©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

CHRISTOPH BUCHHEIM

DIE UNABHÄNGIGKEIT DER BUNDESBANK

Folge eines amerikanischen Oktrois?

Währungen sind heute durch den sogenannten Papierstandard gekennzeichnet. Die Vermehrung des Bargeldes ist nicht mehr wie früher im Gold- bzw. Silberstandard an die Vermehrung eines Gold- oder Silberbestandes gekoppelt. Vielmehr besteht die Währung heute aus ungedeckten Papiernoten, die im Prinzip in beliebiger Höhe emittiert werden können. Und weil das so ist, ist das Problem der Inflation, d. h. des Kaufkraftverlusts des Geldes infolge unverhältnismäßiger Ausweitung des Bargeldumlaufs, im 20. Jahrhundert besonders virulent geworden. Gerade Deutschland war hiervon in außergewöhnlichem Maße betroffen mit der zweimaligen fast totalen Entwertung seines Geldes – beide Male ausgelöst durch maßlose Geldschöpfung zur staatlichen Finanzierung eines Krieges. Aber auch generell gilt, daß die Notenpresse für jede Regierung ein praktisches Instrument zur scheinbar schmerzlosen Bestreitung von Ausgaben oder zur Ankurbelung der Konjunktur darstellt, die Versuchung, sie für ihre Zwecke zu nutzen, also immer wieder groß ist. Aus diesem Grunde ist es, wenn man eine weitgehende Geldwertstabilität erreichen will, unerläßlich, der Regierung den Zugriff auf die Notenpresse möglichst zu erschweren. Genau hier liegt die Bedeutung einer politisch unabhängigen Notenbank. In der Tat läßt sich nämlich zeigen, daß, über die Jahrzehnte hinweg gesehen, die durchschnittliche Inflationsrate in den Ländern am niedrigsten gewesen ist, in denen die politische Unabhängigkeit der Zentralbank am größten war[1].

Die Unabhängigkeit einer Zentralbank hat verschiedene Dimensionen. Zum einen muß die institutionelle Unabhängigkeit gewährleistet sein. Die Bank muß ihr primäres Ziel der Preisniveaustabilität unabhängig von letztlich bindenden Weisungen der Regierung verfolgen können. Zum anderen muß aber auch die personelle Unabhängigkeit gesichert sein. In diesem Zusammenhang ist es besonders wichtig, daß Regierungsangehörige und Vertreter sonstiger Interessen keine Stimme im Leitungsgremi-

[1] Vgl. Alberto Alesina/Lawrence H. Summers, Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence, in: Journal of Money, Credit and Banking 25 (1993), S. 151–162; vgl. auch den Überblicksartikel von Helge Berger, Die aktuelle Debatte zur Zentralbankunabhängigkeit: Theoretische und empirische Fragen, in: Zeitschrift für Unternehmensgeschichte 43 (1997), S. 89–111. Der Verfasser dankt Helge Berger und Knut Borchardt für wertvolle Anregungen.

VfZ 49 (2001)
© Oldenbourg 2001

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

um der Bank haben und daß dessen Mitglieder von der Regierung nicht jederzeit abberufen werden können. Wünschenswert ist auch die Pluralität von Ernennungsinstanzen für die Entscheidungsträger der Zentralbank sowie lange Amtszeiten, so daß diese in ihrer Gesamtheit von politischen Machtwechseln relativ unabhängig sind[2]. Alle genannten Kriterien der Unabhängigkeit sind für die Deutsche Bundesbank von Beginn an erfüllt gewesen, wie ja auch die Bundesrepublik zusammen mit der Schweiz in der Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg weltweit das Land mit den niedrigsten Inflationsraten war. Angesichts der politischen Forderung, den Euro ebenfalls zu einer möglichst stabilen Währung zu machen, verwundert es daher nicht, daß die Verfassung der Europäischen Zentralbank (EZB) dem Modell der Bundesbank nachgebildet worden ist, wobei die Unabhängigkeit der EZB sogar noch etwas besser abgesichert wurde[3]. Dennoch ist es fragwürdig, wenn Deutsche mit dem Brustton der Überzeugung behaupten, die Europäische Zentralbank sei nach ihren Vorstellungen gestaltet worden[4]. Diese Vorstellungen waren nämlich, historisch gesehen, alles andere als deutsch. Sie sind in Westdeutschland von den Besatzungsmächten, insbesondere den Amerikanern, gegen den hartnäckigen Widerstand deutscher Politiker und Experten durchgesetzt worden. Die Deutschen haben sie sich dann allmählich anverwandt – und auch das hat teilweise beträchtliche Zeit gedauert.

Der folgende Abschnitt dieses Aufsatzes widmet sich daher zunächst dem Neuaufbau eines Zentralbanksystems in Westdeutschland nach 1945, wobei im Mittelpunkt der Argumentation die Frage steht, wie dessen weitgehende Unabhängigkeit, gegen große deutsche Opposition, gesichert worden ist. Im zweiten Teil des Artikels wird dann gezeigt, wie das von den Besatzungsmächten geschaffene Präjudiz einer unabhängigen Zentralbank gewirkt hat, so daß trotz aller Versuche, sie wieder zu beseitigen, die Unabhängigkeit der Bank schließlich im Gesetz über die Deutsche Bundesbank von 1957 festgeschrieben worden ist.

---

[2] Vgl. Peter Bofinger/Julian Reischle/Andrea Schächter, Geldpolitik. Ziele, Institutionen, Strategien und Instrumente, München 1996, S. 188–207; Manfred J. M. Neumann, Geldwertstabilität: Bedrohung und Bewährung, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948, München 1998, S. 315–320.

[3] Vgl. Deutsche Bundesbank, Europäische Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft, Frankfurt a. M. 1997, S. 133–152; für einen expliziten Vergleich siehe Christian Walter, Das Federal Reserve System, die Deutsche Bundesbank und das Europäische System der Zentralbanken/die Europäische Zentralbank im Vergleich, Starnberg 1994.

[4] Zwei Beispiele für diese sehr häufig anzutreffende Meinung müssen hier genügen: „Der Vertrag über die europäische Währung 1992 ist fast ausschließlich nach deutschen Vorstellungen gestaltet worden." (Harald Jürgensen, Euro 1999. Erwartungen und Wirklichkeit beim Übergang auf die Gemeinschaftswährung, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung 38 (1999), Nr. 9). „Den Deutschen ist es somit gelungen, ihre Vorstellung von der Statur einer Währungshüterin nach Europa zu exportieren." (Norbert Walter, Europäische Zentralbank. Ein Hort der Stabilität?, in: Der Euro. Duden-Lexikon zur Währungsunion, Mannheim 1998, S. 124f.).

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

1. Aufbau eines neuen Zentralbanksystems in Westdeutschland unter dem Einfluß der Besatzungsmächte

Ein Element der „Politik der vier D", die die alliierten Prinzipien zur Behandlung Deutschlands während der Besatzungszeit zusammenfaßten, war neben Demilitarization, Denazification und Democratization auch Decentralization. Die amerikanische Delegation legte dazu bereits am zweiten Tag der Potsdamer Konferenz ein Grundsatzpapier vor, das rasch die Zustimmung von Briten und Sowjets fand. Seine Formulierungen wurden teilweise wörtlich in das Protokoll der Konferenz vom 1. August 1945 übernommen[5]. Die Dezentralisierung sollte sich ausdrücklich auf das politische *und* das wirtschaftliche Leben beziehen, sie sollte als übermäßig angesehene Machtkonzentrationen beseitigen und auf diese Weise mit dazu beitragen, Deutschland unfähig zu erneuter Aggression zu machen[6]. Für die amerikanische Militärregierung war klar, daß das Dezentralisierungspostulat auch für den Bankensektor Deutschlands zu gelten habe, der es dem NS-Regime schließlich ermöglicht habe, den Krieg zu finanzieren. Dementsprechend setzten noch 1945 Bemühungen ein, die zentralistische Reichsbank und die deutschen Großbanken zu zerschlagen. Diese wurden von Frankreich und der Sowjetunion im Alliierten Kontrollrat unterstützt und in ihren jeweiligen Besatzungszonen ebenfalls durchgeführt, von den Briten aber zunächst abgelehnt[7].

Die Gründung von Landeszentralbanken in der amerikanischen Zone

In der Tat kann man sagen, daß die treibende Kraft bei der Umsetzung des Potsdamer Dezentralisierungspostulats im Bankensektor die USA waren, die mit dem Federal Reserve System selbst über ein dezentral organisiertes Zentralbanksystem verfügten. Zur Richtschnur der amerikanischen Bankenpolitik wurde ein Memorandum „Central Banking and Bank Supervision", das der Finanzberater der amerikanischen Militärregierung (OMGUS) Joseph M. Dodge Anfang November 1945 vor-

[5] Vgl. Wolfgang Benz, Potsdam 1945. Besatzungsherrschaft und Neuaufbau im Vier-Zonen-Deutschland, München 1986, S. 96; Irma Hanke, Demokratisierung, in: Wolfgang Benz (Hrsg.), Deutschland unter alliierter Besatzung 1945–1949/55. Ein Handbuch, Berlin 1999, S. 108. Der Text des amerikanischen Papiers ist abgedruckt in: Teheran, Jalta, Potsdam. Konferenzdokumente der Sowjetunion, Bd. 3: Die Potsdamer (Berliner) Konferenz 1945, Köln 1986, S. 255–257.

[6] Vgl. Hermann Graml, Strukturen und Motive alliierter Besatzungspolitik in Deutschland, in: Benz, Handbuch, S. 21.

[7] Vgl. Theo Horstmann, Die Alliierten und die deutschen Großbanken. Bankenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland, Bonn 1991; mit Schwerpunkt bezogen auf die Deutsche Bank siehe Carl-Ludwig Holtfrerich, Die Deutsche Bank vom Zweiten Weltkrieg über die Besatzungsherrschaft zur Rekonstruktion 1945–1957, in: Lothar Gall u. a., Die Deutsche Bank 1870–1995, München 1995, S. 456–486; zum Zentralbanksystem vgl. Christoph Buchheim, Die Errichtung der Bank deutscher Länder und die Währungsreform in Westdeutschland, in: Fünfzig Jahre Deutsche Mark, S. 99–117.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

legte[8]. Darin wurde bezüglich des Aufbaus eines neuen Zentralbanksystems bestimmt, daß in jedem Land der amerikanischen Zone eine eigene Zentralbank als Bank der Banken, aber ohne Notenemissionsrecht zu errichten sei. Deren Politik würde von einem Aufsichtsrat festgelegt, dessen Vorsitzender vom Ministerpräsidenten des Landes zu ernennen sei und dessen sonstige Mitglieder die hauptsächlichen wirtschaftlichen Interessengruppen repräsentierten. Der Aufsichtsrat entscheide eigenverantwortlich[9] und sei nur den generellen Regelungen für das Kreditwesen unterworfen, die von der staatlichen Bankaufsichtsbehörde[10] erlassen würden. Für die Koordination der Bankenpolitik auf zonaler und gegebenenfalls überzonaler Ebene sollte ein Bankenrat sorgen, zusammengesetzt aus den Aufsichtsratsvorsitzenden der Landeszentralbanken und den Leitern der Bankaufsichtsbehörden.

OMGUS wollte also von Beginn an den Einfluß deutscher Regierungsstellen auf die Politik der Zentralbanken klein halten. Der Vorsitzende des Aufsichtsrates der Landeszentralbanken war zwar vom Ministerpräsidenten zu bestellen, jedoch sollten die Zentralbanken in ihrem Handeln völlig unabhängig von staatlichen Weisungen sein. Man muß dies wohl als eine Facette der Dezentralisierungsabsicht begreifen, durch die auch die wirtschaftliche Macht des Staates beschränkt werden sollte.

Das Dodge-Memorandum entsprach der Verhandlungsposition der Amerikaner im Finanzdirektorat des Alliierten Kontrollrats, als es dort um die Bankenpolitik ging. Als Zugeständnis an die Briten, die auf zentralen Mechanismen beharrten, wurde der geplante Bankenrat stärker in den Vordergrund geschoben, wobei er zeitweise zu einer „Laender Union Bank" unter alliierter Kontrolle mutierte, die Geldpolitik für ganz Deutschland betreiben sollte. Letztlich scheiterten die Verhandlungen über dieses Thema im Kontrollrat jedoch im Oktober 1946. Parallel zu den interalliierten Überlegungen waren in der amerikanischen Zone unter massivem Druck von OMGUS die Vorbereitungen für die Gründung von Zentralbanken auf Länderebene vorangetrieben worden, die nun zu einem schnellen Abschluß gebracht wurden. So konnten bereits zum 1. Januar 1947 Landeszentralbanken errichtet werden[11].

Dem gingen allerdings große Unstimmigkeiten zwischen der amerikanischen und der deutschen Seite voraus. Der erste vom Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebiets am 2. April 1946 beschlossene Entwurf eines für die Länder der US-Zone einheitlichen Landeszentralbank-Gesetzes[12] sah nämlich in völliger Ver-

---

[8] Vgl. Horstmann, Großbanken, S. 65. Das Dokument selbst befindet sich u. a. im Historischen Archiv der Deutschen Bundesbank (künftig: HA BBk) unter der Signatur B 331/BW-341.

[9] „The Supervisory Board will be charged with full authority and responsibility for all stipulated functions of the institution", in: Ebenda.

[10] Die Befugnis zur Beaufsichtigung der Kreditinstitute wurde in der amerikanischen Zone nach dem Krieg von den Landeswirtschafts- auf die Landesfinanzministerien verlagert; siehe z. B. Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 1/1947, S. 11.

[11] Vgl. Horstmann, Großbanken, S. 83–111.

[12] Vgl. Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949, hrsg. von Bundesarchiv und Institut für Zeitgeschichte, bearb. von Walter Vogel und Christoph Weisz, München 1976–1983, Bd. 1, S. 390.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

kennung der Intentionen von Dodge einen extrem starken Einfluß des Staates auf die Zentralbanken vor. Statt lediglich den Vorsitzenden von deren Aufsichtsrat sollte die Regierung sämtliche Mitglieder des Verwaltungsrates und des Vorstands der Bank ernennen, wobei sogar bestimmt wurde, daß der Verwaltungsratsvorsitzende als „Beauftragter der Landesregierung" zu verstehen sei. Zudem sollte jedes Vorstandsmitglied jederzeit aus wichtigen Gründen abberufen werden können. Die Landeszentralbank war laut Gesetzentwurf der strikten staatlichen Kontrolle unterworfen, ausgeübt durch die Bankaufsichtsbehörde. Deren Vertreter wäre berechtigt gewesen, an den Sitzungen des Verwaltungsrats teilzunehmen, jederzeit Auskunft über das Geschäftsgebaren der Bank und auch über einzelne Geschäftsvorfälle zu verlangen, gegen Beschlüsse des Verwaltungsrats ein Veto einzulegen und bei Uneinigkeit zwischen Vorstand und Verwaltungsrat zu entscheiden[13].

Es kann nicht verwundern, daß Dodge diesen Entwurf zurückwies[14]. Empört leitete er seinen Kommentar dazu mit den Worten ein[15]: „The law as submitted has entirely too much highly centralized local political control. The ‚Fuhrer' principle seems to have been adopted throughout."

In einer leicht abgeschwächten Form – es war nicht mehr vom Führerprinzip, sondern nur noch von dem undemokratischen Charakter des Gesetzentwurfs die Rede – wurden die Ausführungen von Dodge[16] Anfang Juni in einer Besprechung zwischen Vertretern der Militärverwaltung und der Länderregierungen diskutiert. Bei dieser Sitzung wurde völlig klar, daß die deutschen Politiker und Experten, darunter auch solche, die damals oder später hohe Ämter im Zentralbanksystem innehatten, wie Fritz Cahn-Garnier, Heinrich Hartlieb, Wilhelm Könneker und Otto Pfleiderer, ganz bewußt gegen eine weitgehende Autonomie der Zentralbanken plädierten. Zum Beleg dieser Aussage soll hier eine längere Passage aus dem Protokoll der genannten Sitzung zitiert werden[17]:

---

[13] Eine englische Version des Gesetzentwurfs befindet sich in: Archiv des Instituts für Zeitgeschichte (künftig: IfZ-Archiv), OMGUS-Bestand, 17/59/1. Für den deutschen Text (mit handschriftlichen Korrekturen): HA BBk, B 331/BW-341.

[14] Vgl. Akten zur Vorgeschichte, Bd. 1, S. 1110, Anm. 23.

[15] IfZ-Archiv, OMGUS-Bestand, 17/59/1: Notes on the Sketch of a Law Establishing New Central Land Banks, as Submitted by the German Finance Ministers.

[16] Text in: HA BBk, B 331/BW-341. Es entbehrt nicht der Ironie, daß Dodge den Gesetzentwurf als undemokratisch bezeichnet hat. Denn die Unabhängigkeit der Zentralbank entspricht eigentlich genau nicht dem Demokratieprinzip, das ja die umfassende Verantwortlichkeit der gewählten Regierung vorsieht. Teilweise werden aus diesem Grund auch verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber der Zentralbankautonomie geäußert. Herrschende Meinung ist heute jedoch, daß sie im Interesse der Stabilerhaltung der Währung verfassungsrechtlich zulässig ist. Vgl. Reiner Schmidt, Geld und Währung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, Heidelberg 1988, S. 1136–1138; Klaus Stern, Die Notenbank im Staatsgefüge, in: Fünfzig Jahre Deutsche Mark, S. 179–192.

[17] IfZ-Archiv, OMGUS-Bestand, 17/59/2, Dr. Pfleiderer an Walter Lichtenstein, 6. 6. 1946, Anlage: Kurzbericht über eine Besprechung . . . am 31. 5. 1946.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

„Zu der grundsätzlichen Frage, wie weit der Einfluß der Regierung auf die Landeszentralbank gehen soll, wurde von deutscher Seite darauf hingewiesen, daß zwar für den laufenden Geschäftsbereich eine weitgehende Unabhängigkeit der Zentralbank von politischen Einflüssen erwünscht sei, daß jedoch die grundsätzlichen kreditpolitischen Maßnahmen, insbesondere die Grundsätze für die Diskont- und Zinspolitik, der Offenmarkt-Politik und die Bemessung der Reserveguthaben der Kreditinstitute einen wichtigen Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftspolitik darstellen, für welche in einem demokratischen Staat nur die Regierung selbst die Verantwortung zu tragen habe. Eine zu weit gehende Unabhängigkeit der Zentralbank in grundsätzlichen kreditpolitischen Fragen würde die Gefahr mit sich bringen, daß die Leitung der Zentralbank auf einem Gebiet von zentraler Bedeutung eine Art unverantwortliche Nebenregierung darstellt, die in der Lage sein würde, die allgemeine wirtschaftspolitische Linie der verantwortlichen Regierung zu durchkreuzen."

Die deutsche Seite war sich also des Zusammenhangs zwischen der Geldpolitik und der allgemeinen Wirtschaftspolitik und -entwicklung durchaus bewußt, der bei Autonomie der Zentralbank von der Regierung nicht mehr hätte instrumentalisiert werden können. Während man heute eben aus diesem Grunde die politische Unabhängigkeit der Zentralbank zumeist als ein hohes Gut schätzt, war es damals genau umgekehrt. Schien doch die erst kurze Zeit zurückliegende Erfahrung der Weltwirtschaftskrise belegt zu haben, wie verhängnisvoll die restriktive Geldpolitik einer politisch unabhängigen Zentralbank wirken konnte. Ludwig Erhard drückte diese Ansicht auf einer Sitzung der Sonderstelle Geld und Kredit Anfang 1948 so aus[18]: „Ich halte es für ausgeschlossen, daß sich die Zentralbank – wenn die Arbeitslosenziffern wieder einmal steigen – wieder auf das hohe Roß setzt und gleichgültig zeigt. Das gibt es natürlich nicht, ebenso wie auch im Krieg die Reichsbank dem Staat nicht sagen konnte, seine Politik nicht mitzumachen."

Ungewollt bestätigte Erhard damit die Befürchtungen von Dodge, war doch die Reichsbank im Zweiten Weltkrieg nach dem Führerprinzip organisiert und Hitler unterstellt, weshalb sie überhaupt keine Chance hatte, sich gegen die ausufernde Geldschöpfung zur Finanzierung von Rüstung und Krieg zu wehren. Allerdings beruhte der Hinweis auf die Abstinenz der Reichsbank angesichts zunehmender Arbeitslosigkeit Anfang der dreißiger Jahre auf einer Fehleinschätzung. Denn damals war die Reichsbank zwar politisch noch unabhängig, aber dennoch nicht autonom, da sie an den Goldstandard gebunden war. Diese Bindung erzwang einfach bei schrumpfenden Gold- und Devisenreserven eine restriktive Geldpolitik mit deflationären Wirkungen, ganz gleich wie die allgemeine wirtschaftliche Lage ansonsten aussah. Deshalb hatte John Maynard Keynes ja bereits 1923 in „A Tract on Monetary Reform" empfohlen, den Goldstandard, den auch Großbritannien im Ersten Weltkrieg verlassen hatte, nicht wieder einzuführen, sondern eine Geldpolitik mit dem Ziel der Preisniveaustabilität zu treiben. Jedoch muß man ebenfalls sagen, daß dieses Ziel in der Nachkriegszeit eine weit niedrigere Priorität als das Ziel der Vollbeschäf-

[18] Bundesarchiv Koblenz (BA), Z 32, Sonderstelle Geld und Kredit, 36. Sitzung, 20. 1. 1948.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

tigung genoß und daß die politische Unabhängigkeit der Zentralbank fast nirgends verwirklicht war[19]. Insofern bewegten sich die deutschen Gesetzesarchitekten lediglich im Strom der allgemeineuropäischen Meinungen, wenn sie einen bedeutenden Einfluß der Regierung auf die Zentralbank anstrebten und sie nicht wie einen „Staat im Staat" verfaßt sehen wollten[20].

Tatsächlich aber waren im zweiten Entwurf eines Landeszentralbankgesetzes, der am 1. Juli 1946 vom Finanzausschuß des Länderrats des amerikanischen Besatzungsgebiets beschlossen wurde[21], die Möglichkeiten der Regierung zur Einflußnahme auf die Zentralbank entsprechend dem Wunsch von OMGUS abgeschwächt worden. Beispielsweise sollte nun nur noch eine Minderheit der Mitglieder der Leitungsgremien der Bank von der Regierung bestellt werden, der Vorsitzende des Verwaltungsrats galt nicht mehr als Beauftragter der Landesregierung, und das generelle Einspruchsrecht der Bankaufsichtsbehörde gegen Entscheidungen des Verwaltungsrats war gestrichen worden. Jedoch war weiterhin die Möglichkeit jederzeitiger Abberufung des Präsidenten der Bank und seines Stellvertreters durch den Ministerpräsidenten vorgesehen. Zudem sollte die Bankaufsichtsbehörde nach wie vor die Funktion eines Schiedsrichters haben in Fällen, in denen es zu keiner Einigung zwischen Vorstand und Verwaltungsrat kam oder die Bankleitung in ihrer Politik von den Empfehlungen des Bankenrats abweichen wollte[22]. Das Urteil von Walter Lichtenstein, des Chefs der Financial Institutions Branch von OMGUS, über die von den Deutschen angezielte Bankenpolitik war jedenfalls eindeutig[23]:

> "There seems to be a very deliberate attempt on the part of the German authorities, in an indirect way, to give complete power over the banks to the government."

In diesem Sinne verstieß der Gesetzentwurf also immer noch gegen das Dezentralisierungspostulat von Dodge. Aber noch ein anderer Punkt der Ausführungen Lichtensteins, die sich in einem Schreiben an den Nachfolger von Dodge als Leiter der Finance Division (Jack Bennett) finden, ist interessant. Es heißt nämlich:

> „I see little point in trying to make the Board of Directors primarily a place where different classes of the population are to sit as representatives of definite groups. [. . .] It seems to me there is considerable danger that this representation will be used to make certain that each part of the community receives its share of credit regardless."

Lichtenstein zweifelt hier das von Dodge selbst in seinem Memorandum von 1945 festgeschriebene Prinzip der Vertretung wichtiger wirtschaftlicher Interessengruppen

---

[19] Vgl. Gianni Toniolo (Hrsg.), Central Banks' Independence in Historical Perspective, Berlin 1988.

[20] So äußerte sich Otto Pfleiderer am 19. 6. 1946 im Bankenunterausschuß des Länderrats der amerikanischen Zone anläßlich der Beratung eines neuen Entwurfs für ein Gesetz über Landeszentralbanken, in: IfZ-Archiv, OMGUS-Bestand, 17/59/2, Walter Lichtenstein an Mr. Bennett, 16. 7. 1946.

[21] Vgl. Akten zur Vorgeschichte, Bd. 1, S. 1110, Anm. 23.

[22] HA BBk, B 331/BW-341, Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung der Landeszentralbank.

[23] Die beiden folgenden Zitate sind entnommen aus: IfZ-Archiv, OMGUS-Bestand, 17/59/2, Walter Lichtenstein an Mr. Bennett, 16. 7. 1946.

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

in der Leitung der Zentralbank an, anscheinend weil er davon eventuelle Gefahren für eine solide, d. h. nicht-inflationäre Geldpolitik erwartete. Nach dem Weggang von Dodge kam damit also offenbar erstmals bei der Konzipierung der Landeszentralbankorganisation ein ökonomischer Gesichtspunkt neben dem politisch motivierten Dezentralisierungsanliegen zum Ausdruck.

Wie bereits angedeutet, entwickelte OMGUS nach dem Scheitern der Kontrollratsverhandlungen in der Bankenfrage besondere Eile, was die Etablierung von Zentralbanken in den Ländern der amerikanischen Zone anbelangte. Am 30. Oktober 1946 wurde die deutsche Seite angewiesen, bis zum folgenden Tag bei der Militärregierung einen endgültigen Entwurf für das Landeszentralbankgesetz einzureichen. Gleichzeitig wurde sie noch einmal ermahnt, der Verwaltungsrat der Bank solle „möglichst unabhängig sein von politischen Einflüssen"[24]. Das Gesetz wurde schließlich im November bzw. Dezember 1946 in den drei süddeutschen Ländern der amerikanischen Zone kraft Anordnung der Militärregierung erlassen – kurz vor der Konstituierung der Landtage, die es andernfalls hätten beraten müssen, was OMGUS aber auf jeden Fall vermeiden wollte[25]. Gegenüber dem zweiten Entwurf war der staatliche Einfluß auf die Bank weiter reduziert worden, indem die Schiedsrichterrolle der Bankaufsichtsbehörde entfiel. Statt dessen wurde deren Leiter als Mitglied in den Verwaltungsrat aufgenommen. Auch blieb es bei den relativ weitgehenden Ernennungs- und vor allem Entlassungsrechten der Regierung, was die Bankleitung betraf[26]. Insgesamt kann man feststellen, daß die Landeszentralbanken aufgrund massiver amerikanischer Interventionen von direkten Weisungen der Landesregierungen unabhängig gestellt waren, daß aber trotzdem infolge deutschen Beharrens ein nicht unbedeutender Einfluß des Staates bestehen blieb[27].

Das Militärregierungsgesetz über die Errichtung der Bank deutscher Länder

Die Briten hatten in ihrer Zone keinen Anlauf zur Dezentralisierung des Bankwesens unternommen und Ende 1945 mit der Reichsbankleitstelle in Hamburg gar eine zonale Zentralbank geschaffen, deren Vorstand laut britischer Anweisung „die Geschäfte der Reichsbank in der Britischen Zone in Übereinstimmung mit den geltenden

[24] Akten zur Vorgeschichte, Bd. 1, S. 1110f. und Anmerkungen 23 und 24.

[25] Vgl. Horstmann, Großbanken, S. 110; zur Genese des Landeszentralbankgesetzes siehe auch Eckhard Wandel, Die Entstehung der Bank deutscher Länder und die deutsche Währungsreform 1948, Frankfurt a. M. 1980, S. 59–63.

[26] Vgl. beispielhaft: Gesetz Nr. 55 über die Errichtung der Landeszentralbank von Württemberg-Baden, abgedruckt in: Landeszentralbank von Württemberg-Baden, Bericht über die Geschäftsjahre 1948 und 1949, Anlage 8.

[27] Vgl. Buchheim, Bank deutscher Länder, S. 106f.; Theo Horstmann, Die Entstehung der Bank deutscher Länder als geldpolitische Lenkungsinstanz in der Bundesrepublik Deutschland, in: Hajo Riese/Heinz-Peter Spahn (Hrsg.), Geldpolitik und ökonomische Entwicklung. Ein Symposion, Regensburg 1990, S. 205f.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

deutschen Gesetzen führen" sollte[28]. Die Verschmelzung des britischen und amerikanischen Besatzungsgebiets zur Bizone ließ dann jedoch auch ein einheitliches Bankensystem wünschenswert erscheinen. In langwierigen Verhandlungen gelang es den Briten, die sich den Dezentralisierungsforderungen von OMGUS aufgrund ihrer Abhängigkeit von amerikanischen Finanzmitteln zur Bezahlung notwendiger Importe für ihre Zone letztlich nicht entziehen konnten, zumindest einige ihrer Vorstellungen durchzusetzen, darunter die Gründung einer veritablen Bank, die als bizonale Zentralbank fungieren konnte[29].

Auch um die Ausgestaltung dieser bizonalen Bank gab es Konflikte zwischen Amerikanern und Briten. Während erstere klar für die politische Unabhängigkeit plädierten, gab es bei den Briten offenbar Überlegungen, sie gegenüber dem Exekutivausschuß des Wirtschaftsrats, der sich aus Vertretern der Länder der Bizone zusammensetzte, verantwortlich zu machen[30]. Jedenfalls aber sollten Präsident und Vizepräsident des Verwaltungsrats sowie der Vorsitzende des Vorstands von diesem bestellt werden und in den Verwaltungsrat außer Vertretern der Landeszentralbanken auch solche der Landwirtschaft, der Industrie, des Handels und der Arbeitnehmerschaft, nominiert vom Wirtschaftsrat, aufgenommen werden. Generell wollten die Briten den Deutschen viel Freiheit für die Ausarbeitung von Empfehlungen zur Organisation der bizonalen Bank lassen[31]. Gegen diese Vorschläge wandte sich General Clays Finanzberater Bennett mit Verve. Es sei ein Kernstück amerikanischer Politik, daß die Organisation der geplanten Bank sich von unten nach oben aufbaue und nicht umgekehrt. Die wichtigen Einheiten im neuen Zentralbanksystem müßten die Landeszentralbanken sein. Diese seien es, die in Form eines gemeinsamen Verwaltungsrats ihre Politik koordinieren und jene Funktionen übernehmen würden, die mit Notwendigkeit zentral erledigt werden müßten. Demgemäß sollten allein die Präsidenten der Landeszentralbanken den Verwaltungsrat der bizonalen Bank bilden, zumal die amerikanische Militärregierung keinesfalls wünsche, daß der Wirtschaftsrat dessen Mitglieder bestelle. Im übrigen wolle er, Bennett, aufgrund diesbezüglicher amerikanischer Erfahrungen – womit er wohl auf den langwierigen und für OMGUS unerfreulichen Prozeß der Ausarbeitung des Landeszentralbankgesetzes durch Deutsche anspielte – den Wirtschaftsrat nicht mit der Gesetzgebung über die bizonale Bank betrauen. Vielmehr plädiere er für ein Militärregierungsgesetz oder einen inhaltlich detaillierten Befehl an den Wirtschaftsrat; ein Verfahren, das in Ordnung sei, „wenn es um die Verwirklichung eines grundlegenden Anliegens von Potsdam gehe"[32]. Ein

[28] Buchheim, Bank deutscher Länder, S. 101 f.; zur Bankenpolitik in der britischen Zone siehe besonders Horstmann, Großbanken, S. 68–75, und Holtfrerich, Deutsche Bank 1945–1957, S. 465–467.

[29] Zu diesem Verhandlungsprozeß vgl. Horstmann, Großbanken, S. 127–143; ders., Entstehung der Bank deutscher Länder, S. 209–213.

[30] IfZ-Archiv, OMGUS-Bestand, 17/8193-14, Bipartite Board (BIB), Minutes of the 13th meeting, 11. 7. 1947.

[31] Ebenda, 17/59/4, Control Commission for Germany/British Element, Eric Coates, an Jack Bennett, OMGUS, 28. 8. 1947.

[32] Ebenda, Jack Bennett an Erich Coates, 9. 9. 1947.

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

amerikanischer Vorschlag, der auf den von Bennett skizzierten Prinzipien für die Organisation der bizonalen Bank beruhte, wurde dem Bipartite Board Anfang Oktober übermittelt[33] und am 30. Oktober von diesem beschlossen, allerdings ergänzt um einen in dem Entwurf nicht vorgesehenen separaten Bankvorstand mit eigenem Vorsitzenden. Explizit wurde zudem festgeschrieben: „The complexion of the Länder Union Bank will not be political, other than through the appointment of its members [. . .] by their local governments."[34] Der Entschluß der Militärregierungen zur Gründung einer bizonalen Bank wurde der deutschen Seite offiziell am 8. Januar 1948 auf einer Konferenz der Militärgouverneure mit den Ministerpräsidenten und Vertretern der deutschen bizonalen Verwaltungen bekanntgegeben. Dabei wurden die zwischen Amerikanern und Briten vereinbarten Organisationsprinzipien der Bank ebenfalls schon skizziert, gleichzeitig aber auch gesagt, daß Vorschläge von deutscher Seite erwartet würden. Das Verfahren, die Bank durch ein Gesetz der Militärregierung zu schaffen, wurde damit begründet, daß der Beitritt anderer Zonen möglich bleiben solle, die deutsche Gesetzgebung des Wirtschaftsrats aber nur für die Bizone verbindlich sei[35].

Zur selben Zeit, als die erwähnte Konferenz stattfand, wurde von deutschen Bankexperten der amerikanischen Zone auf der Grundlage der amerikanisch-britischen Übereinkunft vom Oktober 1947 der Entwurf eines Bankgesetzes ausgearbeitet. Fritz Cahn-Garnier, der hieran beteiligt war, erläuterte diesen Entwurf dann auf einer Sitzung der Präsidenten der Landeszentralbanken. Danach sollte die Bank nicht an politische Weisungen, sondern nur an die Gesetze gebunden sein. Außerdem bestünde „völlige Klarheit darüber, daß Willensträger der Bank der Zentralrat ist, der aus den Präsidenten der Landeszentralbanken besteht"[36].

Die deutsche Kritik entzündete sich vor allem an diesem letzten Punkt. Dabei sind verschiedene Stränge zu unterscheiden. Wilhelm Vocke, Mitglied des Vorstands der Reichsbankleitstelle in Hamburg, einflußreicher Berater der britischen Militärregierung in Bankfragen und später erster Präsident der Bank deutscher Länder, kritisierte vehement, daß die Landeszentralbankpräsidenten Herren über die Geldschöpfung würden, da sie aufgrund ihrer jederzeit möglichen Entlassung gegenüber unmäßigen Kreditwünschen der Länder zu willfährig agieren würden. Daher plädierte er einer-

[33] Ebenda, BIB, Paper submitted by US Member, 3. 10. 1947.

[34] Ebenda, BIB, Laender Union Bank and Loan Corporation, 30. 10. 1947; siehe auch HA BBk, B 330/4581.

[35] Vgl. Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949, hrsg. von Bundesarchiv und Institut für Zeitgeschichte, bearb. von Christoph Weisz, Hans-Dieter Kreikamp und Bernd Steger, Bd. 4, S. 143, 149. Daß der von General Clay angeführte Grund für die Errichtung der Bank mittels Militärgesetz nicht der einzige war, zeigt ein Memorandum von R. P. Aikin, datiert auf den 10. 1. 1948, in: IfZ-Archiv, OMGUS-Bestand, 17/59/4. U. a. wird darin auch wieder gesagt, daß man der Gefahr, der Wirtschaftsrat könne grundlegende Änderungen am Gesetz vornehmen, entgehen wolle. Hinzugefügt wurde: „This is a distinct possibility because of the fundamental objections raised by the Germans in the British Zone to our central banking policy."

[36] HA BBk, B 330/4582, Aufzeichnung über die Münchener Besprechungen vom 9. und 10. 1. 1948.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

seits für die zusätzliche Aufnahme von Vertretern der Zentralregierung und anderer interessierter Kreise, wie der Geschäftsbanken und der Gewerkschaften, in den Verwaltungsrat und andererseits für einen davon weitgehend unabhängigen Bankvorstand, der allein über die Geldpolitik zu entscheiden habe – analog der Reichsbank vor Hitler[37]. Der Zonenbeirat der britischen Zone vertrat ebenfalls die Meinung, daß das Leitungsgremium der Bank nicht aus den „Vertretern der künftigen Debitoren" zusammengesetzt gehöre. Denn dies bedeute, daß „die Hüterin der Währung durch ihre eigenen Organe zur Gefährdung der Währung verführt" werde[38]. Tatsächlich hätte der Vorschlag Vockes die Unabhängigkeit der neuen deutschen Zentralbank wohl gesichert, er verstieß jedoch massiv gegen das amerikanische Dezentralisierungspostulat und kam deshalb von vornherein überhaupt nicht in Frage. Auch ist, wie noch gezeigt wird, durchaus nicht sicher, ob Vocke damals eine Mehrheit unter deutschen Politikern und Experten gefunden hätte.

Eine andere Gruppe von Kritikern war eher etatistisch eingestellt. Sie wollten einen starken Einfluß der Regierung auf das Zentralbanksystem gewährleisten. Es wurde ja bereits erläutert, daß der erste deutsche Entwurf eines Landeszentralbankgesetzes für die Länder der amerikanischen Zone von einer solchen Auffassung geprägt war. In der Sonderstelle Geld und Kredit, die der bizonalen Verwaltung für Finanzen angegliedert war und den Auftrag hatte, einen deutschen Währungsreformplan zu erarbeiten, gehörten vor allem Günter Keiser, Hauptabteilungsleiter in der Verwaltung für Wirtschaft, und Hans Möller, damals im Generalsekretariat des süddeutschen Länderrats tätig, zu dieser Fraktion. Keiser argumentierte, daß nach dem Abbau der Wirtschaftssteuerung von der Güterseite her die Kredit- und Zinspolitik das beste Instrument zur weiterhin notwendigen Wirtschaftslenkung sei. Dies könne man den Landeszentralbankpräsidenten aber nicht allein überlassen, sondern es müßte durch Personen geschehen, die zuständig für die Verwaltung der Wirtschaft seien. Er und Möller schlugen daher vor, neben einigen Landeszentralbankpräsidenten, die Direktoren der Verwaltungen für Finanzen, Wirtschaft und Landwirtschaft sowie einen Vertreter der Bankaufsichtsbehörde in das Leitungsgremium der bizonalen Zentralbank zu entsenden[39]. Es ist klar, daß dann von einer politisch unabhängigen Bank nicht mehr die Rede hätte sein können. Dies war jedoch beabsichtigt, denn laut Keiser war die Kreditpolitik ein integrierender Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftspolitik und konnte sich daher nicht „im luftleeren Raum der Banken allein vollziehen"[40].

Ein dritter Standpunkt war weniger etatistisch als vielmehr nur stärker zentralistisch orientiert und besorgt, im Verwaltungsrat der Bank gesamtwirtschaftliche Ge-

[37] HA BBk, B 330/4851, Memorandum to the Draft Law concerning Establishment of a Länder Union Bank (von Vocke, 17. 11. 1947); siehe auch ebenda, B 330/4582, Aufzeichnung über die Münchener Besprechungen vom 9. und 10. 1. 1948, S. 6f. (mit handschriftlichen Ergänzungen Vockes).

[38] Akten zur Vorgeschichte, Bd. 4, S. 361–363.

[39] BA, Z 32, Sonderstelle Geld und Kredit, 31. Sitzung, 10. 1. 1948.

[40] Ebenda.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

sichtspunkte zur Geltung zu bringen, gewissermaßen als Gegengewicht zur regionalen Perspektive, von der man annahm, daß die Landeszentralbankpräsidenten sie vertreten würden. Ihm hingen offenbar eine ganze Reihe von Mitgliedern der Sonderstelle Geld und Kredit an, darunter auch der Vorsitzende Ludwig Erhard sowie sein Stellvertreter, der Stadtkämmerer von München, Erwin Hielscher. Beide wollten, daß höchstens die Hälfte der Mitglieder des Zentralbankrats aus Landeszentralbankpräsidenten bestünde und darüber hinaus sachverständige Persönlichkeiten aus Kreisen der Industrie, Geschäftsbanken, Landwirtschaft und Gewerkschaften in ihm vertreten seien, ernannt durch den Wirtschaftsrat. Zu letzterem meinte Erhard, „wir wollen ja alle den Wirtschaftsrat maßgeblich einschalten". Weiter äußerte er in diesem Zusammenhang: „Wir haben immer betont, die Politik muß und wird einen Einfluß auf die Dinge nehmen." Und bei anderer Gelegenheit sagte er: „Insofern zieht in letzter Instanz zweifellos immer die Politik, aber man muß eine Stelle, die wirklich nur zum Schutz der Währung da ist, schon weitgehend unabhängig machen." „Weitgehend", aber eben nicht „vollständig" unabhängig sollte die Zentralbank also sein. Vielmehr sollten bei der Geldpolitik auch gesamtwirtschaftliche Gesichtspunkte zum Tragen kommen, d. h. solche, die etwa die jeweilige konjunkturelle Lage und das Niveau der Arbeitslosigkeit betrafen. Aus diesem Grund ist es fraglich, ob das von Vokke favorisierte Modell der völlig unabhängigen alten Reichsbank für die neue Zentralbank maßgebend geworden wäre, selbst wenn die Deutschen darüber allein hätten entscheiden können. Hielscher beispielsweise thematisierte die Gefahr, daß bei fehlender Verzahnung der Bank mit den zentralen Instanzen der Bizone die alte Reichsbankbürokratie versucht sein könnte, eine ausgesprochen orthodoxe Kreditpolitik zu betreiben – wobei gewiß auch er wieder an die Weltwirtschaftskrise dachte[41].

Der Entwurf eines alliierten Bankgesetzes wurde am 20. Januar 1948 während einer Besprechung im Zweimächte-Kontrollamt deutschen Vertretern des Wirtschafts- und Exekutivrats überreicht mit der Anweisung, eine deutsche Übersetzung vorzubereiten. Diese solle der amtliche Gesetzestext werden, da damit zu rechnen sei, daß die französische Zone sich an dem neuen Zentralbanksystem beteiligen werde[42]. Während auf jener Sitzung noch einmal davon die Rede war, daß auch Verbesserungsvorschläge von der deutschen Seite erwartet würden, hieß es auf der ersten Zusammenkunft des daraufhin gebildeten deutschen Sachverständigen-Ausschusses am 22. Januar, materielle Änderungen könnten wahrscheinlich nicht mehr vorgenommen werden. Der Entwurf sei bereits einer dritten Stelle (nämlich wohl der französischen Militärregierung) übergeben worden und habe bei dieser weitgehende Zustimmung gefunden. Trotzdem sei es der deutschen Seite aber unbenommen, Änderungsvorschläge zu machen[43].

---

[41] Siehe zum vorhergehenden Absatz ebenda, 31. Sitzung, 10. 1. 1948; 36. Sitzung, 20. 1. 1948; 38. Sitzung, 4. 2. 1948.

[42] HA BBk, B 331/BAY-82, Betr.: Länder-Union-Bank. Besprechung im Zweimächte-Kontrollamt am 20. 1. 1948.

[43] Ebenda, Besprechungen über den Entwurf eines „Gesetzes über die Errichtung der Länderunionbank" (Sachverständigen-Ausschuß), 22./23. 1. 1948.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Tatsächlich machte die Sachverständigenkommission, der u. a. auch wieder Erhard angehörte, von dieser Möglichkeit Gebrauch[44]. Ihre Vorschläge, die zu gründende Institution „Bank deutscher Länder" zu nennen und das Ziel, die Währung zu festigen, mit in die Präambel des Gesetzes zu schreiben, wurden angenommen. Zahlreiche weitere, meist kleinere Anregungen wurden ebenfalls von den Alliierten akzeptiert, nicht jedoch die beiden fundamentalen Änderungswünsche, nämlich die Streichung der Alliierten Bankkommission als weisungsbefugte Instanz und eine Ergänzung des Zentralbankrats um „geeignete und sachkundige Persönlichkeiten, insbesondere aus Kreisen der gewerblichen Wirtschaft, der Landwirtschaft, der Arbeitnehmerschaft und der Kreditinstitute". Was die Alliierte Bankkommission betrifft, so wären die angelsächsischen Besatzungsmächte bereit gewesen, darauf zu verzichten, offenbar aber nicht die französische Militärregierung, die ja bereits in ihrer Zone das Zentralbankwesen beaufsichtigte[45]. In unserem Zusammenhang besonders bezeichnend ist aber, daß die Erweiterung des Zentralbankrats über die Landeszentralbankpräsidenten hinaus von den Sachverständigen vor allem deshalb für notwendig erachtet wurde, „um das Gewicht gesamtwirtschaftlicher und überregionaler Gesichtspunkte zu verstärken". Die Kommission vertrat diese Auffassung übereinstimmend, was besonders hervorgehoben wurde. Das überrascht insofern, als mit Max Grasmann, Otto Pfleiderer, Hermann Tepe und Otto Veit die vier Landeszentralbankpräsidenten der amerikanischen Zone der Kommission ebenfalls angehörten, diese somit der Verringerung ihres eigenen Einflusses im zu schaffenden Zentralbankrat zustimmten. Das beweist zum wiederholten Male, wie groß die Sorge um eine angemessene Berücksichtigung „gesamtwirtschaftlicher Gesichtspunkte" ganz allgemein war. Was immer man darunter im einzelnen verstanden hat, klar dürfte sein, daß es nicht nur um eine den Geldwert stabilisierende Kreditpolitik ging. Denn an anderer Stelle des deutschen Gutachtens heißt es: „Die Bankpolitik muß in enger Verbindung mit der gesamten Wirtschaftspolitik stehen und *in erster Linie* [Hervorh. d. Verf.] dieser dienen."[46]

---

[44] HA BBk, B 331/BAY-162, Gutachten der Sachverständigen-Kommission zu dem Gesetz über die Errichtung der Länderunionbank; bzw.: Bennett und Coates an Pferdmenges, 12. 2. 1948. Siehe hierzu auch: Der Zentralbankrat vor fünfzig Jahren, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, März 1998, S. 22–25. Dieser Beitrag behandelt ebenfalls die Gründungsgeschichte der Bank deutscher Länder und kommt dabei in der Frage der deutschen Position bezüglich der politischen Unabhängigkeit der Zentralbank zu einem Ergebnis, das dem hier dargestellten widerspricht.

[45] IfZ-Archiv, OMGUS-Bestand, 17/59/4, Bennett an Coates, 9. 9. 1947; vgl. auch Buchheim, Bank deutscher Länder, S. 112. Das bedeutete rein formal, daß die Bank deutscher Länder nur von deutschen politischen Stellen, nicht von alliierten unabhängig war. Tatsächlich hielt sich die Alliierte Bankkommission mit Interventionen in die Geldpolitik der Bank aber sehr zurück, sie beeinträchtigte faktisch deren autonome Entscheidungsfindung nicht und wurde schließlich sogar als Unterpfand für ihre Unabhängigkeit angesehen. Vgl. auch Robert E. Emmer, West German Monetary Policy, 1948–54, in: Journal of Political Economy 63 (1955), S. 54f., und Helge Berger, Konjunkturpolitik im Wirtschaftswunder. Handlungsspielräume und Verhaltensmuster von Bundesbank und Regierung in den 1950er Jahren, Tübingen 1997, S. 49–52.

[46] HA BBK, B331/BAY-162, Gutachten der Sachverständigenkommission zu dem Gesetz über die Errichtung der Länderunionbank.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Hier wird der Unterschied zur späteren Regelung des Bundesbankgesetzes deutlich, die lautete (§ 12): „Die Deutsche Bundesbank ist verpflichtet, *unter Wahrung ihrer Aufgabe* [scil. die Währung zu sichern; Hervorh. d. Verf.] die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen."[47]

Wie erwähnt, wiesen die Besatzungsmächte den Vorschlag zurück, und zwar „aus politischen Erwägungen" heraus[48]. Ob hierbei die Ablehnung aller zentralstaatlichen Einflüsse durch die Amerikaner die entscheidende Rolle spielte, erscheint fraglich. Denn in richtiger Erkenntnis der Haltung von OMGUS sah der deutsche Entwurf vor, daß die ergänzenden Mitglieder des Zentralbankrats von den Landeszentralbankpräsidenten selbst zu wählen seien, also nicht von der staatlichen Zentrale ernannt würden. Wahrscheinlich wurde befürchtet, die dadurch erfolgende weitere Aufblähung des Zentralbankrates könnte seine Arbeitsfähigkeit beeinträchtigen und somit dem Direktorium bzw. dem Präsidenten zu viel an faktischer Macht verleihen[49]. Möglicherweise spielte aber auch die Überlegung eine Rolle, die Walter Lichtenstein schon 1946 angestellt hatte[50], nämlich daß es inopportun wäre, Vertreter von Gruppen in das über die Geldpolitik entscheidende Gremium aufzunehmen, die selbst durchaus ein Interesse an hoher Geldflüssigkeit haben könnten; denn dies würde leicht auf Kosten der Preisniveaustabilität gehen. Immerhin hatten die Amerikaner ursprünglich einer zentralen Koordinationsstelle für die Geldpolitik nicht zuletzt auch deshalb zugestimmt, „um Mißbrauch, der zu Inflation führen könnte, zu verhindern"[51].

Das Militärregierungsgesetz über die Errichtung der Bank deutscher Länder (BdL) trat am 1. März 1948 in Kraft mit der vorgesehenen Zusammensetzung des Zentralbankrats[52], die von OMGUS gefordert, jedoch „auf deutscher Seite ziemlich einhellig abgelehnt" worden war[53]. Es handelte sich dabei demnach nicht nur formal – aufgrund der Tatsache eines Militärregierungsgesetzes –, sondern auch materiell um ein alliiertes Diktat, woran, wie gezeigt, vor allem den Amerikanern gelegen war. Das wurde dadurch noch unterstrichen, daß die deutsche Sachverständigenkommission in einer Präambel zu ihrem Gutachten ausdrücklich jegliche Verantwortung für den Gesetzentwurf abgelehnt hatte[54].

Es wurde bald klar, daß die angenommene regionale Perspektive der Landeszentralbankpräsidenten nicht die befürchtete Auswirkung der Vernachlässigung gesamt-

---

47 BGBl I, S. 745–755, hier S. 747.

48 HA BBk, B 331/BAY-162, Bennett und Coates an Pferdmenges, 12. 2. 1948.

49 Vgl. dazu die Argumentation Vockes, dargestellt S. 10f.; Vocke war ebenfalls Mitglied der deutschen Sachverständigenkommission.

50 Siehe S. 7.

51 IfZ-Archiv, OMGUS-Bestand, 17/59/4, Bipartite Finance Panel, Proposals for a Joint Bank; Anlage B: Statement of the U. S. Position, 28. 2. 1947.

52 Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes Nr. 12, Beilage Nr. 3, abgedruckt in: Karl-Dieter Seidel, Die deutsche Geldgesetzgebung seit 1871, München 1973, S. 320–324.

53 So Ludwig Erhard auf einer Sitzung der Sonderstelle Geld und Kredit am 4. 2. 1948, in: BA, Z 32.

54 HA BBk, B 331/BAY-162, Gutachten der Sachverständigen-Kommission zu dem Gesetz über die Errichtung der Länderunionbank.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

wirtschaftlicher Notwendigkeiten hatte, da solche Einstellungen, wenn sie denn überhaupt feststellbar waren, einander im Zentralbankrat offenbar weitgehend aufhoben[55]. Eine genauso geringe Rolle spielten für das Abstimmungsverhalten die politischen Überzeugungen der Präsidenten der Landeszentralbanken, und das, obwohl diese von den jeweiligen Landesregierungen entlassen werden konnten[56]. Während die Bundesregierung in den fünfziger Jahren die Konjunktur aus wahltaktischen Motiven zu beeinflussen suchte und einzelne Regierungsmitglieder wie auch Vertreter der Wirtschaftsverbände immer wieder gegen konjunkturdämpfende Maßnahmen Stellung bezogen, agierte der Zentralbankrat zumindest seit Herbst 1950 ausgesprochen sensibel mit kontraktiven Schritten auf konjunkturelle Überhitzungserscheinungen und daraus resultierende inflationäre Impulse[57]. Tatsächlich traf weitgehend zu, was der Vizepräsident der BdL Wilhelm Könneker 1957 beschrieb[58]: „Die Assimilationskraft innerhalb des Zentralbankrats, getragen von der gemeinsamen Verantwortung, war so stark, daß sich andere als notenbankpolitische Gesichtspunkte nicht durchsetzen konnten."

Demnach war es die „corporate identity" als „Hüter der Währung", die den Zentralbankrat dazu veranlaßte, entsprechend zu handeln. Es spricht viel dafür, daß sich eine solche „corporate identity" nur deshalb entwickeln konnte, weil die Mitglieder des Zentralbankrats alle hauptberuflich mit dem Notenbankgeschäft zu tun hatten und sich daher primär mit dessen Erfordernissen solidarisierten. Dies wäre jedoch ganz anders gewesen, wenn Vertreter der Regierung oder auch nur von interessierten Kreisen der Wirtschaft ebenfalls im Zentralbankrat gesessen wären. Da deren Hauptberuf(ung) eine andere war, wären sie primär anderen als preispolitischen Zielen verpflichtet gewesen. Eine solch eindeutige „corporate identity" des Leitungsgremiums der Bank deutscher Länder als Währungshüter hätte sich wohl nicht gebildet. Und das hätte wahrscheinlich nicht nur zu geringerer Geldwertstabilität geführt, sondern möglicherweise, wie noch gezeigt wird, auch die formale Weisungsungebundenheit der Zentralbank bedroht, weil diese in der Öffentlichkeit geringere Unterstützung genossen hätte.

---

[55] Vgl. Berger, Konjunkturpolitik, S. 177–183, 261–266. Für ein Beispiel regional motivierter Rücksichten eines Landeszentralbankpräsidenten siehe Monika Dickhaus, Die Währungsreform von 1948/49: Die Rolle Nordrhein-Westfalens bei der Festlegung eines geldpolitischen Paradigmas, in: Geschichte im Westen 14 (1999), S. 53–56.

[56] Vgl. Berger, Konjunkturpolitik, S. 172–176; Neumann, Geldwertstabilität, S. 320–329. Die Gegenposition vertritt Roland Vaubel, Eine Public-Choice-Analyse der Deutschen Bundesbank und ihre Implikationen für die Europäische Währungsunion, in: Dieter Duwendag/Jürgen Siebke (Hrsg.), Europa vor dem Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion, Berlin 1993, S. 49–67.

[57] Vgl. Berger, Konjunkturpolitik, S. 164–170, 193–197.

[58] Wilhelm Könneker, Vom Zentralbanksystem zur Deutschen Bundesbank, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 10 (1957), S. 798.

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Der erste Versuch zur Einschränkung der Unabhängigkeit der Bank deutscher Länder

Der von der Sonderstelle Geld und Kredit Anfang April 1948 fertiggestellte deutsche Plan für eine Währungsreform (Homburger Plan) sah die Errichtung eines Währungsamtes vor[59]. Es sollte dem Vorsitzenden des Verwaltungsrats, also dem späteren Bundeskanzler, direkt verantwortlich sein und unter anderem von diesem mittels eines Notverordnungsrechts umzusetzende „Maßnahmen, die im währungspolitischen Interesse geboten erscheinen", vorbereiten. Es sollte auch ein Kuratorium gebildet werden, dem neben Vertretern der mit Wirtschaftsdingen befaßten Verwaltungen der Vorsitzende des Zentralbankrats der BdL angehörte und das vom Währungsamt gehört werden mußte. Zwar hieß es ausdrücklich, daß die Befugnisse der Bank deutscher Länder davon unberührt bleiben sollten. Allerdings machten die Verhandlungen in der Sonderstelle auch deutlich, daß es doch zumindest darum ging, die BdL in die gesamte Wirtschaftspolitik einzubinden. So äußerte Hans Möller einmal[60]:

> „Wir waren uns einig darüber, daß die Wirtschaftspolitik künftig in erster Linie Kreditpolitik sein wird, und wir haben (Dr. Keiser, Dr. Wrede und ich) auch immer den Standpunkt vertreten, daß die Verwaltungen einen entscheidenden Einfluß haben müßten auf die entscheidenden Faktoren der Kreditpolitik. Nun ist dieses heute nicht mehr möglich, nachdem die Zentralbank diese Aufgabe hat. Aber das würde ich als Mindesterfordernis halten, daß sich in diesem Kollegium auch gleichzeitig die Koordinierung der für die gesamte Wirtschafts- und Kreditpolitik verantwortlichen Verwaltungen vollzieht."

Wie hier kam auch an anderen Stellen der Diskussion über das Währungsamt immer wieder ein gewisser Unmut zum Ausdruck, daß die Zentralbank entgegen den deutschen Wünschen von den Alliierten als politisch völlig unabhängige Institution geschaffen werden würde[61]. Man war offenbar ziemlich skeptisch, ob die Bank eine der nach der Währungsreform zu erwartenden schwierigen wirtschaftlichen Situation angemessene Politik betreiben würde[62]. Insgesamt ergibt sich jedenfalls der Eindruck, daß man in der Sonderstelle die unabhängige Zentralbank nach wie vor für einen Fehler hielt und diesen Fehler durch das Währungsamt ein Stück weit korrigieren wollte. Dabei mußte man sich, um nicht von vornherein ein alliiertes Veto zu

[59] Vgl., auch zum Folgenden, Arne Weick, Homburger Plan und Währungsreform, St. Katharinen 1998, S. 244–263 und den Anhang mit dem abgedruckten Homburger Plan.

[60] BA, Z 32, Sonderstelle Geld und Kredit, 40. Sitzung, 13. 2. 1948.

[61] Zum Beispiel sagte Otto Pfleiderer: „Die Amerikaner haben sich nun einmal in den Kopf gesetzt, daß diese Länderunionbank eine unabhängige und sehr machtvolle Stelle sein soll." In: Ebenda.

[62] Ebenda, 41. Sitzung, 18. 2. 1948. Hier vermutete Erwin Hielscher, daß die Leitung der Notenbank wahrscheinlich ziemlich unqualifiziert sein würde. Er fügte mit Bezug auf ein Währungskommissariat hinzu: „Deswegen brauchen wir gegenüber der Notenbank eine starke Hand." Später am gleichen Tag sagte Pfleiderer: „Ich will [...] dieses Währungsamt machen, damit die Notenbank keinen Unsinn begeht."

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

provozieren, mit der Unabhängigkeit der Bank arrangieren, glaubte jedoch, in Zukunft daran vielleicht etwas ändern und dafür eventuell das Währungsamt als Vehikel nutzen zu können[63]. So wie der Homburger Plan insgesamt bei der Währungsreform von den dafür verantwortlichen Besatzungsmächten kaum berücksichtigt wurde, verschwand auch die Idee des Währungsamtes relativ sang- und klanglos. Es wurde lediglich eine Währungsabteilung errichtet – innerhalb der BdL[64]. Bezeichnenderweise schrieb Hans Möller rückblickend dazu, daß der Präsident des Währungsamtes leicht „eine Art Superminister" hätte werden können: „Nachträglich" erscheine es verständlich, „daß die Militärregierungen diesen Vorschlag mit seinen weitgehenden Eingriffen in die Funktionsweise der deutschen Regierung und seiner Einschränkung der politischen Unabhängigkeit des Zentralbanksystems nicht akzeptierten"[65]. Daß ausgerechnet Möller, der 1948, was die Kreditpolitik betraf, stark etatistisch eingestellt war, fast 30 Jahre danach ein solches Urteil niederschreibt, bestätigt im übrigen, wie vollkommen sich deutsche Ökonomen später mit der Unabhängigkeit der Notenbank identifizierten, auch wenn sie ursprünglich dieser gegenüber höchst kritisch eingestellt waren. Dies war gewiß nicht zuletzt das Ergebnis des Erfolgs der Bank, was die Geldwertstabilität anbelangte.

2. Auf dem Weg zum Bundesbankgesetz

Die Einsicht in die Vorzüge der Unabhängigkeit der Zentralbank setzte sich in Westdeutschland aber auch nach Errichtung der Bank deutscher Länder nur langsam durch. Ja, die Anstrengungen zahlreicher Politiker der neu gegründeten Bundesrepublik richteten sich weiterhin lange Zeit darauf, diese Unabhängigkeit einzuschränken oder abzuschaffen. Als Mittel dazu diente der Artikel 88 Grundgesetz, der lapidar lautet: „Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank." So zeigte sich schon anläßlich der Beratungen in den Überleitungsausschüssen, die der Organisation der Bundesregierung und der Überführung exekutiver Befugnisse auf sie dienten, daß man nicht bereit war, die Unabhängigkeit der Zentralbank auf Dauer hinzunehmen. Diesbezüglich hieß es in den Empfehlungen des Finanzausschusses vom 1. August 1949[66]: „Vom Standpunkt der Organisation ergibt sich die Forderung,

---

[63] Verräterisch ist folgende Äußerung Möllers und die Antwort von Heinrich Hartlieb. Möller: „Ich glaube, daß wir in einem Punkt *zumindest vorläufig* zurückstecken müssen: die Befugnisse für die Diskontfestsetzung und die Offene Marktpolitik liegen eindeutig nach dem Statut bei dem Zentralbankrat. Darüber können wir *im Augenblick* nicht hinwegspringen." (Hervorh. d. Verf.) Hartlieb: „Was Sie im Hintergrund wünschen, ist eine zweite Frage. Mehr werden Sie bei der Militärregierung nicht erreichen, denn sonst entmachten Sie die neue Bank vollkommen." In: Ebenda.

[64] Vgl. Buchheim, Bank deutscher Länder, S. 119–122.

[65] Hans Möller, Die westdeutsche Währungsreform von 1948, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876–1975, Frankfurt a. M. 1976, S. 455.

[66] Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949, hrsg. von Bundesarchiv und Institut für Zeitgeschichte, bearb. von Hans-Dieter Kreikamp, Bd. 5, S. 953.

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

daß die Konjunkturpolitik vom Zentralbankrat in die Bundesregierung verlagert wird", und „als weitere Konsequenz, die bisherige alleinige Entscheidung des Notenbanksystems über das Geldvolumen dahingehend zu modifizieren, daß der Bundesregierung ein unmittelbarer Einfluß auf die Geldschöpfung [. . .] eingeräumt wird." Hier zeigt sich also erneut der gewissermaßen keynesianische Hintergrund der damaligen Denkweise, wonach (1) eine aktive Konjunkturpolitik notwendig sei, hierfür (2) die Geldpolitik ein wesentliches Instrument darstelle, das man deshalb (3) nicht allein der Zentralbank überlassen könne.

Dezidiert der gleichen Meinung war auch Bundeskanzler Konrad Adenauer, wie aus einem Brief an Finanzminister Fritz Schäffer deutlich hervorgeht[67]:

> „Der Bundeskanzler ist nach dem Grundgesetz verantwortlich für die Richtlinien der Politik. Die Wirtschaftspolitik ist naturgemäß von entscheidender Bedeutung für die allgemeinen politischen Richtlinien. Im Rahmen der Wirtschaftspolitik ist wiederum heute und noch für unabsehbare Zeit die Währungs- und Geldpolitik der maßgebliche Faktor. Der Bundeskanzler kann daher keinesfalls auf eine entscheidende Einflußnahme auf die Währungs- und Geldpolitik über das Instrument der Notenbank verzichten. [. . .] Wenn dieser Grundauffassung entgegen die Bank deutscher Länder heute den Standpunkt vertritt, daß die Notenbank im Interesse des Vertrauens zur Währung unabhängig sein müsse und in eigener Zuständigkeit die währungspolitischen Entscheidungen notfalls entgegen der Auffassung der Bundesregierung zu fällen habe, so kann und darf eine solche Auffassung im Notenbankgesetz keinen Platz finden. [. . .] Es muß also eine Lösung gefunden werden, die der Bundesregierung die Möglichkeit gibt, die Notenbank mit Weisungen zu versehen, wenn sie sich weigert, eine zur Durchführung der staatlichen Wirtschaftspolitik erforderliche Maßnahme durchzuführen."

Während des ganzen langen Prozesses, der schließlich 1957 zur Verabschiedung des Bundesbankgesetzes führte, blieb Adenauer bei seiner Meinung[68]. Obwohl er mit dem Argument, das die BdL immer wieder formulierte, daß nämlich für das Währungsvertrauen und die Stabilerhaltung der Währung die Unabhängigkeit der Zentralbank eine unabdingbare Voraussetzung sei[69], offenbar vertraut war, lehnte er es rundheraus ab. Es ist geradezu verblüffend, wie stark die Argumentation Adenauers derjenigen glich, die die deutsche Seite 1946 im Zusammenhang der Erarbeitung eines Landeszentralbankgesetzes gebraucht hatte[70]. Auch Adenauer sah eine unabhängige Notenbank als Staat im Staate an und befürchtete eine mögliche Konterkarie-

[67] BA, B 136 (Bundeskanzleramt)/1199, Adenauer an Schäffer, 26. 7. 1950.

[68] Der Gesetzgebungsprozeß wird chronologisch nachgezeichnet bei Volker Hentschel, Die Entstehung des Bundesbankgesetzes 1949–1957. Politische Kontroversen und Konflikte, in: Bankhistorisches Archiv 14 (1988), S. 3–31, 79–115.

[69] Vgl. z. B. Stellungnahme des Zentralbankrats zu dem im Bundesministerium der Finanzen aufgestellten Entwurf eines Gesetzes über die Währungs- und Notenbank, in: HA BBk, B 330/25, 57. Sitzung des Zentralbankrats, 31. 3., 4./5. 4. 1950; Brief Vockes an Schäffer, 7. 3. 1950, in: Ebenda, B 330/2043.

[70] Siehe S. 5f.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

rung der Wirtschaftspolitik der Regierung durch sie. Demgegenüber erschien ihm das Problem der Geldwertstabilität zweitrangig. So äußerte er einmal, erregt wegen der von ihm nicht akzeptierten zweiten Diskonterhöhung von 1956, jede inflatorische Bewegung sei zunächst rein psychologisch[71]. Ein andermal forderte er, das Wort „Inflation" überhaupt nicht zu gebrauchen und allenfalls von einer Minderung der Kaufkraft des Geldes zu sprechen[72]. Umgekehrt macht all das umso deutlicher, wie opportunistisch das Kalkül einer Regierung im Hinblick auf den Geldwert ausfallen kann und wie wichtig es genau deshalb ist, die letzte Verantwortung dafür in die Hände einer von ihr unabhängigen Instanz zu legen.

Außer Adenauer war auch Schäffer, dessen Ministerium in der ersten Legislaturperiode die Federführung bei der Notenbankgesetzgebung innehatte, zumeist gegen die Unabhängigkeit der Zentralbank eingestellt. Er sekundierte dem Bundeskanzler. Vor allem ärgerte ihn, daß die BdL sich wiederholt geweigert hatte, zusätzlichen Kreditwünschen seines Ministeriums, u. a. für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, nachzukommen[73]. Daher gelangte er zu der Schlußfolgerung, eine Notenbank, die in voller Unabhängigkeit von der Regierung arbeite, könne es in der ganzen Welt nicht geben, da sonst die Regierung keine Wirtschaftspolitik treiben könne[74]. Man solle bald das neue Notenbankgesetz verabschieden, „um Einfluß auf die Entschlüsse der Bank deutscher Länder und des Zentralbankrates zu gewinnen"[75].

Wirtschaftsminister Erhard war in der Frage voller, auch organisatorischer Unabhängigkeit der Notenbank anfangs offenbar noch nicht eindeutig festgelegt. Ähnlich wie schon in der Sonderstelle Geld und Kredit sprach er sich zwar für die juristische Unabhängigkeit in normalen Zeiten aus. Im Gegensatz zu damals war er im Herbst 1949 auch gegen die Aufnahme von Vertretern wirtschaftlicher Interessengruppen in den Zentralbankrat, da er sich nun ebenfalls zu der Auffassung bekannte, daß dieses Gremium dann nicht mehr fachlich, sondern nur noch nach politischen und Interessenten-Gesichtspunkten entscheiden würde. Er plädierte aber jetzt dafür, daß der Wirtschaftsminister, der Finanzminister und der Präsident der Kreditanstalt für Wiederaufbau nicht nur Sitz, sondern auch Stimme im Zentralbankrat haben sollten, um die Koordinierung von Notenbank und Regierungspolitik sicherzustellen[76]. Daß Erhard selbst noch Anfang der fünfziger Jahre für gewisse, wenn auch abgeschwächte Einflußrechte der Regierung auf die Zentralbank war, erkennt man daran, daß er ein

[71] Vgl. Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 9, München 1998, S. 381 (Sondersitzung des Kabinetts, 24. 5. 1956).

[72] Vgl. ebenda, S. 251 (126. Kabinettssitzung, 14. 3. 1956).

[73] BA, B 136/1199, Schäffer an Adenauer, 8. 5. 1950, und Schäffer an Adenauer, 17. 5. 1950.

[74] Vgl. Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 4, Boppard 1988, S. 280 (139. Kabinettssitzung, 3. 4. 1951).

[75] Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 2, Boppard 1984, S. 339 (60. Kabinettssitzung, 25. 4. 1950). Vgl. auch ebenda, S. 642 (92. Kabinettssitzung, 29. 8. 1950); Kabinettsprotokolle, Bd. 4, S. 81 (123. Kabinettssitzung, 16. 1. 1951); BA, B 136/1200, Schäffer an Heinrich v. Brentano, 3. 3. 1951.

[76] BA, B 136/1199, Stellungnahme Erhards, 7. 11. 1949.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

in verschiedenen damaligen Gesetzentwürfen vorgesehenes Abberufungsrecht der Regierung gegenüber der Bankleitung nicht monierte[77].

Angesichts der geschilderten Konstellation verwundert es kaum, daß die ersten zwei von Schäffers Ministerium ausgearbeiteten Entwürfe eines Bundesbankgesetzes eine Schiedsinstanz vorsahen, die bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Bank über die zu verfolgende Geldpolitik zu entscheiden hatte[78]. Sie setzte sich aus Vertretern beider Seiten zusammen, wobei im zweiten Entwurf das Übergewicht der Regierung besonders stark war. Der Bundeskanzler als Vorsitzender, der Finanz- und der Wirtschaftsminister sowie ein Vertreter der freien Wirtschaft, der von einem bei der BdL zu bildenden Beirat zu wählen war, hätten die Präsidenten des Direktoriums und des Zentralbankrats der BdL klar majorisieren können. Zusätzlich war vorgesehen, daß bei Stimmengleichheit der Vorsitzende entschied[79]. Jetzt zeigte sich allerdings, daß die Regierungsfraktionen nicht bereit waren, diese Totalentmachtung der Zentralbank zu akzeptieren[80]. Andererseits wollten sie aber auch keine völlig unabhängige Bank. Hugo Scharnberg, der Vorsitzende des Bundestagsausschusses Geld und Kredit und gleichzeitig eines speziell zur Meinungsbildung über das Bundesbankgesetz berufenen interfraktionellen Ausschusses der Koalitionsparteien, teilte dem Bundeskanzler daher folgende Überlegungen des letzteren Ausschusses mit[81]: Die Mitglieder des Entscheidungsgremiums der Bank sollten auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten abberufen werden können. Dabei müsse „die Regierung in den Stand versetzt werden zu beobachten, welche Mitglieder des Direktoriums ihrer eigenen Intention entgegenarbeiten und entgegenvotieren; denn sonst könnte die Regierung ihr Abberufungsrecht nur gegenüber dem gesamten Direktorium ausüben, was natürlich wegen des dadurch hervorgerufenen ungeheuren Aufsehens praktisch unmöglich ist". Deshalb also solle offene Abstimmung über Beschlüsse vorgeschrieben werden. Offensichtlich wäre durch eine derartige Regelung das direkte durch ein starkes indirektes Interventionsrecht der Regierung gegen unliebsame geldpolitische Entscheidungen der Zentralbank ersetzt worden. Faktisch hätte dies ebenfalls deren Unabhängigkeit vor allem bei zur Inflationsvermeidung notwendigen restriktiven geldpolitischen Schritten massiv in Frage gestellt. Trotzdem – und das ist besonders bemerkenswert – herrschten nach dem Bericht Scharnbergs noch Meinungsverschiedenheiten in dem interfraktionellen Ausschuß darüber, ob das so ausgestaltete Abberufungsrecht den Regierungseinfluß auf die Bankpolitik in genügender Weise sichere.

Klar ist jedenfalls, daß weder die maßgeblichen Personen des Bundeskabinetts noch die Regierungsfraktionen eine unabhängige Zentralbank, wie sie in Form der BdL von den Besatzungsmächten geschaffen worden war, auf Dauer zu akzeptieren

[77] HA BBk, B 330/392, Erhard an Schäffer, 12. 10. 1950.
[78] Vgl. dazu Hentschel, Bundesbankgesetz, S. 10–13.
[79] Siehe den Entwurf eines Bundesbankgesetzes vom 5. 9. 1950, in: BA, B 136/1199.
[80] BA, B 136/1200, Schäffer an Adenauer, 2. 2. 1951.
[81] Ebenda, Scharnberg an Adenauer, 10. 4. 1951.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

bereit waren. Insofern hatte sich gegenüber der Zeit vor Gründung der Bundesrepublik nicht viel geändert. Geändert hatten sich allerdings die Möglichkeiten der deutschen Seite, ihre Auffassung zu einem Zentralbanksystem in Gesetzesform zu gießen, zumal die Alliierten offenbar nicht willens waren, hiergegen zu intervenieren[82]. Die Frage stellt sich also, warum es trotzdem nicht dazu kam, daß das Bundesbankgesetz in der einen oder anderen Form die Abhängigkeit der Zentralbank von der Regierung statuierte.

Das Übergangsgesetz und die Folgen

Schon früh bot sich Schäffer eine Gelegenheit, gewissermaßen handstreichartig die Weisungsungebundenheit der BdL zu beseitigen, die er sich nicht entgehen lassen wollte. Denn Anfang März 1951 teilte die Alliierte Hohe Kommission Adenauer mit, daß sie nach der erfolgten Milderung des Besatzungsstatuts auch Kompetenzen, die die Militärregierung für Bank- und Währungsangelegenheiten innehabe, abgeben wolle. Zu diesem Zweck erwarte sie, daß per Gesetz eine Stelle geschaffen werde, die diese Kompetenzen übernehme. Damit war also die Alliierte Bankkommission zur Disposition gestellt[83]. Das Kabinett faßte daraufhin unter Einschluß Erhards bereits am 20. März einstimmig den Grundsatzbeschluß, daß in kürzester Zeit der Entwurf eines Übergangsgesetzes verabschiedet werden solle, durch das die BdL vorläufig zur im Grundgesetz vorgesehenen Währungs- und Notenbank des Bundes bestimmt werde und dabei die Befugnisse der Alliierten Bankkommission auf die Bundesregierung zu übertragen seien[84]. Ohne daß die Bank zur Stellungnahme dazu aufgefordert worden wäre[85], legte Schäffer einen entsprechenden Entwurf vor, in dem es lapidar hieß, daß an allen Stellen, an denen im BdL-Gesetz von „Alliierter Bankkommission" gesprochen werde, das Wort „Bundesregierung" zu setzen sei[86]. Gegen diese Regelung lief die BdL verständlicherweise Sturm. Der Zentralbankrat argumentierte, daß ein Weisungsrecht der Regierung etwas völlig anderes sei als das Weisungsrecht der Alliierten Bankkommission. Letztere sei ein dem Notenbankwesen verpflichtetes Fachgremium, „das in erster Reihe berufen war, die junge deutsche Notenbank bei Stabilerhaltung der Währung zu unterstützen. Ihren Weisungs- und

[82] Vgl. Rodney C. Loehr, The West German Banking System, Historical Division, Office of the U. S. High Commission for Germany 1952, S. 44–51.

[83] Vgl. Hentschel, Bundesbankgesetz, S. 17. Das Schreiben der Hohen Kommission ist abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, 30 Jahre Deutsche Bundesbank. Die Entstehung des Bundesbankgesetzes vom 26. Juli 1957. Dokumentation einer Ausstellung, Frankfurt a. M. 1988, S. 101.

[84] Vgl. Kabinettsprotokolle, Bd. 4, S. 259f. (137. Kabinettssitzung, 20. 3. 1951).

[85] HA BBk, B 330/392, Bernard und Könneker an den Bundeskanzler, 28. 3. 1951.

[86] Kabinettsprotokolle, Bd. 4, S. 280 (139. Kabinettssitzung, 3. 4. 1951); für den Gesetzentwurf siehe: 30 Jahre Deutsche Bundesbank, S. 102. Im übrigen hatte Schäffer bereits Mitte November 1949 seine persönliche Auffassung geäußert, daß gemäß der neuen staatsrechtlichen Lage nach Gründung der Bundesrepublik an die Stelle der Alliierten Bankkommission der Bundeskanzler treten müsse. Vgl. BA, B 136/1199, Stellungnahme Schäffers, 14. 11. 1949.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Kontrollbefugnissen ist deshalb im In- und Ausland mit Recht weitgehend die Bedeutung einer Garantie gegen währungspolitische Experimente beigemessen worden." Gerade wenn diese Sicherung jetzt wegfalle, müsse der Grundsatz der Unabhängigkeit erst recht bestätigt werden[87].

In der entscheidenden Kabinettssitzung am 3. April 1951 wandte sich der Präsident des Zentralbankrats Karl Bernard noch einmal ausführlich gegen das im Gesetzentwurf vorgesehene Weisungsrecht für die Bundesregierung. Er wiederholte das Angebot des Zentralbankrats, sich statt dessen zu verpflichten, die Grundsätze der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu beachten. Schäffer antwortete hierauf giftig, er habe reichliche Erfahrungen über die Einstellung der BdL zur Wirtschaftspolitik der Bundesregierung. Die Aussprache wurde schließlich von Adenauer beendet. „Die Hauptsache ist", so sagte er, „daß die Alliierte Bankenkommission sich zurückziehe." Bezüglich der Regelung des Verhältnisses der BdL zur Bundesregierung solle noch am gleichen Tag in einer Besprechung zwischen dem Finanzminister, dem Präsidenten des Zentralbankrats und dem Direktorium der Bank eine Formulierung gefunden werden[88]. In der Tat einigte man sich dann auf die vom Zentralbankrat vorgeschlagene Klausel, die ursprünglich schon im Entwurf eines Bundesbankgesetzes vom September 1950 – neben der inkriminierten Schiedsinstanz – vorgesehen war. Allerdings gab es im Bundestagsausschuß Geld und Kredit anläßlich der Beratung des in der geschilderten Weise veränderten Entwurfs des Übergangsgesetzes Bedenken. Der Ausschußvorsitzende Scharnberg (CDU) bezweifelte, ob die vorgeschlagene Regelung ausreiche, eine gebührende Berücksichtigung der wirtschaftlichen Ziele der Bundesregierung bei der BdL zu erreichen. Der Abgeordnete Walter Seuffert (SPD) stimmte dem bei und schlug als Mindesterfordernis eine Ergänzung des Gesetzestextes vor, wonach der Finanz- und der Wirtschaftsminister berechtigt seien, an den Sitzungen des Zentralbankrats teilzunehmen, Anträge zu stellen und gegebenenfalls die Aussetzung seiner Beschlußfassung für bis zu acht Tage zu verlangen[89]. In dieser Form wurde das Gesetz dann wirklich verabschiedet. Dabei machte der Berichterstatter Scharnberg im Bundestag ganz klar, daß es sich nach Auffassung des Ausschusses um eine Zwischenlösung handele und damit der endgültigen Regelung im Bundesbankgesetz in keiner Weise vorgegriffen werden solle[90].

---

87 HA BBk, B 330/41, Stellungnahme des Zentralbankrats der BdL, 29. 3. 1951. Zur Alliierten Bankkommission äußerte sich Vocke ähnlich bereits im Herbst 1949. Vgl. BA, B 136/1198, Vocke an Adenauer, 31. 10. 1949. Vgl. hierzu auch Monika Dickhaus, The Foster-Mother of „The Bank that rules Europe". The Bank deutscher Länder, the Bank of England and the Allied Bank Commission, in: Alan Bance (Hrsg.), The Cultural Legacy of the British Occupation in Germany, Stuttgart 1997, S. 294–324.

88 Kabinettsprotokolle, Bd. 4, S. 280f. (139. Kabinettssitzung, 3. 4. 1951).

89 BA, B 141/20275, Bundesminister der Justiz, Vermerk, 16. 6. 1951; ebenda, Deutscher Bundestag, Ausschuß für Geld und Kredit, Kurzprotokoll der Sitzung am 21. 6. 1951; HA BBk, B 330/392, Vermerk, 15. 6. 1951. Für die Beschlüsse des Ausschusses vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode, Drucksache 2383.

90 Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode, Stenographische Berichte, 159. Sitzung, 10. 7. 1951. Für das Gesetz vgl. BGBl. 1951 I, S. 509.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Fragt man sich, wie es trotz der massiven Vorbehalte in Bundesregierung und Bundestag gegen eine völlige Unabhängigkeit der Notenbank zu deren faktischer Bestätigung im Übergangsgesetz kommen konnte, muß man zwei Punkte bedenken. Zum einen ging es bei dem Gesetz um die Beendigung der Tätigkeit der Alliierten Bankkommission und damit um die Wiedergewinnung eines weiteren kleinen Stücks an Souveränität für die Bundesrepublik. Es ist sehr charakteristisch, daß Adenauer genau diesen Aspekt der Angelegenheit, wie er sagte, als „Hauptsache" betrachtete und daher äußerste Eile anmahnte, zu einem Konsens zu finden. Bestand doch im zähen Streben nach der schrittweisen Erlangung der internationalen Gleichberechtigung ein Grundzug der Adenauer'schen Politik in der Anfangszeit der Bundesrepublik[91]. In diesem Kontext war dann zum zweiten die Tatsache entscheidend, daß eine westdeutsche Zentralbank, die unabhängig war, bereits geraume Zeit existierte. Die BdL hatte Anfang der fünfziger Jahre, nicht zuletzt aufgrund ihres unabhängigen Handelns, schon beträchtliche Reputation gewonnen[92]. Besonders treffend wurde das vom „Handelsblatt" formuliert[93]:

> „Entgegen den ursprünglichen Bedenken und trotz mancher Kritik im einzelnen ist die BdL samt den LZB ihren Aufgaben in einer Weise gerecht geworden, die ihr im Inland wie im Ausland ein hohes Kapital an Vertrauen eingebracht hat, und dieses ist in einer Zeit der fehlenden Gold- und Devisenreserven ein besonders wertvolles Aktivum."

Deshalb, so schrieb „Der Volkswirt", seien „alle faulen Zugeständnisse, die eine Verwässerung ihrer Unabhängigkeit [. . .] bedeuten könnten, kategorisch abzulehnen". Die Forderung des Finanzministers, daß die Regierung Einfluß auf die Notenbank haben müsse, sei erfreulicherweise „durchaus unpopulär"[94]. Letztere Feststellung im „Rheinischen Merkur" traf offenbar ziemlich genau die Stimmung in der Öffentlich-

---

[91] Konrad Adenauer, Erinnerungen 1945–1953, Stuttgart 1965, S. 245. Symbolisch dafür ist die Episode, die Adenauer in seinen Erinnerungen selbst erzählt, wonach er sich anläßlich der Überreichung des Besatzungsstatuts vorzeitig auf denselben Teppich stellte, auf dem die Hohen Kommissare standen (ebenda, S. 233 f.). Siehe auch Hans-Peter Schwarz, Adenauer. Der Aufstieg: 1876–1952, Stuttgart 1986, S. 671 f., 863 f.

[92] Dabei spielte gewiß der rasche Zuwachs an Vertrauen, den die D-Mark auch international gewann und der sich in den Kursen an den ausländischen freien Devisenmärkten widerspiegelte, eine wichtige Rolle. Der Übergang zu einer restriktiven Geldpolitik während der Zahlungsbilanzkrise vom Herbst 1950 – entgegen dem expliziten Wunsch des Bundeskanzlers – hat dann die Öffentlichkeit von dem Stabilitätsbewußtsein der BdL wohl endgültig überzeugt. Vgl. zu letzterem Helge Berger, The Bundesbank's Path to Independence: Evidence from the 1950s, in: Public Choice 93 (1997), S. 437–440.

[93] Von der Länderbank zur Bundesnotenbank, in: Handelsblatt, 31. 3. 1950; für das nachfolgende Zitat siehe: Autonome Bundesnotenbank, in: Der Volkswirt, 14. 4. 1950. Vgl. ähnliche Pressestimmen zu den verschiedenen Entwürfen für ein Bundesbankgesetz: Staat und Notenbank, in: Industriekurier, 28. 2. 1950; Vorsicht, zerbrechlich!, in: Die Zeit, 30. 3. 1950; Diskussion um ein neues westdeutsches Notenbankgesetz, in: Neue Zürcher Zeitung, 20. 4. 1950; Wie soll die Bundesbank aussehen?, in: Die Neue Zeitung, 6. 1. 1951.

[94] Das oberste Gesetz, in: Rheinischer Merkur, 15. 4. 1950.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

keit. Und so konnte man in der BdL befriedigt konstatieren, daß im Streit um das Übergangsgesetz die Pressevertreter durchweg auf der Seite der Bank standen, daß sie gewillt waren, Schäffer wegen seines ursprünglichen Entwurfs anzugreifen und nur widerwillig den Rat zur Mäßigung befolgten, um die schwebenden Verhandlungen nicht zu stören[95]. Angesichts des somit zu erwartenden Aufschreis in der Öffentlichkeit, der der BdL bei ihrem Widerstand gegen die Beseitigung ihrer Unabhängigkeit gewaltige Rückendeckung geben würde, und dem hochpolitisch motivierten Drängen des Bundeskanzlers auf möglichst rasche Verständigung über den Entwurf eines Gesetzes, blieb Schäffer kaum etwas anderes übrig, als zunächst nachzugeben. Aus ähnlichen Erwägungen heraus wurde das Gesetz dann wohl auch im Bundestag akzeptiert – allerdings nur als Übergangsregelung für eine möglichst kurze Frist, wie es ausdrücklich hieß[96].

Dementsprechend wurde erneut und mit Hochdruck an einem Bundesbankgesetzentwurf gearbeitet[97]. Inzwischen war die Frage, ob das Zentralbanksystem weiterhin föderalistisch oder, nach dem Modell der alten Reichsbank, zentralistisch organisiert sein solle, zum Hauptstreitpunkt im Kabinett geworden. Was die Unabhängigkeit der Notenbank anging, so wurde im neuerlichen Entwurf von Schäffers Ministerium nun die Regelung aus dem Übergangsgesetz übernommen[98], weil, wie es in der späteren Begründung hieß, sie sich bewährt habe[99]. Wider alle Beteuerungen bei der Verabschiedung des Übergangsgesetzes wirkte die darin statuierte Formel also bereits kurze Zeit später als Präjudiz für die endgültige Regelung des Verhältnisses zwischen Zentralbank und Regierung. Die Bank sollte weisungsungebunden bleiben, was schließlich im Bundesbankgesetz von 1957, sogar in ganz ähnlichen Worten wie im Übergangsgesetz, ebenfalls seinen Niederschlag fand (§§ 12, 13). Allerdings sah der Entwurf des Finanzministers vom Frühjahr 1952 zunächst noch die Möglichkeit der Abberufung für alle Mitglieder des Zentralbankrats vor. Bernard monierte diesen Punkt in einer Ressortbesprechung Anfang Juli, indem er argumentierte, die Unabhängigkeit jener Persönlichkeiten sei gefährdet, wenn sie ständig mit ihrer Abberufung rechnen müßten. Überraschenderweise zeigte sich nun auch Schäffer dem Wunsch gegenüber aufgeschlossen, diese Möglichkeit zu streichen. Er meinte, es sei manchmal speziell für den Finanzminister sehr nützlich, sich politischem Druck auf zusätzliche Ausgaben mit dem Verweis auf die Autonomie der Notenbank entziehen zu können[100]. Daher opponierte er auch nicht, als in der Kabinettssitzung eine Wo-

[95] HA BBk, B 330/392, Notiz für Bernard. Betr.: Presseartikel zum Thema Übergangsgesetz [ohne Datum].

[96] Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode, Stenographische Berichte, 147. Sitzung, S. 5878f.

[97] Siehe dazu im einzelnen Hentschel, Bundesbankgesetz, S. 19–31.

[98] BA, B 136/1200, Vermerk Referat 6, 12. 3. 1952.

[99] HA BBk, B 330/382, Entwurf einer Begründung zu dem am 8. 7. 1952 beschlossenen Entwurf eines Bundesbankgesetzes; ebenso in der endgültigen Begründung, in: Ebenda.

[100] HA BBk, B 330/381, Niederschrift über Ressortbesprechung im Bundesministerium der Finanzen am 1. 7. 1952. Damals herrschte im Finanzministerium gerade große Empörung über die vielen fi-

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

che später das Abberufungsrecht entfiel[101]. Adenauer war in dieser Sitzung nicht anwesend. Aber auch er erhob dagegen keinen Widerspruch. Daß ihm dennoch das Problem eines der Wirtschaftspolitik der Regierung möglicherweise gegenläufigen Handelns der Zentralbank nach wie vor präsent war, zeigte sein vehementer Einspruch, als vorgeschlagen wurde, die Verpflichtung der Bank zur Beachtung der allgemeinen Wirtschaftspolitik ebenfalls aus dem Gesetzentwurf zu streichen[102]. Zudem forderte er, daß die vom Bund zu bestellenden Mitglieder des Zentralbankrats die Mehrheit haben müßten[103], was im endgültigen, vom Kabinett am 7. November 1952 verabschiedeten Entwurf für den Konfliktfall auch berücksichtigt wurde[104].

Tatsächlich sicherte dieser erste, Ende 1952 offiziell an das Parlament geleitete Entwurf eines Bundesbankgesetzes die Unabhängigkeit der Bank in einer Weise ab, wie das noch ein gutes Jahr zuvor für ausgeschlossen gehalten worden war[105]. Die Gründe hierfür lagen wohl einmal, wie bereits gesagt, in dem Präjudiz des Übergangsgesetzes. Die Meinung, dies habe sich bewährt, fand auch insofern Nahrung, als größere Konflikte zwischen der BdL und der Regierung seit dem massiven Streit über die Diskontpolitik während der westdeutschen Zahlungsbilanzkrise ausgeblieben waren. Damals, Ende Oktober 1950, hatte der Zentralbankrat trotz großer Pressionen von Seiten Adenauers für eine sprunghafte Erhöhung des Diskontsatzes gestimmt[106]. Im Mai 1952 hatte er hingegen eine erste Lockerung der seitdem betriebenen Hochzinspolitik eingeleitet und diesen Kurs durch eine zweite Diskontsatzsenkung im August bestätigt[107]. Zum anderen verfolgte die Öffentlichkeit den Fortgang der Beratungen des Bundesbankgesetzes weiterhin mit Argusaugen. Typisch dafür war, daß der Streit um die zentrale oder dezentrale Struktur der Notenbank in den Zeitungen als zweitrangig angesehen wurde. Für die Bank sei „vielmehr einzig und allein entscheidend, ob ihr weiterhin *volle Unabhängigkeit* [Hervorh. im Text] gewährt oder ob diese eingeschränkt wird"[108]. In richtiger Einschätzung der Sachlage hatte Erhards Mini-

---

nanziellen Zusagen Adenauers (u. a. Wiederbewaffnung, Wiedergutmachung), die die Finanzkraft des Bundes massiv zu übersteigen drohten. Vgl. Schwarz, Adenauer, S. 902–905.

101 Vgl. Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 5, Boppard 1989, S. 437 (233. Kabinettssitzung, 8. 7. 1952). Dies wurde in der Presse mit Befriedigung notiert. Vgl. Zentralisierte föderative Bundesbank?, in: Der Volkswirt, 19. 7. 1952.

102 Vgl. Kabinettsprotokolle, Bd. 5, S. 667 (256. Kabinettssitzung, 7. 11. 1952).

103 Vgl. ebenda, S. 605 (250. Kabinettssitzung, 26. 9. 1952).

104 Vgl. Hentschel, Bundesbankgesetz, S. 27f.; für den Entwurf siehe: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode, Drucksache Nr. 4020.

105 Gegen diese Einschätzung spricht auch nicht grundsätzlich, daß „die Bundesregierung die Mehrheit der Sitze im Zentralbankrat kontrolliert" hätte, wie Roland Vaubel, Public-Choice-Analyse, S. 53, schreibt. Denn gemäß den Ausführungen weiter oben spielten parteipolitische Präferenzen für das Stimmverhalten der Zentralbankratsmitglieder keine oder nur eine geringe Rolle, zumal diese ja vor einer Abberufung gefeit gewesen wären.

106 Diese Vorgänge schildert Berger, Konjunkturpolitik, S. 204–207.

107 Vgl. ebenda, S. 173.

108 Notenbankgesetz in hochpolitischer Sphäre, in: Industriekurier, 4. 10. 1952. Vgl. ähnlich: Zankapfel Bundesbank, in: Handelsblatt, 8. 10. 1952.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

sterium in der Begründung zu seinem im Kabinett durchgefallenen, zentralistischen Gegenentwurf eines Bundesbankgesetzes formuliert, die Unabhängigkeit der Notenbank sei dem im Grundgesetz gebrauchten Begriff der Währungsbank „in Verbindung mit dem zu entnehmen, was die öffentliche Meinung jedenfalls in der Bundesrepublik Deutschland auf Grund historischer Erfahrungen und daraus gewonnener Erkenntnisse unter der Aufgabe einer Währungsbank versteht"[109]. Von dieser Auffassung ließ sich Erhard denn auch während des ganzen weiteren Gesetzgebungsprozesses leiten. Er stellte die Notwendigkeit uneingeschränkter Unabhängigkeit der Zentralbank nicht mehr in Frage und wandte sich gegen später erneut aufflackernde Tendenzen bei Schäffer und vor allem Adenauer, diese doch noch zu beschneiden.

Für's erste bestand diese Gefahr jedoch nicht. Dabei spielte bei dem CSU-Gründungsmitglied Schäffer vielleicht auch der Wunsch eine Rolle, der Bundesbank einen dezentralen Aufbau zu geben und Verbündete bei diesem Vorhaben nicht vor den Kopf zu stoßen. Der Zentralbankrat in seiner Mehrheit und auch Bernard waren potentielle Partner[110], was Schäffer möglicherweise ebenfalls geneigter machte, dem Wunsch des letzteren zu folgen und das Abberufungsrecht aus der Vorlage zu streichen – zumal damals der Konflikt mit Erhard und anderen Ministern wegen der Organisationsfrage gerade besonders hochkochte[111]. Adenauer hingegen drängte jetzt vor allem darauf, überhaupt zu einem Kabinettsbeschluß in der Angelegenheit Bundesbankgesetz zu kommen. Es scheint, daß er die leidige, in der Öffentlichkeit immer wieder Kritik an der Regierung provozierende Materie endlich zu den Akten legen und deshalb noch in der zu Ende gehenden ersten Legislaturperiode ein Gesetz über die Bühne bringen wollte. Seine Eile wurde von dem in dieser Sache sehr einflußreichen Abgeordneten Scharnberg noch angestachelt[112]. Trotzdem kam es vor der Bundestagswahl 1953 nicht mehr zu einer Verabschiedung des Gesetzes, da auch innerhalb der Regierungsfraktionen die Meinungen zur wünschenswerten Organisationsform der Notenbank gespalten waren und deshalb der Entwurf im Bundestagsausschuß Geld und Kredit steckenblieb[113].

Entscheidung im Jahr 1956

In der zweiten Legislaturperiode lag die Zuständigkeit für das Geld- und Kreditwesen sowie die Vorbereitung des Bundesbankgesetzes beim Wirtschaftsministerium. Es dauerte aber bis Oktober 1955, bevor neuerlich ein Referentenentwurf des Gesetzes vorlag, der keinerlei Beschränkung der Unabhängigkeit der Notenbank vorsah[114].

---

[109] BA, B 136/1200, Bundesministerium für Wirtschaft, Entwurf eines Bundesbankgesetzes, 23. 8. 1952.

[110] Vgl. Hentschel, Bundesbankgesetz, S. 15f.

[111] Vgl. Kabinettssitzungen vom 14. 3., 24. 6., 8. 7., 26. 9. und 7. 11. 1952, in: Kabinettsprotokolle, Bd. 5.

[112] BA, B 136/1201, Scharnberg an Adenauer, 1. 9. 1952.

[113] Vgl. Hentschel, Bundesbankgesetz, S. 29–31.

[114] Vgl. ebenda, S. 86f.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Man befand sich damals mitten in einem starken Wirtschaftsaufschwung. Im August hatte die BdL erstmals seit 1950 den Diskontsatz wieder leicht heraufgesetzt, ausdrücklich mit der Absicht, damit ein Signal zu geben. Adenauer zeigte sich überrascht. Er meinte, „daß die Herren der Bank deutscher Länder es oftmals an dem nötigen politischen Fingerspitzengefühl fehlen ließen", es daher wichtig sei, den Sitz der Bank nach Köln zu verlegen[115]. Der Konflikt spitzte sich zu, nachdem die BdL am 8. März 1956 den Diskontsatz ein zweites Mal erhöht hatte. In der Kabinettssitzung am 14. März kam es daraufhin zu einer Grundsatzdebatte über die Befugnisse der Bank zwischen Adenauer, Vocke und Bernard[116]. In deren Verlauf pochte der Bundeskanzler auf die Pflicht der Bank, die allgemeine Wirtschaftspolitik zu beachten und zu unterstützen. Bernard entgegnete, daß eine solche Pflicht nicht bestehe, wenn die Währung gefährdet sei. Darauf fragte Adenauer: „Sind Sie denn der Auffassung, daß Sie gleichberechtigt neben der Bundesregierung stehen?" Auf das einfache „Ja" Bernards bekräftigte der Kanzler: „Das ist nicht meine Ansicht."[117] Der Ingrimm Adenauers steigerte sich noch einmal, als die Notenbank am 19. Mai den Diskontsatz zum dritten Mal anhob, zumal die Minister Erhard und Schäffer im Zentralbankrat ihre Zustimmung zu diesem konjunkturdämpfenden Schritt gegeben hatten. Sein Zorn entlud sich in einer improvisierten Ansprache auf der Jahresversammlung des Bundesverbands der Deutschen Industrie am 23. Mai 1956 im Kölner Gürzenich, in der er die Diskonterhöhung als ein Fallbeil bezeichnete, das die kleinen Leute treffe[118]. Und auf einer Sondersitzung des Kabinetts am folgenden Tag stellte Adenauer die beiden Minister in harschem Ton zur Rede[119].

Diese Auseinandersetzung blieb nicht ohne Konsequenzen für die Beratung des Bankgesetzentwurfs, die am 11. Juli 1956 im Kabinett stattfand[120]. Den Tagesordnungspunkt einleitend, warf Adenauer erneut die Frage des Sitzes der künftigen Bundesbank auf. Bei dieser Wahl „sei zu beachten, daß die Tätigkeit der Bank vom richtigen Geist getragen sein müsse. Der jetzige Standort der Bank habe zu einem Sonderdasein der Bank deutscher Länder geführt." Auch scheine ihm die Konzeption des Entwurfs hinsichtlich der (scil. geringen) Einflußrechte der Bundesregierung auf die Bank bedenklich. Die Aufgabe der Währungssicherung gehöre jedenfalls unverzichtbar zur Verantwortung der Bundesregierung für die allgemeine Wirtschaftspolitik. Daß der Entwurf die Bank lediglich anweise, die Wirtschaftspolitik der Regie-

---

115 Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 8, München 1997, S. 752 (110. Kabinettssitzung, 21. 12. 1955). Zu dem sich in der Folge entwickelnden Konflikt zwischen Adenauer und der BdL insgesamt vgl. Berger, Konjunkturpolitik, S. 207–228.

116 Vgl. Kabinettsprotokolle, Bd. 9, Einleitung S. 28. Insofern trifft die von Berger, Konjunkturpolitik, S. 220, aus den Sitzungsprotokollen des Zentralbankrats zitierte Aussage, die Entscheidung zur Diskontsatzerhöhung habe in dieser Kabinettssitzung keinerlei Rolle mehr gespielt, nicht zu.

117 Ebenda, S. 249 (zitiert nach der ausführlichen Mitschrift des Ministers für Angelegenheiten des Bundesrats Hans-Joachim von Merkatz).

118 Vgl. Daniel Koerfer, Kampf ums Kanzleramt. Erhard und Adenauer, Stuttgart 1987, S. 117–119.

119 Vgl. Kabinettsprotokolle, Bd. 9, S. 378–382.

120 Ebenda, S. 473–479.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

rung im Rahmen der Währungssicherung zu unterstützen, somit der Währungssicherung der Primat eingeräumt und der Bundesbank eine autonome Entscheidung über den Konfliktfall zugestanden werde, sei verfassungswidrig. Franz Josef Strauß, damals Minister für Atomfragen, unterstützte Adenauer in seiner Auffassung, auch Schäffer schloß sich dieser Ansicht an. Hauptsächlich Erhard trat dagegen für die Aufrechterhaltung der vollen Unabhängigkeit der Notenbank ein.

Das am Ende der ersten Legislaturperiode bezüglich der Unabhängigkeit der künftigen Bundesbank Erreichte schien nach dieser Kabinettssitzung wieder zur Disposition gestellt. Im für das Bankgesetz federführenden Wirtschaftsministerium gab man jedoch so schnell nicht nach. Bereits Mitte Februar 1956 hatte Erhard in einem Brief an Adenauer dringend davon abgeraten zu erwägen, die Notenbank weisungsgebunden zu machen. „Ein solcher Versuch würde [. . .] mit Sicherheit dem Widerstand der fast einhelligen öffentlichen Meinung begegnen, und aus der unvermeidlichen öffentlichen Debatte würde wahrscheinlich die Bundesregierung geschwächt und die Notenbank gestärkt hervorgehen."[121] Entsprechend dieser gewiß zutreffenden Überzeugung des Wirtschaftsministers wurden auf die Intervention Adenauers hin zwar einige Bestimmungen des Gesetzentwurfs neu formuliert, ohne aber etwas Entscheidendes an seinem wesentlichen, die Unabhängigkeit der Zentralbank verbürgenden Gehalt zu ändern[122]. Mitte August 1956 legte Vizekanzler Franz Blücher die neugefaßten Passagen des Entwurfs dem Bundeskanzler vor. Er bat ihn dringend, mit der Vorlage nun einverstanden zu sein, „damit Beruhigung eintrete". Adenauer stimmte dem zu. Lediglich in der Frage des Standorts gab er nicht nach, woraufhin Frankfurt als Sitz der Bundesbank aus dem Entwurf gestrichen wurde[123]. Wie richtig die Einschätzung der öffentlichen Meinung in der Frage der Notenbankunabhängigkeit durch Erhard war, zeigte sich dann noch daran, daß selbst dieses Detail in der Presse scharf kritisiert wurde[124].

Die parlamentarischen Beratungen des Gesetzentwurfs zogen sich zwar hin[125], die Unabhängigkeit der Notenbank wurde dadurch aber noch gestärkt. Die Adenauer zuliebe vorgenommenen Umformulierungen wurden wieder rückgängig gemacht, wobei Frankfurt nun doch als Sitz der Bundesbank festgeschrieben wurde. Auch wurde die Amtszeit der Mitglieder des Zentralbankrats auf acht Jahre verlängert. Am 4. Juli 1957, kurz vor dem Ende der zweiten Legislaturperiode, wurde schließlich ein Bundesbankgesetz vom Bundestag verabschiedet, durch das die Unabhängig-

---

121 BA, B 136/1202, Bundeswirtschaftsminister an Bundeskanzler, 18. 2. 1956.

122 BA, B 136/1203, Kabinettsausschuß für Wirtschaft, 6. 8. 1956.

123 BA, B 136/1203, Besprechung mit Vizekanzler Blücher am 13. 8. 1956; vgl. auch Kabinettsprotokolle, Bd. 9, S. 534f. (Sondersitzung des Kabinetts, 14. 8. 1956). Für den vom Kabinett verabschiedeten Entwurf siehe: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode, Drucksache Nr. 2781.

124 Vgl. Wie eine Bombe, in: Hamburger Abendblatt, 28. 8. 1956; Adenauer will größeren Einfluß, in: Hamburger Anzeiger, 13. 9. 1956; Die Notenbank nach Köln?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14. 9. 1956.

125 Siehe hierzu im einzelnen Hentschel, Bundesbankgesetz, S. 97–114.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

keit der Notenbank genauso gut gesichert wurde wie durch die Regelungen aus der Besatzungszeit.

Daß es so kommen würde, war in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg keinesfalls von vornherein ausgemacht. Vielmehr gab es starken deutschen Widerstand gegen den amerikanischen Plan, ein dezentrales und politisch unabhängiges Zentralbanksystem in Westdeutschland neu aufzubauen. Auch die Briten standen in dieser Frage nicht auf der amerikanischen Seite, mußten aber schließlich nachgeben. Man kommt daher kaum umhin festzustellen, daß es ohne den amerikanischen Druck eine Zentralbank nach dem Muster der Bank deutscher Länder – d. h. dezentral aufgebaut und unabhängig – wohl nicht gegeben hätte. Die Existenz der BdL war dann aber, in Verbindung mit der Reputation, die sie sich nicht zuletzt aufgrund ihrer Unabhängigkeit in der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik sehr schnell erworben hatte, der Grund dafür, daß die hartnäckigen Versuche der Bundesregierung, sie auf gesetzlichem Weg in der einen oder anderen Form ihrem Einfluß zu unterwerfen, bereits Anfang der fünfziger Jahre nachhaltig scheiterten. Dies beweist das Übergangsgesetz von 1951, in dem entgegen dem ursprünglichen Vorhaben die Unabhängigkeit der Notenbank letztlich nicht angetastet wurde. Mitentscheidend dafür war neben dem Druck der öffentlichen Meinung die Tatsache, daß mit der Frage des Übergangsgesetzes die hochpolitische Angelegenheit eines zusätzlichen Souveränitätsgewinns für die Bundesrepublik verknüpft war, was Adenauer in seinem Kalkül deutlich höher gewichtete.

Die Regelung des Übergangsgesetzes wirkte dann binnen kürzester Zeit als Präjudiz in der Frage der Notenbankunabhängigkeit, hinter das man bei der endgültigen Gesetzgebung nicht mehr zurückkonnte, wenn man keinen Aufschrei in der Öffentlichkeit riskieren wollte. Es verwundert daher nicht, daß die öffentliche Unterstützung für die Unabhängigkeit der Zentralbank selbst zunehmend zu einem Faktor wurde, der die Politiker veranlaßte, von vornherein die in dieser Frage in Erwägung zu ziehenden Optionen zu beschränken[126]. Adenauer, der dies nach der Gürzenich-Affäre kurzzeitig ignorierte, mußte schnell den Rückzug antreten und sich der tatsächlichen Stimmung in Westdeutschland anpassen, „damit Beruhigung eintrete"[127]. Er tat dies rasch und vollständig und drängte dann sogar, wie bereits am Ende der ersten Legislaturperiode, auf Verabschiedung des Gesetzes[128].

Eine Soziale Marktwirtschaft ist undenkbar ohne funktionsfähigen Preismechanismus, da Wettbewerb dadurch überhaupt erst ermöglicht wird. Um aber den Preismechanismus voll funktionsfähig zu machen und zu halten, bedarf es der Geldwertsta-

[126] So auch im Bundeskanzleramt selbst. Hier gab man bezüglich der Regelung des Verhältnisses zwischen Regierung und Zentralbank Mitte 1956 zu bedenken, „daß der inflationserfahrene deutsche Sparer offenbar die Unabhängigkeit der Notenbank als eine wesentliche Garantie für die Stabilität der Währung ansieht und daß die Bundesregierung ihr Verhältnis zur Notenbank bereits durch das Übergangsgesetz vom 10. 8. 1951 maßgeblich präjudiziert hat". BA, B 136/1203, Vermerk von Referat 6, 16. 5. 1956.

[127] Siehe S. 27f.

[128] Vgl. Hentschel, Bundesbankgesetz, S. 100.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

bilität. Walter Eucken schrieb dazu[129]: „Alle Bemühungen, eine Wettbewerbsordnung zu verwirklichen, sind umsonst, solange eine gewisse Stabilität des Geldwertes nicht gesichert ist. Die Währungspolitik besitzt daher für die Wettbewerbsordnung ein Primat."

Wie eingangs ausgeführt, wird die Geldwertstabilität im Papierstandard durch die Unabhängigkeit der Notenbank entscheidend begünstigt. Daß diese für die Etablierung einer Sozialen Marktwirtschaft demnach sehr förderliche institutionelle Vorkehrung in der Bundesrepublik gegeben war, ist letztlich der Initiative der amerikanischen Besatzungsmacht zu danken.

[129] Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen ⁵1975, S. 256.

Jahrgang 49 (2001), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte