni à la mission ni au statut juridique de la Bundesbank, l'Union Européenne économique et monétaire entraînera une césure profonde dans la constitution de la banque d'émission allemande. Conformément au processus en trois étapes, lors de l'étape finale en tout cas, soit selon le Traité au plus tard au début de 1999, la souveraineté de la politique monétaire sera transférée des banques d'émission nationales respectives au nouveau Système Européen des Banques Centrales, qui comprendra une Banque Centrale Européenne et les institutions monétaires des pays-membres en tant que parties intégrantes. L'alinéa 2 qui est venu compléter l'article 88 du Code Civil allemand permettra de réaliser ce pas en Allemagne.