

Bericht zur Strukturreform der Deutschen Bundesbank

Verfasser:

Prof. Roland Berger, Johann Wilhelm Gaddum, Prof. Dr. Herbert Henzler,
Prof. Dr. Dr. h.c. Helmut Hesse, Prof. Dr. Harald Hungenberg, Prof. Dr. Kurt Nemitz,
Dr. h.c. mult. Karl Otto Pöhl (Vorsitzender), Prof. Dr. rer. pol. Bernd Rudolph

1. Historische Entwicklung der Organisation der Bundesbank

Mit der Schaffung der Deutschen Bundesbank im Jahre 1957 erfüllte der Gesetzgeber einen Auftrag des Grundgesetzes (Art. 88 Grundgesetz: „Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank.“). Obwohl die Bundesbank zweifellos eine Einrichtung des Bundes war und ist - sie wurde einer „obersten Bundesbehörde“ gleichgestellt -, wurde den Landeszentralbanken (Hauptverwaltungen der Bundesbank in der Stellung von Bundesbehörden) ein erhebliches Maß an Selbständigkeit gewährt: Die Präsidenten der LZBen werden vom Bundesrat auf Vorschlag der Landesregierungen dem Bundespräsidenten zur Ernennung vorgeschlagen. Sie bilden zusammen mit den Mitgliedern des Direktoriums den Zentralbankrat (ZBR), der bis zum 31. Dezember 1998 für alle wichtigen geldpolitischen Entscheidungen zuständig war.

Darüber hinaus haben die LZBen ein hohes Maß an Entscheidungsbefugnissen in administrativen Angelegenheiten, bis hin zu Entscheidungen über Neubauten, die allerdings der Begutachtung durch ein Koordinierungsgremium und der Vorlage im Zentralbankrat bedürfen. Die Vorstände der LZBen unterhalten neben Geschäftsabteilungen jeweils eine Reihe von Verwaltungs- und Stabsabteilungen.

Die Gründe und Motive für diese Organisationsstruktur waren vielfältig; zunächst historisch, die Bundesbank war die Nachfolgerin der Bank deutscher Länder, deren Organisation weitgehend übernommen wurde. In der Organisation sollte sich der föderale Charakter der Bundesrepublik spiegeln. Letztlich wurde mit dem sogenannten „Scharnberg-Kompromiss“ eine der damaligen Situation angemessene Ausgewogenheit der Beteiligung von Bund und Ländern erreicht; nicht zuletzt sind die Länder auch an der Besetzung der Beiräte bei den LZBen maßgeblich beteiligt. Insofern erlaubte die gefundene Konstruktion einen nahezu reibungslosen Übergang von der bis dahin zweistufigen Lösung auf die neue - unter einheitlicher Leitung durch den Zentralbankrat stehende - Bundesbank. Im ZBR sollten unterschiedliche politische und fachliche Meinungen und regionale Besonderheiten zum Ausdruck kommen und in die geldpolitischen Entscheidungen einfließen.

Ein faires Urteil über die Leistungen dieses föderalistisch geprägten Notenbanksystems muss positiv ausfallen. Die D-Mark entwickelte sich zu einer Währung, die sich durch weithin bewunderte innere Stabilität auszeichnete, und die Bundesbank wurde zu einer Institution, die sich in der Öffentlichkeit höchstes Ansehen verdiente. Die Unabhängigkeit der Institution und ihrer Organe hatte nicht de jure, aber de facto nahezu Verfassungsrang. Die Währung wurde zu einem Symbol des politischen und wirtschaftlichen Wiederaufstiegs Deutschlands nach dem Kriege. Nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems fester Wechselkurse wurde die DM in den 70er und 80er Jahren zur wichtigsten Weltwährung nach dem Dollar und zur zweitgrößten Reservewährung. Mit der Schaffung des EWS wuchs die DM mehr und mehr in die Rolle der „Ankerwährung“ des Systems. Die Bundesbank wurde zur führenden Notenbank in Europa. Die Beschlüsse des Zentralbankrates waren der Kompass für die meisten europäischen Notenbanken, deren geldpolitische Autonomie wesentlich eingeschränkt wurde, wenn sie den Wechselkurs zur DM stabil halten wollten.

Der Zentralbankrat hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Europäische Währungsunion und das Statut der EZB auf den gleichen Prinzipien basieren wie die deutsche Geldordnung. So entsprechen - was für die übrigen Mitglieder der Union keineswegs von Anfang an selbstverständlich war - die Organisation der EZB und des ESZB in wichtigen Punkten dem Modell der Bundesbank. Das gilt vor allem für das Prinzip der Unabhängigkeit der EZB und der Preisstabilität als oberstem Ziel der Notenbankpolitik.

2. Die Bundesbank im System der Europäischen Zentralbanken

Mit der Schaffung der Europäischen Währungsunion hat sich die Situation für die Bundesbank entscheidend verändert. Die D-Mark ist als eigenständige Währung im Euro

aufgegangen, und der ZBR hat seine geldpolitische Entscheidungskompetenz nahezu vollständig an den Rat der EZB abgetreten.

Die Bundesbank muss nach dem Vertrag von Maastricht die Beschlüsse und Weisungen des Rates der EZB ausführen (Art. 14.3 EZB-Satzung: „Die nationalen Zentralbanken sind integraler Bestandteil des ESZB und handeln gemäß den Leitlinien und Weisungen der EZB. Der EZB-Rat trifft die notwendigen Maßnahmen, um die Einhaltung der Leitlinien und Weisungen der EZB sicherzustellen, und kann verlangen, dass ihm hierzu alle erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt werden.“). Der Präsident der Bundesbank hat Sitz und Stimme im EZB-Rat und damit eine stark hervorgehobene Position gegenüber den anderen Organmitgliedern der Bundesbank. Es ist ihm bei der Wahrnehmung der durch den Maastricht-Vertrag übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten ausdrücklich untersagt, Weisungen von Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einzuholen oder entgegen zu nehmen (Art. 7 EZB-Satzung), d.h. er ist auch nicht an Beschlüsse des ZBR oder des Direktoriums der Deutschen Bundesbank gebunden. Der geldpolitische Entscheidungsprozess ist von der nationalen auf eine supranationale Ebene verschoben worden. Die nationalen Notenbanken spielen nach wie vor eine wichtige Rolle innerhalb des ESZB, aber nur deren Präsidenten wirken an der geldpolitischen Entscheidungsbildung mit. Das ESZB ähnelt somit in gewisser Weise dem Federal Reserve System der USA. In beiden Fällen setzen sich die geldpolitischen Beschlussorgane aus Mitgliedern des zentralen Leitungsorgans (Fed Board bzw. EZB-Direktorium) und aus Präsidenten der regionalen bzw. nationalen Notenbanken zusammen.

Die beschriebenen Veränderungen müssen naturgemäß Rückwirkungen auf die Organisations-, Personal- und Leitungsstruktur der Bundesbank haben.

3. Weitere Gründe für eine Neuorganisation

Nicht nur der Verlust der geldpolitischen Entscheidungsbefugnisse und die damit verbundene Verlagerung von traditionellen Aufgaben an die EZB haben für die Bundesbank Anpassungszwänge geschaffen, sondern auch gravierende Veränderungen im Umfeld der Bundesbank:

Mit Eintritt in die 3. Stufe der Währungsunion muss die Bundesbank im Vergleich mit anderen nationalen Zentralbanken (NZBen) „konkurrenzfähig“ sein. Soweit die NZBen Vorarbeiten für die EZB, z.B. bei der Vorbereitung geldpolitischer Entscheidungen, zu erbringen haben, werden deren Schnelligkeit und Qualität ständig verglichen werden. Private

Geschäftsbanken, die Dienstleistungen von nationalen Notenbanken in Anspruch nehmen, z.B. bei der Abwicklung von Pensionsgeschäften oder im Zahlungsverkehr, werden Qualitäts- und Gebührenvergleiche vornehmen. Für die nationalen Regierungen werden die relativen Kosten der NZBen bedeutsam, weil deren Höhe mitbestimmend für den EZB-Gewinn ist, der den Mitgliedsländern zufließt. Ebenso ist es wichtig, dass die Bundesbank durch schnelle Reaktion und gute Vorbereitung die Entscheidungsfindung im EZB-Rat beeinflussen kann.

Die Globalisierung der Finanzmärkte und die immensen Fortschritte in Kommunikationstechnologie und Datenverarbeitung haben den Wettbewerb unter den Geschäftsbanken verschärft und diese zu Konzentration, Umstrukturierung und Bündelung von Geschäften veranlasst. Zweigstellennetze werden ausgedünnt, einzelne Arbeitsvorgänge, z.B. im Zahlungsverkehr, werden ausgelagert, neue Dienstleistungsangebote (z.B. direct banking, Kartengeld oder gar „cyber money“ statt Zentralbankgeld) werden entwickelt. Im internationalen Wettbewerb der Bankensysteme hat gegenüber dem deutschen bankengestützten Finanzsystem das angelsächsische marktgestützte Finanzsystem an Bedeutung gewonnen (Disintermediationsprozess).

Die Bundesbank muss sich anpassen, was zum Teil erhebliche Änderungen in ihrer Organisationsstruktur und ihren Geschäftsabläufen erfordert. Im eigenen Bereich muss die Bundesbank die in der Kommunikationstechnologie und Datenverarbeitung erzielten Fortschritte nicht nur deshalb nachvollziehen, weil sie anders ihre Rolle als Bank der Banken, als fiscal agent und als Partner im ESZB nicht zufriedenstellend übernehmen kann, sondern auch deshalb, weil interne Qualitäts- und Kostenüberlegungen das erzwingen. Im Rahmen historisch gewachsener Organisationsformen und Geschäftsablaufsysteme lässt sich diesem Erfordernis nicht hinreichend Rechnung tragen. Deshalb sind strukturelle Änderungen, die bis in die hierarchischen und räumlichen Elemente der Führungsebene reichen, unabdingbar.

4. Zukünftige Aufgaben der Bundesbank

4.1. Regionale Aspekte

Der monetäre Sektor hat eine Eigendynamik entfaltet wie nie zuvor. Die EZB ist als ein, wengleich nicht unwichtiges, Element in das Schwingungssystem globaler Finanzmärkte eingebunden. Für breite Bevölkerungsgruppen und die Mehrzahl der in der Realwirtschaft entscheidenden Personen ist dadurch die EZB in eine weitere Ferne gerückt, als es bei der

Bundesbank je der Fall war. Insofern ist mehr Mühe darauf zu verwenden, geldpolitische Entscheidungen derart vorzubereiten, dass sich die Bevölkerung und die Realwirtschaft darin berücksichtigt sehen, und so zu erklären, dass ihnen weithin vertrauensvoll zugestimmt wird.

Geldpolitik kann nicht ohne Ansehen der aktuellen und der zu erwartenden Entwicklungen in der Realwirtschaft gestaltet werden. Die zu geldpolitischen Entscheidungen Befugten benötigen entsprechende Analyse und Informationen. Diese sollten nicht allzu aggregiert sein, weil Aggregation Informationsverluste mit sich bringen. Bei der Aggregation sollte zudem beachtet werden, dass die geldpolitischen Transmissionsmechanismen sich von Region zu Region erheblich unterscheiden.

Nicht zuletzt wegen der rasanten Fortschritte in Kommunikationstechnologie und Datenverarbeitung hat sich der Wirklichkeitswandel in der Welt beschleunigt. Die Geldpolitik muss darauf reagieren und sich als fähig erweisen, ihre Strategie, ihre Instrumente und ihre Verhaltensweise der jeweils neuen Zeit anzupassen. Geldpolitik muss deshalb noch mehr als früher in einen intensiven Diskussionsprozess mit dem Ziel eingebunden sein, rechtzeitig auf neue Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft reagieren zu können.

Die Kommission ist deshalb der Meinung, dass die Bundesbank trotz grundlegend geänderter Rahmenbedingungen weiterhin angemessen in den Regionen vertreten sein sollte und dort die drei erwähnten Aufgaben wahrnimmt.

4.2 Stabilitätspolitische Aspekte

Das Ansehen, das sich die Deutsche Bundesbank als Hüterin der Währung verschafft hatte, beruhte im Wesentlichen darauf, dass sie die geldpolitischen Befugnisse besaß und erfolgreich nutzte. Doch hat sie sich unverkennbar auch dadurch Ansehen erworben, dass sie - quasi als unabhängiger „think tank“ – zu wirtschaftspolitischen Diskussionen über den „policy mix“ in Deutschland und über die stabilitätserforderlichen Anforderungen an die Fiskal- und an die Tarifpolitik wichtige Beiträge geleistet und dadurch gelegentlich die Makropolitik vor Fehlern bewahrt hat. Mit der Übertragung der geldpolitischen Befugnisse an die EZB droht der Bundesbank ein merklicher Gewichtsverlust in der innerdeutschen wirtschaftspolitischen Diskussion mit der Konsequenz, dass stabilitätspolitische Fragestellungen weniger Gehör finden werden.

Die Kommission empfiehlt deshalb, dass die Bundesbank auch in Zukunft unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Stabilität sachkundig zu allgemeinen wirtschaftspolitischen Fragen Stellung nimmt.

4.3 Beratung der Bundesregierung

§ 13 (1) des Bundesbankgesetzes statuiert eine Beratungs- und Auskunftspflicht der Bundesbank gegenüber der Bundesregierung. § 13 (3) BBankG sieht als konkrete Ausgestaltung die Hinzuziehung des Bundesbankpräsidenten zu Beratungen der Bundesregierung über Angelegenheiten von währungspolitischer Bedeutung vor.

4.4 Refinanzierung der Banken, Liquiditätsversorgung der Wirtschaft

Das ESZB basiert auf dem Grundsatz der Subsidiarität, d.h. der EZB sollen im Rahmen der Regelungen des Maastricht-Vertrages nur die Funktionen übertragen werden, die nicht von den nationalen Notenbanken ausgefüllt werden können, weil sie ihrer Natur nach nur zentral entschieden werden können. Dabei handelt es sich in erster Linie um die liquiditäts- und zinspolitischen Entscheidungen, mit denen die EZB die Bankenliquidität steuert und das Niveau der Geldmarktzinssätze bestimmt. Das Hauptinstrument der EZB sind die so genannten Pensionsgeschäfte, bei denen die Kreditinstitute im Gegenzug zur Bereitstellung von Sicherheiten, in erster Linie Wertpapiere, Zentralbankgeld erhalten. Außerdem können sich die Kreditinstitute über die sogenannte Spitzenrefinanzierungsfazilität und die Einlagenfazilität bis zum nächsten Geschäftstag Geld beschaffen bzw. überschüssiges Geld anlegen. Von der EZB werden die Zinssätze festgelegt, zu denen sie bereit ist, den Kreditinstituten benötigtes Zentralbankgeld zur Verfügung zu stellen bzw. überschüssiges Zentralbankgeld aufzunehmen. Außerdem entscheidet sie bei den Wertpapierpensionsgeschäften darüber, welche Menge an Zentralbankgeld den Kreditinstituten zur Verfügung gestellt wird.

Die operative Umsetzung der Refinanzierung der Banken ist Sache der Bundesbank. Sie hat dabei aber keinen eigenen Entscheidungsspielraum mehr, sondern muss die zentral gefassten Beschlüsse des EZB-Rates ausführen. Nationale Besonderheiten bestehen nur noch bei der Auswahl der refinanzierungsfähigen Kreditsicherheiten. Durch den Fortfall des bisherigen nationalen Wechseldiskontgeschäfts ist bei den Hauptverwaltungen und Zweiganstalten der Bundesbank eine erhebliche Arbeitersparnis erzielt worden. Ein Großteil der Arbeitsvorgänge läuft außerdem mittlerweile automatisiert ab. Im Zusammenhang mit der Bewertung von Kreditsicherheiten ist allerdings ein dezentraler Kontakt mit den Wirtschaftsunternehmen in den Regionen von Vorteil.

4.5 Bankenaufsicht

Derzeit wirkt die Bundesbank arbeitsteilig mit dem Bundesaufsichtamt für das Kreditwesen (§ 7 KWG) bei der Bankenaufsicht mit und trägt damit zur Stabilität des Finanzsystems bei (Art. 105 Abs. 5 EG-Vertrag). Aufgrund der Geschäftsbeziehungen ihrer Zweiganstalten mit den Kreditinstituten sowie durch Meldungen der Banken und statistische Erhebungen verfügt die Bundesbank über Erkenntnisse aus der Finanzwirtschaft. Eine wichtige Rolle spielt die Bundesbank auch bei der Erarbeitung von Aufsichtsstandards auf internationaler Ebene.

Die Entwicklungen in der Finanzwelt während der letzten Zeit haben das Aufgabengebiet der Bankenaufsicht nachhaltig verändert:

(a) Die Finanzmärkte sind seit einer Reihe von Jahren durch eine Tendenz zu immer stärkerer Disintermediation gekennzeichnet. Dies ist eine nachhaltige Entwicklung, in der sowohl regulatorische (international abgestimmte aufsichtsrechtliche Ansätze) als auch technologische Innovationen (verringerte Kosten der Informationsübermittlung und -verarbeitung, Anwendung neuer finanzmarkttheoretischer Erkenntnisse) zum Ausdruck kommen. Da für die Übertragung geldpolitischer Impulse die Ausgestaltung der Finanzbeziehungen eine erhebliche Bedeutung hat, waren Notenbanken schon immer mit mehr als makroökonomischen Fragen befasst. Die unterschiedliche Bedeutung, die der Mikrodimension der Notenbankaufgabe im angelsächsischen relativ zum kontinentaleuropäischen Finanzsystem zugemessen wurde, spiegelt vor allem auch die unterschiedlichen Finanzmarktstrukturen.

(b) Die Entwicklung der Kapitalmärkte legt es – aufgrund der erheblichen Schnittmenge, die die geldpolitische und die aufsichtliche Funktion aufweisen – nahe, die überkommene Aufgabenteilung zwischen Bankenaufsicht und Geldpolitik zu überdenken. Einmal profitiert die Geldpolitik bei ihrer Makroaufgabe von möglichst präzisen Kenntnissen der Bankenstruktur. Zum anderen hängt die Systemstabilität in einer mehr und mehr kapitalmarktgeprägten Umwelt, die durch das vielfältige Eingehen von Gegenpositionen gekennzeichnet ist, insbesondere davon ab, daß Vorsorge gegen Liquiditätsrisiken getroffen wird. Aus einer funktionalen Sicht gehören die geldpolitische und die aufsichtliche Aufgabe wegen ihrer stark komplementären Bezüge zusammen.

(c) Die in der Erörterung befindliche Reform der Aufsichtsregelungen betont bei der gewerbepolizeilichen Aufgabenerfüllung die Vor-Ort-Prüfungen, die unter anderem der vergleichenden Evaluation der Risikosteuerungsmodelle dienen werden. Das setzt ein dezentral vorgehaltenes Einschätzungswissen voraus, das zudem dem Bedeutungszuwachs der Finanzmarktaufsicht im weiteren Sinne Rechnung tragen muß. In der neuen, kapitalmarktgeprägten Finanzlandschaft ist im übrigen eine strikte Trennung zwischen konzeptioneller und operativer Funktion von der Aufgabenerfüllung her wenig zweckgemäß. Die konzeptionelle Seite lebt, wie die Erfahrung lehrt, stark von dem Umsetzungswissen der Anwender. Eine derartige Markt- und Geschäftsnähe erleichtert schließlich die Behandlung der stets schwierigen Unterscheidung zwischen Solvenz- und Liquiditätsproblem und mithin den effizienten Umgang mit Liquiditätskrisen.

Die Aufgaben, denen sich eine moderne Bankenaufsicht zu widmen hat, weisen offenkundig eine bereichsübergreifende Dimension auf. Daraus erwachsen Koordinationsfragen, die am

zweckmäßigsten innerhalb des einheitlichen Leitungsgremiums zu behandeln sind (Empfehlungen siehe 5.6).

4.6 Fiscal Agent des Bundes und der Länder

Die Bundesbank ist als Fiskalagent des Bundes und der Länder tätig, d.h. sie berät Bund und Länder in Finanzfragen. Sie wirkt z.B. bei der Begebung von Bundeswertpapieren mit, und der Bund wickelt seinen Zahlungsverkehr über Konten bei der Bundesbank - gegebenenfalls unter Einschaltung der Zweiganstalten - ab. Die Rolle der Bundesbank im Schuldenmanagement des Bundes wird derzeit auf politischer Ebene diskutiert.

4.7 Mitwirkung in internationalen Gremien

Der Präsident und andere Angehörige der Bundesbank nehmen zahlreiche Aufgaben in internationalen Organisationen und Gremien wahr. Die damit verbundenen Vorbereitungs- und Koordinierungsarbeiten haben vor allem mit der Errichtung des ESZB erheblich zugenommen.

4.8 Verwaltung der Währungsreserven

Auch nach Übertragung eines beträchtlichen Teils der Gold- und Währungsreserven auf die EZB (12,2 Mrd. Euro) besitzt die Bundesbank noch Gold- und Dollar-Reserven im Gegenwert von rd. 85 Mrd. Euro zum 31. Dezember 1999. Diese Reserven sind für geld- und währungspolitische Zwecke subsidiär insofern weiterhin erforderlich, als mit Zustimmung des Ministerrats von der EZB weitere Einzahlungen gefordert werden können. Dies begrenzt die Möglichkeiten der Bundesbank, ihre Reserven ausschließlich nach Ertragsgesichtspunkten anzulegen, die aber in Zukunft an Bedeutung gewinnen werden.

4.9 Bargeldversorgung

Trotz Kreditkarten und anderer Formen des bargeldlosen Zahlungsverkehrs spielt Bargeld noch immer eine dominierende und sogar wachsende Rolle (Banknotenumlauf in Deutschland Ende Januar 2000: ca. 257 Mrd. DM). Auf die Bundesbank und nicht zuletzt auf die LZBen kommen in den nächsten Jahren mit dem Bargeldumtausch von D-Mark in Euro erhebliche zusätzliche Aufgaben zu, die sich allerdings nach 2003 normalisieren werden.

4.10 Unbarer Zahlungsverkehr

Der Bundesbank und den anderen Zentralbanken im ESZB kommt nach dem Maastricht-Vertrag eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung effizienter und zuverlässiger Zahlungssysteme zu. Um eine reibungslose Verteilung von Liquidität am Geldmarkt sicherzustellen, haben die ESZB-Zentralbanken insbesondere das europaweite Großbetragszahlungssystem TARGET entwickelt, dessen deutsche Komponente von der Bundesbank bankmäßig betrieben wird. Die technische Abwicklung in Richtung auf die Partnerländer wird nach Beschluss des ZBR bei der Weiterentwicklung der deutschen TARGET-Komponente noch stärker als schon bisher auf Frankfurt konzentriert.

4.11 Statistik

Zur Fundierung ihrer geldpolitischen Entscheidungen stützt sich die EZB weitgehend auf Datenmaterial der nationalen Zentralbanken. Vor diesem Hintergrund erhebt die Bundesbank umfangreiche Daten auf dem Gebiet der Geld- und Bankenstatistik sowie der allgemeinen Wirtschaftsstatistik. Ferner stellt die Bundesbank die Meldungen über Auslandszahlungen für die deutsche Zahlungsbilanz zusammen und wertet sie aus.

5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die vom Bundesfinanzminister und den Finanzministern der Länder bestellten Mitglieder der Kommission sind vor dem beschriebenen Hintergrund und unter Hinzuziehung der Gutachten und Stellungnahmen des BRH und des ZBR - ohne sich dadurch gebunden zu fühlen – zu folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen gekommen¹:

Mit dem Übergang der geldpolitischen Befugnisse auf den EZB-Rat hat der Zentralbankrat der Bundesbank seine wesentliche Aufgabe verloren, nämlich geldpolitische Entscheidungen zu treffen. Mit dem Wegfall der geldpolitischen Entscheidungsgewalt entfällt zugleich die bisherige Rechtfertigung für die Funktion unabhängiger LZB-Präsidenten. An die Stelle des bisherigen Zentralbankrats, des Direktoriums der Bundesbank und der Vorstände der Landeszentralbanken sollte ein einziges, oberstes Entscheidungsgremium, bestehend aus

¹ Abweichende Konzeptionen werden von Prof. Nemitz und Prof. Roland Berger vertreten, sie sind im Anhang beigefügt.

10 Mitgliedern, treten. Dabei ist von zweitrangiger Bedeutung, wie dieses Gremium benannt wird: Vorstand, Direktorium oder Zentralbankrat. Die Mitglieder sollten über geld- und währungspolitische Kenntnisse und Erfahrungen verfügen und für ihr Ressort fachlich qualifiziert sein. Sie haben innerhalb des Leitungsgremiums neben fachlicher ggf. auch regionale Verantwortung.

Wie dieser regionalen Verantwortung entsprochen werden sollte und welche organisatorischen Strukturen demzufolge geschaffen werden müssten, war auch in der Kommission nicht unumstritten. Als möglichen Kompromiss schlägt die Kommission folgendes Modell vor:

5.1 Organisationsstruktur

An die Stelle der bisherigen neun Landeszentralbanken treten fünf Regionalverwaltungen der Deutschen Bundesbank mit Sitz in Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg und München². An ihrer Spitze steht jeweils ein Regionalpräsident, der gleichzeitig Mitglied des neuen einheitlichen Leitungsgremiums ist (siehe 5.2). Der Regionalpräsident hat regionale Verantwortung sowie im Rahmen seiner Zugehörigkeit zum einheitlichen Leitungsgremium auch Ressortverantwortung. Er ist für die Durchführung und Umsetzung der von dem einheitlichen Leitungsorgan gefassten Beschlüsse in seiner Region verantwortlich (regionale Verantwortung). Daneben besteht seine Aufgabe in der Betreuung des Beirats bei der Regionalverwaltung (siehe 5.4) sowie in der Beratung der jeweiligen Landesregierung (falls von dieser gewünscht) und in der Pflege des Kontakts mit Wirtschaft, Politik und Verwaltung in seinem Zuständigkeitsbereich. Der Regionalpräsident hat zwei Amtssitze, einen am Sitz des Leitungsorgans und einen am Sitz der Regionalverwaltung.

5.2 Leitungsorgan

Die Bundesbank erhält ein einheitliches Leitungsorgan, das aus zehn Mitgliedern besteht und die Bank leitet und verwaltet. Präsident und Vizepräsident der Deutschen Bundesbank sowie drei weitere Mitglieder des Leitungsorgans werden auf Vorschlag der Bundesregierung

² Prof. Hesse und Prof. Roland Berger sind der Ansicht, dass fünf Regionalverwaltungen nicht ausreichen, um die Aufgaben (siehe 4) der Bundesbank in der Fläche zu erfüllen. Auch plädiert Prof. Hesse für ein anderes Rollenverständnis der Regionalpräsidenten. Ihre abweichenden Meinungen sind im Anhang beigefügt.

Prof. Rudolph vertritt die Ansicht, dass der Sitz Frankfurt zugunsten eines anderen Sitzes in der Region entfallen sollte. Die Aufgaben der Regionalverwaltung Frankfurt können von der Bundesbank direkt wahrgenommen werden, und ein Mitglied des auf Vorschlag der

bestellt und haben ihren Amtssitz am Sitz des Leitungsorgans. Die Bestellung der übrigen fünf Mitglieder des Leitungsorgans (Regionalpräsidenten) erfolgt auf Vorschlag des Bundesrates, der sich auf einen Vorschlag der involvierten Landesregierungen stützt, und im Einvernehmen mit der Bundesregierung. Das Leitungsgremium fasst seine Beschlüsse mit einfacher Mehrheit; bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Präsidenten den Ausschlag.

Die Kommission hat auch den Vorschlag geprüft, dem Leitungsorgan der Bundesbank einen von Bundesrat und Bundesregierung zu bestellenden Verwaltungsrat zuzuordnen. Er hätte die Aufgabe, den Jahresabschluss zu genehmigen und Mitglieder des Leitungsorgans zu bestellen.

Gegen diesen Vorschlag spricht, dass damit eine zusätzliche Institution geschaffen würde, deren Kontroll- und Aufsichtsfunktionen wegen der für das ESZB geltenden Bestimmungen über die finanzielle Unabhängigkeit (vgl. Konvergenzbericht des EWI vom November 1996, Kap. 2,4) kein Gewicht hätten. Die Kommission empfiehlt eine Verpflichtung der Bundesbank zum Ausbau einer Budgetplanung und Kostenrechnung in eigener Verantwortung, die einer ex post-Kontrolle des Rechnungshofes unterliegt.

Rechte des Bundesrates bei der Bestellung von Mitgliedern des Leitungsorgans kann der Bundesrat wie bisher direkt wahrnehmen.

5.3 Die Rolle des Präsidenten der Bundesbank

Der Präsident der Deutschen Bundesbank hat wegen seiner Mitgliedschaft im EZB-Rat eine herausgehobene Stellung. Seine Unabhängigkeit wird dadurch unterstrichen, dass ihm in allen Angelegenheiten, über die im ZBR beraten und abgestimmt wird, ein direkter Zugriff auf die Expertisen der jeweiligen Fachabteilung zusteht und dass geldpolitische Diskussionen im obersten Entscheidungsgremium reinen Beratungscharakter behalten und nicht mit Abstimmungen abschließen. Entscheidungen in EZB-Angelegenheiten sowie über die Ressortverteilung innerhalb des Leitungsgremiums können nicht gegen die Stimme des Präsidenten getroffen werden.

Die öffentliche Darstellung der Politik des ESZB ist in erster Linie Aufgabe des EZB-Direktoriums und der Präsidenten der nationalen Zentralbanken, die zusammen den EZB-Rat bilden. Mitglieder des obersten Entscheidungsgremiums der Bundesbank sind darauf zu

Bundesregierung bestellten Leitungsorgans kann die Aufgabe des Regionalpräsidenten in der Regionalverwaltung Frankfurt übernehmen.

verpflichten, Beschlüsse des EZB-Rates und des einheitlichen Leitungsgremiums in der Öffentlichkeit zu vertreten.

5.4 Organisatorische und betriebswirtschaftliche Erfordernisse

Durch die neue einheitliche Leitungsstruktur (mit dem Fortfall von Zentralbankrat, Direktorium und unabhängigen LZB-Präsidenten) sowie mit der Aufgabe der Vorbehaltszuständigkeiten wird die Organisation der Bundesbank an die Neuordnung der geldpolitischen Zuständigkeiten in Europa und an die veränderten Strukturen an den Finanzmärkten angepasst. Schon dadurch wird die betriebswirtschaftliche Effizienz gesteigert. Weitere Rationalisierungsmöglichkeiten bestehen und sollten genutzt werden. Die Kommission kann sicherlich die optimale Organisationsstruktur nicht im Einzelnen entwerfen und auch keine detaillierte Hinweise auf Rationalisierungserfordernisse geben. Das sollte der Bundesbank selbst überlassen bleiben, wobei es ihr frei steht, sich externer Hilfe zu bedienen. Die Kommission kann aber Kriterien benennen, deren Beachtung Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen erheblichen Ausmaßes verspricht:

Die Bundesbank ist in ihrer Organisationsstruktur nach einheitlichen Kriterien sach- und raumübergreifend neu zu gestalten. Parallelzuständigkeiten und Doppelarbeiten sind zu vermeiden. In die Überlegungen sind die 14 Hauptabteilungen der Dienststelle des Direktoriums ebenso einzubeziehen wie die so genannten Hauptbereiche bei den Landeszentralbanken.

Die Regionalverwaltungen werden auf die Durchführung von Geschäften und auf die Beratungstätigkeit vor Ort konzentriert. Die operativen Tätigkeiten sollen - wo wirtschaftlich vertretbar - in den Regionen wahrgenommen werden. Dabei können sich in einzelnen Regionen Schwerpunkttätigkeiten herausbilden; nach dem Muster der im Rhein-Main-Gebiet praktizierten Arbeitsteilung in den Bereichen Bargeldverkehr und Rechenzentrumsbetrieb können z.B. einzelne Regionalverwaltungen Dienstleistungen für andere Regionalverwaltungen übernehmen. Auf diese Weise können die vorhandenen baulichen Strukturen und so weit wie möglich das Personal für die in den Regionen zu erbringenden Arbeiten genutzt werden. Die Einzelheiten entscheidet das Leitungsorgan.

Bei den Regionalverwaltungen bestehen Beiräte. Sie dienen dem Informationsaustausch zwischen der Bundesbank und der regionalen Wirtschaft. Sie werden vom für die jeweilige Region zuständigen Vorstandsmitglied betreut. Auch der Präsident der Bundesbank bemüht sich um möglichst enge regionale Kontakte.

5.5 Personalien und Personalverfassung

Das in diesem Bericht vorgeschlagene Organisationsmodell hat möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Zahl der Beschäftigten der Bundesbank, die zur Zeit fast 16.000 beträgt. Eine Reduzierung sollte „sozialverträglich“, z.B. durch Nicht-Ersetzen der natürlichen Abgänge, erfolgen.

Unabhängig davon bietet der jetzige personalrechtliche Rahmen der Bundesbank – auch und gerade vor dem Hintergrund der „Konkurrenzsituation“ im ESZB - nicht genügend personalwirtschaftliche Flexibilität. Während sich die Bundesbank personalrechtlich am Leitbild des öffentlichen Dienstrechts orientiert, verfügen die EZB und die Mehrzahl der in das ESZB eingebundenen nationalen Notenbanken über Personalverfassungen, die ihnen eine flexiblere Reaktion auf die sich verändernden Rahmenbedingungen ermöglichen. Damit sichern sie sich komparative Vorteile bei der Personalakquisition und gewinnen Vorteile im ESZB-internen Notenbankwettbewerb. Diese Frage sollte gesondert untersucht werden.

5.6 Übernahme der Bankenaufsichtsfunktion durch die Bundesbank

Die Entwicklungen in der globalen Finanzwelt während der letzten Jahre haben die Grenze zwischen den konzeptionellen und den gewerbepolizeilichen Aufgaben in der Bankenaufsicht verwischt, die Schnittmenge von Geldpolitik und Bankenaufsicht deutlich erhöht und den bankaufsichtlichen Arbeiten vor Ort größeres Gewicht verliehen. Das legt die Übernahme der Bankenaufsichtsfunktion durch die Bundesbank nahe.

Hierfür sprechen auch ganz praktische Synergieeffekte mit anderen Bundesbankaufgaben:

- So bildet die monatliche Bilanzstatistik der Kreditinstitute die Grundlage für ein bankaufsichtliches „Frühwarnsystem“ und liefert die Daten für die geldpolitische Kenngröße M3 (Geldmenge, Kreditwachstum),
- so können sich „Frühwarnhinweise“ für bankaufsichtliche Probleme aus dem Zahlungsverkehr ergeben, den die Bundesbank betreut,
- die Notenbank ist bei Systemrisiken ohnehin „lender of last resort“ und muss deshalb möglichst in das bankaufsichtliche Tagesgeschäft einbezogen sein,

- schließlich sind die Kreditinstitute im Refinanzierungsgeschäft mit der Notenbank Kreditnehmer, zu deren Bonitätsbeurteilung die Notenbank auf Daten der Bilanzstatistik zurückgreift.

Wegen der engen Verquickung der Bankenaufsicht mit geldpolitischen Anliegen und wegen des größeren Gewichts bankaufsichtlicher Arbeiten vor Ort sollte die Verantwortung für die Bankenaufsicht dem obersten Entscheidungsgremium der Deutschen Bundesbank in seiner Gesamtheit übertragen werden. Das schließt nicht aus, dass das Mitglied dieses Gremiums mit der Ressortzuständigkeit für die Bankenaufsicht durch die Bundesregierung bzw. den Bundesminister der Finanzen in sein Amt gerufen wird.

Die Kommission geht davon aus, dass die Übertragung der Bankenaufsicht auf die Bundesbank im Einklang mit dem Grundgesetz und dem Gemeinschaftsrecht steht und durch einfaches Bundesgesetz erfolgen kann.

Bezüglich der Unabhängigkeit bzw. Weisungsabhängigkeit der Bankenaufsicht ist das Prinzip 1 der Kernprinzipien für eine wirksame Bankenaufsicht des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht zu beachten, wonach eine effektive Bankenaufsicht durch klare Verantwortlichkeiten und Ziele für jede beaufsichtigende Institution gegeben sein muss, die in die Überwachung der Kreditinstitute eingebunden ist. Jede dieser Institutionen sollte über eine operative Unabhängigkeit und eine angemessene Mittelausstattung verfügen.

Der Basler Ausschuss nennt in seiner „Core Principles Methodology“ vom Oktober 1999 essentielle Kriterien, an denen überprüft werden kann, ob die Anforderungen dieses Prinzips erfüllt sind³.

³ Diese Kriterien lauten:

1. There is, in practice, no significant evidence of government or industry interference in the operational independence of each agency, and in each agency's ability to obtain and deploy the resources needed to carry out its mandate.
2. The supervisory agency and its staff have credibility based on their professionalism and integrity.
3. Each agency is financed in a manner that does not undermine its autonomy or independence and permits it to conduct effective supervision and oversight. This includes, inter alia
 - salary scales that allow it to attract and retain qualified staff;
 - the ability to hire outside experts to deal with special situations;
 - a training budget and program that provides regular training opportunities for staff;
 - a budget for computers and other equipment sufficient to equip its staff with tools needed to review the banking industry; and
 - a travel budget that allows appropriate on-site work.

6. Schlussbemerkung

Die Schaffung der EWU eröffnet die Chance für eine Anpassung der Struktur der Bundesbank an die radikal veränderten Bedingungen an den Finanzmärkten und in der Kreditwirtschaft. Diese Chance sollte beherzt genutzt werden. Dabei sollte jedoch nicht außer Acht bleiben, welche wichtigen Aufgaben die Bundesbank als Hüterin der Währung, als wirtschaftspolitisch einflussreiche Instanz bei der Suche nach dem jeweils optimalen „policy mix“ und als „Scharnier“ zwischen dem monetären und dem realwirtschaftlichen Sektor weiterhin hat. Es bedarf einer ausgewogenen Nutzen-Kosten-Analyse, auch wenn die Nutzen zu einem erheblichen Teil nicht immer quantifizierbar sind.

Anhang

Stellungnahmen von Prof. Berger, Prof. Dr. Henzler, Prof. Dr. Hesse, Prof. Dr. Nemitz und Prof. Dr. Rudolph

Stellungnahme von Prof. Roland Berger

1. Die unbestreitbar notwendige Neustrukturierung der Deutschen Bundesbank muss sich an den Anforderungen ihrer zukünftigen Aufgaben und an den Realitäten ihres Umfelds orientieren:

1.1. Die Aufgaben der Bundesbank bestehen – nach Wegfall ihrer geldpolitischen Rolle –

- in der Ausübung hoheitlicher und operativer Aufgaben, die der Bericht unter den Punkten 4 und 5.6 darstellt und bei deren Erfüllung auf Effektivität und Effizienz zu achten ist.
- die geldpolitischen Aufgaben obliegen dem Bundesbankpräsidenten. Er übt diese in persönlicher und organschaftlicher Unabhängigkeit und als Mitglied des EZB-Rats aus (§ 7 EZB-Satzung). Dafür bedient er sich fachlich geeigneter Stäbe der Bundesbank nach seiner Wahl.

Allerdings sei auch darauf hingewiesen, dass sich die in Art. 108 Amsterdamer Vertrag (früher Art. 107 Maastrichter Vertrag) und Art. 7 LZB-Satzung gewährleistete Unabhängigkeit in gleicher Weise bezieht auf die „Mitglieder der Beschlussorgane der nationalen Zentralbank“, die „bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben von keiner Seite beeinflusst werden dürfen“.

2. Bezüglich der Realitäten des Umfeldes ist davon auszugehen, dass

- die Bundesrepublik Deutschland weiterhin ein föderal verfasstes Staatswesen bleiben wird, ja das Gewicht der Regionen eher zunehmen wird;
- die deutsche Wirtschaft und ihr Bankwesen auch nach der Einführung des Euro ihre dezentralen und regionalen Strukturen behalten werden;

- das Prinzip der Subsidiarität auch weiterhin Gültigkeit haben soll sowohl in Europa wie in der Bundesrepublik Deutschland, sowohl im ESZB wie in der Struktur- und Aufgabenteilung der Deutschen Bundesbank;
- das mit Recht erwähnte Vertrauenskapital der DM und der Bundesbank bei Bevölkerung und Wirtschaft, das der Euro erst erwerben muss, eine hochrangige Vertretung der Bundesbank – und damit der EZB – durch ihre erste Ebene auch und gerade in den Regionen erfordert.

Auf diesen Aspekt weisen insbesondere die Kapitel 4.1 und 4.2 des Kommissionsberichts hin, ohne dass diese Realitäten bei den strukturellen und organisatorischen Schlussfolgerungen des Berichts die notwendige Berücksichtigung finden.

3. Daher der folgende Strukturvorschlag – anlehnd an die Gedanken von Prof. Hesse, Prof. Nemitz und Prof. Rudolph – für die Struktur der Deutschen Bundesbank

- 3.1. Mit dem Übergang der geldpolitischen Befugnisse auf die EZB hat der Zentralbankrat der Bundesbank seine geldpolitische Aufgabe verloren. Diese obliegt in Zukunft dem Bundesbankpräsidenten als Mitglied des EZB-Rats. Dem Zentralbankrat obliegen jedoch weiterhin vielfältige hoheitliche und operative Aufgaben gemäß Kap. 4 und 5.6 des Berichts. An die Stelle des bisherigen Zentralbankrats, des Direktoriums der Bundesbank und der Vorstände der Landeszentralbanken sollte ein eigenes oberstes einheitliches Leitungsgremium, bestehend aus 11 Mitgliedern, treten.

Das Gremium sollte im Interesse des Erhalts von Vertrauenskapital weiterhin die Bezeichnung Zentralbankrat tragen. Organisatorische Änderungen sind demgegenüber für die Kommunikation gegenüber Wirtschaft und Bevölkerung weniger relevant.

Die Mitglieder, die über geld- und währungspolitische Erfahrungen und die für ihr Ressort notwendigen fachlichen Kenntnisse verfügen sollen, haben innerhalb des Leitungsgremiums neben fachlicher auch regionale Verantwortung.

- 3.2. Die Organisationsstruktur der regionalen Verantwortung

An diese Stelle der bisherigen neun Landeszentralbanken treten sieben – mindestens aber sechs – Landeszentralbanken mit Sitz in Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, München und Stuttgart – gegebenenfalls auch Leipzig (im Falle von sieben Landeszentralbanken). Diese Zahl ergibt sich aus der Einheitlichkeit der Wirtschaftsräume. Aus Gründen des Vertrauenskapitals sollte die Bezeichnung „Landeszentralbank“ erhalten bleiben.

An die Spitze der Landeszentralbanken stehen je ein Landeszentralbankpräsident, der gleichzeitig Mitglied des neuen einheitlichen Leitungsgremiums (siehe 3.1 und 3.3) ist. Der Landeszentralbankpräsident hat regionale Verantwortung sowie im Rahmen seiner Zugehörigkeit zum einheitlichen Leitungsgremium auch Ressortverantwortung. Er ist für die Durchführung und Umsetzung der von dem einheitlichen Leitungsorgan gefassten Beschlüsse in seiner Region verantwortlich (regionale Verantwortung). Zur Erfüllung seiner Aufgaben unterstehen ihm Abteilungen und Kompetenzzentren in seiner Region. Eines Landeszentralbankvorstandes bedarf es nicht.

Die Aufgaben der Landeszentralbanken sollten im Gesetz beschrieben sein und sollten beinhalten: Die Bankenaufsicht über die Kreditinstitute der jeweiligen Region (soweit nicht „systemrelevante Institute“), die Beratung der Landesregierung und der Kontakt mit Wirtschaft und Verwaltung der jeweiligen Region, die Koordination von Finanzplatzfragen in Weiterentwicklung der bisherigen „Fiscal Agent-Funktion“, die Personaldispositionen innerhalb der Hauptverwaltung im Rahmen der Beschlüsse des Leitungsorgans, die im Bericht unter 4.1 erwähnten regionalwirtschaftlichen Aspekte der Vorbereitung und Umsetzung der Geldpolitik der EZB.

Die bisherigen Vorbehaltsrechte der Landeszentralbanken entfallen dagegen in Zukunft.

3.3. Das einheitliche Leitungsorgan der Bundesbank, der Zentralbankrat

- hat wie bisher die Stellung einer obersten Bundesbehörde
- besteht aus 11 Mitgliedern, dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten sowie zwei/drei Mitgliedern der Zentrale (von der Bundesregierung zu benennen) sowie sechs/sieben Landeszentralbankpräsidenten, die vom Bundesrat auf Vorschlag

der Landesregierungen dem Bundespräsidenten zur Ernennung vorgeschlagen werden

- führt die Bundesbank als Gremium kollegial (wie der Vorstand einer Aktiengesellschaft) unter dem Vorsitz des Präsidenten (Ausnahme alle geldpolitischen Fragen nach Art. 7 EZB-Satzung)
- tagt in Frankfurt, wo der Präsident, der Vizepräsident und Mitglieder der Zentrale ihren Dienstsitz haben. Der Dienstsitz der LZB-Präsidenten liegt in ihrer Region mit entsprechender Präsenzpflcht in der Zentrale, soweit es ihre jeweiligen funktionalen und Gesamtverantwortungs-Aufgaben verlangen
- trifft seine Entscheidungen in der Regel einstimmig. Ist Einstimmigkeit nicht zu erreichen, so trifft er seine Entscheidung mit einfacher Mehrheit.

3.4. Die Rolle des Präsidenten der Bundesbank

Der Präsident der Deutschen Bundesbank hat wegen seiner Mitgliedschaft im EZB eine herausgehobene Stellung. Er ist in geldpolitischen Fragen unabhängig. Es ist ihm bei der Wahrnehmung der durch den Maastricht-Vertrag übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten ausdrücklich untersagt, Weisungen von Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft, Regierungen oder Mitgliedsstaaten oder anderen Stellen einzuholen und entgegenzunehmen, d.h. er ist auch nicht an Beschlüsse des Zentralbankrates der Deutschen Bundesbank gebunden.

In allen nicht die Geldpolitik der EZB betreffenden Aufgabenstellungen der Deutschen Bundesbank ist er – wie im Aktienrecht – Vorsitzender des Zentralbankrats, der die Bundesbank als Institution des öffentlichen Rechts – in Anlehnung an die Regel des Aktienrechts – führt und seine Entscheidungen mit einfacher Mehrheit trifft.

Zur Entlastung des Bundesbankpräsidenten sollte dem Vizepräsidenten vorrangig die operative Leitung der Bundesbank – im Sinne eines Chief Operating Officers – übertragen werden.

Die öffentliche Darstellung der Politik des EZB ist in erster Linie Aufgabe des EZB-Direktoriums und der Präsidenten der nationalen Zentralbanken – in Deutschland des Präsidenten der Bundesbank – auch und speziell die Landeszentralbankpräsidenten

– sind verpflichtet, die Beschlüsse des EZB-Rats und des einheitlichen Leitungsgremiums in der Öffentlichkeit zu vertreten.

Stellungnahme von Prof. Dr. Henzler

Es ist aus meiner Warte unstrittig, dass „das zentrale Herzstück“ der bisherigen Bundesbankaufgaben, nämlich die Geldpolitik, heute schon und morgen noch mehr an anderer Stelle durchgeführt wird, und dass das bisherige kollektive Entscheidungsgremium zur Geldpolitik der DM (der Zentralbankrat) durch den EZB-Rat bei der Europäischen Zentralbank abgelöst wird. Dort hat als einziger Vertreter Deutschland der Bundesbankpräsident Sitz und Stimme.

Daraus folgt, dass der Bundesbankpräsident als einziger Vertreter die Geldpolitik der EZB mitgestalten kann und dass der Zentralbankrat in bisheriger Form nicht mehr bestehen muss. Weiter folgt für mich daraus, dass wir in der künftigen Bundesbankorganisation zwei relativ klar abgegrenzte Aufgabengebiete haben. Einerseits alles was in den unmittelbaren Aufgabenbereich des Bundesbankpräsidenten fällt, andererseits die operativen verbleibenden Aufgaben der zentralen und dezentralen Bundesbankorganisation. Daraus folgt aber auch, dass nur der Bundesbankpräsident eine „Top Level Staff“-Unterstützung beanspruchen darf, während die operativen Aufgabengebiete primär auf Effektivität und Effizienz „getrimmt“ werden müssen. Die Bundesbankorganisation ist - sowohl in der Aufgabenaufstellung als auch in der Wahrnehmung derselben - hoffnungslos überbesetzt. Mir ist absolut klar, dass in den nächsten Wochen auch die Öffentlichkeit wahrnehmen wird, dass man neun plus eins Personalabteilungen, Bauabteilungen, Statistikabteilungen etc. hat und darauf hofft, dass sich dieses eines Tages „selbst zurecht rüttelt“. Außer der Effizienz-Problematik haben wir das Problem, dass die Landeszentralbank-Präsidenten munter die europäische Geldpolitik kommentieren, interpretieren und kritisieren. So ist es nicht verwunderlich, wenn kürzlich einer der Landeszentralbank-Präsidenten meinte, dass man Griechenland nicht in die Euro-Zone aufnehmen sollte, dass am künftigen EZB-Präsidenten Kritik geübt wird, dass die ideale Zinsstruktur der Zukunft mit fragwürdigen Argumenten vertreten wird etc, etc.

Es ist absolut notwendig, dass die organisatorische Veränderung, die nun einmal durch die Schaffung der EZB zwangsläufig eintritt, zur Kenntnis genommen wird.

Ich habe mir deshalb gestattet, einige Gedanken zur Organisation zu Papier zu bringen:

1. Die Organisation der Bundesbank sollte in Zukunft sehr viel stärker als bisher auf den Bundesbankpräsidenten - dem ein High Level Staff (Chief Economist, Chief Statistician et al.) zuarbeitet - zugeschnitten werden.
2. Der High Level Staff von ca. 20-30 top notch Mitarbeitern bildet das Office of the President, dessen wesentliche Aufgabe die Vorbereitung und Umsetzung der geldpolitischen Rolle des Bundesbankpräsidenten im EZB-Rat ist.
3. Unter dem Bundesbankpräsidenten sollte dann ein Chief Operating Officer eingesetzt werden, dessen Hauptaufgabe es ist, die Bundesbankorganisation auf Effektivität und Effizienz zu trimmen.
4. Dazu sollte er weitere vier bis sechs funktionale bzw. regionale Vorstandsmitglieder berufen, die teilweise auch in Personalunion fungieren können. Es ist zu prüfen, ob der für eine Region-Süd zuständige Vorstand gleichzeitig das Ressort Bauwesen leiten kann, bzw. ob der für das Personalwesen zuständige Vorstand gleichzeitig die Region-Mitte führen kann. Aus all dem folgt aber, dass eine völlige Neuordnung der Aufgabenzuteilung auf zentraler und dezentraler Ebene erfolgen muss.
5. Ich bin nach wie vor der Überzeugung, dass ein Verwaltungsrat eine sinnvolle Einrichtung wäre, denn die Genehmigung des Budgets der Bundesbank, die laufende Überwachung der Arbeiten der Bank und der wesentliche Einfluss auf die Berufung der Mitglieder stellt im Vergleich zu der bisherigen Lösung eine wichtige, konstruktive Veränderung dar.
6. Des Weiteren glaube ich, dass man die Beratung des Bundesbankpräsidenten durch ein Monetary Council, das zweimal im Jahr zusammenkommt und sich aus den wesentlichen gesellschaftlichen Kräften der Republik zusammensetzt, verbessern kann.

Stellungnahme von Prof. Dr. Hesse

Eine Strukturreform der Deutschen Bundesbank hat vielfältigen Kriterien zu genügen. Dazu zählen unter anderen „die Gewährleistung wirksamer Entscheidungskompetenzen“, „die Senkung der Verwaltungskosten zur Maximierung des Saldos von Nutzen und Kosten“ und

„die Bewahrung von Bewährtem“. Im Vordergrund aller Bemühungen sollte jedoch die Aufgabenerfüllung der Deutschen Bundesbank in einer Zeit stehen, die so viel anders geworden ist als früher. Bei der Klärung der Frage, was „aufgabengerecht“ ist, erscheint vergangenheitsorientiertes Denken wenig hilfreich.

In dieser Hinsicht sollte mehr, als es im Bericht der Kommission zum Ausdruck kommt, folgenden Sachverhalten Beachtung geschenkt werden.

Informationsgewinnung

Geldpolitik ist nicht regionalisierbar; es gibt nur ein seitens der Europäischen Zentralbank für Euroland festgelegtes Niveau der kurzfristigen Zinsen. Zielführend vermag die Politik der EZB aber nur zu sein, wenn sie um ihre regional besonderen Folgen weiß. Es ist erwiesen, dass die geldpolitischen Transmissionsmechanismen sich von Region zu Region unterscheiden, sowohl in ihrer Intensität als auch in ihrem zeitlichen Auftreten⁴. Die Gründe dafür liegen einmal in den regionalen Unterschieden der Bankstrukturen (Geschäftsbanken – Sparkassen – Genossenschaftsbanken; Investment-banking – Hausbanken), zum anderen in der unterschiedlichen Zinsempfindlichkeit und Konjunkturabhängigkeit der in den einzelnen Regionen schwerpunktmäßig vertretenen Branchen, schließlich auch in den regionalen Unterschieden der Besetzung mit großen, mittleren und kleinen Unternehmen. Man denke etwa an die Kreditverfügbarkeitsbeschränkung, der kleine und mittelständische Unternehmen ausgesetzt sind, weil für sie die unmittelbare Inanspruchnahme des Kapitalmarktes zu kostspielig ist⁵.

Dass der Resonanzboden der Geldpolitik künftig mehr regional als national geprägt sein wird, lassen auch die Einflüsse der Europäisierung (wie auch der Globalisierung) der Wirtschaft auf die Standortentscheidungen der Firmen erwarten. Die „neue“ Wachstumstheorie sowie die neue Disziplin „Economic Geography“ haben sich dieser Einflüsse angenommen⁶ und aufgedeckt, „that increasingly the real leverage for competitiveness occurs not at the national level but at the state and the local level“⁷.

⁴ Vgl. beispielhaft: Michael Ehrmann, Comparing Monetary Policy Transmission across European Countries. „Weltwirtschaftliches Archiv“, Bd. 136, 2000, Heft 1, S. 58 - 83

⁵ Vgl. dazu beispielhaft Katherine Samolyk, Banking Conditions and Regional Economic Performance. „Journal of Monetary Economics“, Vol. 34, 1994, S. 259 - 278

⁶ Vgl. dazu beispielhaft M. Fujita, P. Krugman, and A.J. Venables, The Spatial Economy; Cities, Regions, and International Trade. Cambridge, MA: MIT Press 1999; sowie Karsten Junius, The Economic Geography of Production, Trade, and Development. Kieler Studien 300, herausgegeben von Horst Siebert, Tübingen: Mohr Siebeck, 1999

⁷ Michael Porter, Regional Competitiveness: The Wealth of Regions, Harvard Business Review 1994

„Competitiveness success is localised. It is not spread across the nation.“⁸ Ausschlaggebend sind die Vorteile einer Produktion im Verbund und die damit möglich werdende Ausnutzung von Netzwerkeffekten. Alle diese Hinweise laufen darauf hinaus, dass der Informationsverlust, den Aggregation immer mit sich bringt, derzeit besonders groß sein dürfte. Gesamtwirtschaftliche Aggregate für die Bundesrepublik bergen zudem die Gefahr einer Informationsverzerrung im Vergleich mit anderen Mitgliedsländern des ESZB-Raums in sich, weil einige dieser Länder kleiner als einzelne deutsche Regionen sind und ihre Aggregate insofern einen geringeren Informationsverlust beinhalten.

Risikobeschränkung

Die gegenwärtige Zeit ist unter anderem geprägt durch Tendenzen, die man „The Americanisation of Global Finance“⁹ bezeichnet hat. Zu den konstitutiven Elementen dieses Prozesses gehören: Neue, derivative Finanzinstrumente, Disintermediation („from relationship finance to commodified finance“¹⁰), Institutionalisierung der Anlageverwaltung („performance oriented institutional investors“¹¹ – mit Herdentrieb), „risk-management finance“¹², mehr non-marketable securities in den „bank portfolios“¹³. Die Achillesferse des „amerikanischen Modells“ ist seine Angewiesenheit auf eine allzeit reichliche Liquiditätsversorgung der Kapitalmärkte¹⁴. Das bedeutet für alle Zentralbanken eine Herausforderung: „As foreign financial systems converge to resemble more the American model, these systems also become more prone to liquidity disturbances and hence they are placing greater demands on stabilising central bank liquidity policy“¹⁵. Eine funktionale und die daran anknüpfende institutionelle Spezialisierung von Geldpolitik und Bankenaufsicht sind immer weniger begründbar. Und in dem Maß, wie die Bankenaufsicht auf die Arbeit von regionalen Hauptverwaltungen und vor-Ort-Prüfungen angewiesen ist, wirkt sich dieser Sachverhalt auch auf die neu zu schaffende Bundesbankstruktur aus.

⁸ Ebenda S. 29

⁹ Alfred Steinherr, Derivatives. The Wild Beast of Finance. A Path to Effective Globalisation?, John Wiley & Sons, New York

¹⁰ Ebenda S. 32

¹¹ Ebenda S. 39

¹² Ebenda S. 41

¹³ Charles Goodhart, Money, Information, and Uncertainty. 2. Auflage 1989, Houndmills u.a.: McMillan, S. 188f

¹⁴ A. Steinherr, a.a.O., S. 42 ff

¹⁵ Ebenda S. 52

Vertrauenskapital

Eine effiziente Stabilitätspolitik setzt voraus, dass sich die Notenbank bei der Bevölkerung und in der Wirtschaft Vertrauenskapital erworben hat und dieses auch künftig erwirbt. Weil die EZB der Bevölkerung und den in der Realwirtschaft Tätigen weiter entrückt und stärker in das Schwingungsgefüge der internationalen Finanzmärkte eingebunden ist, als es die Bundesbank je war, kann Vertrauenskapital im notwendigen Maß nicht leicht geschaffen werden, wenn nicht die Bevölkerung in den einzelnen Regionen darauf vertrauen kann, dass die wirtschaftlichen Entwicklungen in ihrem Gesichtskreis von denen zur Kenntnis genommen werden, die geldpolitische Entscheidungen vorbereiten und treffen. Das macht die Versorgung der EZB mit geldpolitisch relevanten Berichten aus den einzelnen Regionen und Rückmeldungen in die Regionen durch hochrangige Repräsentanten der Deutschen Bundesbank notwendig.

Politisierung

Der Präsident der Bundesbank ist in eine einzigartige Position gelangt. Er verkörpert im EZB-Rat die einzige deutsche Stimme, und er ist bei deren Abgabe an keinerlei Weisungen gebunden. Es ist nicht auszuschließen, dass er von den Medien und politischen Gegnern derer, die ihn in sein Amt gerufen haben, attackiert und von Interessengruppen unter Druck gesetzt wird, ihnen genehme Entwicklungen zu unterstützen. Der damit verbundenen möglichen Gefahr einer Minderung des öffentlichen Ansehens der Geld/Stabilitätspolitik kann entgegengewirkt werden durch ein Kollegialorgan von Persönlichkeiten, deren geldpolitische Kompetenz außer Frage steht und die verschiedene geldpolitische Denkrichtungen vertreten, so dass der Präsident stets darauf hinweisen kann, dass mit ihm das ganze Spektrum der möglichen Argumente diskutiert worden ist und er somit alle relevanten Argumente bei seinen unabhängigen Entscheidungen hat berücksichtigen können.

Erfahrungen im Ausland

Vor dem Hintergrund des bisher Erörterten sind die Erfahrungen, die in den USA gemacht worden sind, besonders belangvoll. Dort bemühen sich die regionalen Federal Reserve Banks um eine stets aktuelle Analyse der sogenannten „intranationalen Makroökonomie“, also um die Beobachtung der regionalen Situation zum Zwecke der monetären

Urteilsbildung¹⁶. Diesen Prozess hat Marvin Goodfriend von der Federal Reserve Bank of Richmond wie folgt beschrieben:

„The principle that markets should be given free reign wherever possible creates three difficulties of understanding that a central bank must overcome in order to carry out its policies effectively. The presumption that monetary and banking policies are best when they are as unobtrusive as possible creates the first difficulty. Inevitably, central banks seem shadowy and distant from the public's point of view. Yet, to work well, central bank policies need to shape the expectations of households and businesses. Monetary policy encourages economic growth and stabilizes employment over the business cycle by anchoring inflation and inflation expectations. Bank supervision and regulation aims to promote confidence in the banking system.

The need to influence expectations and promote confidence puts a premium on credibility, a commitment to goals, and a central bank's perceived independence and competence to achieve its objectives. Thus, a central bank must create in the public's mind an understanding of the methods by which its objectives can be sustained. This formidable problem has to be overcome in spite of the fact that a central bank operates in the background, with obscure methods and procedures.

The second and third difficulties arise because central bankers must understand markets. Dynamic markets introduce evermore efficient productive technologies and create new goods and services to better satisfy consumer wants.

Economic dynamism complicates the measurement of macroeconomic conditions. A central bank seeks to understand the latest market developments in order to implement monetary and banking policies appropriately. Policy actions are inevitably benchmarked against historical correlations in data. Yet a central bank must be prepared to question its interpretation of data in light of anecdotal and other information that suggests behavior different from historical averages.

The third difficulty of understanding is in the area of economic analysis. Because policies influence economic activity indirectly, central bankers must use economic analysis to think about how their policies are transmitted to the economy. Some sort of quantitative theoretical model must be used to think about how markets respond to monetary and banking policies, and how monetary and banking policies ought to react to the economy.

The role of regional banks in a system of central banks is about creating understanding in the three senses described above. For example, decentralization enhances credibility because the diffusion of power makes it more difficult for outside pressures to be brought to bear on a

¹⁶ T. Clark and E. van Wincoop, *Borders and Business Cycles*. Federal Reserve Bank of Kansas, Research Working Paper 99-07; sowie E. Rissman, *Regional Employment Growth and the Business Cycle*. In: Federal Reserve Bank of Chicago, *Economic Perspectives*, 4/1999.

central bank. The regional presence helps a central bank to get its policy message out and to gather anecdotal and specialized information on regional economies. Information gathering and dissemination are particularly important for central banks such as the Eurosystem and the Federal Reserve System, whose currency areas span large and populous regions.

Schlussfolgerungen

Die Schlussfolgerungen aus den hier vorgetragenen Argumenten und Hinweisen laufen auf einen stärkeren Ausbau der regionalen Elemente in der neuen Bundesbankstruktur hinaus, als es im Bericht der Kommission geschehen ist.

- a) *Eine Beschränkung auf fünf Hauptverwaltungen geht zu weit. Diese Zahl beinhaltet zu große und damit wenig homogene Regionen, die auch von einem Vorstandsmitglied des obersten Entscheidungsgremiums der Bundesbank nicht angemessen betreut werden können. Schon die Rückführung auf sieben Hauptverwaltungen, wie sie im Modell 2 des Zentralbankrats vorgesehen ist, erscheint mir problematisch, ließe sich aber gerade noch vertreten.*
- b) *Die Präsidenten, die den regionalen Hauptverwaltungen vorstehen, sollten ihren Amtssitz in der Region haben. Andernfalls würde es schwerlich gelingen, der Bundesbank das notwendige Ansehen in der Fläche zu verschaffen. Es versteht sich von selbst, dass sie dem Präsidenten der Deutschen Bundesbank an dessen Amtssitz häufiger als derzeit zur Verfügung stehen. Im Übrigen liegt es auf der Hand, die vielfältigen Möglichkeiten der modernen Kommunikationstechnologie zu nutzen.*
- c) *Die Präsidenten, die den regionalen Hauptverwaltungen vorstehen, sind als Mitglieder des obersten Entscheidungsgremiums der Deutschen Bundesbank unabhängig. Ihre Aufgaben sollten gesetzlich festgeschrieben werden: regionale Analysen von geldpolitischer Relevanz, Betreuung der Regionen (incl. Beirat, Beratung – wenn gewünscht – der Landesregierungen), Übernahme – ggf. – eines Ressorts, verantwortliche Teilnahme an der Bankenaufsicht, Beratung des Präsidenten der Deutschen Bundesbank in allen von ihm gewünschten, insbesondere in geldpolitischen Angelegenheiten.*
- d) *Das oberste Entscheidungsgremium soll zahlenmäßig beschränkt werden; die Kommission hat vorgeschlagen: auf zehn. Die Probleme, die sich daraus hinsichtlich des Vorschlagsrechts von Bund und Ländern ergeben, lassen sich lösen. Da die Hauptverwaltungen zu Kompetenzzentren ausgebaut werden sollen und die Präsidenten der Hauptverwaltungen auch für einzelne Ressorts zuständig sein sollen, liegt es nahe, sie von den involvierten Ländern im Einvernehmen mit dem Bund auszuwählen.*

Stellungnahme von Prof. Nemitz

- 1) Mit der Errichtung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Übertragung geldpolitischer Kompetenzen auf den Rat der Europäischen Zentralbank ergibt sich für die Deutsche Bundesbank die Notwendigkeit einer Strukturreform, die ihrer neuen Aufgabenstellung Rechnung trägt. Ziel dieser Reform sollte eine starke und funktionsfähige Bundesbank(neu) sein, die sowohl die herausgehobene Funktion ihres Präsidenten in seiner Eigenschaft als Mitglied des Rates der EZB voll berücksichtigt, wie auch die Voraussetzungen dafür schafft, dass sie ihre Aufgaben im ESZB optimal wahrnehmen kann.

- 2) Die Überlegungen zur Strukturreform der Bundesbank sollten ausgehen
 - vom Erfolg ihrer Politik in den vergangenen Jahrzehnten und dem bei ihren Beschäftigten im Direktorium und den LZB kumulierten Sachverstand,
 - vom Vertrauen im In- und Ausland, das sie sich erworben hat, und von der Erwartung in eine kontinuierliche Fortsetzung einer soliden Politik durch Mitwirkung an den Aufgaben der EZB
 - von ihrem Beitrag zur inneren Stabilisierung der Bundesrepublik, nicht zuletzt durch die erläuternde Interpretation ihrer Geldpolitik durch die Mitglieder des Direktoriums und die Präsidenten der Landeszentralbanken, die ihrerseits um die Einbeziehung der Ministerpräsidenten und der Finanzminister der Länder sowie der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen (z.B. Industrie, Handel, Gewerbe, Banken, Gewerkschaften etc.) in einen permanenten Dialog (z.B. in den Beiräten) in den Regionen bemüht waren - und von der Erwartung, das sie auch im Euro-Zeitalter, in dem die geldpolitische Kompetenz auf die EZB übergegangen ist, nicht nur einen entscheidenden Beitrag für die Sicherung der Währung sondern auch für die Stabilität des Banken- und Finanzsystems insgesamt leistet.

- 3) In einer Zeit zunehmender Unsicherheiten, anwachsender Risikobereitschaft, spektakulärer Umgründungen und Fusionen und einem Überhandnehmen kurzfristiger Transaktionen gewinnt die Handlungsfähigkeit staatlicher Instanzen - nicht nur z.B. beim Schuldenmanagement (wobei Datensetzung im Markt erforderlich ist), sondern auch in den anderen relevanten Bereichen - und die bewährte Zusammenarbeit zwischen Bundesinstanzen und Bundesbank zusätzliche Bedeutung. Die Übertragung zusätzlicher Aufgaben auf die Bundesbank bietet sich wegen ihrer Marktnähe und Fachkunde an.

- 4) Was die Struktur der Führungsebene der Bundesbank anbetrifft, so sollte angesichts der neuen wirtschafts- und finanzpolitischen Problemlagen sichergestellt werden, dass – wie

in den vergangenen Jahrzehnten bei der Nominierung der Mitglieder des Zentralbankrats nach dem bisherigen Bundesbankgesetz - nicht nur die selbstverständliche fachliche Qualifikation gewährleistet wird, sondern durch die Beteiligung von Bundesregierung und Länderregierungen durch den Bundesrat bei der Nominierung auch Vertreter unterschiedlicher Lehrmeinungen der verschiedenen Richtungen Berücksichtigung finden. Die integrierende und damit die Konsensbildung fördernde Wirkung einer immer wieder neu belebten Sachdebatte durch ein diskussionsberechtigtes Führungsgremium, das - wie bisher – auch gesamtwirtschaftlich relevante Regionalprobleme einbezieht, ist auch für die Zukunft hoch einzuschätzen. Wenn man bedenkt, dass die Zuständigkeitsbereiche mancher der Landeszentralbanken, gemessen an der Wirtschaftskraft oder der Bevölkerung, größer sind als einige der EU-Mitgliedsländer mit eigener Zentralbank, so erscheint die Beibehaltung einer vernünftigen Regionalstruktur bei der Bundesbank keineswegs als unsachgemäß.

- 5) Durch das in den vergangenen Jahrzehnten praktizierte "kollegiale Zusammenwirken von Führungspersonen mit unterschiedlichen Erfahrungen aus der Zentrale und den Regionen" ist nicht nur die Unabhängigkeit der Bundesbank gefördert worden, sondern auch ein Klima der gemeinsamen Vertretung von außenwirksamen Entscheidungen geschaffen worden, das sich auf die Akzeptanz in den verschiedenen Gruppen der Gesellschaft positiv ausgewirkt hat. In Zukunft dürfte es dringend erforderlich sein, den vertrauensbildenden Dialog über die europäische Geldpolitik - u.a. mit den Ministerpräsidenten und Länderministern, aber auch mit Verbänden, der Wirtschaft und gesellschaftlichen Gruppen in den Regionen - auch unter Einbeziehung der dem Zentralbankrat angehörenden, aber mit Dienstsitz in den Ländern arbeitenden Präsidenten der Landeszentralbanken - weiter zu intensivieren.

- 6) Was die regionalen Auswirkungen von Maßnahmen im Rahmen der Europäischen Währungsunion anbetrifft, so wäre zu bedenken, dass die Abschaffung bzw. Herabstufung bisher bewährter Strukturen in den Regionen unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten u.U. kontraproduktiv sein könnten. Der föderale Aufbau des Bundesbanksystems mit der Anwesenheit von Organmitgliedern in den Bundesländern, also vor Ort, hat wesentlich zur Festigung des Vertrauens in das Banken- und Finanzsystem und in die Solidität der Notenbank und der Währung beigetragen. Diese Vertrauensbasis auch im Hinblick auf die EZB und den Euro zu pflegen, bleibt eine wichtige Aufgabe, bei deren kontinuierlicher und fachkundiger Wahrnehmung durch ein

am Sitz einer LZB tätiges Organmitglied der „Nutzen“ höher anzusetzen ist als die „Kosten“ für Personal etc., die z.B. der Rechnungshof als Einsparungspotential buchhalterisch ermittelt. Das schließt nicht aus, Querschnittsaufgaben schwerpunktmäßig auf einzelne LZB zu konzentrieren.

- 7) Da die Bundesbank auch in Zukunft als „Vertrauens- und Stabilitätsanker“ angesehen werden wird, ist von der radikalen „Abschaffung“ bisher bekannter Bezeichnungen wie dem „Zentralbankrat“ und der Organisationseinheit „Landeszentralbank“ abzuraten, zumal in der Wirtschafts- und Bankenwelt, aber auch in interessierten Kreisen von Politik und Gesellschaft, deren Funktionsänderung längst zur Kenntnis genommen wurde. Ebenfalls abzuraten ist von der Neuschaffung eines Verwaltungsrates, weil dessen begrenzte Handlungsmöglichkeiten (z.B. als eine Art Rechnungsprüfungsausschuss o.ä.) angesichts der Regelungen des Art. 107 des Maastrichter Vertrages (institutionelle, personelle und finanzielle Unabhängigkeit) allzu offensichtlich ist und nur zu Enttäuschungen führen würde.
- 8). Insgesamt empfiehlt es sich, bei den Beratungen zur Strukturreform der Bundesbank von der Option 2 des Beschlusses des Zentralbankrates vom 8.Juli 1999 (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 1999) auszugehen. Stärkere Beachtung als bisher verdienen die ü b e r e i n s t i m m e n d von allen Mitgliedern formulierten Eckpunkte, die den Weg zu einer Konsenslösung erleichtern sollten. Bei allen Lösungen sollte die Sozialverträglichkeit eventueller Personalanpassungen im Vordergrund stehen.

Stellungnahme von Prof. Rudolph

Neue Aufgaben der Bundesbank

Das leistungswirtschaftliche Programm der Bundesbank wies schon immer neben der Makrodimension (Geldpolitik) eine sich insbesondere mit der Bankenaufsicht befassende Mikrodimension auf. Wegen der Vorrangstellung ihrer geldpolitischen Aufgaben hat sich die Bundesbank bis zum Übergang ihrer geldpolitischen Kompetenz auf die EZB der Entwicklung der Kapital- und Finanzmärkte nur zurückhaltend widmen können. Der technologisch und regulatorisch bedingte Trend zu einer stärkeren Disintermediation legt es nunmehr aber nahe, dass die Bundesbank Kapital- und Finanzmarktfragen intensiver behandelt.

Prof. Rudolph regt daher an, die Bundesbank zu einem Kompetenzzentrum für die Einschätzung und Regulierung der Kapital- und Finanzmärkte auszubauen. In Deutschland fehlt bislang ein solches sichtbares Kompetenzzentrum, das die diversen, funktional aber unmittelbar aufeinander bezogenen Aufgabenfelder wahrnehmen könnte. Angeregt wird, dass die Bundesbank ihre Moderatorenrolle in der Diskussion um die Entwicklung und Regulierung der Kapital- und Finanzmärkte verstärkt und der Wirtschaft, Privatpersonen, der öffentlichen Hand und ausländischen Institutionen als Serviceeinrichtung für Finanzmarktinformationen, Finanzmarktresearch und Finanzmarktexpertise zur Verfügung steht. Dazu können beispielsweise zählen

- der Ausbau und die Verbreitung bzw. Bereitstellung von Datenmaterial im Finanz-, Kapitalmarkt- und Unternehmensbereich, z.B. über einen Datenpool für das interne Rating oder die nicht börsenmäßige Beteiligungsfinanzierung junger Unternehmen im Wege der Bereitstellung von Private Equity,
- eigene, marktnahe Dienstleistungen der Bank über die bisher schon als fiscal agent erbrachten Bankdienstleistungen im Geld- und Kapitalmarktbereich hinaus, z.B. durch die Verwaltung der Versorgungsrücklagen von Bund, Ländern und Gemeinden,
- die Durchführung bzw. Initiierung praxisorientierter Forschungen und Erhebungen in allen wichtigen Fragen und Entwicklungsperspektiven der Finanzmärkte zur Positionierung im internationalen Ideenwettbewerb, so dass die deutsche Seite im Dauerprogramm der internationalen Regelsetzungen aus einer im wesentlichen reaktiven wieder in eine aktive Rolle gelangen kann,
- die Veranstaltung von Fachtagungen und Konferenzen über Einzelfragen der Finanz- und Kapitalmarktentwicklung im nationalen, europäischen und weltweiten Kontext,
- die Ausbildung und Schulung von Finanzpraktikern und Aufsehern sich entwickelnder Volkswirtschaften sowie
- die Vorbereitung einschlägiger Publikationen auf diesen Gebieten.

Die Dienstleistungen, die bislang typischerweise von Banken angeboten wurden, werden vermehrt von neuen Finanzdienstleistern offeriert, die aus dem IT-Bereich (Systemhäuser, E-Commerce-Plattformen) oder anderen Wirtschaftszweigen kommen. Als typische Non-banks hatten diese bislang nicht die besondere Aufmerksamkeit der Bundesbank. Aus dem Blickwinkel einer funktionalen Regulierung und vor dem Hintergrund des sich andeutenden tendenziellen Übergangs von einem bankorientierten zu einem stärker kapitalmarktorientierten Finanzsystem ist es folgerichtig, wenn die Bundesbank das Verhalten anderer Informations- und Finanzintermediäre analysiert, beobachtend begleitet und schließlich kommentiert. Ein Verzicht auf eine solche Analyse kann heute nicht mehr mit

dem Hinweis begründet werden, die Aktivitäten dieser 'neuen Banken' würden die Geldpolitik (noch) nicht nachhaltig stören.

In der Bankenaufsicht ist ein Trend zu einem Supervisory Review Process (Basel II) im Sinne des Ausbaus qualitativer Aufsichtselemente zu beobachten. Hinzu kommt im Bereich der Aufsicht über die Fonds ein Trend zur Durchsetzung von Prudent Man Rules, die ebenfalls qualitative Elemente betonen. Beide Trends setzen an die Qualität der Aufsicht neue Maßstäbe, denen die derzeitige Organisation der Bankenaufsicht wohl nicht gewachsen sein dürfte. Wesentlicher wird eine Aufsicht vor Ort, die auch die Managementqualität der überwachten Institutionen mit ins Auge fasst und dafür verlässliche Qualitätsmaßstäbe entwickeln muss. Die gleichzeitig immer wichtiger werdende Beurteilung der Rahmenbedingungen, unter denen die Kreditvergabeentscheidungen der Banken erfolgen, setzt ebenfalls lokales Wissen voraus. Hier liegen die komparativen Vorteile einer Präsenz der Institute vor Ort auf der Hand. Eine qualitative Aufsicht ist dann problematisch, wenn die Expertise der beaufsichtigenden Institution nicht über alle Zweifel erhaben ist, wenn also im Kern diese Institution nicht eine deutliche intellektuelle Vorreiterrolle einnimmt (Bei der Einführung der internen Modelle zur Steuerung von Marktpreisrisiken war die Bankenaufsicht in Deutschland mangels eigener Ressourcen über lange Zeit auf das 'Wohlwollen' der zu beaufsichtigenden Institute angewiesen. Im Rahmen von Basel II wird die Einführung derartiger Verfahren auch zur Kontrolle des Kreditportfolios erörtert. Schließlich wird die Kontrolle der operativen Risiken noch anspruchsvollere Messinstrumente erfordern). Daher ist auch im Bereich der Aufsicht ein intellektueller Quantensprung im Lichte der neuen Anforderungen unabdingbar. Der Bundesbank und den Landeszentralbanken, welche die operative Umsetzung der Bankaufsicht leisten, müssen alle Mittel zur Verfügung gestellt werden, diesen Sprung zu schaffen.

Die angesprochenen neuen Aufgaben der Bundesbank stellen andere, etablierte Aufgabenbereiche der Bundesbank nicht in Frage; sie schaffen auch keine neuen technischen Aufgabenbereiche. Dennoch sind sie gegenüber der bestehenden Aufgabenpalette nicht unbedingt neutral, weil sie zu einem Zuwachs an Know how im Finanzmarktbereich führen, der auch den etablierten Aufgabenbereichen zugute kommt. Explizit oder implizit hat die Bundesbank viele dieser Aufgaben bereits früher erfüllt. Die sich rapide wandelnden Finanzmärkte verlangen heute aber durch geeignete organisatorische Vorkehrungen eine deutlichere und sichtbare Hinwendung zu diesem Themenfeld.

Die Bundesbank ist zur Übernahme dieser Aufgaben mehr als andere Institutionen geeignet, weil sie mit ihrer dezentralen Struktur an allen deutschen Finanzplätzen präsent ist. Daraus

erwachsen komparative Vorteile in der Gewinnung und Verarbeitung von Vor-Ort-Informationen. Die breite Präsenz spricht auch dafür, dass damit der Wettbewerb als Suchsystem für innovative Lösungen eingesetzt werden kann. Letztlich könnten sich zum Beispiel Bundesbank und Landeszentralbanken auf unterschiedliche Aufgaben spezialisieren, d.h. sich insbesondere die Landeszentralbanken auf für ihre Region wesentliche Schwerpunkte konzentrieren. Beispielsweise sind für die Bundesbank und die LZB in Hessen mit der Betreuung der internationalen Institute und der Deutschen Börse andere Schwerpunkte in der Informationssammlung, im Research und in der Ausbildung zu erwarten als für die LZB in Bayern, in deren Einzugsbereich große Versicherer und Asset Manager, aber auch neue Anbieter von Private Equity die Szene bestimmen. Die LZB in Nordrhein-Westfalen könnte sich auf die Energiemärkte und damit zusammenhängende Termingeschäfte konzentrieren, während eine LZB in den neuen Ländern die dortigen Wirtschafts- und Finanzmarktprobleme aufgreifen, thematisieren und auch in der Öffentlichkeit vertreten würde.

Die Grundzüge des neuen leistungswirtschaftlichen Programms der Bundesbank sollten gesetzlich verankert werden. Hinsichtlich der Aufgabenteilung sollte zudem ein Wettbewerb ermöglicht werden, der jenem zwischen den Federal Reserve Banken in den USA ähnelt, die durchaus unter Hinnahme gewisser Überlappungen in den Aufgaben produktive Wettbewerbsergebnisse zeigen. Diese sind zu einen im Sinne der eigentlichen Aufgabenstellung vorteilhaft und darüber hinaus bei der Definition der Position im Zusammenhang mit der anwendungsnahen Formulierung internationaler Regulierungen zweckdienlich.