

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 169

Die Notenausgabe der Deutschen Bundesbank

Ein Beitrag zum Recht der öffentlichen Sachen

Von

Gero Pfennig



Duncker & Humblot · Berlin

GERO PFENNIG

Die Notenausgabe der Deutschen Bundesbank

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 169

Die Notenausgabe der Deutschen Bundesbank

Ein Beitrag zum Recht der öffentlichen Sachen

Von

Dr. Gero Pfennig



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1971 bei Buchdruckerei Richard Schröter, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 02512 1

Meinen Eltern

Vorwort

Diese Schrift hat im Wintersemester 1970/71 dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin als Dissertation vorgelegen. Bei der erneuten Durchsicht und Überarbeitung für die Drucklegung sind Schrifttum und Rechtsprechung weitgehend bis Ende April 1971, zum Teil auch darüber hinaus, berücksichtigt worden.

Meinem hochverehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Karl August Bettermann, danke ich aufrichtig dafür, daß er diese Arbeit betreut und durch wertvolle Anregungen stetig gefördert hat.

Mein herzlicher Dank gilt auch Herrn Professor Dr. Arwed Blomeyer, der durch wohlwollendes Entgegenkommen und wichtige Hinweise zum Abschluß der Darstellung beigetragen hat.

Ferner sage ich Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Johannes Broermann Dank für die Aufnahme der Schrift in sein Verlagsprogramm.

Berlin, den 12. Juni 1971

Gero Pfennig

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

§ 1 Ziel und Methode der Arbeit	13
---------------------------------------	----

Erster Teil

Öffentlich-rechtliche Einordnung der Geldnoten und ihrer Ausgabe

§ 2 Gegenstand der Notenausgabe, § 14 BBkG	16
I. Das Sachgeld als Teil der wirtschaftlichen Geldordnung	16
II. Zur Bedeutung von „Ausgabe“ (§ 14 BBkG)	16
1. Ausgabe i. w. S. durch Herstellung und In-Verkehr-Bringen	17
2. Ausgabe i. e. S. durch In-Verkehr-Bringen im Unterschied zur Herstellung der Noten	17
§ 3 Die Ausgabe i. e. S. (In-Verkehr-Bringen) als öffentlich-rechtliche Tätigkeit der Bundesbank	18
I. Notenausgabe i. e. S. als öffentlich-rechtliches Handeln	18
1. Stellung, Aufgabe und währungspolitische Befugnisse der Bundes- bank	18
2. Gesetzesbestimmungen hinsichtlich der DM-Noten und ihrer Aus- gabe	20
a) Währungsgeld und gesetzliche Zahlungsmittel	21
b) Das Ausgabe-„Monopol“ der Bundesbank	22
3. Geschichtliche Entwicklung des Geldwesens	24
4. Ergebnis	25
II. Herstellung von Noten als privatrechtliches Handeln	26
1. Tatsächlicher Vorgang	26
2. Möglichkeit der Herstellung durch Privatpersonen	26
§ 4 Einordnung der Notenausgabe in Rechtsformen öffentlich-rechtlichen Handelns	28
I. „Besondere währungspolitische Befugnis“ oder Rechtsverordnung? ..	28
II. Notenausgabe als Widmung der Noten zur öffentlichen Sache Geld ..	28

1. Unterschied zu Buchgeld, zu von Privaten ausgegebenen Noten, unverzinslichen Inhaberschuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren	28
a) Fehlen einer Forderung beim Notengeld	29
b) Ungeeignetheit des Forderungs- und Schuldbegriffs zur Erklärung des Notengeldes	30
c) Ergebnis	31
2. Das Notengeld als öffentliche Sache	31
a) Vom Regal zur öffentlichen Sache	33
b) Der gegenwärtige Begriff der öffentlichen Sache im Gemeingebrauch	33
c) Öffentliche Sache als res extra commercium	35
d) Benutzung als öffentliche Sache und privatrechtliche Verfügungsgewalt	35
e) Öffentliche Sache als Mittel der Konjunkturpolitik	36
3. Ausgabe der Noten als Widmung durch Verwaltungsakt	37
a) Keine Widmung durch Bundesbankgesetz oder sonstigen Rechtssatz	37
b) Bundesbank als widmendes Subjekt öffentlicher Verwaltung ..	38
c) Widmung durch Verwaltungsakt	38
d) Bekanntgabe	38
e) Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	39
f) Ergebnis	39
<i>§ 5 Die Widmung der Noten zu Geld in Form von unbeschränktem gesetzlichen Zahlungsmittel</i>	40
I. Umfang des Widmungsrechts, § 14 i. V. m. § 3 BBkG	40
II. Inhalt der Widmung	40
1. Doppelfunktion der Widmung	40
2. Widmung zur öffentlichen, abstrakte Zahlkraft zum aufgedruckten Zwangskurs verkörpernden Sache Geld	42
a) Die Geldeigenschaft	42
b) Keine Widmung	43
aa) zu einem bestimmten Kaufwert (Marktwert)	43
bb) zu einem bestimmten Wechselkurs (Kurswert)	43
3. Widmung zu (Geld in Form von) gesetzlichem Zahlungsmittel	45
a) DM-Noten als gesetzliche Zahlungsmittel	45
b) Notengeld als unbeschränktes (gesetzliches) Zahlungsmittel ..	47
4. Ergebnis	47
<i>§ 6 Die Benutzung des Notengeldes als öffentliche Sache (Der Gemeingebrauch)</i>	48
I. Benutzung durch Gebrauch als unbeschränktes gesetzliches Zahlungsmittel mit Zwangskurs	48
II. Privatrechtliche Verwendung als Gemeingebrauch	49
<i>§ 7 Unterhaltung und Entwidmung</i>	51
I. Die Unterhaltung	51
1. Ersetzungspflicht bei schadhafte Geldnoten, § 14 III BBkG	52

2. Ersetzung durch andere gesetzliche Zahlungsmittel gleichen Nennwertes und gleicher Art	53
3. Keine Ersetzungspflicht bei Nicht(mehr)-Bestehen der öffentlichen Sache, § 14 III 2 und 1 BBkG	53
4. Der Anspruch auf Ersetzung	54
II. Die Entwidmung	54
1. Außer-Kurs-Setzung als Entwidmung	55
a) Aufruf zur Einziehung als entwidmender Verwaltungsakt, § 14 II BBkG	55
aa) Der Aufruf als entwidmender Verwaltungsakt mit Bedingung, subsidiär Befristung	55
bb) Entwidmung nur bei entsprechendem öffentlichen Interesse	56
b) Kein Anspruch auf Fortbestand der Widmung	57
c) Keine Tangierung des Eigentums	58
2. Außer-Kurs-Setzung durch Einziehung	58
3. Die „Stillegung“ der Bundesbank zugeflossener Geldnoten als Beschränkung der Ausübung des Gemeingebrauchs	59

Zweiter Teil

**Folgen einer öffentlich-rechtlichen
Qualifizierung der Notenausgabe**

§ 8 Die Folgen rechtswidrigen Handelns der Bundesbank und der Rechtsschutz	61
I. Die rechtswidrige Widmung	61
1. Fehlen des erforderlichen Einvernehmens, § 14 I 4 BBkG	61
a) Keine Aufsichtsmaßnahmen der Bundesregierung	61
b) Heilung des Mangels durch nachträgliche Zustimmung	61
c) Anfechtungsklage der Bundesregierung	62
2. Nichtbeachtung der gesetzlichen Anforderungen an die Geldnoten	63
a) Keine Möglichkeit für Maßnahmen der Bundesregierung	63
b) Rechte und Rechtsschutz des Geldnoteninhabers	63
aa) Keine Anfechtungsklage	63
bb) Anspruch auf Ersetzung	64
II. Verletzung der Unterhaltungspflicht	64
1. Anspruch auf Ersetzung	64
2. Verwaltungsgerichtliche Leistungsklage	64
III. Der rechtswidrige Aufruf zur Einziehung (rechtswidrige Entwidmung)	65
1. Anfechtungsklage der Bundesregierung	65
2. Anfechtungsklage des Inhabers der aufgerufenen Geldnoten	65
§ 9 Die Notenausgabe durch Unbefugte	67
I. Entwendung aus der Notendruckerei	67

1. Keine Geldqualität der Noten bei Entwendung	67
2. Geldqualität durch In-Verkehr-Bringen der entwendeten Noten ..	68
II. Wegnahme von Noten bei der Bundesbank vor deren Ausgabe	70
III. Diebstahl an aufgerufenen, bei der Bundesbank umgetauschten Geldnoten	70
IV. Entwendung gebrauchsunfähiger Geldnoten bei der Bundesbank	71
Zusammenfassung	72
Gesetzestexte	73
Literaturverzeichnis	76

Einleitung

§ 1 Ziel und Methode der Arbeit

I. Unter den der Bundesbank im Vierten Abschnitt des Bundesbankgesetzes (§§ 14—18) eingeräumten währungspolitischen Befugnissen steht an erster Stelle das Recht zur Notenausgabe. Es entspricht der Aufgabe der Bundesbank als „Währungs- und Notenbank“ (Art. 88 GG). Diese Aufgabe ist in § 3 BBkG ausdrücklich dahingehend festgelegt, daß die Bundesbank mit Hilfe der währungspolitischen Befugnisse Währungssicherung zu betreiben hat, und zwar durch Lenkung des Zahlungsmittelumschlages und der Kreditversorgung der Wirtschaft.

Aber das ist nicht die einzige Aufgabe der Bundesbank: nach § 3 BBkG hat sie auch für die bankmäßige Abwicklung des Zahlungsverkehrs zu sorgen. Die Bankgeschäfte, die sie zu diesem Zweck vornehmen darf, werden im Fünften Abschnitt des Bundesbankgesetzes (§§ 19—25) aufgezählt.

II. Wenn sich diese Arbeit mit der Notenausgabe der Bundesbank beschäftigt, so soll sie ein Versuch sein, eine Tätigkeit der Bundesbank, die nach der gesetzlichen Systematik dem ersten Aufgabengebiet zugeordnet ist, in Rechtsformen öffentlich- oder privatrechtlichen Handelns einzuordnen. Die gesetzliche Systematik gibt nicht von vornherein Aufschluß über die Zuordnung zum privaten oder öffentlichen Recht. Mit den währungspolitischen Befugnissen des Vierten Abschnittes einschließlich der Notenausgabe nimmt die Bundesbank als juristische Person des öffentlichen Rechts¹ eine öffentliche Aufgabe² wahr, und zwar mittels Lenkung der Wirtschaft. Das könnte den Schluß nahelegen, die Bundesbank handele bei Ausübung ihrer währungspolitischen Befugnisse auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts.

¹ Vgl. § 2 BBkG. Die Frage, ob die Reichsbank eine juristische Person des öffentlichen oder privaten Rechts war, ist vom Bestehen der Reichsbank anstreitig gewesen. § 12 I BankG vom 14. März 1875 (RGBl. S. 177) sprach von der „Eigenschaft einer juristischen Person“. Hauptsächlich wegen der privaten Anteilseigner wurde sie z. B. von *Laband*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, 5. Aufl., Tübingen 1909, § 29 IV (S. 253), als eine juristische Person des Privatrechts angesehen; ebenso, aber differenzierend: *O. Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. II, 3. Aufl., München und Leipzig 1924, S. 251 f.; *Lotz*, Geschichte und Kritik des deutschen Bankgesetzes vom 14. März 1875, Leipzig 1888, S. 236, 240; negativ abgrenzend („kein verfas-

Die Bankgeschäfte des Fünften Abschnitts sind Privatrechtsgeschäfte³, die auch alle übrigen Banken betreiben. Vergleicht man den Fünften Abschnitt mit der zweiten durch § 3 BBkG gestellten Aufgabe, so wird offenbar, daß die Geschäftstätigkeit nach dem Fünften Abschnitt größer ist als zum Zwecke der Zahlungsverkehrabwicklung erforderlich. Der Grund für diese Unstimmigkeit ist darin zu sehen, daß die Bundesbank ihre währungspolitischen Befugnisse zum großen Teil durch Gestaltung ihrer Bankgeschäfte ausübt⁴, wie insbesondere die §§ 15 und 17 BBkG zeigen. Die generelle Zuordnung der Befugnisse des Vierten Abschnitts zum öffentlichen Recht ist daher zweifelhaft, wenn und soweit die Ausübung dieser Befugnisse gerade der Gestaltung und Vornahme von Bankgeschäften dient⁵.

Nicht nur nach den §§ 15 und 17 BBkG, sondern auch bei der Notenausgabe nach § 14 BBkG verwirklicht die Bundesbank ihr währungspolitisches Handeln durch die Abwicklung von Privatrechtsgeschäften. Die Noten der Bundesbank gelangen durch Auszahlung an den Geschäftspartner in den Verkehr, also bei Erfüllung einer privatrechtlichen Verpflichtung. Aber das ist nur der eine Teil der Notenausgabe; der andere ist die Herstellung der Noten: auch hier läßt sich eine Zuordnung zum Privatrecht nicht ohne weiteres von der Hand weisen.

Ebensowenig wie die Gesetzessystematik kann das vorrechtliche Gesamtbild der deutschen Notenbank eine abschließende Lösung des Problems geben. Dazu müßte es historisch klar gezeichnet und bestimmt sein. Ein derartiges vorrechtliches Gesamtbild, das zu berücksichtigen

sunsmäßiges Organ des Reiches“): *Triepel*, Die Reichsaufsicht, Berlin 1917, S. 325, Fußn. 5.

Wegen der Organisation und Funktion wurde die Reichsbank aber überwiegend als juristische Person des öffentlichen Rechts betrachtet, so z. B. *J. Breit*, Bankgesetz, Berlin 1911, Vorbem. zu Tit. II, Anm. II, und § 12 Anm. I und II, sowie RGZ 15, 230 (236). Diese Ansicht setzte sich unter dem Bankgesetz vom 30. 8. 1924 (RGBl. II, S. 235) durch, vgl. *Neufeld*, Das Bankgesetz und das Privatnotenbankgesetz, Berlin 1925, BankG, § 1 Erl. 2; *Koch/Schacht*, Die Reichsgesetzgebung über das Münz- und Notenbankwesen, 7. Aufl., Berlin und Leipzig 1926, BankG, § 1 Anm. 7; *W. Jellinek*, Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Berlin 1931, S. 179. Ausdrücklich im Gesetz als juristische Person des öffentlichen Rechts wurde die Reichsbank erstmals durch Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Neuregelung der Verhältnisse der Reichsbank und der Deutschen Reichsbahn vom 10. 2. 1937 (RGBl. II, S. 47) bezeichnet. Ebenso dann § 1 ReichsbankG vom 16. 6. 1939 (RGBl. I, S. 1015).

² Die Amtliche Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über die Deutsche Bundesbank, BTDrS 2781 (2. WP) vom 18. 10. 1956, S. 30, spricht in diesem Zusammenhang von einer „hoheitlichen Aufgabe“ der Bundesbank.

³ *Beck*, Gesetz über die Deutsche Bundesbank, Mainz-Gonsenheim/Düsseldorf 1959, Vorbem. vor § 19 K 514.

⁴ *Bettermann*, Gewerbefreiheit der öffentlichen Hand, Berliner Festschrift für E. Hirsch, Berlin 1968, S. 15/16.

⁵ *Hahn*, Rechtsfragen der Diskontsatzfestsetzung, Karlsruhe 1966, S. 14.

wäre, gibt es aber nicht, weil sich sowohl die Aufgabe als auch Aufbau, Stellung und Handlungsformen der Zentralnotenbank im Laufe der Entwicklung von der Reichsbank zur Bundesbank derart geändert haben, daß nur noch äußerlich die gleiche Bank vorhanden ist⁶.

In dieser Arbeit soll daher die Qualifikation der Notenausgabe nach der allgemeinen Abgrenzung von Privatrecht und öffentlichem Recht vorgenommen werden. Insbesondere ist es das Ziel der Arbeit, die Tätigkeit der Bundesbank, wenn sie öffentlich-rechtlicher Natur ist, in die allgemeinen Rechtsformen öffentlich-rechtlichen Handelns einzuordnen. Soweit Parallelen zur Münzausgabe nach dem Münzgesetz⁷ bestehen, werden sie aufgezeigt und berücksichtigt.

⁶ *Samm*, Die Stellung der Deutschen Bundesbank im Verfassungsgefüge, Berlin 1967, S. 176/177; a. M., allerdings nur zwecks Begründung der Zulässigkeit der Bundesbankunabhängigkeit, Amtliche Begründung BTDrS 2781, a.a.O., S. 25.

⁷ Gesetz über die Ausprägung von Scheidemünzen vom 8. 7. 1950 (BGBl. 233).