

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 537

Wolfgang Schmitz

Wirtschaftsethik als Ordnungsethik

**in ihrem Anspruch an Sozial-, Konjunktur-
und Währungspolitik**

Herausgegeben von

J. Hanns Pichler und Stefan W. Schmitz



Duncker & Humblot · Berlin

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-51341-3>

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-21 03:42:49
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

WOLFGANG SCHMITZ

Wirtschaftsethik als Ordnungsethik

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann

Heft 537

Wolfgang Schmitz

Wirtschaftsethik als Ordnungsethik

in ihrem Anspruch an Sozial-, Konjunktur-
und Währungspolitik

Herausgegeben von

J. Hanns Pichler und Stefan W. Schmitz



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-9372

ISBN 3-428-11341-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Inhaltsverzeichnis

Zur Einbegleitung

Von <i>J. Hanns Pichler</i> und <i>Stefan W. Schmitz</i>	7
--	---

Ordnungsethik, soziale Gerechtigkeit und Institutionen

Ordnungsethik – Versuch einer Klärung ihres Gegenstandes und der Dimension ihres Anliegens	19
Soziale Gerechtigkeit als Gerechtigkeit nicht durch Tugendhaftigkeit, sondern durch Institutionen	37
Die soziale Funktion des Wettbewerbes. Ausgangspunkt jeder menschengerechten Wirtschaftsordnung	63
Gerechtigkeitstheorien der neuen Institutionen- und Systemökonomik – im Hinblick auf den Ausgleich der Familienlasten in Österreich	81

Konjunktur- und Integrationspolitik

Die antizyklische Konjunkturpolitik – eine Illusion. Grenzen der „Machbarkeit“ durch Globalsteuerung	109
Der Einfluß der Schuldenpolitik des Staates auf die Geldpolitik der Zentralbank	147
Soziale Aspekte der wirtschaftlichen Integration Europas	181

Nationale und internationale Währungspolitik

Währungsethik – eine tragende Säule der Wirtschaftsethik	195
Die Währung – eine offene Flanke staatlicher Verfassungsordnung	223

Die Entwicklung der Konditionalität des Internationalen Währungsfonds zu einem ordnungspolitischen Instrument der Weltwirtschaftsordnung. Ein Beispiel für die Interdependenz ordnungsethischer Zielsetzungen auf internationaler und nationaler Ebene	263
Gold, Sonderziehungsrechte, Liquidität und Inflation	291

Zur Einbegleitung

Der vorliegende Band vereint wirtschaftswissenschaftliche Publikationen von Wolfgang Schmitz (Finanzminister der Republik Österreich 1964–1968, Präsident der Oesterreichischen Nationalbank 1968–1973) aus den letzten vier Jahrzehnten mit zweifacher Zielsetzung: erstens, die nur schwer oder zum Teil überhaupt nicht mehr verfügbaren Beiträge in entsprechend ausgewählter Form wieder zugänglich zu machen und zweitens, die Entwicklung sowie Konsistenz des vom Autor verfolgten Forschungsprogramms in dessen Kongruenz zwischen theoretischer und praktischer Wirtschaftspolitik über die Zeit darzustellen. Die getroffene Auswahl richtet sich bewusst zunächst an die wissenschaftliche Gemeinschaft im Bereich Wirtschaftsethik, versteht sich im Weiteren aber auch als Beitrag zur Sozial- und Wirtschaftspolitik wie, nicht zuletzt, zur Zeitgeschichte Österreichs.

Im Zentrum des wissenschaftlichen und politischen Lebens stand für Wolfgang Schmitz stets die Suche nach einer tragfähigen sozialen Ordnung, welche die Möglichkeit der Selbstverwirklichung des Menschen – ausgehend von seiner Natur und (mit Johannes Messner) seinen existenziellen Zwecken – schafft. Die soziale Ordnung wird dabei als institutionelle Ordnung zur Konfliktbewältigung oder auch -vermeidung verstanden, wobei Individuen in unterschiedlichen Funktionen unterschiedliche Positionen einnehmen; dabei wird ein wesentlich komplexerer und differenzierterer Anspruch als eine bloß simplifizierende Markt-Staat-Dichotomie zugrunde gelegt mit dementsprechend auch interdisziplinären Forschungsansätzen. Neben der theoretischen Wirtschaftspolitik (Geld-, Familien- und Steuerpolitik etc.) bezieht Schmitz auch Konzepte der philosophisch fundierten Ethik, der Neuen Institutionenökonomik sowie der Katholischen Soziallehre in seine Argumentation methodisch mit ein.

Motiviert wurden die wirtschaftsethischen Arbeiten insbesondere durch Schmitz schon früh einsetzende wirtschaftspolitische Tätigkeit. 1950 trat er zunächst als Mitarbeiter der Präsidialabteilung in die Österreichische Bundeswirtschaftskammer ein, wurde bereits vier Monate später Referent in der Wirtschaftspolitischen Abteilung, schließlich 1964 deren Leiter. Bereits im Jahre 1963 initiierte er den – für die Objektivierung wirtschaftspolitischer Diskussion und Entscheidungen in der Folge höchst bedeutsam sich erweisenden – Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, dessen erster Vorsitzender er wurde. Von 1964 bis 1968 gehörte er als Finanzminister der österreichischen Bundesregierung an und fungierte in der Folge, von 1968 bis 1973, als Präsident der Oesterreichischen Nationalbank.

Nach Schmitz kommt im Rahmen konkret gestaltender Wirtschaftspolitik der Wirtschaftsethik die Aufgabe einer theoretischen Fundierung sozioethischer Beurteilung von wirtschafts- und ordnungspolitischen Alternativen zu, wobei in seinen Arbeiten der jeweils intrinsische Zusammenhang sowie die Konsistenz zwischen wissenschaftlichem Forschungsprogramm und politischer Umsetzung betont wird. Zeit seines Lebens strebte er in diesem Sinne die Konkordanz von weltanschaulicher Überzeugung, deren wissenschaftlicher Objektivierung und wirtschaftspolitischer Gestaltung im Konkreten an. Der ordnungspolitische Fokus ermöglichte dabei durchgängige Konsistenz in unterschiedlichen Bereichen der Sozial- bzw. Wirtschaftspolitik.

Die Auswahl der Beiträge zu vorliegendem Band umfasst naturgemäß nur einen Bruchteil der Publikationen von Wolfgang Schmitz; sie wurde gezielt und selektiv eingeschränkt auf die wesentlichen Arbeiten aus den Bereichen Wirtschaftsethik und Wirtschaftspolitik.¹

Ordnungsethik, Gerechtigkeit und Institutionen

In diesem ersten Abschnitt wird insbesondere die Auseinandersetzung mit wirtschaftsethischen Fragen im Rahmen der Ordnungs- bzw. Institutionenethik in den Vordergrund gestellt.

Im Aufsatz „*Ordnungsethik – Versuch einer Klärung ihres Gegenstandes und der Dimension ihres Anliegens*“ (1992) wird zunächst der Begriff „Ordnungsethik“ im Kontext von Ordnungstheorie und Ordnungspolitik bzw. von Individual- und Sozialethik sowie spezifischer von Wirtschaftsordnungsethik thematisiert. Schmitz definiert Ordnungstheorie dabei anhand der Analyse des Zusammenhangs zwischen unterschiedlichen Institutionen und ihrer Effizienz für die Erreichung bestimmter Ziele, während es für die Ordnungspolitik gelte, die Erkenntnisse bzw. Grundlagen der Ordnungstheorie nach Maßgabe der ökonomischen, politischen, rechtlichen, sozialen, kulturellen und religiösen Rahmenbedingungen umzusetzen. Als Inhalt einer Ordnungsethik sieht er etwa Fragen wie: welche Ziele mit den Institutionen einer Wirtschafts- und Sozialordnung anzustreben oder wie Institutionen und deren Funktionsweisen ethisch zu beurteilen seien. Daraus sich ergebende Folgerungen bilden sodann die Grundlage für einschlägige Diagnosen von Funktionsstörungen, von Institutionenversagen sowie zugleich für institutionelle Innovationen.

In der Unterscheidung zwischen Sozial- und Individualethik erhebt Schmitz die Frage, ob ein bestimmtes ethisches Postulat bereits durch Einzelpersonen aufgrund ihrer Tugendhaftigkeit oder nur durch entsprechende Bündelung in Form von Insti-

¹ Vgl. dazu auch K. Socher (Hrsg.), Wolfgang Schmitz – Wirtschaftspolitische Weichenstellungen 1963–1973, Wien: Verlag Orac, 1996, mit detailliertem Verzeichnis der Publikationen von 1950 bis 1995.

tutionen verwirklicht werden könne. Die Interdependenz beider Ebenen folgert aus der Notwendigkeit eines individualethischen Mindestkonsenses zur Anerkennung sozialetischer Spielregeln und Einhaltung derselben für deren letztlich konkrete Durchsetzung. Während die Individualethik das höchstmögliche Niveau sittlichen Verhaltens des Einzelnen zum Gegenstand hat, behandelt die Sozialethik die ethische Qualität jeweiliger Ordnung selbst nicht zuletzt auch als Schutz vor – individualethischer – Überforderung des Einzelnen.

Schmitz grenzt die Ordnungsethik von der Wirtschaftsordnungsethik bewusst ab aufgrund ihres Gültigkeitsbereichs für die Gesellschaftsordnung insgesamt: als Ethik des Zusammenwirkens aller ökonomischen, politischen, rechtlichen, sozialen, kulturellen und religiösen Institutionen, worauf der Mensch zur Erfüllung seiner „existenziellen Zwecke“ angewiesen ist.

Die folgende Abhandlung, *„Soziale Gerechtigkeit als Gerechtigkeit nicht durch Tugendhaftigkeit, sondern durch Institutionen“* (1999), diskutiert soziale Gerechtigkeit auf Basis der Unterscheidung zwischen Sozial- und Individualethik; sie wird interpretiert als grundsätzlich normative Legitimation von Institutionen, Systemen und Ordnungen, die den Rahmen für Handlungen Einzelner bilden, während individuelle Gerechtigkeit sich auf Beurteilung individuellen Handelns innerhalb dieses Rahmens bezieht. Überhöhung der individuellen Ebene durch jene der Institutionen im Zusammenhang sozialetischer Orientierung bzw. Zielsetzung bedingt einmal die Bewältigung höherer Komplexität durch den Einzelnen aufgrund einhergehender Reduktion jeweiligen Entscheidungen zugrunde liegender Informationen, sodann höhere Zuverlässigkeit sowie Nachhaltigkeit von Erwartungen auch in anonymisierten Handlungskontexten, und schließlich Vertiefung bzw. Weiterentfaltung von Arbeitsteilung. Dennoch muss die Sozialethik im Sinne allgemein verbindlicher Akzeptanz die Wahrung und Beachtung individualethischer Prinzipien voraussetzen, um notwendige Sanktionierungsmechanismen nicht zu überfordern.

Aufbauend auf Johannes Messner wird sodann anhand des Aufsatzes *„Die Soziale Funktion des Wettbewerbs“* (1988) argumentiert, dass Marktwirtschaft als Teilaspekt eines Ordnungssystems (so z. B. die „Soziale Marktwirtschaft“) interpretiert werden müsse, welches komplementäre Bereiche zusätzlich umfasst wie etwa Rechtsordnung, Geldwesen und Währungsordnung, aber auch Mechanismen einer nachgeordneten („zweiten“) Einkommensverteilung. Zur Bewältigung sozialer Konflikte erweisen sich in entsprechend ausdifferenzierten Gesellschaften jeweils unterschiedliche, interdependente Subsysteme innerhalb eines übergreifend rahmengebenden Ordnungssystems als adäquat. Dabei betont Schmitz den Vorrang einer verbindlichen Ordnungspolitik gegenüber einem bloß pragmatischen Interventionismus. Erstere vermag die Interdependenz der Subsysteme entsprechend zu berücksichtigen, während punktuell pragmatische Eingriffe in bestehende Subsysteme vielfach zu nicht intendierten, negativen Konsequenzen in anderen Bereichen führen, die in der Folge weitergehende korrigierende Interventionen nach sich

ziehen. Für die im Zusammenhang thematisierte Rolle und Bedeutung der Katholischen Soziallehre als richtungsweisend für eine am Maß des Menschen sich orientierende soziale Ordnung fördert Schmitz eine konsistente Rezeption der Ordnungstheorie nachdrücklich ein.

Im weiteren Beitrag über „*Gerechtigkeitstheorien der neuen Institutionen- und Systemökonomik im Hinblick auf den Ausgleich der Familienlasten in Österreich*“ (2000) werden ordnungsethische Grundkonzepte in ihrer Relevanz für eine normative Legitimation konkreter sozialpolitischer Institutionalisierung anhand des Familienlastenausgleichs in Österreich diskutiert. Hierbei geführte Argumentation basiert auf der Theorie externer Effekte, auf den Konzepten der Neuen Institutionenökonomik sowie ausgewählten Ansätzen der Gerechtigkeitstheorie. Neben wohlfahrtsökonomischer Rechtfertigung der Familienbesteuerung im Sinne einer „Theory of Public Interest“ der Politischen Ökonomie, apostrophiert Schmitz in gegebenem Zusammenhang insbesondere die Bedeutung der Institutionen- und Ordnungstheorie, wonach in komplexen Gesellschaften vielfach unterschiedliche Dimensionen von Gerechtigkeit in jeweils auch unterschiedlichen, teils komplementären Subsystemen (etwa in der Steuer- und Sozialpolitik) zum Tragen kommen. Im Falle des Familienlastenausgleichs ließen sich demnach folgende Dimensionen unterscheiden: eine horizontale Dimension – als Ausgleich zwischen Unterhaltspflichtigen und Nicht-Unterhaltspflichtigen gleichen Einkommensniveaus; eine vertikale Dimension – als Ausgleich zwischen Familien mit geringerem Einkommen und nicht unterhaltspflichtigen Steuerzahlern; eine systemlogische Dimension – in Form steuermindernder Berücksichtigung von Kinderlasten Unterhaltspflichtiger gegenüber Transferleistungen an Unterhaltspflichtige; schließlich eine familienspezifische Dimension – in Form unterschiedlicher Behandlung von im Familienverband und getrennt lebenden Familien. Mangelnde Systemlogik seitens des Gesetzgebers, so Schmitz, ließe gegebene Zusammenhänge zwischen den einzelnen Dimensionen nicht hinreichend berücksichtigen und führe so zu systemimmanenten Verzerrungen bis hin zu Ungerechtigkeiten. Auf Basis systemlogischer Unterscheidung von echten und unechten Steuerabsetzbeträgen, Freibeträgen und Transferleistungen entwirft Schmitz ein System objektiver Familienbesteuerung, das Zielkonflikte zwischen den aufgezeigten Dimensionen weitgehend vermeiden ließe.

Konjunktur und Integration

Der zweite, spezifischer wirtschaftspolitisch gewichtete Abschnitt widmet sich im Besonderen der Konjunkturpolitik, der Wirkung staatlicher Schuldenpolitik auf die Geldpolitik sowie den sozialen Aspekten der Integration Europas.

Im Beitrag „*Die Antizyklische Konjunkturpolitik – Schlussfolgerungen und Ausblick*“ (1976) nimmt Schmitz zur neoklassisch geprägten antizyklischen Konjunkturpolitik kritisch Stellung, indem er deren Wirksamkeit sowohl aus empirischer

Erfahrung als Finanzminister wie späterhin als Notenbank-Präsident (mit dem Syndrom der „Stagflation“ etwa Anfang der 1970er Jahre) als auch aus theoretischen Überlegungen (angesichts objektiv gegebener Grenzen nationaler Wirtschaftspolitik bei ausgeprägt wirtschaftlicher Offenheit, gepaart mit zunehmender internationaler Integration) nachdrücklich in Zweifel zieht. Er empfiehlt dahingegen eine stetige, bewusst wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik und nimmt damit konzeptionell vorweg, was in den 1990er Jahren zu einer Art wirtschaftspolitischen Konsens in zahlreichen OECD-Ländern werden sollte. Zur notwendigen Konfliktminimierung seien dabei einschlägige Instrumente jeweils spezifischen wirtschaftspolitischen Zielen zuzuordnen: für das vorwiegend von realen Faktoren bestimmte Wirtschaftswachstum bestehe demgemäß der Beitrag der Geldpolitik vor allem in der Sicherung der Geldwertstabilität; der Fiskalpolitik wiederum käme vorrangig die Finanzierung erforderlicher Staatsaufgaben im Rahmen eines neutralen Haushaltes zu, die es zudem durch mittelfristig angelegte Finanzplanung zu verstetigen gelte, um so nicht selbst Ursache zyklischer Schwankungen zu werden; Sicherung eines hohen Beschäftigungsniveaus sei durch entsprechende Einkommenspolitik zu gewährleisten; liberale Außenwirtschaftspolitik gelte es für die Wahrung gesamtwirtschaftlicher Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit durch entsprechende Faktormobilität zu fördern, wobei verstärkte Konkurrenz zugleich preisstabilisierend und damit antiinflationistisch wirkt; einer multilateralen Währungspolitik obliege es schließlich, erforderliche Liquiditätsversorgung des internationalen Handels inflationsneutral sicher zu stellen. Konsequenterweise fordert Schmitz daher als sozusagen logisches Pendant zur Schaffung von Sonderziehungsrechten unter bestimmten Umständen auch die Möglichkeit zu deren Stornierung ein.

Im nächsten Aufsatz, *„Der Einfluss der Schuldenpolitik des Staates auf die Geldpolitik der Zentralbank“* (1981), argumentiert er, dass jedwede Erhöhung der Staatsschulden sowohl direkt als auch indirekt negative Effekte auf die Wirksamkeit der Geldpolitik selbst zeitige, indem Budgetdefizite des Staates unweigerlich höhere Inflations- und Zinserwartungen nach sich zögen. Finanzierung öffentlicher Haushaltsdefizite durch Auslandsverschuldung führe überdies bei – damals noch – fixen Wechselkursen zur Erhöhung der Geldmenge mit in Folge entsprechendem Druck auf das Preisniveau.

Ausgehend von einem ordnungspolitischen Ansatz betont Schmitz demgegenüber, dass die unterschiedlichen Ziele der Geldpolitik (Geldwertstabilität) und der Finanzpolitik (optimale Finanzierung notwendiger Staatsausgaben) jeweils auch unterschiedliche Instrumente zur effizienten Bewältigung bzw. Vermeidung von Zielkonflikten bedingen und plädiert daher nachdrücklich für entsprechende Koordination in der Wirtschaftspolitik zwischen Zentralbank und Regierung.

Bedeutung wie, nicht zuletzt, auch soziopolitische Tragweite des europäischen Einigungsprozesses für wirtschaftliche Dynamik und Entwicklung werden sodann in der weiteren Abhandlung *„Soziale Aspekte der Wirtschaftlichen Integration Europas“* (1965) eingehender beleuchtet. Schmitz betont in diesem Prozess insbeson-

dere den potenziellen Beitrag für Wirtschaftswachstum und Wahrung von Beschäftigung sowie zusätzlich stimulierende Wettbewerbseffekte aufgrund verstärkter Einbindung in die internationale Arbeitsteilung mit hieraus wiederum produktivitätssteigernden Wirkungen. Vermehrte Faktormobilität von Arbeit (auch durch Migration) und Kapital, Abbau von Zollschränken und zunehmende Wettbewerbsintensität verminderten zudem den Inflationsdruck; positive Wirkungen sollten weiters von zu erwartender Harmonisierung sowie Verstetigung der Währungs- und Finanzpolitik im Hinblick auf eine längerfristig angelegte Ordnungspolitik ausgehen. Mit dem Integrationsprozess verbundene Anpassungskosten, größtenteils an sich von den einzelnen Mitgliedsstaaten selber zu tragen, wären in gewissem Grade durch einschlägige Finanzierung seitens der Europäischen Investitionsbank und des Europäischen Sozialfonds aufzufangen, denen in diesem Prozess somit besondere Bedeutung zukomme. Behinderung oder gar Blockierung des fortschreitenden Integrationsprozesses bedeutete für Schmitz jedenfalls erhöhte volkswirtschaftliche Kosten auf lange Sicht.

Nationale und internationale Währungspolitik

So wie die Wirtschaftsethik zur sozialetischen Beurteilung von Handlungsalternativen für die Wirtschaftspolitik allgemein sich anbietet, thematisiert Schmitz eingangs des dritten Abschnitts in dem inhaltlich zweifellos originellen Beitrag „*Währungsethik – eine tragende Säule der Wirtschaftsethik*“ (1988) die „Währungsethik“ als Instrument bzw. Anleitung sozialetischer Evaluierung einer nachhaltigen Währungspolitik aus der besonderen sozialen Funktion des Geldes als allgemeines Tauschmittel und somit Grundlage zugleich der Ausdifferenzierung einer arbeitsteiligen Wirtschaft; seine Konsekutivfunktionen als Recheneinheit und Wertaufbewahrungsmittel ermöglichen darüber hinaus die Senkung von Transaktionskosten sowie eine effizientere Gestaltung intra- bzw. intertemporaler Allokation.

Eine zentrale Rolle für die Erfüllung der sozialen Funktion des Geldes sieht Schmitz insbesondere in der Währungsstabilität, weil dadurch eine verzerrende Umverteilung von Gläubigern zu Schuldern hintangehalten wird (ähnlich wie jene durch Steuerprogression zwischen Steuerzahlern und Staat). Auch für die Wahrung statischer wie dynamischer Effizienz des Wettbewerbs erweist sich die Stabilität des Geldes und damit der Währung als notwendige Voraussetzung. Diese währungsethisch begründete Argumentation signalisiert zugleich Bedeutung und Anspruch für eine auch sozialetisch fundierte Beurteilung.

Indem die Währungstheorie als solche in ihrer überwiegend einseitig vereinfachenden, wohlfahrtsökonomischen Betrachtung zu kurz greift, käme – nach Schmitz – der Währungsethik die besondere Aufgabe zu, alternativ verfügbare institutionelle Arrangements und Zielsetzungen in einen breiter gespannten sozialetischen Kontext der Gesellschaftsordnung als ganzer zu stellen; und dies als Grundlage zugleich für möglichst widerspruchsfreie Verwirklichung konkurrieren-

der individueller wie gesellschaftlicher Wertvorstellungen und Güterabwägung im ökonomischen, politischen, rechtlichen, sozialen, kulturellen sowie letztlich religiösen Hinblick.

Eine Veranschaulichung konkreter Anwendung bzw. Umsetzung währungsethischer Postulate findet sich sodann in dem Aufsatz *„Die Währung – eine offene Flanke staatlicher Verfassungsordnung“* (1983). Das staatliche Finanzierungsdilemma, ausgelöst durch niedriges Wachstum, erhöhte Arbeitslosigkeit und vornehmlich kreditfinanzierten öffentlichen Konsum anstatt produktiver Kapitalbildung, führt – auch aus unmittelbarer Erfahrung des Autors gesprochen – zu verstärktem politischen Druck auf die Notenbanken im Wege zusätzlicher (indirekter) Staatsfinanzierung und expansiver Geldpolitik. Dem hält Schmitz entgegen, dass auch indirekte Staatsfinanzierung seitens der Notenbank währungspolitisch neutralisiert werden müsse durch entsprechende Reduktion der Volumina langfristiger Refinanzierungsgeschäfte; ansonsten komme es unvermeidlich zu verzerrender Umverteilung zugunsten des Staates in Form einer „impliziten Steuer“ ohne partizipativ demokratische Transparenz. Da solcherart zudem die Unabhängigkeit der Notenbank gefährdet werde, fordert Schmitz konsequentermaßen die Verankerung des staatlichen Finanzierungsverbotes in der Verfassung, um so die Währungsstabilität langfristig zu sichern und zugleich die Eigentums- wie Freiheitsrechte der Staatsbürger durch entsprechende Transparenz der Steuerpolitik zu garantieren.

Auf internationaler Ebene sollte ähnlich auch der Internationale Währungsfond einschlägige Bestimmungen in die „Konditionalität“ seiner Kreditvergabe aufnehmen, um so die Unabhängigkeit der Notenbanken nachdrücklich einzufordern, die damit jedoch nicht außerhalb öffentlicher oder parlamentarischer Kontrolle zu stellen seien. Konkretisiert wird diese Argumentation durch einschlägige Fallbeispiele, die einprägsam den intrinsischen Zusammenhang zwischen Währungsordnung und Geldwertstabilität illustrieren.

In der folgenden Untersuchung „Die Entwicklung der Konditionalität des Internationalen Währungsfonds zu einem ordnungspolitischen Instrument der Weltwirtschaftsordnung. Ein Beispiel für die Interdependenz ordnungstheoretischer Zielsetzung auf internationaler und nationaler Ebene“ (1994) wird – als zweifellos originärer Ansatz – das ordnungsethische Element auf die Konkretheit internationaler Wirtschaftspolitik projiziert. Im Zentrum steht dabei die Frage, inwieweit die so genannte „Konditionalität“ des Internationalen Währungsfonds im breiten Rahmen einer Ordnungsethik zu sehen sei. Sie fand ihre ursprüngliche Begründung in der Erreichung rascheren Mittelrückflusses nach geleistetem Zahlungsbilanz-Finanzierungsbeistand („stand-by“) und war als solche wohl statutarisch verankert, wurde aber erst 1979 auf

eine allgemein verbindliche Basis gestellt als – nicht unumstrittenes – Instrument auch zur Durchsetzung ordnungspolitischer Ziele im jeweiligen Schuldnerland. Mit wachsender Bedeutung seit den 1980er Jahren auch sozialpolitischer Orientierung der Finanzierungsprogramme des Währungsfonds stellten sich verstärkt ordnungsethische Ansprüche in der Um- bzw. Durchsetzung von Konditionalität mit zugleich gesellschaftspolitisch sozialen Bezügen: so etwa in Hinblick auf eine erhoffte „Friedensdividende“ aus – nach Ende des „kalten Krieges“ – reduzierten Rüstungs- bzw. Verteidigungsausgaben in den Schuldnerländern, oder auf bewusst verfolgte Umweltpolitik.

Schmitz verweist im gegebenen Zusammenhang auf sozusagen endemische Verzerrungen und Asymmetrien der bestehenden Weltwirtschaftsordnung mit notorisch wiederkehrenden – für viele Länder über normalen Zugang zu internationalen Kapitalmärkten nicht finanzierbaren – Zahlungsbilanzkrisen sowie ungleicher Verteilung von Anpassungsbürden bzw. -kosten zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, die durch protektionistische Politik und Maßnahmen seitens letzterer tendenziell noch verschärft würden.

Der abschließende Aufsatz „*Gold, Sonderziehungsrechte, Liquidität und Inflation*“ (1972) ist ein Beitrag zur damals international geführten Debatte über die Rolle des Goldes für mögliche Bewältigung oder Schließung der im Zuge weltwirtschaftlicher Dynamik zunehmend klaffenden Liquiditätslücke in der Finanzierung des internationalen Handels gegen Ende der Bretton Woods-Ära. Zwei miteinander konkurrierende Reformvorschläge standen dabei in Diskussion: zum einen und sozusagen „radikaler“, eine forcierte Demonetarisierung des Goldes mit Ersatz durch die so genannten „Sonderziehungsrechte“ (SZR), wodurch das Weltwährungssystem flexibler auf jeweils sich ergebende Liquiditätsbedürfnisse reagieren könne; zum anderen und als solcher „konservativer“ im Ansatz, eine entsprechende Anpassung des Goldpreises, ohne der traditionell etablierten – nicht zuletzt psychologisch relevanten – Vorzüge des Goldes als stabilitätssicherendes Reservemedium gänzlich verlustig zu gehen.

Schmitz nimmt zu beiden diesen Vorschlägen kritisch Stellung, indem einerseits die Rolle des Goldes als Anker eines stabilen Währungssystems unterschätzt, und andererseits Akzeptanz sowie Glaubwürdigkeit der SZR für die Gestaltung internationaler Währungspolitik überschätzt würden; Erhöhung des Goldpreises und damit der Reservebestände der Zentralbanken berge zudem die Gefahr, dass die Reserven selbst Ursache von Spekulation, Inflation und Instabilität zu werden drohten. Alternativ dazu plädiert er für eine Liberalisierung der Reservepolitik basierend auf einem (offiziell) stabilen Goldpreis, wodurch die Rolle des Goldes als „Reserve of Last Resort“ erhalten bliebe; den Notenbanken müsste zugleich jedoch die Möglichkeit geboten werden, über jeweilige Zusammensetzung ihrer Währungsreserven entsprechend flexibel disponieren zu können. Dieses Plädoyer für

verstärkte Flexibilität lässt Schmitz ausklingen mit der zweifellos zukunftsweisen- den Forderung, dass die nationale Währungspolitik auf internationaler Ebene er- gänzt bzw. entsprechend überhöht werden müsse, um der Steuerung internationaler Liquiditätserfordernisse unter Wahrung wirtschaftlicher Stabilitätsbedingungen nachhaltig gerecht zu werden.

Die mit dieser „Einbegleitung“ versuchte inhaltliche Synopsis zu vorliegendem Band kann und will nicht Ersatz für eine eingehendere Befassung oder Nachlese der Beiträge im Einzelnen sein. Sie ist gedacht vielmehr als Art appetitanregende Wegweisung zum eigentlichen Gehalt der hier in Auswahl vorgestellten Themata, Inhalte und Argumentationen, worin nicht zuletzt sich jeweilige wirtschaftspoliti- sche Herausforderungen und Problemstellungen in zeitgeschichtlicher Perspektive über die zweite Hälfte des abgelaufenen Jahrhunderts widerspiegeln, die in diesem Sinne auch eine interessierte und geneigte Leserschaft finden möge.

Zu danken schließlich gilt es seitens der Herausgeber dem Gouverneur der Oesterreichischen Nationalbank, Herrn Dr. Klaus Liebscher, dem Präsidenten der Wirtschaftskammer Österreich, Herrn Dr. Christoph Leitl, sowie der Österreichi- schen Volkspartei (ÖVP) für großzügige finanzielle Unterstützung der Aufberei- tung dieses Sammelbandes, insbesondere für notwendige Erfassung der einzelnen Beiträge in elektronischer Form.

Wien, im Herbst 2003

J. Hanns Pichler
Wirtschaftsuniversität Wien

Stefan W. Schmitz
Österreichische Akademie der Wissenschaften

Ordnungsethik, soziale Gerechtigkeit und Institutionen

Ordnungsethik – Versuch einer Klärung ihres Gegenstandes und der Dimension ihres Anliegens

I. „Denken in Ordnungen“ – Weltweit und gesellschaftsumfassend

Die Sicht der Gesellschaft als Zusammenleben nicht von einzelnen Menschen, sondern von Menschen in *Institutionen* (*Ordnungstheorie*, Institutionenlehre) und der Erfahrung, daß solche Institutionen nicht nur evolutionär entstehen, sondern u. U. auch bewußt und überlegt „gesetzt“ werden müssen (*Ordnungspolitik*) und daß dies unentbehrlich ist, wenn Gemeinwohlziele verwirklicht werden sollen (*Ordnungsethik*, Institutionenethik), gehört zu den heute ausreifenden Früchten eines langen Lernprozesses in der theoretisch-wissenschaftlichen Erkenntnis und in der praktisch-politischen Erfahrung.

Im „Denken in Ordnungen“ (Theorie der Ordnungen, Systemtheorie) haben die Sozialwissenschaften heute eine Problemlösungskapazität anzubieten, die in gleicher Weise für die Industrieländer wie auch für die Nachfolgeländer des „realen Sozialismus“ und für die Länder der Dritten Welt von entscheidender Bedeutung ist. Die internationale Nachfrage nach Ordnungslehren ist daher groß (*Ph. Herder-Dorneich*). Der Nachholbedarf an einer homogenen Entwicklung der Ordnungstheorie, der Ordnungspolitik und der Ordnungsethik ist dementsprechend ebenso groß wie unterschiedlich.

Mit Ordnungstheorie und Ordnungspolitik wird eine Dimension angesprochen, die die Ordnungsvorstellungen von *W. Eucken* (1952) und der Schule des Ordoliberalismus auf alle, auch die nicht ökonomisch bedingten zwischenmenschlichen Probleme ausdehnt. Die Ordnungstheorie versucht nicht ohne Inspiration durch die allgemeine Systemtheorie (Kybernetik), die vernetzten Zusammenhänge aller Art innerhalb der heute so komplexen Gesellschaft zu erklären. Die *Ordnungstheorie* und die *Ordnungspolitik* werden von *Ph. Herder-Dorneich* als eine analytische Methode zur Erklärung der sozialen Zusammenhänge definiert, die lediglich auf unterschiedliche Fragestellungen abgestellt ist: Die *Ordnungstheorie* fragt nach den beobachtbaren Zusammenhängen von Institutionen untereinander wie auch in ihrer Effizienz zur Erreichung bestimmter (vorgegebener) Zielsetzungen. Die *Ordnungspolitik* fragt aufgrund dieser Erfahrung nach den Institutionen, von denen die Erreichung vorgegebener Zielsetzungen erwartet werden kann. Beide haben ihre potente Problemlösungskapazität schon unter Beweis gestellt.

Ein noch größerer Nachholbedarf zeigt sich bei der *Ordnungsethik*. Als *Idee* war sie immer wieder Gegenstand sozioethischer Erörterungen wie z. B. als Gemeinwohlfunktion der „unsichtbaren Hand“ des Marktes (*Adam Smith*), als die „soziale Funktion des Wettbewerbs“ (*Johannes Messner*) (Näheres dazu: *Schmitz*, 1988 b, 1988, 3 – 20) wie ganz allgemein als die Gemeinwohl fördernde Funktion des Staates und auch heute als „Moral der Wirtschaftsordnung“ (*Molitor*, 1989, 69 ff.), als „die Moral des Marktes“ (*Barbier* in *FAZ*, 1990), als „die Moral der offenen Märkte“ (*Giersch*, 1991, 13) oder als „die sittliche Ordnung der Völkergemeinschaft“ (*Weiler*, 1986, 1989). Als Begriff aber erfährt „Ordnungsethik“ nur eine sehr langsam zunehmende Akzeptanz².

Auch *Helmut Leipold*, der die Aufgabe der Ordnungsethik an sich treffend formuliert, spricht von der „normativen Institutionentheorie“: Ihre Aufgabe wäre es, die Fragen zu klären, nach welchen Kriterien und Zielen konkrete Institutionen zu bewerten sind. Mit Recht vermißt er bisher eine geschlossene Konzeption einer normativen Institutionentheorie und hält dies auch für eine Ursache dafür, daß eine neue Ordnungspolitik bis jetzt nur ansatzweise existiert (*Leipold*, 1989, 15). Eine geschlossene Konzeption, die eine sinnvolle Zueinanderordnung der individuellen und der institutionellen Zielsetzungen möglich macht, kann wohl nur ein mehr oder weniger geschlossenes System einer am Lebenssinn des Menschen orientierten *Ethik sein*. Damit hat auch die Ethik eine zielorientierte Funktion und ist damit eine Institution, eine Teilordnung, ohne deren Beachtung keine Gesamtordnung erwartet werden kann³.

Clapham beklagt sogar, daß die Beachtung der *Lehre von den Normen* für die das Wirtschaftsverhalten steuernden Regeln und für die Anforderungen an die Ordnungspolitik (also die Ordnungsethik d. Verf.) durch die Entwicklung der neuen, allgemeinen Ordnungstheorie zurückgegangen und unabhängig davon durch anhaltende Mißverständnisse zwischen „Moralist“ und „Ökonom“ über Ergebnis- und Regelethik geschwunden ist (*Clapham*, 1989, 40).

II. Die Fragestellungen der Ordnungsethik

Während sich die Begriffe „Ordnungstheorie“ und „Ordnungspolitik“ im Vokabularium der neuen Literatur, ausgehend von den Wirtschaftswissenschaften, heute allgemein durchgesetzt haben, ist der Begriff „Ordnungsethik“ bisher nur vereinzelt und in Ansätzen in Verwendung.

² Siehe z. B. *Roos*, 1988; *Roos* 1989, S. 67 – 96; *Herder-Dorneich*, 1989, S. 3 – 12; *Clapham*, 1989, S. 3 – 12 bzw. S. 30 – 41.

³ *Leipold* beschränkt sich hier folgerichtig darauf, ordnungsethisch zu begründende Werte wie z. B. den „Primat der Gestaltung der politischen Ordnung vor der wirtschaftlichen Ordnungspolitik“ oder das „Gemeinwohl“ (S. 26) als gegeben anzunehmen.

Wurde in „Ordnungsethik“ ein problemlösungsträchtiger neuer Begriff gefunden? Wenn man unter „Ethik“ als positiv-analytische (deskriptive) Wissenschaft die Erkenntnis einer Werteordnung und als normative Wissenschaft die Herstellung einer rationalen Ordnung der Werte versteht, dann ist jede Ethik „Ordnungsethik“ und dieser Begriff ein tautologischer Pleonasmus.

Auch ein solcher kann immerhin (wie z. B. der Begriff ein „Weißer Schimmel“) geeignet sein, eine sehr wichtige gesellschaftspolitische Funktion der Ethik mit Nachdruck und vielleicht sogar mit paradigmatischer Perspektive herauszustellen, in die Konflikte menschlicher Schwächen Probleme lösende Ordnung zu bringen: Die Ethik als Regelkreis widerspruchsfreier Ordnung für Mensch und Gesellschaft.

Zur Klärung des Begriffs in dieser Richtung sinnhafter und greifbarer Inhalte bieten sich drei Dimensionen an:

- Ordnungsethik im Kontext mit Ordnungstheorie und Ordnungspolitik.
- Ordnungsethik als Sozialethik im Kontext zur Individualethik (Tugendlehre).
- Ordnungsethik im Kontext mit Wirtschaftsordnungsethik.

1. Im Kontext mit Ordnungstheorie und Ordnungspolitik

Das Zusammenwirken von Theorie, Politik und Ethik hat bei der Entwicklung der Disziplin der Allgemeinen Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik zu folgenden methodischen Zuordnungen geführt:

Die Erkenntnis der wirtschaftlichen Zusammenhänge sind Gegenstand der Theoretischen Nationalökonomie (der Volks- und Betriebswirtschaftslehre und der Finanzwissenschaft), die Erforschung der Ziel-Mittel-Zusammenhänge, einschließlich der notwendigen Rahmenbedingungen sind Anliegen der theoretischen Wirtschaftspolitik. Die Entwicklung einer selbständigen Disziplin ist im deutschen Sprachraum möglich geworden, seit die Entwicklung der Preistheorie eine darauf aufbauende „Kunstlehre“ (*Braun*, 1929) möglich gemacht hatte⁴.

Offen war für die Theoretische Wirtschaftspolitik zunächst die Frage geblieben, woher sie neben ihrer „Instrumentenlehre“ ihren normativen Zweig (*Egon Tuchfeldt*) ableiten kann. Einigkeit bestand von Anfang an darüber, daß die Erkenntnis der Zielsetzungen *nicht* Sache der Ökonomen ist, sondern daß sie von außen („politisch“) vorgegeben werden (z. B. *Samuelson*, 1947, und in der Folge auch *Pütz*, 1971, *Küng*, 1972) und Gegenstand sozialphilosophischer Überlegungen sind (z. B. *Jöhr*, 1957, *Giersch*, 1961, *Woll*, 1984)⁵ und offengelegt werden müssen.

⁴ *Braun*, 1929, unter Bezugnahme auf die Preistheorie *Carl Mengers*.

⁵ Näheres bei *Schmitz*, 1988a; weiteres siehe *Pütz*, 1987, 568.

Im Kontext mit Wirtschaftstheorie und theoretischer Wirtschaftspolitik ist Wirtschaftsethik also die Lehre von der Förderung oder Beeinträchtigung sozialer Werte im Wirtschaftsleben durch bewußte *Zielsetzungen* und unbeabsichtigte bzw. in Kauf genommene Nebenwirkungen. Unter „sozialen Werten“ werden hier solche verstanden, die nur im gesellschaftlichen Zusammenwirken, d. h. durch Regeln und Institutionen, verwirklicht werden können. Die Wirtschaftsethik beruht auf einem interdisziplinären Zusammenwirken der philosophischen oder der theologischen Ethik mit der Volkswirtschaftslehre („reine Theorie“) und mit der Theorie der Ziel-Mittel-Analyse (Theoretische Wirtschaftspolitik). Was heute noch wissenschaftstheoretisch eher unpräzise als „normative Theorie der Ordnungspolitik“ (Cassel, 1988, 323) bezeichnet wird, kann letztlich auch nur als Ergebnis eines interdisziplinären Zusammenwirkens von ordnungstheoretischen Erkenntnissen und rational begründeten und daher auch auf Ordnungsdenken beruhenden „Wertvorstellungen“ (d. h. Ordnungsethik) erwartet werden.

Was über das Zusammenwirken von Theorie, Politik und Ethik im Bereich der Wirtschaftswissenschaften gezeigt wurde, gilt analog für den vielschichtigen Konfliktlösungsbedarf in allen Bereichen der Gesellschaft. Der Dreiklang Theorie-Politik-Ethik entspricht seit *Aristoteles* dem Grundschema jedes rationalen gesellschaftspolitischen Wirkens des „Sehen-Urteilen-Handeln“, wie es der spätere Kardinal *Joseph Cardijn* in den 50er Jahren als programmatischen Handlungsrastrer der Internationalen Katholischen Arbeiterjugend (KAJ bzw. JOC) formulierte.

Auch die Kritik an einzelnen sozialen Problemen aus theologischer Sicht spricht für ein Zusammenrücken einzelner systemkritischer Aspekte zu einer *ordnungsethischen* Gesamtkonzeption. Aus theologischer Sicht wird z. B. festgestellt, daß in der Anerkennung *verschiedener* ethisch begründeter „*Elemente*“ (wie Schutz der Privatautonomie, Vorrang der Einzelinitiative, Freiheit für Konsumenten und Produzenten und Privateigentum an Produktionsmitteln) die *ordnungspolitische* Grundentscheidung für eine dezentrale, unmittelbar von den Wirtschaftssubjekten ausgehende Koordinierung und Steuerung der Wirtschaft liegt (Homeyer, 1988, 346). Wird nun versucht, die genannten einzelnen „Elemente“, deren Anerkennung die ordnungspolitische Grundentscheidung trägt, auf ihre Vereinbarkeit zu prüfen und in ein konsistentes ethisches *System* zu integrieren, dann ist es wohl naheliegend, dieses analog zu den Begriffen „Ordnungspolitik“ und „Ordnungstheorie“ als „*Ordnungsethik*“ zu bezeichnen.

Die *ordnungsethischen* Überlegungen betreffen die Frage, welche *Ziele* mit den Institutionen einer Wirtschafts- und Sozialordnung angestrebt werden sollen, und die Frage, wie die *Institutionen* und deren *Funktionsprinzipien* selbst ethisch zu beurteilen sind. Eine Ordnungsethik – sowohl als Lehre von den Normen für die verhaltenssteuernden Regeln und Systeme von Regeln als auch als Anforderungen an die Ordnungspolitik (Zielsetzungen) – ist unverzichtbar für die *Diagnose* von Funktionsstörungen in den immer komplexer gewordenen Regeln der Wirtschaftsordnung und ist außerdem Grundlage für *institutionelle Innovationen*, da sie mit

ihren Werten Orientierungen für institutionelle Möglichkeiten gibt (*Clapham*, 1989). Ordnungsethik ist damit unentbehrlich für die Weiterentwicklung jeder gesellschaftlichen Ordnung.

Was *Herder-Dorneich* als Charakteristikum der deutschen Konzeption des Denkens in Ordnungen seit *W. Eucken* sieht, gilt für jede gesellschaftspolitisch effektive Konzeption: Sie verbindet den Funktionalismus (als Wissen um die Funktionszusammenhänge) einerseits und Sozialethik (als Wissen um ihre Zielsetzungen) andererseits. Er bezeichnet die Ordnungsethik als die philosophischen und sozialetischen Grundlagen der Ordnungspolitik (*Herder-Dorneich*, 1989, 4). Sie verbindet Theorie (Theorie der Wirtschaftssysteme), Politik (Ordnungspolitik) und Ethik (Ordnungsethik). Wie im Falle jeder normativen Wissenschaft ist auch die Ordnungsethik das Ergebnis einer *interdisziplinären* Erkenntnis aus analytischen Gesellschaftswissenschaften und philosophischer und/oder theologischer Ethik. Die wissenschaftstheoretische Präzisierung der Ordnungsethik könnte auch hilfreich sein, die häufige Verknüpfung der traditionellen Ordnungstheorie mit normativen Aussagen (wie *Clapham*, 1989, 34, u. a. festgestellt haben) zu vermeiden.

Die „Einzigartigkeit“ der deutschsprachigen Konzeption liegt aber immerhin darin, daß dieser Dreiklang von Theorie, Politik und Ethik deutlich ausgesprochen wird, während andere Betrachtungsweisen (z. B. Property-rights, Neuer Institutionalismus, Constitutional choice) Aspekte einer theoretischen Erklärung der Funktionszusammenhänge, der Entstehung und Veränderung von Institutionen *oder* Aussagen beinhalten, die der Ethik zuzuordnen sind (wie z. B. *John Rawls'* Gerechtigkeitsidee), aber ihre Grenzen zur analytischen (deskriptiven) oder sogar zur normativen Ethik nicht deutlich genug ziehen.

Im Kontext mit der Theorie (als Einsicht in die sachlichen Zusammenhänge) und der Politik (als Wahl der Mittel) fällt der Ordnungsethik (als Lehre von den Normen) die Entscheidung über die *Auswahl der Zielsetzungen* und ihre Zusammenfassung zu einem Zielbündel zu. Ethisch begründet, d. h. abgeleitet von einer Auffassung über den Sinn des menschlichen Lebens ist insbesondere auch die *Entscheidung über konkurrierende Ziele* z. B. im Wege der *Priorität* im Falle von Zielen unterschiedlicher Rangordnung, im Wege des *Kompromisses* bei gleichrangigen Zielen, im Wege der *Güterabwägung* im Falle von Zielen mit im vorhinein nicht eindeutigen Rangordnungen im einzelnen.

Die Gesamtidee der *sozialetisch begründeten Zielsetzungen* wird in der katholischen Sozialtradition als „*Gemeinwohl*“ bezeichnet, das ist z. B. der ökonomische Gesamtzustand der Gesellschaft, der nicht durch ein Zusammenwirken noch so perfekter Tugendhaftigkeit und noch so abgeklärten Eigeninteresses noch so zahlreicher Individuen erreicht werden kann, sondern nur durch das Zusammenwirken von dazu geeigneten *Institutionen* aufgrund ihrer spezifischen Arbeitsteilung, wie z. B. eine hohe Effizienz beim Einsatz knapper Ressourcen, ein hoher Beschäftigungsgrad, die Einbeziehung auch der nicht Arbeitsfähigen in den Wirtschaftskreislauf, ein stetiges Wirtschaftswachstum, ein stabiler Geldwert usw.

Im *ordnungsethischen Ansatz* zur Begründung allgemeiner gesellschaftlicher Zielsetzungen findet der *vertragstheoretische Ansatz seine* Begrenzung auf eine je nach der kompetenten Institution *ausreichende Willensübereinstimmung* (z. B. in der Institution des Marktes der ethische Mindestkonsens auf Grundsätze wie „die Unterscheidung vom Mein und Dein“ oder „Verträge sind zu halten“; und im Falle parlamentarischer Entscheidungen der ausreichenden Mehrheit der Abgeordneten, im Falle gerichtlicher Entscheidungen ausreichend anerkannte Prozeßregeln)⁶.

Es bedarf auch einer ausreichenden *Wissensübereinstimmung*: Auch ordnungsethisch begründete Gemeinwohlziele müssen, um ordnungspolitisch angesteuert werden zu können, auf einem ausreichend akzeptierten *Menschenbild*, auf ausreichend mehrheitsfähigen *Zielvorstellungen*, einer ausreichend mehrheitsbildenden nachvollziehbaren *Logik der Ableitung* und der *Ziel-Mittel-Zusammenhänge* und auf ausreichend mehrheitsfähigen *Grundsätzen der Vereinbarkeit der Zielsetzungen* (z. B. der Überordnung, des Kompromisses, des geringeren Übels) beruhen.

In einer im guten Willen und im zielstrebigem Egoismus ambivalenten Gesellschaft mit sehr unterschiedlichen Einsichten und Auffassungen über das „wahre“ Eigeninteresse und der „richtigen“ Einsicht in die Ziel-Mittel-Zusammenhänge wird realistischerweise keine größere Übereinstimmung zu erwarten sein. Was dann noch fehlt, muß das staatliche Gewaltenmonopol auch gegen den erklärten Willen widersprechender Teilnehmer durchsetzen.

2. Ordnungsethik als Sozialethik (Institutionenethik) im Kontext mit Individualethik (Tugendlehre)

Im heutigen wissenschaftlichen Sprachgebrauch werden die Begriffe Ordnung und System, Teilordnungen und Subsysteme sowie Regeln und Institutionen – wenn nicht ausdrücklich anders definiert – meist synonym gebraucht.

Das, was mit Hilfe der Ordnungsethik deskriptiv aufgeklärt und durch Ordnungsethik normativ erreicht werden soll, wird am deutlichsten aus der Gegenüberstellung von Institutionenethik (Sozialethik, Regelethik) und Tugendlehre (Individualethik) klargestellt.

Eine in der Regel eindeutig durchziehbare Unterscheidung zwischen individualethischen und sozialethischen Gesichtspunkten, die auch für die dazugehörigen Problemlösungseinrichtungen hilfreiche Konsequenzen ergibt, ist die Frage, ob

⁶ Das schwebt wohl letzten Endes auch Autoren wie z. B. *Watrin* vor, der meint, das Gemeinwohlprobleme *ordnungspolitischer* Natur sind und zu ihrer Lösung einer ganzen Palette von Institutionen wie Staat, Markt, Unternehmen und freiwillige Vereinbarungen zugewiesen werden müssen und daß die konkrete Frage, welche Institution mit welchem Anteil jeweils in der Gesamtordnung zum Zuge kommt, neben den näheren Umständen besonders von den *sozialphilosophischen Orientierungen* abhängt (*Watrin*, 1985, 488).

das geforderte ethische Postulat schon von den einzelnen Beteiligten und ihrer Tugendhaftigkeit oder nur durch eine entsprechende *Institution* verwirklicht werden kann.

Das gängigste Beispiel für das letztere sind die *Verkehrsregeln*: Selbst ein noch so hoch entwickelter Tugendstandard aller einzelnen Verkehrsteilnehmer kann nie in der Lage sein, Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs zu gewährleisten. Dazu bedarf es notwendigerweise der Einigung auf bzw. die Einsetzung von Regeln für alle denkbaren konfliktfähigen Verkehrssituationen. Die Institution der Verkehrsregeln soll bewirken, daß die einzelnen Teilnehmer durch Signale, Anreize und Sanktionen veranlaßt werden, sich im eigenen Interesse so zu verhalten, daß sie damit dem Gemeinwohl, d. h. in diesem Fall auch dem Interesse aller anderen Verkehrsteilnehmer dienen.

Die Verkehrsregeln sind auch ein gutes Beispiel für die Notwendigkeit *komplementärer Institutionen*. Die Vermeidung der eigenen Gefährdung reicht als Sanktion nicht aus. Ein realistisches Menschenbild muß mit der dem Menschen eigenen „Trittbrettfahrer“-Mentalität rechnen: Damit, daß es einzelne gibt, die sich das regelgetreue Verhalten der Mitteilnehmer durch eigene Regelverletzung zunutze machen wollen. Auch die Trittbrettfahrermentalität kann wohl zum Teil, aber doch nicht bloß durch Verkehrserziehung und Hebung der Verkehrsmoral behoben werden. Es braucht dazu das *staatliche Waffenmonopol*, welches z. B. im Wege des Strafmandats für durchsetzbare Sanktionen sorgt.

Ein anderes Beispiel ist der *Wettbewerbsmarkt* für eine optimale Allokation der Ressourcen. In einer komplexen, d. h. vom Einzelnen nicht überschaubaren Gesellschaft ist selbst die höchste denkbare Tugendhaftigkeit aller Teilnehmer zur Information darüber ungeeignet, in welchen Waren- und Dienstleistungsproduktionen zu jedem Zeitpunkt der sozial relativ dringendste Bedarf gegeben ist und wie die knappen Ressourcen zu seiner Befriedigung auf den verschiedenen Produktionsstufen optimal zu kombinieren sind.

Beide Beispiele zeigen auch die unübersehbare komplementäre *Verbindung von Individual- und Sozialethik*: Jede Institution braucht einen *individualethischen Mindestkonsens*, der einerseits in der Akzeptanz der Regeln liegt (die z. B. durch Erziehung bewußt gefördert werden kann), und der andererseits in der Anerkennung von damit in enger Verbindung stehenden Regelwerten liegt, wie z. B. im Falle des Wettbewerbsmarktes die Unterscheidung von Mein und Dein aufgrund der Institution des Privateigentums oder die Einhaltung von „Treu und Glauben“, d. h. die Anerkennung des Grundsatzes, daß Verträge einzuhalten sind, die ihrerseits in vielen Fällen auch als Akzeptanz von Regeln von Subsystemen gesehen werden können.

Darüber hinaus unterschätzt der Individualethiker oft den prinzipiellen und tiefgreifenden Unterschied zwischen den beiden ethischen Bereichen, die bis zum weitgehenden Auseinanderklaffen beider Begriffe zu jeweils etwas ganz anderem führen: Hat die Individualethik im Dienste der Verwirklichung des Menschen ein

höchstmögliches Niveau zum Ziel, so schon die Institutionenethik die moralische Anstrengung des Einzelnen vor Überforderung.

Diese Diskrepanz ist wahrscheinlich der ausschlaggebende Grund dafür, daß die kirchliche Pastoral, die das Heil und damit die Veränderung des einzelnen Menschen zum Ziel hat, oft zu wenig Verständnis dafür hat, daß die staatliche Ordnungspolitik mit dem Menschen auskommen muß, wie er eben ist. Es genügt, daß sie höheren Moralansprüchen des Einzelnen nicht im Wege steht. Wenn die Ordnungspolitik auch auf eine Mindestmoral als Durchschnittsmoral aufgebaut wird, muß doch in (im voraus unbekannten) Einzelfällen mit der schlechtesten Variante der Mißachtung selbst der Mindestmoral (z. B. durch bewußte Rechtsbrecher) gerechnet werden. Der Anteil der letzteren kann u.U. bis zum Alptraum der Unregierbarkeit ansteigen.

Den sehr präzise zu fassenden Unterschied zwischen Individualethik und Institutionenethik hat *Gernot Gutmann* auf den Punkt gebracht: Bei der Frage nach den ethischen Grundlagen und Implikationen der ordnungspolitischen Konzeption geht es nicht vorwiegend um die sittliche Überzeugung der einzelnen Konsumenten, Produzenten und Wähler, sondern um das Problem der *ethischen Qualität der Ordnung selbst* (Gutmann, 1989, 343). Mit unseren Worten: Es geht bei einer ordnungspolitischen Konzeption um den *individualethischen Mindestkonsens* und um die *Ethik der ordnenden Institutionen*. Gleichzeitig legt Gutmann – ohne den Begriff selbst zu verwenden – folgende treffende Definition der *Ordnungsethik* nahe: als die wissenschaftliche Frage nach der ethischen Qualität der Ordnung als unterschieden von der *Individuethik* als dem sittlichen Verhalten der einzelnen, *innerhalb dieser Ordnung* am ökonomischen und politischen *Prozeß* unmittelbar Beteiligten.

Mit der Unterscheidung der Ordnungsethik in „Ethik der Ziele“ und der Ordnungsethik als „Ethik der Wege“ (Ethik der Institutionen, d. Verf.) gibt *Lothar Roos* eine Möglichkeit, ordnungsethische Inhalte weiter zu präzisieren: Politisches Handeln aufgrund ethischer Grundsätze ist nicht einfach identisch mit der „Verwirklichung“ von „Werten“, da es meistens verschiedene Wege gibt, die zum Ziel führen. Die Ethik der Ziele und die Ethik der Wege sind darum „zwei unterschiedliche Sachen“⁷. Sie sind es allerdings nicht mehr, wenn die Gesichtspunkte, unter denen die Ethik der Wege beurteilt werden, in das Zielbündel aufgenommen werden (wie z. B. die Beachtung der Menschenwürde).

Im Falle der ethisch begründeten Zielsetzungen, die *nur* mit Hilfe von Institutionen erreicht werden können, ist die ethische Begründung der Zielsetzungen *gleichzeitig* die ethische Begründung der dazu unentbehrlichen Institutionen. Ob die Institution unentbehrlich ist und ob sie die Zielerreichung mit optimaler Wahrchein-

⁷ Roos, 1989, S. 92. Was Roos (1988) noch als „*Ordnungspolitische* Weichenstellungen“ bezeichnet (das Gemeinwohl des Rechts auf unternehmerische Initiative und des Rechts auf Privateigentum sowie den Subjektcharakter des Bürgers als Person), heißt hier konsequent „*ordnungsethische* Weichenstellungen“, S. 11.

lichkeit erwarten läßt, das ist keine Frage der philosophischen oder theologischen Ethik, sondern eine Frage, die nur die Einsicht in die theoretischen und erfahrungsbedingten Zusammenhänge des gegenständlichen Konfliktbereiches beantworten kann. Zur Ethik wird die Institutionenethik daher erst durch die Begründung der Zielsetzung *und* durch die Unentbehrlichkeit einer Institution zu ihrer Erreichung.

Die Wahl der optimalen Institution wird damit zu einem sozialetischen Postulat, das dem ethischen Postulat nach der Zielsetzung selbst in nichts nachsteht, es sei denn in der unterschiedlichen sachlichen Begründbarkeit: Ein Konflikt über eine Wahl von Institutionen kann entweder aufgrund unterschiedlicher Meinungen über die Eignung zur gewünschten Problemlösung entstehen und ist dann eine Frage der *Sacheinsicht* oder aufgrund von Zielsetzungen, mit welchen eine Institution in Konflikt kommen kann wie z. B. zwischen ökonomischer Effizienz und Menschenwürde oder Verteilungsgerechtigkeit. Dann ist es eine Frage der *ethischen* Kompetenz.

Die Dominanz der individualetischen Betrachtungsweise in vielen religiös fundierten Ethiksystemen, vor allem im Bereich der christlichen Sozialverkündigung macht es besonders dringlich, die ganz anders geartete Sichtweise der Institutionenethik der Tugendlehre gegenüberzustellen: Ist die erstere auf *Zieleffizienz* der gesellschaftlichen Institutionen abgestellt, so die letztere auf zwischenmenschliche und pastorale *Zielsetzungen des Einzelnen* (*Henry Briefts*).

Neben dem ordnungstheoretischen und dem ordnungspolitischen Nachholbedarf ortet *Herder-Dorneich* einen ganz besonderen *ordnungsethischen* Nachholbedarf: Gegenüber Ethiken der Kritik an und des Aussteigens aus Ordnungen die Notwendigkeit an Ethik der Leistung, der Institutionen und der Ordnung. Nachdem *Herder-Dorneich* (1989) mit Recht festgestellt hat, daß die Sozialetik zunehmend den Kontakt und den Anschluß an die Ordnungstheorie verloren hat (*Herder-Dorneich*, 1989, 10), kann heute bereits ein steigendes Interesse an ordnungsethischen Aspekten festgestellt werden. Es wird immer mehr erkannt, daß die Ethik der Institutionen und des Zusammenwirkens der Institutionen gegenüber der Ethik als Tugendlehre (als gängige „Moral“) weit zurückgeblieben ist.

3. Ordnungsethik im Kontext zur Wirtschaftsordnungsethik

Der Begriff der Ordnungsethik im Kontext zur Wirtschaftsordnungsethik weist auf den gesamtgesellschaftlichen Ordnungsradius der dazu analogen Ordnungstheorie und Ordnungspolitik hin. Die Wirtschaftsordnungstheorie behandelt die Darstellung und Funktionsfähigkeit verschiedener Institutionen des Wirtschaftslebens, die der Koordinierung der Produktionsfaktoren, d. h. der optimalen Allokation der knappen Ressourcen dienen, wie z. B. der Wettbewerbsmarkt, der Betrieb, der Haushalt oder der Staat im Falle der Rahmenbedingungen und der Zweiten Einkommensverteilung usw.

Das „Denken in Ordnungen“ *Walter Euckens* und seiner Gesinnungsfreunde war zwar in erster Linie sicherlich darauf gerichtet, Wirtschaftstheorie, Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsethik miteinander zu verbinden, um daraus ein möglichst widerspruchsfreies und ein infolgedessen relativ reibungsloses und damit kostensparendes Ordnungssystem zu entwickeln, das nicht nur von wissenschaftlicher, sondern auch von politischer und praktischer Relevanz ist (*Boettcher, Herder-Dorneich, Schenk* im Vorwort zu *Herder-Dorneich*, 1989). War dieses Ordnungsdenken ungeachtet der bahnbrechenden Wortschöpfung der „Wirtschaftsordnungspolitik“ von Anfang an nicht auf die Ordnung des Wirtschaftslebens allein eingeschränkt, sondern hat z. B. auch die Rechtsordnung miteinbezogen (*Franz Böhm*) und war sich der „Interdependenz der Ordnungen“ (in Wirtschaft, Staat, Recht) bewußt, so gilt dies heute für alle gesellschaftspolitische Konzeptionen, die rationale Konsistenz anstreben und über die objektive (analytische) Darstellung hinausgehen und normativer Natur sind.

Das systematische „Denken in Ordnungen“ hatte nicht von Anfang an die ökonomische Effizienz und die darüber hinausgehenden Ordnungsvorstellungen – die „soziale Irenik“ *Müller-Armacks* und die „sozialen Dimensionen“ seiner Schule der Sozialen Marktwirtschaft, verbunden mit der vagen ethischen Forderung nach einem „sozialen Ausgleich“ – als „in einem Wurf mit einbezogen. Zwei Arten von Kriterien hatten lange Zeit *nebeneinander* existiert: Kriterien der marktwirtschaftlichen Koordinierungsverfahren unter *Effizienzaspekten* und Kriterien, die sich auf *soziale Argumente* stützten, und die Frage stellte sich, ob das Adjektiv „sozial“ als Kritik an der herrschenden Wirtschafts- und Sozialordnung einen „hinreichend faßbaren *normativen* Gehalt hat“ (*Watrin*, 1980, 479).

Während sich in dieser Tradition die Erörterungen der Effizienz bzw. der Effizienzmängel marktwirtschaftlicher Ordnungen vor allem im fachwissenschaftlichen Bereich (vor allem in der Theorie des Marktes) abspielten, überschreitet die zweite Diskussion diese Grenzen. Ihre Gegenstände entziehen sich der sehr vielfältigen Bedeutung des Begriffs des „sozialen“ wegen einer einfachen Deutung: vom allgemeinen deutschsprachigen Gebrauch als „gesellschaftlich“ bis zur spezifischen Kritik an bestimmten gesellschaftlichen Zuständen.

Jedenfalls bestand frühzeitig Übereinstimmung darüber, daß eine *marktwirtschaftliche Ordnung* – anders als ihre sozialistischen Konkurrenten – *nicht* als eine *Gesamtlebensordnung* aufgefaßt werden kann, in der sich alle Probleme menschlicher Existenz lösen lassen und daß marktwirtschaftliche Ordnungsformen viel mehr der Ergänzung durch staatliche und soziale Ordnungen bedürfen (z. B. *Watrin*, 1980, 497). Der Begriff „*Rahmenbedingungen*“ stand (und steht weitgehend immer noch) stellvertretend für eine *ordnungstheoretisch* präzisere Darstellung der dem ökonomischen System adäquaten gesellschaftlichen Regelkreise.

Die Sammelbegriffe „soziale Dimension“ oder „sozialer Ausgleich“ oder „soziale Irenik“ (als soziale Friedfertigkeit) stehen angesichts der Vielfalt der so angesprochenen zwischenmenschlichen Probleme zunächst stellvertretend für eine

Konzeption, die die so bezeichneten Spannungen *systematisch*, das heißt *theoretisch konsequent* lösen will: im Falle von *Zielsetzungen*, die einer *Rangordnung von Werten* dienen, durch die Begründung von *Prioritäten*; im Falle *komplementärer Zielsetzungen* durch gleichrangige Zuordnung und im Falle *konkurrierender Zielsetzungen* durch geeignete Kompromisse bzw. durch Wahl des geringeren Übels. Die so angestrebten sozialen Werte sollten zu möglichst widerspruchsfrei problemlösenden Wertvorstellungen, d. h. zur *Ordnungsethik* zusammenrücken.

Liegt der „sozialen Komponente“ (der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft) auch selbst eine sozialetische Konzeption zugrunde, dann ist die soziale Konzeption mehr als nur ein Bündel sozialpolitischer Einzelmaßnahmen (*Tuchtfeldt*, 1982, 7–26). Sie werden durch zahlreiche ökonomische, politische und rechtliche Institutionen zusammengefügt, die mit dem Wettbewerbsmarkt komplex verbunden, d. h. interdependent (*Tuchtfeldt*: d. h. durch ein vielfältiges „soziales Interaktionsnetz“ miteinander verknüpft (*Tuchtfeldt*, 1986, 73–91)) sind.

Wird der Begriff „sozial“ nicht auf Korrekturen des Marktes beschränkt, sondern auch auf die sozial, d. h. auf die auch zwischenmenschlich unentbehrliche Effizienz (als sparsamer Umgang mit knappen Gütern) ausgedehnt, wie es z. B. *Johannes Messner* unter dem Aspekt der „sozialen Funktionen des Wettbewerbs“ getan hat, dann wird der systematische Zusammenhang der „ersten“ Einkommensverteilung (nach dem Leistungsbeitrag zur gesellschaftlichen Bedürfnisbefriedigung im Wettbewerbsmarkt) und der „zweiten“ Einkommensverteilung (zwischen den Teilnehmern am Produktionsprozeß und jenen, die auf dem Markt unfreiwillig noch nichts, vorübergehend nichts, oder nichts mehr anzubieten haben) und der „dritten“, der freiwilligen Einkommensverteilung (von Mensch zu Mensch im caritativen Weg) hergestellt. Ökonomische Effizienz ist damit eine nicht minder ethische Zielsetzung als die Einbeziehung ansonsten „Ausgegrenzter“ in den Einkommenskreislauf, zumindest in die Gemeinschaft der Konsumenten.

Die Gegenüberstellung von Effizienz *oder* Ethik, Markt *oder* Soziales, erweisen sich damit als falsche Alternativen. Auch Effizienz und Markt sind ethische Antworten auf soziale Konflikte. Werden auch die Spannungen im Bereiche der Rechtsordnung z. B. zwischen Gläubiger und Schuldner, zwischen Partnern eines Mietvertrages, im Rechtsverhältnis der Angehörigen einer Familie zueinander und werden auch die Konflikte innerhalb der staatlichen Willensbildung z. B. zwischen Wählern und Mandataren, zwischen Parlament und Regierung, zwischen Grundeigentümern und Notenbank als zwischenmenschliche, „soziale“ Konflikte erkannt, dann steht der Erkenntnis der problemlösenden Potenz einer sozialetischen Lehre der einschlägigen Institutionen nichts mehr im Wege, die Unentbehrlich sind, da kein noch so hoch qualifizierter Tugendstandard selbst *aller* Beteiligten ausreichen würde, die anstehenden Konflikte zu lösen (Beispiele: Verkehrsregeln und Wettbewerbsmarkt). Die Ordnungsvorstellungen vom tatsächlichen und möglichen Zusammenwirken der Institutionen (Ordnungstheorie) und beim bewußten Zusammenfügen von Institutionen (Ordnungspolitik) finden in der möglichst wi-

derspruchsfreien Verwirklichung der zahlreichen individuellen und gesellschaftlichen Wertvorstellungen in Raum und Zeit (Ordnungsethik) ihre adäquate Entsprechung.

Die Wirtschaftsordnungstheorie als (Teil-)Ordnungstheorie wurde in der Folge aufgerufen, die ordnungstheoretischen Defizite im Nicht-Markt-Bereich (Theorie der öffentlichen Güter, der externen Effekte, des Staates, des Wähler- und des Politikerverhaltens sowie der Sozialpartner usw.) aufzuarbeiten, um so eine gesamtgesellschaftliche Ordnungspolitik möglich zu machen (*HerderDorneich*, 1989, 11). Neue Betrachtungsweisen wie die Neue Institutionenlehre, die Ökonomische Theorie der Demokratie, die neue Ökonomische Theorie der Verfassung (Constitutional Economics) und die Neue Politische Ökonomie haben diese Entwicklung durch die analoge Ausweitung der einschlägigen Methoden auch auf außerökonomische Probleme und Institutionen möglich gemacht.

Die ethischen Grundlagen z. B. der Wirtschaftsordnungspolitik (z. B. *Clapham*, 1986, 38–51) erwiesen sich in der Folge der Aufgliederung „der“ Wirtschaftsordnung in Regeln und Institutionen bald auch als ethische Grundlagen bzw. als Vorbilder für analoge ethische Grundlagen für die gesamte Ordnung der Gesellschaft. Was seit den Anfängen ordnungspolitischen Denkens im Bereich der Wirtschaftspolitik als langfristig gültige „*Rahmenbedingungen*“ bezeichnet wird, ist ordnungspolitisch die Gestaltung der *anderen*, der nicht-wirtschaftlichen, aber interdependenten Institutionen in Staat, Recht und (der übrigen) Gesellschaft, einschließlich des Ordnungssystems einer konsistenten Individual- und Sozialethik. Auch diese im Zusammenhang mit Verfahrensregeln und Institutionen oft bloß registrierend genannten „*Normen*“ entziehen sich nämlich nicht gänzlich der sachlich-wissenschaftlichen Auseinandersetzung, sobald ein Mindestkonsens über das Wesen des Menschen und über die Variationsbreite seines individuellen Lebenssinns gefunden ist, zumindest darüber, was die gesellschaftliche Ordnung zur Ermöglichung der individuellen Sinnfindung und Sinnerfüllung beitragen kann.

Analog zur wachsenden interdisziplinären Einsicht in die Zusammenhänge erweiterte sich die Aufgabe eines möglichst effizienten „Ordners“ damit auf alle Bereiche des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Nichts ist daher näherliegender als die Ausdehnung des sozialetischen Postulates nach einer möglichst widerspruchsfreien Wirtschaftsordnung auf eine ebensolche umfassende Gesellschaftsordnung.

Um den Regelkreis zu schließen: *Interdependenz* besteht nicht nur zwischen den Teilordnungen der einzelnen Gesellschaftsbereiche (wie z. B. Wirtschaft, Staat, Recht, Wissenschaft) sondern auch zwischen diesen und dem Ordnungsbereich Ethik als den Bereich Lebenssinn-orientierten menschlichen Verhaltens.

Im Kontext zur *Wirtschaftsordnungsethik* befaßt sich die Ordnungsethik also mit der *Ethik des problemlösenden Zusammenwirkens aller* ökonomischen, politischen, sozialen, kulturellen und religiösen *Institutionen*, auf die der Mensch zur Erfüllung seiner existentiellen Zwecke (*Johannes Messner*) angewiesen ist.

Herder-Dorneich möchte der *Ordnungsethik* sogar eine über die Sozialethik (als Lehre von der Ethik der Normen für die Gruppe) hinausgehende Aufgabe zuweisen: Als Lehre von der Normenstruktur, die sich einerseits in Rahmenordnungen niederschlägt, andererseits aber auch von diesen geprägt wird (*Herder-Dorneich*, 1989, 10). Mangels einer dort überzeugenden Abgrenzung der Ethik der Institutionen von der Ethik des Zusammenwirkens von Institutionen wird hier (zunächst wenigstens) für eine synonyme Verwendung der Begriffe „Sozialethik“ und „Ordnungsethik“ plädiert.

III. Ordnungsethik – mehr als ein semantisches Problem

Es ist daher nicht nur die Befriedigung eines *semantischen* Nachholbedarfes, wenn dem Inhalt des Begriffes „Ordnungsethik“ nachgegangen wird, sondern es ist der Ausdruck eines tiefgreifenden *Umdenkens in der Sache*: Der Mensch ist nicht nur schlechthin ein soziales Wesen, er ist als ein solches auf bestimmte Institutionen angelegt, ohne welche die Erfüllung seines Lebenssinnes (seiner existentiellen Zwecke, seines geglückten Lebens, seines „Heils“) nicht erwartet werden kann.

Der Begriff, durch den einerseits die Theorie und die Politik der sozialen Systeme und andererseits die Sozialethik ineinander zu greifen vermögen, ist der Begriff der „*Ordnung*“ und der „*Interdependenz der Ordnungen*“. Er verweist darauf, daß soziale Systeme zwar einerseits funktionalistisch geordnet sein müssen, daß reiner Funktionalismus andererseits aber auch nicht ausreicht. Denn soziale Ordnungen stehen nicht isoliert, sondern greifen interdependent ineinander. Die Interdependenz der Ordnungen umfaßt dabei nicht nur wirtschaftliche und soziale Ordnungen, sondern auch ethische Ordnungen (*Herder-Dorneich*, 1989, 11).

Was bisher – zu Recht oder zu Unrecht – Anlaß zur Kritik an sachverständigen Analysen aus Mangel an „ganzheitlichem Denken“ erschien, dürfte die heutige umfassende und auch wissenschaftstheoretisch einwandfreie Sicht der „Ordnungsethik“ weitgehend befriedigen. Sie verbindet interdisziplinär die Sacheinsicht der Institutionenlehre mit der auf einem ganzheitlichen Menschenbild basierenden philosophischen oder theologischen Ethik. „Interdisziplinarität“ heißt, daß beide (d. h. alle) der kooperierenden Disziplinen die ihnen adäquaten Methoden zwecks gemeinsamer *neuer* Einsicht einbringen.

Der hohe Rang der Ordnungsethik ergibt sich aus dem hohen Grad der Problemlösungskapazität der Ordnungspolitik für alle in der Gesellschaft notwendigerweise immer wieder auftretenden sozialen Konflikte.

Nach dem Zusammenbruch der mit grundsätzlich demokratisch-marktwirtschaftlichen Systemen konkurrierenden Formen des „Realen Sozialismus“ ist heute weniger die Polarität von Ordnungen sozialetisch aktuell als die Gegenüber-

stellung von *Ordnungspolitik* und *Pragmatismus*. Der Wettbewerb konträrer Sozialsysteme wird so zum Wettbewerb unterschiedlich konsequent durchdachter und unterschiedlich effizient politisch verwirklichter Ordnungen zur Lösung der in ihrer Natur liegenden mehrdimensionalen gesellschaftlichen Konfliktsituationen.

In einem System, das durch punktuelle, pragmatische Maßnahmen hergestellt oder aufrechterhalten oder weiterentwickelt werden soll, ist entscheidend, was *im Augenblick* als politisch möglich angesehen wird. Was politisch für möglich gehalten wird, wird jeweils von vielen Komponenten bestimmt: Von den beteiligten Verantwortlichen, der öffentlichen Meinung, zufälligen Ereignissen (z. B. Unwetterkatastrophen), außerwirtschaftlichen Vorgängen (z. B. bevorstehenden Wahlen), dem Vorherrschen kurz- oder längerfristiger Aspekte, dem politischen Übergewicht dieser oder jener politischen oder sozialen Gruppe.

In einer solchen „Ordnung“ wäre es ein sehr unwahrscheinlicher Zufall, wenn das, was für die einen recht ist, auch für die anderen billig wäre. Es ist unvermeidbar, daß das, was auf diesem Gebiete vielleicht einer Ordnung dienen mag, die unbefriedigende Funktionsfähigkeit auf einem anderen Gebiet stört, das für das Wohl der Beteiligten nicht minder wichtig ist. Eine endlose Kette von Maßnahmen ist dann die Folge, die die jeweils unbefriedigenden Ergebnisse früherer Eingriffe korrigieren sollen und zu ihrer eigenen Korrektur neuer Vorkehrungen bedürfen, die mit früheren oft im Widerspruch stehen. Hayeks berühmter „Weg zur Knechtschaft“ ist die Folge von staatlichen Interventionen, die auf einem unzureichenden Ordnungsdenken beruhen.

Widersprüchliche Teilordnungen führen zu *Reibungsverlusten*, d. h. zur Vergeudung knapper Ressourcen etwa durch eine Politik, die konträre Gesichtspunkte gleichzeitig verwirklichen soll, wie z. B. die Förderung des Konsums zum Zwecke einer möglichst hohen Nachfrage im Dienste der Vollbeschäftigung von heute und die Förderung von Investitionen im Dienste der Vollbeschäftigung von morgen. Unser pragmatisch entwickeltes System des Sozialstaates bewirkt z. B., daß mit Hilfe der Besteuerung der Masseneinkommen die Zinsen für die Staatsschuldentitel finanziert werden, deren Erwerb sich nur diejenigen leisten können, die über ein ausreichend hohes Einkommen verfügen, deren Ersparnisse aber notwendig sind, um den Aufwand des Sozialstaates zu finanzieren.

Gesetzlich geregelte Mieten und eine Strafsteuer für leerstehende Wohnungen scheinen dem Wohl des Mieters im Augenblick zu dienen, verhindern aber, daß anlagesuchendes Kapital für ein steigendes Angebot auf dem Wohnungsmarkt sorgt. Eine allgemeine Indexierung der Löhne und Gehälter scheint den Einzelnen vor Inflationsfolgen zu schützen, macht aber die Inflationsbekämpfung insgesamt um vieles schwieriger, ohne daß verhindert werden kann, daß die Grenzen des realen Wirtschaftswachstums und der hohe Staatsbedarf in sinkenden Realeinkommen sichtbar werden. Importschranken und andere Wettbewerbsbeschränkungen scheinen die Beschäftigung in einem Land oder in einer Branche zu schützen, zerstören aber die Konkurrenzfähigkeit nicht nur auf längere Sicht, sei es wegen drohender

Vergeltungsmaßnahmen anderer Länder, sei es wegen der Unterlassung laufend notwendiger Anpassungsmaßnahmen. Ein allgemeiner Protektionismus stört die internationale Arbeitsteilung, senkt den Lebensstandard und gefährdet die Arbeitsplätze vieler. Hohe Budgetdefizite sollen den Staat in die Lage versetzen, durch hohe Staatsausgaben Arbeitsplätze zu sichern oder zu schaffen, ihre Folgen aber (hohe Steuern, Inflation und Leistungsbilanzdefizite gegenüber dem Ausland) entmutigen die für einen hohen Beschäftigungsstand auf Dauer notwendigen Investitionen. Die Weiterbezahlung von Löhnen und Gehältern an Arbeitnehmer, die in Folge veränderter Nachfrageverhältnisse nicht mehr weiter beschäftigt werden können, schützen diese vielleicht zunächst vor offener Arbeitslosigkeit, gefährden auf längere Sicht jedoch auch jene Arbeitsplätze, die durch Rationalisierung noch zu halten gewesen wären. Manche gut gemeinte soziale Schutzmaßnahmen wirken zu Lasten der vermeintlich Geschützten, wie alle Branchen bindende Mindestlöhne als generelles Arbeitsverbot für alle wirklich Leistungsschwachen. Die Subventionierung der Agrarproduktion (statt der Leistung für die Landschaftspflege) aus Budgetmitteln bewirkt eine Subventionierung ihrer Konsumenten im Ausland auf Kosten der heimischen Steuerzahler, ohne den Bauern voll zugute zu kommen. – Die Reihe solcher Beispiele für problemverschärfende Reibungsverluste könnte fast beliebig fortgesetzt werden.

Der Pragmatismus führt auch zu *politisch-ideellen Reibungsverlusten*, wenn seine einzelnen Maßnahmen nur mit wechselnden ordnungsethischen Standpunkten begründet werden können. Die pragmatische Entwicklung unseres Wohlfahrtsstaates hat mit einer Steuerquote (dem Anteil aller Steuern und Abgaben am Sozialprodukt) von mehr als 40% überdies bewirkt, daß heute nicht mehr wirklich festgestellt werden kann, wer eigentlich wen „subventioniert“.

Der kurzsichtige Pragmatismus hat immer wieder offenbar unauflösbare *Teufelskreise* ausgelöst, die nur durch ordnungstheoretisch durchdachte und ordnungspolitisch wirksame Korrekturen durchbrochen werden können. Die Voraussetzung für eine menschliche und dauerhafte Lösung aber ist die *ordnungsethische* Fundierung der Zielsetzungen, denen sie dienen sollen.

Der Pragmatismus, dessen Horizont über den Tag nicht hinausreicht und der politisch von der Hand in den Mund lebt, verstrickt sich in eine Reihe von unlösbaren Problemen, so z. B. in der Frage, welche von den stets *rivalisierenden Solidaritäten* im Augenblick gelten soll: etwa die Solidarität mit den Gastarbeitern oder die Solidarität mit den heimischen, von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmern? Die Solidarität der Menschen als Konsumenten oder die Solidarität der Menschen als Arbeitgeber und Arbeitnehmer einer schutzsuchenden Branche? Die Solidarität der überlasteten Steuerzahler oder die Solidarität mit den Beschäftigten in subventionierten Unternehmen bzw. mit Randgruppen, die auf die Zweite Einkommensverteilung des Staates angewiesen sind?

Die traditionellen Fragen nach „*gerechten*“ Löhnen, Preisen, Mieten, Zinsen und nach dem „*Recht*“ zur Arbeit, auf Bildung, auf Wohnung, auf internationale

Wanderung usf. können – soweit überhaupt dem Menschen möglich – *nur* im konkreten Rahmen einer *sachgerechten* Ordnung gelöst werden. Jede sachgerechte Ordnung beruht auf einer ausreichenden Kenntnis der Funktionsweise der Institutionen und ihres Zusammenwirkens *und* der Einsicht in die ordnungsethischen Zielsetzungen, die sich aus realistischen Vorstellungen über den *Lebenssinn* der beteiligten Menschen ergeben.

Literaturverzeichnis

- Barbier, H. (1990), „Die Moral des Marktes. Wirtschaftspolitik in einer offenen Welt“, 26 Artikel zur „ordnungspolitischen Diskussion“, FAZ, 1990.
- Braun, M. St. (1929), Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Leipzig / Wien 1929.
- Cassel, D. (1988), „Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik“, in: D. Cassel / B.-Th. Ramb / H.J. Thieme (Hrsg.), Ordnungspolitik, München 1988, S. 313 – 333.
- Clapham, R. (1986), „Ethische Grundlagen für eine Wirtschaftsordnungspolitik“. Die Neue Ordnung, Sondernummer August 1986, S. 38–51.
- (1989), „Zur Rolle der Ordnungsethik für das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft“, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 8. Bd., Soziale Institutionen zwischen ökonomischen und politischen Realitäten, Tübingen 1989, S. 30–41.
- Giersch, H. (1991), „Die Moral der offenen Märkte. Rechtsordnung, unternehmerischer Pioniergeist und die Mentalität der Verantwortungsethik entscheiden über den Erfolg und das Tempo eines Systemwechsels“, FAZ, Nr. 64 vom 16. März 1991, S. 13.
- Gutmann, G. (1989), „Ethische Grundlagen und Implikationen der ordnungspolitischen Konzeption ‚Soziale Marktwirtschaft‘“, in: G. Gutmann und A. Schüller (Hrsg.), Ethik und Ordnungsfragen der Wirtschaft, Monographien der List-Gesellschaft, N.F. Bd. 12, Baden-Baden 1989.
- Herder-Dorneich, Ph. (1989), „Ordnungstheorie – Ordnungspolitik – Ordnungsethik“, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 8. Bd., Soziale Institutionen zwischen ökonomischen und politischen Realitäten, Tübingen 1989, S. 3–12.
- Homeyer, J. (1988), „Aussagen an Katholische Soziallehre zu gesellschaftsethischen Fragen“, in: Bundeszentrale für katholische Bildung (Hrsg.), Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Bd. 21–22, Bonn 1988, S. 3–10, zitiert bei G. Gutmann (1989), S. 346.
- Leipold, H. (1989), „Neuere Ansätze zur Weiterentwicklung der Ordnungstheorie“, in: E. Boettcher / Ph. Herder-Dorneich / R.-E. Schenk (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 8. Bd., Tübingen 1989.
- Molitor, B. (1989), Wirtschaftsethik, München 1989, S. 69 ff.
- Pütz, Th. (1987), Stichwort „Theorie der Wirtschaftspolitik“, in: A. Woll, Wirtschaftslexikon, 2. Aufl., München / Wien 1987, S. 568.

- Roos, L.* (1988), „Freiheit und Solidarität“, Zur Ordnungsethik in *Sollicitudo rei socialis*, in: Kirche und Gesellschaft, Nr. 149, hrsg. von der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Mönchengladbach, Köln 1988.
- (1989), „Wirtschaftsordnung und katholische Soziallehre anhand der Enzyklika *Sollicitudo rei socialis*“, in: G. Gutmann/A. Schüller (Hrsg.), Ethik als Ordnungsfragen der Wirtschaft, Baden-Baden 1989, S. 67–96.
- Samuelson, P. K.* (1947), *Foundations of Economic Analysis*, Cambridge, Mass. 1947.
- Schmitz, W.* (1988a), „Die ethische Fundierung der Ordnungspolitik. Hinter jeder Konzeption ein Menschenbild“, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, Heft 2 (1988).
- (1988b), „Die soziale Funktion des Wettbewerbs – Ausgangspunkt jeder menschengerechten Wirtschaftsordnung“, in: G. Merk/H. Schambeck/W. Schmitz (Hrsg.), Die soziale Funktion des Marktes. Beiträge zum ordnungspolitischen Lernprozeß. Festschrift für Alfred Klose zum 60. Geburtstag, Berlin 1988, S. 3–20.
- Tuchtfeldt, E.* (1982), „Die philosophischen Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft. Gedanken zur Weiterentwicklung der Sozialen Irenik Alfred Müller-Armacks“, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Heft 1(1982), S. 7–26.
- (1986), „Der Gerechtigkeitsbegriff im Wandel“. Die Neue Ordnung, Sondernummer, August 1986, S. 73–91.
- Watrin, Chr.* (1980), „Zur sozialen Dimension marktwirtschaftlicher Ordnungen“, in: E. Streissler/Chr. Watrin, unter Mitarbeit von M. Streissler/M. Supper/W. Teufelsbauer (Hrsg.), *Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen*, Tübingen 1980, S. 276–501.
- (1985), „Gesellschaftliche Wohlfahrt. Zur volkswirtschaftlichen Sicht der Gemeinwohlproblematik“, in: A. Rauscher (Hrsg.), Selbstinteresse und Gemeinwohl. Beiträge zur Ordnung der Wirtschaftsgesellschaft, Berlin 1985, S. 461–493.
- Weiler, R.* (1986), *Internationale Ethik. Eine Einführung. Erster Band: „Die sittliche Ordnung der Völkergemeinschaft“*, Berlin 1986.
- (1989), *Internationale Ethik. Eine Einführung. Zweiter Band: „Fragen der internationalen sittlichen Ordnung – Friede in Freiheit und Gerechtigkeit“*, Berlin 1989.

Soziale Gerechtigkeit als Gerechtigkeit nicht durch Tugendhaftigkeit, sondern durch Institutionen¹

I. Soziale Gerechtigkeit – Tautologie oder sinnvolle Unterscheidung?

Unter dem Wort „sozial“ – als Attribut oder Adverb gebraucht – wird heute sehr Verschiedenes verstanden. Es wird als Gegenpol zu „asozial“ bzw. als Synonym von „gerecht“ im Gegensatz zu „ungerecht“ gebraucht, z. B. wenn von einem asozialen Menschen oder von asozialen Zuständen gesprochen wird. „Sozial“ bedeutet dann lexikal „gemeinschaftsfördernd“² und ist damit – wie das Wort „gerecht“ – ethisch *positiv* besetzt. An dieses Spannungsverhältnis kann beim Begriff „soziale Gerechtigkeit“ nicht gedacht sein, da es eine *asoziale* Gerechtigkeit genauso wenig gibt wie eine gemeinschaftswidrige Gerechtigkeit. Der Begriff „soziale Gerechtigkeit“ wäre dann eine *Tautologie* wie ein weißer Schimmel.

Das Wort „sozial“ muß daher, um als Attribut zur Gerechtigkeit als *Unterscheidungsmerkmal* zu anderen Formen der Gerechtigkeit dienen zu können, etwas ganz anderes bedeuten. Etwas ganz anderes bedeutet es im Spannungsverhältnis zu „individual“. Es heißt dann „die Ordnung der menschlichen Gesellschaft betreffend“³ und ist dann ethisch *neutral*.

Dem Thema des Symposiums „Gerechtigkeit in der sozialen Ordnung“ möchte ich daher unter dem Aspekt „*Die soziale Gerechtigkeit als Gerechtigkeit durch Institutionen*“ gerecht werden. Dem vom Herausgeber gewählten Untertitel dieses Sammelbandes „Die Tugend der Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung“ möchte ich dadurch gerecht werden, daß ich mich mit seinem Gegenpol beschäftige, nämlich mit der Meinung, daß die soziale Gerechtigkeit eine Gerechtigkeit ist, die *nicht durch Tugendhaftigkeit, sondern durch Institutionen* verwirklicht wird.

¹ Dieser Beitrag wurde gegenüber dem, der dem Symposium vorlag, unter Berücksichtigung der Diskussion verändert (wie es eigentlich der Sinn eines wissenschaftlichen Symposiums ist), um sein Verständnis zu erleichtern. Die positive Zitierung eines Autors darf nicht von vornherein als eine positive Beurteilung seines gesamten Werkes verstanden werden.

² Brockhaus Enzyklopädie (1973), Siebzehnter Band, Stichwort „sozial 2“, S. 612.

³ Brockhaus Enzyklopädie (1973), Siebzehnter Band, Stichwort „sozial 1“, S. 612.

II. Soziale Gerechtigkeit – durch Tugendhaftigkeit oder durch Institutionen?

Unter Tugend wird die dauernde innere Einstellung eines Menschen verstanden, die eine konstante Haltung zu Gütern und Werten erfordert.⁴ Der Mensch ist tugendhaft, der seine einzelnen Handlungen auf Tugend hin orientiert.

Die menschlichen Tugenden sind feste (persönliche!) Neigungen des Verstandes und des Willens, die unsere Handlungen regeln, unsere Leidenschaften ordnen und unser Verhalten der Vernunft und dem Glauben entsprechend leiten. Sie lassen sich nach vier Kardinaltugenden ordnen: Klugheit, Gerechtigkeit, Tapferkeit und Mäßigung. Die Gerechtigkeit besteht im beständigen festen Willen, Gott und dem Nächsten das zu geben, was ihnen zusteht.⁵

Für die Verwirklichung der Gerechtigkeit genügt aber nicht, den festen Willen zu haben, z. B. dem Nächsten das zu geben, was ihm zusteht. Der tugendhaft sein wollende Mensch muß auch wissen, was dem Nächsten im konkreten Konfliktfall zusteht: der Produzent z. B. muß wissen, wo, wann, wieviel und zu welchem Preis ein Gut angeboten werden muß, um die Nachfrage eines Konsumenten zu befriedigen, der ein Gut an einem bestimmten Ort, zu einem bestimmten Zeitpunkt und zu einem Preis erwerben möchte, der ihm zusteht.

Keine noch so perfekte Tugendhaftigkeit beider – des Produzenten und des Konsumenten – gibt jedem von ihnen die notwendigen Informationen, die jedem Gerechtigkeit auch nur möglich macht. In einer komplexen (insbesondere arbeitsteiligen) Wirtschaft mit souveränen Konsumenten bedarf es geeigneter Institutionen (d. h. konkreter Regeln) vor allem des Wettbewerbsmarktes, um nicht nur die notwendigen Anreize zu einem gerechten Verhalten zu geben, sondern auch nur die nötigen Informationen zu erhalten, was zum konkreten Zeitpunkt und am konkreten Ort der jeweils gerechte Preis, der gerechte Lohn, der gerechte Zins usw. ist.

Die individuelle Tugend der Gerechtigkeit, d. h. die Tugend eines Menschen, ist nicht nur zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit unzulänglich, sie ist oft auch entbehrlich. Es gehört zur Funktionsfähigkeit einer wettbewerbsgeregelten Wirtschaft, daß die Motivation ihrer Teilnehmer, auf einen Tausch einzugehen, nicht entscheidend ist. Seine Handlungsmotivation entspringt einem weiten Spektrum, vom in Geld ausgedrückten Gewinn, in bloßem Erwerb eines nutzbringenden Gutes, in der Erfüllung familiärer oder beruflicher Verpflichtungen, in der Herbeiführung eines für ihn wünschenswerten Zustandes oder auch bloß im Erwerb von Respekt und Ansehen.

Es ist nicht einmal notwendig, daß der einzelne Teilnehmer das Wettbewerbssystem als sittlich notwendig und damit freiwillig akzeptiert. In vielen Fällen wür-

⁴ G. Teichtweier, Stichwort „Tugend“ in: A. Klose u. a. (Hrsg.), Katholisches Soziallexikon, 2. Auflage Innsbruck / Wien / München 1980, Spalte 3091.

⁵ Katechismus der Katholischen Kirche, München 1993, Ziff. 1834 und 1836 (Kurztexte).

den Produzenten z. B. geschützte, d. h. im Wettbewerb beschränkte Märkte vorziehen. Die Wettbewerbsmärkte haben als Institution auch das Charakteristikum, daß die Motivation derjenigen, die an ihnen teilnehmen, (allgemein) ohne Bedeutung ist.

Die Tugend der Gerechtigkeit beweist allenfalls der Politiker, der durch politische Maßnahmen, d. h. durch Maßnahmen, zu deren Durchsetzung das legitime staatliche Gewaltmonopol dient, alle Beteiligten zum Wettbewerb zwingt (z. B. durch Öffnen der Grenzen zur Liberalisierung des Waren- und Geldverkehrs). Die konkrete Quelle der sozialen Gerechtigkeit ist dann aber nicht die Tugend des Politikers (sie ist seine Motivation), sondern die soziale Gerechtigkeit entsteht aus der von ihm gewählten Institution. Das Eintreten für die Schaffung wettbewerbsförderlicher Institutionen (z. B. Aufhebung einer Preisregelung, Schaffung eines Kartellgerichtes) kann auf sehr verschiedenen Motivationen beruhen. Diese Motivationen sind für die Effizienz der dann geschaffenen Institution ohne Belang.

Dieser Beitrag will daher zum Untertitel dieses Bandes „Die Tugend der Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung“ aufzeigen, daß im Zeitalter der Globalisierung die *individuale Tugend* der Gerechtigkeit weder die Gerechtigkeit in der sozialen Ordnung herstellen kann, noch zu ihrer Herstellung letztlich wirklich für *alle* Teilnehmer notwendig ist.

Das heißt nicht, daß individuelle Tugenden für die soziale Ordnung gänzlich belanglos sind. Wenn zur Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit auch die Tugend der Gerechtigkeit eine eher beschränkte Rolle zu spielen hat, so sind doch die anderen Tugenden wie z. B. die Klugheit und das Maßhalten auch für die Effizienz einer Ordnung von Bedeutung.

Der katholische Sozialethiker Lothar Roos spricht hier von einer „eingebauten Moral“ der gesellschaftlichen Strukturen“, die „nicht weniger wichtig (ist) als die Gesinnungen, die uns die heutige Institutionenökonomik lehrt“. Eine solche „moralische“ Institution, „die Solidarität staatlich erzwingt“, sieht er z. B. im Sozialversicherungssystem.⁶ – Was der Staat erzwingt, kann doch wohl nicht eine Tugend sein!

Die vielen einzelnen Menschen leben – in welcher Gesellschaft immer – nicht in einer strukturlosen Masse zusammen, sondern in zahlreichen interdependenten *Institutionen und Systemen*. Deren Zusammenwirken macht die soziale, d. h. die auf Menschen Bezug habende Ordnung aus.

Diese Sicht von sozialer Ordnung als das Zusammenwirken der Menschen in Institutionen und das Zusammenwirken der Institutionen und Systeme ist heute eine für die Formulierung ethischer Erkenntnisse – analytische oder normative – eine sehr ertragreiche. Darauf konzentriert, kann die Institutionen- und Systemethik als *der* Zweig der Ethik verstanden werden, der jene wünschenswerten gesellschaftlichen Zustände zum Forschungsgegenstand hat, die nicht durch eine andauernde,

⁶ L. Roos, Das Wort der Kirchen, in: Die neue Ordnung, Heft 2, April 1997, S. 107.

noch so hohe Tugendhaftigkeit aller beteiligten Einzelnen erreicht werden können, sondern die funktionsfähige Institutionen und Systeme braucht, die das Verhalten der teilnehmenden Menschen regeln.

III. Individualethik und Sozialethik – zwei unterschiedliche Grunddimensionen

Tatsächlich unterscheidet sich die Theorie einer „Gerechtigkeit in der sozialen (= menschlichen) Ordnung“ als Sozialethik sehr wesentlich von der Individualethik. Das sind die beiden unterschiedlichen *Grunddimensionen* in der Wissenschaft um die menschliche Sollensordnung.

Unter „*Individualethik*“ verstehe ich die wissenschaftliche Ergründung der Probleme, die sich für den einzelnen Menschen aus seiner eigenen Persönlichkeit sich selbst gegenüber ergeben und von diesem Menschen selbst gelöst werden müssen. Die wissenschaftliche Ergründung der Probleme, die sich aus den Interaktionen im Zusammenleben der Menschen ergeben, und daher (zwar) auch für den Einzelnen wichtig (aber doch ein anderes Forschungsobjekt) sind, ist die *Sozialethik*.⁷

Zu einer noch präziseren Unterscheidung zwingt die enzyklopädisch gebotene Kürze. Dieser zu Folge wird *Individualethik* sehr sinnvoll als jene Ethik bezeichnet, die das sittliche Handeln, auch wenn seine Rücksichten oder Ziele die Gemeinschaft oder einzelne Mitmenschen betreffen, unter dem Gesichtspunkt seiner Verwirklichung im *Einzelsubjekt* betrachtet.⁸ Die *Sozialethik* ist dann das andere Gebiet der Ethik, welches sich mit der sittlichen Ordnung der *Gesellschaft* befaßt. Im Unterschied zur Individualethik, die die Werte und Normen für das *Verhalten der Einzelnen* untersucht, will die Sozialethik die Grundsätze und Leitbilder für eine menschengerechte *Gesellschaft* ermitteln, die sich aus dem sozialen Wesen des Menschen unter steter Berücksichtigung der gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten und Wandlungen herleiten.⁹

Mein Thema „Gerechtigkeit in der sozialen Ordnung“ kann in dieser Sicht als die Frage verstanden werden: Was kann unter dem Begriff „Gerechtigkeit“ bzw. „gerecht handeln“ vernünftigerweise, d. h. als Beitrag zum Auffinden von Wegen zur Lösung *sozialer* Probleme (Konflikte) verstanden werden?

Johannes Messner stellt diese Unterscheidung in Individualethik und Sozialethik an den Anfang seiner wissenschaftlichen Bemühungen um die Grundlegung einer systematischen Sozialethik, die er von der Individualethik präzise abgrenzt. Sein

⁷ Ähnlich: Meyers kleines Lexikon Philosophie (1987), hrsg. und bearbeitet von Meyers Lexikonredaktion mit einem Essay von Prof. Dr. Kuno Lorenz, Meyers Lexikonverlag, Mannheim u. a. 1987, Stichwort „Ethik“, S. 130.

⁸ Brockhaus Enzyklopädie (1970), Neunter Band, Stichwort „Individualethik“, S. 76.

⁹ Brockhaus Enzyklopädie (1973), Siebzehnter Band, Stichwort „Sozialethik“, S. 624.

wissenschaftliches Interesse galt in seiner Habilitationsschrift vor allem der Sozialethik. Gegenüber der Lehre von den „verhältnismäßig einfachen Pflichten in bezug auf die eigene Persönlichkeit (und die Pflichten des religiösen Lebens)“ bewirken die „komplizierteren bürgerlich-sozialen Pflichten und Aufgaben . . . , daß *die Sozialethik überhaupt in viel höherem Maße von Problemen überlastet ist als die Individualethik*.“¹⁰

Es ist sicherlich richtig: Die moderne Netzwerk-Gesellschaft, d. h. die Gesellschaft, die auf Grund problemlösender Institutionen und sich gegenseitig kontrollierender Systeme von Institutionen funktioniert, kann dies nicht ohne *Verantwortungsbewußtsein* tun.¹¹ Eine persönliche Bekehrung zur Tugendhaftigkeit eines agierenden Ich ist zwar (zur Veränderung der eigenen Persönlichkeit) unentbehrlich, wenn damit aber eine Veränderung der Gesellschaft bewirkt werden soll, bedarf es dazu des Einsatzes von Institutionen, die dies bei ausreichend vielen Einzelnen bewirken (wie z. B. funktionierende Familien, erfolgreiche Schulen und vor allem der christlichen Kirchen).

Zur Verwirklichung des sozialen Katalysators „Verantwortung“ ist auch nicht die Tugendhaftigkeit *aller* Akteure notwendig, es müssen nur ausreichend viele, wenn auch u. U. eine ausreichend starke Minderheit sein.

Die klare Unterscheidung der beiden ethischen Dimensionen „Persönlichkeitsentwicklung durch Tugendhaftigkeit als *Individualethik*“ und „Gesellschaftsgestaltung durch Institutionen als *Sozialethik*“ ist der Ausgangspunkt der systematischen Grundlegung in der „Studie zur Grundlegung einer systematischen Wirtschaftsethik“, wie sie Johannes Messner in seiner Habilitationsschrift richtungsweisend vertritt.

Die Wirtschaftsethik ist die Sozialethik des Kulturbereiches „Wirtschaft“. „Die Sozialethik ist in ihrer *wissenschaftlichen* Ausbildung für die Gestaltung der sozialen Verhältnisse von größter Bedeutung. Dies bleibt richtig, wenn man auch zugibt, daß die innersten Kräfte dieser Gestaltung aus der lebendigen *Verwirklichung* der sittlichen Ideen in den einzelnen Menschen kommen müssen. Denn Möglichkeit und Formen der Verwirklichung der überzeitlichen Ideale und absoluten Werte in der historischen Situation sozialer Gestaltung zu zeigen, scheint zu den ersten Aufgaben der Sozialethik zu gehören. Daß im Rahmen der Sozialethik dem *Wirtschaftlichen* und der Wirtschaftsethik eine besondere Bedeutung zukommt, ergibt sich schon daraus, daß vom Wirtschaftlichen her die soziale Ordnung heute am tiefsten unterwühlt ist.“¹²

Dies geschieht auf Grund der Eigengesetzlichkeit der Kulturbereiche, d. h. auf Grund der Ergebnisse der Sozialwissenschaften in der Erforschung *sozialer* Erscheinungen. Diese „komplizierten bürgerlich-sozialen Pflichten und Aufgaben“

¹⁰ J. Messner (1927), S. 31 unter Berufung auf Wendland (1916), Hervorheb. im Original.

¹¹ F. Fukuyama, Das Ende der Geschichte, 1992.

¹² J. Messner (1929), a. a. O., S. 10.

bewirken, wie Messner besonders hervorhebt, daß „*die Sozialethik überhaupt in viel höherem Maße von Problemen überlastet ist als die Individualethik*“, verstanden als die „*verhältnismäßig einfachen Pflichten in bezug auf die eigene Persönlichkeit (und die Pflichten des religiösen Lebens)*“.¹³

Diese Unterscheidung (*nicht* Trennung!) ist für die Lösung ethischer Probleme hilfreich, wenn nicht absolut notwendig: Die Individualethik hat dann die Entwicklung der *eigenen* Persönlichkeit zum Gegenstand, die Sozialethik die Gestaltung der *gesellschaftlichen* Verhältnisse. In der Vervollkommenheit der Persönlichkeit liegt die *Tugendhaftigkeit des Einzelnen*. Zur Lösung gesellschaftlicher Probleme aber sind Verhaltensregeln notwendig, auf die sich die teilnehmenden Menschen (auf welche Weise immer) einigen. Diese Regeln werden seit James M. Buchanan generalisierend als „*Institutionen*“ bezeichnet.

Ich halte daher die Unterscheidung von *individueller* Gerechtigkeit eines Menschen auf *seinem* Weg zur Tugendhaftigkeit und der *sozialen* Gerechtigkeit mehrerer Menschen auf dem Weg zu einer gerechteren Gestaltung des *gesellschaftlichen* Lebens durch Institutionen für einen methodisch-systematisch erfolgreichen Zugang zur Lösung der menschlichen Probleme auf beiden Ebenen.

Ich möchte daher die Gerechtigkeit in der sozialen Ordnung *nicht* als die Gerechtigkeit behandeln, die auf *mehr individueller Tugendhaftigkeit* beruht, sondern als die Gerechtigkeit, die durch soziale (d. h. *gesellschaftliche*) *Institutionen* verwirklicht werden soll. Ich folge damit der grundsätzlichen Systematik Johannes Messners seit seiner Habilitationsarbeit. Unter *Systematik* wird die Anordnung von Aussagen über einen bestimmten Gegenstandsbereich oder von solchen Gegenständen *nach einem leitenden Gesichtspunkt* oder *nach bestimmten Relationen* verstanden.¹⁴ Über die Relation (Dimension) „Gestaltung der Gesellschaft“ zu sprechen, heißt nicht, die Dimension der „Gestaltung der Persönlichkeit“ ignorieren! Beide sind notwendige, aber *unterschiedliche* Zielsetzungen.

IV. Weitere verwendete Begriffe

Die *wissenschaftliche* Befassung mit allen Problemen der menschlichen Ordnung des Sein-Sollens bezeichne ich als *Ethik* zum Unterschied des tatsächlichen Zustandes der Menschen in der Gesellschaft als *Ethos* oder *Moral*. Die Begriffe „*Ethos*“ und „*Moral*“ sowie „ethisch“ und „moralisch“ oder „Moraltheologie“ und „Theologische Ethik“ sowie „Moralphilosophie“ oder „Philosophische Ethik“ unterscheiden sich (Albert Schweitzer folgend) nur aufgrund ihrer sprachlichen Herkunft aus dem *Griechischen* oder *Lateinischen*, d. h., sie sind für mich *identisch*.

¹³ J. Messner (1927), a. a. O., S. 31.

¹⁴ Stichwort „Systematik“, in: Meyers kleines Lexikon „Philosophie“, Mannheim, Wien, Zürich 1987, S. 413.

„*Der Mensch*“ ist das einzelne, unwiederholbare Individuum, mit seinem für jeden Menschen *einmaligen* existentiellen Lebenszweck, aber auch mit zahlreichen, seiner menschlichen Natur entsprechenden *Gemeinsamkeiten* mit anderen Menschen. In beiden Hinsichten vergleiche den Charakter der Fingerabdrücke.

„*Die Gesellschaft*“ ist jedesmal die Gesamtheit aller derer, die in einem bestimmten Raum (Gemeinde, Staat, Region oder Welt) oder zu einer bestimmten Zeit (z. B. 19. Jahrhundert oder heute) zusammenleben.

Die *Institutionen* sind Regelsätze, die in ihrem Zusammenwirken die Lösung *sozialer Konflikte*, d. h. von Konflikten zwischen mehreren (mindestens zwei Menschen) erwarten lassen, die selbst bei einem noch so hohen Grad persönlicher Tugendhaftigkeit aller Beteiligten nicht gelöst werden können.¹⁵ Komplexer zusammenwirkende Institutionen bezeichne ich als *System* bzw. zur Unterscheidung der Hierarchie der Systeme als *Subsysteme*.

Ein System besteht aus mehreren Regelsätzen, in deren Zusammenwirken eine zweckrationale Richtung erkannt werden kann und die gleichzeitig lückenlos und konsistent (widerspruchsfrei) funktionieren. Die Begriffe Institution, System, Subsystem und Ordnung (z. B. die Wirtschaftsordnung) als Zusammenwirken mehrerer Systeme sind – was ihre Problemlösungskapazität im einzelnen betrifft – inhaltlich synonym. Ihre Unterscheidung erhält nur im Hinblick auf die Gliederung eines größeren Ganzen (z. B. einem höheren Grad der Komplexität sozialer Konfliktsituationen) einen hilfreichen Sinn.

V. Tugendlehre und Ordnungslehre

Auch Walter Schulz¹⁶ (geb. 1912) ist überzeugt, mit der Unterscheidung von Tugend- und Regelethik ein markantes Unterscheidungsmerkmal zwischen der Ethik der Antike und des Mittelalters auf der einen und der neuzeitlichen Ethik auf der anderen Seite feststellen zu können. Wenn eine Gemeinschaft ihre Verhaltensformen relativ fraglos und trotz mancher Mängel anerkennt, fühlt der Einzelne sich in die Ordnung eingebunden, die sich von den Tugenden her differenziert zeigt. Diese Ethik ist wesentlich *Tugendethik*. Diese stützt sich auf die Tugenden der Einzelnen, wie z. B. Fleiß, Gehorsam, Klugheit, Maßhalten, Tapferkeit und Gerechtigkeit.¹⁷

Erst als im Beginn der Neuzeit das Individuum ins Zentrum tritt, wird die Frage wach, wie die Individuen zu einer Einheit verbunden werden können. Ob man das Individuum im Sinne von Hobbes als durch den Egoismus bestimmt ansieht oder

¹⁵ Das Herausstellen *dieser* Funktion heißt nicht, daß sie nicht auch andere Funktionen haben können, wie z. B. die Stabilisierung der Erwartungen.

¹⁶ W. Schulz (1989), Grundprobleme der Ethik, Verlag Günther Neske, Pfullingen.

¹⁷ Stichwort Tugend im „Lexikon der Ethik“ (1986), hrsg. v. Otfried Höffe zusammen mit M. Forschner / A. Schöpf / W. Vossenkuhl, 3. neubearb. Aufl., München, S. 257.

ob man ihm einen sozialen Instinkt zubilligt, es müssen *Regeln* gefunden werden, von denen her ein friedliches Zusammenleben konstituiert werden kann.

Die zentrale Frage der Moralphilosophie ist nach Schulz: „Wie sollen wir wissen, *welchen Regeln* wir folgen sollen?“ Tugendbegriffe werden für die Moralphilosophen ebenso nebensächlich wie sie es für die Moral der Gesellschaft sind, in der er lebt. Für Schulz ist es offensichtlich, daß nicht mehr eine Tugendlehre im Sinne des Aristoteles als verbindliche Verhaltensmaßnahme aufgestellt werden kann. Aber es geht auch nicht mehr an, ein eindeutig unbedingtes Prinzip herauszustellen, wie Kant es tat, für den die Zugehörigkeit zum Mundus intelligibilis die Unbedingtheit gesichert hat.

Die Unterscheidung zwischen Individualethik und Sozialethik ist also eine Frage der Zuordnung einer Problemstellung der Gerechtigkeit, ob sie eine Eigenschaft einzelmenschlichen Handelns, eine geistig-sittliche *Werterhaltung einer Person* (Tugend) oder einen positiven *Zustand der Gesellschaft* bezeichnen soll. Der Verzicht auf diese Unterscheidung ist – wie Walter Kerber bemerkt – die Ursache für die „Sinnentleerung“ des Begriffes Gerechtigkeit.¹⁸

Der Paradigmenwechsel von der Sicht der Gerechtigkeit als persönliche Haltung auf Gerechtigkeit als Zustand der gesellschaftlichen Verhältnisse ist für Kerber „überraschend“, da der Begriff der ‚Gerechtigkeit‘ im Naturrechtsdenken sowohl der katholischen Moralthologie als auch der rationalistischen Rechtsphilosophie bis ins 19. Jahrhundert hinein eine solche Eindeutigkeit hatte: Welche Ansprüche und Pflichten dem *Einzelnen* „aus strenger Gerechtigkeit“ zukamen, schien sich durch eine rationale Analyse der Sachverhalte anhand objektiver Kriterien mit großer Genauigkeit feststellen zu lassen. Hingegen fand er es schwer, zum Zeitpunkt seiner Beobachtung die vielfachen Ansprüche, die mit einleuchtenden Argumenten im Namen der Gerechtigkeit geltend gemacht werden, gegeneinander abzuwägen und außerhalb der positiven Gesetze überhaupt eindeutige Kriterien für die Bestimmung des Gerechten zu finden.

Die Wurzel für diese Unsicherheit sieht er in den Veränderungen, die sich im tatsächlichen Aufbau der Gesellschaft ergeben, wie auch in der theoretischen Reflexion über die Folgen des Überganges von einer statischen zu einer dynamischen Gesellschaft. Damit hätte sich der Schwerpunkt der Gerechtigkeitsproblematik verlagert von der Frage nach dem *gerechten Verhalten der Einzelnen* innerhalb einer gegebenen Gesellschaftsordnung auf die Frage nach der *gerechten Gesellschaftsordnung* selbst.¹⁹

Diese Unterscheidung ist in der Sozialkritik und für die Sozialreform entscheidend für die Frage nach dem gesellschaftlichen Ort der Verantwortung für einen

¹⁸ W. Kerber (1981), Abschnitt: Die Vieldeutigkeit des Gerechtigkeitsbegriffs, in: W. Kerber / C. Westermann / B. Spörlein, Artikel Gerechtigkeit, in: Christlicher Glaube in moderner Gesellschaft, Teilband 17 der Enzyklopädischen Bibliothek in 30 Teilbänden, hrsg. von F. Böckle / F. X. Kaufmann / K. Rahner / B. Welte, Freiburg / Br., S. 8 ff.

¹⁹ W. Kerber (1981), a. a. O., S. 40 ff.

Seinszustand, der den Wunsch nach einer Veränderung (als Sollensordnung) weckt: die einzelnen Handlungsakteure oder die sozialen Handlungsregeln, denen sie folgen. Damit kann in einer arbeitsteiligen Gesellschaft mit systemisch ausdifferenzierten Funktionszusammenhängen auch die Kompetenz und damit gleichzeitig die Zuständigkeit für Änderungen und die Verantwortung für deren Unterlassung festgestellt werden.

Für Änderungen der persönlichen Tugendhaftigkeit können dies in einer freiheitlichen Gesellschaft nur Institutionen sein, die die einzelmenschliche Motivation beeinflussen können. Das sind die in Erziehung und Seelsorge Tätigen, die auch die Hilfen bieten, die es dem einzelnen Menschen leichter machen, seinen individuellen Lebenszweck zu ergründen und zu erfüllen.

Für die kritisierten Zustände in der Gesellschaft ist zunächst die Frage zu stellen, welches – oder welche – der Subsysteme, in welche das Gesamtsystem „Gesellschaft“ ausdifferenziert ist, der Ort des Geschehens ist bzw. sind. Diese Subsysteme sind mit dem identisch, was z. B. das Zweite Vatikanum als Kulturbereiche bezeichnet, die über das ihr je „Gute“ und damit über eine „iusta autonomia“ (eigene Gesetze) zur Lösung ihrer spezifischen Konflikte verfügen. Das hatte Messner in seiner Habilitationsschrift mit der Feststellung unterstrichen, daß jede Norm der Sozialethik auf einer ausreichenden Kenntnis der sozialwissenschaftlich ergründeten gesellschaftlichen Zusammenhänge begründet sein muß.²⁰

Die Begriffe soziale Institutionen, Subsysteme, Systeme und Ordnungen, in denen diese Menschen zusammenleben, fassen unter dem heutigen Verständnis nicht mehrere Menschen (wie häufig traditionell) in ihrer *Ganzheit* zusammen, sondern jeweils nur in *funktionalen Teilbereichen* (Dimensionen) ihres persönlichen Handelns: in ihrem Verhalten als Eigentümer, als Tauschpartner, als Ehepartner, als Teilnehmer in Pflichten und Rechten in Familienbeziehungen (aufgrund von Verwandtschaft oder Schwägerschaft), in ihrem Umgang mit knappen Gütern (in einem Betrieb) oder mit knappen Einkommen (in einem Haushalt) in der Dimension „Wirtschaft“, in ihrer persönlichen Position im Umgang mit dem legitimen Gewaltmonopol (als Wähler oder als politischer Funktionär in der Dimension „Staat“), in ihrer Stellung im *Erziehungs- und Bildungssystem* (als Lehrende und/oder als Lernende im lebenslangen Lernen), als Mitglied einer religiösen Gemeinschaft, die ihnen Hilfe zur Erkenntnis und zur Erreichung ihres Lebenszwecks erwarten läßt (in der Dimension „Kirchen“), die Katholische Kirche als die Gemeinschaft aller katholisch Getauften definiert. Immer aber sind es *die selben* Menschen, wenn auch in jeweils unterschiedlichen Funktionen, in den verschiedenen dimensional Teilbereichen ihres persönlichen Handelns.

Die *Ganzheit* aller dieser einzelnen spezifischen Funktionen wird durch den je *einzelnen* individuell handelnden *Menschen* für sich (zur Erzielung seiner individuellen existentiellen Zwecke) hergestellt. Die Bezeichnung aller erkennbaren *Systeme in ihrer Gesamtheit* als „Gesellschaft“ ist sowohl angesichts der Interdepen-

²⁰ J. Messner (1927), a. a. O., S. 49 ff.

denz aller dieser Systeme als auch als möglicher Ausgangspunkt für manche Fragestellungen sinnvoll.

Die Bedeutung der hier diskutierten Unterscheidung hat schon vor 150 Jahren Alexis de Tocqueville mit den Worten visionär zum Ausdruck gebracht: „Denn die Zeit blinder Selbstaufgabe und instinktiver Tugend liegt schon weit hinter uns, und ich sehe die Zeit kommen, da selbst die Freiheit, der Friede des Staates und die soziale Ordnung die Bildung nicht mehr entbehren können.“²¹ Das heißt: Zum guten Willen des Einzelnen (als individualethisches Postulat) muß das gute Wissen um die Institution(en) kommen, von der (denen) eine Lösung sozialer Konflikte erwartet werden können.

VI. Was bedeutet „Gerechtigkeit“?

Bevor der Frage nach der *sozialen* Gerechtigkeit weiter nachgegangen wird, soll zunächst die Frage nach der Gerechtigkeit ohne diesen einschränkenden Attribut gestellt werden.

„Das Gemeinwohl“, so hat Johannes Messner seine Monographie zu diesem Thema vor fast vier Jahrzehnten begonnen, „teilt das Schicksal aller Begriffe, die wir im täglichen Leben zu gebrauchen pflegen.“ Und er setzt hinzu: „Wenn man sagen soll, was der Gegenstand ist, den sie bezeichnen, kommt man in Verlegenheit.“ Und weiter: „Die Sache würde wahrscheinlich für viele nicht leichter, wenn man ihnen als allgemeinsten und sehr zweckdienlichen Begriff des Gemeinwohles nennen würde: *das Gemeinwohl ist die allseitig verwirklichte Gerechtigkeit*. Dann aber erhebt sich die Frage, was ist Gerechtigkeit? Auch der Begriff der Gerechtigkeit, den Thomas von Aquin mit der inhaltlichen Bestimmung des Gemeinwohls verbindet, ist selbst nicht so gegenständlich bestimmt, daß damit die Frage nach dem Gemeinwohl wirklich beantwortet wäre.“ Das veranlaßt Messner, auf den „international so bekannten Rechtsphilosophen Hans Kelsen“²² zu verweisen, der „ein ganzes Buch darüber geschrieben hat, daß man überhaupt nicht wissen kann, was Gerechtigkeit ist.“²³

Mit dem Hinweis auf die Undurchführbarkeit eines „intrapersonalen Nutzenvergleichs“ hatte der sehr angesehen gewesene österreichische Wirtschaftsjournalist Horst Knapp im Zusammenhang mit der Diskussion um die gerechte Besteuerung der Familienerhalter angesichts der kontroversen Standpunkte die skeptische

²¹ A. de Tocqueville (1835–1840, 1985), Über die Demokratie in Amerika, ausgewählt und hrsg. von J. P. Mayer, Stuttgart; zit. von: K. Homann: Ökonomik und Demokratie – Perspektiven nach dem Ende des Sozialismus, in: W. Jäger (1994) (Hrsg.), Neue Wege der Nationalökonomie, S. 49–83.

²² H. Kelsen (1960), Die reine Rechtslehre, Wien, Anhang zur 2. Auflage.

²³ J. Messner (1962), Das Gemeinwohl – Idee, Wirklichkeit, Aufgabe, Verlag A. Fromm, Osnabrück, S. 9 ff.

Frage gestellt: „Was ist gerecht?“²⁴ Dem Begriff „Gerechtigkeit“ wird weitgehend unter Ideologieverdacht jede objektiv-sachliche Problemlösungskapazität abgesprochen.

Zum gleichen Ergebnis war damals, von ganz anderen Gesichtspunkten herkommend, so setzte Messner fort, der protestantische Theologe Helmut Thielicke gekommen, der meinte: Wenn man sage, die *Gerechtigkeit* sei die *Bereitschaft, jedem das Seine zu geben*, so sei es eben unmöglich zu wissen, was das Seine für jeden ist. Das zu wissen, sei nur Gott möglich, der einem jeden einzelnen das ihm eigene an Anlagen, Aufgaben und Heilsaussichten zuteile. Für uns Menschen sei es nach dem Sündenfall (nach lutherischer Auffassung) unmöglich, die Seinsordnung zu erkennen.

Was Messner damals vom *Gemeinwohl* sagte, gilt also heute noch weithin ebenso für die *Gerechtigkeit*, daß dieses geradezu im Mittelpunkt der katholischen Soziallehre, ja der Ethik überhaupt stehe und daß es erstaunlich sei, wie wenig in der wissenschaftlichen katholischen Gesellschaftslehre über das Gemeinwohl zu finden ist. Dies um so mehr, als die Berufung auf das Gemeinwohlprinzip in päpstlichen Äußerungen, im katholischen Schrifttum sowie in der Erörterung tagespolitischer Fragen und überhaupt in den Diskussionen des öffentlichen Lebens eine Rolle spielt wie kaum ein anderer ethischer Begriff.

VII. Die Gerechtigkeit hat viele Dimensionen

Johannes Messner definiert also das Gemeinwohl als „allseitig verwirklichte Gerechtigkeit“. Das heißt, daß das scheinbar so einleuchtend einfache „suum cuique“ sehr viele, in ihren Dimensionen unterschiedliche „sua“ hat. Und das Problem liegt in der Frage, wie die Komplexität der Gerechtigkeit, d. h. die Gesamtheit aller der „sua“, die jedem gerechterweise zukommen sollen, auf das einzelne „suum cuique“ reduziert und damit Gerechtigkeit operational konkretisiert werden kann.

Was die jüngere Entwicklung der Sozialwissenschaften und der Sozialethik so revolutioniert und für manche, die „die Ganzheit“ des Menschen als Grundlage für alle ethischen Fragen sehen, so provokant wirkt, ist der Vorschlag, die Gerechtigkeitsfrage nicht als Problem des Verhältnisses zwischen ganzen Menschen zu sehen, sondern nur zwischen bestimmten *Funktionen dieser ganzen Menschen*.

Als Beispiele für die Zweckmäßigkeit (wenn nicht sogar Notwendigkeit), die ganzen, d. h. komplexen individuellen Menschen auf eindimensionale Funktionen zu reduzieren, um konkrete Gerechtigkeitsprobleme auch nur wahrnehmen, geschweige denn lösen zu können, sollen hier die Ansätze von Karl Homann und Michael Walzer genannt werden.

²⁴ H. Knapp, Gerecht oder zweckmäßig?, in: Finanznachrichten Fn 42, 21. Oktober 1993.

1. Karl Homann: Reduzierung auf soziale Funktionen des Menschen

Karl Homann erläutert die Zweckmäßigkeit dieser Reduktion anhand des Menschen in seinen Funktionen im Umgang mit knappen Ressourcen: Der Homo oeconomicus ist durch rationale Gewinn-, Nutzen- oder Vorteilsmaximierung definiert. Daß „*der*“ Mensch dies weder empirisch *ist* noch normativ *sein darf*, spielt hier keine Rolle.

Der ‚Homo oeconomicus‘ ist nicht ‚der Mensch‘. Er ist ein theoretisches Konstrukt für die Zwecke allein der Theoriebildung in der positiven Wissenschaft Ökonomik. Einzelwissenschaften stellen grundsätzlich nicht die Frage Kants: Was ist der Mensch? Positive Einzelwissenschaften stellen ganz spezielle, hochselektive Fragen und abstrahieren programmatisch von vielen anderen Fragen, die lebensweltlich dazugehören. Alle einzelwissenschaftliche Theoriebildung ist *streng auf hochselektive Problemstellungen* bezogen, nicht auf „die Wirklichkeit“: Insofern *müssen* Einzelwissenschaften methodisch reduktionistisch arbeiten und wer von ihnen etwas anderes, z. B. eine „ganzheitliche“ Betrachtungsweise verlangt, macht den durch theoretische Ausdifferenzierung erzielten Fortschritt der modernen Wissenschaften zunichte. Dann lautet die entscheidende Frage: Auf welche hochselektive Problemstellung genau ist das Konstrukt Homo oeconomicus zugeschnitten?

In der Ökonomik geht es nicht um einsame Entscheidungen einzelner, es geht um *Interaktionen* und um ihre Ergebnisse. In Interaktionen treten die Menschen ein, um Kooperationsgewinne zu realisieren: „Dies ist das *gemeinsame Interesse* der Interaktionspartner. Hinsichtlich der Aufteilung der Kooperationsgewinne haben sie aber immer *zugleich widerstreitende Interessen*, und insofern sind alle Interaktionen problematisch“²⁵ – und daher sozialetisch lösungsbedürftig.

Das heißt, es geht hier nicht um die Entscheidungen von Menschen, die sie aufgrund ihrer persönlichen Tugendhaftigkeit hin treffen, sondern um ein Verhalten der Menschen, die (bewußt oder unbewußt, gewollt oder bloß akzeptiert) aufgrund sozialer Regeln und Institutionen handeln.

2. Michael Walzer: Reduzierung auf die (strittigen) Güter

Von einem (zunächst) ganz anderen Ansatz kommt M. Walzer zu den selben Ergebnissen. Er geht nicht von den *spezifischen Funktionen* ganzer Menschen aus, sondern von den *Gütern*, um deren gerechte Verteilung es geht.

Walzer sieht den Maßstab für die *Gerechtigkeit, die das Ziel größtmöglicher Freiheit und Pluralität mit der Forderung nach Gleichheit vereinbar macht*, durch

²⁵ K. Homann (1997), Individualisierung: Verfall der Moral? Zum ökonomischen Fundament aller Moral, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 21 / 97, vom 16. Mai, S. 19 f. Hervorhebungen im Original.

das strittige *soziale Gut* bestimmt. Die Pointe seiner Lösung liegt darin, daß er sich zwar auch für eine *Pluralisierung der Gerechtigkeitsgrundsätze* einsetzt: Differenz und Gleichheit lassen sich seiner Meinung nach aber nur vereinbaren, wenn berücksichtigt wird, daß die verschiedenen Güter (z. B. Reichtum, Macht, Arbeit, Ehre, Liebe etc.) und die durch sie bestimmten Distributionssphären einer Gesellschaft die Anwendung von gesonderten Prinzipien der Verteilung verlangen.

Die Verteilung sozialer Güter kann weder verstanden noch beurteilt noch kritisiert werden, *bevor* deren Bedeutung für das Leben jener Männer und Frauen begriffen worden ist, unter denen diese Güter verteilt werden. Diese *Verteilungsgerechtigkeit* (aber nicht jede andere Art von Gerechtigkeit) steht in Relation zu sozialen Sinnbezügen. Ein Gut wie die Mitgliedschaft in sozialen Gruppen, eine berufliche Position oder ein politisches Amt, ein Bildungszeugnis oder eine medizinische Leistung werden in verschiedenen Gesellschaften (aber auch von verschiedenen Personen! W. S.) verschieden gedeutet und bewertet. So scheint es nur vernünftig vorzuschlagen, daß diese Güter deshalb *verschieden* verteilt werden sollen, d. h. von verschiedenen Instanzen, nach verschiedenen Verfahren und gemäß verschiedener Kriterien.²⁶

Das Ziel *komplexer Gleichheit* durch *komplexe Gerechtigkeit* ist es zu verhindern, daß ein einzelnes soziales Gut alle anderen dominiert. Was die Norm der komplexen Gleichheit verlangt, ist eine Gesellschaft, in der diejenigen Menschen, die mehr Geld, mehr Macht oder mehr technisches Wissen haben (und solche Menschen wird es immer geben) daran gehindert sind, sich allein deswegen auch in den Besitz von jedem anderen sozialen Gut zu setzen.

3. Soziale Gerechtigkeit: Verteilung von Gütern – Verteilung von Lasten

Bei der Erörterung der sozialen Gerechtigkeit sieht also Walzer die Frage nach der Gerechtigkeit bei der *Verteilung sozialer Güter* im Vordergrund. Die Frage nach der Gerechtigkeit stellt sich nicht minder aber auch bei der *Verteilung von Lasten*. Das zeigt sich ganz offen bei der *Verteilung der Steuerlasten* auf die Steuerzahler und beim *Ausgleich der Familienlasten* zwischen Familienerhaltern und Nichtunterhaltspflichtigen.

Oft läuft die Frage der Lastenverteilung unter dem Mißverständnis einer *Güterverteilung zwischen Individuum und Gemeinschaft*.²⁷ Hier wird „Gemeinschaft“ – wie nicht selten in der einschlägigen Literatur – zu unrecht personifiziert. Bei der

²⁶ M. Walzer (1992), Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit. Aus dem Englischen von Hanne Herkommer. Campus-Verlag Frankfurt / New York, Studienausgabe 1994. Englische Originalausgabe: Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality, Basic Books Inc. New York 1983, S. 11.

²⁷ Siehe z. B. Das „Modell der Gerechtigkeit zwischen Individualismus und Gemeinschaft“ bei I. Dingeldey (1997).

Steuergerechtigkeit z. B. handelt es sich nur vordergründig um eine Verteilung des Einkommens zwischen dem Steuerzahler und dem Staat, sondern um die *Verteilung der Steuerlasten unter den Steuerzahlern*. Beim *Ausgleich der Familienlasten* handelt es sich primär *nicht* um einen *Ausgleich der Unterhaltslasten der Familie* zwischen Familie und Staat, sondern vielmehr *zwischen Familienerhaltern* und den gleichzeitig *gerade nicht Unterhaltungspflichtigen*. In Fragen der Gerechtigkeit im Sozialstaat geht es nicht um die Verteilung zwischen dem Staat und den Transfereinkommensbeziehern, sondern um die gerechte Güterverteilung zwischen den Beziehern der Transfereinkommen untereinander sowie um die Güter- und Lastenverteilung zwischen diesen und den Steuer- bzw. Beitragszahlern.

VIII. Die Problemlösungskapazität der Institutionenökonomik

Es scheint weithin Übereinstimmung²⁸ darüber zu herrschen, daß es Luigi Taparelli d’Azeglio SJ gewesen ist, der den Begriff „*soziale Gerechtigkeit*“ *erstmalig geprägt* hat. Und daß dieser Begriff durch ihn über Leo XIII. zu einem dominierenden Element der Sozialverkündigung der katholischen Kirche geworden ist, ohne daß lange Zeit hindurch (und wahrscheinlich bis heute) eindeutig geklärt werden konnte, worin sich diese Dimension (oder Dimensionen) der Gerechtigkeit von den traditionellen Unterscheidungen von der *iustitia commutativa* (Tauschgerechtigkeit) und der *iustitia distributiva* (Verteilungsgerechtigkeit) unterscheiden.

Arthur F. Utz charakterisiert die Wende durch Taparelli als Wende „von der ganzheitlich finalen Schauweise in die prozessuale (kausale) und damit in die individualistische Gesellschafts- und Eigentumstheorie.“²⁹ Erst durch Taparelli hat die katholische Soziallehre das *Eigeninteresse* im Sinne einer obersten Norm in ihr Sozialdenken aufgenommen. „Deutlich kommt dieser Begriffswechsel bei Messner – auf Taparelli gestützt – zum Vorschein.“³⁰ Was Johannes Messner an Taparelli so schätzte, war seine *philosophische* Begründung der Moral und daß er sich nicht damit begnügte, sie einfach als Wirkung des Gesetzes des göttlichen Gesetzgebers zu erklären: Pflicht ist ein vernünftiges Sollen als Resultante „einer notwendigen Verbindung der Mittel mit einem notwendigen Zweck.“³¹

²⁸ A. F. Utz (1994), Sozialethik. Mit internationaler Bibliographie, IV. Teil, Wirtschaftsethik, Scientia Humana Institut Bonn, S. 226; K. Homann/F. Blome-Drees (1992), S. 65; K. Homann/I. Pies (1991), Der neue Institutionalismus und das Problem der Gerechtigkeit, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Tübingen, Band 10, S. 79–100. J. Messner hat auch einmal den französischen Anarchisten Pierre-Joseph Proudhon als den ersten genannt, der von der Idee einer „sozialen“ Gerechtigkeit gesprochen hat. J. Messner (1931), Die Idee der sozialen Gerechtigkeit, S. 726. In: Der Kunstwart, München, Aug. 1931.

²⁹ A. F. Utz (1994), a. a. O., S. 118.

³⁰ A. F. Utz (1994), a. a. O., S. 30 unter Bezugnahme auf J. Messners Naturrecht (7. unveränderte Auflage, Berlin 1984) S. 999, 1004 ff. u. a.

³¹ J. Messner (1966), 5. neubearb., erweiterte Auflage, Tyrolia Verlag Innsbruck, S. 79 f.

Die zeitliche Distanz ermöglicht es heute K. Homann, Taparellis Begriff „soziale Gerechtigkeit“ zu erklären: Begriffe entstehen, wenn ein Bedarf nach ihnen besteht. Der Bedarf nach *diesem* Begriff erwächst offenbar aus den sozialen Folgen, die mit der Umstellung von der „Hauswirtschaft“ auf die „Volkswirtschaft“ bzw. von der Handlungssteuerung auf die Systemsteuerung verbunden sind, wie z. B. die „soziale Frage.“³² Es geht jetzt nicht mehr um die *moralische* Beurteilung einzelner Handlungen – etwa mit Hilfe der Vorstellungen vom „gerechten Preis“ –, sondern von *Systemergebnissen*.³³

Dieser Vorrang der Regeln (Institutionen) vor der individuellen Tugendhaftigkeit wird auch aus dem beschränkten Informationsstand der Akteure erklärt: Wer tugendhaft das eigene Handeln nach der Idee der Gerechtigkeit orientieren will, muß überhaupt erst wissen, worin gerechte Regelungen für den Anlaßfall eigentlich bestehen. Aus diesen Gründen besitzt die Frage nach der Gerechtigkeitstugend nur nachgeordnete Bedeutung, und es besteht das Gerechtigkeitsproblem, philosophisch gesehen, vor allem darin, die institutionellen Prinzipien gesellschaftlicher (d. h. sozialer, W.S.) Gerechtigkeit zu identifizieren und zu begründen. Von diesen Prinzipien her erlangen die Ideen der sozialen Gerechtigkeit ihren Gehalt.³⁴

Homann verweist auf G. Brennan und J. M. Buchanan, die einen neuen Vorschlag zu einer sinnvollen Rekonstruktion von „Gerechtigkeit“ unterbreitet³⁵ haben. Ohne daß sie dies explizit machen, knüpfen sie an die alte Bestimmung der Gerechtigkeit, an das „suum cuique“ („Jedem das Seine“) an. „Gerecht“ ist jenes Verhalten, das berechnete Erwartungen, das „suum“, erfüllt. Erwartungen gehen auf Regeln, Institutionen zurück, ja der Sinn von Regeln (Institutionen) besteht gerade darin, wechselseitige Verhaltenserwartungen zu stabilisieren und sie zu garantieren. „Gerechtigkeit“ ist ein sinnvoller Bezug nur „within rules“, setzt also Regeln voraus. Das Problem bei der „sozialen Gerechtigkeit“ besteht nun aber gerade in der Beurteilung solcher Regeln. Gerechtigkeit muß aus dem System erklärt werden. Ein „externes“ Gerechtigkeitskriterium ist historisch unmöglich geworden.³⁶

Die Bedeutung John Rawls' Theorie der Gerechtigkeit liegt nicht nur darin, daß er – wie die nicht enden wollenden Reaktionen zeigen – einem großen Bedürfnis Rechnung getragen und „die Gerechtigkeit“ als Thema der Sozialwissenschaften weithin wieder salonfähig gemacht hat. Von mindestens ebenso großer Bedeutung sind seine Erklärungsanstrebungen, die *Gerechtigkeit als im Interesse aller Beteiligten* liegend darzustellen und damit entscheidend beizutragen, auch für die Sozialethik unheilvolle Barrieren eines vermeintlichen *Gegensatzes von Interesse und Moral* zu überwinden.³⁷

³² Deren Beantwortung offenbar von der „sozialen Gerechtigkeit“ erwartet wird.

³³ K. Homann / F. Blome-Drees (1992), a. a. O., S. 65.

³⁴ R. Kley (1993), Stichwort „Gerechtigkeit“, Sp. 353.

³⁵ G. Brennan / J. M. Buchanan (1985), a. a. O., S. 87 ff.

³⁶ K. Homann / F. Blome-Drees (1992), a. a. O., S. 66 f.

Mit der Beschreibung der *Institutionenökonomik* als Verfahren zur Verwirklichung von Gerechtigkeitsvorstellungen folgen wir weiter Karl Homann.³⁸ Die Institutionen sollen die betroffenen Einzelnen nicht durch moralische Appelle, sondern durch ausreichende *Anreize* zum gewünschten Verhalten veranlassen.

Anreize der Institutionen zu einem normorientierten Handeln sind nach ökonomischem Denken zu erwarten, wenn das gesamte menschliche Handeln in Vorteils- und Nachteilsüberlegungen transferiert wird. Damit werden die ökonomischen Methoden auf jegliches menschliches Handeln und auf jede Institution, die per se Anreize vermittelt, als Institutionenökonomik anwendbar. Die Normativität der Ethik wird also auf die Wahl des geeignetsten Paradigmas, also auf die Wahl der Problemstellung, der Grundbegriffe und der Theoriestrategie positiver Ökonomik verlagert. Wer Normativität in die positive Ökonomik endogenisieren will, muß ein Paradigma entwickeln, das genau auf jene Probleme zugeschnitten ist, die traditionell als ethisch (normativ) verstanden werden.

Die dafür notwendige Übersetzung traditioneller moralischer, (sozial)ethischer Kategorien in ökonomische verspricht einen für die Ethik höchst bedeutsamen Ertrag: Nur wenn normative Forderungen in positive Vorteils- / Nachteilskalkulationen der Akteure übersetzt sind, lassen sich die Chancen dafür abschätzen, ob normative Leitlinien unter den Bedingungen der modernen Welt auf breiter Front auch Realität werden können. (S. 185)

Verallgemeinert heißt das: Normative Forderungen müssen in *die Funktionszusammenhänge der Subsysteme der modernen Gesellschaft* und in die *Problemstellung der positiven Einzelwissenschaft Ökonomik* integriert werden, wenn sie in der Gegenwart und in der Zukunft eine Chance haben sollen. (S. 185)

Die Sicht des Zusammenlebens der Menschen als Konfliktgesellschaft geht von der Erfahrung aus, daß dieses Zusammenleben durch zwischenmenschliche, d. h. soziale Konflikte gekennzeichnet ist.³⁹ Die Sozialordnung läßt sich nach einer Auffassung in den Sozialwissenschaften⁴⁰ geradezu als Institutionalisierung der

³⁷ Das ist auch das Anliegen von *W. Schmitz* (1994), Zur Einführung: Das Interesse – Gegenpol oder Bundesgenosse der Moral?; *ders.*, Eigeninteresse – Gruppeninteresse – Gesamtinteresse. Das Eigeninteresse durch Lebenssinn und Institutionen legitim, effizient und unersetzlich, beide in: *W. Schmitz / R. Weiler* (Hg.), Interesse und Moral. Gegenpole oder Bundesgenossen? Duncker & Humblot, Berlin, S. 9–20 bzw. 61–104 (Beiträge des Symposiums der Johannes-Messner-Gesellschaft im Jahre 1993).

³⁸ *K. Homann* (1996), Herausforderung durch systemische Sozial- und Denkstrukturen in EB-Erwachsenenbildung, Vierteljahresschrift für Theorie und Praxis, 42. Jg., Heft 4/96; S. 181–186 sowie *K. Homann / I. Pies*, Liberalismus: kollektive Entwicklung individueller Freiheit – Zu Programm und Methode einer liberalen Gesellschaftstheorie, in: *Homo oeconomicus* (ACCEDO Verlagsgesellschaft München 1993, Bd. X / 3 / 4), S. 297–347.

³⁹ „Sozial“ bedeutet den socius (Genossen, Mitmenschen) betreffend, im Gegensatz zu „individualen“ Konflikten mit sich selbst.

⁴⁰ Siehe z. B. *G. Simmel*, Soziologie (3. Aufl. 1923); *L. Coser*, Die Theorie sozialer Konflikte (aus dem Englischen 1965); *R. Dahrendorf*, Gesellschaft und Freiheit (1961).

sozialen Konflikte in den gesellschaftlichen Beziehungen definieren, d. h. als Einrichtung eines Systems von Regeln zu deren Überwindung.

James M. Buchanan, der Nobelpreisträger 1986, und sein Co-Autor Geoffrey Brennan sehen den Sinn in der Schaffung von Institutionen: „We require rules in society because, without them, life would indeed be ‚solitary, poor, nasty, brutish and short‘, as Thomas Hobbes told us more than three centuries ago. Only the romantic anarchists think there is a ‚natural harmony‘ among persons that will eliminate all conflict in the absence of rules. We require rules for living together for the simple reason that, without them, we would surely fight. We would fight because the object of desire for one individual would be claimed by another. Rules define the private spaces within which each of us can carry on our own activities.“ Sozialwissenschaften und Sozialphilosophie müssen sich – direkt oder indirekt – mit der Frage befassen, wie die soziale Ordnung hergestellt oder erhalten werden kann.⁴¹

Es ist eine Folge der immer deutlicher wahrgenommenen Komplexität der Gesellschaft, daß zur Überwindung ihrer sozialen Konflikte immer wieder neue Institutionen gefragt sind: von der Institution des Privateigentums zur Minimierung der Kosten für seine Sicherheit, über – beispielsweise – den demokratischen Verfassungsstaat zur Wahrung von Freiheit und Gleichheit seiner Bürger und den Wettbewerbsmarkt zum Interessenausgleich aller Tauschpartner in einer arbeitsteiligen Wirtschaft bis zum Tarif- (Kollektivvertrags-)Wesen und die Sozialpartnerschaft als Institutionalisierung des Klassenkampfes und bis zum Völkerrecht als Institutionalisierung nationaler Konflikte.

Die Berücksichtigung der Institutionen und Systeme durch „Denken in Ordnungen“ macht Tagespolitik zur Ordnungspolitik, wobei „Ordnung“ sowohl analytisch den Seinszustand als auch normativ den Sollenzustand bezeichnet (Walter Eucken). Die politische Ordnung z. B. ist (wie jede soziale Ordnung) ein System von Institutionen (John Rawls).

IX. Die Problemlösungskapazität sozialer Systeme

1. Ausdifferenzierung sozialer Funktionssysteme

Das Besondere und im 19. Jahrhundert Neue liegt darin, daß es sich bei der „sozialen Gerechtigkeit“ um eine Gerechtigkeit handelt, die nicht mehr auf das *einzelne Individuum* und *seine Handlungen*, sondern auf *soziale Systeme* bezogen ist. So gibt es zwei Arten von Gerechtigkeitsbegriffen: Die klassischen Begriffe beziehen sich auf die individuellen Handlungen der einzelnen. Diese sind gerecht, wenn sie mit dem gegebenen normativen Rahmen (Gesetzen, Institutionen) über-

⁴¹ G. Brennan/J. M. Buchanan, *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*; Cambridge University Press, Cambridge 1985, S. IX und 3; J. M. Buchanan, *The Limit of Liberty*, University of Chicago 1975.

einstimmen. Die *soziale* Gerechtigkeit bezieht sich demgegenüber auf die Frage der normativen Legitimation der Rahmen selbst.⁴²

Der Prozeß der Herausbildung solcher Rahmenbedingungen in der modernen Welt seit dem späteren Mittelalter wird heute als funktionelle Ausdifferenzierung *gesellschaftlicher Funktionssysteme* und der zugehörigen Reflexionsform, der *positiven Einzelwissenschaften* verstanden. Der Entwicklungsprozeß seit den frühen Formen des Umganges mit knappen Ressourcen als Jäger und Sammler, als Nomaden oder als geschlossene agrarische Hauswirtschaft ist durch eine immer tiefer greifende Arbeitsteilung und durch zunehmende Interdependenzen sowie der Herausbildung des Funktionssystems *Wirtschaft* mit *eigenen Gesetzmäßigkeiten* und einem *eigenen Kommunikationsmedium* (dem Geld) gekennzeichnet. Die Gesetzmäßigkeiten sind tendenziell *universal*, sowohl *räumlich* („Globalisierung“) als auch *funktional*⁴³, über den traditionellen Funktionsbereich Wirtschaft hinaus, die heute zunehmend als über das System des *Umganges mit knappen Gütern* bei der Produktion durch Betriebe („Unternehmen“) auf den Bereich des *Umganges mit knappen Einkommen* in Haushalten (privaten und öffentlichen) hinausgehend verstanden wird.

Das hat für die Wahl der Wege zur Herstellung von *Zuständen in der Wirtschaft*, die als gerecht bewertet werden, weitreichende Bedeutung. Der Funktionsverlust *individuellen Verhaltens* wird bei Niklas Luhmann programmatisch herausgearbeitet: Die Subsysteme sind deswegen so leistungsfähig, weil sie nur auf ihren Code, auf ihre Sprache, in der Wirtschaft auf Zahlung / Nichtzahlung reagieren und allen anderen z. B. moralischen Ansinnen nicht stattgeben können.⁴⁴

Wird unter „*Moral*“ ein Zustand verstanden, in welchem aufgrund der Unterscheidung von Gut und Böses gehandelt wird, dann gewinnt die Unterscheidung zunehmend Bedeutung, ob es sich um den *individuellen Zustand eines einzelnen Menschen* handelt oder um einen *Zustand*, der durch ein *Zusammenwirken vieler Menschen* in einem *System von Regeln* gegeben ist. Es liegt auf der Hand, daß der Einzelne aufgrund der Logik eines komplexen Systems („Spielregeln“) gar keine Möglichkeit hat zu wissen, was in seinen einzelnen „Spielzügen“ gut oder böse ist, solange er sich an diese Regeln hält.

Tauschpartner tauschen notwendigerweise nicht Gleiches mit Gleichem. Jeder der beiden Partner tauscht etwas, was ihm selbst weniger wert ist, gegen etwas, was ihm selbst mehr wert ist; andernfalls hätte keiner der beiden einen Anlaß,

⁴² K. Homann / I. Pies (1991), Der neue Institutionalismus und das Problem der Gerechtigkeit, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 10. Band, Tübingen, S. 79 – 100.

⁴³ Soweit K. Homann (1996), Herausforderung durch systemische Sozial- und Denkstrukturen, in: EB-Erwachsenenbildung, Vierteljahresschrift für Theorie und Praxis, 42. Jg., Heft 4 / 96; S. 181.

⁴⁴ N. Luhmann (1990), Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Westdeutscher Verlag Opladen, insbesondere S. 75 ff. (1. Aufl. 1986).

einen Tausch vorzunehmen. Welcher Preis und welcher Anteil am Verkaufserlös jedem Teilnehmer an einem gemeinsam produzierten Gut als Lohn, Rohstoffpreise, Kapitalertrag, Risikoanteil usw. zusteht, kann der einzelne Beteiligte nicht wissen, der in einem globalen Netz unterschiedlicher Marktformen teilnimmt. Er braucht als Auskunftsmittel und als normative Verhaltensregel das *System der Märkte*. Die Tugend der Nächsten- und der Eigenliebe gibt dem einzelnen Tugendhaften keinerlei Anhaltspunkte darüber, wo er in einem gegebenen Anlaßfall im Massenverkehr fahren soll, um Leben und Gesundheit der eigenen Person und die der Nächsten zu schützen. Er braucht dazu Verkehrsregeln, denen eine konsequente Systemlogik zugrunde liegt, wie z. B. auf einer zweispurigen Fahrbahn rechts zu fahren und links zu überholen.

Die konsistente Unterscheidung dieser beiden Ebenen der Moral läßt die *Bedeutung der Institutionen und Systeme für die Produktion von mehr Gerechtigkeit* noch klarer erkennen. Wird unter dem Begriff „Moral“ der Zustand verstanden, unter welchem im Falle von Alternativen aufgrund der Unterscheidung von Gut und Böses unterschieden, und unter „Ethik“ die Wissenschaft, die die Moral zum Gegenstand hat, dann ist es nur folgerichtig, wenn nicht nur die Wissenschaft als *Individualethik* und *Sozialethik* (Institutionen- / Systemethik) gegliedert wird, sondern auch ihre unterschiedlichen Objekte als *Individualmoral* und *Sozialmoral*.

K. Homann formuliert den *Kerngedanken der Institutionenethik* folgendermaßen: „Moderne Gesellschaften (die durch Komplexität institutioneller Regeln gekennzeichnet sind, W. S.) substituieren individuelle moralische Handlungsmotive durch institutionelle Handlungsanreize. Diese Anreize werden durch Regeln gesetzt. Damit werden die Regeln zum eigentlichen Träger der ursprünglichen moralischen Intentionen. Auf eine Formel gebracht, wird so der institutionelle Rahmen einer Gesellschaft zwar nicht zum einzigen, aber zum *systematischen Ort der Moral*.“⁴⁵

Die Verkehrsregeln sind ein Beispiel dafür, daß selbst der so einleuchtende *Anreiz*, sicher und flüssig fahren zu können, zur Einhaltung der dazu eingeführten Regeln nicht ausreicht. Es bedarf eines zusätzlichen negativen Anreizes, Regelverletzungen durch hohe *Strafen* zusätzlich riskant zu machen. Der weiteren verstärkten Sensibilisierung für die Befolgung der Verkehrsregeln durch die nächste Generation der Verkehrsteilnehmer dient die *Verkehrserziehung*. Immer aber sind es *Regeln*, die die Norm bestimmen.

Solidarität wird in einer modernen Gesellschaft – zwar auch, aber nicht mehr primär über konkrete (einzelne) Solidaritätshandlungen, sondern indirekt – über das gesellschaftliche *Institutionensystem* ausgeübt. Die Handlungen des einzelnen werden von unmittelbar moralischen Anforderungen, die über die Befolgung von Regeln hinausgehen, immer weiter entlastet. Die Entlastung erlaubt die Verarbeitung von mehr Komplexität: Sie sorgt für die Verlässlichkeit der Erwartungen auch in anonymen Handlungskontexten und fördert Arbeitsteilung und Spezialisierung.

⁴⁵ K. Homann / F. Blome-Drees (1992), a. a. O., S. 35.

Mit zunehmenden Unterschieden hinsichtlich einzelner Fertigkeiten und Kenntnisse aber steigen die wechselseitigen Tauschgewinne und Kooperationserträge. Die Heterogenität der Individuen wird so funktional und setzt eine ungeheuerere Produktivität frei, die letztlich in den Dienst der individuellen Emanzipation gestellt werden kann. Das Wohl und Wehe einer modernen Gesellschaft hängt somit von den in ihr geltenden Regeln des menschlichen Zusammenlebens ab. ...Moral erhält so immer mehr den Charakter einer *Systemqualität*, die den im System Handelnden freilich keineswegs sinnvoll bewußt zu sein braucht. Deshalb steigt in modernen Gesellschaften der Bedarf an (wirtschafts-)ethischer Aufklärung.“⁴⁶

Aber auch Homann und Blome-Drees betonen, daß dies nicht bedeutet, daß die institutionelle Rahmenordnung der *alleinige* Ort der Moral sei.⁴⁷ Sie bestreiten weder, daß Märkte und Marktwirtschaft zu ihrem Funktionieren eine gewisse Moral benötigen (Vertragstreue, „ehrbarer Kaufmann“ u. a.m.), noch soll Unternehmen/Managern abgestritten werden, daß sie sich faktisch auch von anderen als von Gewinninteressen, z. B. von sozialen Motiven, leiten ließen.

Wird hier unter „Moral“ wirklich immer das gleiche verstanden? Moral als Absicht, Probleme zu lösen, die einen Zustand herstellen, der dem Status quo einer seinsollenden Ordnung näherrückt (im allgemeinen) oder einem angestrebten Zustand der eigenen Person des handelnden Individuums oder dem seinsollenden Zustand sozialen Zusammenlebens mehrerer Personen? Wäre ein klares Auseinanderhalten (nicht eine Trennung!) von Individual- und Sozialmoral nicht sehr hilfreich für die Formulierung konkreter *Zielsetzungen*, für die Wahl der zu ihrer Erreichung tauglichen Mittel und die Wahl der *Adressaten* der einschlägigen Normen?

Obwohl die Vertragstreue – soll hier hinzugefügt werden – durch das Handelsrecht und durch die Zivilprozeßordnung institutionell abgestützt ist, würde das Marktsystem zusammenbrechen, wenn jede Verpflichtung aus einem Tauschakt durch das Gericht entschieden werden müßte oder auch nur aus Sorge vor dem Gericht vertragsgetreu vor sich ginge.

In der Motivation, Regeln bewußt zu akzeptieren, liegt wohl die Schnittlinie der sich überschneidenden Ebenen der Institutionen- und der Tugendethik sowie der Sozial- und Individualmoral. Soziale Gerechtigkeit kann aber auch durch Regeln verwirklicht werden, die nicht nur nicht bewußt akzeptiert werden, sondern *gegen* den Willen der Akteure befolgt werden müssen, wie z. B. eine Verstärkung des Wettbewerbs infolge einer Liberalisierung der Importe, die trotz ihrer Bekämpfung ihrer Akteure erfolgt. Da kann doch wohl von Tugendhaftigkeit der Akteure nicht gesprochen werden!

⁴⁶ K. Homann / I. Pies (1993), Liberalismus: kollektive Entwicklung individueller Freiheit – Zu Programm und Methode einer liberalen Gesellschaftstheorie. in: Homo oeconomicus (ACCEDO), Verlagsgesellschaft München, Bd. X (3 / 4), S. 313 ff. – Dieses Bildungsziel sollte z. B. in den Höheren Schulen durch das Fach „Wirtschaftskunde“ und durch das Fach „Ethik“ gesteckt werden.

⁴⁷ K. Homann / F. Blome-Drees (1992), a. a. O., S. 37.

2. Paradigmenwechsel in der Systemtheorie

Die Abstraktion und die Komplikation der neuen Systemtheorie haben – als erkenntnistheoretische Notwendigkeit – einen Komplexitätsgrad erreicht, der sich nicht mehr linearisieren läßt. Luhmann z. B. hat „in einer azentrisch konzipierten Welt und einer azentrisch konzipierten Gesellschaft eine polyzentrische (und in Folge dessen auch polykontexturale) Theorie“ entwickelt. Das heißt z. B. für die Darstellung dieser Theorie, was ihre Begriffsfassung und die Aussagen inhaltlich angeht, daß sie sich – für ihn – wie von selbst geschrieben hat, während ihm die Arrangementprobleme viel Zeit und Überlegung gekostet haben.⁴⁸

Gerade diese Sicht der Gesellschaft als polyzentral bietet die Möglichkeit, diesen Ansatz einer Theorie der sozialen (d. h. zwischenmenschlichen) Systeme auch für die Erklärung und Problemlösung *polydimensionaler Gerechtigkeitsvorstellungen* heranzuziehen. – Für dieses Referat wäre auch der Titel treffend gewesen: „Vom Paradigmenwechsel in der Systemtheorie zum Paradigmenwechsel im Gerechtigkeitsbegriff.“

Die Systemtheorie hat heute durch einen konsequenten Paradigmenwechsel, für den Niklas Luhmann tonangebend ist, der den Funktionsverlust individueller Tugend programmatisch ausgearbeitet und damit eine neue Dimension der Systemtheorie erschlossen hat, sowohl was ihre Erklärungs- als auch ihre Problemlösungskapazität in einer komplexen Gesellschaft betrifft, sehr verschiedene Bedeutungen.

Der Paradigmenwechsel in der allgemeinen Systemtheorie betrifft den Begriff des *Ganzen und seiner Teile*: die Gesellschaft als Ganzes und Gruppen von Menschen als seine Teile, z. B. die in der Wirtschaft, im Staat, in der Wissenschaft, im Bildungswesen, in den Kirchen usw. Tätigen als Gruppen von *verschiedenen Menschen*, die zusammen die Gesellschaft ausmachen. Das änderte sich auf eine *Sicht der Teile* der ganzen Gesellschaft als je *unterschiedliche Funktionen aller Menschen*, die die Gesellschaft als ganze ausmachen: die Funktion jedes Einzelnen im Umgang mit knappen Gütern oder Einkommen im Subsystem Wirtschaft, im Umgang mit dem legitimen Gewaltmonopol im Subsystem Staat, im Umgang mit Lebenssinnfindung und -erfüllung im Subsystem Religion und Kirchen, alle Subsysteme zusammen genommen als „System der sozialen Ordnung“.

Die Teile der Gesellschaft sind sowenig einzelne Menschen wie Teile eines Hauses nicht die einzelnen Bausteine, sondern Räume (Zimmer) und Teile eines Bu-

⁴⁸ N. Luhmann (1987), Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Suhrkamp, Frankfurt am Main (1. Auflage 1984), S. 14 f. Die Schwierigkeiten, die sich für ihn aus dieser Komplexität der Zusammenhänge für diese Publikation ergeben haben, hat er wie folgt beschrieben: „Jedes Kapitel (müßte) eigentlich in jedem anderen neu begonnen und zu Ende geführt werden.“ – Vor den gleichen Schwierigkeiten fand sich auch der Autor dieses Beitrages. Die Komplexität erschwert auch das Durchhalten einer konsequenten Systematik. Das ist wohl auch eine Folge davon, daß einzelne Kausalzusammenhänge in Systemzusammenhängen, d. h. auch Kreislaufzusammenhängen, aufgehen.

ches nicht die einzelnen Buchstaben, sondern gegliederte Kapitel sind.⁴⁹ Was aus einer Summe aller Teile das Mehr ausmacht, das das Ganze der Summe seiner Teile voraussetzt, ist deren *Struktur*. Das erfordert der stets verlangte Grundsatz, daß Teile im Verhältnis zum Ganzen homogen sein müssen. Das ist z. B. der Unterschied zwischen einem Haufen aller Bestandteile eines Fahrrades und einem aus diesen Bestandteilen richtig zusammengebauten. Erst seine *Struktur* macht seine Funktionsfähigkeit aus.

Übertragen auf die menschliche Gesellschaft heißt dies, daß die einzelnen Bestandteile der Subsysteme nicht die einzelnen Menschen sind, sondern nur je einzelne ihrer Funktionen, die erst zusammen die *Ganzheit* „Mensch“ ausmachen, und die zustandekommenden sehr unterschiedlichen Strukturen in ihrer Gesamtheit die *Ganzheit der Gesellschaft* ausmachen.

Für eine *neue Sicht der Gerechtigkeit* ergibt sich analog dazu, daß es sich bei der Beurteilung als gerecht *nicht* um eine *Situation zwischen einzelnen ganzen Menschen* oder Gruppen von Menschen handelt, sondern um die Beurteilung von einzelnen *Menschen reduziert auf ihre spezifischen Funktionen*, in welchen sie einander gegenüberstehen. Darin liegt der Paradigmenwechsel auf der heutigen Suche nach Antworten auf die Frage: „Was ist gerecht?“

X. Das Ergebnis: Was heißt „sozial gerecht“?

Als Ergebnis dieser Überlegungen kann nun folgendes festgehalten werden.

Als Alternative zur *individualen* Gerechtigkeit als individueller Tugendhaftigkeit *einzelner Akteure* ist die *soziale* Gerechtigkeit als Singular eine *Abstraktion* der erfolversprechenden Lösungsmöglichkeiten sozialer Konflikte in vielen gerechtigkeitsfähigen *Spannungsfeldern* zwischen Menschen auf der *Ebene* jeweils *eindimensionaler* und daher vergleichbarer *Funktionszusammenhänge* (z. B. Pensionsempfänger und Beitragszahler).

Eine Frage nach der Gerechtigkeit kann daher nicht sinnvoll auf ein Verhältnis zwischen komplexen Ganzen (z. B. Menschen) gestellt werden. Die Komplexität des Menschen besteht darin, daß seine zur Gerechtigkeitsbeurteilung vergleichbaren Größen zu jedem Zeitpunkt gleichzeitig auf sehr verschiedenen Ebenen liegen: Jeder Mensch ist seinem Einkommen bzw. seinem Vermögen nach arm oder reich, nach dem Zustand seines Körpers und/oder nach dem Vertragsrecht der Krankenkassen gesund oder krank, nach dem staatlichen Unterhaltsrecht unterhaltspflichtig oder nicht unterhaltspflichtig, nach dem Staatsbürgerschaftsrecht Inländer oder Ausländer, nach dem Kirchenrecht geweiht oder nicht geweiht, nach dem Sozialrecht Arbeitgeber oder Arbeitnehmer, nach Funktionen in der Wirtschaft Produzent oder Konsument, nach der Funktion im Staatsbudget z. B. Steuer- und Beitragszahler oder Transfereinkommenbezieher etc.

⁴⁹ N. Luhmann (1987), a. a. O., insbesondere S. 23.

Die Gerechtigkeitsfrage kann nur in bezug auf die Reduktion der menschlichen Komplexität auf je *eine* Ebene gestellt werden.

Um eine Frage nach der sozialen Gerechtigkeit beantworten zu können, muß daher zuerst festgestellt werden, *auf welcher Reduktionsebene* der komplexen Wirklichkeit das strittige Problem liegt. Jede dieser Ebenen wird durch die Dimension eines „binären Codes“ bezeichnet. Darunter versteht Luhmann⁵⁰ einen zweiwertigen Code, in welchem sich jede Bewertung ihr Komplement suchen und sich in ihrem Gegenteil spiegeln kann. Es geht hier um die Projektion nur *einer* positiv / negativ-Unterscheidung, mit deren Hilfe die Möglichkeit und die Konsequenzen des Gegenteils geprüft werden können. Gerechtigkeitsüberlegungen können konkret nur innerhalb der Ebene *eines* solchen Codes angestellt werden.

Dann muß gefragt werden, *welche Institution* bzw. Institutionen erfahrungsgemäß und *in welcher Kombination* zur nachhaltigen Konfliktlösung geeignet sind und *welche Systemlogik* relevant ist, wenn mehrere Institutionen eines Systems oder verschiedener Systeme in Frage kommen. Das heißt, mit welcher Logik eines Systems Zustände erwartet werden können, die als gerechter empfunden bzw. beurteilt werden können als das System des Status quo wie z. B. die Logik der Steuerfreibeträge und / oder familienstandsbezogener Transferzahlungen, wenn ein Ausgleich der Familienlasten als gerecht angestrebt wird.

Soziale Gerechtigkeit kann daher zur Abgrenzung von der Gerechtigkeit durch individuelle Tugend als *Gerechtigkeit durch Institutionen und Systeme* definiert werden.

Nicht selten läßt die Suche nach Antworten auf die Frage nach sozialer Gerechtigkeit Zusammenhänge mit anderen und daher interdependenten (Sub-)Systemen erkennen, z. B. die Logik des sog. Generationsvertrages zwischen Erwerbstätigen und ihren Unterhaltsberechtigten, auf deren Bereitschaft zur späteren Übernahme der Pensionslasten sie bauen können, auf der einen Seite und dem Ausgleich der Familienunterhaltslasten zwischen den gerade nicht Unterhaltspflichtigen gegenüber den gerade Unterhaltspflichtigen, damit auch sie mit den Beitragsleistungen dieser Unterhaltsberechtigten rechnen können; oder angesichts des rasch zunehmenden Anteils der Alten in der Bevölkerungszusammensetzung eine Ausdehnung des *allgemeinen* gleichen Wahlrechtes auf wirklich *alle* Staatsbürger (nicht bloß auf Staatsbürger ab einem bestimmten Wahlalter) zwecks gerechter Lasten- und Pensionsverteilung.

Der Realität dynamischer Entwicklungen entsprechend kann es *keinen befriedigenden Gesamtzustand sozialer Gerechtigkeit* geben. Ein Anstoß zur Frage nach sozialer Gerechtigkeit ist regelmäßig ein bestehender oder befürchteter sozialer Status quo, der eine gerechtere Lösung wünschenswert erscheinen läßt. Da weder theoretisch noch praktisch „alles von Grund auf ganz anders“ gemacht werden kann, liegt das Problem stets im Ausmaß einer zum gleichen Zeitpunkt angestreb-

⁵⁰ N. Luhmann (1990), a. a. O., S. 75 ff.

ten *gerechteren* Ordnung. Chancen ihrer Verwirklichung liegen nicht zuletzt in plausiblen und daher konsensfähigen Reformkonzepten, d. h. in Reformpaketen.

Die Schaffung von mehr Gerechtigkeit ist aus allen diesen Gründen ohne *ausreichende Kenntnis der konkreten gesellschaftlichen Verhältnisse* in *allen* ihren betroffenen Subsystemen chancenlos. Das bestätigt die These, in welcher Johannes Messner schon in seiner Habilitationsarbeit die Grundlage jeder Sozialethik gesehen hat: „Jeder Sozialethik, die ihrer Aufgabe gegenüber der heutigen Sozialwirtschaft ganz und konkret gerecht werden will, ist die Sozialökonomik eine unentbehrliche Hilfswissenschaft.“⁵¹

Benutzte Literatur

Brennan, Geoffrey / *Buchanan*, James M.: The Reason of Rules. Constitutional Political Economy, Cambridge University Press, Cambridge 1985.

Brockhaus-Lexikonredaktion (Hg.): Brockhaus Enzyklopädie, Neunter Band, Siebzehnter Band, Wiesbaden 1970 / 1973.

Buchanan, James M.: The Limits of Liberty, University of Chicago Press, Chicago 1975.

Dingeldey, Irene: Das Modell der Gerechtigkeit zwischen Individualismus und Gemeinschaft. Eine Einführung in die Theorie der Gerechtigkeit von John Rawls unter Berücksichtigung der Kritik unter kommunitaristischer Sicht. Diplomarbeit für die Pädagogische Hochschule Weingarten, Forschungsstelle für Politisch-Gesellschaftliche Erziehung, Forschungsbereich Arbeitslehre, Weingarten 1997.

Fukuyama, Francis: Das Ende der Geschichte, 1992.

Höffe, Otfried / *Hollerbach*, Alexander / *Kerber*, Walter: Stichwort Gerechtigkeit, im Staatslexikon, Recht-Wirtschaft-Gesellschaft, Zweiter Band, 7. völlig neu bearbeitete Auflage, Verlag Herder Freiburg / Br. 1986, Spalten 895 – 906.

Homann, Karl: Herausforderung durch systemische Sozial- und Denkstrukturen in EB-Erwachsenenbildung, Vierteljahresschrift für Theorie und Praxis, 42. Jg., Heft 4/96; S. 181 – 186.

- Individualisierung: Verfall der Moral? Zum ökonomischen Fundament aller Moral, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 21/97, vom 16. Mai 1997.
- Ökonomik und Demokratie – Perspektiven nach dem Ende des Sozialismus, in: W. Jäger (Hg.): Neue Wege der Nationalökonomie, S. 49 – 83, Münster 1994.

Homann, Karl / *Blome-Drees*, Franz: Wirtschafts- und Unternehmensethik, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1992.

Homann, Karl / *Pies*, Ingo: Der neue Institutionalismus und das Problem der Gerechtigkeit, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Tübingen 1991, Band 10, S. 79 – 100.

⁵¹ J. Messner (1927), Sozialökonomik und Sozialethik, S. 49; unter Sozialwirtschaft wird hier Volkswirtschaft bzw. Weltwirtschaft verstanden, unter Sozialökonomik die Volkswirtschaftslehre.

- Liberalismus: kollektive Entwicklung individueller Freiheit – Zu Programm und Methode einer liberalen Gesellschaftstheorie, in: *Homo oeconomicus* (ACCEDO), Verlagsgesellschaft, München 1993, Bd. X (3/4)
- Kelsen*, Hans: Die reine Rechtslehre, Wien, 1934, 2. Aufl. 1960.
- Kerber*, W./ *Westermann*, C./ *Spörlein*, B.: W. Kerber, Abschnitt: Die Vieldeutigkeit des Gerechtigkeitsbegriffs, im: Artikel „Gerechtigkeit“, in: *Christlicher Glaube in moderner Gesellschaft*, Teilband 17 der Enzyklopädischen Bibliothek in 30 Teilbänden, herausgegeben von F. Böckle/ F. X. Kaufmann/ K. Rahner/ B. Welte, Verlag Herder, Freiburg/ Br. 1981.
- Kley*, Roland: Stichwort „Gerechtigkeit“, in: hrsg. von G. Enderle/ K. Homann/ M. Honecker/ W. Kerber/ H. Steinmann, *Lexikon der Wirtschaftsethik*, Verlag Herder, Freiburg/ Base/ Wien 1993, Sp. 352 – 360.
- Knapp*, Horst: Gerecht oder zweckmäßig?, in: *Finanznachrichten* Fn 42, 21. Oktober 1993.
- Luhmann*, Niklas: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Suhrkamp-Verlag, Frankfurt am Main 1987 (1. Auflage 1984).
- Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Westdeutscher Verlag Opladen, 3. Aufl. 1990.
- Messner*, Johannes: Sozialökonomik und Sozialethik, Ferdinand Schöningh Verlag, Paderborn 1927 (2. Auflage 1929).
- Die Idee der sozialen Gerechtigkeit, in: *Der Kunstwart*, München, Aug. 1931.
- Das Gemeinwohl – Idee, Wirklichkeit, Aufgabe, Verlag A. Fromm, Osnabrück 1962.
- Das Naturrecht. Handbuch der Gesellschaftsethik, Staatsethik und Wirtschaftsethik, 5. neubearbeitete, erweiterte Auflage, Tyrolia-Verlag Innsbruck 1966, 7. Auflage Duncker & Humblot Verlag Berlin 1984.
- Meyers Lexikonredaktion (Hg.): Meyers kleines Lexikon Philosophie, hrg. und bearbeitet mit einem Essay von Prof. Dr. Kuno Lorenz, Meyers Lexikonverlag, Mannheim u. a. 1987, Stichwort „Ethik“, S. 130.
- Schmitz*, Wolfgang/ *Weiler*, Rudolf (Hg.): Interesse und Moral. Gegenpole oder Bundesgenossen? 2 Artikel von W. Schmitz – Zur Einführung: Das Interesse – Gegenpol oder Bundesgenosse der Moral?; ders., Eigeninteresse – Gruppeninteresse – Gesamtinteresse. Das Eigeninteresse durch Lebenssinn und Institutionen legitim, effizient und unersetzlich, Duncker & Humblot, Berlin 1994 (Beiträge des Symposiums der Johannes-Messner-Gesellschaft im Jahre 1993).
- Schulz*, Walter: Grundprobleme der Ethik, Verlag Günther Neske, Pfullingen 1989.
- Tocqueville*, Alexis de: Über die Demokratie in Amerika, hg. von J. P. Mayer, Stuttgart 1985.
- Utz*, Arthur F.: Sozialethik. Mit internationaler Bibliographie, IV. Teil, Wirtschaftsethik, Scientia Humana Institut, Bonn 1994
- Walzer*, Michael: Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit. Aus dem Englischen von Hanne Herkommer. Campus Verlag Frankfurt/ New York 1992, Studienausgabe 1994. Englische Originalausgabe: *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality*, Basic Books Inc., New York 1983.

Die soziale Funktion des Wettbewerbes

Ausgangspunkt jeder menschengerechten Wirtschaftsordnung

I. Die soziale Funktion des Marktes – eine neue Erfahrung

Mit dem Namen Michail Gorbatschow ist ein revolutionärer Vorgang verbunden, der (als Pars-pro-toto) mit der pointierten Feststellung charakterisiert werden kann: Der Wettbewerbsmarkt hat sich in der Sicht der sowjetischen Partei- und Staatsführung von einem Gegenstand ideologischer Kritik zu einem unentbehrlichen Träger sozialer Funktionen gewandelt.

Der Plenarsitzung des Zentralkomitees der KPdSU im April 1985 waren „umfassende und schonungslose“ Analysen der wirtschaftlichen Situation vorausgegangen, aus der eine „ernste soziale, wirtschaftliche und politische Krise befürchtet werden mußte, wenn die Schlußfolgerungen für die Neuorientierung der Sozial- und Wirtschaftspolitik daraus nicht unverzüglich gezogen werden“; das stellte der 1987 gewählte neue Generalsekretär des Zentralkomitees fest.¹

Einzelne Passagen dieser Analyse in der Darstellung Gorbatschows sind schlechthin die Beschreibung einer Gesellschaft, in welcher der Markt daran gehindert ist, seine wettbewerbsgesteuerten sozialen Funktionen auszuüben: Obwohl die wissenschaftlich-technische Revolution dem ökonomischen und sozialen Fortschritt neue Perspektiven eröffnete, hemmte „eine Art Bremsmechanismus“ die gesellschaftliche und ökonomische Entwicklung. Als einen der Gründe für die Mängel der sowjetischen Wirtschaft bezeichnet der Zentralsekretär die Vergeudung von Rohmaterial, Energie und Arbeitskräften. Der wirtschaftliche Erfolg wurde in seinen Mengen gemessen. Der Arbeiter oder der Betrieb galt als der beste, der am meisten Arbeitskraft, Material und Geld verbrauchte. Der Konsument war völlig der Gnade des Produzenten ausgeliefert und mußte mit dem zurechtkommen, was letzterer ihm zu liefern beliebte. Die extensiven Methoden der Erweiterung des fixen Kapitals führten zu einem künstlichen Arbeitskräftemangel. Im Bemühen, die Situation irgendwie zu korrigieren, begann man, großzügige und ungerechtfertigte

¹ M. Gorbatschow, *Perestroika, Die zweite russische Revolution, Eine neue Politik für Europa und die Welt*, München 1987 (Amerikanische Originalausgabe: New York 1987). Mit dieser Publikation möchte der Autor vor allem den Westen mit seiner Sicht der notwendigen gesellschaftlichen Reformen in der Sowjetunion vertraut machen. Die folgenden Charakteristika der Reform stützen sich auf Passagen aus dieser Darstellung.

tigte, d. h. faktisch nicht erarbeitete Sondervergütungen zu zahlen, und führte unter dem Druck dieses Arbeitskräftemangels alle möglichen unverdienten Leistungsprämien ein. Dies wiederum führte in einem späteren Stadium zu der Praxis, Abrechnungen bloß des Gewinns wegen zu frisieren. Schmarotzertum kam auf, das Ansehen gewissenhafter und hochqualifizierter Arbeiter sank, und eine Mentalität der „Lohngleichmacherei“ machte sich breit. Die Diskrepanz zwischen dem Maß der Arbeit und dem Maß des Konsums, die zu einer Art Stütze des Bremsmechanismus wurde, hemmte nicht nur das Wachstum und die Arbeitsproduktivität, sondern führte auch zu einer Verzerrung des Prinzips der sozialen Gerechtigkeit. Auf diese Weise führte die Trägheit der extensiven wirtschaftlichen Entwicklung in eine ökonomische Sackgasse und zum Stillstand. Die Verbesserung des Lebensstandards stagnierte, und bei der Versorgung mit Nahrungsmitteln, Wohnungen, Konsumgütern und Dienstleistungen kam es zu Engpässen. – Diese Sicht bedeutet eine *paradigmatische Wende!*

Die *Anreize* des Wirtschaftssystems gingen in die *falsche Richtung*: Eine typische Haltung bei vielen der sowjetischen Verantwortlichen in der Wirtschaft war, daß sie nicht mehr darüber nachdachten, wie das nationale Vermögen vermehrt werden kann, sondern wie man mehr Material, Arbeitskräfte und Arbeitszeit auf einen Posten verrechnet, um ihn zu einem höheren Preis zu verkaufen. Politisches Kokettieren und massenhafte Vergabe von Auszeichnungen, Titeln und Prämien drängten oft die ehrliche Sorge um die Menschen, ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen und die Verbesserung des sozialen Klimas in den Hintergrund. Es entstand ein Klima, in dem alles „entschuldigt“ wurde, und die Anforderungen an Disziplin und Verantwortung sanken. Gleichzeitig unternahm man Versuche, dies alles zu bemänteln: Mit pompösen Kampagnen, Veranstaltungen und Feiern anlässlich unzähliger Jubiläen. Die Welt des Alltags und die Welt des vorgetäuschten Wohlstands klapften immer weiter auseinander.

Die *Fehlsteuerung des Systems* kann kaum mit treffenderen Worten bezeichnet werden, als es Gorbatschow – Lenin zitierend – formulierte: „Das Auto fuhr gar nicht dort hin, wo der Mann am Steuer dachte, daß es fahre.“ Die Folge war die Erkenntnis, daß der *ökonomische Mechanismus* grundlegend *reformiert* und das Gesamtsystem der Wirtschaftsführung umgestaltet werden muß (S. 103). In dieser „Umgestaltung“ liegt der Sinn der „Perestroika“ auf den wirtschaftlichen Gebieten.

Hier soll nicht untersucht werden, wie weit es der Perestroika *gelingen* kann, Marktanreize wenigstens theoretisch konsequent in den Dienst ihrer Zielsetzungen zu stellen.² Solange das individuelle Interesse mit dem gesellschaftlichen Eigentum „verschmolzen“ werden muß, und die Interdependenz der wirtschaftlichen mit der politischen Ordnung noch nicht ausreichend wahrgenommen wird, steht zumindest noch ein gutes Stück Lernprozeß aus. Die Entdeckung des Marktes als

² Vgl. dazu B. Meissner, Die Sowjetunion im Umbruch – Historische Hintergründe, Ziele und Grenzen der Reformpolitik Gorbatschows, Stuttgart 1988.

eine sozialen Wirkungen dienende Institution in der Sowjetunion und bei seinen Verbündeten sagt noch nichts darüber aus, wie diesem Instrument (wieder) die Möglichkeit erfolgreich geboten werden kann, mit seinen Signalen, Anreizen und Sanktionen seinen sozialen Funktionen auch tatsächlich nachzukommen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang nur, mit welcher folgerichtigen und überzeugenden Argumentation seitens der führenden Funktionäre der KPdSU der katastrophale Versorgungsmangel in vielen Regionen der Sowjetunion im *Fehlen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs* gesehen und nach entsprechenden *Reformen* gesucht wird.

Zahllose weitere Beispiele für die unsozialen Folgen einer Behinderung des marktwirtschaftlichen Allokationsprozesses bzw. für die Wiederentdeckung seiner sozialen Wirkungen bieten die Erfahrungen mit den Entwicklungsländern ebenso wie die vieler Industrieländer in der keynesianischen und in der postkeynesianischen Periode.

II. Erste wissenschaftliche Erkenntnis: Adam Smith

Daß es der wettbewerbsgesteuerte Markt ist, der den Wohlstand der Völker begründet, wissen wir seit Adam Smith. Dort ist es zunächst noch keine sittliche Forderung, sondern eine Tatsachenfeststellung, die erste auf wissenschaftliche Methoden gestützte Erklärung der Ursachen des Volkswohlstandes.³

Für viele Generationen, nicht zuletzt engagierter Sozialethiker und Moraltheologen, wurde Adam Smith auf diesen Teil seines wissenschaftlichen Werkes als Analyse eingeengt und damit in seinem lange Zeit hindurch zu wenig bekannten gesamten Lebenswerk mißverstanden.

Die Wiederentdeckung – für viele die Neuentdeckung – des Vaters der Nationalökonomie als moderne Wissenschaft als „Moralisten“ verdanken wir der Adam-Smith-Forschung, wie sie durch die zweihundertste Wiederkehr der Veröffentlichung seiner berühmten und bahnbrechenden „Untersuchungen über das Wesen und die Ursachen des Volkswohlstandes“ veranlaßt worden war. Sie hatte das Augenmerk auch wieder auf sein erstes Buch, „Die Theorie der ethischen Gefühle“,⁴ gelenkt.

An dieser Adam Smith-Renaissance hat insbesondere H. C. Recktenwald⁵ einen hervorragenden Anteil. Als eine der größten und bleibenden Leistungen des schottischen Nationalökonomen und Moralphilosophen bezeichnet Recktenwald, daß

³ A. Smith, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, London 1776.

⁴ A. Smith, The Theory of Moral Sentiments, London 1759.

⁵ H. C. Recktenwald, Über Adam Smith's „The Theory of Moral Sentiments“, Vademecum zu einem frühen Klassiker der ökonomischen Wissenschaft, Düsseldorf 1986; ders., „Eine Adam Smith-Renaissance Anno 1976? Eine Neuorientierung seiner Originalität und Gelehr-

Adam Smith das fundamentale Prinzip, daß das Selbstinteresse kein Wunschbild einer Ideologie oder kein Ergebnis reiner (metaphysischer) Abstraktion ist, wie vielfach im Schrifttum behauptet wird, daß es weder fiktiv noch eigens für einen analytischen Zweck konstruiert ist und daß Smith ebenso wie Newton auf beobachtbare Fakten setzte, dies in seiner ganzen Bedeutung und Tragweite erkannt und zugleich zur Grundlage seines „obvious and simple System of natural liberty“ gemacht hat. Er sieht darin eine „epochale und originale Idee, die unzerstörbar ist“. Zeigt sich ihre Unzerstörbarkeit heute nicht auch in den Wurzeln der Wirtschaftsreformen, wie sie nun in allen Ländern des „realen Sozialismus“ in Erscheinung treten?

Vergrößert wird diese Leistung in den Augen Recktenwalds noch dadurch, daß Smith das dynamische Motiv des *Eigeninteresses* als *ethisch* zweifach positiv beurteilt, weil das gesamte *Gemeinwesen* ebenfalls davon profitiert, und zwar sogar ohne Absicht und Kenntnis des einzelnen. Das selbstbezogene Streben nach Erwerb und Anerkennung wird somit auch *sozial* nützlich. Smith hat diese Einsicht gegenüber vielen Vorläufern, darunter Thomas Hobbes, Bernhard de Mandeville und seinem Lehrer Francis Hutcheson hartnäckig verteidigt. Natürlich war dieses so wichtige Verhaltensmuster schon lange vor Smith bekannt, niemand aber hat es vor ihm nicht nur zum Angelpunkt eines geschlossenen Systems gemacht, sondern ihm auch eine *moralische* Qualität zuerkannt.⁶

Für den hier aufzuzeigenden Gedankengang bedeutet dies zweierlei: daß Adam Smith nicht nur den marktwirtschaftlichen Wettbewerb in seinen Vorteilen für alle Beteiligten sah, sondern dies auch als *ethisch* zu begründendes Postulat, als „*soziale Funktion*“ betrachtete.

III. Wesenselement einer sozialetischen Konzeption: Johannes Messner

Den Begriff der „*sozialen Funktionen des Marktes*“ hat der katholische Sozialethiker und Adolf Weber-Schüler Johannes Messner geprägt. Seine – heute wahrscheinlich umfassendste – sozialetische Konzeption einer menschenwürdigen Ordnung in Gesellschaft, Staat und Wirtschaft geht von den nüchternen Realitäten des gesellschaftlichen Lebens aus:⁷ Da die Sozialwirtschaft wirtschaftliche Koope-

samkeit“, in: H. C. Recktenwald (Hrsg.), *Ethik, Wirtschaft und Staat – Adam Smith's Politische Ökonomie heute*, Darmstadt 1985.

⁶ H. C. Recktenwald, Über Adam Smith's „The Theory of Moral Sentiments“, 43. Vgl. auch A. Meyer-Faje, *Markt und Sozial: kein Widerspruch. Über das Vermächtnis von Adam Smith*, in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Nr. 24, 2/1985, S. 33–38.

⁷ Entwickelt vor allem in seinem Hauptwerk „Das Naturrecht – Handbuch der Gesellschaftsethik, Staatsethik und Wirtschaftsethik“, 5. erweiterte Auflage, Innsbruck / Wien /

ration durch Arbeitsteilung ist, gehört der Austausch der Güter durch die Glieder der Gesellschaft zur naturgemäßen Struktur der Sozialwirtschaft. Die Wirtschaftsgesellschaft ist daher Tauschgemeinschaft. Der Tauschverkehr als Teil des sozialwirtschaftlichen Prozesses bildet den Markt; dieser ist daher wesentliches Organ der Sozialwirtschaft. Da sich unter natürlichen Bedingungen die Güter im ganzen Bereich der Volkswirtschaft zu dem Orte der besten Tauschmöglichkeiten bewegen, bildet der Markt eine Einheit. Das hindert nicht, daß er territorial und branchenmäßig gegliedert ist: alle Teilmärkte sind aber miteinander verbunden und voneinander abhängig.

Der Markt erfüllt nach Messner eine *dreifache Sozialfunktion*. Da mit dem Eigeninteresse verbunden, zählt der Markt zu den stärksten *gesellschaftsbindenden Kräften*, d. h. als Mittel zur Bewältigung der den Einzelmenschen bei der Erfüllung der ihnen mit den existenziellen Zwecken gestellten Lebens- und Kulturaufgaben in gegenseitige Abhängigkeit.⁸

Die zweite soziale Funktion des funktionierenden, d. h. des wettbewerbsgesteuerten Marktes liegt darin, daß sich der Tauschwert der Güter hin zu den geringsten Kosten bewegt, die Verfügung über knappe Güter nach dem *ökonomischen Rationalprinzip* widerspricht daher nicht nur nicht ethischem Verhalten, sondern es ist sogar selbst ein *ethisches* Postulat, hatte Messner schon in seiner Habilitationsschrift festgestellt.⁹

Das *ökonomisch* Vernünftige ist daher *prima vista* und grundsätzlich auch das *ethisch* Richtige. „Grundsätzlich“ in dem Sinn, daß derjenige, der die Meinung vertritt, daß das ökonomisch Richtige in einem gegebenen Fall mit ethischen Postulaten in Widerspruch kommt, die Beweislast zu tragen hat.

Das ist sicherlich nicht selten der Fall. Es wäre aber ein Torso, ethische Gesichtspunkte *nur* auf den Konfliktfall oder – wie es heute unter dem Gesichtspunkt der „Option für die Armen“ oft geschieht – gar nur auf *Verteilungsprobleme* zu reduzieren. Ein Paradebeispiel dafür ist die heute gerade unter ethisch Engagierten weit verbreitete Annahme, ein hoher Beschäftigungsgrad wäre in erster Linie ein Problem der Verteilung von Arbeit und Einkommen („Arbeit teilen wie Brot!“).

Der Wettbewerbsmarkt verbindet den (subjektiven) Gebrauchswert und den Kostenwert zum (objektiven) Tauschwert. Damit wird das *sozialwirtschaftliche Wertprinzip* zu einem allgemeinen *ethischen Ordnungsprinzip* der Sozialwirtschaft. Sein Wesen ist das der sozialen Gerechtigkeit (1984). Die subjektive Wertlehre und die Preislehre der Grenznutzenschule liefern dafür die theoretische Begründung.

München 1966 (Neudruck 6. Aufl. Berlin 1985), aber noch umfassender in der Gesamtkonzeption, die auch die Kultur- und Rechtsethik umfaßt: „Ethik – Kompendium der Gesamthethik“, Innsbruck / Wien / München 1955.

⁸ J. Messner (1966), a. a. O., S. 990.

⁹ J. Messner; Sozialökonomik und Sozialethik, Studie zur Grundlegung einer systematischen Wirtschaftsethik, Paderborn, 2. Aufl., 1929, S. 37, dann aber näher ausgeführt in: J. Messner (1966), a. a. O., S. 982 ff.

Die dritte Sozialfunktion des Marktes sieht Messner in seinem *Dienst am wirtschaftlichen Wachstum*: Er mobilisiert ein Höchstmaß von Kräften der Wirtschaftsgesellschaft zur Erzielung einer reicheren und besseren Deckung ihres Lebens- und Kulturbedarfs. Damit erweist sich der Wettbewerb als ein wesentlicher Teil der Ordnung der Sozialwirtschaft: Die Kooperation erfolgt durch die Konkurrenz. Der Gewinn ist ein Signal für eine erfolgreiche Bewältigung der Aufgabe der konkurrierenden Unternehmen (991).

Heute wird die soziale Funktion des Wettbewerbs in zahlreichen Diensten gesehen, die der Wettbewerbsmarkt für die Gesellschaft und den einzelnen leistet. Gegenüber einer staatlich-bürokratisch verantworteten und gelenkten Wirtschaftsordnung bietet die Marktwirtschaft also folgende *gesellschaftliche* Leistungen:¹⁰

- Sie eröffnet und sichert Freiheitsräume für alle am Wirtschaftsprozess Beteiligten. Die Freiheit des Menschen besteht im Wirtschaftsleben in der Konsum-, Spar-, Eigentums-, Investitions- und Produktionsfreiheit sowie in der Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl und der Wahl des Wohnortes.
- Sie sorgt für hohe Effizienz der eingesetzten Produktionskräfte.
- Sie bewirkt eine rasche Anpassung an geänderte Verhältnisse und ist damit innovationsfreudig.
- Sie bewirkt eine möglichst sparsame Nutzung der Ressourcen.
- Sie garantiert eine optimale Speicherung und Nutzung des seiner Natur nach weit gestreuten und zentral nie speicherbaren Wissens.
- Sie garantiert eine größere Lernfähigkeit aller Beteiligten.
- Sie setzt Signale, Anreize und Sanktionen für die Fortentwicklung der Wirtschaftsstruktur.
- Sie verfügt über die größere Problemlösungskapazität.
- Sie enthält selbstregulierende Kräfte, die ohne langwierige behördliche Entscheidungsprozesse automatisch in Kraft gesetzt werden.
- Sie ist eine Konsumwirtschaft, d. h. die Produktion folgt den sich dauernd ändernden Verbraucherwünschen, nicht den Befehlen der Planungsbehörden.
- Sie ist damit eine Wirtschaft „antiautoritärer Basisnähe“ und damit auch offen für neue, alternative Wirtschaftsformen, wie z. B. Selbsthilfegruppen, ökonomische Wohngemeinschaften usw.
- Als einheitliche wirtschaftspolitische Konzeption minimiert sie die im Wirtschaftsablauf auftretenden sozial-ökonomischen Reibungsverluste.

Das ist nur eine demonstrative Liste wichtiger sozialer Wirkungen des Marktes. Aber nicht des Marktes schlechthin. Wer heute vom „Markt“ spricht, meint meist

¹⁰ Siehe *W. Schmitz*, (Hrsg.), Was macht den Markt sozial? Die Grundzüge der Sozialen Marktwirtschaft, 2. Aufl., Wien 1982, S. 18.

den durch Wettbewerb gesteuerten. Die Lehre von den *Marktformen* zeigte, daß nicht der Markt – klassisch definiert als der „Ort des Zusammentreffens von Angebot und Nachfrage“ – diese ethisch positiven Auswirkungen bewirkt, sondern nur jener, der zwar nicht unbedingt durch einen vollkommenen, jedenfalls aber auf beiden Seiten des Marktes durch einen *ausreichenden* Wettbewerb gekennzeichnet ist.

Diese sozialen Funktionen des Wettbewerbsmarktes und ihre zentrale Bedeutung für die Wirtschaftsordnung werden auch von der *jüngsten* wirtschaftsethischen Literatur hervorgehoben. So läßt Alfred Klose die Wirkung des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs für die ganze Gesellschaft darin erkennen, daß das Gewinn- und Erfolgsstreben des kreativen Unternehmers die wichtigste Antriebskraft im wirtschaftlichen Verhalten und der wirtschaftlichen Entwicklung nicht nur den erforderlichen Freiraum, sondern auch die notwendige Motivation zur Auslösung *unternehmerischer* Impulse geben, die eine Voraussetzung für den schöpferischen Entwicklungsprozeß der Gesellschaft sind. Auch eine noch so fortgeschrittene Technik bleibt ohne Unternehmergeist ungenutzt (Johannes Messner). Die Wettbewerbspolitik wird so zu einem entscheidenden Teilbereich einer zukunftsweisenden Wirtschaftspolitik. Damit sind nicht zuletzt auch restriktive Antrittsbeschränkungen für Unternehmerberufe, die über echte Berufs- oder Leistungsprüfungen hinausgehen, nicht nur eine Beschränkung der unternehmerischen Freiheit, sondern auch gemeinwohlwidrig.¹¹ Dabei geht es nicht um die Schaffung einer Welt der Unternehmer, sondern einer Welt, in der man etwas unternehmen kann (Wolfram Engels).

Werner Lachmann sieht die Funktion des Wettbewerbs darin, daß er verhindert, daß sich das Gewinnstreben, das die Wirtschaft zum höheren Wachstum braucht, ungehemmt entfalten kann, wobei sich auf der anderen Seite aber gezeigt hat, daß der Wettbewerbspreis am besten geeignet ist, Knappheiten anzuzeigen; wo immer er diese Aufgabe nicht erfüllen konnte, wäre es zu Lasten der gesellschaftlichen Wohlfahrt gegangen. Lachmann sieht überdies in der „Abstimmung“ auf dem Markt einen höheren Minderheitenschutz, weil der mit Kaufkraft ausgestattete Bürger, wenn er sich dem stereotypen Geschmack der Massengesellschaft entziehen will, durch seine Kaufkraft Produzenten in die Lage versetzt, auch für ihn bestimmte Güter zu produzieren, während die staatsdemokratischen Systeme dadurch funktionieren, daß letzten Endes Minderheiten majorisiert werden.¹²

Die „*Ethik der Knappheit*“ als „Ethik von Arbeitsteilung und Markt“ und damit die „*moralische Substanz des Wettbewerbs*“ vertritt heute auch Horst Claus Recktenwald: Die Ökonomie hat eine natürliche Ordnung aufgedeckt, deren Regeln der Homo socialis beachten muß, wenn die Menschheit, die sich myriadenhaft in die Arbeit teilt, lebensfähig sein und gedeihen soll.¹³

¹¹ A. Klose, Unternehmerethik – heute gefragt?, Linz 1988, S. 19 ff.

¹² W. Lachmann, Wirtschaft und Ethik – Maßstäbe wirtschaftlichen Handelns, Neuhausen / Stuttgart 1987, S. 53 u. 58.

Die Erkenntnis der *sozialen* Bedeutung der Wettbewerbswirtschaft ist der *Kern jedes menschengerechten Wirtschaftssystems*. Das ist für manchen eine ungewohnte Verwendung des Attributes „sozial“, welches in der Tradition der beginnenden Industrialisierung soviel heißt wie „in bezug auf den Arbeitnehmer“ oder noch allgemeiner „in Beziehung zum Bedürftigen“. Geradezu ein gewisser Paradigmenwechsel.

Unter dem Gesichtspunkt eines gesellschaftlichen Ordnungssystems – und das ist der sozialetische Gesichtspunkt – ist das *Individuelle* das, was ein Teilnehmer der Gesellschaft *seinetwegen* macht (Existenzsicherung, Selbstverwirklichung, Sinnfindung usw.) und von ihm selbst aus gesehen wird. Das *Soziale* hingegen das, was derselbe für *andere* leistet. Ob das, was man tun will, etwas ist, was jemand anderem dient und was es diesem wert ist, das kann nur der wettbewerbsgesteuerte Markt erkennen lassen: Der Wettbewerbspreis ist der Maßstab für den *sozialen* Charakter einer *individuellen* Leistung. Die Leistung für den Markt wird durch Geldeinheiten honoriert und damit zum Ausdruck gebracht. Die Bewertung durch Geld ermöglicht die Rechenhaftigkeit in der Knappheitsüberwindung. Ohne Rechenhaftigkeit (d. i. Kosten und Nutzen in Geldeinheiten ausgedrückt) können wir gar nicht wissen, *ob* überhaupt oder *wie* sozial oder nur individualistisch wir handeln. Der Preis, der die Nachfrage zu diesem Preis restlos befriedigt und die Lager restlos räumt, ist daher der Preis, der den sozialen Charakter einer Ware oder einer Leistung zum Ausdruck bringt und daher auch der *gerechte* Preis, wenn er auf einem durch Wettbewerb gesteuerten Markt erzielt wird. Er bewertet eine Leistung nach dem, was der Leistende für die *Gesellschaft* leistet. Das gilt grundsätzlich auch für den *Preis der Arbeit*: Wer die Bedürfnisse seiner Mitmenschen besser befriedigt, hat auch einen Anspruch auf einen höheren Lohn.¹⁴

Wie geradezu pervers (im wahren Wortsinn) die herkömmliche Verwendung der Bezeichnung „sozial“ ist, läßt der schon genannte W. Lachmann erkennen, der sogar selbst ein überzeugter und überzeugender Kenner der sozialetischen Bedeutung des marktwirtschaftlichen Systems¹⁵ ist. Er folgt der herkömmlichen Formulierung, wenn er – trotz der sehr treffenden positiven Beurteilung des Preissystems – meint, es hätte *nicht* die Funktion, Gerechtigkeit zu schaffen, sondern den Markt so zu räumen, daß es weder Überschüsse noch Mangelsituationen gibt und die Höhe des Preises keine *moralische*, sondern eine *wirtschaftliche* Größe sei, die demnach nicht in den Bereich der *Sittlichkeit*, sondern der *Sachlichkeit* falle. Er sieht es als eine Schwäche des Marktpreissystems, daß der Preis „keinerlei soziale Funktion“ übernimmt: Er zeigt nicht an, wie anstrengend die Produktion eines Gutes

¹³ H. C. Recktenwald, Ökonomische und christliche Ethik, Mißverständnisse trotz zahlreicher Gemeinsamkeiten, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernaussgabe Nr. 48 vom 28. Februar 1988.

¹⁴ Siehe H. B. Acton, The Moral of Markets. An Ethical Exploration, London 1971.

¹⁵ Siehe z. B. W. Lachmann, Ethik und Soziale Marktwirtschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilagen zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 17/88 vom 22. April 1988, S. 53 ff.

¹⁶ W. Lachmann (1987), a. a. O., S. 53 f.

war, sondern in welch einem Überfluß dieses Gut – bezogen auf die Bedürfnisse der Bevölkerung – hergestellt wird. Wie unbrauchbar eine solche Verwendung der Qualifikation „sozial“ ist, zeigt gerade sein Hinweis darauf, daß sich auch der erforderliche Arbeitseinsatz nicht unbedingt in der Höhe des Preises widerspiegelt. Stellt ein Anbieter mit der doppelten Arbeitsleistung ein qualitativ gleiches Gut her, wird er dennoch keinen höheren Preis auf dem Markt erzielen können. Reichen seine Einnahmen nicht aus, wird er die Produktion einstellen müssen.¹⁶ – Kann man eine solche betriebswirtschaftliche Vergeudung im Einsatz von Arbeitskräften denn wirklich als „sozial“ betrachten, wenn diese dazu führt, daß *alle* Beschäftigten eines solchen Unternehmens ihre Arbeitsplätze verlieren?

Dieses Beispiel zeigt überdies, daß sozialetische Postulate vor allem eine Frage des jeweiligen *Adressaten* sind: Die Verpflichtung, für einen hohen Beschäftigungsgrad zu sorgen, ist eine Aufgabe der wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen und nicht die Aufgabe der einzelnen Unternehmungen selbst in einer wettbewerbsgesteuerten Marktwirtschaft. Innerhalb einer menschenwürdigen Gesellschaftsordnung gibt es also so etwas wie eine Arbeitsteilung auch für die Erreichung der verschiedenen sozialetischen Zielsetzungen.

IV. Eine „soziale“ Marktwirtschaft – „soziale“ kleingeschrieben

Für manche Vertreter der Theorie der sozialen Marktwirtschaft war diese soziale Wirkung der Wettbewerbswirtschaft als solcher schon allein Grund genug, das Attribut „sozial“ als *affirmativ* für die Marktwirtschaft zu verwenden (analog zum weißen Schimmel oder zum großen Riesen), die ja allein durch den Wettbewerb schon wichtige soziale Funktionen erfüllt.

Zu diesen zählte z. B. der prominente Autor und beredte Propagandist dieser Wirtschaftsordnung Volkmar Muthesius, seinerzeit Herausgeber der kämpferischen „Monatsblätter für freiheitliche Wirtschaftspolitik“ in Frankfurt/Main. Der Kern dieses Systems ist die Erkenntnis der sozialen Bedeutung der Wettbewerbswirtschaft.

Die Marktwirtschaft erfüllt damit an sich schon bestimmte soziale Funktionen. Die sozialen Funktionen des Wettbewerbs lösen aber nicht *alle* sozialen Probleme und sie lösen sogar sehr wichtige *nicht*. Das Wirtschaftssystem der Sozialen Marktwirtschaft, das sich der wettbewerbsgesteuerten Marktwirtschaft aus *sozialen* Gründen bedient, ist daher wohl ein *staatskritisches*, aber kein *staatsfeindliches* System, es weist dem *Staat* auch für den Bereich der Wirtschaft wichtige Ordnungsfunktionen zu: für die Erstellung und Durchsetzung der notwendigen *Rahmenbedingungen* und zur „Zweiten Einkommensverteilung“.

V. Voraussetzung für die soziale Funktionsfähigkeit des Marktes: adäquate Rahmenbedingungen

Schon Adam Smith hatte erkannt, daß sich selbst in der Marktwirtschaft das Eigeninteresse nur *innerhalb eines Ordnungsrahmens* mit dem Gesamtinteresse deckt. In dieser Erkenntnis sieht Jacob Viner bei Adam Smith eine Entwicklung von der „Theorie der ethischen Gefühle“ (1759) zur „Untersuchung über das Wesen und die Ursachen des Volkswohlstandes“ (1776). In der „Theorie“ wird diese Harmonie der natürlichen Ordnung als universal und vollkommen betrachtet. Der Wettbewerb ist das Kontrollinstrument, welches dafür sorgt, daß das Selbstinteresse nicht ausartet. Im „Wohlstand“ erstreckt sich diese Harmonie nicht auf alle Elemente der wirtschaftlichen Ordnung, und wo sie vorhanden ist, ist sie es oft nur teilweise und unvollkommen. Das Wirken der „unsichtbaren Hand“ beruht nicht nur auf den Spielregeln des Wettbewerbs, sondern auch auf *staatlichen* Maßnahmen, die die heutige Theorie der Wirtschaftsordnungspolitik als „*Rahmenbedingungen*“ bezeichnet. Dazu zählen in erster Linie Maßnahmen des Staates zur „Veranstaltung“ des Wettbewerbs (z. B. Abbau der Zölle und merkantilistischer Handelsschranken, Beseitigung des Handelsmonopols konzessionierter Gesellschaften, der Lehrzeit-, Niederlassungs- und Erbfolgegesetze u. a. m.). Smith nennt sie zwar als *Einschränkungen* der Staatstätigkeit, aber doch als notwendige Eingriffe des Staates wie z. B. auch die Pflicht, das Gemeinwesen vor Gewalt und Angriffen anderer Länder zu schützen, für ein unbestechliches Rechtswesen zu sorgen und bestimmte öffentliche Institutionen zu erhalten und bestimmte öffentliche Tätigkeiten durchzuführen. Dazu zählte er die Regulierung des Banknotenumlaufs und das Münzwesen, die Verkehrsinfrastruktur und das Bildungswesen.¹⁷ Smith anerkennt im „Wohlstand“ die *Notwendigkeit einer Staatstätigkeit*, die mit der natürlichen Ordnung übereinstimmt, die er allerdings von derjenigen abgrenzt, wo dies nicht der Fall ist und sie daher nicht die allgemeine Wohlfahrt fördert.

Diese Rahmenbedingungen hatte auch J. Messner vor Augen, wenn er feststellte, daß der Markt seine Sozialfunktionen nur dann in ihrem Höchstmaß erfüllen kann, wenn durch die Wirtschaftsordnung die für das Gemeinwohl notwendigen Institutionen gesichert sind.¹⁸

Über die von Adam Smith schon genannten hinaus, werden heute das Steuersystem, das Staatsbudget, die Einbeziehung der Sozialpartner in die gesamtwirtschaftliche Verantwortung, die Eigentumsstruktur u. ä. verstanden. Wie dynamisch dieser Teil der Ordnungspolitik ist, zeigt der Ruf nach neuen staatlichen Vorkehrungen zum *Schutze der Umwelt*. Da es sich auch dabei um Probleme handelt, die im allgemeinen nicht in die Problemlösungskapazität des Marktes allein fallen und

¹⁷ J. Viner; Adam Smith und Laissez-Faire, wiederabgedruckt in: H. C. Recktenwald, (Hrsg.), Ethik, Wirtschaft und Staat, Adam Smith's Politische Ökonomie heute, Darmstadt 1985, S. 72 – 109; Amerikanisches Original: Chicago 1926/27, hier: S. 83, 92 ff.

¹⁸ J. Messner (1966), a. a. O., S. 994.

die daher als *Rahmenbedingungen* für alle Konkurrenten vorgegeben werden müssen, ist die Bezeichnung „ökosoziale“ Marktwirtschaft sprachlich eine Tautologie, deren Sinn darin gesehen wird, die Notwendigkeit einer neuen Kategorie sozialer Rahmenbedingungen und spezifischer Marktanreize innerhalb einer *freiheitlichen* Wirtschaftsordnung zum Ausdruck zu bringen.

VI. Zur Ergänzung des Marktes: die Zweite Einkommensverteilung

Eine entscheidende Frage an jede Wirtschaftsordnung ist die nach der Existenzvorsorge für alle diejenigen, die auf den Märkten weder Waren noch Leistungen anzubieten haben, entweder noch nicht oder nicht mehr, vorübergehend oder überhaupt nicht. Diesem Personenkreis sind diejenigen gleichzusetzen, die trotz ausreichender Bemühungen keinen Arbeitsplatz finden können. Alle diese Genannten haben *keinen Zugang* zu den auf den Märkten zu erzielenden Einkommen, ihnen muß auf einem anderen Weg zu einer materiellen Existenzgrundlage verholfen werden. Im System der Sozialen Marktwirtschaft werden diejenigen, die Markteinkommen beziehen, zur Erhaltung derer herangezogen, die das nicht oder nur sehr unzureichend können. Man nennt das daher die „*zweite Einkommensverteilung*“. Diese erfolgt zu einem Teil durch eine *differenzierte Belastung mit Steuern und Abgaben*, zum anderen Teil erfolgt die Einbeziehung der nicht leistungsfähigen in den Einkommenskreislauf vor allem durch *direkte Transferleistungen* des Staates oder staatsnaher Institutionen (z. B. Sozialversicherungsanstalten).

Selbst diese Gretchenfrage an jede Sozialordnung ist schon im Denksystem von Adam Smith präsent gewesen: Er befürwortete eine differenzierte Besteuerung, wenn er zum Beispiel höhere Straßenzölle auf Luxustransporte im Vergleich zu Frachtwagen unterstützte, damit „die Trägheit und Eitelkeit der Reichen in irgendeiner Art zu einer Entlastung der Armen beiträgt“, und wenn er die Berechtigung der Besteuerung von Monopolgewinnen und selbst eine mäßige progressive Einkommensbesteuerung befürwortete.¹⁹

VII. Die „Soziale Marktwirtschaft“ als soziale Ordnungstheorie

Die systematische Entfaltung der Ordnungstheorie nach W. Eucken, A. Müller-Armack und ihren bedeutenden Schülern sowie wichtiger Beiträge der Österreichischen Schule der Nationalökonomie als „*Soziale Marktwirtschaft*“ ist eben daran, die Problemlösungskapazität dieses Ordnungssystems auch im globalen Ausmaß auszuloten.

¹⁹ J. Viner (1926/27), a. a. O., S. 106 f.

Sie hatte in den Anfängen der Sozialen Marktwirtschaft den Funktionen des Wettbewerbs und den dazu notwendigen *Rahmenbedingungen* zunächst mehr Augenmerk zugewendet als dem theoretischen Ausbau der *sozialen Transferzahlungen*. Für viele stand eine Kritik überdimensionierter oder fehlkonzipierter Sozialleistungen zunächst im Vordergrund. Die Konzeptionen begnügten sich zunächst mit unscharfen Platzhaltervokabeln wie „soziale Irenik“ oder „Berücksichtigung der sozialen Dimensionen“ bzw. „Politik des sozialen Ausgleichs“.

Theoretisch bahnbrechend ist dann z. B. Wolfgang Stützel für eine konsequente *Aufgabenteilung* zwischen *Markteffizienz* und *sozialen Transferleistungen*²⁰ eingetreten.

Inzwischen hat sich die theoretische Ordnungspolitik auch des sozialen Leistungssystems eingehend und ideenreich angenommen. Namen wie Wilfried Schreiber, H. Achinger, H. Willgerodt, Ph. Herder-Dorneich, Ch. Watrin, M. Wingen, B. Monitor, G. Mackenrodt, W. Engels, B. Külz, J. H. Müller, R. Soltwedel, E. Tuchtfeldt, H. Lampert, H. Geißler u. v. a. haben dafür gesorgt, daß in Zukunft auch die Sozialpolitik, als „Achillesferse der Sozialen Marktwirtschaft“²¹ von der Problemlösungskapazität dieses Ordnungssystems profitieren wird. Zu ihnen zählt auch Alfred Klose.

Das „Soziale“ im Zusammenhang mit Marktwirtschaft geht also als Ordnungskonzept über die sozialen Funktionen des Wettbewerbs weit hinaus: Es bezeichnet ein Wirtschaftssystem, welches die Funktion des Marktes als Wettbewerbseinrichtung durch *Rahmenbedingungen*, die den Wettbewerb immer wieder neu erzwingen und den Markt durch Einrichtungen zur Lösung von Problemen ergänzen, für die der Markt nicht geeignet ist, wie z. B. durch eine Rechts- und durch eine Währungsordnung sowie mit Institutionen, die für eine *Zweite Einkommensverteilung* Sorge tragen. Als Ordnungssystem soll sie dafür sorgen, daß die für die verschiedenen Konflikte eingesetzten Problemlösungsinstitutionen trotz ihrer mehrdimensionalen, komplexen Interdependenz möglichst widerspruchsfrei und damit Kosten aus materiellen und ideellen Reibungsverlusten sparend funktionieren.

Diese Konzeption setzt neben dem Markt auch andere Problemlösungsmechanismen ein nach dem Grundsatz: Für jeden Konflikt die zu seiner Lösung oder zumindest Milderung die je optimale Institution, d. h. auch den Staat mit seinen verschiedenen Einrichtungen wie Parlament, Verwaltung, Gerichte, Sozialversicherungseinrichtungen, Notenbank sowie die Sozialpartner u. a. Daher ist die Bezeichnung „*Soziale Marktwirtschaft*“ sprachlich das Pars-prototo einer Wirt-

²⁰ Im Symposium II der Ludwig-Erhard-Stiftung e.V. Bonn, Fundamentalkorrektur statt Symptomtherapie – von der Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft, Bonn 1978, in seinem Referat „Sicherung der Sozialen Marktwirtschaft durch eine konsequente Ordnungspolitik“, S. 19–38.

²¹ So z. B. *W. Zohnhoyer*, Sozialpolitik – die Achillesferse der Sozialen Marktwirtschaft? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 17/88 vom 22. April 1988.

schaftsordnung, welche zwar die zentrale Position des wettbewerbsgesteuerten Marktes gegenüber konkurrierenden Alternativen gebührend herausstellt, aber doch die Bezeichnung für eine Wirtschaftsordnung ist, die über die Verwendung des Marktes als Problemlösungsmechanismus hinausgeht, und für die daher „Soziale“ *kein* bloßes Attribut der Marktwirtschaft, sondern „Soziale Marktwirtschaft“ das Gütesiegel für eine *eigenständige Wirtschaftsordnung* ist. Dem wird orthographisch nur dadurch konsequent Rechnung getragen, daß „Soziale“ in diesem Zusammenhang *groß* geschrieben wird! Daß sich das nicht nur in der Politik, sondern sogar auch in der Theorie bisher *nicht* konsequent durchgesetzt hat, ist ein Beispiel mehr dafür, wie wenig wir die an sich schon begrenzten sprachlichen Präzisierungsmöglichkeiten annähernd zu nutzen verstehen!

Eine Beschreibung der Sozialen Marktwirtschaft als eigenständiges Wirtschaftssystem²² muß diese an drei Fronten profilieren: Gegenüber den Skeptikern der Problemlösungskapazität des *Wettbewerbsmarktes*; gegenüber den Skeptikern der Problemlösungskapazität des *Staates* sowie auch gegenüber den Vertretern des pragmatischen, punktuellen Interventionismus und damit gegenüber den Skeptikern der Problemlösungskapazität jedes grundsätzlichen *ordnungspolitischen Denkens* überhaupt.

Die Qualität einer Wirtschaftsordnung zeigt sich grundsätzlich darin, wie die von ihr eingesetzten Problemlösungsmechanismen *alle* – auch die Durchschnittsbürger – zu einem dem Gemeinwohl adäquaten Verhalten veranlassen. Die Erfahrung lehrt aber, daß keine Ordnung lediglich auf Anreizen und Sanktionen oder auf Polizei und Gerichten allein aufbauen kann. Auch die Ordnung einer Sozialen Marktwirtschaft braucht neben den sozialen Wirkungen des Wettbewerbsmarktes, der Rahmenbedingungen und der „Zweiten Einkommensverteilung“ einen *ethischen Minimalkonsens* unter allen Beteiligten: einen *individualethischen* wie z. B. die Anerkennung der Unterscheidung von mein und dein, des Grundsatzes „*pacta sunt servanda*“ sowie einen *sozialethischen*, der für die dem Staat zufallenden Aufgaben die notwendigen parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse zustandekommen läßt.²³

²² Eine systematische Beschreibung versuchte eine sehr gemischt zusammengesetzte Arbeitsgruppe des Wiener Dr. Karl Kummer-Instituts für Sozialpolitik und Sozialreform, an welcher auch Alfred Klose maßgeblich mitgearbeitet hatte und die als Sonderheft der Quartalszeitschrift des Instituts „Gesellschaft und Politik“, Heft 4/1981, und dann als Sonderpublikation, herausgegeben von ihrem damaligen Vorsitzenden Wolfgang Schmitz, unter dem Titel „Was macht den Markt sozial? Die Grundzüge der Sozialen Marktwirtschaft“, 2. Aufl., Wien 1982, erschienen ist.

²³ Wilhelm Röpke sprach „von der stillschweigenden Voraussetzung eines ohnehin vorhandenen *Minimums an ethischen Grundüberzeugungen*“, Ethik und Wirtschaftsleben (1955), in: *W. Stützel/Ch. Watrin/H. Willgerodt/K. Hohmann* (Hrsg.)/*H. F. Wünsche* (Redaktion), Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Zeugnisse aus zweihundert Jahren ordnungspolitischer Diskussion, Stuttgart/New York 1981, S. 448.

VIII. Die Rezeption der Ordnungstheorie in der katholischen Soziallehre

Die Frage, inwieweit das *ordnungspolitische Denken* dieser Konzeption auch in die *katholische Soziallehre* Eingang gefunden hat, ist für die Verwirklichung des Ordnungssystems insofern von Bedeutung, als die machtvollen Impulse sozial-ethisch Engagierter sehr viel sowohl zur Realisierung als auch zur Vertiefung und Erweiterung des ethischen Konsenses beitragen kann, der eine solche Ordnung individual- wie vor allem sozial-ethisch tragen muß; oder insoweit als – im konträren Fall – sozial-ethisch ambitionierte, aber in der Sache ordnungspolitisch fehlgesteuerte Bewegungen der Realisierung einer solchen Konzeption hinderlich im Wege stehen.

1. Bei katholischen Sozialwissenschaftlern und im kirchlichen Lehramt

Versteht man unter „katholischer Soziallehre“ gesellschaftspolitische Ansätze von *Wissenschaftlern*, die vom katholischen Menschenbild der Schöpfungs-, Erbsünden- und Erlösungslehre theologisch oder aufgrund aufgearbeiteter äquivalenter realistischer Erfahrung philosophisch ausgehen,²⁴ so hat die Theorie der „Sozialen Marktwirtschaft“ schon dadurch Eingang gefunden, als diese selbst ja von namhaften Wissenschaftlern mitentwickelt wurde, die aus diesem Kreis gekommen bzw. dem scholastischen OrdoDenken nahe gestanden sind, wie z. B. A. Rüstow, A. Müller-Armack, W. Röpke, Götz Briefs, Otto Veit u. v. a.

Es ist daher schon aus diesem Grunde naheliegend, daß ein kritischer Vergleich mit anderen in der Gegenwart konkurrierenden Konzeptionen (und nur solche stehen jeweils zur Disposition!) eigentlich zu gar keinem anderen Ergebnis führen kann als dem, daß die „Soziale Marktwirtschaft“ in der hier dargestellten Konzeption den Postulaten der katholischen Soziallehre am nächsten kommt.²⁵

Etwas anders verhält es sich, wenn man unter „katholischer Soziallehre“ die Äußerungen des *kirchlichen Lehramtes* zu sozialen Problemen, d. h. die kirchliche bzw. die päpstliche Soziallehre versteht. Eine deutliche Aussage, die für eine Rezeption ordnungspolitischen Denkens in dieser kirchenamtlichen katholischen Soziallehre eine grundsätzliche und notwendige Voraussetzung ist, hat das II. Vatikanische Konzil (1965) gebracht: Es stellte eine sehr weitgehende Autonomie der einzelnen Kulturbereiche, auch der Wirtschaft mit „ihren Eigengesetzlichkeiten und ihren eigenen Ordnungen“ fest.²⁶

²⁴ Zu ihnen zählt auch Alfred Klose.

²⁵ Vgl. *W. Schmitz*, Soziale Marktwirtschaft der Katholischen Soziallehre am nächsten, in: Europäische Rundschau, Heft 80 / 1, S. 29 – 45.

Ein eindrucksvoller *Kongreß* hochrangiger Repräsentanten der katholischen und der evangelischen Kirchen²⁷ und Sprecher der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Politik, der im November 1985 auf vatikanischem Boden stattgefunden hatte, zeigte sowohl, wie diese Erkenntnis der *sozialethischen Funktionen marktwirtschaftlicher Ordnungen* bis dahin kirchenoffiziell an Boden gewonnen hatte, andererseits war auch nicht zu überhören, daß bei diesem oder jenem noch mehr oder weniger erkennbare Lernprozesse im Gange sind. Am deutlichsten war der Kölner Kardinal und fundierte Sozialethiker Joseph Höffner in seinem vorausgegangenen Eröffnungsreferat vor der Herbstvollversammlung der Deutschen Bischofskonferenz in Fulda, wo er nach besonders sorgfältiger Abwägung aller Umstände und gerade unter deutlicher Bezugnahme auf die realistische christliche Anthropologie zum lapidaren Ergebnis gelangte: „Nach dem Sündenfall kommt für die Wirtschaft eines Staates nur die auf dem Privateigentum beruhende, sozial ausgerichtete marktwirtschaftliche Ordnung in Frage.“²⁸

2. In Opposition dazu: Der sozialtheologische (sozialutopische) Fundamentalismus

Daneben gibt es freilich (und mit steigender Tendenz, soweit am Medienwiderhall gemessen wird) im Laufe der zurückliegenden zwanzig Jahre „mehrere miteinander zusammenhängende Anläufe“, die *bisherige* Soziallehre der Kirche („als verkappte spätbürgerliche Ideologie zur Verteidigung des Kapitalismus“) durch *andere Optionen* zu ersetzen; teils unter offener Ablehnung der traditionellen Soziallehre überhaupt, teilweise unter dem Anspruch, diese damit ganz im Sinne eines seit Johannes XXIII. angeblich vollzogenen Umbruchs auszulegen.

Der Bonner Sozialethiker Lothar Roos²⁹ identifiziert einige unter diesen als „methodologische Fehlansätze“ unterschiedlicher, durch verbalen Radikalismus verschärfter „Fundamentalismen“. Der *ethische* Fundamentalismus mache den methodologischen Fehler, aus Prinzipien unmittelbar positive ethische Normen abzuleiten, wobei unterstellt werde, daß mit der Definition des Zieles (Wertes) bereits

²⁶ Vor allem in der Pastoralkonstitution „Die Kirche in der Welt von heute“ („Gaudium et Spes“); vgl. auch *W. Schmitz*, Kirche und Wirtschaft – kopernikanische Wende im II. Vatikanum, in *Europäische Rundschau*, Heft 86/2, S. 55 – 70.

²⁷ Siehe *G. Fels* (Hrsg.), Kirche und Wirtschaft in der Verantwortung für die Zukunft der Weltwirtschaft, Köln 1987, enthält die an diesem Kongreß gehaltenen Referate; *L. Roos* (Hrsg.), Stimmen der Kirche zur Wirtschaft, Köln 1986, eine Kommentierung der Referate von Papst Johannes Paul II. und den Kardinalen A. Casaroli, J. Höffner und J. Ratzinger.

²⁸ *J. Höffner*, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsethik, Richtlinien der katholischen Soziallehre, Eröffnungsreferat des Vorsitzenden der deutschen Bischofskonferenz bei der Herbstvollversammlung in Fulda am 23. September 1985, hrsg. vom Sekretariat der deutschen Bischofskonferenz in Bonn, 41.

²⁹ *L. Roos*, Methodologie des Prinzips „Arbeit vor Kapital“, in: *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften*, 29. Bd. (1988), S. 87 – 126.

das mit seiner Erreichung notwendige Mittel (die ethische Norm) mitgegeben sei. Der ethische Fundamentalismus ignoriere damit die meist gegebene Pluralität der Mittel und die im konkreten Fall regelmäßige Konkurrenz der Zielsetzungen, die eine Güterabwägung verlangt,³⁰ oder er lehnt als *theologisch-politischer Fundamentalismus* philosophisch-naturrechtliche Methode der Soziallehre zugunsten einer ausschließlich aus der Offenbarung schöpfenden ab. Die Soziallehre der Kirche ist hingegen eine „*methodologische Zusammenschau*“ von wissenschaftlicher Sachanalyse, philosophischer Wertreflexion und theologischer Sinnreflexion. Dies sieht Lothar Roos als methodologische Bereicherung der Soziallehre der Kirche durch das II. Vatikanum. Entscheidend aber bleibe die sozialphilosophisch-sozialwissenschaftliche Argumentationsweise. Diese allein macht ja eine rationale Auseinandersetzung überhaupt erst möglich!

Mit der akuten Gefahr einer fundamentalistischen Einengung der katholischen Vielfalt und insbesondere einer Ausgrenzung wissenschaftlichen Denkens aus der Bewältigung sozialer Probleme befaßte sich kürzlich eine sehr interessante interdisziplinäre „Ringvorlesung“ von Universitätsassistenten der Theologischen Fakultät der Universität Innsbruck, die auch ähnliche Erscheinungen des Fundamentalismus im Judentum, im Islam, im amerikanischen Protestantismus und in der grünen Alternativbewegung behandelte.³¹

Eine sehr konsequente Gedankenführung, die deutlich zeigt, zu welchen irrationalen romantisch-utopischen Konsequenzen eine solche Gesellschaftslehre führt, die auf einem fundamentalistischen Bild des „neuen (eschatologischen) Menschen“ aufbaut, zeigt überaus eindrucksvoll eine Anthropologie des Befreiungstheologen José Comblin.³² Der Schlüssel liegt in der Wahrnehmung des entscheidenden *Unterschieds in den Adressaten ethischer Postulate*, der so oft übersehen wird: Ist die Umwandlung zum „neuen Menschen“ eine Forderung an den *einzelnen*, der sein Heil sucht, und an die *Kirche*, die ihm dabei helfen soll, so ist es die Aufgabe des *Staates* und all derer, die für die Ordnungspolitik verantwortlich sind, den Menschen zu nehmen wie er ist, und die institutionalisierte Ordnung zu schaffen, die ihn durch ihre Signale, Anreize und Sanktionen möglichst weitgehend dazu bewegt, gleichzeitig mit seinem Eigeninteresse dem Gemeinwohl zu dienen. Von den *Menschen* darf nicht gefordert werden, was allein die *Wirtschaftsordnung* leisten kann.³³

Daß in fundamentalistisch-eschatologischen Entwürfen der marktwirtschaftliche Wettbewerb *keine* konfliktlösende und damit keine *soziale Funktion* hat, liegt na-

³⁰ Vgl. z. B. auch Wilhelm Korffs Warnung vor einer konfliktfreien Ethik in seinem anregenden Entwurf „Wie kann der Mensch glücken?“ Perspektiven einer Ethik, München/Zürich 1985, insbes. S. 266 ff.

³¹ J. Niewiadomski (Hrsg.), Eindeutige Antworten? Fundamentalistische Versuchung in Religion und Gesellschaft, Reihe: Theologische Trends 1, Thaur 1988.

³² J. Comblin, Das Bild vom Menschen. Die Befreiung in der Geschichte, Düsseldorf 1987 (portugiesische Originalausgabe: Petrópolis 1985).

³³ W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1975, S. 368.

he Ordnungspolitisches Denken setzt die Bereitschaft voraus, sich zur Lösung sozialer Konflikte der menschlichen Vernunft und insbesondere der rationalen Aufarbeitung menschlicher Erfahrungen zu bedienen. So gesehen wird die Anerkennung der *sozialen Funktionen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs* zum unterscheidenden Kriterium dafür, ob einer gesellschaftspolitischen Konzeption ein *realistisches* Menschen- und Gesellschaftsbild zugrunde liegt und ob in Folge dessen von einer solchen Konzeption Wege zu *wirklichen Konfliktlösungen* erwartet werden können.

Gerechtigkeitstheorien der neuen Institutionen- und Systemökonomik

im Hinblick auf den Ausgleich der Familienlasten in Österreich

I. Die Aufgabe dieser Studie

Die Aufgabe dieser Studie ist es, die wichtigsten theoretischen Zugänge darzustellen, die die heute entwickelte Ökonomik zur Lösung der Probleme anbietet, die mit den konkreten Zielsetzungen eines allgemeinen Ausgleiches der Familienlasten in einer komplexen Gesellschaft in Österreich verbunden sind.

Zu diesem Zweck soll zunächst das Problem des allgemeinen Ausgleichs der Familienlasten dargestellt werden, wie es sich dem österreichischen Gesetzgeber anlässlich des Familienlastenausgleichsgesetzes 1954 gestellt hat. Sodann sollen jene Ansätze genannt werden, mit welchen die Institutionen- und Systemethik als Sozialethik für die Lösung der damit aufgeworfenen Probleme sehr brauchbare theoretische Grundlagen bietet.

Im dritten Hauptteil soll gezeigt werden, in welcher Weise diese theoretischen Erkenntnisse für die Auswahl der geeigneten Institutionen und Systeme bzw. für die Kritik an denselben dienlich sein können.

Schließlich sollen noch Hinweise auf Problemgruppen im Gesamtbereich der Systemzusammenhänge aufgezeigt werden, zu deren Lösung das Grundverständnis für die Bedeutung der Institutionen- und Systemlogik vielversprechende Hilfen bieten kann.

II. Das Anliegen des Ausgleiches der Familienlasten in Österreich

Die Probleme, die in Österreich mit Hilfe des Familienlastenausgleichsgesetzes 1954 gelöst werden sollten, wurden im Bericht des Finanz- und Budgetausschusses des Nationalrates¹ wie folgt begründet und definiert:

¹ 419 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates VII. GP. vom 6. Dezember 1954.

Dieser Gesetzesentwurf „beruht auf der unleugbaren Tatsache, daß durch die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte die mit der Erhaltung und Erziehung von Kindern verbundenen Belastungen den Lebensstandard der Familie umso mehr herunterdrückt, je größer die Kinderzahl der einzelnen Familien ist ... Die bisherige Vernachlässigung der Sorge um die wirtschaftliche Existenzfähigkeit der Familie hat zweifellos eine Reihe gesellschaftlicher Probleme aufgeworfen, die in diesem Gewicht und in diesem Ausmaß vermeidbar gewesen wären. Der Ausgleich der finanziellen Mehrbelastung, die die Ernährung, Bekleidung, häusliche Unterbringung und Erziehung von Kindern verursacht, ist aus allen diesen Gründen nicht nur eine Forderung der sozialen Gerechtigkeit, sondern auch eine gesellschaftliche Existenznotwendigkeit. *Der Ausgleich der Familienlasten hat zwischen denjenigen zu erfolgen, die die Lasten im Interesse der gesamten Gesellschaft tragen, und jenen, die solche Lasten nicht zu tragen haben, jedoch bewußt oder unbewußt daraus Nutzen ziehen, daß es andere für sie tun.* (Hervorhebung durch W.S.) ... Bei dem vorliegenden Gesetz handelt es sich ... um den ersten Schritt zu einem allgemeinen Familienlastenausgleich. Dieser erste Schritt bringt die Progression der Beihilfen und die Einbeziehung der Selbständigen.

Aus der Tatsache, daß sowohl die ethischen wie auch die ökonomischen und sozialen Begründungen für den Familienlastenausgleich grundsätzlich für alle Familien gelten, ergibt sich die Forderung nach einer Gleichstellung aller Familien ohne Rücksicht darauf, aus welcher Art von Einnahmen sie ihren Lebensaufwand bestreiten. Dabei darf nicht vergessen werden, daß heute das Einkommen mancher Selbständiger unter dem Einkommen mancher unselbständig Erwerbstätiger liegt ... Die völlige Gleichstellung, d. h. die Einbeziehung auch aller ersten Kinder der selbständig Erwerbstätigen, ist bei diesem ersten Schritt aus budgetären Gründen zunächst allerdings nicht möglich gewesen.“

Dieser Ausschußbericht, der den Antrag des Ausschusses auf Beschlußfassung des von ihm dem Plenum des Parlaments vorgelegten Gesetzesentwurf begleitete, ist von Vertretern aller damals im Parlament vertretenen Parteien einstimmig gefaßt worden.

Auf einzelne Probleme, die mit dem Ausgleich der Familienlasten verbunden sind, wird im Zusammenhang mit der Darstellung der zu ihrer Lösung brauchbaren Ansätze der bis heute entwickelten Institutionen- und Systemeethik eingegangen werden.

III. Heutige Ansätze der Institutionen- und Systemeethik, die für die Lösung der mit dem Familienlastenausgleich verbundenen Probleme hilfreich sind

1. Unterscheidung von Individualethik und Sozialethik

Für eine für die Lösung der einzelnen Probleme sinnvolle Unterscheidung von Individualethik und Sozialethik ist es hilfreich, die Sozialethik als Lehre von einem Sollenszustand zu verstehen, welcher durch Institutionen und Systeme als Regelsätze für innergesellschaftliche Transaktionen verwirklicht werden kann.

Die Individualethik ist dann die Wissenschaft vom Sollenszustand einzelner menschlicher Personen, der durch Tugendhaftigkeit derselben herbeigeführt wird.² – Der hier behandelte Ausgleich der Familienlasten betrifft daher nicht die freiwillige (individuale) Übernahme von einzelnen Familienlasten von Unterhaltspflichtigen durch gerade nicht Unterhaltspflichtige wie z. B. die Übernahme von Kinderbetreuungsdiensten durch Freunde, Nachbarn oder Familienangehörige oder Geldspenden von Großeltern, sondern den Ausgleich der Familienlasten, der durch geeignete *Institutionen* auf *alle* nicht Unterhaltspflichtige ausgedehnt wird.

2. Die Theorie der externen Effekte

Aus der Theorie der externen Effekte ist hier an erster Stelle die neue *ökonomische Theorie der Familie* zu nennen, die vor allem durch Gary S. Becker geprägt ist und die in der Leistung der Eltern eine Investition sieht, die nicht nur ihnen, sondern auch der Gesellschaft Nutzen bringt. Es ist daher ökonomisch richtig, auch die nicht Unterhaltspflichtigen, die aus der Unterhaltspflicht der Familienerhalter Nutzen ziehen, zum Ausgleich ihrer Lasten heranzuziehen.³ Die Theorie der externen Effekte liefert also die ökonomische Begründung und den ökonomischen Inhalt dessen, was unter dem Begriff „soziale Gerechtigkeit“ gefordert wird.

3. Theoretische Wege zur Reduzierung der Komplexitäten

a) Karl Homann: Reduzierung auf soziale Funktionen des Menschen

Was die politische Diskussion der Fragen des Familienlastenausgleichs so spröde („ideologieverdächtig“) macht, ist ihre Komplexität. Die Reduzierung dieser

² Siehe dazu *W. Schmitz* (1999), Die soziale Gerechtigkeit als Gerechtigkeit nicht durch Tugendhaftigkeit, sondern durch Institutionen, in: R. Weiler / A. Mizunami (Hrsg.); Die Gerechtigkeit in der sozialen Ordnung. Die Tugend der Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung. Berlin.

³ *G. S. Becker* (1991), *A Treatise on the Family*. London.

gesellschaftlichen Komplexität durch Ausdifferenzierung einzelner Funktionen aller einzelnen beteiligten Menschen⁴ ermöglicht eine Auflösung dieser Komplexität in „binäre Codes“, im Fall des Familienlastenausgleichs z. B. in den Code „Unterhaltspflichtige – nicht Unterhaltspflichtige“ auf der gleichen Einkommenshöhe.

Das (deutsche) Bundesverfassungsgericht und der (österreichische) Verfassungsgerichtshof haben diesen Code auf das verfassungsrechtlich garantierte Grundrecht angewendet und haben damit entscheidende Anstöße zur Klärung wichtiger Fragen gegeben und sind damit zu wichtigen Verbündeten in der Auseinandersetzung um den „horizontalen“ Lastenausgleich geworden.

b) Ausdehnung von Michael Walzers „Reduzierung auf die (strittigen) Güter“ auch auf (strittige) Lasten

Von einem (zunächst) ganz anderem Ansatz kommt M. Walzer zu denselben Ergebnissen. Er geht nicht von den *spezifischen Funktionen* ganzer Menschen aus, sondern von den *Gütern*, um deren gerechte Verteilung es geht.

Die Verteilung sozialer Güter – meint Walzer – kann weder verstanden noch beurteilt noch kritisiert werden, *bevor* deren Bedeutung für das Leben jener Männer und Frauen begriffen worden ist, unter denen diese Güter verteilt werden. Diese *Verteilungsgerechtigkeit* (aber nicht jede andere Art von Gerechtigkeit) steht in Relation zu sozialen Sinnbezügen. Ein Gut wie die Mitgliedschaft in sozialen Gruppen, eine berufliche Position oder ein politisches Amt, ein Bildungszeugnis oder eine medizinische Leistung werden in verschiedenen Gesellschaften (aber auch von verschiedenen Personen! W.S.) verschieden gedeutet und bewertet. So scheint es nur vernünftig vorzuschlagen, daß diese Güter deshalb *verschieden* verteilt werden sollen, d. h. von verschiedenen *Instanzen*, nach verschiedenen *Verfahren* und gemäß verschiedener *Kriterien*.⁵

Die Frage nach der Gerechtigkeit stellt sich nicht minder aber auch bei der *Verteilung von Lasten*. Das zeigt sich ganz offen bei der *Verteilung der Steuerlasten* auf die Steuerzahler nach der Maßgabe ihrer ökonomischen Fähigkeit zum Steuerzahlen und beim *Ausgleich der Familienlasten* zwischen Familienerhaltern und nicht Unterhaltspflichtigen. Aber auch dann, wenn die gesetzlichen Unterhaltspflichten der Steuerzahler ihrer Familie gegenüber neben der Höhe ihrer Einkommen als Schmälerung ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit anerkannt werden, ist deren Berücksichtigung nicht ein Ausgleich der *Familienlasten*, die die Unter-

⁴ Hier genügt sicherlich der allgemeine Hinweis vor allem auf die Arbeiten von N. Luhmann und K. Homann.

⁵ M. Walzer (1992), Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit. Aus dem Englischen von Hanne Herkommer. Frankfurt / New York, Studienausgabe 1994, S. 11. Englische Originalausgabe: Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality. New York 1983.

haltsverpflichtungen dem Steuerzahler auferlegen, sondern ein Ausgleich der *Steuerlasten*, die der Staat den Familienerhaltern aufbürdet.

*c) Die Problemlösungskompetenz der Institutionen,
Systeme und Ordnungen*

Mit der Beschreibung der *Institutionenökonomik* als *Verfahren* zur Verwirklichung von Gerechtigkeitsvorstellungen sei hier weiter auf Karl Homann⁶ verwiesen. Die Institutionen sollen die betroffenen Einzelnen nicht durch moralische Appelle, sondern durch ausreichende persönliche *Anreize* zum gewünschten Verhalten veranlassen. Anreize der Institutionen zu einem normorientierten Handeln sind nach ökonomischem Denken zu erwarten, wenn das gesamte menschliche Handeln in Vorteils- und Nachteilsüberlegungen transferiert wird. Verallgemeinert heißt das: Normative Forderungen müssen in *die Funktionszusammenhänge der Subsysteme der modernen Gesellschaft* und in *die Problemstellung der positiven Einzelwissenschaft Ökonomik* integriert werden, wenn sie in der Gegenwart und in der Zukunft eine Chance haben sollen.⁷

Die immer deutlicher wahrgenommene Komplexität der Gesellschaft hat zur Folge, daß zur Überwindung ihrer sozialen Konflikte immer wieder neue Institutionen gefragt sind. Das gilt auch voll für den Konfliktfall „Ausgleich der Familienlasten“.

*d) Die Institutionen und Systeme sind charakterisiert
durch eine je spezifische Institutionen- und Systemlogik*

Der Satz von John Rawls, wonach die Definition der Sicherheit einer politischen Ordnung eine politische Ordnung (als ein System von Institutionen)⁸ versteht, ist zunächst ein sprachlicher Akt der Namensgebung, damit man verständlich darüber reden kann. Rawls bezeichnet die Gesamtheit des Zusammenwirkens aller Teilfunktionen der Menschen, die mit dem legitimen staatlichen Gewaltmonopol (aktiv oder passiv) zu tun haben, als „politische Ordnung“ und setzt diese mit „System“ gleich, welches als Zusammenwirken von Institutionen definiert wird.

⁶ K. Homann (1996), Herausforderung durch systemische Sozial- und Denkstrukturen in EB-Erwachsenenbildung Vierteljahresschrift für Theorie und Praxis, 42. Jg., Heft 4/96, S. 181–186 sowie K. Homann/I. Pies (1993), Liberalismus: kollektive Entwicklung individueller Freiheit – Zu Programm und Methode einer liberalen Gesellschaftstheorie, in: Homo oeconomicus, München, Bd. X/3/4, S. 297–347.

⁷ K. Homann (1996), Herausforderung durch systemische Sozial- und Denkstrukturen in EB-Erwachsenenbildung S. 185.

⁸ J. Rawls (1994), Die Idee des politischen Liberalismus, Aufsätze 1978–1989, hg. von Wilfried Hinsch, Frankfurt/Main, S. 342.

Das Zusammenwirken von Institutionen ist dann nachhaltig erfolgreich, wenn die Konfliktlösungsfunktionen der einzelnen Institutionen einander ergänzen bzw. Konfliktschaffungsursachen aus der Wirksamkeit anderer Institutionen wieder korrigiert werden.

Wenn wir soziale Gerechtigkeit als die Gerechtigkeit verstehen, die durch Institutionen und Systeme (das sind „Strukturen und Prozesse“) verwirklicht wird, muß diese Gerechtigkeit als Verbindlichkeit in der *spezifischen Logik und Rationalität* dieser Institutionen und Systeme fundiert sein.

IV. Beispiele für die Anwendung dieser theoretischen Ansätze auf aktuelle Probleme des „Ausgleichs der Familienlasten“ in Österreich

1. Systemlogik in der Wissenschaft und in der Politik

In den theoretischen und in den politischen Auseinandersetzungen besteht seit der Einführung des allgemeinen Ausgleichs der Familienlasten in Österreich hier ein besonders großer Bedarf nach *systemlogischen* Lösungen, da es sich in der Regel um die gleichzeitige Verwirklichung mehrerer Dimensionen von Gerechtigkeit handelt. Dieser unbewältigte Bedarf hat in der Neigung zu einem gewissen Vorrang „pragmatischer“ Lösungen vor ordnungstheoretischen ihre Ursache, die mit der langen Dauer der Regierungskoalitionen zwischen ordnungspolitisch sehr unterschiedlich ausgerichteten Parteien erklärt werden kann – wenn nicht überhaupt mit einer allgemeinen Bevorzugung „pragmatischer“ Lösungen vor theoretischen.

Das kommt im etwas eigentümlichen österreichischen Sprachgebrauch sehr markant zum Ausdruck, dem entsprechend der Begriff „Familienbesteuerung“ häufig als „Oberbegriff für die Gesamtheit der familienbezogenen Steuer- und Transferregelungen“⁹ verstanden wird. Diese Semantik ist geradezu darauf angelegt, eine Analyse des Steuer- und des Transfersystems nach den Gesichtspunkten der je spezifischen Dimensionalgerechtigkeiten dieser beiden Systeme zu erschweren, wenn nicht zu verhindern.¹⁰

⁹ Zum Beispiel R. Dujmovits / R. Sturn / G. Wohlfahrt (1998), Zur Neuordnung kinderbezogener Steuer- und Transferregelungen, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 24. Jg., Heft 1, S. 31; Die Publikation der Beiträge zu einem Innsbrucker Symposium über die „Familienbesteuerung aus ökonomischer und juristischer Sicht“ ist – auch in dieser Sicht – unter dem Titel „Die Familie im Sozialstaat“ (E. Thöni / H. Winner, Hrsg., Innsbruck 1996) erschienen.

¹⁰ Eine systemkonsistente Trennung versuchte W. Schmitz (1995) (Hrsg.), Familie zwischen Steuerdruck und Sozialstaatsdebatte. Die Besteuerung der gesetzlichen Unterhaltspflichten in Österreich. Mängel und Korrekturvorschläge. Eine Untersuchung des Dr. Karl Kummer-Institutes für Sozialpolitik und Sozialreform. Wien.

2. Die direkte Unlogik im Gesetzestext

Eine um Systemlogik völlig unbekümmerte Gesetzesstelle des Einkommensteuergesetzes 1988 zeigt ganz unverblümt, daß der österreichische Gesetzgeber auf Systemlogik offenbar überhaupt keinen Wert legt. Das ist die einfachste Systemunlogik: der offene Widerspruch zu einem gewählten System im Gesetzestext.

Im § 33 Abs. 4 des EStG 1988 (Stand 1.1.1998) wird festgestellt, daß „zur Abgeltung gesetzlicher Unterhaltsverpflichtungen“ des Steuerzahlers diesem nachfolgende Absetzbeträge zustehen. Unter diesen dann genannten Absetzbeträgen wird der *Alleinverdienerabsetzbetrag* auch einem Steuerpflichtigen mit einem Kind zugestanden, der mehr als sechs Monate im Kalenderjahr mit einer unbeschränkt steuerpflichtigen Person in einer *anderen Partnerschaft als der Ehe* lebt.

Einem solchen Steuerpflichtigen aber können gesetzliche Unterhaltsverpflichtungen nicht abgegolten werden, weil er solche gesetzliche Unterhaltsverpflichtungen einfach gar nicht hat. Die gegenseitigen gesetzlichen Unterhaltsverpflichtungen können nur mit einem Ehevertrag begründet werden, eine bloße Lebenspartnerschaft genügt nicht. Der Schutz dieser Unterhaltspflicht durch das Gesetz und durch die zu deren Einhaltung geschaffenen Rechtsinstitutionen dient in erster Linie der ansonsten wirtschaftlich ungeschützten Frau und bedarf zu ihrer Durchsetzung daher einer öffentlichen Beurkundung dieser Ansprüche durch einen Ehevertrag.

Das Fehlen gesetzlicher Unterhaltsansprüche ist genau das, was ansonsten eheähnliche Verbindungen in dieser Hinsicht gerade *nicht* eheähnlich macht. Der Umstand, daß diese Gesetzesstelle seither alle Reformen des Einkommensteuerrechts unverändert überlebt hat, zeigt deutlich, daß der Gesetzgeber selbst auf die einfachste Systemlogik überhaupt keinen Wert legt.

3. Ungerechtigkeit durch Verzicht auf Systemlogik

Im österreichischen Einkommensteuerrecht gilt seit 1973 das System der *Individualbesteuerung*, d. h. daß die Grundlage der Besteuerung das Einkommen jedes einzelnen Steuerzahlers ist, auch wenn er in einem Familienverband lebt. Das wäre an sich kein Hindernis für eine volle steuerliche Berücksichtigung der von ihm zu leistenden gesetzlichen Unterhaltsverpflichtungen. Alleinverdienerabsetzbeträge und Kinderfreibeträge oder systemgerechte (echte) Kinderabsetzbeträge, die beide direkt die Besteuerung des individualbesteuerten Familienerhalters mindern, würden der Dimension des horizontalen Lastenausgleichs (d. h. im Vergleich zum nicht unterhaltspflichtigen Steuerzahler mit gleichem Bruttoeinkommen) voll Rechnung tragen können.¹¹

¹¹ Vgl. dazu *W. Schmitz* (1995) (Hrsg.), Familie zwischen Steuerdruck und Sozialstaatsdebatte, S. 128 ff. Auch Nikolaus Zorn hält jedes der beiden Modelle, das Steuermodell wie auch das Transfermodell, mit deren Berücksichtigung der Unterhaltsverpflichtungen unter dem Gleichheitssatz für vereinbar, d. h. wenn nur das jeweilige Modell in sich sachlich ist,

Der Berücksichtigung der durch Unterhaltspflichten verringerten steuerlichen Leistungsfähigkeit kann also in beiden Systemen Rechnung getragen werden: durch Maßnahmen, die am Individualeinkommen des Steuerzahlers, und solchen, die am gesamten Familieneinkommen ansetzen. Vorausgesetzt ist aber, daß jedes System in seiner ungebrochenen Logik Anwendung findet.

Das ist in Österreich derzeit nicht der Fall. Während z. B. die Besteuerung des Alleinfamilienerhalters – nach Abzug des fixen, aber völlig unzureichenden Alleinverdienerabsetzbetrages¹² – mit der vollen Progression zuschlägt, erhält heute (in der Regel) die Mutter als Betreuerin der Familie die sogenannten „Kinderabsetzbeträge“ als Transferzahlungen. Damit verringert sich wohl die Unterhaltsverpflichtung des individualbesteuerten Familienerhalters, seine Steuerlast verringert sich – systemlogisch – aber nicht um die volle Höhe der Kinderabsetzbeträge, sondern nur um den Teil seiner Einkommensteuer, der auf die so verminderte Unterhaltsverpflichtung entfällt. Das wären, wenn dieses Einkommen der höchsten Progressionsstufe unterliegt – also maximal – 50% dieser Kinderabsetzbeträge! Die Regierungsvorlage hatte aber die volle Höhe der Transferzahlungen als Steuerminde rung angerechnet, um ihre Behauptung zu stützen, mit ihrer Gesetzesvorlage die Forderungen des VfGH nach dem horizontalen Lastenausgleich erfüllt zu haben.

Damit folgt das österreichische „System“ dem System der *Individualbesteuerung* bei der Besteuerung des Alleinverdieners, bei der Berücksichtigung der Transferzahlungen als Steuerminde rung aber dem System der *Familienbesteuerung*, jedes Mal zum vergleichswisen *Nachteil der Familie* als Haushaltsgemeinschaft.

Diese Systemunlogik wurde ganz einfach durch folgende Behauptung des Gesetzgebers im § 34 Abs 7 Ziff 1. EStG überbrückt: „Unterhaltsleistungen für ein Kind sind durch die Familienbeihilfe sowie gegebenenfalls den Kinderabsetzbetrag ... abgegolten, und zwar auch dann, wenn nicht der Steuerpflichtige selbst, sondern sein mit ihm im gemeinsamen Haushalt lebender (Ehe)Partner ... Anspruch auf diese Beträge hat.“

Da der Familienlastenausgleich seit 1973 weit überwiegend durch Transferzahlungen – als (unechte) Kinderabsetzbeträge und Familienbeihilfen – erfolgt¹³, ist der Aufwand an öffentlichen Mitteln um vieles höher gestiegen, als dies bei einer

d. h. systemlogisch angewendet wird (*N. Zorn* (1996), Entscheidungen des österreichischen Verfassungsgerichtshofes zur Familienbesteuerung, in: E. Thöni / H. Winner (Hrsg.), *Die Familie im Sozialstaat*, S. 136).

¹² Siehe *W. Schmitz* (1995) (Hrsg.), a. a. O., S. 163: Die Rechnung des Alleinverdienerabsetzbetrages, der notwendig ist, um die Beseitigung der Besteuerung des Existenzminimums auch des nicht erwerbstätigen Ehepartners sicherzustellen, ergibt, daß der Alleinverdienerabsetzbetrag jährlich S 18.672,- statt der derzeit S 5.000,- betragen müßte.

¹³ Nur die (viel zu geringen) Alleinverdienerabsetzbeträge und die Unterhaltsabsetzbeträge (für getrennt lebende unterhaltspflichtige Steuerzahler) sind tatsächlich eine Verringerung der Steuerschuld der Steuerpflichtigen.

echten Verringerung der Steuerschuld für denselben Aufwand des Familienerhalters aus eigenen Mitteln der Fall gewesen wäre. Im Jahre 1995 betrug der Aufwand an Transferzahlungen für 2 Kinder unter 10 Jahren jährlich S 41.700,–.¹⁴ Aufgrund der genannten Systeminkonsequenz aber wird dieser Gesamtaufwand zur Gänze als Steuererminderung angerechnet, statt nur maximal 20.850,–; bei 3 Kindern sind es S 65.700,– statt höchstens nur S 32.850,–!

Eine ebenso ungerechte Systeminkonsequenz liegt in der Bevorzugung der getrennt lebenden Unterhaltspflichtigen gegenüber den im Familienverband Lebenden: Die ersteren erhalten die Berücksichtigung ihrer Unterhaltsverpflichtungen als echten Unterhaltsabsetzbetrag¹⁵ und damit zur Gänze als Verminderung ihrer Steuerlast. Die im Familienverband Lebenden aber erhalten diesen gleichfalls und mit der gleichen Unterhaltsverpflichtung begründeten Betrag wohl in gleicher Höhe, aber nicht als Minderung ihrer Steuervorschreibung (die bleibt unverändert), sondern die Mutter der Kinder als Familienbetreuerin erhält diesen Betrag als Erhöhung ihres Beitrages zum Familienunterhalt, bei unverändert hoher Steuerlast des steuerpflichtigen Familienerhalters. Da die Mutter der Kinder als Alleinerzieherin die gleichen Kinderabsetzbeträge erhält wie der Alleinverdiener, erhalten also die getrennt lebenden Familien unter dem Titel „Unterhaltslastenausgleich“ doppelt so viel wie die im gemeinsamen Haushalt lebenden und dazu auch noch die tatsächliche Verringerung der Steuerschuld des getrennt lebenden Familienerhalters.

4. Fehlender Konsens über die soziale Relevanz einzelner Dimensionen sozialer Spannungsverhältnisse und die „Treffsicherheit“ einzelner Maßnahmen

Das Anliegen des Ausgleichs der Familienlasten in Österreich ist auch ein praktisches Beispiel für die Komplexität sozialer Probleme, vor die sich die Politik stellt sieht.

Die Erkenntnisse des VfGH haben einige Konsequenzen aus der Systemlogik einzelner Gerechtigkeitsdimensionen als für den einfachen Gesetzgeber¹⁶ zwingend festgestellt. So folgte der VfGH beispielsweise der Meinung eines Beschwerdeführers, der folgendes vorbrachte: Es sei nicht einsichtig, daß ein Unterhaltspflichtiger nicht nur jenen Betrag, der zur Erfüllung seiner Alimentationspflichten notwendig ist, hinzuverdienen muß, um nicht bei seinen eigenen Bedürfnissen zu

¹⁴ Die bei *W. Schmitz* (1995) (Hrsg.), a. a. O., S. 189 f., durchgerechneten Beispiele beziehen sich auf diese Rechtslage.

¹⁵ Der Unterhaltsabsetzbetrag hat dieselbe Höhe wie der Kinderabsetzbetrag.

¹⁶ Unter „einfacher Gesetzgeber“ wird der Gesetzgeber eines Bundesgesetzes verstanden, welches nur einer einfachen Mehrheit bedarf, im Gegensatz zur qualifizierten Mehrheit, die ein Verfassungsgesetz nötig macht.

Einschränkungen gezwungen zu werden, sondern auch noch den Differenzbetrag zur höheren (progressiven) Besteuerung, die auf sein Brutto-Einkommen fällt.¹⁷

Im Bereich der Einkommensteuer sei nach der Meinung des VfGH die Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit geboten, obwohl das Leistungsfähigkeitsprinzip nicht im Verfassungsrang steht. Der einfache Gesetzgeber hat aber bei der Schaffung eines Besteuerungssystems den Gleichheitssatz nach Art 7 Abs. 1 B-VG zu beachten. Hat dieser einen Lebensbereich nach einem bestimmten, dem Sachlichkeitsgebot entsprechenden System (Ordnungsprinzip) geregelt, so darf er von diesem System nur aus sachlichen Gründen wieder abweichen. Soweit der Gesetzgeber im EStG das Leistungsfähigkeitsprinzip grundsätzlich verankert hat, darf er ohne Verstoß gegen den Gleichheitssatz in einzelnen Bestimmungen nur dann vom Leistungsfähigkeitsgedanken abgehen, wenn es dafür eine sachliche Rechtfertigung gibt.¹⁸

Der VfGH hat ausdrücklich festgestellt, daß der ausschlaggebende *Vergleich nicht zwischen Eltern mit niedrigeren und höheren Einkommen, sondern zwischen unterhaltspflichtigen Eltern und nicht unterhaltspflichtigen Personen gleichen Einkommens* zu ziehen sei („horizontaler Vergleich“); und: Den spezifischen Unterschied in der Leistungsfähigkeit aufgrund unterschiedlicher Einkommenshöhe¹⁹ könne sachlicherweise nur in einer dem Gleichheitssatz entsprechenden Weise, *insbesondere durch einen progressiven Tarif* Rechnung getragen werden. Daß die zur Erzielung der Gleichbehandlung erforderliche Entlastung bei Eltern mit höherem Einkommen höher ist als bei solchen mit geringerem Einkommen, sei nur die Folge des Umstandes, daß die bei voller Besteuerung des für die Unterhaltungszwecke benötigten Einkommen eintretende Belastung solcher Eltern infolge der Progression vergleichsweise höher sei als die der anderen.^{20, 21}

Zorn teilt auch meine Auffassung, daß das Problem einer mit dem Einkommen wachsenden Unterhaltspflicht vermieden werden kann, wenn der Gesetzgeber von einem *gleichen Existenzminimum für alle Kinder* ausgeht, wenn dieses als *Freibetrag* gewährt wird (soweit es über die staatliche Transferzahlung hinausgeht! W. S.). – Der oft strapazierten Forderung, daß „dem Staat alle Kinder gleich wert“ sein sollen, könnte auf diese Weise Rechnung getragen werden. Kann eine solche Formel aber auch der unterschiedlichen Situation von Kindern von Familienerhaltern mit gleichem Einkommen mit einer sehr unterschiedlichen Anzahl von Geschwi-

¹⁷ VfGH-Erkenntnis: VfGH G 188,189/91 – 15 vom 12. Dezember 1991.

¹⁸ Die auf solchen Ordnungsprinzipien fußende Judikatur nennt Nikolaus Zorn gemeinsam mit T. Öhlinger „Ordnungssystemjudikatur“. Vgl. T. Öhlinger (1995), Verfassungsrecht, 2. Aufl. Wien, S. 270.

¹⁹ Das ist der „vertikale“ Vergleich.

²⁰ N. Zorn (1996), a. a. O., S. 146.

²¹ Die Vermeidung dieser progressionsbedingten größeren Auswirkung bei Beziehen höherer Einkommen wird aber immer wieder als „asoziale Begünstigung der Besserverdienenden“ diskreditiert, obwohl damit nur eine ansonsten ebenso große Diskriminierung derselben vermieden würde.

stern Rechnung tragen, die alle zwar die gleichen Transferzahlungen beziehen, zusammen aber vom gleichen Einkommen *eines* Familienerhalters abhängig sind?

Die Berücksichtigung von Kinderlasten im Bereich des Tarifs (§ 33 EStG) durch Kinderfreibeträge in Höhe eines allgemeinen Kinderexistenzminimums²² – dieses kann relativ hoch sein, aber nicht nach den Einkommensverhältnissen der Eltern unterschiedlich angesetzt werden – sicherzustellen, wäre sachgerecht. Das Leistungsfähigkeitsprinzip verbietet die Besteuerung des Existenzminimums, weil dieses keine Leistungsfähigkeit vermitteln.²³

Die *Komplexität* liegt hier in den verschiedenen Dimensionen dessen, was unter dem Gesichtspunkt sozialer Gerechtigkeit zu beurteilen ist:

- im Verhältnis der Unterhaltspflichtigen zu den Nicht-Unterhaltspflichtigen *auf derselben Einkommenshöhe*,
- im Verhältnis der Familien mit vermindertem Pro-Kopf-Einkommen gegenüber den *nicht-unterhaltspflichtigen Steuerzahlern* (nicht gegenüber den Familien) mit höherem Pro-Kopf-Einkommen,
- dem unterschiedlichen Systemcharakter von Steuerminderung und Transferzahlung und
- im Verhältnis zwischen zusammen- und getrennt lebenden Familien.

5. Zum Verständnis der Entwicklung: ein Rückblick

Bei der Einführung des Ausgleichs der Familienlasten für *alle* Familien in Österreich hat zwischen allen damals im Parlament vertretenen Parteien ein Konsens über die Notwendigkeit bestanden, *den drei ersten Dimensionen* der Gerechtigkeitsaspekte *gleichzeitig* Rechnung zu tragen und den steuerlichen Maßnahmen aufgrund des *Vorranges* der Bestreitung der Unterhaltsverpflichtungen aus dem eigenen Einkommen auch den Vorrang vor der Bestreitung aus den Transferleistungen aus öffentlichen Mitteln zu geben.

Obwohl das Familienlastenausgleichsgesetz 1954 lediglich die Einführung des alle Familien umfassenden Systems der Familienbeihilfen – d. h. auch die Familien der selbständig Erwerbstätigen – zum Gegenstand hatte, ist der Finanz- und Budgetausschuß des Nationalrates in seinem Bericht an das Plenum auch auf das Verhältnis der Familienbeihilfen zum „zweiten Standbein“ des Lastenausgleichs, auf die Besteuerung der Familienerhalter eingegangen: „Die Gewährung der Beihilfen ergänzt die auf dem Gebiete des Einkommensteuerrechtes vorgesehene Kinder-

²² Vgl. zum Existenzminimum auch *W. Schmitz*, Die Familie im Raab-Kamitz-Kurs, Die Presse 7. 11. 1995, S. 2.

²³ *R. Storn* (1992), Zum Spannungsverhältnis von Verfassungsrechtsprechung und Steuergesetzgebung, in: Juristische Blätter, S. 745, zitiert von: *N. Zorn* (1996), Entscheidungen des österreichischen Verfassungsgerichtshofes zur Familienbesteuerung, S. 153 f.

ermäßigung²⁴. Die in der Besteuerung der Familienerhalter in höheren Einkommensstufen stärker zum Ausdruck kommende Entlastung gegenüber den Kinderlosen dient zur Ermöglichung der standesgemäßen²⁵ Erziehung und Erhaltung der Kinder. Dieses Zusammenspiel zwischen den Ausgleichszahlungen (Beihilfen) und der Steuerpolitik ist notwendig, damit diese familienpolitischen Maßnahmen nicht nivellierend wirken und dem Grundsatz des Leistungslohnes bzw. des Leistungsertrages nicht beeinträchtigen.“²⁶

Dieser Konsens ist aber – wie sich nachträglich herausstellte – nur eine Augenblicksreaktion der Sozialdemokratischen Partei gewesen, die damals auf den Vorstoß in Richtung auf einen Lastenausgleich für *alle* Familien nicht vorbereitet gewesen ist. Den Umstand, daß nicht nur niedere Einkommen, sondern auch die Anzahl der unterhaltspflichtigen Kinder eine Armutquelle sind, haben maßgebliche Wortführer der Sozialdemokraten, die sich damals noch „Sozialisten“ nannten, nie anerkannt. Karl Renner hielt die Vorstellung grundsätzlich für falsch, „daß in irgendeiner Weise das, was wir Familie nennen, die Keimzelle von Gesellschaft und Staat“ sei.²⁷ Und Oskar Polak, der Chefredakteur des seinerzeitigen Zentralorgans der SPÖ, sah noch im Jahr der Beschlußfassung des Familienlastenausgleichsgesetzes 1954 in der Familienpolitik „eine Prämie für die gehorsamen Lieferanten der billigsten und gefügigsten Arbeitskräfte und die armseligsten, die schlechtesten Väter im Rausch gezeugter Kinder“!²⁸

Zwar hatten die österreichischen Sozialisten dann dem Konzept des Familienlastenausgleichsgesetzes nicht nur die Zustimmung erteilt, sondern auch an der Herausstellung dieses „Jahrhundertgesetzes“ voll teilgenommen. Bald aber war zu erkennen, daß sie damit nur mangels eines eigenen Konzepts auf einen fahrenden Zug aufgesprungen waren. Es hat aber bis zur Regierung Kreisky²⁹ gebraucht, bis sie eigene Vorstellungen mit Gesetzesreife entwickelt haben.

Der Konsens der damaligen großen Koalition wurde dann mit den Stimmen der Abgeordneten der (stillen) kleinen Koalition (SPÖ und FPÖ) aufgegeben. Die ÖVP stand dann – wie in der Folge häufig – vor der Frage nach dem geringeren

²⁴ Die sogenannte „Kinderermäßigung“ war damals die pro Kind bemessene Reduzierung der Besteuerung der Einkommen der Verheirateten ohne Kinder (Steuergruppe II) auf einer Freibetragsbasis, welche die weitere Aufgliederung der Steuergruppe III – je nach der Kinderzahl – in den Untergruppen III/1, III/2, usw. zur Folge hatte.

²⁵ Die bloße Formulierung des „angemessenen“ Unterhalts, den das ABGB im § 40 systemkonform verlangt, als „standesgemäß“ hat sich in der Folge in der politischen Diskussion als überflüssige Irritierung erwiesen.

²⁶ Auszug aus dem Bericht des Finanz- und Budgetausschusses zum Familienlastenausgleichsgesetz 1954, 419 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates VII. GP, vom 6. Dezember 1954. Dieser ist von den Verantwortlichen beider damaligen Regierungsparteien (der Vorsitzenden und dem Berichterstatter) unterzeichnet.

²⁷ K. Renner (posthum 1952), Mensch und Gesellschaft, Wien.

²⁸ O. Polak, Leitartikel der „Arbeiter-Zeitung“ vom 1. 11. 1953.

²⁹ Regierungsantritt 1970.

Übel: Nichtbeachtung der Systemlogik *oder* keine zusätzlichen Leistungen zugunsten der Familien.³⁰ Bis heute stehen die Vertreter der Sozialdemokraten wie auch der Partei des „Liberalen Forums“ dem Gerechtigkeitspostulat auf der Dimension *Unterhaltspflichtige und Nicht-Unterhaltspflichtige auf derselben Einkommensstufe* gänzlich ablehnend gegenüber.

Wieder in einer Regierung der großen Koalition wollten die Sozialdemokraten die Aufhebung gleichheitswidriger Bestimmungen des EStG durch den VfGH im Jahre 1991 als verfassungswidrig zunächst mit einer neuerlichen Beschlußfassung der aufgehobenen Gesetzesstellen durch das Parlament als „Verfassungsbestimmung“³¹ beantworten, haben dann aber nach der Verweigerung eines solchen Schritts durch den Koalitionspartner wenigstens den nicht systemkonformen Weg der Erhöhung der Transferzahlungen bewirkt.

Obwohl der (österreichische) Verfassungsgerichtshof in mehreren Urteilen die Berücksichtigung der horizontalen Dimension unter dem verfassungsrechtlich geschützten Grundrecht der Gleichheit eingemahnt hat, ist es bis heute bei diesem grundsätzlichen Dissens geblieben.

6. Systeminterdependenzen zwischen Steuerrecht und Unterhaltsrecht

Die Forderung nach einem horizontalen, „schichtenspezifischen“ Ausgleich der Steuerlasten ergibt sich – systemlogisch – aus der schichtenspezifischen Konstruktion der Unterhaltsverpflichtungen des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches (ABGB) und der Spruchpraxis der Familienrichter, die im Konfliktfall über die Alimentationsverpflichtungen entscheiden.³²

Die Interdependenz dieser beiden Systeme (der Unterhaltsverpflichtungen und der Einkommenbesteuerung) muß auch Verschiedenheiten in den Unterhaltsverpflichtungen berücksichtigen. Während z. B. die Verpflichtungen des Alleinfamilienerhalters seinem nicht erwerbstätigen Ehepartner gegenüber über die bloße Unterhaltspflicht hinausgehen, beschränkt sich die Berechtigung des Kindes nur auf einen angemessenen Unterhalt, der nicht jeder Einkommensteigerung des Familienerhalters unbegrenzt folgt und bei dem daher eine Obergrenze („Deckelung“) angemessen ist. Für die Begründung der Unterhaltspflicht zwischen den Eltern be-

³⁰ Wobei die Logik der Systeme auch manchem Vertreter der ÖVP keine großen Schwierigkeiten gemacht hat bzw. macht.

³¹ In Österreich genügt die Beschlußfassung einer einzelnen Gesetzesbestimmung mit Zweidrittelmehrheit und mit der Bezeichnung als „Verfassungsbestimmung“, um ihre verfassungsrechtliche Überprüfung zu verhindern. Da eine solche Verfassungsbestimmung auch Teil der Verfassung ist, stört sie zwar meist die Systemlogik der Verfassung, macht aber eine Kontrolle durch das System der Verfassungsgerichtsbarkeit unmöglich.

³² R. Dujmovits et al. (1998), Zur Neuordnung kinderbezogener Steuer- und Transferregelungen, S. 12.

darf es eines ehelichen Vertrags zwischen beiden, für die Begründung der Unterhaltsverpflichtung jedes Elternteils seinen Kindern gegenüber ist das Bestehen eines ehelichen Vertrages nicht notwendig.³³

Zur Quantifizierung der Unterhaltsansprüche für die unterschiedlichen Einkommenshöhen werden häufig folgerichtig die sogenannten „Regelbedarfsätze“ herangezogen, die die Zivilgerichte der Bemessung ihrer Alimentationsentscheidungen über die Verpflichtungen zahlungsunwilliger Unterhaltsverpflichteter aufgrund einer halbjährlichen Festsetzung (mit den durch die Lebenshaltungskosten wachsenden Mindest- und Höchstsätzen) durch das Oberlandesgericht für Zivilsachen Wien zugrunde legen.

7. Unterschiedliche Systeme – unterschiedliche Systemlogik

a) Die Kombination von Institutionen mit jeweils unterschiedlicher Systemlogik

In der Durchsetzung der ökonomischen *Sachgesetzlichkeit*, die im Wirtschaftsprozeß zum Ausdruck kommt und die durch die Wettbewerbsordnung nicht nur anerkannt, sondern ausdrücklich zum Zuge gebracht werden soll, sah schon Walter Eucken die ökonomische *Sachlogik*, die gleichzeitig soziales und ethisches Ordnungswollen verwirklicht.³⁴

Wie die Institution Wettbewerbsmarkt durch ihre typische Systemlogik gekennzeichnet ist, ist dies für jede Institution als Regelsätze der Fall und für ihre spezifischen Wirkungen ausschlaggebend. Die Sachlogik jeder bestehenden Institution ist daher per se ein Element jedes Status quo. Sie muß auch bei der Konzeption jeder Veränderung berücksichtigt werden, wenn der davon erwartete Erfolg wirklich eintreten soll.

Sollen *zwei Gerechtigkeitsdimensionen gleichzeitig* verwirklicht werden, die je durch Institutionen herbeigeführt werden, die je einer anderen Systemlogik unterliegen, kann nicht eine allein verändert werden, ohne den Status quo in einer der beiden Dimensionen möglicherweise zu verschlechtern.

Ein Beispiel dafür liefert z. B. in Österreich die Auseinandersetzung um die Steuerfreistellung der Existenzminima aller Familienangehörigen, für welche der Einkommensteuerzahler gesetzlich unterhaltspflichtig ist. Dabei geht es um die gleichzeitigen Folgen eines zunächst mißlungenen Versuches, das österreichische Einkommensteuersystem mit dem System der Familienbeihilfen als Transferzahlungen wieder zu integrieren, nachdem die Familienerhalter durch die verschiede-

³³ Siehe insbesondere die §§ 89–98 und 137, 137 b, 163 b ABGB, sowie die Bestimmungen über die Rechtsfolgen einer Scheidung im Ehegesetz 1938.

³⁴ W. Eucken (1952/1968), Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 4. Aufl., Tübingen / Zürich, S. 369 ff.

nen Reformen in den letzten Jahrzehnten aus der Integration der beiden Systeme als Basis des Familienlastenausgleichs 1954 immer mehr aus der *Systemlogik des Steuerstaates* in die *Systemlogik des Sozialstaates* hinausgedrängt wurden.³⁵

Eine Folge der *Logik des Sozialstaates* ist z. B. die Forderung, die Familienbeihilfen einkommensbezogen zu gestalten, d. h. sie mit steigendem Einkommen des Familienerhalters zu senken, oder ab einer Höchstgrenze gänzlich zu streichen³⁶ oder wenigstens wie jedes andere Einkommen progressiv zu besteuern. Dabei wird ignoriert (bzw. bestenfalls vergessen), daß die Familienbeihilfen als Maßnahme geschaffen wurden, die Familienlasten teilweise auszugleichen und die Unterhaltsverpflichtungen, die dem Familienerhalter obliegen, um ihren Betrag zu verringern. Die Forderung nach einer steuerlichen Entlastung der Existenzminima aller Familieneingehörenden muß also auch die Reduzierung der steuerlich zu berücksichtigenden Existenzminima um die Transferleistungen des Staates zur Folge haben. *Gleichzeitig* aber hat das Instrument der Familienbeihilfe auch zur Entdiskriminierung steuerlich überbelasteter unterhaltspflichtiger Steuerzahler gegenüber nicht unterhaltspflichtigen mit gleichem Bruttoeinkommen beizutragen.

Die Familienbeihilfen sollen dabei nicht nur dem finanzpolitischen Prinzip der Beachtung der steuerlichen Leistungsfähigkeit dienen, sondern auch der vom Verfassungsgerichtshof aufgetragenen Verwirklichung des verfassungsrechtlich garantierten *Gleichheitsprinzips*.

Wer nur eine *soziale Staffelung der Familienbeihilfen* verlangt, ignoriert nicht nur den Zwang des Status quo einer unverändert weiterwirkenden Diskriminierung – z. B. bei Nichtänderung des *Steuertarifs* durch gleichbleibende Absetzbeträge – des gesetzlich unterhaltsverpflichteten Familienerhalters. Die mit steigendem Einkommen fallenden Transferzahlungen würden die Diskriminierung sogar verstärken. Bleibt die Besteuerung der Familienerhalter nämlich auch dann unverändert, wenn die Familienbeihilfen gekürzt oder ganz beseitigt würden, so wächst die Diskriminierung um die Differenzen eines solchen Abschmelzprozesses. Die Überwindung dieses Zwanges des Status quo verlangt also eine steuerliche Erleichterung für den Familienerhalter wenigstens in dem Ausmaß, in welchem sich die von ihm zu tragenden Unterhaltsverpflichtungen durch den Wegfall von Transferzahlungen erhöhen. Eine einkommensgestaffelte Transferleistung wäre dann systemkonform, wenn durch eine entsprechende Steuerminderung diese Differenzierung wieder neutralisiert würde.

³⁵ W. Schmitz (1995) (Hrsg.), a. a. O.

³⁶ Um das „Gießkannenprinzip“ zu vermeiden.

b) Der unterschiedliche Systemcharakter steuerlicher Absetzbeträge und sozialpolitischer Transferzahlungen

Diese Fragestellung ergab sich aus der auch unter Finanzwissenschaftlern diskutierten Frage nach dem Systemcharakter der in *Österreich* derzeit bestehenden Kinderabsetzbeträge als *echte Absetzbeträge* zur Verringerung der Steuerschuld, die nach der Annahme eines entsprechenden Durchschnittssteuersatzes etwa einen dreimal so großen Betrag des Einkommens steuerfrei stellen würde, oder als eine *staatliche Transferleistung*, die nur diesen Teil des Einkommens des Familienerhalters – dafür aber zur Gänze – steuerfrei stellt.

Eine damalige Auseinandersetzung mit dem Grazer Finanzwissenschaftler Richard Sturn ist der Anlaß gewesen, die Gründe aufzulisten, die meiner Meinung nach die Kinderabsetzbeträge des gegenwärtigen Einkommensteuergesetzes als Transferleistungen und damit als „unechte“ und damit nur dem Namen nach als „Absetzbeträge“ charakterisieren.³⁷ Dies ist für das Ausmaß der derzeitigen Besteuerung schon der Existenzminima aller Familienangehörigen und für die verfassungsrechtlich gebotene Gleichbehandlung aller Steuerzahler gleichen Einkommens, ob unterhaltspflichtig oder nicht, von entscheidender Bedeutung.

Die österreichischen sogenannten „Kinderabsetzbeträge“ sind sowohl aus *rechtlichen* wie auch aus *ökonomischen* Gründen ungeachtet ihrer Bezeichnung im Gesetz eindeutig *Transferzahlungen*:

- Schon nach dem Gesetzestext (§ 33 Abs 4 EStG 1988/Stand seit 1. 1. 1994) werden die Kinderabsetzbeträge im Gegensatz zu allen anderen Absetzbeträgen, die das Einkommensteuergesetz vorsieht (Allgemeiner Steuerabsetzbetrag, Alleinverdienerabsetzbetrag, Alleinerzieherabsetzbetrag, Unterhaltsabsetzbetrag – für getrennt lebende Unterhaltspflichtige – sowie Verkehrsabsetzbetrag, Arbeitnehmerabsetzbetrag, Grenzgängerabsetzbetrag, Pensionistenabsetzbetrag) *nicht* unter den Maßnahmen zur Reduktion der Steuerschuld angeführt.

Ihre rechtliche Konstruktion bedeutet nicht nur eine bloß technische Form ihrer Gestaltung, wie diejenigen meinen, die die Kinderabsetzbeträge ungeachtet ihrer juristischen Formulierung doch als Verringerung der Steuerschuld betrachten.

³⁷ Siehe *W. Schmitz*, Statt öffentlichem privates Geld für die Familien. Zur gegenwärtigen Sozialstaatsdebatte in Österreich. Fn 4, 26. Jänner 1995. Nochmals: Statt öffentlichem privates Geld für die Familien. Familienbeihilfen und Kinderabsetzbeträge – Absetzbeträge oder Transferleistungen? Von *R. Sturn/W. Schmitz*, in: Fn 8, 23. Februar 1995; sowie *R. Sturn*, Sparen, Soziale Symmetrie und Verfassungsgerichtshof, in: Fn 6, 9. Februar 1995. Sturn sagt in diesem letzteren Beitrag mit Recht, daß die Abschaffung der Kinderförderung für Bessergestellte vor dem Hintergrund des bestehenden österreichischen Steuer- und Transfersystems „eindeutig das Prinzip horizontaler Gerechtigkeit“ verletzt (S. 2). – Aus Platzgründen kann hier auf die damals sehr rege wissenschaftliche Diskussion, die durch die Entscheidungen des VfGH und durch die Reaktionen des Gesetzgebers ausgelöst worden ist, nur beispielhaft eingegangen werden. Eine Kritik unter dem Gesichtswinkel der Systemlogik würde einen brauchbaren roten Faden bieten.

Der Weg der Auszahlung verändert ihren institutionellen Charakter sowohl rechtlich wie auch ökonomisch:

- Die Kinderabsetzbeträge werden im Gesetz (§ 33 Abs 4) ausdrücklich „zur Abgeltung gesetzlicher Unterhaltsverpflichtungen“ gewährt und dienen damit der Entlastung der unterhaltspflichtigen Familienerhalter von Teilen der *Unterhaltsverpflichtungen*, nicht aber von den konkreten Verpflichtungen, gemäß der Steuertabelle Einkommensteuer zu bezahlen.
- Die Gewährung der Kinderabsetzbeträge steht in keinerlei Zusammenhang mit der Steuerleistung des individualbesteuerten Familienerhalters. Am deutlichsten wird dies am Beispiel des Familienalleinverdieners: Weder die Höhe seiner Steuerleistung ist maßgeblich, noch ist der Empfänger der Kinderabsetzbeträge mit ihm notwendigerweise identisch. Die Kinderabsetzbeträge werden nicht nur dem Gesetzeswortlaut folgend von den Finanzämtern gemeinsam mit der zweimonatlich im voraus fälligen Familienbeihilfe ausbezahlt, sondern auch an deren *Empfänger*: Das ist seit 1994 im Regelfall der haushaltsführende Ehepartner³⁸ und *nicht* der alleinverdienende Familienerhalter. Die Gewährung der Kinderabsetzbeträge steht damit auch in keinem Zusammenhang mit irgendwelchen Steuerterminen.
- Auch im Prinzip Steuerpflichtigen, die nur über ein nichtsteuerpflichtiges Einkommen verfügen (z. B. Arbeitslosengeld- oder Sozialhilfeempfänger) stehen die Kinderabsetzbeträge zu.
- Auch bei allen Nebenbestimmungen (z. B. den Mißbrauch betreffend) wird auf das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 verwiesen, welches die Gewährung der Familienbeihilfen regelt.
- Die Kinderabsetzbeträge waren zwischen 1992 und 1997 (als Transferzahlungen systemrichtig) nach den Grundsätzen der Mehrkinderstaffel für alle Einkommensbezieher von Familienbeihilfen differenziert.³⁹ Die Mehrkinderstaffel wurde (als sie in Österreich eingeführt wurde) damit begründet, daß bei nur teilweisem Ausgleich der Familienlasten die Summe der pro Kind ungedeckten Unterhaltsleistungen mit steigender Kinderanzahl steigt. Um zur Verringerung der Steuerschuld zu führen, wie dies der (österreichische) Verfassungsgerichtshof fordert, müßten die Absetzbeträge so gestaffelt sein, daß die mit steigender Kinderanzahl und damit mit deren Unterhaltsverpflichtungen erreichten höheren Progressionsstufen des Einkommensteuertarifs auch durch steigende Absetzbeträge kompensiert werden.

³⁸ Siehe (österreichisches) Familienlastenausgleichsgesetz 1967 § 2a. Abs. 1: „Gehört ein Kind zum gemeinsamen Haushalt der Eltern, so geht der Anspruch des Elternteiles, der den Haushalt überwiegend führt, dem Anspruch des anderen Elternteiles vor. Bis zum Nachweis des Gegenteils wird vermutet, daß die Mutter den Haushalt überwiegend führt.“

³⁹ Die später erfolgte Übertragung der Kinderstaffel zurück auf die Familienbeihilfen beeinträchtigt den Charakter der Kinderabsetzbeträge als Transferzahlungen nicht.

- Das Finanzministerium, welches die Kinderabsetzbeträge zunächst in der österreichischen Volkseinkommensrechnung als Verminderung der Steuerschuld geführt hatte, muß sie seit 1995 nach den Richtlinien der OECD unter Transferzahlungen verbuchen.⁴⁰

Der Umstand, daß die geltenden Kinderabsetzbeträge im Einkommensteuergesetz, nicht aber im Familienlastenausgleichsgesetz geregelt sind, ist darauf zurückzuführen, daß ihren Initiatoren ursprünglich die Absicht vorschwebte, mit Hilfe der Kinderabsetzbeträge eine direkte Minderung der Steuerschuld der Familienerhalter zu bewirken. Diese Absicht konnte jedoch im Zuge des Gesetzgebungsprozesses dieser Novelle zum EStG 1988 *nicht* verwirklicht werden. Die konkrete Rechtsquelle (das Einkommensteuergesetz) bleibt auf den tatsächlichen rechtlichen und ökonomischen Charakter dieser Zahlungen des Staates ohne Einfluß.⁴¹

Auch für *Deutschland* hat Alois Oberhauser aufgezeigt, daß weder das derzeitige duale System (von Familienlastenausgleich durch Kindergeld und durch die geltende Familienbesteuerung) und noch weniger das Familiensplitting oder das Realsplitting adäquate Maßnahmen zum (Teil-)Ausgleich der Familienlasten sind. Das 1995 geltende duale System ist zu einer nahtlosen Verzahnung von Kindergeld und Familienbesteuerung *nicht* in der Lage. Beide Maßnahmen sind unzulänglich aufeinander abgestimmt. Dies wird deutlich, wenn man die Entlastungseffekte beider Maßnahmen in Abhängigkeit vom Einkommen für Mehr-Kinder-Familien addiert. Die Entlastungsverläufe sind durch unmotivierte Zacken und Sprünge gekennzeichnet. Es ist z. B. familienpolitisch schwer einzusehen, warum in den mittleren Einkommensschichten die Entlastungseffekte sinken, um dann in den oberen wieder stark zu steigen.⁴²

Nicht nur ein Großteil der österreichischen ökonomischen Fachliteratur, sondern auch der VfGH geht von der Notwendigkeit der Gegenrechnung der Kinderabsetzbeträge und Familienbeihilfen mit der Steuerlast aus. Für Autor Zorn sieht der VfGH korrekterweise das Steuer- und Transfersystem als Einheit, „auch wenn die konkrete Ausgestaltung dieses Systems durch heterogene juristische Überformungen (Familienlastenausgleichsfonds versus Einkommensteuerrecht) geprägt ist.“ Dieser Problematik wurde von Zorn aber nur deshalb ein besonderes Augenmerk geschenkt, weil seiner Meinung nach in der familienpolitischen Diskussion immer wieder unterstellt wird, daß ein über den Familienlastenausgleichsfonds ausgezahlter Schilling systematisch anders zu gewichten sei als etwa ein Schilling, der mit-

⁴⁰ E. Pfeiler, OECD-Projekt „Average Production Worker (APW) im internationalen Vergleich. Steuer-Transferposition eines Durchschnittsverdieners 1985 und 1990–1993“, in: Statistische Nachrichten 2 / 1995, S. 100.

⁴¹ W. Schmitz (1995) (Hrsg.), a. a. O., S. 54 ff.

⁴² A. Oberhauser (1995), Deutsches Steuersystem und Steuergerechtigkeit, in: A. Rauscher (Hrsg.), Steuergerechtigkeit, Mönchengladbacher Gespräche Nr. 16, Bachem-Verlag, Köln, S. 11–35.

tels eines steuerrechtlichen Kinderabsetzbetrages gewährt wird.⁴³ Das ist aber – systembedingt – deshalb so, weil beide Transferzahlungen sind, auch wenn sie in verschiedenen Abschnitten des Staatshaushaltes verbucht werden.

Was R. Dujmovits, R. Sturn und G. Wohlfahrt als eine „konkrete Ausgestaltung eines Systems durch heterogene juristische Überformungen“ bezeichnen, ist in unserer Diktion das Zusammenwirken zweier Systeme, des Systems des Einkommensteuerrechts mit dem System der staatlichen Transferzahlungen, die je einer *anderen Systemlogik* folgen: das erstere mit seinen Maßnahmen zur Senkung der Steuerleistung, das andere mit seinen Maßnahmen zur Verkürzung der Familienlasten. Die Addition der Familienbeihilfen mit den im Einkommensteuergesetz verankerten (unechten) Kinderabsetzbeträgen ist deshalb richtig, da es sich in beiden Fällen um Transferzahlungen handelt.

Dies wäre aber systemlogisch unzutreffend, wenn es sich bei den Kinderabsetzbeträgen wirklich um eine Verringerung der Steuerlast des Steuerpflichtigen handeln würde. Was in der familienpolitischen Diskussion bestritten wird, ist nicht die gemeinsame gleiche Gewährung aller Transferzahlungen, sondern das Versäumnis des Gesetzgebers, eine steuerliche Maßnahme zu treffen, die in der Lage wäre, den vom VfGH geforderten horizontalen Lastenausgleich für jede Einkommensgruppe herbeizuführen.⁴⁴

Welche Systemdifferenzen das Steuersystem und das Transfersystem unterscheiden, davon wird im nächsten Abschnitt die Rede sein.

*c) Das Geben und das Nichtnehmen des Staates
sind nicht symmetrisch*

Es dürfte keine wirkliche Meinungsverschiedenheit darüber geben, daß für die Deckung der Unterhaltsverpflichtungen in erster Linie die Mittel heranzuziehen sind, die die Familienerhalter selbst verdienen. Nichts anderes wollte der Verfassungsgerichtshof mit seinen Erkenntnissen des Jahres 1991, wenn er aufgrund des verfassungsrechtlich verbürgten Gleichheitsgrundsatzes verlangt, daß der Zugriff des Staates auf diese Mittel, verglichen mit seinem Zugriff zu den Einkommen der Nicht-Unterhaltspflichtigen – den Unterhaltsverpflichtungen des Steuerzahlers Rechnung tragend – beschränkt wird: Eine Diskriminierung sorgepflichtiger Eltern im Vergleich zu nicht sorgepflichtigen kann nur dadurch vermieden werden, daß sowohl die Existenzminima der Unterhaltspflichtigen steuerfrei bleiben als auch der progressive Tarif berücksichtigt wird, da bei der Besteuerung des unterhaltspflichtigen Einkommens die Steuerlast von der Höhe der Progression abhängt.⁴⁵

⁴³ R. Dujmovits et al. (1998), a. a. O., S. 13.

⁴⁴ W. Schmitz (1995) (Hrsg.), a. a. O., S. 54.

⁴⁵ VfGH, Erk. G 188, 189/91 – 15.

Wird die Erstverantwortlichkeit des Familienerhalters für seine Unterhaltsverpflichtungen akzeptiert, so ergibt sich daraus die systemlogische Erstzuständigkeit einer dafür (im Verhältnis zum nicht-unterhaltspflichtigen mit derselben Einkommenshöhe) ausreichenden steuerlichen Berücksichtigung. Die Folge der Tatsache, daß es Familienerhalter gibt, deren Belastungen mit Unterhaltsverpflichtungen steuerlich nicht berücksichtigt werden können, weil sie zu geringe oder keine Steuern zu entrichten haben, ist die Forderung nach entsprechenden Transferzahlungen (Familienbeihilfen, Kindergeld), die damit von Anfang an zum „zweiten Standbein“ des dualen Familienlastenausgleichs geworden sind.

Mit diesem (bloß systemlogischen) Vorrang der horizontalen vor der vertikalen Dimension des Familienlastenausgleichs stehen mehrere – oft getrennt diskutierte – Gesichtspunkte gleichzeitig und daher gleichgewichtig in enger Verbindung:

- der für den Einsatz staatlicher Transferzahlungen in einer humanitären Gesellschaft geltende Grundsatz der Subsidiarität, d. h. der Gewährung der Staatshilfe nur im Fall unzureichender Möglichkeiten zur Selbsthilfe der Betroffenen;
- der verfassungsrechtliche Gleichheitsgrundsatz wie er in Österreich vom Verfassungsgerichtshof und in Deutschland vom Bundesverfassungsgericht wiederholt herausgestellt wurde;
- die Tatsache, daß Familien trotz erreichtem Mittelstandseinkommen des Familienerhalters bei mittlerer Kinderzahl (ab drei Kindern) trotz der derzeitigen staatlichen Transferzahlungen (aufgrund der Unterhalts- und der Steuerlasten) unter die Armutsgrenze absinken;
- *beide* Arten der Lasten müssen – je *systemgerecht* – ausgeglichen werden. Wer beide dieser damit versprochenen Verhaltensweisen des Staates als „*Förderung*“ bezeichnet, zeigt damit, daß er die *systemlogischen* Unterschiede und damit die Asymmetrie von Geben und Nicht-Nehmen schon sprachlich ignoriert. Jemandem ein Eigentum, das ihm gehört und das ihm zusteht (wie in diesem Fall die Teile des Einkommens, die zur Deckung gesetzlicher Unterhaltsverpflichtungen aller Familienangehörigen dienen), nicht wegzunehmen (wie in diesem Falle durch Besteuerung), kann doch nur zynisch als „*Förderung*“ bezeichnet werden: Niemandem würde es einfallen, ernstlich zu behaupten, daß ein Steuereintreiber, der nicht mehr an Steuern eintreibt, als ihm erlaubt ist, damit seine Steuerzahler „*fördert*“!
- Alle, die das derzeitige System der Familien-„*förderung*“ als (zu) hochentwickelt betrachten, haben nur den Einsatz von *öffentlichen* Mitteln im Auge, die zum Ausgleich der materiellen Familienlasten aufgewendet werden müssen. Das derzeitige System in Österreich krankt am fehlenden Einsatz der *privaten* Mittel des Steuerzahlers als Folge seiner diskriminierenden steuerlichen Überbelastung. Der sogenannte „*Sozialstaat*“ bringt es tatsächlich fertig, den Familienerhaltern in Österreich schon ab dem selbstverdienten Existenzminimum für sich und seine Unterhaltsberechtigten mehr wegzunehmen, als er ihnen im Wege der familienbezogenen Transferzahlungen gibt.

- Auch der Verzicht des Staates auf Teile der Besteuerung würde nicht den Einsatz *staatlicher* Mittel, sondern den Einsatz *privater* Mittel bedeuten. Die heutige Besteuerung der Existenzminima in Österreich beweist die Systemunlogik der (fast ausschließlichen) Berücksichtigung der Dimension des Ausgleichs der Familienlasten, die durch öffentliche Mittel finanziert wird, und zeigt in welchem Ausmaß der Ausgleich dieser Lasten auch durch die privaten Mittel des Familienerhalters erreicht werden könnten, wenn der horizontale Ausgleich konsequent durchgeführt würde und dem Familienerhalter der notwendige Anteil von *seinem* Einkommen erhalten bliebe. Und Ersparungsmöglichkeiten öffentlicher Mittel lägen dann auf der Hand: sei es durch Besteuerung der Transfereinkommen oder sogar der Einziehung einer Einkommenhöchstgrenze etwa in der Höhe, für welche auch zahlungsunwilligen Unterhaltspflichtigen gerichtlich keine höheren Unterhaltsverpflichtungen auferlegt werden.
- Die Asymmetrie zwischen dem staatlichen Nicht-Nehmen und dem staatlichen Geben besteht auch darin, daß beim Nehmen letztlich der *Staat* die Beweislast zu tragen hat, beim staatlichen Geben aber der *Adressat*. Während das Ausmaß des Nehmens auf die Dynamik der Einkommen abgestellt ist, sind die in der Regel zurecht nicht dynamisierten Transferzahlungen unelastisch und sind daher z. B. inflationsbedingten Kaufkraftverlusten ausgesetzt.

Jeder Ersatz eines Transfereinkommens durch eine systemkonforme Steuerentlastung würde eine überflüssige und unproduktive Umleitung von privaten Einkommen der Familienerhalter über die Ausschüttung öffentlicher Mittel an die Familien einschränken und damit in vollem Umfang gleichzeitig die *Steuerquote* wie auch die *Sozialquote* senken.

Eine Folge der Überinanspruchnahme des staatlichen Gebens aus öffentlichen Mitteln vor dem Nehmen aus privaten Mitteln ist die Ausweitung der Kosten der Sozialtransfers für Familien, die heute in Österreich mit mehr als S 40 Mrd. zu Buche schlagen und damit der (an sich nicht unberechtigten) Sozialstaatskritik offen sind, während die Steuerfolgen als echte Anerkennung der steuerlichen Minderleistungsfähigkeit nie so kritikfähig, geschweige denn aufrechnungsfähig gewesen wären. Seit der Addierung jener Transferzahlungen, die aus dem Familienlastenausgleichsfonds finanziert werden (Familienbeihilfen und Kinderabsetzbeträge), wird auch die Problematik der Finanzierung des Familienlastenausgleichsfonds erneut diskutiert. Den Hauptanteil davon trägt nämlich der Arbeitgeberbeitrag, der aufgrund der Lohnsumme eines Unternehmens gerechnet wird und heute in seiner Problematik als Lohnnebenkosten auch für die Arbeitslosigkeit mitverantwortlich gemacht wird. Bei der Schaffung des Familienlastenausgleichsfonds wurde dieser durch einen Teil des weggefallenen Besatzungskostenbeitrages – um der Systemlogik des Staatshaushaltes zur Deckung dieser damals neuen Ausgabe Rechnung zu tragen – finanziert. Wäre es bei dem Ausmaß der Berücksichtigung der Unterhaltskosten als Schmälerung der steuerlichen Leistungsfähigkeit der Familienerhalter im damaligen Ausmaß und wäre es bei der Verrechnung unter

Steuereinnahmen geblieben, hätte sich schon längst eine Möglichkeit zur Senkung des Arbeitgeberbeitrages ergeben.

Diese Asymmetrie zeigt sich noch deutlicher bei der Gegenüberstellung der Alternativen Weniger-Geben oder Mehr-Nehmen in der Budgetpolitik: Niemand wäre auf die Idee gekommen, in einem „Sparpaket“ zur notwendigen Budgetkonsolidierung anstelle der erfolgten Kürzung der familienbezogenen Transferzahlungen allein Familienerhalter und nicht auch Nichtunterhaltspflichtige mit einer Erhöhung der Einkommensteuer zu belasten!

Eine Folge der Asymmetrie von steuerlichen Maßnahmen und Transferzahlungen ist auch die Ignorierung der unterschiedlichen steuerlichen Dimension des Familienlastenausgleichs bei internationalen Vergleichen von familienbezogenen Umverteilungsmaßnahmen eines Staates.⁴⁶ Diese gehen in der Regel einfach vom Nettoeinkommen (Einkommen nach Besteuerung) aus, „weil nur diese für die Betroffenen interessant seien“, um dann aus diesen Vergleichen internationale Rangordnungen des Ausmaßes der „Familienförderung“ abzuleiten.⁴⁷

*d) Eine Folge der Ignoranz dieser Asymmetrie:
die sog. „negative Einkommensteuer“*

Die Idee der *negativen Einkommensteuer* baut auf der Vorstellung auf, die verschiedenartigen Ansprüche des Staatsbürgers an den Sozialstaat mit seinen unterschiedlichen Steuer- und Beitragsverpflichtungen aufrechnen zu können, mit der Hoffnung, damit zu einem einheitlichen, entbürokratisierten und damit billigeren und übersichtlicheren Transfersystem zu kommen.⁴⁸

Die vielen Dimensionen des Gebens des Staates und des Nehmens seitens des Staates, die jeweils nicht den ganzen Menschen, sondern jeden Bürger nur in spezifischen Funktionen im Auge haben können, machen eine Gesamtbilanz aber nur für jeden einzelnen Staatsbürger, nicht aber für ganze Gruppen von ganzen Staatsbürgern möglich.

Überdies ist es in dieser Hinsicht nicht systemlogisch, das Nehmen des Staates auf die Besteuerung der Einkommen zu beschränken. Die Umsatzsteuer z. B. ist ein anderes wichtiges Standbein der direkten Finanzierung des Staates durch die Staatsbürger. Da bei den meisten Sozialtransfers die Lebenshaltungskosten eine Rolle spielen und die Lebenshaltungskosten natürlich auch die Umsatzsteuer enthalten, die auf dem angenommenen Waren- und Leistungskorb liegt, könnte man mit demselben Recht die sozialen Transferzahlungen ebenso als „negative Umsatz-

⁴⁶ Wie z. B. bei einzelnen Studien der OECD.

⁴⁷ W. Schmitz (1995) (Hrsg.), a. a. O., S. 32 ff.

⁴⁸ Siehe z. B. Negative Einkommensteuer: Gibt es pragmatische Lösungen? (Ein Bericht über das 36. Symposium der Ludwig-Erhard-Stiftung 1995), Krefeld 1996, insbesondere S. 13.

steuer“ bezeichnen. Eine Bilanzierung der Ausgaben der einzelnen für den Staat in Form der Einkommensteuer gegenüber dem Empfang von Sozialtransfers wäre daher nicht vollständig und daher auch kein sinnvoller Saldo. Der Saldo zwischen Geben und Nehmen könnte – wie jede Bilanz – erst ex post gezogen werden und dann nur für einen ganzen Haushalt, die Sozialversicherungsinstitutionen eingeschlossen, oder für den privaten Haushalt eines Staatsbürgers. Die Komplexität der vielen Dimensionen der Gerechtigkeiten läßt sich per definitionem nicht auf die einzelnen Gruppen *ganzer* Menschen „reduzieren“.

Die Systemunlogik der negativen Einkommensteuer wäre nicht nur das Ende jeder Transparenz des Transfersystems, sondern auch das Ende aller Bemühungen, Gerechtigkeitsdimensionen auch nur festzustellen.

Das Steuer-Transfer-System ist nicht ein System mit einheitlicher Systemlogik, sondern vereinigt verschiedene Systeme mit je eigener Systemlogik, aber nicht alle Systeme, die zusammen die Einheit der Ordnung des gesamten Staatshaushaltes ausmachen.

Die mit Recht beklagten Widrigkeiten, die zwischen Transfers einerseits und zwischen Transfers und Steuer- und Abgabebelastungen andererseits aufgrund ihres interdependenten Beziehungsgeflechts sicherlich bestehen, können daher nicht durch *ein* Reformmodell gelöst werden, sondern nur durch eine Vielzahl von Reformen.⁴⁹ Die aufgezeigten Probleme des sogenannten „Steuer-Transfer-Systems“ können daher nur mittels mehrerer institutioneller Änderungen, die ihrer je eigenen Systemlogik folgen müssen, gelöst werden.

Auch der Versuch, in die *Besteuerung* der Familienerhalter eine „negative Einkommensteuer“ einzubauen, damit auch jene „etwas davon haben“, die zu wenig verdienen, um die beabsichtigte Senkung der Einkommensteuer voll ausnutzen zu können, kann in Folge der so unterschiedlichen Systemlogik der Einkommenbesteuerung und der sozialen *Transferzahlungen* nicht als gelungen betrachtet werden. Eine solche Integration zweier Systeme (Institutionen), stößt solange auf Schwierigkeiten, solange jedes von ihnen nicht als Überwindung unterschiedlicher Dimensionen der Gerechtigkeit betrachtet werden und *beide zusammen* zur Überwindung der Spannungen von Arm und Reich *und* der Spannungen zwischen Unterhaltspflichtigen und Nichtunterhaltspflichtigen dienen müssen.

Wahrscheinlich liegt das Versagen einer „negativen Einkommensteuer“ überhaupt darin, daß es angesichts der unterschiedlichen Logik der beiden Institutionen (Steuermaßnahmen und Transferleistungen) entgegen einer häufigen Ansicht nicht nur darauf ankommt, was „unter dem Strich“ zunächst herauskommt, sondern das Nehmen des Staates vom Selbstverdienten des Steuerzahlers und das Geben aus öffentlichen Mitteln asymmetrische Vorgänge sind, die auf Institutionen beruhen,

⁴⁹ So O. Schlecht (1996) im Schlußwort zum zitierten Symposium „Negative Einkommensteuer: Gibt es pragmatische Lösungen?“, S. 97, ohne dies ausdrücklich mit Systemlogik zu begründen.

die je unterschiedlicher Systemlogik unterliegen,⁵⁰ wenn die eine Institution, die die vertikale Einkommensverteilung verbessern soll, verändert wird, dann muß auch die andere Institution verändert werden, um nicht gleichzeitig (in dem hier diskutierten Fall) die horizontale Einkommensverteilung zu verschlechtern.

Im Hinblick auf die unterschiedliche Systemlogik der steuersystemgerechten Steuererminderung und der progressionsneutralen Transferzahlungen sind diese Transferzahlungen genau so wenig eine „negative Einkommensteuer“ wie ein aus der Wand fallender Kletterer ein negativer Bergsteiger: Beide unterliegen je anderen Bewegungsgesetzen.

Der Vorschlag einer „Staatsbürgersteuer“ als einem „steuersystematischen Ansatz“ für einen paradigmatischen Systemwechsel sowohl im Bereich der gesamten Besteuerung wie im gesamten Subventionssystem als ein geschlossenes System der (nur persönlichen) Besteuerung und Subventionierung⁵¹ ist in seiner (makro)ökonomischen Logik zunächst bestechend. Dieser Vorschlag versucht, die schon vorher von namhaften Ökonomen wie Richard Musgrave, Milton Friedman u. a. diskutierte „negative Einkommensteuer“ als eines ihrer „essentials“ systemlogisch zu integrieren. Es dürfte aber kein Zweifel darüber bestehen, daß ein solches ganz neues System nur im Wege auch der Systemlogik eines demokratischen Rechtsstaates verwirklicht werden könnte, in dem die Wähler das Sagen haben.

Ein anderes Beispiel für die lähmenden Folgen einer Ignorierung der *Asymmetrie der Logik der Institutionen- und Systemlogik* schon im Status quo ist das Schicksal der Diskussion um die Schaffung eines „Grundeinkommens für alle“. Die vielfältigen Probleme der Einkommenssicherung der von unterschiedlichen Ursachen und unter unterschiedlichen Umständen Betroffenen durch ein einzelnes Instrument muß eine wirklichkeitsfremde Illusion bleiben, solange die Existenzminima aller Familienangehörigen nicht steuerfrei bleiben und die verbleibenden Familienlasten nicht horizontal und vertikal ausgeglichen werden. Die wirkliche Aufgabe, die hinter der Forderung nach Sicherung eines Grundeinkommens für alle steht, heißt ordnungspolitisch einfacher: die Lücken im Sozialnetz je systemlogisch zu schließen.

V. Unberücksichtigte Systeminterdependenzen: weitere Forschungsaufgaben

Die im Teil III. dargestellten heutigen Ansätze der Institutionen- und Systemethik sind auch zur theoretischen Lösung einer ganzen Reihe weiterreichender

⁵⁰ W. Schmitz (1995) (Hrsg.), a. a. O.

⁵¹ W. Engels/J. Mitschke/B. Starkloff (1975), Staatsbürgersteuer. Vorschlag zur Reform der direkten Steuern und persönlichen Subventionen durch ein integriertes Personalsteuer- und Subventionssystem, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Wiesbaden 2. Aufl. 1975 (1. Aufl. 1973), insbesondere S. 11.

Probleme geeignet, die sich aus den Interdependenzen des Ausgleichs der Familienlasten mit anderen Systemen in unserer sozialen Ordnung ergeben, z. B.:

- bei der Beschränkung des meist als „Drei-Generationen-Vertrag“ interpretierten Pensionssystems auf die Vertragsanalogie des Verhaltens *zweier* Generationen: der Generation der Unterhaltsberechtigten und der Generation der Unterhaltsverpflichteten, und durch die Schließung der verbleibenden Lücke *innerhalb* der Generation der Erwerbstätigen durch den Ausgleich der Familienlasten zwischen Unterhaltspflichtigen und nicht Unterhaltspflichtigen;
- bei der Beachtung der Zusammenhänge zwischen der raschen Zunahme der über 60-Jährigen gegenüber dem Gleichbleiben, wenn nicht der Verminderung der Erwerbstätigen und damit einer Zunahme des Stimmengewichtes der ersteren, etwa durch eine Erweiterung des allgemeinen Stimmrechtes auf *alle* Staatsbürger und der Interessenwahrnehmung der noch nicht Wahlberechtigten analog dem Zivilrecht durch deren Eltern.

Diese mögen als Beispiele für aktuelle Problemkonstellationen genügen, für die es auch zahlreiche andere gibt.

Konjunktur- und Integrationspolitik

Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen sind fast ausnahmslos zugleich ethischer Natur. Das Sittliche im Bereich der Wirtschaft ist das durch die Natur der Sozial-Wirtschaft Geforderte, anders ausgedrückt: das sozialwirtschaftlich Richtige.

Johannes Messner
„Das Naturrecht“

Die antizyklische Konjunkturpolitik – eine Illusion

Grenzen der „Machbarkeit“ durch Globalsteuerung

I. Schlußfolgerungen und Ausblicke

Für die Beurteilung der Effizienz der Globalsteuerung ist nicht nur die Frage maßgeblich, wie konsequent sie bisher angewandt wurde – darüber gehen die Meinungen auseinander –, sondern noch viel mehr sind die Ergebnisse der Prüfung der aufgrund der Sachlage gegebenen tatsächlichen Erfolgchancen entscheidend.

Die gegenständliche Studie hat gezeigt, daß es kaum einen Gesichtspunkt dieser Konzeption gibt, unter welchem die *Brauchbarkeit des Systems der antizyklischen Konjunkturpolitik* nicht tatsächlich ernstlich *in Frage* gestellt worden ist. Dies ergibt sich aus der Gegenüberstellung des klassischen Konjunkturverlaufes mit den heutigen Schwankungen der Wirtschaftstätigkeit, die erkennen lassen, daß die zur Glättung des Konjunkturverlaufes gedachten staatlichen Maßnahmen häufig selbst die Ursache der konjunkturellen Instabilität geworden sind. Die *Zweifel an der Wirksamkeit der antizyklischen Politik* ergeben sich insbesondere aus dem Anhalten der schleichenden Inflation trotz Beschäftigungsrückganges, aus der Asymmetrie zwischen Beschäftigungs- und Geldwertpolitik, dem Fehlen einer allgemeinen Konjunkturtheorie, aus den Unzulänglichkeiten der Konjunkturdiagnose und der Konjunkturprognose sowie aus der mangelnden Aussagekraft aggregierter Wirtschaftsdaten sowie der Erkenntnis, daß die globale Nachfrage die Konjunkturschwankungen nicht ausreichend erklärt.

Zweifel an der Funktionsfähigkeit des antizyklischen Instrumentariums ergeben sich aufgrund der sehr unterschiedlichen Handlungs- und Wirkungsverzögerungen, der Grenzen einer nationalen Konjunkturpolitik in offenen Volkswirtschaften sowie der Schwierigkeiten der innerstaatlichen und internationalen Koordinierung.

Triftige *Einwendungen gegen den Einsatz der antizyklischen Finanz- und Geldpolitik* wurden generell gegen den antizyklischen Einsatz der Finanzpolitik, im besonderen gegen die „eingebauten Stabilisatoren“, gegen Variationen der Staatsausgabenpolitik, gegen Veränderungen der Staatseinnahmen, sowie gegen ihre Kombination wie auch gegen den Einsatz der Staatsschuldenpolitik vorgebracht. Überzeugende Einwendungen wurden auch gegen den antizyklischen Einsatz der Geldpolitik erhoben.

Gegen die *Anwendung antizyklischer Maßnahmen* wurden auch haushaltsrechtliche und verfassungspolitische Bedenken geltend gemacht, die sich aus der parlamentarischen Demokratie, der föderativen Staatsgliederung und verbrieften Grundrechten ergeben. Insbesondere werden auch immer mehr ordnungspolitische Bedenken gegen das System der Globalsteuerung vorgebracht.

Die bisherigen Mißerfolge der antizyklischen Konjunkturpolitik sind daher nicht lediglich „Bedienungsmängel“, wie inkonsequente Handhabung, falsche Zeitwahl, unrichtige Dosierung und unzweckmäßige Kombination der Instrumente, sie sind auch nicht einer unzureichend entwickelten Technik zuzuschreiben, sie liegen schlechthin im System selbst.

Wenn diese Studie die Erwartungen, daß selbst ein um vieles konsequenterer Einsatz des antizyklischen Instrumentariums zu besseren Ergebnissen führen würde, als Illusion erkennen läßt,¹ dann heißt das an sich noch nicht, daß damit jegliche Konjunkturpolitik, das heißt jede auf Glättung der Schwankungen von Beschäftigung und Geldwert gerichtete Wirtschaftspolitik sinnlos sein muß. Das Fehlen der Voraussetzungen für eine erfolgsversprechende Globalsteuerung schließt von den vier Gruppen, wie sie *Hans Otto Lenel*² unterscheidet, nur zwei konjunkturpolitische Strategien völlig aus: neben der *Globalsteuerung* auch die „*regelgebundene*“.

So bleiben als nicht prinzipiell unvereinbar die *traditionelle diskretionäre* Konjunkturpolitik sowie der *Verzicht* auf Konjunkturpolitik überhaupt. Vieles, was gegen das antizyklische System vorgebracht wurde, spricht tatsächlich gegen jede Konjunkturpolitik, jedenfalls für eine beträchtliche Dämpfung des konjunkturpolitischen Eifers, wobei gelegentliche, realistischerweise auf längerfristige Wirksamkeit abgestellte Maßnahmen naturgemäß in den Bereich der Wachstumspolitik fallen. Gerade die diskretionäre Konjunkturpolitik aber ist in einem auf Parteienkonkurrenz beruhenden politischen System schwierig, da konjunkturelle Erfordernisse

¹ Auch *C. Watrin* kommt zum Ergebnis, daß es sich dabei nicht um einen „Bedienungsfehler“ der jeweils Verantwortlichen, sondern um grundsätzliche Konstruktionsmängel der Globalsteuerung handelt (*Globale Wirtschaftssteuerung und Einkommenspolitik*, 1973, S. 125 ff.).

² *H. O. Lenel*, *Die Globalsteuerung in der Marktwirtschaft und ihre Alternativen im Lichte der bisherigen Erfahrungen und des heutigen Standes der theoretischen Forschung*, 1974, S. 105 ff.

in der Regel kein dominantes Entscheidungskriterium in der Politik sind³, so daß vieles für einen weitgehenden Verzicht auf Konjunkturpolitik, zumindest im traditionellen Sinne, spricht.

Hier soll kein komplettes Konzept für einen solchen wirtschaftspolitischen Weg zur Stabilisierung von Beschäftigung und Geldwert entwickelt werden. Eine solche Darstellung würde einen breiteren Raum erfordern. Es sollen jedoch einige Gedanken zur Diskussion gestellt werden, die sich im Verlauf der Untersuchung aufdrängten oder die im Zusammenhang mit kritischen Äußerungen zur antizyklischen Globalsteuerung vorgeschlagen wurden und die einige Entwicklungsrichtungen erkennen lassen, die für die künftigen Bemühungen zur Stabilisierung von Beschäftigung und Geldwert bestimmend sein sollten. Die Zusammenfassung einiger dieser Gedankengänge wird auch zeigen, wieweit die Zeit schließlich für eine Synthese aus den Vorschlägen der verschiedensten Schulen reif geworden ist.

1. Weniger ambitionierte Konjunkturpolitik – mehr realistische Wachstumspolitik

Schumpeter hat erkannt, daß der Konjunkturzyklus nichts anderes ist, als die Form des Wachstums der kapitalistischen Wirtschaft. An ihn müssen wir anknüpfen, wenn wir über diese These hinauskommen wollen⁴. Über das Verhältnis von Konjunkturpolitik und Wachstumspolitik, ja über die Möglichkeit überhaupt, beide zu trennen, gehen die Meinungen heute weit auseinander: von der Zweckmäßigkeit und theoretischen Begründbarkeit der vollen Aufrechterhaltung der traditionellen Trennung in Hinblick auf die unterschiedlichen Zielsetzungen (*G. Neuhauser*⁵) über diejenigen, die eine Trennung nicht für möglich halten (*F. Kneschaurek*⁶) und die eine zunehmende Verschmelzung von Konjunkturtheorie und Wachstumstheorie feststellen und daher Konjunktur- und Wachstumspolitik zwecks Auslastung des der natürlichen Wachstumsrate (*Harrod*) folgenden Produktionspotentials nur in ihrer Verbindung sehen wollen (*Josua Werner*⁷), bis zum Versuch, Theorie und Politik zur Erklärung bzw. Steuerung von Wachstum und Konjunktur in möglichst integrierter Form darzustellen (*Jürgen Kromphardt*⁸ und *Helmut Kiesow*⁹).

³ *C. Watrin*, Globale Wirtschaftssteuerung und Einkommenspolitik, S. 138 f.

⁴ *A. Predöhl*, Gustav Cassel, Josef Schumpeter, Bernhard Harms, drei richtungsweisende Wirtschaftswissenschaftler, 1972, S. 6.

⁵ *G. Neuhauser*, Konjunktur- und Beschäftigungspolitik, S. 93 ff., die allerdings auch Konjunkturpolitik und Währungspolitik trennt und einräumt, daß Währungspolitik, verstanden als Politik, deren Zielvariable der Trend der Geldwertentwicklung ist, grundsätzlich langfristig ausgerichtet (und ihrem Wesen nach daher nicht antizyklisch) ist.

⁶ Bei einem Vortrag des Delegierten für Konjunkturpolitik vor der Wiener Industrie am 28. April 1974.

⁷ *J. Werner*, Wachstumspolitik, 1971, S. 8.

⁸ *J. Kromphardt*, Wachstum und Konjunktur, 1972, S. 5.

Wenn *E. Dürr* zum Ergebnis kommt, daß aus den Disproportionalitätstheorien die wirtschaftspolitische Schlußfolgerung abgeleitet werden kann, daß die Krisengefahr vermindert wird, wenn die Hochkonjunktur rechtzeitig auf die langfristig realisierbaren Wachstumsraten abgebremst wird,¹⁰ so ist nur noch ein weiterer Schritt zu tun: da es Aufgabe der Konjunkturpolitik ist, nicht nur Krisen zu verhindern, die die Vollbeschäftigung gefährden, sondern auch Überhitzungserscheinungen, die die Stabilität der Währung in Frage stellen, liegt es dann überhaupt nahe, die kurzfristige antizyklische neo-klassische Konjunkturpolitik durch eine Wachstumspolitik zu ersetzen, die sich die Wachstumsrate zum Ziel setzt (die nicht immer gleich hoch sein muß!), die ohne Geldwertveränderung durchgehalten werden kann. Konnte sich *E. Dürr* mit seinem Vorschlag schon auf das Jahresgutachten 1966/67 des Sachverständigenrates¹¹ stützen, so war das darauffolgende Jahresgutachten „Stabilität im Wachstum“ (Stuttgart/Mainz 1967) noch konsequenter. Er empfahl zwar zunächst nur, die Konjunkturpolitik noch mehr auf mittelfristige Ziele einzustellen, um das Wachstum zu verstetigen: ist ein hoher Beschäftigungsgrad erreicht, so könne das wirtschaftliche Wachstum nicht mehr wesentlich dadurch gefördert werden, daß die Nachfrage stärker steigt als das Produktionspotential. Wachstumspolitik ist dann ein System von Maßnahmen, das geeignet ist, das Angebot an Gütern auszuweiten, d. h. den Abbau alter Strukturen zu beschleunigen und die strukturellen Umschichtungen zu erleichtern¹².

Auch die rationelle Erfüllung der öffentlichen Ausgaben erfordert Kontinuität. Die mittelfristig vorgegebenen oder zu planenden Staatsaufgaben können sich daher in den Haushalten der einzelnen Jahre nur dann stabilitätskonform niederschlagen, wenn nicht, wie es der Fall ist, nahezu gegenüber jedem Haushaltsentwurf von der Stabilitätspolitik antizyklische Forderungen erhoben werden.¹³

Wenn sich ein solches Konzept verwirklichen läßt, dann aufgrund einer bescheidenen, weniger hektischen, realistischeren, auf mehr Stetigkeit abgestellten Wirtschaftspolitik, die einen Ausweg aus dem gegenwärtigen Dilemma weisen könnte, das darin besteht, daß die verantwortlichen Politiker aufgrund ihrer Amtsperioden sich in kürzeren Zeiten zur Neuwahl stellen müssen als konjunkturpolitische Zielsetzungen erreicht werden können, ein Dilemma, das zu einer sehr ernsten Krise der freiheitlichen pluralistischen Demokratie führen kann. Vor allzu großer antizyklisch motivierter Hektik und einer Überschätzung unserer wirtschaftspolitischen Steuerungsinstrumente hat auch *H. Möller*¹⁴ gewarnt. In zunehmendem Ma-

⁹ *H. Kiesow*, Theoretische Aspekte einer wachstumsorientierten Konjunkturpolitik, 1970, S. 1.

¹⁰ *E. Dürr*, Wirkungsanalysen der monetären Konjunkturpolitik, 1966, S. 13.

¹¹ Jahresgutachten Expansion und Stabilität, 1966/67, Ziff. 105.

¹² Jahresgutachten 1967/68, Ziff. 334 ff.

¹³ Jahresgutachten 1974/75, Ziff. 417.

¹⁴ *H. Möller*, Die Steuerungsinstrumente nicht überschätzen, 1970, S. 28 f.

ße wird daher eine Verstetigung der Konjunkturpolitik (ohne wirtschaftspolitische „Wechselbäder“) verlangt (*H. O. Lenel, C. Watrin, u. a.*).

Nach der Erwägung aller Argumente, die gegen eine kurzfristige antizyklische Konjunkturpolitik sprechen, drängt sich jedenfalls die naheliegende Konsequenz auf, eine allzu ambitionierte Konjunkturpolitik soweit wie möglich durch eine bescheidenere, realistischere Wachstumspolitik zu ersetzen. In der politischen Praxis geht es weniger um ein eindeutiges „Entweder-Oder“, sondern eher um ein „Mehr oder Weniger“. Daß auch gelegentlich antizyklisch konzipierte Maßnahmen Erfolg haben, ist sicher nicht ganz ausgeschlossen. Sicherlich sprechen die Argumente gegen die antizyklische Politik, nicht gegen jede Konjunkturpolitik überhaupt, vieles aber spricht dafür, auf ein geschlossenes System konjunkturpolitischer Maßnahmen zu verzichten und sich mit gelegentlichen Korrekturen, wo sie wirklich möglich und erfolversprechend sind, zufrieden zu geben und sich um so mehr auf die Förderung eines möglichst stetigen und gleichgewichtigen Wirtschaftswachstums und auf die längerfristige Bekämpfung der säkularen Inflation zu konzentrieren.

Für „weniger Konjunkturpolitik“ und eine „Stabilisierung der Stabilisierungspolitik“ (*M. J. M. Neumann*) spricht auch folgender fundamentaler Meinungswandel, der sich da und dort abzeichnet. Während in der Vergangenheit bei einer großen Zahl führender Nationalökonomien die Meinung vorherrschte, daß das marktwirtschaftliche System, sofern es sich selbst ohne stetige wirtschaftspolitische Regulation überlassen ist, zu Rezessionen und eventuell zu permanenten Depressionen führen kann, ist dieser Glaube seit einigen Jahren in Frage gestellt, und a priori wird diese Frage von den meisten (ernstzunehmenden) Ökonomen weder in dem einen noch in dem anderen Sinn beantwortet. *E. M. Claassen* läßt die Frage offen, ob dies auf einem ideologischen Gesinnungswandel beruht („als mögliche Alterserscheinung etablierter Keynesianer à la Samuelson“) oder ob er ein Resultat der empirischen Erfahrung ist¹⁵. Mit der Wiederanerkennung gewisser Selbstheilungskräfte der Wirtschaft (*A. F. Burns, 1976*) scheint sich der Kreis der historischen Entwicklung der Konjunkturpolitik (wenn auch sicherlich auf höhere Ebene eines spiralenförmigen Trends) geradezu wieder zu schließen.

Ein solches Konzept harmonisiert auch mit einigen neueren Entwicklungen, die man als Änderung in der wirtschaftspolitischen „Großwetterlage“ bezeichnen könnte, das heißt sie passen – um einen anderen heute beliebten Vergleich aus der Geographie zu gebrauchen – in die neue „wirtschaftspolitische Landschaft“, in welcher die materiellen Ressourcen als nicht unerschöpflich erkannt wurden und die ökologische Problematik ihren Tribut fordert, in welcher jedenfalls ein Wachstum „um jeden Preis“ ohnedies keinen Platz mehr hätte und in welcher sich neue Dimensionen der menschlichen Existenz (z. B. von der Konsumgesellschaft zur Kulturgesellschaft nach *Emil Küng*) öffnen, mit geänderten Wertvorstellungen überhaupt, in denen jedenfalls das Wirtschaftswachstum nicht länger zuoberst in der Wertskala steht (*Johannes Messner*).

¹⁵ *E. M. Claassen*, Stabilität oder Instabilität der Marktwirtschaft, in: *NZZ FA* Nr. 119 vom 23./24. 5.1976.

2. Kombierter Einsatz von Geld-, Finanz- und Einkommenspolitik

Was das Verhältnis von Finanz- und Geldpolitik betrifft, ist sowohl ihr Entweder-Oder („Monetary versus Fiscal Policy“) überholt, wie auch der Glaube an die Möglichkeit ihres fügenlos-alternativen Einsatzes, wie sie *H. Haller* beschrieben hat¹⁶.

Zu den grundlegenden Erkenntnissen gehört heute aber die Einsicht, daß Geld-, Finanz- und Einkommens-, insbesondere Lohnpolitik als Determinanten von Beschäftigung und Geldwert im volkswirtschaftlichen Systemzusammenhang gesehen werden müssen. Sie dürfen aber – anders als von *Werner Ehrlicher*¹⁷ – nicht nur in ihrer Einwirkung auf die Nachfrage gesehen werden. Für Beschäftigung und Investitionen (Wachstum) in der heutigen Situation der beiderseitigen Bedrohung der Unternehmer von Umverteilungsbestrebungen der Gewerkschaften (expansive Lohnpolitik) auf der einen und Umverteilungstendenzen zugunsten des Staates (wachsende Steuer- und Abgabenlast) auf der anderen Seite steht heute die Gewinnerwartung sowie die Stärkung der Eigenkapitalbasis wie auch ein möglichst langfristiges und risikonahe Sparen breiterer Einkommensschichten vor der Erwartung steigender Nachfrage im Vordergrund.

Die Beschäftigungspolitik ist ein spezifischer Gesichtspunkt der Wachstums- politik, für sie sind daher in erster Linie die Finanzpolitik und die Einkommens- politik, einschließlich Vermögenspolitik, kompetent. Die Geldpolitik ist nicht geeignet, das Wirtschaftswachstum langfristig zu erhöhen. Das Wirtschaftswachstum wird durch außermonetäre Faktoren determiniert, wie Anteil der Erwerbsbevölkerung, Ausbildungsstand der Erwerbstätigen, den vorhandenen Kapitalstock, die Arbeitsproduktivität und den technischen Fortschritt. Monetäre Stimulierungsversuche können nur zur Geldentwertung führen. Die Geldpolitik kann nicht viel anderes beitragen als die Kontinuität einer angemessenen Geldversorgung, damit allerdings einen entscheidenden Beitrag zur Stabilisierung des Geldwertes, und das ist auch für die Sicherung eines nachhaltigen Wachstums nicht wenig.

Wie gerade die jüngsten Erfahrungen wieder bestätigen, ist die Geldwertstabilität eine Voraussetzung für eine anhaltende Vollbeschäftigung der Ressourcen. Die Inflation schmälert das potentielle Wirtschaftswachstum durch die Veranlassung zu Fehlinvestitionen und Leistungsentmutigung wegen Steuerprogression und Scheingewinnbesteuerung und zwingt immer wieder zu Bremsmanövern, die notwendigerweise mit Wachstumsverlusten verbunden sind, und nährt Fehldispositionen der Unternehmer, die dann bei der Rückführung der Inflationserwartungen auf ein niedrigeres Niveau leicht zu rezessiven Entwicklungen führen können.

Nach allen bisherigen Erfahrungen scheint die Inflationsbekämpfung rezeptgerechter möglich zu sein als die Herbeiführung und Erhaltung einer dauerhaften

¹⁶ *H. Haller*, Das Problem der Geldwertstabilität, 1966, S. 148 f.

¹⁷ *W. Ehrlicher*, Die Geld-, Finanz- und Lohnpolitik im volkswirtschaftlichen Systemzusammenhang, 1961.

Vollbeschäftigung. Sie kann aber nicht der Geldpolitik allein aufgebürdet werden.

Sogar der ehemalige Bundesbankpräsident *Wilhelm Vocke*, ein leidenschaftlicher Verfechter der Unabhängigkeit der Notenbank und ihrer dominierenden Verantwortung für die Währung, fügte seiner Feststellung „Die Notenbank hat die Macht, eine Inflation zu verhindern“ die nüchterne Einschränkung hinzu: solange gleichzeitig die Staatsfinanzen ordentlich und gewissenhaft geführt werden“¹⁸. Ihm wird auch der Ausspruch zugeschrieben, daß Währungspolitik mehr als Notenpolitik ist. Am weitesten geht heute *E. Dürr*, der offenbar die Notwendigkeit vor Augen sieht, die Nachfrage- und die Angebotsseite zu beeinflussen, und daher zu den Mitteln der „inneren Währungspolitik“ nicht nur die Geldpolitik zählt, sondern auch die Fiskal-, die Einkommens-, die Außenhandels-, die Wettbewerbs- und die Preispolitik¹⁹.

Nach den bisherigen Auseinandersetzungen scheint ein praktikables und erfolgversprechendes Antiinflationskonzept in seinen Grundzügen eigentlich zum Greifen nahe: aufgrund der geldtheoretischen Diskussionen (vor allem *M. Friedman*: Die Geldschöpfung der Notenbank ist ausschlaggebend; *Hawtrey*: Kreditschöpfung liegt im Belieben der Banken; und *A. Forstmann*: Abhängigkeit der wirksamen Geldmengen von Größe und Verteilung des Einkommens und den Dispositionen der Einkommensbezieher; *A. W. Flux*: Schon die Erwartung einer Geldvermehrung wirkt preisstigernd, bevor die Vermehrung der Geldmenge selbst eingetreten ist) und unter dem Eindruck der bisherigen Erfahrungen wird folgende Überlegung zur Diskussion gestellt, die als eine Art Synthese von Currency-, Banking- und Kassenhaltungstheorie verstanden werden könnte. Das Konzept ergibt sich aus dem Zusammenwirken von Geldpolitik der Währungsbehörden als zuverlässiger Basis mit der Finanzpolitik der öffentlichen Hände und Einkommenspolitik der Sozialpartner, wie es im folgenden skizziert werden soll.

Die Hauptschwierigkeit ergibt sich freilich aus der Vielzahl der Adressaten und bedarf daher der Mitwirkung weit über den wirtschaftlichen Bereich hinauswirkender Kräfte. Sie muß mit einem konsequent geförderten Lernprozeß verbunden sein, der die Erkenntnis allen zugänglich macht, daß der politische Kampf um die Verteilung des Sozialproduktes auf längere Sicht keine Veränderung der funktionellen Einkommensverteilung bringen kann, die auf einer längst überholten Zweiklassentheorie beruht. Der Verteilungskampf geht heute ausschließlich zu Lasten der unorganisierten oder sogar unorganisierbaren Gruppen der Gesellschaft, denen die Möglichkeit fehlt, durch Androhung der Verweigerung eines Beitrages zur volkswirtschaftlichen Arbeitsteilung auf Politik und Öffentlichkeit Druck auszuüben. Unter den organisierten Interessengruppen wird lediglich der „schwarze Peter“ der Inflationsfolgen nach einem mehr oder weniger eingefahrenen Ritual herumgereicht.

¹⁸ *W. Vocke*, Memoiren, 1973, S. 179.

¹⁹ *E. Dürr*, Innere und äußere Währungspolitik, 1975.

Für eine solche vorbeugende und kombinierte Antiinflationsstrategie spricht auch der Umstand, daß nicht nur die Inflation an sich schon auf die Struktur der Wirtschaft verzerrend wirkt, sondern auch ihre Bekämpfung notwendigerweise nicht alle Betroffenen in gleicher Weise beeinflussen kann. Die Bekämpfung einer bereits auf hohen Touren laufenden Inflation löst daher zusätzliche unteroptimale Fehlentwicklungen im Anpassungsprozeß aus.

a) Die Geldpolitik als Grundlage

Der Zusammenhang zwischen der Notenbankpolitik und der Inflationsrate ist folgender: Die Notenbank steuert das *Zentralbankgeld*²⁰. Das Zentralbankgeld multipliziert mit dem *Geldschöpfungsmultiplikator* ergibt das *Geldvolumen*.²¹ Das Geldvolumen multipliziert mit der *Geldumlaufgeschwindigkeit* ergibt das *nominale Bruttonationalprodukt*, das sich vom realen durch die *Inflationsrate* (als BNP-Deflator) unterscheidet.

Eine vollständige Kontrolle hat die Notenbank lediglich über das *Zentralbankgeld*: über die Banknotenemission, die Diskont- und Lombardpolitik und die Offenmarktpolitik und – bei gelenktem Floaten der Wechselkurse – über die Intervention auf dem Devisenmarkt und – vor allem bei festen Wechselkursen mit Interventionspflicht – durch kompensierende Geldschöpfung oder Geldvernichtung.

Auf das *Geldvolumen* hat die Notenbank (oder im entsprechenden Kompetenzfall die Regierung) nur bei direkter aktivseitiger Kreditkontrolle unmittelbaren Einfluß; auch dann entscheiden jedoch die Banken über die Höhe ihrer Kassenbestände, die – da nicht virulent – in das Geldvolumen nicht eingerechnet werden. Einen gewissen Einfluß nimmt die Notenbank durch die Verschreibung von Mindestreserven, die von den einzelnen Kreditinstituten bei ihr (meist unverzinst) gehalten werden müssen, die als Prozentsatz der Einlagen mit diesen steigen oder fallen, und durch ihre Offenmarktoperationen. Einen weiteren Einfluß auf die Kreditschöpfung der Banken kann die Notenbank durch die Beeinflussung der Erwartungen der Wirtschaft nehmen.

²⁰ Nach der Definition der *Deutschen Bundesbank* umfaßt die Zentralbankgeldmenge den Bargeldumlauf im Tagesdurchschnitt eines Monats und das Reserve-Soll für Inlandsverbindlichkeiten der Banken des gleichen Monats; der Zentralbankgeldumlauf der *Oesterreichischen Nationalbank* umfaßt den Banknoten- und Scheidemünzenumlauf sowie die Verbindlichkeiten der Notenbank gegenüber inländischen Kreditunternehmen und gegenüber öffentlichen Stellen. – Soll aber der Zusammenhang zwischen *Zentralbankgeldmenge* und *Geldvolumen* wirklich erkennbar werden, so muß zwischen Kontenständen unterschieden werden, die durch Entscheidungen der öffentlichen Hand oder infolge Mindestreservenvorschriften bei der Notenbank stillgelegt wurden und den frei disponiblen. Die ersteren schmälern, die anderen verbreitern die monetäre Basis für die Geldschöpfung des Bankensystems.

²¹ Zum Geldvolumen zählen im allgemeinen der Bargeldumlauf ohne Kassenbestände der Kreditunternehmungen, in das Geldvolumen einzurechnende Verbindlichkeiten der Notenbank sowie Sichteinlagen bei den Kreditunternehmungen ohne Zwischenbankeinlagen.

Den *Geld-* und den *Kreditschöpfungsmultiplikator* bestimmen nicht nur die gültigen Mindestreservesätze und der Barabhebungssatz des Publikums²², sondern ihn bestimmen auch je nach ihren nominellen Erlöserwartungen die Unternehmungen und nach ihrer Budgetsaldenpolitik die öffentlichen Haushalte und nach ihrer Verschuldungsbereitschaft die kreditnehmenden privaten Haushalte, was die ersten und die letzteren betrifft, gebremst durch die Bonitätserfordernisse und Liquiditätsvorstellungen der Banken.

Die Umlaufgeschwindigkeit ist nicht konstant und verläuft auch nicht parallel mit strukturellen Faktoren wie Zahlungsgewohnheiten, Spargewohnheiten, Bevölkerungsdichte und Verkehrsverbindungen, wie *Irving Fisher* noch annahm. Die Umlaufgeschwindigkeit des gegebenen Geldvolumens wird wohl vor allem durch die nominellen Einkommen bestimmt, die in Waren oder Dienstleistungen umgesetzt werden. Sie wird auch durch Veränderungen in der Reservekassenhaltung bestimmt, ist aber mit dieser nicht identisch, sondern ein zusätzlicher Unsicherheitsfaktor.

Über diese Zusammenhänge wissen wir noch sehr wenig. Zumal sich Geldschöpfungsmultiplikator und Umlaufgeschwindigkeit oft konträr entwickeln, könnte zur Messung der Durchschlagskraft der Zentralbankgeldmenge auf das nominelle Bruttonationalprodukt ein gesamter *Zentralbankgeldmengenmultiplikator* (nominelles Bruttonationalprodukt dividiert durch Zentralbankgeldmenge) errechnet werden. Die Wirkung der Finanz- und der Einkommenspolitik auf diese Größe bzw. soweit lokalisierbar auf den Geld-(Kredit-)schöpfungsmultiplikator muß noch eingehend empirisch untersucht werden.

Damit hat auch die Geldmengenpolitik ihre weitgehend unberechenbaren Wirkungsverzögerungen, ganz gleich, welcher Aktionsparameter angepeilt und welcher Multiplikator antizipiert werden soll: Der Multiplikator, der die Zentralbankgeldmenge mit dem Geldvolumen, oder die Umlaufgeschwindigkeit, die das Geldvolumen mit dem nominellen Bruttonationalprodukt verbindet, sind sehr elastische Größen, auf die die Währungsbehörden nur in beschränktem Maße Einfluß haben und die jede exakte Feststellung der Wirkung von Maßnahmen, die die Geldmenge beeinflussen sollen, unmöglich machen. Kurzfristige Reaktionen schließen sie auf alle Fälle aus.

Die *längerfristige* Wirkung ist umstritten. Die Monetaristen glauben, daß die Begrenzung der Zentralbankgeldmenge früher oder später bis auf die Kontrolle der Inflationsrate durchschlagen muß. Sie halten die Geldmenge für entscheidend und sind der Meinung, daß eine Ausweitung derselben über das reale Wirtschaftswachstum hinaus eine notwendige und ausreichende Bedingung für die Inflation und umgekehrt eine Geldmengenbegrenzung eine ausreichende Bedingung für ihre Bekämpfung ist. Nur kurzfristig könne eine Erhöhung der Umlaufgeschwindigkeit in einem beschränkten Umfang Inflation finanzieren.

²² E. Dürr, Wirkungsanalyse der modernen Konjunkturpolitik, 1966, S. 25.

Nach Friedman hat die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes langfristig eine weitgehend stabile Beziehung zu den Variablen (Realeinkommen, Vermögensbestand, den erwarteten Zinssatz auf Realkapital und finanzielles Vermögen sowie die erwartete Inflationsrate), d. h. sie schwankt mit den Variablen²³. Ihre Schwankungen sowie die Veränderungen des Geldschöpfungsmultiplikators können bei der Dosierung der Geldmengenpolitik berücksichtigt werden. Auch die Lohndruck- und Verteilungskampfhypothese könne letztlich nur dann die Inflation befriedigend erklären, wenn sie auch das Verhalten der Träger der Geldpolitik einbezieht.

Dem wird entgegengehalten, daß weder die längerfristige reale Wachstumsrate bekannt ist, an die die Geldmengenexpansion angepaßt werden soll, noch die Umlaufgeschwindigkeit der künftigen Periode, und wenn die Geldmenge nur über die Zentralbankgeldmenge gesteuert wird, kommt man um die große Elastizität des Geldschöpfungsmultiplikators nicht herum. Nach einer Aufstellung *G. Tichys*²⁴ hat diese in Österreich im letzten Dezennium immerhin zwischen 1,24 (1964) und 1,58 (1973 und 1974) geschwankt, d.s. nicht weniger als rund 27%, in einem längeren Zeitraum sogar rund 30%.

Die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes schwankt in Österreich um 5, in den Jahren 1970 bis 1972 zwischen 4,65 und 5,20, d. h. ihre Veränderung erreicht eine Größe, die mehr als das halbe Geldvolumen ausmacht bzw. rund 10% des Parameters Geldvolumen mal Umlaufgeschwindigkeit. Die Variation der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes hat die Geldpolitik daher an der Erreichung der konjunkturpolitischen Ziele gehindert²⁵. Selbst wenn die Notenbankpolitik nach einiger Zeit tatsächlich auf die Geldmenge durchschlägt, wird dadurch in den meisten Fällen der Finanzierungsspielraum für die Investitionen noch nicht getroffen²⁶. Das sind weitere Gründe, die dagegen sprechen, die Inflationsbekämpfung ausschließlich der Geldmengensteuerung zu überlassen.

Ein wesentlicher Mangel der Geldpolitik liegt auch darin, daß eine bestimmte Geldmenge alternativ Verwendung finden kann: So kann sich z. B. eine Vergrößerung der Geldmenge niederschlagen in einer Erhöhung des Preisniveaus, in einer Erhöhung des realen Sozialprodukts, in einer Verringerung der Umlaufgeschwindigkeit oder aber in einer Kombination dieser drei Größen.

Wie wenig eine Begrenzung der Geldmengenexpansion *allein* ausreicht, eine Steigerung des Preisniveaus zu verhindern bzw. eine Expansion, die Arbeitslosenrate zu senken, bewiesen die beschwörenden Ermahnungen einzelner Wirtschaftsforschungsinstitute und vor allem der Deutschen Bundesbank selbst in der Phase des beginnenden Aufschwungs im Frühjahr 1976, nicht alle Marktchancen für

²³ *M. Willms*, Zinstheoretische Grundlage der Geldpolitik, 1971, S. 28.

²⁴ *G. Tichy*, Bestimmungsgründe und Probleme der österreichischen Geldversorgung, 1975, S. 28.

²⁵ *E. Dürr*, Wirkungsanalyse der monetären Konjunkturpolitik, 1966, S. 335.

²⁶ *E. Dürr*, Probleme der Konjunkturpolitik, 1968, S. 157.

Preiserhöhungen auszunutzen, sondern die Gewinnchancen „im wesentlichen“ durch Umsatzsteigerung wahrzunehmen.

Die Geldpolitik kann demnach nur einen – wenn auch sehr wesentlichen – Beitrag zur Vermeidung von Preisinflationen sowie -deflationen leisten. Sie kann es aber nicht allein.

Die Frage lautet nun, wie die offenbar doch sehr elastischen „Puffergrößen“ zwischen Notenbankgeld, Geldvolumen und nominellem Sozialprodukt vorausbestimmt und einkalkuliert oder sogar beeinflußt werden können.

Seit *Forstmann* wurde die Meinung vorherrschend, daß die Quantitätstheorie nur die langfristigen natürlichen Gleichgewichtstendenzen zu erklären vermag, daß sie aber über kurzfristige Vorgänge keinerlei erklärende Aussagen machen kann.²⁷ Darauf begründet sich die Überzeugung, daß auch das Zusammenwirken von Notenbank, Regierung und Budgetgesetzgeber sowie Sozialpartner nur auf längere Sicht Erfolg haben kann und dann selbst ein einmal erreichtes Gleichgewicht in einer dynamischen Wirtschaft immer erneut gefährdet wird und damit immer wieder neuerlich hergestellt werden muß.

Ein Fixpunkt in diesem System ist die Notenbank mit der offen deklarierten Expansion des von ihr gewählten Geldmengenparameters, zum Beispiel des Zentralbankgeldes. Die Rolle, die Staat und Sozialpartner dabei zu spielen haben, wird erleichtert, wenn die Nutzlosigkeit des Verteilungskampfes um das Sozialprodukt zwischen den Waren- und Arbeitsmarktpartnern, die Gefährlichkeit des Verteilungskampfes zwischen Staat und Bürger und dabei insbesondere die Notwendigkeit der Sorgfalt erkannt wird, mit welcher die sogenannte zweite Einkommensverteilung (über Besteuerung und Transfereinkommen) gesteuert werden muß.

Neuerdings wird versucht, die Entwicklung eines Geldmengenparameters vorausschaubar und so konstant wie möglich zu halten: der Federal Reserve Board mit einer Ziel-Vorstellung Anfang 1976 für das Geldmengenwachstum von 5–7,5%, die Deutsche Bundesbank mit einer Expansion der Zentralbankgeldmenge im Durchschnitt des Jahres 1976 gegenüber dem Durchschnitt des Vorjahres um 8% und die Schweizerische Nationalbank mit einer geplanten Expansion der Geldmenge im engeren Sinne um 6% für 1976. Eine solche Vorgangsweise soll den für die Stabilität verantwortlichen Partnern eine Orientierungsgröße für ihre, den Geldwert beeinflussenden Dispositionen geben, die ja – was z. B. Budgeterstellung und Lohnrunden betrifft – zu jeweils ganz anderen Terminen erfolgen als die der Notenbank.

Darin sieht *K. Socher* zumindest eine Chance, daß bei einer rechtzeitigen Festlegung der Geldmengenpolitik die nominellen Lohnforderungen auf diese Politik Rücksicht nehmen, weil bei zu weit über das reale Wachstum hinausgehenden Lohnerhöhungen das Risiko der Arbeitslosigkeit entsteht. Ohne Festlegung der Geldvermehrung kann bei der Festsetzung der Lohnforderungen die Möglichkeit

²⁷ *A. Forstmann*, Volkswirtschaftliche Theorie des Geldes, 1955, S. 199.

einer expansiven Geldpolitik von den Gewerkschaften einkalkuliert werden. Sie müssen sie sogar einkalkulieren, denn bei einer Zurückhaltung bestünde sonst die Gefahr, daß durch eine expansive Geldpolitik die Lohnempfänger durch Preissteigerungen benachteiligt werden und weniger erhalten, als das reale Sozialprodukt wächst. Aus diesem Grunde sind auch alle Versuche derjenigen Einkommenspolitik, die sich nur mit der Festlegung von Lohnzuwachsrate beschäftigt und die Nachfragevermehrung über Geld- und Finanzpolitik außer acht ließ, gescheitert.

Der Verteilungskampf läßt sich sicherlich nicht beseitigen, aber er muß nicht über die Geldpolitik und die Inflation erfolgen. So wie es seit Jahrzehnten durch eine vom Staat unabhängige Notenbank und durch Begrenzung des Staatskredits bei der Notenbank gelingen kann, den Verteilungskampf um die Budgetmittel von der Notenbankfinanzierung weitgehend zu trennen, so wäre es durch die Festlegung eines Gesamtrahmens der Geldvermehrung möglich, den Verteilungskampf von der Geldpolitik zu lösen und dadurch die Inflation zu vermeiden. Selbst dann bliebe noch die Möglichkeit eines Verteilungskampfes innerhalb des abgesteckten Rahmens der Geldpolitik erhalten, denn die Art, wie die Geldmengenvermehrung zustande kommt, bliebe offen: ob sie durch Kredite an den Staat, die Unternehmen, die privaten Haushalte oder das Ausland erfolgt²⁸.

Darüber hinaus lassen aber noch der Geldschöpfungsmultiplikator der Banken und die Geldumlaufgeschwindigkeit („Einkommenskreislaufgeschwindigkeit“ des Geldes nach A. Woll – G. Vogl) Raum für inflationäre Entwicklungen, solange die beiden Größen nach oben elastisch sind. Über die Ausnützung dieser Elastizitäten entscheidet die Geldnachfrage des privaten und des staatlichen Sektors²⁹. In diesem Bereich ist offenbar auch die Kooperation vor allem der Regierung und der Sozialpartner mit der Zentralbank auch bei noch so konsequenter Geldpolitik unabdingbar.

Damit wäre eine *Brücke* zwischen den *Monetaristen* (die Zentralbankgeldmenge „matters“) und der *politischen Verteilungskampftheorie* (Inflation schafft sich selbst ihre Geldmenge) geschlagen. Die stabilitätsorientierte stetige Expansion der Zentralbankgeldmenge würde die Inflationserwartungen reduzieren und eine Entradikalisierung des Verteilungskampfes erleichtern.

Vielleicht liegt hier auch eine Möglichkeit zur Synthese zwischen den Kausalzusammenhängen aus monetaristischer (Geldangebot bestimmt Geldnachfrage) und keynesianischer (Geldnachfrage bestimmt das Geldangebot) Sicht.

Jedenfalls dürfte feststehen, daß die Geldpolitik der Notenbank zur Verstetigung von Geldwert und hohem Beschäftigungsgrad der Kooperation der öffentlichen Hand (Budgetpolitik) und der Sozialpartner (Einkommenspolitik) bedarf.

²⁸ K. Socher, Der Stellenwert der Geldpolitik in der österreichischen Wirtschaftspolitik, 1975, S. 19 f.

²⁹ Die Monetaristen gehen allerdings von der Annahme einer stabilen Geldnachfragefunktion aus (als Beispiel jüngsten Datums vgl. A. Woll/G. Vogl, 1976, S. 18).

Im Hinblick auf die gegenwärtige Diskussion muß unterstrichen werden, daß eine antiinflationäre Geldpolitik nicht zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit führt, wenn sie nicht überraschend einsetzt oder die Beteiligten die Signale der Notenbank ignorieren, und daß – wie die Erfahrung lehrte – Vollbeschäftigung um den Preis der Inflation *nicht* zu haben ist. Die Anpassung von einem hohen Inflationsniveau auf eine niedrigere Inflationsrate wird nur dann mit einem Anstieg der Arbeitslosenrate verbunden sein, wenn mit einer Verringerung des Preisniveaus die Reallöhne über das mit Vollbeschäftigung verträgliche Maß hinaus ansteigen. Die Beschäftigungssituation wird sich um so schneller bessern, je rascher Gewerkschaften und Unternehmungen die verminderte Inflationsrate registrieren und in ihren Entscheidungen berücksichtigen. Die Notwendigkeit, das Verhalten der Sozialpartner anzupassen, spricht für eine schrittweise Rückführung einer hohen Inflationsrate.

Jedenfalls muß das überlieferte Modell der Wirtschaftspolitik, das die Tarifpartner für die Geldwerterhaltung verantwortlich macht, während Staat und Zentralbank für Vollbeschäftigung sorgen, der „komperativen Vorteile“ wegen wieder auf die Beine gestellt werden: Je mehr die Tarifpartner für die Beschäftigung verantwortlich sind, umso mehr kann sich die Zentralbank auf das Ziel der Geldwertstabilität konzentrieren. Die Finanzpolitik hat vor allem Allokations- und Distributivsaufgaben³⁰.

b) Ohne Budgetpolitik – keine Stabilisierung

Es ist ein Symptom der Ernüchterung gegenüber den Erwartungen, die an die antizyklische Finanzpolitik geknüpft waren, wenn nunmehr die Möglichkeiten eines *konjunkturneutralen* öffentlichen Haushaltes Gegenstand eingehender Studien werden. Nach dem Jahresgutachten 1968/1969 des deutschen Sachverständigenrates ist ein Budget „im Prinzip“ (bei konstanter Struktur der Ausgaben und der Einnahmen) dann konjunkturneutral, wenn der Staat seine realen Ausgaben in dem Maße erhöht, in dem das Produktionspotential wächst und seine Einnahmen so gestaltet, daß die Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch den privaten Sektor weder zusätzlich zurückgedrängt noch gefördert wird. Auf die Steuern bezogen ist letzteres dann der Fall, wenn deren Sätze (bei gegebenem Steuersystem und gegebenen Vorschriften über die Bemessungsgrundlagen) so festgelegt werden, daß bei einem Wachstum des Sozialproduktes proportional zum Wachstum des Produktionspotentials die Steuereinnahmen mit derselben Rate zunehmen wie das Sozialprodukt. Ein Steuersystem, in dem wesentliche Steuern eine Progressionswirkung haben, ist bei wachsendem Produktionspotential nur konjunkturneutral, wenn zum Ausgleich Steuersenkungen vorgenommen werden³¹.

³⁰ H. Giersch, Episoden und Lehren der Globalsteuerung, 1976, S. 285 ff.

³¹ Jahresgutachten 1968/69, Ziff. 115.

Die Forderung nach einem konjunkturneutralen Staatshaushalt beruht auf der Wiederentdeckung der simplen Tatsache, daß das Budget in erster Linie zur Finanzierung der dringenden Staatsaufgaben dient und auf der Erfahrung, daß der Staatshaushalt zur Dämpfung der Nachfrage wenig beitragen kann und zur Überforderung des Produktionsapparates nicht beitragen und insbesondere nicht selbst der Erreger eines politischen Konjunkturzyklus sein darf.

Aus ähnlichen Gründen, wie sie gegen eine antizyklische Finanzpolitik vorgebracht wurden, sind Kritiker dieser Konzeption jedoch zum Resultat gekommen, daß die praktische Relevanz des konjunkturneutralen Verhaltens des öffentlichen Haushalts nicht groß sein dürfte³².

Infolge der Schwierigkeiten bei der Erstellung verlässlicher Prognosen und in Erkenntnis der nur sehr beschränkten Elastizität der Ausgabenstruktur ist in Österreich in den Jahren 1965 und 1966 bewußt auf ein antizyklisches Budgetkonzept verzichtet worden, das damals eine Erzielung und Stillegung von Überschüssen erfordert hätte. Es wurde vielmehr ein „währungsneutrales“ Budget³³ angestrebt. Darunter wurde ein Staatshaushalt verstanden, von dem weder positive noch negative Einflüsse auf den Geldwert zu erwarten waren. Das lag ganz auf der Linie der seither immer häufiger festzustellenden Betonung der allokativen Funktionen der öffentlichen Haushalte gegenüber ihren konjunkturellen Aufgaben in der neueren Finanzwissenschaft (*W. Gerloff, H. Haller, F. Neumark, G. Schmolders*). Alle diese Konzeptionen sind bestrebt, den öffentlichen Haushalt nicht mit konjunkturpolitischen Aufgaben zu überfordern, sondern mit Hilfe der mittelfristigen Finanzplanung ausschließlich an längerfristigen Zielen zu orientieren³⁴.

Auch unter Verzicht auf einen antizyklischen Einsatz der Finanzpolitik bleiben dieser wirksame Möglichkeiten, auf Beschäftigung und Geldwert stabilisierend einzuwirken. Sie haben meist bezüglich ihrer Wirksamkeit längerfristigen Charakter und werden hauptsächlich unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten gesehen, die gegenüber konjunkturpolitisch-kompensatorischen wieder an Bedeutung gewinnen. Unter den in der aktuellen Diskussion „stark vernachlässigten“ stabilitätspolitischen Aufgaben der Finanzpolitik sieht z. B. *O. Pfleiderer* die Förderung der privaten Spartätigkeit, sowohl vom Standpunkt einer inflationsfreien Finanzierung der Investitionstätigkeit wie auch zur Beschränkung des Verbrauchs. Die Sparförderung ist ihrer Natur nach insbesondere unter Berücksichtigung einer ausgewogenen Förderung aller Sparformen, vom Kontensparen bis

³² *H. Timm*, Der konjunkturneutrale öffentliche Haushalt, 1975, S. 395 ff.; aber auch der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Finanzen (1970), S. 131, und *K.-P. Fox*, Konzepte zur Beurteilung der konjunkturellen Wirkungen öffentlicher Haushalte, 1974, S. 155.

³³ *W. Schmitz*, Budget und Konjunktur – Kann die Budgetpolitik die Konjunktur beeinflussen? 1966; Der Begriff „währungsneutral“ deckt sich nicht mit dem Begriff „geldwertneutral“, den der deutsche Sachverständigenrat (Jahresgutachten 1964/65, S. 135 und 1965/66, S. 96) verwendet.

³⁴ Jahresgutachten 1967/68, Ziff. 184.

zur Investition im eigenen Betrieb, kurzfristigen antizyklischen Änderungen nicht zugänglich³⁵.

Die neue Aufgabe, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, ohne eine neuerliche Inflationswelle auszulösen, verlangt von der Finanzpolitik anstelle einer generellen Nachfragebelebung eine Förderung der Kapitalbildung (bei den Unternehmungen wie auch im breiten Publikum) und der strukturverbessernden Investitionstätigkeit: Von der Beseitigung der Diskriminierung der Eigenfinanzierung (einschließlich im Wege der Beteiligung der eigenen Arbeitnehmer) über die Milderung der gewinnunabhängigen Steuern bis zur Beseitigung der Scheingewinnbesteuerung u. dgl.

Viele Staaten sind schon mit relativ hohen Budgetdefiziten in die Rezession eingetreten, so daß ein Abbau von Ausgaben eine Voraussetzung dafür wurde, daß das Dilemma zwischen einer Verdrängung des privaten Sektors (*crowding out*) und einer inflationistischen Finanzierung bei entsprechender Konjunkturbelebung vermieden werden kann. Neue Verpflichtungen, etwa im Zusammenhang mit einer Verbesserung der „Lebensqualität“, machen die Überprüfung eingelebter Prioritäten notwendig. Mit Recht haben die Finanzminister – wann und wo immer – regelmäßig die mangelnde Elastizität der Budgetausgaben beklagt, die auf die auch nur beschränkt veränderbaren Ermessensansätze eingeengt ist, wenn man die gesetzlichen Verpflichtungen als unantastbar betrachtet. Damit wird aber übergangen, daß sie, soweit es sich um Regierungsvorlagen handelt, an der Entwicklung der gesetzlichen Verpflichtungen zumindest in der Ministerratsphase aktiv beteiligt sind. Es ist nicht leicht festzustellen, welcher Teil der jährlichen Zuwachsraten auf jeweils neuen Verpflichtungen beruht und welcher auf die Eigendynamik bereits bestehender gesetzlicher Ausgaben zurückzuführen ist. Die Größenordnung aber zeigt, was zur längerfristigen Budgetsanierung gewonnen werden könnte, wenn zur Sicherung des bisher Erreichten für eine gewisse Zeitspanne (möglicherweise einer Legislaturperiode) aufgrund einer Absprache zwischen parlamentarischen Fraktionen auf zusätzliche gesetzliche Verpflichtungen verzichtet werden könnte.

c) Ohne Einkommenspolitik – keine krisenlose Stabilisierung

Unter dem Begriff „Einkommenspolitik“ wird heute sehr verschiedenes verstanden: von der „moral suasion“ über die Erlassung unverbindlicher „Leitlinien“ bis zum gesetzlichen Lohn- und Preisstop. *G. Haberler* versteht darunter auch Maßnahmen zur Beseitigung monopolistischer und oligopolistischer Positionen auf den Arbeits- und Gütermärkten. Die Einkommenspolitik der ersteren Gruppe versucht, die Marktkräfte zu ersetzen, die der zweiten Gruppe strebt eine Stärkung der Marktkräfte und des Preismechanismus an³⁶.

³⁵ *O. Pfeleiderer*, Was kann die Finanzpolitik zur Geldwertstabilität beitragen? 1967, S. 295 f.

³⁶ *G. Haberler*, *Incomes Policies and Inflation*, 1971, S. 5.

Hier soll unter „Einkommenspolitik“ die Politik des Staates und der Sozialpartner verstanden werden, die auf die quantitative Gestaltung der Einkommen der Unselbstständigen und der Selbstständigen gerichtet ist. Sie kann einen Beitrag zur Stabilisierung aber nur dann leisten, wenn sie sich nach den Daten richtet, die die Geldpolitik allerdings überzeugend setzen muß, denn jeder der beiden Sozialpartner muß sich darauf verlassen können, daß der andere nicht sein Schäfchen ins Trockene bringt, wenn er selbst sich zurückhält.³⁷

Sowenig die Einkommenspolitik zur Stabilisierung des Geldwertes ohne eine aktive Unterstützung durch die Geldpolitik beizutragen vermag, so kann die Geldpolitik nicht auf die Ergänzung durch die Einkommenspolitik verzichten, es sei denn um den Preis einer Stabilisierungskrise. Wenn Erhöhungen des Preisniveaus bei steigender Arbeitslosigkeit mit gewerkschaftlich durchgesetzten Lohnerhöhungen verbunden sind, die über die Produktivitätssteigerung hinausgehen, führt die restriktive Geldpolitik vermutlich nur bei einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit zu einer Stabilisierung des Preisniveaus.³⁸

Eine derartige Stabilisierungskrise sieht *H. Giersch* in der inflationären Rezession 1974/75 in der Bundesrepublik Deutschland, und zwar als Folge eines vorausgegangenen inflatorischen Superbooms und einer über den verteilbaren Produktivitätsfortschritt vorellenden Lohnpolitik: Wer beschäftigt blieb, erhielt drei Prozent mehr als beschäftigungsneutral gewesen wäre, die anderen wurden arbeitslos. Denn nur wenigen war zum Bewußtsein gebracht worden, daß man ein bis zwei Prozentpunkte des Produktivitätsanstiegs nicht zugleich an die Ölländer und an die Arbeiter im Inland verteilen kann. Alle Irrtümer dieser Art treffen notwendigerweise zuerst die Gewinne und danach die Beschäftigung.³⁹

Es zeigt die engen Grenzen der Geldpolitik, wenn sich die Bundesbank veranlaßt sieht, ihre Ankündigung der für 1976 angepeilten Expansion der Zentralbankgeldmenge mit der Mahnung zu verbinden, daß es von den Entscheidungen der Sozialpartner abhängen wird, inwieweit der gegebene Spielraum für eine Expansion des nominellen Sozialprodukts oder für ein reales Wachstum genutzt wird und damit zu einer Stabilisierung der Beschäftigung führt⁴⁰.

Man scheint sich heute weithin einig zu sein, daß die wichtigste Ursache dieser weltweiten Wirtschaftsschwäche im Mangel an Investitionsmotivation der Unternehmer zu finden ist, die *Schumpeter* erstmals in den dreißiger Jahren in den USA als Folge einer unternehmerfeindlichen Sozialatmosphäre des New Deal diagnostizierte. Die Einkommenspolitik wird sich daher primär darauf einzustellen haben,

³⁷ *H. Irmeler*, Möglichkeiten und Grenzen der Kreditpolitik, 1971, S. 16.

³⁸ *E. Dürr*, Reform der Geldpolitik statt Konzertierter Aktion, 1972.

³⁹ *H. Giersch*, Den Strukturwandel bewältigen – Die Konjunktur im Schatten weltweiter Veränderung, FAZ Nr. 97 vom 26. April 1975.

⁴⁰ Karl Klasen, Präsident der Deutschen Bundesbank, in mehreren Interviews zum Jahresende 1975.

daß die relative Verbrauchsausweitung künftig hinter dem Wachstum der Investitionen zurückbleiben muß (was nicht heißt, daß es keinen realen Einkommens- und Verbrauchszuwachs geben soll). Aber man wird ohne zunehmende Unternehmergewinne kein ausreichendes Wirtschaftswachstum erwarten können⁴¹.

Man wird endlich überhaupt von der Polarisierung von „Lohn“ und „Preis“ abkommen müssen. Diese ist irreführend und beruht selbst auf einem Irrtum. Sie ist insofern irreführend, als das Einkommenspendant zum Lohn des Arbeitnehmers für den Unternehmer nicht der Preis, sondern der Gewinn ist. Das allgemeine Preisniveau wird selbst sehr wesentlich von der globalen Lohnpolitik als nachfragebestimmend determiniert, und die innerbetrieblichen Lohnkämpfe bestimmen die Aufteilung des Preiserlöses auf die Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Unternehmerleistung. Im Preis treten *beide* – Arbeitgeber *und* Arbeitnehmer – den jeweiligen Marktpartnern einkommensfordernd gegenüber. Es kann ein hoher Preis einen niedrigen Gewinnanteil und es kann ein niedriger Preis einen relativ hohen Gewinnanteil enthalten. Es kommt weniger auf das Preisniveau an als vielmehr auf die Relation zwischen Preisen und Kosten.

Der große Irrtum, der dieser Polarisierung von Lohn und Preis selbst zugrunde liegt, ist die unveränderte Interpretation des Kampfes um die Verteilung des Sozialproduktes als Auseinandersetzung in einer Zweiklassengesellschaft. Die Sozialpartnerschaft bedeutet sicherlich einen großen Fortschritt in der Überwindung der angeblich naturgesetzlichen, in Wahrheit aber naturwidrigen Zweiteilung der Gesellschaft, die, wenn überhaupt jemals, jedenfalls den heutigen gesellschaftlichen Realitäten nicht mehr entspricht. Diese falsche Frontenstellung hat viel zur Radikalisierung der Verteilungskämpfe – auf der Lohn- wie auf der Budgetfront – beigetragen, die die Inflation schließlich zum „Dauerbrenner“ gemacht hat.

Auch die Einkommenspolitik kann nur auf längere Frist konzipiert werden. Ihre kurzfristige Variante kann – so meint E. Streissler – nur von einem „politischen Traumwandler“ stammen (deren es offenbar überall genug gibt). Vielfach wird ein rasch ergriffener Lohn- und Preisstop letztlich den Verteilungskampf eher verschärfen als mildern. Er kann zwar, muß aber nicht, die Erwartungsstruktur verbessern⁴² und wird in der Regel eine aufgestaute Inflation zur Folge haben. Der Stabilisierung von Geldwert und Beschäftigung wird es – neben Verteilungsgesichtspunkten – auch sehr dienlich sein, wenn die Einkommenspolitik von einer aktiven, auf weite Streuung von Real- und Geldvermögen abgestellten Vermögenspolitik unterstützt wird.

⁴¹ H. Friderichs, *Mut zum Markt – Wirtschaftspolitik ohne Illusionen*, 1974, S. 16.

⁴² E. Streissler, *Die schleichende Inflation als Problem der politischen Ökonomie*, 1973, S. 46.

3. Außenwirtschaftliche Absicherung

a) Absicherung durch nationale Währungspolitik

Eine wirkungsvolle Geldmengenzpolitik bedarf einer ausreichenden *außenwirtschaftlichen Absicherung* des Raumes (Land oder Ländergruppe), innerhalb dessen sie mehr oder minder autonom agieren soll. Die außenwirtschaftliche Absicherung kann durch Wechselkurspolitik oder Kapitalverkehrskontrollen und – mit weniger verlässlicher Wirkung – durch Beeinflussung des Zinsgefälles gegenüber dem Ausland oder durch eine Kombination dieser Maßnahmen erfolgen.

Während der Geltung des Regimes fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse wurde die außenwirtschaftliche Absicherung durch Kapitalverkehrskontrollen (Devisenkontrollen, Bardepot usw.) und durch gelegentliche sprunghafte Aufwertungen angestrebt. Die Zinsenzpolitik steht im stabilitätsbewußten Land oft unter dem Dilemma, daß die Inflationsbekämpfung ein hohes Zinsniveau bewirkt, ein solches aber Auslandsgelder anzieht, welche über die Zahlungsbilanz die Inflation anheizen. Der Ausweg ist in vielen Fällen ein gegenüber Ausländern diskriminierendes Zinsniveau (z. B. „Negativzinsen“).

Seit der Geltung des gemischten Systems, in welchem zwischen den Währungsblöcken keine Interventionspflicht der Notenbanken auf den Devisenmärkten besteht und die Wechselkurse mehr oder weniger frei schwanken, gilt das nur zwischen den Ländern eines Blocks, deren Währungen durch feste Außenrelationen verbunden sind. Gegenüber der Außenwelt sorgen die beweglichen Wechselkurse für eine außenwirtschaftliche Absicherung, wenn sie daran nicht gehindert werden. Die Stabilität gegenüber relativ stabilen Währungen und die Aufwertung über die Devisenmärkte Währungen gegenüber, die eine höhere Inflationsrate aufweisen, ist ein relativ sicherer Schutz gegen eine importierte Inflation. Die Aufwertungssätze, die Währungen wie die DM, der Schweizer Franken und der österreichische Schilling seit dem Zusammenbruch des Wechselkurssystems von Bretton Woods erfahren haben, sollten für eine ausreichende Autonomie der nationalen Geldpolitik gesorgt haben.

Um so mehr können diese Länder auf die Kontrolle des langfristigen Kapitalverkehrs, wenigstens dem Liberalisierungskodex der OECD entsprechend, verzichten⁴³. Wegen der Enge der nationalen Kapitalmärkte kann auf die Funktion der internationalen Märkte nicht verzichtet werden, auch wenn der damit verbundene Zufluß durch eine generelle Restriktion der Geldmenge im Inland kompensiert werden muß. Die Währungsbehörde kann damit die Finanzierung der Investitionen zu Lasten potentieller Nachfrage fördern, die zumindest zum Teil dem Konsum gegolten hätte, ohne daß die Notenbank nach den Mitteln einer selektiven Geldpolitik greifen müßte. Auch das ist ein wirksamer Beitrag zur Bekämpfung der inflationären Rezession.

⁴³ Siehe dazu: *W. Schmitz*, International Investment – Growth and Crisis, 1975.

Freilich sind Aufwertungen nur dann sinnvoll, wenn sie mit einer straffen Anti-inflationspolitik verbunden sind. Isolierte Aufwertungen – womöglich von einer Geldmengenerweiterung begleitet – sind für die Inflationsbekämpfung wertlos, für die Beschäftigung aber schädlich, wenn eine hohe heimische Inflationsrate und ein hoher Wechselkurs die Konkurrenzfähigkeit untergraben.

Die freiere Kursbildung gibt aber dem Land mehr währungspolitische Autonomie, das der Inflationsbekämpfung höhere Priorität einräumt, und zwingt die Länder, die infolge höherer Inflationsraten relativ abwerten (bewußt oder als Spiegelbild der Wechselkurspolitik der stabileren Länder), zu stärkeren Maßnahmen gegen die heimische Inflation, da eine Abwertung ohne ein solches Begleitprogramm zusätzliche Inflationsimpulse bewirkt, erfahrungsgemäß eher noch als exportfördernde Wirkungen eintreten, jedenfalls nicht lange danach.

Da die Aufwertung für die einen automatisch Abwertung für die anderen bedeutet und eine Abwertung auf die Wirtschaft des abwertenden Landes inflationsfördernd wirkt, sind der Wechselkurspolitik bei der Inflationsbekämpfung gewisse Grenzen gesetzt. Die wichtigste liegt darin, daß heute überall inflationäre Tendenzen zu bekämpfen sind, nicht aber alle Länder gleichzeitig aufwerten können. Eine weltweite Inflationsbekämpfung wird sich daher in erster Linie auf eine Kontrolle der internationalen Liquidität stützen müssen.

b) Absicherung durch internationale Währungspolitik

Das Überborden der internationalen Liquidität war eine der entscheidenden Ursachen, die der ersten frei vereinbarten Weltwährungsordnung den Todesstoß versetzt haben. Während die Weltwährungsreserven von 1959 auf 1969 lediglich von ca. \$ 60 auf ca. \$ 75 Mrd. angewachsen sind, haben sie sich von 1969 auf 1972 etwa verdoppelt, im wesentlichen infolge der enormen Zahlungsbilanzdefizite der Vereinigten Staaten. Im Laufe des Jahres 1975 sind sie trotz Rückgang des Welt Handels auf rund 230 Milliarden Dollar angestiegen, die Werterhöhung der Goldreserven nicht eingerechnet.

Die internationale Liquidität wird aus Defiziten von Reservewährungsländern, der Diversifizierung der offiziellen Reserven, Veranlagungen auf dem Eurodollar-Markt, Veranlagungen von Erdöl-Dollar in anderen Währungen und Devisenkrediten einer Notenbank an die Währungsbehörde eines Defizitlandes sowie Ziehungen beim IWF gespeist.

Der Euro-Währungsmarkt ist ein signifikanter Ausdruck der Tatsache, daß sich ein hoher Anteil an internationaler Liquidität in privater Hand, zumindest nicht in der Hand von Währungsbehörden befindet. Auch dieser Teil steht für die Finanzierung der internationalen Güterströme zur Verfügung und ist daher ein Faktor zur Finanzierung der Inflation und muß – soweit es sich um kurzfristig verfügbare Mittel handelt – bei der Erörterung einer Kontrolle der inter-

nationalen monetären Inflationsursachen mitberücksichtigt werden. In Zeiten unter Umständen rasch wechselnder Zahlungsbilanzsalden scheint die Unterscheidung innerhalb der internationalen Liquidität zwischen internationalen Zahlungsmitteln und internationalen Reservemitteln nicht sehr aussagekräftig. Auch die Reserven der Überschußländer werden im Ausland kurzfristig veranlagt. Sie können wie die privaten Fremdwährungsguthaben sowohl im Emissionsland wie auch außerhalb desselben gehalten werden. Diese Unterscheidung ist wichtig: Werden diese Mittel vom Gläubiger im Lande der Emission der betreffenden Währung gehalten, dann werden sie Bestandteil dessen Geldvolumens und daher Gegenstand seiner Währungspolitik, im andern Falle unterliegen sie einer Liquiditätskontrolle nicht.

Es ist aber auffallend, wie wenig diese wichtigste Aufgabe einer internationalen Währungsordnung von Theoretikern wie Praktikern wirklich eingehend behandelt wurde, verglichen etwa mit der so umfangreichen Literatur über beispielsweise das Wechselkursregime oder das Gold, die daneben viel weniger wichtige Probleme sind. Dementsprechend wenig ist auf diesem Gebiete bisher geschehen.

Diese bisher mit großer Zurückhaltung behandelten Probleme sind sehr vielschichtig. Vorschläge zu ihrer Lösung können hier daher nur zur Diskussion gestellt werden. Es wäre zu prüfen, ob das seinerzeit von der Zwanzigergruppe zu diesem Zweck ausgearbeitete Konzept⁴⁴ vielleicht allzusehr unter dem Eindruck des damaligen US-Zahlungsbilanzdefizits gestanden ist.

Zunächst aber könnten viel mehr noch als bisher mit der Kreditgewährung zum Zwecke einer Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten Auflagen verbunden werden, die es den betreffenden Regierungen erleichtern, mit einem solchen unpopulären Programm unerläßlicher Anpassungsmaßnahmen innenpolitisch durchzukommen. Die konsequente Verbindung von internationalen Solidaritätsaktionen mit stabilitätspolitischen Auflagen wäre ein pragmatischer Weg, die Parlamente und Regierungen zu einer innenpolitisch durchsetzbaren Koordinierung zu veranlassen.

Auch sollte die liquiditätsvermehrnde Kredithilfe nicht eher einsetzen, ehe die eigenen Reserven herangezogen und bestehende Fazilitäten beansprucht wurden, wie das beispielsweise beim Solidaritätsfonds der OECD (Financial Support Arrangement) verlangt wird.

Mit der Ersetzung des Goldes durch SZR ist nur dann ein entscheidender Schritt zur Liquiditätskontrolle getan, wenn neben dem größeren Anteil dieser neuen internationalen Währung der Notenbanken auch die Bereitschaft vorhanden sein wird, auch von der in den IWF-Statuten verankerten Möglichkeit der Stornierung von SZR Gebrauch zu machen. Das SZR-Konzept (Artikel XXIV) ist symmetrisch: Durch „Allocation“ soll dem globalen Reservebedarf zur Verhinderung

⁴⁴ Outline of Reform, June 14, 1974; Annex 5 Control over the Aggregate Volume of Official Currency Holdings: Possible Operational Provisions with Illustrative Schemes, in: International Monetary Reform, IMF, Washington D.C. 1974, S. 7 ff.

von Stagnation und Deflation Rechnung getragen werden, durch Cancellation“ aber eine exzessive Nachfrage und Inflation in aller Welt vermieden werden.

Dazu aber muß erst einmal der Anteil der SZR an den Währungsreserven ausreichend groß sein, um damit manövrieren zu können. Bis dahin (und in Zukunft parallel dazu) sollten die Notenbanken auch in dieser Richtung über die Zehner-Gruppe hinaus kooperieren. Sie sollten bezüglich der Veranlagung ihrer Reserve auf den Euro-Märkten Vereinbarungen treffen sowie davon Abstand nehmen – im vermeintlichen Interesse der Entlastung des inländischen Geldvolumens –, die Anlage von nicht offiziellen Reserven auf den Euro-Geldmärkten zu begünstigen. Damit haben sie sich wiederholt den „schwarzen Peter“ zuzuspielen versucht.

Das internationale Währungssystem sollte die Währungsbehörden veranlassen, sich auf den internationalen Märkten nicht wie Kommerzbanken zu verhalten. Zunächst wäre es naheliegend, die internationalen Reserven ausschließlich bei den jeweiligen Emissionsbanken zu halten. Es ist den US-Währungsbehörden aber schwer zumutbar, die Last des gesamten Dollar-Umlaufs in der Welt zu übernehmen. Seiner Funktion nach wäre der IWF dafür kompetent, der in einer Art Offenmarktoperationen mit den Zentralbanken gegen entsprechende Verzinsung Liquidität vorübergehend stilllegen und dann wieder freigeben könnte, bevor – über die Verzinsung hinaus – neue SZR geschöpft werden.

Ein neuerlicher Liquiditätsschub in einer potentiellen Größenordnung von rund 80 Mrd. Dollar könnte sich aus einer generellen, an sich heute bereits zulässigen, Aufwertung der Goldreserven ergeben.

Bis zur Verwirklichung der internationalen Liquiditätskontrolle, für die noch alle Voraussetzungen fehlen, wird sich die außenwirtschaftliche Absicherung ungeschmälert auf nationale Maßnahmen der einzelnen Länder stützen müssen.

4. Die Außenwirtschaftspolitik als langfristiges Stabilisierungsinstrument

Nachdem die Bemühungen der Zwischenkriegszeit, die heimische Beschäftigung durch Importrestriktionen und konkurrierende Währungsabwertungen zu schützen, als Fehlkonzeption erkannt worden sind, kann heute von der herrschenden Lehre „im besten Fall“ die Einführung oder Erhöhung (nicht das Bestehen!) einer Importrestriktion eine konjunkturelle Arbeitslosigkeit *kurzfristig* beeinflussen, jedoch mit der hohen Wahrscheinlichkeit, infolge von Retorsionsmaßnahmen der Außenhandelspartner (im Wege einer Kettenreaktion in beggar-myneighbour-Politik) umgehend überkompensiert zu werden, und auf jeden Fall um den Preis der Nachteile, die mit einer verminderten Teilnahme an der internationalen Arbeitsteilung verbunden sind. Die Erfahrung lehrt, daß die Abschnürung von der Weltwirtschaft eine Volkswirtschaft *nicht* krisenfester macht.⁴⁵

⁴⁵ G. Haberler, Der internationale Handel, 1933, Reprint 1970, S. 196.

Heute läßt zwar jede rezessive Entwicklung der wirtschaftlichen Aktivität auf der innenpolitischen Ebene des betreffenden Landes wohl immer wieder aufs neue protektionistische Wünsche laut werden, anders aber als zur Zeit Keynes, der sich damals unter den für Großbritannien spezifischen Gegebenheiten selbst für Zollerhöhungen zum Schutze der britischen Vollbeschäftigungspolitik ausgesprochen hatte⁴⁶, spielt der Außenhandelsprotektionismus in der Beschäftigungstheorie heute *keine* Rolle. Heute ist – im Gegenteil – die Erhaltung und weitere Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung als der sicherste Garant für eine dauerhafte Beschäftigung erkannt.

Der Außenhandelspolitik wird auch eine Funktion bei der *Erhaltung der Geldwertstabilität* zuerkannt, wie z. B. von E. Dürr, der sie zu den Instrumenten der „inneren Währungspolitik“ zählt, vor allem in Hinblick auf die damit mögliche Erhöhung des Güterangebots im Inland und auf die damit verbundene Intensivierung des Wettbewerbs⁴⁷.

Die handelspolitischen Aspekte der Inflationsbekämpfung sprechen jedenfalls auch dafür, die *Freizügigkeit des internationalen Güter- und Leistungsverkehrs* sowie die *Faktormobilität* im Wege der *Konvertibilität der Währungen* und der *Liberalisierung des langfristigen Kapitalverkehrs* als Zielsetzungen anzunehmen, die zu den übrigen Zielsetzungen (Stabilität von Geldwert und Beschäftigung, Wachstumsverstätigung, Zahlungsbilanzausgleich usw.) als zumindest gleichwertig, wenn nicht sogar mit einer gewissen Priorität hinzutreten, im Zusammenhang mit diesem Zielbündel aber selten genannt und daher auch von denen übersehen (oder ignoriert) werden, die die Devisenkontrolle von vornherein als ein legitimes Instrument im Dienste der übrigen Zielsetzungen betrachten.

5. Das Ende der antizyklischen Konjunkturpolitik an einer umfassenden Tendenzwende

Eine Zeitenwende kommt selten allein – so könnte man ein bekanntes Sprichwort abwandeln. In der Tat sind beobachtete Tendenzwenden im gesellschaftlichen Bereich – vielleicht der „Interdependenz der Ordnungen“ entsprechend – in der Regel Ausdruck grundlegender und weitreichender Entwicklungen. Auch das Ende des Zeitalters Keynes und der Phase der antizyklischen Konjunkturpolitik wird von fundamentalen Trendänderungen in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik begleitet, ja von grundsätzlichen Änderungen in der Betrachtungsweise, krisenhaft in dem Sinn, daß vielfach noch nicht erkennbar ist, für welchen Weg wir uns in den zahlreichen Fällen alternativer Möglichkeiten entscheiden werden.

Zunächst ergeben sie sich als Folgen des Versagens der antizyklischen Idee. Sie äußern sich beispielsweise in den Konsequenzen, die daraus gezogen werden, daß

⁴⁶ J. M. Keynes, A Treatise on Money, 1930, S. 184 f.

⁴⁷ In seinem Beitrag „Innere und äußere Währungspolitik“, S. 57.

die Nachfrageexpansion die Rezession nicht verhindern und die Konjunktur nur sehr zögernd wiederbeleben konnte und lange Zeit Zweifel darüber bestehen, ob ihre Kräfte schon „selbsttragend“ sind und ob nicht infolge der ungebrochenen Inflation ein baldiger neuerlicher Rückschlag zu befürchten ist.

Die entscheidende Frage ist die, wie es wieder zu einer zur Ausschöpfung der offenen und versteckten Arbeitsmarktreserven notwendigen Belebung der privaten Investitionstätigkeit kommt und wie sie – besser als im vergangenen Jahrzehnt – so gesteuert werden kann, daß sich zwischen Produktions- und Nachfragestruktur nicht wieder solche Disproportionen ergeben.

Diejenigen, die nicht in einem Zuviel an staatlicher und sozialpartnerschaftlicher Intervention im Wirtschaftsprozeß den Fehler sehen, sondern glauben, die Behörden könnten durch noch stärkere Eingriffe die gewünschten Zielsetzungen erreichen, setzen sich heute für eine staatliche oder gewerkschaftliche, zumindest gewerkschaftlich mitbestimmte *Investitionslenkung* ein.

Der Glaube an die Möglichkeit, die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur durch eine solche – vom Betrieb aus gesehen – Fremdbestimmung der Investitionsentscheidungen verbessern zu können, ist völlig irrational; weder die Logik der Theorie noch die Erfahrung mit verwirklichten Lenkungssystemen geben dafür Anhaltspunkte. Wohl wird man schwerlich belegen können, daß es „die meisten“ Menschen sind, für die das Stichwort „Investitionslenkung“ nicht nur den Reiz der Neuheit hat, sondern vor dem Hintergrund einer unbefriedigenden Wirtschaftslage auch besondere Erwartungen auslöst⁴⁸, sicherlich sind es aber nicht wenige. In vielen Ländern wurde der Boden für diese hochgeschraubten Erwartungen durch die zahlreichen Eingriffe staatlicher Organe in die Kreditvergabe und im Wege von Zinsstützungen, Haftungsübernahmen u. dgl. vorbereitet. Die privaten Investitionen werden heute schon dreimal „beplant“ (*Rainer Thoss*): global, regional und sektoral.

Ist schon die Globalsteuerung als System – wie wir gesehen haben – ein Schritt weg von der Sozialen Marktwirtschaft, so wäre das natürlich noch viel mehr im Falle einer Entwicklung der Globalsteuerung zum System einer sektoralen Steuerung.

Die Auseinandersetzung um eine solche „System-Veränderung“ oder „Systemüberwindung“ spielt sich heute auch unter dem irreführenden Stichwort „Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand“ ab. Gemeint sind jene Konzepte, die weniger darauf abzielen, neues Vermögen zu schaffen und breit zu streuen, sondern die eine Übertragung von Produktivvermögen aus der Hand der Unternehmungen in das Eigentum gewerkschaftlich gesteuerter „Sozialfonds“ bezwecken. Die Fähigkeit, damit über die Investitionstätigkeit zumindest mitzuentscheiden, ist das offen deklarierte Ziel.

⁴⁸ H. U. Spree im Vorwort zu G. Fleischle / M. Krüper (Hrsg.), *Investitionslenkung – Überwindung oder Ergänzung der Marktwirtschaft*, 1975, S.U.

Unsere Zeit weist sich auch in dem Ausmaß als Übergangszeit aus, in welchem Fakten plötzlich in Frage gestellt werden, die bisher diskussionslos akzeptiert waren. Wie weit heute an bisher wohletablierten Tabus gerüttelt wird, zeigt z. B. die Forderung *Wolfgang Stützels*⁴⁹ nach voller „Geldfluchtfreiheit“ u. zw. in beiderlei Hinsicht als „Emigrationsrecht“ wie auch als „Asylrecht“, d. h. nach der Freiheit in der Wahl der Währung, in welcher gespart wird.

Diese Forderung nach unbeschränkter Transferierbarkeit auch kurzfristiger Gelder von Land zu Land erinnert an die in ähnlicher Richtung von *Friedrich A. Hayek*⁵⁰ erhobene Forderung nach freier Wahl der Währung bei Verträgen jeder Art und für jedermann, um das Monopol einer inflationistischen Landeswährung zu brechen und in der Erwartung, daß mit der Beseitigung des nationalen Notenbankmonopols zur Schaffung offizieller Zahlungsmittel die stärkere Währung die inflationistische vom Markt verdrängen wird.

Genau in die gegenteilige Richtung zielt der Vorschlag von *R. Gocht*⁵¹, mit der traditionellen Führung des Notenemissionsinstitutes als Bank radikal zu brechen, die Kreditschöpfungspotenz des Bankenapparates abzuschaffen und die Geldschöpfung ausschließlich bei der Zentralbank als Währungsbehörde im Stile der heutigen Münzprägung statt in Form von Bankgeschäften zu konzentrieren, bei gleichzeitiger Verweisung der Verantwortung für die Vollbeschäftigung an die Sozial- und Wirtschaftspartner und Rückzug des Staates aus der dann seiner Meinung nach überflüssig gewordenen Konjunkturpolitik. Gleichzeitig sollen die Notenbanken unter sich so verbunden werden, daß sie in ihrer Geldschöpfung – die dann international zu definieren wäre – nicht frei sind.

Zu welchen Konsequenzen die neue ökologische Problematik schließlich wirklich führen wird, läßt sich noch nicht überblicken: Zunächst ist der an sich sehr verdienstvolle Schock, den der Klub von Rom bezüglich der Weltvorräte an materiellen Ressourcen ausgelöst hat, einer nüchterneren Betrachtung gewichen. Dennoch scheinen heute wenige zu bezweifeln, daß wir möglicherweise zumindest in eine längere Periode geringeren Wachstums eingehen, in welcher manche Probleme (z. B. die Vollbeschäftigung) in anderer Weise als bisher gelöst werden müssen, wenn sich z. B. die Technologie rascher entwickeln sollte als die ökonomische Wertschöpfung. Offensichtlich ist die (lediglich) quantitative Betrachtungsweise mit dem Ende der Globalsteuerung im Begriffe, auch qualitativen Kriterien wieder mehr Raum zu geben.

Soll nach 200 Jahren „Wealth of Nations“ durch marktwirtschaftlich expandierenden Welthandel als Folge der Bevölkerungsexplosion bei gleichzeitigem sozialwissenschaftlichem Erkenntnisnotstand der Dritten und der Vierten Welt nicht tat-

⁴⁹ *W. Stützel*, Über unsere Währungsverfassung, 1975.

⁵⁰ *F. A. Hayek*, Choice in Currency – A Way to Stop Inflation, 1976.

⁵¹ *R. Gocht*, Kritische Betrachtungen zur nationalen und internationalen Geldordnung, 1975.

sächlich eine „neue Weltwirtschaftsordnung“ drohen, dann wird auf allen diesen Gebieten noch sehr viel und überzeugender noch als bisher aufgearbeitet werden müssen.

Über das Ökonomische hinaus kommt der Umbruchcharakter unserer Zeit unter anderem auch in der zunehmenden Tendenz zum Ausdruck, den modernen Wohlfahrtsstaat als „neuen Totalitarismus“ oder „Wohlstandsdiktatur“ (Roland Huntford, 1971) zu erkennen.

Auf der anderen Seite geht in Westeuropa und Amerika das Gespenst der Unregierbarkeit um, weil der heutige Staat offensichtlich überfordert wird.

Vielleicht kann unsere Demokratie – nach wie vor ohne wirkliche Alternative – u. a. mit der Rückführung der Verantwortung für die Vollbeschäftigung auf die Sozial- und Wirtschaftspartner, in der Erkennung der Sinnlosigkeit des politischen Verteilungskampfes und der Wiederentdeckung der Solidarität in der pluralistischen Gesellschaft an einem Regenerationsprozeß genesen.

So ist denn auch der Ruf nach echter staatlicher und – noch mehr – überstaatlicher Autorität gerade im Interesse der Erhaltung bzw. Wiedergewinnung menschenwürdiger Freiheitsträume nicht zu überhören: Als Reaktion auf die Autoritätskrise sehen *Gerd-Klaus Kaltenbrunner*⁵² u. a. bereits eine Tendenzumkehr zu einem neuen Sinn für Staatlichkeit, Gesetzesordnung und Stabilität.

Wie weit über das Politisch-Ökonomische hinaus heute neue Koordinaten zur Einordnung der Gegenwart gesucht werden, zeigen Etikettierungsversuche, wie „Ende der Vorsehung – die gnadenlosen Folgen des Christentums“ (*Carl Amery*, 1972) oder als Beginn eines „nachliberalen Zeitalters“ (*Geoffrey Vickers*, 1975) und die Identifizierung „neuer Klassen“ von *M. Djilas* bis *Helmut Schelsky*.

Zweifelloso gibt es so etwas wie einen eine bestimmte historische Periode charakterisierenden „Zeitgeist“, wie ihm gerade ein Konjunkturforscher wie *Eugen Böhler* nachgegangen ist: der die Menschen unbewußt und zwangsläufig beherrscht und sich über alle Wissens- und Kulturbereiche erstreckt. Nichts beweist unsere Zeit als Durchgangsphase deutlicher als die Umbruchsliteratur von der „Kurskorrektur“ *Karl Steinbuch's* (1973) bis zu *Peter G. Rogges* „Tendenzwende“ nach einer „Periode des Wachstums und des Wunders“ (1974). Die Verarmung an Geschichtsbewußtsein scheint derzeit durch ein gesteigertes Interesse an futurologischen Spekulationen kompensiert zu werden.

Eine Rückbesinnung auf das Wesenhafte – irreführenderweise „Reideologisierung“ bezeichnet – ist allenthalben nicht zu übersehen. Unsere gegenwärtige „politische Landschaft“ hält *Karl Steinbuch* sogar für die Endphase pragmatischer Politik: Man kann zwar einfache Systeme ohne Theorie kontrollieren, nicht aber hochkomplexe. Das angemessene Zeitmaß für Änderungen der Verhaltensformen des

⁵² *G.-K. Kaltenbrunner* (Hrsg.), *Der überforderte, schwache Staat, Sind wir noch regierbar?* 1975, und *J. Eick*, *Das Regime der Ohnmächtigen*, 1976.

Menschen sind im Zeitalter des Computers und der elektronischen Massenmedien nicht mehr das Jahrtausend (wie in der Phase der Entdeckung von Bewußtsein und Sprache), nicht einmal das Jahrhundert (wie durch Aufklärung und Buchdruck), sondern grundlegende Veränderungen ereignen sich heute vielmehr schon in wenigen Jahren⁵³.

Tendenzwenden in der Konjunktur- und Wirtschaftspolitik sind *eine* Komponente solcher umfassender Entwicklungen. Ihre Bewältigung wird über die gesamte künftige Entwicklungsrichtung mitentscheiden, wie sie von dieser wieder mitgeformt wird.

Literaturverzeichnis

1. Bücher und Aufsätze

- Abs*, H. J., Some Thoughts on International Money and Capital Movements, in: W. Schmitz (Hrsg.), Convertibility, Multilateralism and Freedom, World Economic Policy in the Seventies, Wien / New York 1972.
- Abs*, H. J. / *Ahrendorf*, J. / *Kanesathasan*, F., Veränderungen des Geldschöpfungsmultiplikators und ihre Folgen für die Zentralbankpolitik, in: E. Dürr (Hrsg.), Geld- und Bankpolitik, Köln-Berlin, 2. Aufl., 1971; Original: Variations in the Money Multiplier and their Implications for Central Banking, in: IMF Staff Papers, Vol. VIII, 1960.
- Albers*, W., Die automatische Stabilisierungswirkung der Steuern – Möglichkeiten und Problematik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 180, Stuttgart 1967.
- Andreae*, C. A. (Hrsg.), Alternative der Globalsteuerung und ihre Konsequenzen für die Wirtschaftsordnung, IFO-Studien, Jg. 16 (1970).
- Arndt*, H., Nationale Beschäftigungspolitik in einer Weltwirtschaft, in: Wirtschaftsdienst, Hamburg. Aug. 1975.
- Bach*, G. L., Making Monetary & Fiscal Policy, Washington D.C. 1975.
- Barth*, H. J., Zum Einfluß der schleichenden Inflation auf das Wirtschaftswachstum, Tübingen 1969.
- Biedenkopf*, K. H., Eine neue Weltmacht? – Die Bedeutung der multinationalen Unternehmen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 185 vom 12. 8. 1972.

⁵³ *K. Steinbuch*, Kurskorrektur, 1973, S. 12 f. u. S. 17. – Als Signal für geistigpolitische Kurskorrekturen ist auch jene neue Literatur zu verstehen, die heute „mehr Gerechtigkeit“ von „weniger Staat“ erhofft (z. B. R. Nozick, Anarchie, Staat, Utopia, 1976; Original: New York 1974) und nach der Einebnung der Kultur und ihrer Leistungsvielfalt aufgrund eines programmatisch mißverstandenen Egalitätsprinzips nunmehr dabei ist, „Die Ungleichheit der Menschen“ (H. J. Eysenck, 1976; Original: 1973) wieder zu entdecken.

- Blum, R.*, Administrierte Preise als Problem der Stabilisierungspolitik, in: H. K. Schneider / W. Wittmann / H. Würzler (Hrsg.), Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, in Zürich 1974, Berlin 1975, II. Halbband.
- Böhler, E.*, Psychologie des Zeitgeistes, Bern 1973.
- Strukturwandel der Konjunktur, in: Basler Nachrichten, Nr. 413 vom 29. Sept. 1974.
- Bott, H.*, Der Anteil der staatlich-administrierten Preise am Preisindex der Lebenshaltung, Göttingen 1976.
- Brimmer, F.*, Multi-National Banks and the Management of Monetary Policy in the United States, Untersuchung für die gemeinsame Konferenz der 85. Jahresversammlung der American Economic Association und der American Finance Association, in Toronto, Ontario, Canada, 28. Dezember 1972.
- Bronfenbrenner, M.* (Hrsg.), Is the Business Cycle Obsolete? Based on a Conference of the Social Science Research Council Committee on Economic Stability, New York 1969.
- Browne, M. St.*, New Trends in the Discussion of Demand Management Policies, in: H. Körner / P. Meyer-Dohm / E. Tuchtfeldt / C. Uhlig (Hrsg.): Wirtschaftspolitik – Wissenschaft und politische Aufgabe, Festschrift für Karl Schiller, Bern 1976.
- Brunner, K. / Meltzer, A. H.*, Government and the Private Sector, Mai 1976, wird in „The Banker“ erscheinen.
- Brunner, K. / Monissen, H. G. / Neumann, M. J.* (Hrsg.), Geldtheorie, Köln 1974.
- Buchanan, James M. / Wagner, Richard E.*, Public Debt in a Democratic Society, AEI Washington D.C., Jan. 1967.
- Burns, A. F.*, The Business Cycle in a Changing World, NBER, New York 1969.
- The Real Issue of Inflation and Employment, in: Challenge, Jan.–Feb. 1976.
- Burns, A. F. / Mitchell, W. C.*, Measuring Business Cycles NBER New York 1946.
- Cairncross, A.*, Control of Long-Term International Capital Movement, Washington D.C. 1973.
- Caspritz, K.*, Debt Management als Instrument monetärer Stabilisierungspolitik, Hamburg 1972.
- Christ, C. F.*, Judging the Performance of Econometric Models of the U. S. Economy, in: International Economic Review, Vol. 16, No. 1, Februar 1975.
- Claassen, E. M.*, Probleme der Geldtheorie, Berlin / Heidelberg / New York 1970.
- Stabilisierungspolitik in interdependenten Wirtschaften: Die monetäre Hypothese der Weltinflation, in: H. K. Schneider / W. Wittmann / H. Würzler (Hrsg.), Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Zürich 1974, Zürich 1975, zweiter Halbband.
- Stabilität oder Instabilität der Marktwirtschaft, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 119 vom 23. / 24. 5. 1976.
- Cramer, P.*, Der direkte internationale Preiszusammenhang, ein Beitrag zur Theorie der importierten Inflation, Köln 1971.

- Culbertson, J. M. / Smith, W. L.*, On the Effectiveness of Monetary Policy, in: American Economic Review, Vol. XLVI, 1956.
- Diehl, K.*, Diskussion „Kredit und Konjunktur“, in: Wandlungen des Kapitalismus – Auslandsanleihen – Kredit – Konjunktur, Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik in Zürich 1928, München 1929.
- Dobretsberger, J.*, Das Geld im Wandel der Wirtschaft, 14 Studien zu den Währungsfragen der Gegenwart, Bern 1946.
- Downs, A.*, An Economic Theory of Democracy, New York 1957.
- Dürr, E.*, Probleme der wirtschaftspolitischen Auswertung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in: Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften, 120. Bd., 1964.
- Wirkungsanalysen der monetären Konjunkturpolitik, Frankfurt / M. 1966.
 - Die Ausgestaltung der Geldpolitik aufgrund der neueren geldtheoretischen Erkenntnisse und wirtschaftspolitischen Erfahrungen, in: C. A. Andreae (Hrsg.), Geldtheorie und Geldpolitik, Berlin 1968.
 - Probleme der Konjunkturpolitik, Freiburg i. Br. 1968.
 - Reform der Geldpolitik statt konzertierter Aktion, in: Konzertierte Aktion – Kritische Beiträge zu einem Experiment, Frankfurt / M. 1972.
 - Innere und äußere Währungspolitik, in: Th. Pütz (Hrsg.), Wirtschaftspolitik, Grundlagen und Hauptgebiete, Bd. II: Währungspolitik, Konjunktur- und Beschäftigungspolitik, Stuttgart 1975.
 - Konsum und Wachstum, in: E. Dichtl (Hrsg.), Verbraucherschutz in der Marktwirtschaft, Berlin 1975.
- Ehrlicher, W.*, Die Geld-, Finanz- und Lohnpolitik im volkswirtschaftlichen Systemzusammenhang, in: E. Dürr, Geld- und Bankpolitik, 2. Aufl., Köln / Berlin 1971.
- Eick, J.*, Das Regime der Ohnmächtigen, Frankfurt / M. 1976.
- Einzig, P.*, Leads and Lags, The Main Cause of Devaluation, London / New York 1968.
- Emminger, O.*, Aktuelle Konjunkturprobleme, anlässlich der 50-Jahrfeier des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin 21. Nov. 1975, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 82, Frankfurt / M. v. 2. 12. 1975.
- Erhard, L. / Müller-Armack, A.* (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft – Manifest 72, Frankfurt / Berlin / Wien 1972.
- Eucken, W.*, Grundlagen der Nationalökonomie, Godesberg 1947.
- Grundsätze der Wirtschaftspolitik, posthum herausgegeben von E. Eucken und K. P. Hensel, 4. Aufl., Tübingen / Zürich 1968; 1. Aufl. 1952.
- Eysenck, H. J.*, Die Ungleichheit der Menschen, München 1976; Original: The Inequality of Men, London 1973.
- Fellner, W.*, Employment Policy at the Crossroads, An interim Look at Pressures to be Resisted, Washington D.C., Dez. 1972.
- Fisher, I.*, The Purchasing Power of Money – Its Determination and Relation to Credit, Interest and Crisis, New York 1911; Neuauflage New York 1971.

- Fleischle, G./Krüper, M.*, Investitionslenkung – Überwindung oder Ergänzung der Marktwirtschaft? Frankfurt/M. 1975.
- Forstmann, A.*, Volkswirtschaftliche Theorie des Geldes, Bd. I 1943 und Bd. II 1955.
- Fox, K.-P.*, Konzepte zur Beurteilung der konjunkturellen Wirkungen öffentlicher Haushalte, Bern / Frankfurt / M. 1974.
- Frey, B. S.*, Umweltökonomie, Göttingen 1972.
- Die Renaissance der Politischen Ökonomie, in: NZZ Nr. 194 (Fernaussage Nr. 115) v. 28. 4. 1974.
- Friderichs, H.*, Mut zum Markt – Wirtschaftspolitik ohne Illusionen, Stuttgart September 1974.
- Friedman, M.*, The Lag Effect in Monetary Policy, in: The Journal of Political Economy, 69/1961.
- Die Rolle der Geldpolitik, in: Die optimale Geldmenge, München 1970.
 - Have Monetary Policies Failed? in: American Economic Review LXII 1972.
- Friedman, M./Schwartz, A. J.*, A Monetary History of the United States 1867–1960, Princeton 1963.
- Gandenberger, O.*, Zur Messung der konjunkturellen Wirkungen öffentlicher Haushalte, Vergleichende Erörterung des konjunktur-neutralen Haushalts und des High Employment Budget Surplus, Tübingen 1973.
- Giersch, H.* (Hrsg.), Demand Management – Globalsteuerung, Symposium 1971 des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Tübingen 1972.
- Den Strukturwandel bewältigen – Die Konjunktur im Schatten weltweiter Veränderung, FAZ Nr. 97 vom 26. 4. 1975.
 - Episoden und Lehren der Globalsteuerung, in: H. Körner/P. Meyer-Dohm/E. Tuchtfeldt/C. Uhlig (Hrsg.), Wirtschaftspolitik – Wissenschaft und politische Aufgabe, Festschrift für Karl Schiller, Bern 1976.
- Glöggler, A.*, Die Liquiditätstheorie des Geldes, Freiburg i. Br. 1972.
- Gloystein, P./Köhler, K.*, Die Bedeutung multinationaler Unternehmen für die deutsche Währungspolitik, in: Wirtschaftsdienst 3/75.
- Gocht, R.*, Kritische Betrachtungen zur nationalen und internationalen Geldordnung, Berlin 1975.
- Gordon, R. A.*, The Stability of the US-Economy, in: M. Bronfenbrenner, Is the Business Cycle Obsolete, New York 1969.
- Graaf, A. de*, Referat vor der europäischen Gruppe der „Mont Pèlerin Society“, Pariser Tagung vom 18. und 19. 1. 1976, nach dem Bericht von Wilhelm Seuss „Abrechnung mit der Ära Keynes“, FAZ Nr. 16 vom 20. 1. 1976.
- Greitemann, G.*, Die Verwaltung der Staatskassenmittel als Rechtsproblem im Schnittpunkt von Finanzrecht, Bankrecht und Recht der Währungspolitik, München 1968.

- Haberler, G.*, Prosperität und Depression – eine theoretische Untersuchung der Konjunkturbe-
wegungen, Tübingen / Zürich 1955, 2., erw. Auflage; Originalausgabe: Prosperity and De-
pression – Prospérité et Dépression, herausgegeben vom Völkerbund 1937.
- Der internationale Handel, Berlin 1933, Reprint Berlin / Heidelberg / New York 1970.
 - Incomes Policies and Inflation, An Analysis of Basic Principles, AEI, Washington D.C.,
Okt. 1971.
 - Inflation as a Worldwide Phenomenon, an Overview, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Heft
2, Kiel 1974.
 - Wirtschaftswachstum und Stabilität, Wirtschaft und Wirtschaftspolitik im Wandel, Zürich
1975; amerik. Originalausgabe: Economic Growth and Stability, Los Angeles 1974.
- Hagemann, R.*, Die Problematik eines Verlustrücktrages, in: Wirtschaftsdienst 3 / 1975.
- Hahn, L. A.*, Ende der Ära Keynes? und: Eine Wachstums- und Konjunkturpolitik der Illusio-
nen, in: Geld und Gold, Vorträge und Aufsätze 1962 – 1968, Basel / Tübingen 1969.
- Haller, H.*, Stichwort: Finanzpolitik, in: Handbuch der Sozialwissenschaften, Bd. III, Stutt-
gart / Tübingen / Göttingen 1961.
- Das Problem der Geldwertstabilität, Stuttgart 1966.
- Halm, G. N.*, Geld, Außenhandel und Beschäftigung, München 2. Aufl. 1954.
- Hamburger, M. J.*, The Lag in the Effect of Monetary Policy: A Survey of Recent Literature,
Monthly Review, Federal Reserve Bank of New York 1971.
- Hansen, A. H.*, Fiscal Policy in Business Cycles, New York 1941.
- Economic Policy and Full Employment, New York 1947.
- Hansen, B.*, Fiscal Policy in Seven Countries 1955 – 1965, Paris 1969 und unter Berufung
darauf: Fiscal Policy for a Balanced Economy; Enterprise, Problems and Prospects, OECD
Paris Dezember 1968.
- Hasse, R. / Werner, H. / Willgerodt, H.*, Außenwirtschaftliche Absicherung zwischen Markt
und Interventionismus, Erfahrungen mit Kapitalverkehrskontrollen, Frankfurt / M. 1975.
- Hayek, F. A.*, Geldtheorie und Konjunkturtheorie, Wien / Leipzig 1929.
- Choice in Currency – A Way to Stop Inflation, London 1976.
- Heller, H. Robert*, International Reserves and World-Wide Inflation, in: IMF Staff Papers,
Vol. 23, März 1976.
- Heuß, E.*, Die Vorstellung von der Machbarkeit in der Wirtschaftspolitik, in: E. Dürr / W. A.
Jöhr / K. W. Rothschild (Hrsg.), Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Fest-
schrift für Th. Pütz, Berlin 1975.
- Hicks, J.*, The Crisis in Keynesian Economics, New York 1974.
- Huber, L.*, Bayrischer Staatsminister für Finanzen, Möglichkeiten und Probleme einer kon-
junkturbeeinflussenden und stabilitätsorientierten Finanzpolitik, in: West-Ost-Journal,
Wien Dezember 1974.
- Irmeler, I.*, Möglichkeiten und Grenzen der Kreditpolitik, Tübingen 1971.

- Jecht*, H., Stichwort: Finanzwissenschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, III. Bd., Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1961.
- Jens*, U., Grenzen der Globalsteuerung, in: G. Fleischle/M. Krüper, Investitionslenkung – Überwindung oder Ergänzung der Marktwirtschaft? Frankfurt/M. 1975.
- Johnson*, H. G., Beiträge zur Geldtheorie und Geldpolitik, Berlin 1969, Übersetzung der „Essays in Monetary Economics“, London 1967.
- Neue Entwicklungen der Geldtheorie: Ein Kommentar, in: K. Brunner/H. G. Monissen/M. J. M. Neumann (Hrsg.), Geldtheorie, Köln 1975; Original: Recent Developments in Monetary Theory – A Commentary, in: Further Essays on Monetary Economics, London 1972.
- Jöhr*, W. A., Die Konjunkturschwankungen, Tübingen/Zürich 1952.
- Konjunktur (I), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 6, Göttingen 1959.
 - Bedrohte Umwelt – Die Nationalökonomie vor neuen Aufgaben, in: M. P. von Walterskirchen (Hrsg.), Umweltschutz und Wirtschaftswachstum, Symposium für wirtschaftliche und rechtliche Fragen des Umweltschutzes an der Hochschule St. Gallen, München/Bern/Wien 1972.
- Jöhr*, W. A./*Singer*, H. W., Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, Göttingen 2. Aufl., 1964.
- Jonsson*, B., Das schwedische Konzept der Vollbeschäftigung, EFTA-Bulletin, Juni 1976.
- Juglar*, C., Des crises commerciales et de leur retour periodique en France, en Angleterre et aux Etats-Unis, Paris 1862.
- Kaltenbrunner* G.-K. (Hrsg.), Der überforderte, schwache Staat – Sind wir noch regierbar? Freiburg i. Br. 1975.
- Keynes*, J. M., Indian Currency and Finance, London 1923.
- A Tract on Monetary Reform, New York 1923.
 - A Treatise on Money, London, Vol. I und Vol. II, 1930.
 - Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, München/Leipzig 1936; engl. Original: The General Theory of Employment, Interest and Money, London 1936.
- Kiesow*, H., Theoretische Aspekte einer wachstumsorientierten Konjunkturpolitik, Tübingen 1970.
- Kindleberger*, Ch. P., Power and Money, The Politics of International Economics and the Economics of International Politics, New York/London 1970.
- Klein*, L. R., The Keynesian Revolution, London/New York 1947, Neudruck 1950.
- An Essay on the Theory of Economic Prediction, Chicago 1971.
- Klein*, Ph. A., Business Cycles in the Postwar World, Some Reflections on Recent Research, AEI, Washington D.C., Feb. 1976.
- Business Indicators: Growth and Classical Cycles, in: Euromoney, März 1976.

- Klose, A.*, Kommunalpolitik als Gesellschaftspolitik, Die Gemeinde im Spannungsfeld der Wirtschaftsgesellschaft, Wien 1975.
- Kneschaurek, F.*, Konjunkturpolitik und Stabilisierungspolitik, ein Vortrag des Delegierten für Konjunkturpolitik, NZZ Nr. 194 vom 28. 4. 1974.
- Die neue konjunkturpolitische Herausforderung, in: Die Industrie Nr. 24 vom 13. 6. 1975.
- Kolms, H.*, Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Berlin 1966.
- Könke, J.*, Die institutionelle Koordination von Geld- und Finanzpolitik in Großbritannien, Berlin 1971.
- Kromphardt, J.*, Wachstum und Konjunktur, Grundlagen ihrer theoretischen Analyse und wirtschaftlichen Steuerung, Göttingen 1972.
- Kullmer, L.*, Zeitwahl und administrativer Vollzug als Probleme einer konjunkturorientierten Finanzpolitik, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 20, 1960.
- Küng, E.*, Wohlstand und Wohlfahrt – Von der Konsumgesellschaft zur Kulturgesellschaft, Tübingen 1972.
- Laffer, A. B.*, Global Money Growth and Inflation, in: The Wall Street Journal vom 23. 9. 1975.
- Lebrecht, R. G.*, Automatische Konjunkturstabilisatoren oder bewußte Konjunkturpolitik? Zürich / St. Gallen 1965.
- Leijonhufvud, A.*, Über Keynes und den Keynesianismus, Eine Studie zur monetären Theorie, Köln 1973; Original: On Keynes Economics and the Economics of Keynes, A Study in Monetary Theory, Oxford 1966.
- Lenel, H. O.*, Die Globalsteuerung in der Marktwirtschaft und ihre Alternativen im Lichte der bisherigen Erfahrungen und des heutigen Standes der theoretischen Forschung, in: Währungsstabilität in einer integrierten Welt, Beiträge zur Geldtheorie und Geldpolitik, Festgabe für Otto Veit, Stuttgart 1974.
- Lerner, A. P.*, Economics of Employment, New York 1951.
- Flation, not INflation of Prices, not DEflation of Jobs, New York 1974.
- Löwe, A.*, Wie ist Konjunkturtheorie überhaupt möglich? in: Weltwirtschaftliches Archiv, 24. Bd. 1926 II.
- Lundberg, A. P.* (Hrsg.), The Business Cycle in the Post-War World, London 1955.
- Manser, W. A. P.*, Die multinationalen Unternehmen, ihre Bedeutung für die nationalen und internationalen Geld- und Kapitalmärkte und die nationalen Zahlungsbilanzen, Köln 1973; englisches Original: The Financial Role of Multinational Enterprises, Paris 1973.
- Mayer, Th.*, The Inflexibility of Monetary Policy, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 40, 1958.
- Meiselman, D. I.*, Worldwide Inflation: A Monetarist View, in: D. I. Meiselman / A. B. Laffer (Hrsg.), The Phenomenon of Worldwide Inflation, Washington D.C. 1975.
- Meiselman, D. I. / Laffer, A. B.* (Hrsg.), The Phenomenon of Worldwide Inflation, A Conference sponsored by the American Enterprise Institute for Public Policy Research and the Hoover Institution on War, Revolution and Peace, AEI, Washington D.C. 1975.

- Mensch, G.*, Das technologische Patt – Innovationen überwinden die Depression, Frankfurt/M. 1975.
- Messner, J.*, Das Naturrecht, Innsbruck / Wien / München 3. Aufl., 1958.
- Milbradt, G. H.*, Ziele und Strategien des debt management, ein Beitrag zur Theorie der optimalen Schuldenstruktur des Staates unter Einbeziehung der Notenbank, Baden-Baden 1975.
- Möller, A.*, (Hrsg.), Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Hannover 1969, 2. Aufl. (1. Aufl. 1968).
- Möller, H.*, Die Steuerungsinstrumente nicht überschätzen, in: Der Volkswirt Nr. 3 vom 16. 1. 1970.
- Moore, G. H.* (Hrsg.), Business Cycle Indicators, 3 Bände, Princeton 1961.
- Morgenstern, O.*, Wirtschaftsprognose, Eine Untersuchung ihrer Voraussetzungen und Möglichkeiten, Wien 1928.
- Über die Genauigkeit wirtschaftlicher Beobachtungen, 2. Auflage, Wien / Würzburg 1965; amerikan. Originalausgabe: On the Accuracy of Economic Observations, Princeton 1950 und 1963.
- Müller, H.*, Die Bedeutung der timelags für die Wirksamkeit der Geld- und Kreditpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Hamburg, Band 100, Heft 2 / 1968.
- Müller-Armack, A.*, Ökonomische Theorie der Konjunkturpolitik, Leipzig 1926.
- Konjunkturforschung und Konjunkturpolitik, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Ergänzungsband zur 4. Aufl., Jena 1929.
- Die soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung, in: Wirtschaftspolitische Chronik, Heft 2–3 / 1959.
- Mundell, R. A.*, The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy for International and External Stability, IMF-Staff Papers 9 / 1962.
- Musgrave, R. A.*, Finanztheorie, Tübingen, 1. Aufl. 1966, Studienausgabe 1974; Originalausgabe: The Theory of Public Finance, New York 1959.
- Muthesius, V.*, Sollen die Steuern ein Instrument der Konjunktursteuerung sein? in: Der Volkswirt, Nr. 10 vom 6. 3. 1970.
- Augenzeuge von drei Inflationen, Frankfurt / M. 1973.
- Neuhauser, G.*, Konjunktur- und Beschäftigungspolitik, in: Th. Pütz (Hrsg.), Wirtschaftspolitik, Grundlagen und Hauptgebiete, Bd. II, Währungspolitik, Konjunktur- und Beschäftigungspolitik, Stuttgart 1975.
- Neumann, M.*, Zur Problematik von Staatsausgaben als Mittel der Beschäftigungsstabilisierung, in: Finanzarchiv N. F. Bd. 27, Heft 3 / 1968.
- Neumann, M. J. M.*, An welcher Steuerungsgröße soll sich die Geldpolitik orientieren? in: Wirtschaftspolitische Blätter 3 / 1975.
- Neumark, F.*, Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft 1952.

- Wo steht die „Fiscal Policy“ heute? in: Finanzarchiv, N. F., Band 19, Heft I, 1959; wieder abgedruckt in: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen, 1961; gestützt auf Protokolle des US-Congress „Fiscal Policy Implications of the Current Economic Outlook, Hearings before the Subcommittee on Fiscal Policy of the Joint Economic Committee“, Washington 1958.
- Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen, 2. Aufl., Wiesbaden 1969.
- Zyklen in der Geschichte ökonomischer Ideen, in: Kyklos, Vol. 28 – 1975 – Fase. 2, Basel.
- Niehans, J.*, Comments (zur Ausarbeitung von Rothschild), in: M. Bronfenbrenner: Is the Business Cycle Obsolete? New York 1969.
- Nowotny, E.*, Formen, Ursachen und wirtschaftspolitische Relevanz regional unterschiedlicher Konjunkturreagibilität, in: H. K. Schneider / W. Wittmann / H. Würzler (Hrsg.), Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Berlin 1975, II. Halbband; auszugsweise: Stabilisierungspolitik mit regionalen Unterschieden, in: FAZ Nr. 209 vom 10. 9. 1974.
- Nozick, R.*, Anarchie, Staat, Utopia, München 1976; Original: Anarchy, State, and Utopia, New York 1974.
- Pfleiderer, O.*, Was kann die Finanzpolitik zur Geldwertstabilität beitragen? in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 180, Stuttgart 1967.
- Transaktionen mit der Notenbank und mit Geschäftsbanken im System der antizyklischen Finanzpolitik, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Tübingen 1970.
- Das Verhältnis von Geld- und Finanzpolitik und dessen institutionelle Regelung, in: H. Haller / W. Albers (Hrsg.), Probleme der Staatsverschuldung, Berlin 1972.
- Polak, J. J.*, Money: National and International, in: International Reserves, Needs and Availability, IMF, Washington D.C. 1970.
- Predöhl, A.*, Gustav Cassel, Joseph Schumpeter, Bernhard Harms, drei richtungsweisende Wirtschaftswissenschaftler, Göttingen 1972.
- Pütz, Th.*, Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1971.
- Richebächer, K.*, Überforderte Wechselkurspolitik, Tübingen 1974.
- Roeper, H.*, Konjunkturprognosen sind nicht verbindlich, in: FAZ Nr. 140 vom 21. Juni 1975.
- Rogge, P. G.*, Tendenzwende, Wirtschaft nach Wachstum und Wunder, Stuttgart, April 1975.
- Röpke, W.*, Das Dilemma der importierten Inflation, in: Gegen die Brandung, Zeugnisse eines Gelehrtenlebens unserer Zeit, Erlenbach / Zürich / Stuttgart 1959.
- Rothschild, K. W.*, Wirtschaftsprognose – Methoden und Probleme, Berlin / Heidelberg / New York 1969.
- Rueff, J.*, Referat „Das Ende der Ära Keynes“ vor der europäischen Gruppe der „Mont Pèlerin Society“, Pariser Tagung vom 18. und 19. 1. 1976, nach dem Bericht von Wilhelm Seuss „Abrechnung mit der Ära Keynes“, FAZ Nr. 16 vom 20. 1. 1976.
- Russett, B. M.* (Hrsg.), Economic Theories of International Politics, Chicago 1968.
- Samuelson, P. A.*, Economics: An Introductory Analysis, New York, 6. Aufl. 1964.
- von Schelling, F. W.*, Die Bundesbank in der Inflation, Frankfurt / M. 1975.

- Schiller*, K., Stichwort „Wirtschaftspolitik“ im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Vol. 12, 1965.
- Schlesinger*, H., Geldpolitik und Finanzpolitik, Referat vor der 21. Kreditpolitischen Tagung der Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Frankfurt/M. 1975.
- Schmitz*, W., Budget und Konjunktur – Kann die Budgetpolitik die Konjunktur beeinflussen? Wien 1966.
- International Investment – Growth and Crisis, Frankfurt/M. 1975.
 - Die Notenbank im Spannungsfeld von Demokratie und Währung, in: Europäische Rundschau 3/1975.
 - Multicurrency Pegging, Manuskript für Economic Notes, Siena.
 - Konjunktur und Krisen, Hamburg 1955, 4. Aufl. 1958.
 - Die Politiker und die Währung, Bericht über eine demoskopische Untersuchung der Meinungsbildung in Finanz- und Währungsfragen im Dritten Deutschen Bundestag, Frankfurt/M. 1959.
 - Das Problem der Koordinierung von Geld- und Finanzpolitik im Hinblick auf die Sicherung stetigen Wirtschaftswachstums, in: W. G. Hoffmann (Hrsg.), Finanz- und währungspolitische Bedingungen stetigen Wirtschaftswachstums, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 15, Berlin 1959.
- Schmölders*, G., Konjunktur und Krisen heute, Bremen 1962.
- Fiscal Policy, in: Enzyklopädisches Lexikon für das Geld-, Bank- und Kreditwesen, Bd. I, Frankfurt/M. 1967.
 - Geldpolitik, Tübingen/Zürich 1968.
 - Finanzpolitik, Berlin/Heidelberg/New York, 3. Aufl. 1970, 1. Aufl. 1955.
- Schneider*, H. K./*Watrin*, C., Macht und ökonomisches Gesetz, Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik (Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften) in Bonn 1972, Berlin 1973.
- Schumpeter*, J. A., Konjunkturzyklen, Bd. I und II, eine theoretische, historische und statistische Analyse des kapitalistischen Prozesses, Göttingen 1961; Übersetzung des Originals: Business Cycles. A Theoretical Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process, New York/London 1939.
- Seidel*, H., Der Bundeshaushalt im Konjunkturverlauf, Monatsberichte des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft 10/1964.
- Shishkin*, J./*Moore*, G. H., Composite Indexes of Leading, Coinciding and Lagging Indicators, 1948–67, Supplement to National Bureau Report 1, New York 1968.
- Smithies*, A., Economic Fluctuations and Growth, Econometrica, Band 25, 1957.
- Socher*, K., Geldwertveränderungen in längerfristigen Budgetprognosen, Finanzarchiv N. F., Bd. 25, Heft 1/1966.
- Koordination des Einsatzes geld- und finanzpolitischer Instrumente, Berlin 1971.
 - Der Stellenwert der Geldpolitik in der österreichischen Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Heft 3/1975.

- Ist Stabilisierung der Konjunktur möglich? in: „Die Presse“ vom 18. Juni 1976.
- Sohmen, E.*, Wechselkurs und Währungsordnung, Tübingen 1973.
- Spethoff, A.*, Die wirtschaftlichen Wechsellagen I, Erklärende Beschreibung, Tübingen-Zürich 1955; Wiederherausgabe des Artikels zum Stichwort „Krise“ im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 1. Lieferung, 4. Bd., 1923; II, Lange statistische Reihen über die Merkmale der wirtschaftlichen Wechsellagen, Tübingen / Zürich 1955.
- Stanzel, A.*, Investitionsprognosen in Österreich, in: H. Seidel / H. Kramer (Hrsg.), Wirtschaftsforschung in Österreich, eine Standortbestimmung, Professor Dr. Franz Nemschak gewidmet, Wien 1973.
- Stavenhagen, G.*, Geschichte der Wirtschaftstheorie, 4. Aufl., Göttingen 1969.
- Steinbuch, K.*, Kurskorrektur, Stuttgart 1973.
- Strauß, F. J.*, Finanzpolitik – Theorie und Wirklichkeit, Berlin / Frankfurt / M. 1969.
- Streissler, E.* Die schleichende Inflation als Phänomen der politischen Ökonomie, Zürich 1973.
- Stützel, W.*, Ist die schleichende Inflation durch monetäre Maßnahmen zu beeinflussen? in: Beihefte zur Konjunkturpolitik, Heft 7, Berlin 1960.
- Über unsere Währungsverfassung, Tübingen 1975.
- Tettinger, P. J.*, Der Standort der Gemeinden im Rahmen der Konjunkturpolitik, in: Wirtschaftspolitische Chronik, Heft 2 / 1972, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.
- Thoss, R.*, Zur Weiterentwicklung der Globalsteuerung: Integration von Konjunktur- und Strukturpolitik, in: G. Fleischle / M. Krüper, Investitionslenkung – Überwindung oder Ergänzung der Marktwirtschaft? Frankfurt / M. 1975.
- Tichy, G.*, Indikatoren der österreichischen Konjunktur 1950 bis 1970, Wien 1972.
- Bestimmungsgründe und Probleme der österreichischen Geldversorgung, in: Quartalshefte der Girozentrale und Bank der österreichischen Sparkassen AG, Heft 1 / 1975.
- Konjunkturschwankungen, Theorie – Messung – Prognose, Berlin 1976.
- Timm, H.*, Der konjunkturneutrale öffentliche Haushalt, in: H. Haller / L. Kullmer / Carl S. Shoup / H. Timm (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Tübingen 1970.
- Tobin, J.*, Inflation and Unemployment, Presidential Address, in: American Economic Review, März 1972.
- Trapp, P.*, Geldmenge und wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland, in Vorbereitung befindliche Kieler Studie.
- Tuchtfeldt, E.*, Soziale Marktwirtschaft und Globalsteuerung – Zwei wirtschaftspolitische Experimente, in: Wirtschaftspolitische Chronik, Heft 1 / 1973.
- Bemerkungen zur sektoralen Wirtschaftspolitik, in: E. Dürr / W. A. Jöhr / K. W. Rothschild (Hrsg.), Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Festschrift für Th. Pütz, Berlin 1975.

- Tugendhat, Ch.*, Die multinationalen Konzerne beherrschen die Welt, Wien/München/Zürich 1971.
- Veit, O.*, Grundriß der Währungspolitik, Frankfurt/M. 1961.
- Vocke, W.*, Memoiren, Stuttgart 1973.
- Wagemann, E.*, Konjunkturlehre, Berlin 1928.
- Watrin, C.*, Globale Wirtschaftssteuerung und Einkommenspolitik, Zur Bewährung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, in: ORDO, Jahrbuch 1973.
- Weidenbaum, M. L.*, Government-Mandated Price Increases, A Neglected Aspect of Inflation, Washington DC 1975.
- v. *Weizsäcker, C. Ch.*, Politische Grenzen der Globalsteuerung und ihre wirtschaftspolitischen Konsequenzen, in: H. K. Schneider / W. Wittmann / H. Würgler (Hrsg.), Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Berlin 1975, II. Halbband.
- Werner, J.*, Wachstumspolitik, in: Th. Pütz (Hrsg.), Wirtschaftspolitik, Grundlagen und Hauptgebiete, Bd. III, Stuttgart 1975.
- Whiteman, M. V. N.*, Global Monetarism and the Monetary Approach to the Balance of Payments, in: Brookings Papers on ECONOMIC ACTIVITY 3 / 1975, Washington D.C. 1975.
- Wieners, K.*, Geldpolitik und Wirtschaftswachstum, Die Wirkungen der restriktiven Geldpolitik auf das Wirtschaftswachstum und seine Komponenten, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Band XI, Freiburg i. Br. 1969.
- Willgerodt, H. u. a.*, Wege und Irrwege zur Europäischen Währungsunion, Freiburg i. Br. 1972.
- Willms, M.*, Zinstheoretische Grundlage der Geldpolitik, Berlin 1971.
- Winter, T.*, Handlungs- und Wirkungsverzögerungen in der Wirtschaftspolitik, Versuch einer ökonomisch-politischen Analyse, Berlin 1971.
- Woll, A.*, Die Renaissance der Quantitätstheorie, Tübingen 1974.
- Woll, A. / Vogl, G.*, Geldpolitik, Stuttgart 1976.
- Würgler, H.*, Inflation als Machtproblem, in: H. K. Schneider / C. Watrin (Hrsg.), Macht und ökonomisches Gesetz, Erster Halbband, Berlin 1973.
- Regionalpolitische Anliegen der Konjunkturpolitik, NZZ Nr. 42 vom 20. 2. 1975.

2. Berichte und Dokumente

- The Annual Reports of the Council of Economic Advisers, regelmäßig in: Economic Report of the President, Washington D.C.
- Berichte des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen, Wien.
- Committee for Economic Development, Taxes and the Budget: A Program for Prosperity in a free Economy, New York 1947.
- EFTA-Bulletin.

Federal Fiscal Policy 1965 – 72, in: Federal Reserve Bulletin for June 1973, Washington D.C.
Federal Reserve System, Board of Governors, Historical Chart Book 1966, Washington D.C.

Geschäftsberichte und Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Frankfurt / Main.

Gutachten über „Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung“,
in: Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft,
4. Bd., Göttingen 1957.

Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Finan-
zen 1972, nach: Wirtschaftswoche Nr. 10 vom 1. März 1972.

IMF, International Monetary Reform, Documents of the Committee of Twenty, Washington
DC 1974. OECD, Fiscal Policy for a Balanced Economy – Experience, Problems and Pro-
spects, Paris Dez. 1968; deutsche Ausgabe: Die Budgetpolitik und das wirtschaftliche
Gleichgewicht – Lehren der Vergangenheit, Probleme und Aussichten.

Jahresberichte der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel.

Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Ent-
wicklung, Stuttgart / Mainz.

OECD, The Present Problem of Inflation, Report by the Secretary-General, Paris 19. Novem-
ber 1970.

Der Einfluß der Schuldenpolitik des Staates auf die Geldpolitik der Zentralbank

I. Definition der Begriffe

Definitionsprobleme ergeben sich aus der Abgrenzung des Subjekts der Schuldenpolitik, des Staates, sowie aus der Abgrenzung der einzelnen Gebiete der Gestaltung der Staatsverschuldung und der Geldmengensteuerung.

1. Die Staatsverschuldung

Zur ersten Abgrenzung bietet sich die Definition des Sektors „Staat“ im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung an, d. s. die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung, nicht jedoch die in ihrem Eigentum befindlichen Unternehmen, unabhängig von ihrer Rechtsform. In der Bundesrepublik Deutschland zählen zu den Trägern der öffentlichen Verschuldung der Bund mit Lastenausgleichsfonds und ERP-Sondervermögen, die Länder und die Gemeinden, nicht aber die beiden anderen Sondervermögen des Bundes, die Bundesbahn und die Bundespost, die als Wirtschaftsunternehmen nicht zu den öffentlichen Haushalten zählen, obwohl ihre Verschuldung aufgrund der für sie typischen Formen und der bestehenden gesetzlichen Vorschriften ebenfalls der öffentlichen Verschuldung zugerechnet werden könnte und z. B. in Österreich auch tatsächlich zugerechnet wird¹.

Als „*Staatsverschuldung*“ (im weiteren Sinn) werden die Entscheidungen über den Umfang und die Zusammensetzung der Finanzierung der durch die Einnahmen nicht gedeckten Ausgaben in den genannten Haushalten der öffentlichen Hand bezeichnet².

Auch die Zentralbank ist „*Staat*“ und kann Kredite aufnehmen (z. B. Swapp-Kredite oder längerfristige Devisenkredite zur Stärkung ihrer Währungsreserven). In der BRD haben ihre Leitungsorgane (der Zentralbankrat und das Direktorium)

¹ Vgl. M. Gantner, Formen und Entwicklung der öffentlichen Verschuldung, in: E. Nowotny (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung, Stuttgart 1979, S. 17.

² Der Begriff „öffentlicher Kredit“ umfaßt heute auch (wenn auch nicht ausschließlich, wie K. H. Hansmeyer – Der öffentliche Kredit, Frankfurt a. M., 2. Aufl. 1970 – vorgeschlägt) die öffentliche Kreditgewährung in ihren vielfältigen subventionsähnlichen Variationen.

die Stellung von obersten Bundesbehörden, die Landeszentralbanken und Hauptstellen von Bundesbehörden (§ 29 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank). In Österreich agiert die Nationalbank dort, wo sie währungspolitische Entscheidungen mit anderen als bankenmäßigen Instrumenten (z. B. Festsetzung von Mindestreservesätzen, Devisenkontrollen) trifft, als Währungsbehörde mit allen sich daraus ergebenden verwaltungsrechtlichen Konsequenzen (z. B. Bescheidcharakter von Verfügungen). Trotzdem werden im allgemeinen wie auch im wissenschaftlichen Sprachgebrauch unter „Staatsschuldenpolitik“ die Dispositionen der Gebietskörperschaften verstanden.

Insbesondere in der angelsächsischen Literatur wird der Begriff der Staatsschuld heute vielfach weiter gefaßt und der verzinslichen Schuld noch die Zentralbankgeldmenge als unverzinsliche Schuld hinzugerechnet. Der wissenschaftliche Beirat³ bemerkt hiezu, daß sich eine solche weite Abgrenzung auf den ersten Blick aus mehreren Gründen anzubieten scheint. In vielen Ländern erfolgt die langfristig wachsende Geldversorgung der Wirtschaft über den (dauerhaften) Ankauf von staatlichen Papieren; dadurch wird die langfristige Geldversorgung zu einem Problem der Schuldenniveaupolitik. Ein weiterer systematischer Vorteil dieser Abgrenzung wird darin gesehen, daß sich Offenmarktoperationen dann – ob sie nun das Ziel einer Beeinflussung der Zinssätze oder der kurzfristigen Korrektur der Liquiditätsversorgung verfolgen – durchaus sinnvoll als schuldenstrukturpolitische Maßnahmen darstellen. Schließlich wird darauf hingewiesen, daß kurzfristige Staatspapiere „near-money“-Qualität haben können und damit dem Zentralbankgeld sehr nahestehen; die scharfe Abgrenzung von Zentralbankgeld und kurzfristigen Staatstiteln ist unter diesem Gesichtspunkt dann wenig befriedigend.

Diese sehr weite Begriffsfassung würde die Sicht für die Bedeutung der sehr unterschiedlichen Zielsetzungen von Schuldenpolitik und Geldpolitik verstellen, auf die es gerade in dieser Studie ankommt. Angesichts der in den meisten Staaten angespannten Budgetsituation kommt der finanzpolitischen Zielsetzung des Debt Managements wieder eine erhöhte Bedeutung zu, so daß eine entsprechende Aufgabenteilung zwischen Finanzpolitik und Geldpolitik angezeigt ist. Die Kreditaufnahme durch den Staat zum Zwecke der Budgetfinanzierung und der Ankauf von Staatspapieren durch die Zentralbank zum Zwecke der Geldmengen- bzw. Geldkostensteuerung sind Vorgänge, die – auch abgesehen vom Zweck dieser Studie – gerade wegen der stabilitätspolitischen Kollisionsmöglichkeiten klar auseinandergehalten werden sollten.

Als Träger der Staatsschuldenpolitik stehen *Regierung* und *Parlament* auf der *obersten der föderalistischen Ebenen* im Vordergrund. Im Hinblick auf das über das Tempo der Verschuldung des Zentralstaates hinausgehende Tempo der kommunalen Verschuldung und im Hinblick auf die zunehmende Verschuldung der *Länder*, vor allem seit dem letzten Konjunktüreinbruch, wird in den Begriff

³ Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Schuldenstrukturpolitik des Staates vom 28. 9.1978, Bonn, März 1979, S. 16.

„Staatsverschuldung“ jedoch in zunehmendem Maße auch die Verschuldung aller anderen Gebietskörperschaften eingeschlossen⁴. Grundsätzlich ist auch für diese Studie die gesamte Schuldenpolitik des öffentlichen Sektors einschließlich der *Parafiskalen* interessant und wird die Fragestellung, wo immer von Interesse, auf den weiteren Begriff ausgedehnt. Andererseits sind die von der so definierten Staatsverschuldung ausgehenden Einflüsse auf die Geldpolitik der Notenbank u. U. sehr unterschiedlich. In Österreich z. B. ist der Bund bei seinen Auslandsverschuldungen gegenüber der Devisenpolitik der Oesterr. Nationalbank aus Gründen, die sich aus den hierarchischen Konsequenzen aus den Überlegungen des Rechtsstaates nach Kelsen ergeben, völlig autonom. Der Koordinierung dienen grundsätzliche Gespräche zwischen der Kreditsektion des Bundesministeriums für Finanzen und dem Direktorium der Oesterr. Nationalbank vor oder zu Jahresbeginn. Die Auslandsverschuldungsabsichten der Länder, der Gemeinden und der *Sondergesellschaften* sind der Genehmigungspflicht durch die Nationalbank unterworfen wie der nichtstaatliche Sektor, wenn auch sicherlich mit einem anderen Gewicht. In Österreich besteht seit geraumer Zeit die Tendenz, den Kreditrahmen des Bundes dadurch zu entlasten, daß in zunehmendem Maße Aufgaben auf der Rechtsform nach private Unternehmungen übertragen werden (z. B. für den Straßenbau oder zur Finanzierung von Hochbauten für die UNO usw.)⁵. Im Hinblick auf das Ausmaß sowie auch auf den Umstand, daß die Verpflichtungen dieser Gesellschaften infolge der Bundeshaftung immer mehr auch tatsächliche Verpflichtungen des Bundes werden, muß auch dieses Verschuldungsvolumen in den Begriff der Staatsverschuldung aufgenommen werden. Aus praktischen (statistischen u. a.) Gründen aber ist in dieser Studie, wenn nichts anderes vermerkt, die unmittelbare Verschuldung des Zentralstaates gemeint.

Die zunehmende Behandlung dieses Problemkreises schlägt sich in einer neuen Begriffsauffächerung nieder. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen unterscheidet als die wichtigsten Bereiche der Schuldenpolitik die *Schuldenniveaupolitik* und die *Schuldenstrukturpolitik*. Die Schuldenniveaupolitik umfaßt alle Maßnahmen, die den Umfang der Schuldenaufnahme betreffen. Die Schuldenstrukturpolitik zielt auf die Gestaltung des Schuldenstandes ab. Die Schuldenstrukturpolitik wird auch als Schuldenverwaltung, Debt Management oder Schuldenpolitik im engeren Sinne bezeichnet.

Gegenstand der *Schuldenstrukturpolitik* ist nicht die Variation des Volumens, sondern die Bestimmung und Beeinflussung der Struktur eines vorgegebenen staat-

⁴ Unter dem Titel der konjunkturpolitischen Koordinierung der öffentlichen Hände hat dies z. B. zur Regelung im Rahmen des deutschen Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes geführt. In der Schweiz liegen andererseits die Probleme schon bei der statistischen Information über die Gemeindeverschuldung.

Insbesondere der *Kommunalkredit* bietet manche spezifische Gesichtspunkte, die unter dem hier behandelten Thema relevant sind (wie z. B. manche Parallelen zum privaten Haushalt), hier aber nicht behandelt werden können.

⁵ Siehe Ch. Smekal, Die Flucht aus dem Budget, Wien 1977.

lichen Schuldenstandes. Als Merkmale der Kreditstruktur gelten vor allem die Laufzeit der Kredite, die Schuldformen und der Gläubigerkreis. Die Entscheidung über die Gestaltung dieser Merkmale stellt sich bei jeder Erweiterung des Schuldenvolumens; daneben kann jedoch auch – und dieses Problem gewinnt mit zunehmendem Schuldenstand an Bedeutung – die Struktur eines gegebenen Bestandes nach Fristen, Formen und Gläubigerkreis durch Umschichtung verändert werden. Die Probleme der Schuldenstrukturpolitik, also der Beeinflussung der Schuldenstruktur und der Modalitäten der Kreditaufnahme, reichen somit von der institutionellen Regelung der Kreditaufnahme und der Koordinierung der Schuldenpolitik der Gebietskörperschaften über Probleme des Wettbewerbs unter den Kreditanbietern bei der Kreditaufnahme des Staates bis zu den Wirkungen von Veränderungen der Schuldenstruktur auf Allokation, Stabilität und Verteilung⁶.

2. Geldpolitik

Unter „*Geldpolitik*“ werden die Entscheidungen der Währungsbehörden zur Steuerung der *Geldmenge* und der *Geldkosten* verstanden. Nach der „Revolution“ der „neuen“ Quantitätstheorie steht heute die Geldmengensteuerung im Vordergrund. Das ist besonders deutlich im Instrument (und Zwischenziel) einer im voraus angekündigten Expansionsrate einer wie immer definierten Geldmenge, als präziser Prozentsatz oder als Bandbreite, innerhalb welcher eine Expansion der Geldmenge zugelassen werden soll. Aber auch die Vermeidung der Angabe bestimmter Zielvorstellungen bezüglich der Geldmengenexpansion oder die Rückkehr zum Konzept der Liquiditätsreserve ändert nichts an der grundsätzlichen Absicht der Zentralbanken, etwa der BRD und der Schweiz, die Entwicklung der Geldmenge bestimmend zu beeinflussen.

Damit ist ein *Teilbereich* der Wirkung der Budgetpolitik der öffentlichen Hände auf einen *Teilbereich* der Stabilisierungspolitik der Zentralbank zu behandeln.

Diese Arbeit beschränkt sich aus Platzgründen auf die Einwirkung der Staatsschuldenpolitik auf die Geldmengenpolitik, die heute bei den Notenbanken wichtiger Länder im Vordergrund ihrer Bemühungen um die Stabilisierung des Geldwertes steht. Jedenfalls kommen dabei die wichtigsten Zusammenhänge zum Ausdruck. Für die Geldkosten(Zins-)politik gelten ähnliche Zusammenhänge: Neben den von der Notenbank direkt zu bestimmenden Größen wie Diskont- und Lombardsatz wird das Zinsniveau vor allem über die Geldmenge gesteuert, die von der Notenbank zur Verfügung gestellt wird. Das sind nicht die einzigen Auswirkungen der Staatsverschuldung auf die Entwicklung der Kaufkraft der Währung, nicht einmal auf den Transmissionszusammenhang zwischen den geldpolitischen Maßnahmen der Notenbank und der Inflationsrate. Dieser Transmissionszusammenhang enthält, legt man ihm die Verkehrsgleichung zugrunde, von der Notenbank aus ge-

⁶ Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Schuldenstrukturpolitik des Staates vom 28. 9. 1978 Bonn, März 1979, S. 15 ff.

sehen, drei Schwachstellen: den veränderlichen Geld- und Kreditschöpfungsmultiplikator, die veränderliche Umlaufgeschwindigkeit (Umschlagshäufigkeit) des Geldes und die nicht voraussehbare Aufteilung eines veränderten Zahlungsmittelvolumens auf das reale Wachstum und die Inflationsrate⁷. Eine hohe Staatsschuld hat sowohl mit ihrem Volumen als auch mit ihrer Struktur und deren Veränderungen auf alle diese von der Notenbank nur sehr beschränkt beeinflussbaren Daten einen großen – und neben der Einkommenspolitik der Sozialpartner – mitentscheidenden Einfluß.

II. Der Zusammenhang zwischen Schuldenpolitik und Geldpolitik in der Literatur

1. Die kompensatorische Finanzpolitik

In der klassischen Schuldenpolitik gab es keine Diskrepanz mit der Geldpolitik. Der Forderung, nur ertragbringende Investitionen im Kreditweg zu finanzieren, um sowohl ein Ansteigen der Steuerquote wie auch eine Vergrößerung des Staatsanteils am Vermögen hintanzuhalten, lag die Prämisse zugrunde, daß die Ersparnisse und die für die Investitionen verfügbaren Finanzierungsmittel einander entsprechen⁸. Die Kollisionsmöglichkeiten mit der Geldpolitik gibt es erst, seit die *kompensatorische Finanzpolitik* als konjunkturbezogene Schuldenpolitik die klassische, objektbezogene (W. Albers) abgelöst hat.

Die Repräsentanten der funktionalen oder kompensatorischen Finanzpolitik sehen nicht nur eine sehr enge Verbindung mit der Geldpolitik, sie betrachten die Vermeidung einer zu geringen wie auch einer zu reichlichen monetären Nachfrage als ihr wichtigstes, wenn nicht ausschließliches Ziel⁹. Sie glauben, diese Gratwan-

⁷ Den Einfluß der sprunghaft angestiegenen Staatsverschuldung auf die Inflationsrate (d. h. auf die von der Inflation bestimmte Komponente des nominellen BNP) untersuchte *Manfred Willms* für die Bundesrepublik Deutschland an Hand der Jahre 1970–77. Er kommt dabei zum Ergebnis, daß der Spielraum der für ein inflationsfreies Wachstum der Geldmenge möglichen Absorption von Staatstiteln durch die Zentralbank meist nicht sehr groß ist und sich in fast allen Ländern unterhalb des Zuwachses der Staatsschulden bewegt (*M. Willms*, S. 442). Er schließt daraus, daß der enge Zusammenhang zwischen einer Ausdehnung des öffentlichen Sektors über eine exzessive Ausdehnung der Staatsschuld und der Inflationierung einer Volkswirtschaft nicht genügend hervorgehoben werden kann: Es gibt kaum eine Inflation, die nicht mit einer starken Ausdehnung der Staatsschuld verbunden gewesen ist (*M. Willms*, Volkswirtschaftliche Wirkungen einer zunehmenden Staatsverschuldung, in: Wirtschaftsdienst 1978 / IX).

⁸ *W. Albers*, Staatsverschuldung und Geld- und Kreditpolitik, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 21, Tübingen 1961, S. 27.

⁹ In der Keynesianisch orientierten finanztheoretischen Literatur ist es üblich, sämtliche Effekte, die von einer Veränderung des Volumens der Staatsverschuldung ausgelöst werden, der Fiskalpolitik zuzurechnen (*G. Dieckheuer*, Staatsverschuldung und wirtschaftliche Stabilisierung, Baden-Baden, 1978, S. 24).

derung damit schwindelfrei bewältigen zu können, daß sie die Staatsverschuldung bei Vollbeschäftigung auf das Volumen der volkswirtschaftlich produktiven Investitionen beschränken, bei Überbeschäftigung stillzuliegende Überschüsse erwirtschaften und bei Unterbeschäftigung die Staatsverschuldung auf die zur Vollbeschäftigung fehlende Nachfragerücke ausdehnen. Eventuell wird bei der Finanzierung der Investitionen auf Zurückhaltung gedrängt, um für die Kompensation einer Unterbeschäftigung flexibler zu bleiben. Bei Vollbeschäftigung soll die Kreditnachfrage des Staates solange private Investoren nicht vom Kapitalmarkt verdrängen, als der private Kapitalstock gegenüber dem öffentlichen Kapitalstock nicht überentwickelt ist. Die dem Staat zur Verfügung stehenden Kapitalien sind primär für privatwirtschaftlich rentable Investitionen zu verwenden. Herrscht Arbeitslosigkeit, kann die Staatsschuld im Ausmaße der gesamtwirtschaftlichen Nachfragerücke zunehmen. Sofern die Vertreter der funktionalen Finanzpolitik nicht wie Abba P. Lerner glauben, daß eine Überschuldung des Staates überhaupt undenkbar ist¹⁰, meinen sie wie Walter Wittmann, daß die zulässigen Verschuldungsanlässe exakt bestimmt werden können und eine übermäßige Verschuldung dadurch verhindert werden kann. Die Möglichkeit einer Kollision mit der Geldpolitik wird mit der Forderung berücksichtigt, bei Vollbeschäftigung solche Kreditgeber zu beanspruchen, bei denen es nicht zu einer Expansion der Geldmenge kommt, die zusammen mit der privaten Nachfrage das reale Wachstum des Gesamtangebots übertrifft, und bei Unterbeschäftigung zuerst die vorhandene Liquidität und anschließend die Zentralbank zu beanspruchen. Das debt management hat sowohl die Zinskosten zu minimieren wie auch liquiditätspolitische Ziele zu verfolgen¹¹.

Diese zunächst in ihrer Logik bestechende Konzeption zeigt ihre Schwächen u. a., wenn die wichtigsten Fälle näher durchleuchtet werden, in welchen ihre liquiditätspolitischen Wirkungen mit denen der Geldpolitik der Zentralbank in Kollision kommen, und vor allem, wenn der Staat nach der Begebung seiner Schuldentitel die Entscheidung über Liquiditätsveränderungen dem Bankenapparat bzw. dem Kreditgeber überlassen muß.

Die Gefährlichkeit des Zusammenhangs zwischen Staatsverschuldung und Geldwertschwund wird nach langer Zeit des Ignorierens oder bewußten Einkalkulierens heute auch von vielen Keynesianern erkannt. Keynes ging von der allgemeinen Maxime aus: Inflation ist besser als Deflation. Aus Sorge um ausreichende Investitionen sei dieser immer für „ein bißchen Inflation“ gewesen¹². Die Inflationsursachen werden aber in der Überbeschäftigung gesehen und die Bereitschaft, einen inflationären Trend zu akzeptieren, lag in der allzu bereitwilligen Annahme eines

¹⁰ Social Research, Februar 1943, in deutscher Übersetzung „Funktionale Finanzpolitik und Staatsschuld“ abgedruckt in: E. Nowotny (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung, Stuttgart 1979, S. 87 ff.: „In jedem Fall hat die Funktionale Finanzpolitik eine einfache, quasi-automatische Antwort zur Hand.“

¹¹ W. Wittmann, Einführung in die Finanzwissenschaft, III. Teil, öffentliche Schuld usw., 2. Auflage, Stuttgart / New York 1976, S. 32.

¹² R. L. Klein, The Keynesian Revolution, London 1950, S. 215 u. S. 5.

grundsätzlichen trade-off zwischen Beschäftigung und Inflation. Unsere Crux liegt heute nicht nur darin, daß ein solcher reziproker Zusammenhang nur in besonderen Situationen besteht, sondern auch darin, daß wir einen säkularen Geldwertschwund ohne Geldillusion haben. In dieser Studie soll u. a. ersichtlich werden, daß die Neigung zum inflationären Trend nicht nur in der Überhitzung der Überbeschäftigung liegt, sondern schon in der Kollision der Staatsverschuldung mit der Geldpolitik der Notenbank.

2. Schuldenpolitik und Geldpolitik – überlappende Grenzgebiete

Die allgemeine *Finanztheorie* sieht die Schuldenpolitik und die Geldpolitik seit langem als Grenzgebiete, die sich teilweise überschneiden und daher bis zu einem gewissen Grad substituierbar sind. Angesichts der traditionell großen Bedeutung der Staatsverschuldung gibt es in den USA und V. K. kaum ein Lehrbuch über Geldtheorie und Geldpolitik, das sich *nicht* zugleich mit der Schuldenpolitik des Staates befaßt. Mit dem sprunghaften Ansteigen der Staatsverschuldung seit der ersten Hälfte der siebziger Jahre hat die damit verbundene Problematik auch in der deutschsprachigen Literatur ihren Niederschlag gefunden.

Beide Politikbereiche werden in ihren ökonomischen (monetären) Beziehungen als zusammengehörig betrachtet. Wenn der Staat ein Defizit auf sich nimmt, so entstehen Verpflichtungen im Betrag des Überschusses der Ausgaben über die Einnahmen. Diese zum bisherigen Schuldenstand hinzutretenden zusätzlichen Verpflichtungen können in Form von Geld (Giralgeld oder Stückgeld) auftreten, das durch Kreditschöpfung oder durch Ausgabe von Zentralbankgeld entsteht; sie können aber auch die Form öffentlicher Schuldtitel haben, die auf dem Geld- und/oder Kapitalmarkt finanziert werden. Dementsprechend führt ein Haushaltsüberschuß zu einer Vernichtung von Verpflichtungen, sei es durch Stilllegung von Steuereinnahmen und einer daraus resultierenden Abnahme der Geldmenge, sei es durch Verwendung von Überschüssen zur Schuldentilgung und der sich daraus ergebenden Verringerung der öffentlichen Schuld, die entweder zur Zentralbank zurückfließen oder in Zirkulation bleiben kann.

Während über diesen unmittelbaren Einfluß der Schuldenpolitik des Staates auf die Geldpolitik der Notenbank weithin Einigkeit besteht, ist die Substituierbarkeit geldpolitischer Maßnahmen durch fiskalische Instrumente zur Stabilisierung des Geldwertes nicht so unbestritten.

Die kompensatorische Finanzpolitik hält diese *Substituierbarkeit* für weitgehend gegeben. R. A. Musgrave hält folgende Kombinationen von fiskalischen mit schulden- und geldpolitischen Maßnahmen für möglich, so daß sich die Frage erhebt, welche Maßnahme oder welche Kombination von Maßnahmen im Einzelfall gewählt werden soll¹³. Das Gebiet, auf welchem Geld- und Schuldenpolitik konkur-

¹³ R. A. Musgrave, *Finanztheorie*, Tübingen, 2. Aufl. 1969, S. 497.

rieren und daher substituierbar sind, bezeichnet Musgrave als „Liquiditätspolitik“. Die enge Verzahnung beider Gebiete der Wirtschaftspolitik gegenseitig sowie mit der Finanzpolitik kommt im folgenden Schema zum Ausdruck, mit jeweils unterschiedlichen Wirkungen auf Vermögen, Konsum, Investitionen und Wachstum. Fiskalische und monetäre Maßnahmen können demnach in folgende Kategorien fallen:

- reine Finanzpolitik,
- reine Liquiditätspolitik,
- reine Geldpolitik,
- reine Schuldenpolitik,
- kombinierte Geld- und Schuldenpolitik,
- kombinierte Finanz- und Liquiditätspolitik,
- Finanz- und reine Geldpolitik,
- Finanz- und reine Schuldenpolitik,
- Finanz- und kombinierte Liquiditätspolitik.

Aus all dem folgert R. A. Musgrave, daß eine scharfe Trennung zwischen fiskalischen und monetären Stabilisierungsmaßnahmen nicht möglich ist. Die Beschäftigung mit der ersteren erfordert auch die Berücksichtigung der letzteren.

Da die Finanzierung des öffentlichen Sektors nach dem 2. Weltkrieg für die Liquiditätsentwicklung des Bankensystems und der Gesamtwirtschaft immer größere Bedeutung gewonnen hat, hat die EWG in ihrem Bericht über „Die währungspolitischen Instrumentarien in den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ auch die Finanzpolitik des Staates einbezogen (Brüssel 1962, S. 51).

Wegen der Eigenschaft vieler Staatstitel als Material für das Lombard- und Offenmarktgeschäft werden sie häufig auch im Rahmen wissenschaftlicher Untersuchungen der Offenmarktpolitik behandelt¹⁴. Die Staatspapiere, die auf dem Markt frei gehandelt werden, zwingen den Staat, Kurspflege zu betreiben, um die prinzipiell vorhandene Marktfähigkeit zu erhalten. Hierbei wird schon sehr rasch ein Zusammenspiel zwischen Staat und Notenbank herausgebildet. Setzt die Notenbank zur Kursstützung eigene Mittel ein (z. B. im Rahmen der Offen-Markt-Operationen), so liegt Geldschöpfung vor. K.-H. Hansmeyer nennt dies (noch 1970!) „ein besonders anschauliches Beispiel für einen bisher noch wenig beachteten Grenzbereich zwischen Geld- und Finanzpolitik“¹⁵.

¹⁴ Z. B. O. Pfleiderer, Offenmarktpolitik, in: Handbuch der Sozialwissenschaften, Achter Band, 2. Aufl. 1964, S. 74 ff.

¹⁵ K. H. Hansmeyer, Der öffentliche Kredit, Frankfurt a. M., 2. neu bearb. Aufl. 1970, S. 23.

III. Instrumente und Struktur der Staatsverschuldung

Die zahlreichen und immer wieder neu variierten *Instrumente* zur Finanzierung der Staatsverschuldung werden im einzelnen z. B. in folgenden Quellen beschrieben, wobei die Terminologie nicht immer einheitlich ist: W. Dieben / K. Ebert, Die Technik des öffentlichen Kredits, in: Handbuch der Finanzwissenschaften, III. Bd., Tübingen 1958, S. 38 f.; G. Schmölders, Finanzpolitik, 3. Aufl., Berlin 1970, S. 395 ff.; K. H. Hansmeyer, Der öffentliche Kredit, Frankfurt a. M., 2. Aufl. 1970, S. 13 ff.; H. Zimmermann / K.-D. Henke, Finanzwissenschaft, München 1975, S. 143; C. Köhler, Geldwirtschaft, I. Bd., Geldversorgung und Kreditpolitik, 2. Aufl., Berlin 1977, S. 60 ff.; die formale Gliederung geht auf die Reichsschuldenordnung vom 19. 2. 1924 (RGB1. I, S. 95) zurück. Eine eingehende Beschreibung ihrer schuldenpolitischen Wirkung enthält auch das Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen vom 28. 9. 1978¹⁶. Die in Österreich und in der Schweiz teilweise abweichende Terminologie bringt M. Gantner, Formen und Entwicklung der öffentlichen Verschuldung, in: E. Nowotny (Hrsg.), öffentliche Verschuldung, Stuttgart 1979, S. 17 ff.

Was die Entwicklung der *Strukturen* der Staatsverschuldung betrifft, so dürfte allgemein ein Trend zur geldpolitischen Verschlechterung insofern festzustellen sein, als die Anleihefinanzierung anteilmäßig immer mehr zugunsten der direkten Kreditaufnahme bei den Banken zurücktritt, die Auslandsverschuldung an Bedeutung gewinnt und sich das Schwergewicht in zunehmendem Maße von der in Kontinentaleuropa früher bevorzugten langfristigen Verschuldung auf kurzfristige Verschuldungsformen verlagert. Zum Teil liegen mangels Markttransparenz und statistischer Informationen keine ausreichenden Unterlagen zur vollen Kenntnis der Schuldenstruktur (z. B. auf der Gläubigerseite) vor.

IV. Wie beeinflusst die Staatsschuldenpolitik den Einsatz oder die Wirkung des geldpolitischen Instrumentariums der Zentralbank?

1. Einfluß auf die grundsätzliche Notenbankpolitik

Die Frage, wie die Staatsverschuldung die Geldpolitik der Notenbank beeinflusst, stellt sich auf verschiedenen Ebenen: Zunächst ganz allgemein auf der *Ebene der grundsätzlichen währungspolitischen Entscheidungen der Zentralbank*: Inwieweit kann der Staat mittels seiner Entscheidungen über das Ausmaß einer zusätzlichen Staatsverschuldung die grundsätzliche Bereitschaft der Organe der Zentralbank zur Formulierung der währungspolitischen Zielsetzungen beeinflussen?

¹⁶ Gutachten zur Schuldenstrukturpolitik des Staates, erstattet vom wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Bonn, März 1979.

Dieses Problem kann sich aus einer (richtig oder zu entgegenkommend interpretierten) Verpflichtung zur Berücksichtigung der Regierungspolitik ergeben, wie sie allen unabhängigen Notenbanken in irgendeiner Form auferlegt ist. Auf dieser Ebene könnte eine massive zusätzliche Staatsverschuldung die Notenbankleitung zu einer bescheidenen Festlegung des Stabilisierungszieles (z. B. der „akzeptablen“ Inflationsrate) veranlassen, entweder aus einer grundsätzlichen Bereitschaft, ein Haushaltsdefizit des Bundes zu finanzieren, oder um einem Verdrängungsprozeß¹⁷ zulasten des nichtstaatlichen Sektors auf den Kredit- und Kapitalmärkten vorzubeugen.

Eine etwaige Beeinträchtigung der grundsätzlichen Bereitschaft der Zentralbank ist der Problematik sehr ähnlich, die sich für eine von der Budgetbehörde abhängige Notenbank ergibt. Selbst Notenbankpräsidenten, die von der Bedeutung der Autonomie ihrer Institute voll überzeugt waren, haben für die Ausnützung ihres Spielraumes gesunde Staatsfinanzen vorausgesetzt. Wilhelm Vocke bejahte die Macht der Notenbank, eine Inflation zu verhindern, „solange gleichzeitig die Staatsfinanzen ordentlich und gewissenhaft geführt werden“¹⁸. Und „keine Notenbank ist imstande, die Währung aufrechtzuerhalten gegen eine inflationistische Ausgabenpolitik des Staates“, hatte er schon in einem Memorandum geschrieben, mit dem die Reichsbank gegen die Inflationspolitik Hitlers Einspruch erhob.

Reinhard Kamitz hat realistischerweise eingeräumt, daß eine offene Auseinandersetzung mit dem Einsatz ihres gesamten Instrumentariums angesichts des großen Staatsanteiles am Sozialprodukt in der Praxis undenkbar ist: Die Möglichkeit, von der Notenbank aus jede beliebige Stabilisierung durchzuführen, so wie früher einmal, ist heute leider nicht mehr gegeben, weil der Anteil der öffentlichen Hand am Wirtschaftsgeschehen zu groß geworden ist¹⁹. Ein im Verhältnis zur Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft zu hohes Budgetdefizit ist durch die Genehmigung durch das Parlament in Gestalt von Investitionsplänen, Pensionsansprüchen und ähnlichem, politische und rechtliche Realität geworden. Die einzige Möglichkeit, die heute für eine solche Situation besteht, sieht Kamitz darin, daß die Notenbank diesen Prozeß der Geldaufweichung, der nicht von ihr, sondern von den öffentlichen Haushalten und u. U. auch noch von anderen Faktoren ausgeht, möglichst gering hält und durch ihr Gewicht bei den Verantwortlichen in Regierung und Parlament dahin wirkt, daß Budgets erstellt werden, die mit ihrem Volkseinkommen, mit ihrem Volksvermögen noch in einem sinnvollen Zusammenhang stehen.

¹⁷ Diese Problematik des crowding out ist Gegenstand einer eigenen Untersuchung des Ausschusses für Geldtheorie und Geldpolitik des Vereins für Socialpolitik und wird daher in dieser Studie nicht weiter verfolgt.

¹⁸ W. Vocke, *Memoiren*, Stuttgart 1973, S. 179; Vocke war Präsident des Direktoriums der Bank Deutscher Länder und schließlich Präsident der Deutschen Bundesbank bis Jahresende 1957.

¹⁹ R. Kamitz (österr. Finanzminister von 1952 bis 1960, Präsident der Oesterr. Nationalbank 1960–1968) in einer Rede am 14. 11. 1961 in Kopenhagen.

Die von strengen Monetaristen vertretene rigorose Auffassung, daß eine öffentliche Kreditaufnahme *nur* unter aktiver oder passiver Mitwirkung der Zentralbank zu verstärkter Geldproduktion führen kann, ist mancher politischer und sachlicher Realitäten wegen unrealistisch. Das wird noch an einzelnen Beispielen (z. B. Interventionspflicht auf den Devisenmärkten) zu zeigen sein.

Daß schon die Ankündigung hoher Staatsdefizite insofern inflationsfördernd wirken kann, als sie Inflationserwartungen und einen gewissen Stabilitätspessimismus auslösen, hat die Deutsche Bundesbank in der Beurteilung der durch Nachtragshaushalte des Bundes und einiger Länder für 1975 nochmals stark ausgeweiteten Defizite für dieses und von dieser Basis ausgehend auch für 1976 in ihrem Geschäftsbericht für das Jahr 1975 (S. 17) festgestellt.

In seinem Gutachten für das Jahr 1975 hatte auch der (deutsche) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erstmals die seitdem wiederholte These aufgestellt, daß hohe Staatsdefizite Inflationserwartungen fördern: Früher habe eine auf Konjunkturanregung abzielende massiv expansive Finanzpolitik darauf rechnen können, daß sie die allgemeinen Geschäfts- und Einkommenserwartungen günstig beeinflusst. Dadurch seien ihre direkten Nachfragewirkungen unterstützt worden. Heute dagegen erzeuge eine solche Finanzpolitik Furcht, die riesigen Staatsdefizite könnten die Inflation abermals beschleunigen und dann wiederum eine Stabilisierungskrise notwendig machen. Dazu kommen noch die Erwartungen eines höheren Zinsniveaus.

Die Geldmengenpolitik der Notenbank kann aber auch dadurch direkt eingeengt werden, daß eine überdimensionale Auslandsverschuldung den Gläubiger (z. B. Internationalen Währungsfonds) veranlaßt, die Gewährung eines Devisenkredits mit *geldpolitischen Auflagen* zu verbinden. Diese Auflagen können aber auch geeignet sein, der Notenbank die Maßnahmen zu ermöglichen, die ihr etwa eine geldpolitikfeindliche interne Wirtschaftspolitik unmöglich gemacht hat. Diesem Wege verdankt z. B. Österreich die Unabhängigkeit seiner Notenbank: die Völkerbund-Anleihe der frühen zwanziger Jahre war mit der Auflage gewährt worden, daß der Oesterreichischen Nationalbank die Staatsfinanzierung gesetzlich untersagt wird.

2. Einfluß auf Auswahl und Wirkung geldpolitischer Instrumente

Die Staatsschuldenpolitik kann auch auf die *Auswahl und Wirkung einzelner geldpolitischer Instrumente* Einfluß nehmen. Dies kann auf folgende Weise geschehen: durch direkte Finanzierung von Ausgaben der öffentlichen Hand durch die Notenbank, durch Auslandskredite der öffentlichen Hand bei festen Wechselkursen, bei kurzfristiger Verschuldung mit near-money, durch kurzfristige Staatsschuldtitel mit Ankaufspflicht, durch die Zentralbank und durch kurzfristige Staatsschuldtitel ohne Ankaufspflicht durch die Zentralbank, die umso mehr near-money-Charakter haben, je früher sie fällig sind. Schließlich kann auch die Finan-

zierung der Staatsschuld durch langfristige Titel die Wirkungsfähigkeit des Notenbankinstrumentariums beeinträchtigen, wenn ihre Emission z. B. mit der Verpflichtung der Notenbank zur Kurspflege verbunden ist.

a) Direkte Staatsfinanzierung durch die Notenbank

Den extremsten, aber in sich logischen Vorschlag in dieser Richtung hat Willi Albers²⁰ schon 1961 gemacht. Er hat vorgeschlagen, antizyklisch motivierte Finanzierungen des Budgets nicht nur durch die Nationalbank zu gewähren, sondern sich sowohl bei den Grundsätzen der Staatsverschuldung wie auch bei ihrer Technik und Überschußbildung von den privatwirtschaftlichen Formen zu lösen. Das heißt, man sollte bei den Liquiditätshilfen der Notenbank in diesen Fällen auf alle Zins- und Rückzahlungsverpflichtungen verzichten. Eine Zuführung von Liquidität durch den Staat an die Notenbank sollte sich nicht nach irgendwelchen in früheren Perioden geleisteten Liquiditätshilfen richten, sondern ausschließlich nach der konjunkturellen Situation der jeweiligen Periode. Ein schuldrechtliches Verhältnis der hergebrachten Art wird seiner Meinung nach diesen ökonomischen Erfordernissen nicht gerecht. Überschüsse des Staates, die an die Notenbank abgeführt werden, dürften daher konsequenterweise ebenfalls nicht länger als Guthaben geführt werden, über die später zu verfügen der Staat rechtlich befugt ist. Die Gefahr, daß ein ausgabenfreudiges Parlament auf diese „Überschüsse“ zur Deckung zusätzlicher Ausgaben zurückgreift, wie dies in der Bundesrepublik Deutschland am Beispiel des „Juliusturms“ erlebt wurde, bestünde dann auch nicht mehr. Es wäre jedenfalls konsequent, wenn die schuldrechtlichen Verhältnisse zwischen Staat und Notenbank, die sich in dem Bestehen von Forderungen und Verpflichtungen äußern, nach beiden Seiten hin beseitigt werden. Wenn die Beschaffung von liquiden Mitteln bei der Notenbank bei einer deflatorischen Lücke und ihre Stilllegung bei einer inflatorischen Lücke ausschließlich den Zweck hat, die gesamte effektive monetäre Nachfrage auf einer Höhe zu halten, die bewirkt, daß sie dem jeweils kurzfristig verfügbaren Angebot zu den gegebenen Preisen entspricht, sei nicht einzusehen, weshalb daraus in zukünftigen Perioden noch wirksame Forderungen und Verpflichtungen entstehen sollen, die mit dieser Aufgabe gar nichts zu tun haben und die Haushaltsführung des Staates bzw. die Geld- und Kreditpolitik der Notenbank höchstens erschweren. Konsequenterweise verlangt W. Albers – in diametralem Gegensatz zu den klassischen Auffassungen – daß der Staat, wenn er sich solcherart „verschuldet“, er dies ausschließlich bei der Notenbank tun sollte, damit der erstrebte Liquiditäts- und Nachfrageeffekt in der gewünschten Richtung und Höhe eintritt.

Albers räumt selbst ein, daß es bei diesem Verfahren „einige Probleme“ gibt. Die Beseitigung einer Rückzahlungsverpflichtung für die von der Notenbank dem Staat zur Verfügung gestellte Liquidität erhöht den Anreiz, auf dieses bequeme

²⁰ W. Albers (1961), a. a. O., S. 25 ff.

Finanzierungsmittel zurückzugreifen, auch wenn eine solche Maßnahme konjunkturell nicht erwünscht ist. Schon bisher hat vielfach bei der Legislative und Exekutive – besonders wenn die Regierung schwach war – die Neigung bestanden, Einnahmen durch die Aufnahme von Schulden zu beschaffen, weil diese Finanzierungsart der Ausgaben im Verhältnis zu unpopulären Steuererhöhungen den Weg des geringsten Widerstandes darstellt. Das an sich in der Regel nicht befriedigend gelöste Verhältnis zwischen Staat und Notenbank wird dadurch zusätzlich belastet.

Er hält aber, bei aller Anerkennung der bisher mit dem Vertrauen auf die Notenbank in der BRD gemachten guten Erfahrungen, die Bundesbank „nicht für unfehlbar“ und stellt – wie alle, die diese Finanzierung vorschlagen (sehr deutlich z. B. E. Nowotny) – die Unabhängigkeit der Notenbank in Frage: In gewissem Sinne sei sie sogar Partei. Wenn die Aufrechterhaltung des inneren und äußeren Geldwertes mit anderen Zielen kollidiert, wird sie geneigt sein, ihr immer eine Priorität einzuräumen, auch wenn die gesamtwirtschaftlichen Nachteile die Vorteile überwiegen. Wenn die parlamentarischen Instanzen überhaupt keinen Einfluß auf die Konjunkturpolitik haben, würde diese Entmündigung auf lange Sicht dem demokratischen Gedanken nicht förderlich sein. Eine Regelung, die der Notenbank die ausschließliche Entscheidung über die Zuführung oder Abführung von Liquidität beim Staat übertragen würde, könne demnach nicht befriedigen. Albers glaubt – wie auch z. B. E. Nowotny – daß technische und institutionelle Maßnahmen (z. B. rechtliche Verankerung der ausschließlich konjunkturpolitischen Zielsetzungen, wissenschaftliches Schiedsgericht u. ä.) einem Mißbrauch ausreichend entgegenwirken würden. Er betrachtet die Nachteile (Inflationsgefahr) für geringer als ihre Vorteile (Erleichterung einer konjunkturbewußten Finanzpolitik). Es müßten die deutsche Bundesverfassung (Art. 110, Abs. 2 – jährlicher Haushaltsausgleich, und Art. 115 – grundsätzliche Beschränkung der Kreditfinanzierung auf die Investitionen) sowie das Bundesbankgesetz geändert werden. Albers hält es aber selbst für zweifelhaft, daß das Verantwortungsbewußtsein und sogar die erforderlichen Kenntnisse in den entscheidenden Gremien nach den vorausgegangenen Erfahrungen in der BRD schon in ausreichendem Ausmaß vorhanden sind. Ein Verzicht auf dieses Instrument wäre seines Erachtens ein Verzicht überhaupt, die Finanzpolitik zur Konjunkturstabilisierung einzusetzen. Die Geld- und Kreditpolitik wäre ohne solche Unterstützung überfordert.

Angeichts der hohen Staatsverschuldung, der mit der Verzinsung und Tilgung verbundenen budgetären Probleme wird heute neuerdings die Frage aufgeworfen, ob denn nicht die Staatsverschuldung, die im Interesse der Stabilisierung der monetären Nachfrage eingegangen wird, nicht nur durch die Zentralbank finanziert werden, sondern dieser Kredit sogar zinsfrei und ohne Rückzahlungsverpflichtung gewährt werden soll.

In der Bundesrepublik Deutschland hat kürzlich der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in seinem Gutachten zur Schuldenstruktur-

politik des Staates vom 28. 9. 1978 diese Frage als diskussionswert angeschnitten. In Österreich wird dieser Weg seit geraumer Zeit von E. Nowotny²¹ mit Nachdruck vertreten und von der Publizistik der österreichischen Arbeiterkammern unterstützt. Nowotny geht über die bisher genannten Vorschläge noch weit hinaus und verlangt auch die Finanzierung einer staatlichen Kompensation einer seiner Meinung nach langfristig drohenden Unterauslastung der Kapazitäten²².

Selbst wenn die Erwartungen gerechtfertigt wären, die an das deficit spending der öffentlichen Hand geknüpft worden sind, wäre den währungspolitischen Aufgaben der Notenbank ein schlechter Dienst erwiesen, wollte man die Entscheidung über die zulässige Geldmengenexpansion der an der Budgetfinanzierung interessierten Regierung übertragen, sowohl was die Motivation wie auch was Ausmaß und Zeitwahl betrifft. Eine direkte und zinsfreie Notenbankfinanzierung würde auch die bislang politisch wirkungsvollsten Hindernisse gegen eine überbordende Staatsverschuldung beseitigen, sowohl die mit der Verzinsung verbundene laufende Budgetbelastung sowie die in Verbindung damit stehenden unerwünschten Verteilungsfolgen.

Spätestens seit der Rezession der mittleren siebziger Jahre aber sind die Mängel der Konzeption der antizyklischen globalen Nachfragesteuerung offen zutage getreten. Dieses Konzept der „Machbarkeit“ von Konjunktur und Wachstum durch eine kompensatorische Ausgabenwirtschaft des Staates mittels Grob- und Feinststeuerung hat sich in der politisch-ökonomischen Realität als Illusion erwiesen. Weder kann sie auf Dauer die erhofften Auswirkungen auf die Beschäftigung bringen, noch ist in Diagnose und Prognose – selbst bei noch so erfolgreicher Vervollkommnung – die Präzision möglich, die ein so brisantes Instrument wie die Banknotenpresse ungefährlich handhabbar machen würde. Die befaßten Gremien wären mit der ihnen zugeordneten Aufgabe heillos überfordert: Nach welchen Kriterien sollten sie sich heute orientieren²³? Die Alternativen zur kompensatorischen Nachfragesteuerung, wie Verstetigung der Wirtschafts- und Finanzpolitik oder der angebotseitigen Konjunktursteuerung oder der unmittelbaren Investitionsanreize, sind nicht mit einem solchen uferlosen Finanzbedarf verbunden, um sich an den Gren-

²¹ E. Nowotny, Wirtschaftliche Krisenerscheinungen und öffentlicher Sektor, in: Markmann / Simmert (Hrsg.), Krise der Wirtschaftspolitik, Köln 1978. Dr. Ewald Nowotny ist Professor für Finanzwissenschaft an der Wirtschaftsuniversität in Linz und Abgeordneter zum österreichischen Nationalrat.

²² Siehe Diskussion dieser Vorschläge in den Wirtschaftspolitischen Blättern: W. Schmitz, Deficit spending ohne Finanzkrise – durch die Nationalbank? in: Wirtschaftspolitische Blätter 2 / 1979; E. Nowotny, Deficit spending ohne Finanzkrise – eine Erwiderung, in: Wirtschaftspolitische Blätter 3 / 1979; W. Schmitz, Deficit spending ohne Finanzkrise? – Eine Replik, in: Wirtschaftspolitische Blätter 4 / 1979.

²³ Hier fehlt der Raum, um im einzelnen darzustellen, warum die Mängel der antizyklischen Konjunkturpolitik nicht entscheidend behoben werden können, sondern im System selbst liegen. Siehe dazu W. Schmitz, Die antizyklische Konjunkturpolitik – eine Illusion? Grenzen der „Machbarkeit“ durch Globalsteuerung, Frankfurt a. M. 1976. Teilweise wieder abgedruckt im vorliegenden Band S. 109 – 146.

zen der Staatsverschuldung stoßen zu müssen. Die verfügbare Liquidität ist nur sehr am Rande ein Faktor der Konjunkturbelebung.

Welche Schleusen währungspolitischer Disziplin mit der Öffnung eines solchen Weges fallen würden, zeigt der Vorschlag von E. Nowotny, der angesichts der Verlangsamung der Wachstumsraten auf diese Weise sogar strukturelle Budgetdefizite auf längere Sicht finanzieren will, ohne Rücksicht offenbar darauf, was von staatlichen Strukturprognosen und -konzepten zu erwarten ist. Ist aufgrund einer massiven Kreditfinanzierung der Nachfragesteuerung des Staates eine Erstarrung der gegebenen und offenbar überholten Struktur zu erwarten, dann ist eine staatliche Strukturpolitik, die bestimmte Strukturen im Auge hat, der sichere Weg zu einer „falschen“ Struktur und damit zu einer Ressourcenfehlallokation und Ursache neuer Instabilitäten.

Stefan Ziffzer, der selbst auch nicht abgeneigt ist, in der Staatsverschuldung bei der Notenbank einige ihm wichtig erscheinende Vorteile zu sehen, kommt in Erwägung aller Umstände resümierend dann doch zum Schluß: „Wenn durch die Aufsicht über die Kreditvergabe an den Staat der Einfluß der Bundesbank noch erweitert wird, sind in verstärktem Maße Versuche zu fürchten, den politischen Einfluß des Parlaments und der Regierung auf die Notenbank zu erhöhen.“ Es erscheint ihm daher politisch ratsam, den Staat bei Schuldentransaktionen in erster Linie auf die Geld- und Kapitalmärkte zu verweisen und eine Kreditaufnahme bei der Notenbank in einem eng begrenzten Rahmen zu halten²⁴.

Die direkte Finanzierung der öffentlichen Hand durch die Zentralbank, die die Geldpolitik u. U. der Notenbank gänzlich entziehen könnte, ist daher in vielen Staaten aus guten Gründen gesetzlich beschränkt, in Einzelfällen sogar auf die Gewährung von Kassenkrediten zur Überbrückung vorübergehender Liquiditätsschwächen der Staatskasse, wie z. B. in der Bundesrepublik Deutschland (§ 20 BBankG) und in Österreich (§ 41 Nationalbankgesetz). In Frankreich und Belgien wenigstens aufgrund einer Vereinbarung zwischen dem Finanzminister und der Notenbank. Mit zunehmender Staatsverschuldung mehren sich auch die Vorschläge, diesen Schutz der Geldpolitik der Notenbank auch verfassungsrechtlich abzusichern. Bei den heutigen Regelungen bedürfte es meist nicht einmal einer Änderung gesetzlicher Bestimmungen, sondern lediglich eines legislativen Aktes, der nach dem Grundsatz *lex posterior derogat legi priori* diesen Schutz – und sei es auch nur für einen Einzelfall – entziehen würde.

b) Auslandsverschuldung bei festen Wechselkursen

Nimmt die öffentliche Hand (Bund, Länder, Gemeinden, Sondergesellschaften im Eigentum der Gebietskörperschaften usw.) einen Teil ihrer Neuverschuldung

²⁴ St. Ziffzer, Grenzen der Staatsverschuldung, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 11. Heft 1980, S. 502.

im Ausland vor, so ist damit eine Erhöhung der im Inland zirkulierenden Geldmenge verbunden, da der Staat seine Verpflichtungen – von wenigen Ausnahmefällen abgesehen (z. B. Tilgung und Verzinsung von Auslandsschulden, Beiträge zu internationalen Organisationen, importiertes Rüstungsmaterial usw.) – in heimischer Währung erfüllen muß. Angesichts der Größenordnung, wie sie heute vor allem dann mit der Finanzierung aus dem Ausland nicht selten verbunden ist, wenn mit der Auslandsverschuldung gleichzeitig die Währungsreserven zur Aufrechterhaltung der internationalen Zahlungsfähigkeit aufgefüllt werden sollen (in Österreich im Jahre 1977 über S 13 Mrd. bei 1 Prozentpunkt Mindestreserven = rd. S 6 Mrd.)²⁵, ist eine Korrektur dieser Geldmengenvermehrung oft gar nicht möglich. Wenn der Finanzminister noch dazu aus schuldenpolitischen Gründen an einem bestimmten Wechselkurs gegenüber einer Währung interessiert ist, in der er sich in bedeutendem Ausmaß verschuldet hat (z. B. Österreich in D-Mark), so kann eine solche Wechselkurspolitik die Notenbank zu einer Interventionstätigkeit zwingen, die die Geldmenge (nach welcher Richtung immer) sehr wesentlich beeinflusst. Was die Bundesrepublik Deutschland wie auch Österreich und die Schweiz betrifft, ist die Wechselkurspolitik nur teilweise eine Frage der Zuständigkeit der Zentralbanken; die Interventionspflicht im Rahmen des Europäischen Währungssystems liegt sicherlich *nicht* im Kompetenzbereich der Bundesbank. Der durch die erhöhte Staatsverschuldung induzierte Kapitalimport und seine Folgen für den heimischen Geldumlauf liegt daher außerhalb der Ingerenz der Notenbank.

Nach wie vor wird ein großer Teil der Auslandstransaktionen in festen Wechselkursen abgewickelt. Der Präsident der Deutschen Bundesbank, Dr. Emminger, hat einmal geschätzt, daß rund die Hälfte des Welthandels zu fixen Kursen abgewickelt wird. Für die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft und die mit diesen währungspolitisch kooperierenden Länder hat das Europäische Währungssystem das Regime in Richtung fester Kurse noch verschärft.

c) Kurzfristige Verschuldung mit near-money

Kurzfristige Staatsschuldentitel können jederzeit in Zentralbankgeld umgewandelt werden und sind daher für den Kreditapparat so gut wie Geld. Das Lombard-, Pensions- und Offenmarktgeschäft braucht eskontfähige Papiere. Es liegt auf der Hand, daß eine reichliche Versorgung mit Staatspapieren die Kreditinstitute leichter in die Lage versetzt, von dieser Zentralbankgeldschöpfung Gebrauch zu machen. Dies gilt insbesondere für die Verhältnisse auf dem amerikanischen Markt, wo die kurzfristigen Schuldtitel der öffentlichen Hand nahezu die einzige Quelle eskontfähigen Materials sind.

²⁵ In Österreich wird die geldpolitische Wirkung einer massiven Auslandsverschuldung dadurch zeitlich abgebremst, daß nicht sofort benötigte Erlöse aus Kreditoperationen im Ausland vom Bund bei der Notenbank gehalten werden. Damit wird es dieser leichter gemacht, sich auf diesen Geldzustrom einzustellen.

Die Zentralbank kann sich gegen eine Aufblähung der Geldmenge als Folge einer hohen Staatsverschuldung vielleicht noch damit wehren, daß sie diese Geschäfte nicht unbegrenzt tätigt bzw. etwaige Kontingente von vornherein beschränkt. Ist mit der Emission dieser Titel eine Ankaufspflicht der Notenbank verbunden, fällt diese Möglichkeit zwar nicht weg, sie geht jedoch zulasten des nichtstaatlichen Sektors und berührt damit das mit dem crowding out verbundene Dilemma.

Ein besonderer Fall der Ankaufspflicht liegt in einer Verpflichtung der Zentralbank zur Kurspflege der Staatspapiere. Eine solche Tätigkeit, wie sie im Rahmen einer Funktion der Zentralbank als financial agent des Staates vorgesehen sein kann, steht in bestimmten Situationen dem währungspolitischen Auftrag der Notenbank entgegen. Das Oesterreichische Nationalbank-Gesetz schließt daher bei allen Tätigkeiten der Bank solche aus, die mit einer Darlehens- oder Kreditgewährung an den Bund verbunden sind (§ 42 Abs. 1). Im Zeichen der durch laufende Inflationstendenzen notwendigen Priorität der Geldwertstabilisierung haben unabhängige Zentralbanken währungspolitisch bedeutender Länder (z. B. USA, BRD) in zunehmendem Maße die Kurspflege zugunsten der Geldmengenkontrolle zurückgestellt.

Aber auch regierungsabhängige Notenbanken, wie die Bank of England, müssen in dieser Frage nicht ganz unbeweglich sein. Die Bank of England interveniert grundsätzlich mittels einer hochentwickelten Offenmarktpolitik im Auftrag der Regierung am Markt für Schatzwechsel, am Markt für öffentliche Anleihen und damit dem Kapitalmarkt sowie am Devisenmarkt. In den letzten Jahren hat sich eine Verschiebung des Schwergewichts der Ziele in der Marktpolitik der Bank ergeben. Stand bislang die Kurspflege im Vordergrund, so scheint die Bank heute eher bereit zu sein, wegen der Durchsetzung eines hohen Zinsniveaus und der Reduzierung der Geldschöpfung einen Kursverfall bei den öffentlichen Anleihen, den „gilt edged papers“, in Kauf zu nehmen²⁶.

Kurzfristige Staatsschuldentitel haben auch ohne Ankaufspflicht durch die Zentralbank um so mehr near-money-Charakter, je früher sie fällig sind.

Ein Problem der Offenmarktpolitik liegt in der damit möglicherweise verbundenen *längerfristigen* Geldschöpfung. Um eine solche zu vermeiden, verfolgt die Oesterreichische Nationalbank seit langem die Praxis, den Ankauf von Wertpapieren grundsätzlich auf solche zu beschränken, deren Restlaufzeit 18 Monate nicht überschreitet. Nach deren Ablauf fließt daher die damit geschöpfte Liquidität automatisch relativ rasch wieder zur Notenbank zurück.

Aus ähnlichen Erwägungen hat die Deutsche Bundesbank mit einem Grundsatzbeschluß vom 31. Mai 1979 ein neues kreditpolitisches Instrument geschaffen: das Wertpapier-Pensionsgeschäft als neue Variante in der Offenmarktpolitik. Dieser Grundsatzbeschluß sieht vor, daß die Bundesbank künftig, wenn erforderlich, im Rahmen ihrer Offenmarktpolitik von Kreditinstituten, die zum Rediskont zugelass-

²⁶ K. Grün, Finanzplatz London, Frankfurt a. M. 1974, S. 125.

sen sind, lombardfähige festverzinsliche Wertpapiere und Kassenobligationen unter der Bedingung ankauft, daß die Verkäufer die Papiere gleichzeitig per Termin zurückkaufen. Der Preis für diese Wertpapier-Pensionsgeschäfte liegt zwischen dem Diskont- und dem Lombardsatz. Damit sollte einem Einwand Rechnung getragen werden, der gerade im Zusammenhang mit dem in dieser Studie behandelten Problem von Bedeutung ist: Es wurde gegen die überkommene Praxis eingewendet, daß bei der bisherigen Offenmarktpolitik mit Staatspapieren eine Monetarisierung der Staatsschuld nicht auszuschließen sei²⁷.

Eine Schranke gegen eine Geldmengenexpansion zur Unzeit ist jedenfalls die Bestimmung, daß Offenmarktgeschäfte im Ermessen der Zentralbank liegen und nur aus währungspolitischen Gründen, d. h. nicht zur Staatsfinanzierung, eingesetzt werden dürfen (§ 54 Oesterreichisches Nationalbank-Gesetz; § 21 Deutsches Bundesbankgesetz). Trotz der Eindeutigkeit der gesetzlichen Bestimmungen haben sich Finanzministerium und Notenbank in Österreich einmal darüber hinweggesetzt. Am 19. April 1978 hat sich die Nationalbank dem Finanzministerium gegenüber verpflichtet, vom ERP-Fonds emittierte Papiere – neben solchen von der Industrie-Kredit-AG – im Gesamtvolumen von S 2 Mrd. innerhalb der folgenden 10 Jahre ohne Rücksicht auf die dann bestehende währungspolitische Lage und – entgegen ihrer bisherigen Praxis – ohne Rücksicht auf die dann noch offenen Laufzeiten aufzunehmen, wobei mit großer Wahrscheinlichkeit anzunehmen ist, daß die Banken während der Zeit schwacher Kreditnachfrage diese Papiere selbst halten und sie gerade dann präsentieren werden, wenn die Notenbank restriktiv werden sollte. Der in Frage kommenden Größenordnung nach wird diese Operation vielleicht keine so große Rolle spielen. Im Vergleich dazu aber macht ein halber Prozentpunkt Mindestreserven derzeit in Österreich immerhin rd. S 3 Mrd. aus, die notenbankpolitisch nicht leicht zu bewegen sind. Jedenfalls aber zeigt dieser wie auch andere Einzelfälle, wie groß die Versuchung der Regierung immer wieder ist, sich selbst bei eindeutigen gesetzlichen Schranken bei der Notenbank zu finanzieren.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob nicht die bloße Eskontfähigkeit von Staatsschuldentiteln geldpolitisch ungünstiger ist als eine direkte Finanzierung durch die Notenbank. Dadurch, daß diese Papiere naheliegenderweise gerade dann zur Zentralbank fließen, wenn diese eine restriktive Politik verfolgt, verlängert sich der Bremsweg u. U. sehr beträchtlich. Andererseits ermöglicht die bloße Eskontfähigkeit eine Staatsfinanzierung, die nicht notwendigerweise mit einer unmittelbaren zusätzlichen Geldschöpfung verbunden ist.

²⁷ Grundsatzbeschluß der Bundesbank – Renaissance der Liquiditätspolitik, Wirtschaftsdienst der Berliner Handels- und Frankfurter Bank, Frankfurt am Main, vom 9. 6. 1979 (Deutsche Bundesbank / Auszüge aus Presseartikeln vom 15. 6. 1979, Nr. 40).

d) Auswirkungen auf die aktivseitige Kreditkontrolle

Aufgrund der eigenartigen Konstruktion eines in der österreichischen Stabilisierungspolitik sehr wichtigen Instruments hat die Ausdehnung der Staatsschuld auch noch folgende Wirkung auf die Effizienz der Geld- und Kreditpolitik der Oesterreichischen Nationalbank, die sich eine besonders rasche und durchschlagende Wirkung vom Instrument der aktivseitigen Kreditkontrolle erwartet. Diese besteht in einer Vereinbarung mit dem Kreditapparat, die Summe von taxativ aufgezählten Formen der Kreditgewährung über einen bestimmten Prozentsatz hinaus (z. B. monatlich 1 %) des Volumens an einem bestimmten Stichtag nicht auszudehnen. Als Sanktionierung von Verstößen gegen diese Vereinbarung hat die Notenbank die Verweigerung der Refinanzierung des betreffenden Instituts bei ihr angekündigt. Eine kurzfristige Einführung dieses sehr massiven Markteingriffes ist auch im neuen Kreditwesengesetz des Jahres 1979 vorgesehen. In der Liste jener Kreditgewährungen, deren Expansion damit beschränkt werden soll, fehlen jedoch viele der Finanzierung der Staatsschuld, vor allem der Bundesschuld, dienende Titel. Jede Ausdehnung der Staatsschuld mit Hilfe solcher Kreditinstrumente schmälert also die Wirkung der aktivseitigen Kontrolle. Diese Konstruktion des „Limes“ ist damit nicht nur eine Aufforderung der Nationalbank zu einer Bevorzugung der staatlichen Kreditnachfrage auf Bund- und Länderebene gegenüber der Finanzierung der Privaten und Gemeinden, sondern auch der Verzicht auf die alleinige Wirksamkeitsbestimmung eines an sich ohnedies dubiosen Instruments.

e) Auswirkung von Lieferantenkrediten an den Staat

Besondere Liquiditätsprobleme werfen die sogenannten „*Verwaltungsschulden*“ nach der österreichischen Terminologie auf. Nach dem deutschen Finanzrecht werden unter „Verwaltungsschulden“ zur Unterscheidung von Finanzschulden solche Kreditoperationen verstanden, die der Erhaltung der Liquidität der Staatskassen während des Haushaltsjahres (Kassenkredite, Kassenstärkerkredite, Betriebsmittelkredite) dienen. Sie werden oft auch als „schwebend“ bezeichnet, da ihre endgültige Höhe u. U. erst zum Ende des Finanzjahres feststellbar ist.

In *Österreich* werden unter „Verwaltungsschulden“ ganz andere Kreditoperationen verstanden, die infolge ihres Volumens für die Budgetfinanzierung nicht unbeachtliche Bedeutung gewonnen haben²⁸.

²⁸ Der Anteil der Verwaltungsschulden im Verhältnis zum Anteil der Finanzschulden an der gesamten Bundesschuld betrug im Jahre 1968 32,6 v. H. und fiel zum Jahresende 1977 infolge des rascheren Anstiegs der Finanzschuld auf 24,9 v. H. zurück. Die fälligen Verwaltungsschulden (Zahlungs- und Anweisungsrückstände) betrugen in den Jahren 1973, 74, 75, 76 und 77 7.2, 9.8, 7.8, 4.7 und 4.8 Mrd. Schilling verglichen mit durch Finanzschulden gedeckten Budgetdefiziten von 12.3, 18.5, 37.1, 44 und 41.9 Mrd. Schilling. Als erster hat *J. Taus* (erst 1966) auf die Bedeutung der Verwaltungsschulden für eine vernünftige Schuldenpolitik aufmerksam gemacht (Staatsschuldenpolitik, in: Untersuchungen über Zentralprobleme der österreichischen Bundesfinanzen, Gesamtleitung W. Weber, Wien 1966).

In der in Österreich üblichen Terminologie unterscheidet sich die Verwaltungsschuld von der Finanzschuld dadurch, daß sie nicht vom Finanzminister gegenüber einem Kreditinstitut eingegangen wird und daher in dem vom Parlament genehmigten Kreditrahmen nicht untergebracht werden muß, sondern die Inanspruchnahme eines (meist unfreiwilligen) *Lieferantenkredites* bedeutet, auf dessen Umfang weder Finanzminister noch Parlament unmittelbar Einfluß haben. Die Verwaltungsschuld wird vom (österreichischen) Rechnungshof folgendermaßen begründet: Der wirtschaftliche Ablauf der Haushaltsführung bringt es mit sich, daß bei eingelangten Rechnungen über vom Bund in Anspruch genommene Lieferungen und Leistungen nicht immer unverzüglich noch im Ablauf des Finanzjahres und des anschließenden Auslauf-Zeitraums (der dem Finanzjahr folgende Monat Jänner) die Rechtsgültigkeit und die ziffernmäßige Richtigkeit festgestellt werden kann und auf diese Weise offene, fällige Schulden entstehen.

Für Großbritannien jedenfalls scheint der Nachweis erbracht worden zu sein²⁹, daß der Lieferantenkredit bei restriktiven geldpolitischen Maßnahmen die Tendenz hat zuzunehmen, so daß die damit beabsichtigte Liquiditätseinschränkung durch eine gleichzeitige Liquiditätsausweitung über vermehrte Lieferantenkredite teilweise gestört wird. Für die BRD vertritt E. Dürr³⁰ die Meinung, daß Lieferantenkredite die Wirksamkeit einer restriktiven Geldpolitik verzögern. Auch wenn diese Praxis im Verhalten der großen Aktiengesellschaften in der Bundesrepublik Deutschland offenbar nicht bestätigt wird³¹, ist dies im Falle der Erzwingung eines Lieferantenkredits angesichts der erreichten Größenordnung der (österreichischen) Verwaltungsschuld nicht auszuschließen. Dieser Lieferantenkredit, der statt der Unterbringung dieser Verpflichtung im gegebenen Rahmen der Finanzschuld den Staatslieferanten aufgebürdet wird, vergrößert entweder das Kreditvolumen des nichtstaatlichen Sektors oder verdrängt dort andere nichtstaatliche Kreditnehmer. Wenn sich daraus auch nicht unbedingt unmittelbar eine Veränderung der Zentralbankgeldmenge ergeben muß, so ist eine solche Wirkung jedenfalls nicht auszuschließen. In Österreich ist das einmal sehr deutlich der Fall gewesen, als im Dezember 1974 dem Finanzminister weder der Kreditrahmen noch die liquiden Mittel zur Verfügung standen, fällige Rechnungen für Leistungen an den Bund im Gesamtbetrag von S 2 Mrd. zu bezahlen. Unter der Drohung, daß die Weihnachtsgelder nicht ausbezahlt werden könnten, hat das Finanzministerium mit der Notenbank eine Vereinbarung getroffen, derzufolge die Nationalbank durch Refinanzierung über die österreichische Postsparkasse eine Privatbank in die Lage versetzte, die dieser zedierten Forderungen zu begleichen. Dem Vorwurf des Rechnungshofes³², der Finanzminister hätte damit den ihm vom Parlament gesetzten Kreditrahmen überschritten, ist die Regierungspartei mit der parlamentarischen Mehr-

²⁹ K. Wieners, Geldpolitik und Wirtschaftswachstum, Freiburg 1969, unter Berufung auf Brechling und Lipsey und den Radcliffe-Report.

³⁰ E. Dürr, Probleme der Konjunkturpolitik, Freiburg 1968, S. 158.

³¹ V. Timmermann, Lieferantenkredit und Geldpolitik, Berlin 1971, S. 113 f.

³² Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes, Verwaltungsjahr 1974.

heitsentschließung entgegengetreten, daß es sich bei diesem Vorgang um eine Verwaltungsschuld handelte. An der damit verbundenen Kreditausweitung und an der nationalbankgesetzwidrigen Vorgangsweise hat sich damit jedoch nichts geändert.

f) Veränderung der Schuldenstruktur

Auch eine bloße Veränderung der Schuldenstruktur bei gleichbleibendem Volumen der Staatsverschuldung kann für die Geldpolitik der Notenbank von großer Bedeutung sein. So hat z. B. die Umschuldung von kurzfristigen Schuldtiteln, die als Sekundärreserve gewertet werden, auf (langfristige) Titel auf die Liquidität des Bankensystems eine kontraktive Wirkung: Da die Banken die unverzinslichen Einlagen bei der Zentralbank so niedrig wie möglich halten, hat jede Anschaffung von sekundärreservefähigen Schuldtiteln (anstelle längerfristiger Veranlagungen) durch die öffentliche Hand aus Bankeinlagen eine Vergrößerung des Kreditgewährungsspielraumes zur Folge. Aus denselben Gründen hat eine Schuldentilgung durch Einlösung der U-Schätze (unverzinsliche Schatzanweisungen) durch den Bund liquiditätsmäßig dieselbe Bedeutung wie eine Stilllegung von Steuereinnahmen bei der Zentralbank: In jedem Fall wird die Liquiditätsreserve gekürzt, im ersten Fall die primäre, im letzteren die sekundäre. Da auch die sekundäre Liquiditätsreserve von der Zentralbank jederzeit in Zahlung genommen wird, erfolgt damit nur eine Umschichtung innerhalb der beiden Aktiva und es ändert sich damit an der Krediterschöpfungskapazität des Bankensystems nichts³³.

Der Einfluß des debt management auf diesen Spielraum ist daher sehr groß: Im Jahre 1969 waren es beispielsweise DM 8 Mrd. rückgezahlte U-Schätze des Bundes, so daß die Zentralbank einen solchen Schritt – falls sie über die Zweckmäßigkeit einer solchen Liquiditätsveränderung anderer Meinung gewesen wäre als das Finanzministerium – nur schwer hätte korrigieren können. In der Praxis allerdings finden solche Konfrontationen seltener statt. Man hilft sich in der Regel – wie auch damals in der BRD – mit Vereinbarungen zwischen dem Finanzministerium und der Notenbank. Richebächer hält die Schuldenpolitik in diesem Fall sogar für leistungsfähiger als die Geldpolitik: Eine gleiche liquiditätsmäßige Wirkung könnte von der Notenbank nur mit der Mindestreservpolitik herbeigeführt werden, die aber in dieser Größenordnung ohne Zweifel nicht in Frage gekommen wäre. Dieser Liquiditätsentzug mußte – trotz einer erheblichen Mehrbelastung durch Mindestreserveverfordernisse – überdies damals noch durch eine Kürzung der Rediskontkontingente in der Höhe von DM 3 Mrd. ergänzt werden.

³³ K. Richebächer, Geldabschöpfung durch Schuldentilgung, in: Der Volkswirt Nr. 36 v. 5. 9. 1969, S. 27 f.

g) Zeitliche und räumliche Perspektiven

aa) Längerfristige Wirkung von Budgetdefiziten

Aus dem Umstand, daß die finanzielle Entwicklung in vielen Ländern zu längerfristig anhaltenden, strukturellen Budgetdefiziten geführt hat, ergeben sich zusätzliche Aspekte, die in diesem Zusammenhang besondere Aufmerksamkeit verdienen. Ein Haushaltsdefizit kann die Stabilisierungsbemühungen der Notenbank auch über das betreffende Budgetjahr hinaus sehr nachhaltig beeinträchtigen. G. Dieckheuer hat darauf aufmerksam gemacht, daß das Haushaltsdefizit bzw. die Erhöhung des Haushaltsdefizits einmal in der Periode, in der die Strömungsgröße verändert wird, darüber hinaus aber auch in allen folgenden Perioden, in denen dieses Defizit nicht durch autonome oder induzierte Änderungen der Strömungsgrößen beseitigt wird, zu finanzieren ist³⁴. In jeder dieser Perioden tritt der Staat folglich erneut mit einer Kreditnachfrage in Höhe des Nettodefizits an den Markt.

Die von Dieckheuer in einem anderen Zusammenhang angestellten Erwägungen regen für diese Studie zu folgenden Schlußfolgerungen an: Wenn sich die Zunahme der Staatsverschuldung über mehrere Budgetjahre hinauszieht, die durch unterschiedliche Konjunktur- und Wachstumsentwicklungen gekennzeichnet sind, so heißt das, daß dieselben fiskalischen Maßnahmen von unterschiedlichen geldpolitischen Entscheidungen begleitet werden müssen, daß daher die budgetären Wirkungen von den monetären deutlich auseinandergehalten werden müssen. Die Ausdehnung der Staatsverschuldung kann so die Geldpolitik über die Jahre hinaus präjudizieren. Eine laufende Kreditanspruchnahme aus den strukturell bedingten Haushaltsdefiziten mag während der Dauer der Rezessionsphase an die Geldpolitik keine widersprüchlichen Forderungen stellen, im Wiederaufschwung aber, in welchem die Kreditansprüche der privaten Wirtschaftssubjekte stark zunehmen, stellt sie die Notenbank vor das Dilemma, die Kreditgewährung an den nichtstaatlichen Sektor einzuschränken und damit den Aufschwung zu gefährden oder für eine weitgehend ungehinderte Befriedigung der öffentlichen und der privaten Kreditnachfrage zu sorgen und damit die Weichen für eine inflationäre Entwicklung zu stellen.

Die Hartnäckigkeit der Budgetdefizite ist heute auf das Zusammenfallen struktureller und konjunkturell begründeter Defizite zurückzuführen sowie auf die relativ geringe Wirkung konjunkturell motivierter Defizite auf den Konjunkturverlauf, vor allem dort, wo die durch sie geschaffene Kaufkraft über das Leistungsbilanzdefizit ins Ausland abfließt. Die über mehrere Jahre hinaus anhaltenden Haushaltsdefizite stellen die Staatsschuldenpolitik vor ganz andere Aufgaben als die Geldpolitik. Ihre Ausmaße akzentuieren die Problematik.

³⁴ G. Dieckheuer, Staatsverschuldung u. wirtschaftliche Stabilisierung, Baden-Baden 1978, S. 22 f.

bb) Zusammenhang im größeren Währungsgebiet

Die Einführung des Europäischen Währungssystems lenkt die Aufmerksamkeit auf neue Perspektiven, die den Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und Geldpolitik in einem größeren Währungsgebiet betreffen: In einem System quasi-fester Wechselkurse braucht die Inflation hierbei ihre Ursache nicht in der übermäßigen Ausdehnung der Staatsschuld in jedem einzelnen Mitgliedsland des Währungsblocks zu haben. Vielmehr genügt es, wenn ein einzelnes Land, meist das Leitwährungsland, große Mengen von Staatsschuldentiteln emittiert. Im Zuge der Interventionspflicht der Zentralbanken auf den Devisenmärkten werden die Staatsschuldentitel dann auf jene Länder verteilt, die eine mehr stabilitätsorientierte Geldpolitik betreiben als das Leitwährungsland. In diesem Fall kommt es über die Staatsschuldenpolitik des Leitwährungslandes zu einer weltweiten exzessiven Ausdehnung der Geldmenge und zu einem weltweiten Inflationsprozeß³⁵.

Für die Bundesrepublik Deutschland kommt Willms zu dem Schluß, daß die Staatsschulden für die Ausdehnung der Geldmenge bisher keine entscheidende Rolle gespielt haben und über die Ausdehnung der Staatsschuld in der Bundesrepublik keine exzessive Ausdehnung der Geldmenge erfolgt ist; seiner Meinung nach sind von Seiten der Staatsschuld damit auch keine inflatorischen Impulse ausgelöst worden.

V. Schlußfolgerungen

Schlußfolgerungen ergeben sich für die Staatsschuldenpolitik selbst sowie für ihr Verhältnis zur Geldpolitik sowohl was die Aufgabenteilung wie auch ihre Koordinierung betrifft.

1. Schlußfolgerungen für die Staatsschuldenpolitik

Die für die Staatsschuldenpolitik Verantwortlichen müssen sich der möglichen Auswirkungen auf die Geldpolitik bewußt sein und diese bei ihren Dispositionen voll berücksichtigen. Sie müssen bei der Abwägung möglicherweise kollidierender Zielsetzungen der beiden Bereiche insbesondere berücksichtigen, ob dieser Weg der Finanzierung der Staatsausgaben nicht die Bemühungen der Zentralbank um die Erhaltung der Kaufkraft der von ihr emittierten Währung beeinträchtigt. Geht man davon aus, daß eine inflationäre Entwicklung bestenfalls in der Phase der Veränderung der Inflationsrate imstande ist, u. U. kurzfristige Wachstumsimpulse auszulösen, schon auf nicht allzu lange Sicht das Wachstum aber beeinträchtigt, so

³⁵ M. Willms, Volkswirtschaftliche Wirkungen einer zunehmenden Staatsverschuldung, in: Wirtschaftsdienst 1978 / IX.

muß insbesondere Bedacht darauf genommen werden, ob eine etwa mit der Motivation der Vollbeschäftigung angetretene staatliche Verschuldung über die Beeinträchtigung der Notenbank nicht inflationäre Prozesse zur Folge hat, die die Beschäftigungslage in Kürze noch mehr oder wieder gefährden. Selbst wenn sich die Ernüchterung bezüglich der sehr engen Grenzen der Wirksamkeit von Budgetdefiziten auf die Dauerbeschäftigung allgemein durchsetzt, wird diese Problematik weiterhin aktuell bleiben, da die strukturellen Defizite in den meisten Staaten nicht kurzfristig abgebaut werden können und der hohe Schuldenstand die Schuldenstrukturpolitik nach wie vor von großer Bedeutung sein läßt.

2. Integration oder Aufgabenteilung?

Wie verantwortungsbewußt auch immer die Auswirkungen der Schuldenpolitik auf die Geldpolitik berücksichtigt werden, die Koordinierung dieser beiden Bereiche bleibt ein institutionelles Problem: Neben einem u. U. mangelhaften Willen, diese Auswirkungen im Auge zu behalten, ist auch eine unterschiedliche Sicht in der Konjunkturdiagnose und Konjunkturprognose möglich, oder sind vielleicht sogar unterschiedliche Ansichten über die Ziel-Mittel-Zusammenhänge relevant. Diese Problematik ist unter dem Gesichtspunkt der Effizienz beider Instrumentarien wie auch unter ordnungspolitischen Aspekten von Interesse. Zur Koordinierung von Schuldenpolitik und Geldpolitik wurden ganz konträre Vorschläge gemacht.

a) Integration der Geldpolitik in die Finanzpolitik

Aus dem großen Einfluß der Staatsschuldenpolitik auf die Geldpolitik werden – wie nicht anders zu erwarten ist – unterschiedliche Folgerungen gezogen. Die Verbindung zwischen diesen beiden Bereichen der Wirtschaftspolitik wird besonders von der kompensatorischen Finanzpolitik sehr eng gesehen. Dabei spielt nicht nur die Substituierbarkeit zwischen Geld- und Schuldtiteln, sondern auch ihr Zusammenhang mit der Finanzpolitik eine große Rolle. R. A. Musgrave zieht daraus die Folgerung, daß sich die Schuldenpolitik von der monetären Kontrolle nicht trennen lasse und beide Bereiche als integrierender Bestandteil der Stabilisierungspolitik als Ganzes behandelt werden müssen, ohne konkrete organisatorische Vorschläge zu machen. Obwohl er in manchen Fällen die Geldpolitik als die effizientere und daher kompetentere hält, setzt er sein Vertrauen doch mehr in die Leistungsfähigkeit der kompensatorischen Finanzpolitik. Die logische Folge seiner Forderung nach Integration wäre die Zuordnung aller drei Bereiche unter die Verantwortung des Finanzressorts.

Das ist auch tatsächlich in Großbritannien der Fall: Die Bank of England untersteht dem Finanzministerium. Sie ist auch für das debt management verantwort-

lich. Obwohl sicherlich nicht gesagt werden kann, daß die Bank of England den Regierungsinteressen grundsätzlich den Vorzug vor ihrer Stabilisierungsaufgabe gibt (siehe z. B. die Zurückstellung der Marktpflege für Staatspapiere gegenüber ihrer geldpolitischen Verantwortung), ist sie im Konfliktfall den Weisungen der Regierung unterworfen. Und ohne sich dem Vorwurf auszusetzen, in der Argumentation zu wenig subtil zu sein, kann heute nach den Erfahrungen der Nachkriegszeit wohl festgestellt werden, daß die Länder mit unabhängigen Zentralbanken in ihrer Inflationsbekämpfung bisher doch um Grade erfolgreicher gewesen sind als die Länder, deren Notenbanken gegenüber ihrer Regierung weisungsgebunden sind.

b) Integration der Schuldenpolitik in die Geldpolitik

Zu einer entgegengesetzten Lösung kam James Tobin³⁶. Seiner Meinung nach gibt es keine einwandfreie und saubere Möglichkeit, die Geldpolitik von der Schuldenpolitik zu trennen und damit das Aufgabengebiet der Zentralbank von dem des Finanzministeriums zu separieren. Beide Instanzen sind mit der Schuldenpolitik in deren weitestem Sinn befaßt: Tobin sieht auch in der „Notenbankverschuldung“ in der Öffentlichkeit eine „auf Sicht fällige Staatsschuld“ („demand debt“). Die begrifflichen Unterscheidungen und institutionellen Spezialisierungen sollten nicht dazu führen, die ganz entscheidende Unteilbarkeit des Problems zu verkennen (Abschnitt 1.4). Diese durchaus nicht geläufige Betrachtungsweise bricht mit der institutionell bedingten „Arbeitsteilung“ zwischen den Instanzen der Geld- und Staatsschuldenpolitik, stellt vielmehr die Wechselwirkungen zwischen beiden Politikbereichen in den Mittelpunkt und betrachtet die Aufgaben der Geld- und Staatsschuldenpolitik als Einheit³⁷.

Die sachliche Unteilbarkeit der Aufgaben von Geld- und Staatsschuldenpolitik, die zahlreichen Möglichkeiten ihres kombinierten Einsatzes zur Konjunktursteuerung, das Zusammenspiel von und die Wechselwirkungen zwischen beiden Politikbereichen führen ihn zum Vorschlag, „als sauberste administrative Lösung die gesamten Wertpapiergeschäfte des Staates in einer einzigen Behörde zu konzentrieren“, wobei ihm die Zentralbank als der logische „Verwahrungsort für diese Verantwortung“ erscheint³⁸.

³⁶ J. Tobin, Grundsätze der Geld- und Staatsschuldenpolitik, übersetzt von Dr. K.-H. Ketterer, mit einem Vorwort von K. O. Pohl, Vizepräsident der Deutschen Bundesbank, in: D. Duwendag (Hrsg.), Schriften zur monetären Ökonomie, Bd. 6, Baden-Baden 1978. Diese Studie wurde 15 Jahre nach ihrem ersten Erscheinen als immer noch hochaktuell bezeichnet (D. Duwendag in seiner Einführung dazu).

³⁷ J. Tobin (1978), a. a. O., S. 7.

³⁸ J. Tobin (1978), a. a. O., S. 16 f. Wie dieses Arrangement institutionell aussehen könnte, beschreibt Tobin im Abschnitt 3.3.2.

Zum selben Ergebnis kommt G. H. Milbradt³⁹, der die Funktion der Geld- und Schuldenpolitik als „finanzielle“ Politik zusammenfaßt. Ihr Ziel sei, den von der übrigen Politik freigelassenen Raum für die Stabilisierungspolitik kostenoptimal zu übernehmen, gegebenenfalls unter Beachtung von Nebenbedingungen. Mit der Übertragung der Kompetenzen auf eine unabhängige Nationalbank wäre dem Staat auch ein direkter Zugang zu den Finanzmärkten verwehrt. Die anteilig zu verteilenden Verluste der Zentralbank (Kosten der finanziellen Politik) trägt der Staat, in welchen er auch die Parafisken und – nicht ohne die Schwierigkeiten wahrzunehmen – auch die Länder auf jeden Fall und die Gemeinden eventuell einbezogen wissen will. Von einer so weitgehenden Notenbankautonomie verspricht sich Milbradt, daß ein wichtiger Teilbereich der Wirtschaftspolitik, der gegen schlechtes Management besonders anfällig ist (und man könnte ergänzen: deren Detailmaßnahmen die Öffentlichkeit wenig Verständnis entgegenbringt), aus dem politischen Tagesgeschehen herausgenommen würde. Unter dem Gesichtspunkt des demokratischen Rechtsstaates würde die Notenbank damit in mancher Hinsicht in die Nähe der Stellung eines unabhängigen Verfassungsgerichtes kommen (bei welchem sich die demokratisch gewählten Organe auf die Ordnung der Rechtsmaterie des Verfahrens und die Auswahl der verantwortlichen Personen beschränken). Ähnliche Vorschläge, die Zentralbank staatstheoretisch als „vierte Gewalt“ (neben Gesetzgebung, Vollziehung und Gerichtsbarkeit) zu sehen, gibt es schon⁴⁰.

c) Argumente für eine klare Arbeitsteilung

Die Tobin'sche Erweiterung des Staatsschuldenbegriffs um die „Notenbankverschuldung“ soll den Blick für die Unteilbarkeit der Geld- und Schuldenpolitik, für die Beurteilung der tatsächlichen Zinskostenbelastung des Staates, für die Notwendigkeit eines abgestimmten Verhaltens zwischen der Zentralbank und dem Finanzministerium (Abteilung „Schuldenmanagement“) und für neue Lösungsmöglichkeiten zur Unterbringung der Staatsschuld schärfen⁴¹.

Es fragt sich aber, ob diese Konzeption andererseits nicht geeignet ist, den Blick für die Unterschiedlichkeit der beiden Zielsetzungen der Budgetfinanzierung und der Geldwerterhaltung zu trüben. Nachdem sich die grundlegende Idee der funktionalen Finanzpolitik („functional finance“), die Ausgaben, Einnahmen und die Verschuldung des Staates ausschließlich (Abba P. Lerner) vom Standpunkt ihrer Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage zu sehen, als illusio-

³⁹ G. H. Milbradt, Ziele und Strategien des debt management, Ein Beitrag zur Theorie der optimalen Schuldenstruktur des Staates unter Einbeziehung der Notenbank, Baden-Baden 1975, S. 187 ff.

⁴⁰ Einige davon siehe bei W. Schmitz, Die Notenbank im Spannungsfeld von Demokratie und Währung, in: Europäische Rundschau 3/75, S. 15 ff.

⁴¹ B. Duwendag, Einführung in James Tobins „Grundsätze der Geld- und Staatsschuldenpolitik“, Baden-Baden 1978, S. 8.

näre Konzeption erwiesen und die Finanzpolitik weit überfordert hat, besinnt man sich – neben ihrer Funktion als „zweite“ Einkommensverteilung – wieder mehr auf ihre ursprüngliche und erste: auf ihre Aufgabe, die Ausgaben des Staates optimal zu finanzieren. Das sollte auch für ihren Teilbereich, für die Staatsschuldenpolitik, gelten. Je höher die Staatsverschuldung (gemessen an welchen Parametern immer) wird, desto mehr rückt dann auch für die für den Staatshaushalt Verantwortlichen die Kosten- und Finanzierungsfrage in den Vordergrund.

Dafür, daß die Geldwerterhaltung bei einer Trennung der Verantwortlichkeit gegenüber der Budgetfinanzierung in besseren Händen liegt, liefert u. a. das Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen vom 28. 9. 1978 Argumente.

Der Beirat steht mit diesem Gutachten noch weitgehend auf dem Boden der kompensatorischen Finanzpolitik, die der staatlichen Schuldenpolitik eine tragende Funktion im Dienste des Stabilitätszieles zuweist, sowohl zu Zeiten der Hochkonjunktur, wenn eine zu hohe monetäre Gesamtnachfrage Inflationstendenzen auslöst, als auch im konjunkturellen Tief oder in der Rezession, wenn etwa mangelnde private Investitionsbereitschaft zur Unterbeschäftigung führt. Diese Grundeinstellung erklärt es, warum auf die Trennung beider Kompetenzen wenig Wert gelegt wird.

Während die Schuldenniveaupolitik auf die monetäre Gesamtnachfrage über die Höhe der Staatsausgaben oder über die steuerpolitische Beeinflussung der privaten Verfügungseinkommen einwirken soll, soll die Schuldenstrukturpolitik auf Veränderungen des Zinsniveaus, der Zinsstruktur und der Liquiditätsausstattung der Volkswirtschaft einwirken und so versuchen, die private Ausgabenneigung, insbesondere die Investitionsneigung, expansiv oder kontraktiv zu beeinflussen. Eine Einwirkung auf Zinsniveau, Zinsstruktur und Liquiditätsausstattung über schuldenstrukturpolitische Maßnahmen ist vor allem über die Variation der Laufzeitenstruktur, ferner über die Wahl der Schuldformen und damit zusammenhängend der Gläubigerstruktur einschließlich der alternativen Kreditnahme im Inland oder Ausland erwünscht. Bei der Laufzeitenstrukturpolitik ist in der Hochkonjunktur vor allem bei den Laufzeiten der zur Revolvierung auszugebenden Schudtitel anzusetzen und/oder eine Umschichtung in der Laufzeitenstruktur des Schuldenstandes durch Rückkauf kurzfristiger und Neuausgabe längerfristiger Titel vorzunehmen. In der Rezession bietet in der Regel die ansteigende Neuverschuldung hinreichend Spielraum für die Laufzeitenstrukturpolitik, die sich aber auch ergänzend einer geeigneten Revolvierung bedienen kann⁴².

Dieses Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen gerät immer wieder in Versuchung, selbst die Variation der Finanzierung der Kassenbestände im Verlauf des Haushaltsjahres in den Dienst der Geldmengensteuerung zu stellen. Uns scheint, daß damit ein überflüssiger Konflikt mit den

⁴² Gutachten zur Schuldenstrukturpolitik des Staates, S. 24 f.

eigentlichen finanzpolitischen Zwecken dieser Operationen hervorgerufen und damit ihre Leistungsfähigkeit überfordert wird. Gilt nicht auch für solche Parallelaktionen, daß mehrere Köche erfahrungsgemäß den Brei verderben und zwei Steuermänner den richtigen Kurs weniger garantieren können als ein einzelner? Jedenfalls würden die u. U. relativ rasch vor sich gehenden Änderungen der Geldmenge die Möglichkeiten der laufenden Koordinierung von debt management und Notenbank überstrapazieren. Hat sich die Zentralbank selbst Geldmengenziele gesteckt, so kann nur sie für deren Einhaltung verantwortlich sein, auch für eine laufende Korrektur der Geldmenge an veränderlichen Wachstumsraten des Sozialprodukts. Angesichts der langen und nicht genau präzisierbaren Wirkungsverzögerungen der Geldpolitik dürften gegenüber einem fine tuning an sich schon alle Bedenken am Platz sein, die heute mit Recht gegen ein kurzfristig antizyklisches Gegensteuern vorgebracht werden.

Die Zweckmäßigkeit einer solchen Aufgabenverwischung steht und fällt an sich schon mit der Möglichkeit einer antizyklischen Gegensteuerung, wie sie diesen Vorstellungen zugrunde liegt. Die damit verbundene Problematik⁴³ kann hier nur in äußerster Kürze behandelt werden. Dieses Modell geht von folgenden Voraussetzungen aus:

1. daß die Staatsverschuldung den privaten Nachfrageausfall in Timing und Dosierung tatsächlich zu kompensieren in der Lage ist;
2. daß Beschäftigung und Geldwerterhaltung vor allem eine Funktion der globalen Nachfrage und durch ein trade-off miteinander verbunden sind;
3. daß die Staatsverschuldung primär stabilitätspolitischen Zielsetzungen dient.

Wie die jüngsten Erfahrungen zeigen, treffen diese Voraussetzungen nur in Sonderfällen zu, da

1. die Staatsverschuldung aus institutionellen Gründen kaum kurzfristig entscheidend variiert werden kann und die Mängel von Diagnose und Prognose, Timing und Dosierung sehr erschweren, ja häufig politisch bedingte Zyklen verschärfen;
2. Staatsdefizite keine Dauerarbeitsplätze schaffen, sondern Zahlungsbilanzdefizite fördern und Inflationstendenzen mit Unterbeschäftigung in der Regel Hand in Hand gehen;
3. strukturwirksame Defizite die Regel, bloß konjunkturwirksame die Ausnahme sind⁴⁴.

⁴³ Siehe *W. Schmitz*, Die antizyklische Konjunkturpolitik – eine Illusion. Grenzen der „Machbarkeit“ durch Globalsteuerung, Frankfurt a. M. 1976. Teilweise wieder abgedruckt im vorliegenden Band S. 109 – 146.

⁴⁴ Ein solches liegt z. B. wohl im Falle jener Staatsschulden vor, die zur Aufrechterhaltung einmal beschlossener Staatsausgaben dienen, deren Finanzierung durch unerwartete Minder-einnahmen gefährdet ist.

Auch im Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen vom 28. 9. 1978 klingt eine gewisse Skepsis gegenüber einem zu ambitionierten stabilitätspolitischen Einsatz der Schuldenstrukturpolitik durch. Es wird z. B. festgestellt, daß bei – wenn auch begrenzten – flexiblen Wechselkursen die Zentralbank normalerweise über hinreichende Mittel zur Kontrolle der Geldmenge verfügt, so daß sie einer laufenden Unterstützung durch den staatlichen Schuldner nicht bedarf, und daß die Zentralbank von ihrer Aufgabenstellung, Organisation und Informationslage her die geborene Instanz für die Steuerung der Geldmenge ist (S. 38).

Was über den Einsatz der Variation der Kassenbestände gesagt wurde, gilt u. E. für den stabilitätspolitischen Einsatz der Schuldenpolitik ganz allgemein: Keinesfalls sollte sich der staatliche Schuldner als eine zweite Hauptinstanz der Offenermarktpolitik verstehen, die laufend zur aktiven (Mit-)Steuerung der Geldmenge aufgerufen ist. Von Ausnahmefällen abgesehen, wird die geldpolitische Anforderung an die Schuldenpolitik dahin zusammengefaßt (reduziert?), daß sie der Zentralbank ihre Aufgabe nicht geradezu erschweren sollte (S. 38/39).

Zu prüfen war in dieser Studie nicht die Frage, ob bzw. unter welchen Umständen eine Staatsverschuldung inflatorisch wirkt, sondern vielmehr, ob eine Entscheidung über Umfang und/oder Struktur der Staatsschuld Entscheidungen der Zentralbank auf dem Gebiet der Geldmengensteuerung präjudiziert oder blockiert. Nicht zuletzt hängt es letzten Endes von einer solchen Aufgabenteilung ab, ob eine schuldenpolitische Maßnahme wirklich *irreparabel* inflationär ist.

Dieser Unterschied ist nämlich für die Korrigierbarkeit geldpolitischer Auswirkungen schuldenpolitischer Entscheidungen von großer Bedeutung. Auch wenn Regierung, Parlament und Zentralbank über den inflationsrelevanten Charakter einer Staatsschuld zum Zeitpunkt finanzpolitischer Entscheidungen einer Meinung sind, kann sich die Beurteilung der Auswirkungen auf die relevanten monetären Parameter (konform oder divergierend) ändern. Die Zentralbank wäre relativ frei, flexibel zu reagieren: Ihre geldpolitischen Entscheidungen und damit auch deren Korrekturmöglichkeiten fallen je nach Kompetenz in den monatlichen Zentralbankrats- (in der BRD) bzw. Generalratssitzungen (in Österreich) oder in den wöchentlichen Sitzungen ihrer Direktionen. Prinzipiell ist der Einsatz aller Instrumente jederzeit nach beiden Richtungen hin korrigierbar.

In der Schuldenpolitik ist das nicht der Fall. Was den Umfang betrifft, so ist eine Änderung rechtlich jährlich nur einmal, u. zw. im Zusammenhang mit dem Jahresbudget der Gebietskörperschaften, allenfalls durch Budgetänderungsgesetz, möglich. Aber auch hier ist eine substantielle Änderung sowohl aus budget-ökonomischen Gründen (z. B. Präjudizierung durch frühere Haushalte, längerfristige Einnahmen- und Ausgabenentwicklung, gesetzliche Verpflichtungen usw.) als auch wegen politischer Rigiditäten (öffentliche Meinung, Kabinetts- und Parteipolitik usw.) nicht leicht möglich. Auch Entscheidungen über die Zusammensetzung der Staatsschuld nach Fristigkeiten, Schuldentitel, Inlands- oder Auslandskredite und

Kapitalmärkten usw. können nicht nach Belieben variiert werden und halten sich weitgehend nur im Rahmen der Neuverschuldung, vor allem wenn die Finanzierung großer Defizite sehr frühzeitig im Budgetjahr sichergestellt werden muß. Unter währungspolitischen Gesichtspunkten spricht alles dafür, den Einfluß auf die monetären Parameter soweit wie möglich im Wege der Geldpolitik der Zentralbank und nicht über die Finanzpolitik zu wahren.

Dieser Unterschied in der jährlichen budgetpolitischen Entscheidung mit der auch weniger flexiblen Entscheidung über die Struktur einer gegebenen Staatsschuld gegenüber der viel flexibleren Geldpolitik der Notenbank muß auch im Zusammenhang mit dem unterschiedlichen Blickwinkel der Fiskalisten und dem der Monetaristen gesehen werden. Diesen sieht Milton Friedman darin, daß der Keynesianische Ansatz fast ausschließlich den Primäreffekten Bedeutung beimißt, während die Quantitätstheorie den unmittelbaren kurzfristigen Wirkungen fast keine Beachtung schenkt⁴⁵. Diese Sicht spricht auch dafür, die Einwirkung auf monetäre Größen von dort auszuüben, wo der Gesamtüberblick über die längerfristigen Folgewirkungen einer einmaligen Veränderung monetärer Parameter ins Kalkül gezogen und diese u. U. korrigiert werden können.

Es gibt aber auch einen Fall, in welchem die *Bundesbank* aus währungspolitischen Gründen über eine *Veränderung der Bundesschuld* verfügen kann: Gemäß § 29 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft hat die Bundesbank das uneingeschränkte Recht auf Mobilisierung ihrer gesamten Ausgleichsforderungen gegenüber dem Bund (aus 1948). Damit kann die Zentralbank den Bund zur Schuldentilgung zwingen. Die Erlöse für die abgegebenen Papiere werden von der Bundesbank stillgelegt. Sie dürfen nur zur Einlösung fälliger oder von der Zentralbank vor Verfall zurückgekaufter Liquiditätspapiere verwendet werden.

Da es zweifelhaft war, ob dieses Volumen von ca. DM 8 Mrd. an Geldmarktpapieren für alle Fälle ausreichen würde, hat der Bund gemäß § 29 StWG der Bundesbank nach Ausschöpfung dieses Operationsfonds an Mobilisierungstiteln weitere Schatzwechsel oder unverzinsliche Schatzanweisungen (Liquiditätspapiere) bis zu nochmals DM 8 Mrd. auszuhändigen. Damit kann der Bund aus währungspolitischen Gründen auch zur Neuverschuldung gezwungen werden.

Der Bewegungsspielraum der Bundesbank für Offenmarktoperationen wurde damit sicherlich erheblich erweitert. Es fragt sich nur, warum der Bundeshaushalt mit Kosten (für Verzinsung oder Eskontierung) belastet werden soll, wenn die Bundesbank eine Abschöpfung der Geldmenge für angezeigt hält. Denselben Zweck, nämlich die Erweiterung der Basis für Offenmarktoperationen, erreicht das österreichische Nationalbankgesetz seit 1969 (§ 55) dadurch, daß es die Oesterreichische Nationalbank berechtigt, selbst verzinsliche oder unverzinsliche, auf Schil-

⁴⁵ M. Friedman, Comments on the Critics, in: Journal of Political Economy, Vol. 80, 1974, S. 916 ff.

ling lautende Schuldverschreibungen (Kassenscheine) zur Durchführung von Offenmarktoperationen zu begeben. Die mit der Verzinsung (Eskontierung) allenfalls verbundene Liquiditätsschöpfung könnte in der Entscheidung über das Volumen der zu begebenden Zentralbankpapiere Berücksichtigung finden. Jedenfalls besteht u. E. kein Anlaß dazu, Schuldentitel der öffentlichen Hand für solche geldpolitischen Maßnahmen der Notenbank heranzuziehen.

Auch die wahlweise vorgesehene Möglichkeit nach dem § 6 StWG, ersparte Mittel für zusätzliche Schuldentilgung bei der Bundesbank zu verwenden, hat eine liquiditätspolitische Zielsetzung. Die Verringerung der Bundesschuld liegt aber wenigstens auch im Interesse des Bundeshaushaltes.

Für eine möglichst eindeutige Trennung von haushaltspolitischen und währungspolitischen Aufgabenstellungen sprechen auch die *Interessenkollisionen*, die sich zwischen beiden Zielsetzungen naturgemäß sehr häufig ergeben und angesichts der Schuldenvolumina beträchtliches Gewicht gewinnen. So verstärkt eine hohe Zinsenlast das Interesse der Regierung an einer Politik des billigen Geldes ohne Rücksicht auf die Konjunkturlage.

Eine hohe Auslandsverschuldung kann das Interesse an einem für den Schuldner günstigen Wechselkurs zur Folge haben. Wenn dem gefolgt wird, so kann die Staatsverschuldung die Einsatzfähigkeit eines wichtigen geldpolitischen Instruments schmälern: Eine gewisse Autonomie der Steuerung der Geldmenge kann durch Isolierung vom Ausland im Wege frei floatender Wechselkurse erreicht werden. In Österreich ist eine der Ursachen, warum hier eine freie Wechselkursbildung nicht möglich ist, die hohe und nicht voraussehbare Auslandsverschuldung des Staates⁴⁶.

Eine vielleicht währungspolitisch erwünschte Verringerung der hohen Staatschuld läßt sich kaum ohne Steuererhöhungen bewerkstelligen und wird daher mit einem wachsenden Steuerwiderstand zu rechnen haben. Der Zwang zur dauernden Umschuldung macht der Zentralbank u. U. eine konsequente Restriktionspolitik unmöglich. Eine Erhöhung der Attraktivität der Staatspapiere durch Erhöhung der Verzinsung kann wegen der Folgen auf zinsempfindliche Investitionen und wegen des Zinsgefälles dem Ausland gegenüber konjunktur- und währungspolitisch unerwünscht sein u. s. f.

Angesichts des großen Volumens der (überwiegend kurz- und mittelfristigen) Staatsschuld in den USA, die seit langem Gegenstand ständiger Umschuldungsprozesse ist, kam W. Albers schon 1961 zum Schluß, daß die Instrumente der Geld- und Kreditpolitik gerade in einer inflatorischen Phase unwirksam werden, in der man ihnen die Hauptaufgabe bei einer Stabilisierungspolitik zugeschrieben hat⁴⁷.

⁴⁶ K. Socher; The Experience with Floating Exchange rates in Austria, in: H. Frisch/G. Schwödiauer (eds.), The Economics of Flexible Exchange Rates, Kredit und Kapital, Beiheft zu Heft 6, Berlin 1980, S. 401.

⁴⁷ W. Albers (1961), a. a. O., S. 42.

Aus all dem liegt unseres Erachtens die optimale Wirkung der Staatsschuldenpolitik und der Geldpolitik, jeweils gemessen an ihrer ureigensten Aufgabenstellung – wohl bei Beachtung der Nebenwirkungen auf das jeweils andere Gebiet – doch in einer möglichst klaren Arbeitsteilung.

Auf die Notwendigkeit einer *präzisen Unterscheidung* zwischen der Entstehung einer öffentlichen Schuld und einer damit vielleicht, aber nicht notwendigerweise verbundenen Geldschöpfung, haben J. M. Buchanan und R. E. Wagner hingewiesen: Der synonyme Gebrauch hat zu mancher Verwirrung geführt. Manche Schlußfolgerungen, die auf der Gleichwertigkeit von Staatsschuld und Geld beruht, brechen zusammen, sobald ihre fundamentalen Unterschiede wahrgenommen werden. Sie haben schon 1967 festgestellt, daß diese Konfusion in der gesamten post-keynesianischen Literatur über die antizyklische Wirtschaftspolitik zu finden ist, nachdem Henry Simons (Chicago) schon zwei Jahrzehnte vorher auf diese Begriffsverwirrung aufmerksam gemacht hatte. Der entscheidende Unterschied liegt darin, daß die Entstehung einer öffentlichen Schuld eine *Kaufkraftübertragung* von den Gläubigern (Banken, Unternehmungen, Private) auf den Schuldner (Staat) bedeutet, während die Geldschöpfung keine solche Kaufkraftumschichtung, sondern ganz einfach *neue Kaufkraft bewirkt*. Sie unterscheiden daher sehr konsequent zwischen den makroökonomisch motivierten Staatsschulden und denen, die für die Bereitstellung öffentlicher Güter aufgenommen werden⁴⁸.

d) Trotzdem unvermeidbar: Koordinierung

Eine klare Trennung der Zielsetzungen und damit der Verantwortung ist vielen Erfahrungen zufolge auch die beste Voraussetzung für eine erfolgreiche Koordinierung. In einer freiheitlichen pluralistischen Demokratie ist eine Koordinierung verschiedener mehr oder weniger dezentral verantwortlicher Institutionen unvermeidbar. Das Zusammenwirken im Dienste der Geldwerterhaltung kann vielleicht so beschrieben werden: Die Geld- und Kreditpolitik der Notenbank bildet die Grundlage zur Erhaltung des Geldwertes, ohne entsprechende Budget- und Schuldenpolitik ist eine Stabilisierung nicht zu erreichen und ohne die Einkommenspolitik kooperierender Sozialpartner ist zumindest eine krisenlose Stabilisierung unerreichbar. Zur außenwirtschaftlichen Absicherung bedarf es einer entsprechenden Wechselkurs- und Außenhandelspolitik, die auf freie Multilateralität des Handels und die freie Konvertierbarkeit der Währung abgestellt ist.

Die Koordinierung muß daher immer wieder zwischen verschiedenen Institutionen und Trägern der Wirtschaftspolitik erfolgen. Sie ist an sich kein spezifisches Problem der Staatsverschuldung und der Geldpolitik. Die leichte Verwechselbarkeit der beiden Instrumentarien verführt hier lediglich zu einer Verwischung der Zielsetzungen.

⁴⁸ J. M. Buchanan / R. E. Wagner; Public Debt in a Democratic Society, Washington D.C., Jänner 1967, S. 44 ff.

Vielleicht kommt ein solcher Lösungsraster dem Prinzip der checks and balances im demokratischen Rechtsstaat und dem Prinzip der Solidarität in einer freien pluralistischen Gesellschaft am nächsten, die eben auch solidarische Verantwortung, d. h. Problemlösung durch Kooperation selbstverantwortlicher Partner bedeutet. In unserer notwendigerweise unvollkommenen Gesellschaft gäbe es ja ohnehin keinerlei Gewähr dafür, daß eine Zusammenlegung solcher Verantwortlichkeiten unter eine Hierarchie auch tatsächlich, sowohl was Können wie auch Wollen anlangt, optimal gehandhabt wird.

Soziale Aspekte der wirtschaftlichen Integration Europas

Es mag dahingestellt sein, ob die „*Soziale Frage*“ wirklich jemals nur Arbeiter- oder auch nur Arbeitnehmerfrage *allein* gewesen ist. Jedenfalls aber wurde sie von nicht wenigen Sozialpolitikern nicht selten als solche betrachtet, und zwar auch nicht marxistisch orientierten. Selbst heute fehlt es nicht an solchen, denen es schwer fällt, sich von überholten sozialpolitischen Vorstellungen zu lösen. Tatsächlich ist die Soziale Frage nicht nur – um mit *J. Messner* zu sprechen – inzwischen als *Frage nach der Wirtschafts- und Sozialordnung in ihrer Gesamtheit* in ihr zweites Stadium getreten, sie hat mit und nach dem zweiten Weltkrieg – als *dritte Phase* – eine weltumspannende, eine *globale Ausweitung* erfahren¹.

Die *wirtschaftliche Integration des freien Europa* bietet auch vom Blickwinkel dieses dritten Stadiums interessante Gesichtspunkte: etwa angesichts der Problematik der gemeinsamen Außenhandelspolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die darüber mitentscheiden wird, inwieweit die regionale Integration als Baustein zur weltweiten Integration betrachtet werden kann, oder von der Fragestellung aus, inwieweit der Integrationserfolg die beteiligten Staaten in die Lage versetzt, ihrer Mitverantwortung um die Entwicklungsländer mehr noch als bisher gerecht zu werden. Schließlich haben einzelne Gebiete der Wirtschaftspolitik ganz spezifische soziale Aspekte, von denen, wie z. B. von der Agrarpolitik, heute feststehen dürfte, daß sie nur international, wenn nicht im letzten sogar nur weltweit wirklich gelöst werden können.

Hier soll aber nur von *sozialen Aspekten* die Rede sein, wie sie *im Rahmen der umfassenden Wirtschafts- und Sozialordnung* geboten werden. Hier nämlich wird das Wesen der Schwierigkeiten des Integrationsvorganges wie auch das Wesen seiner Zielsetzung am deutlichsten sichtbar.

Dies soll an Hand der Erwartungen verdeutlicht werden, von denen die Bemühungen um den wirtschaftlichen Zusammenschluß möglichst *aller* europäischen Länder ausgehen. Sodann soll gezeigt werden, wie gerade eine Realisierung dieser Erwartungen auch den sozialen Aspekten der nationalen – im besonderen der österreichischen – Wirtschafts- und Sozialpolitik Rechnung tragen würde.

¹ *J. Messner*; Die Soziale Frage im Blickfeld der Irrwege von gestern, der Sozialkämpfe von heute, der Weltentscheidungen von morgen, 6. Aufl., Innsbruck / Wien / München 1956, S. 19, u. S. 22.

I. Optimales Güter- und Leistungsangebot

Die Erwartungen, die mit der Überwindung des engen Wirtschaftsbereiches einer mehr oder minder autonomen nationalen Wirtschaftspolitik der europäischen Staaten verbunden sind, basieren auf folgenden Überlegungen: Die Versorgung der europäischen Bevölkerung mit Gütern und Leistungen wird umso besser, je mehr mit Hilfe der vorhandenen Produktionskräfte der beteiligten Länder erzeugt wird, d. h. je rationeller die einzelnen Produktionsfaktoren, wie selbständige und un-selbständige Arbeitsleistung, die Produktionsmittel „Kapital“ (Werkzeuge, Maschinen, Transportmittel, usw.) sowie die Naturkräfte (Bodenfruchtbarkeit, Energiequellen usw.), zusammenwirken.

Rationelles Wirtschaften setzt vor allem weitestmögliche Ausnützung der ohne Rücksicht auf den Umfang einer Produktion gleichbleibenden Kosten (Fixkosten) voraus. Ein Minimum an Fixkosten wird durch Massenproduktion gewährleistet. Massenproduktion hat eine weitgehende Arbeitsteilung zwischen den Volkswirtschaften zur Voraussetzung. Beide sind aber unmöglich, solange diese Volkswirtschaften voneinander streng abgeschlossen sind.

Weiters würde ein schärferer Leistungswettbewerb zur Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen und damit zu rationellerem Wirtschaften veranlassen. Die Existenz zahlreicher, teilweise sehr kleiner streng voneinander getrennter nationaler Märkte, die innerhalb eines Wirtschaftszweiges oft nur wenige Betriebe oder gar nur Monopolunternehmungen umfaßten, ließ einer Konkurrenz vielfach keinen Raum mehr. Rationelles Wirtschaften setzt ferner eine freie Wahl des Standortes voraus, in dem sich die übrigen Produktionsfaktoren zu den ergiebigsten Kombinationen vereinigen können. Die Teilung Europas in eine Vielzahl von einzelnen und voneinander streng abgeschlossenen Volkswirtschaften hat eine solche freie Standortwahl verhindert. Rationelles Wirtschaften schließlich ist Wirtschaften, insbesondere Investieren auf lange Sicht und hat daher ein bedeutendes Maß von politischer und wirtschaftlicher Stabilität zur Voraussetzung. Die Vielzahl europäischer Nationalstaaten mit oft wechselnder Wirtschafts- und Währungspolitik und insbesondere schwankender Handelspolitik (Liberalisierung, Entliberalisierung, Reliberalisierung!) machen es dem Unternehmer unmöglich, vorausschauend zu disponieren. *Die ökonomische Ausnützung der heute von der modernen Technik* auf dem Gebiete der Produktion, des Verkehrs, aber auch in anderen Bereichen gebotenen Möglichkeiten setzt einen wirtschaftspolitisch gesicherten großräumigen Markt voraus.

Dies gilt für die europäischen Länder im allgemeinen, ganz besonders aber für *Österreich*, welches wie auch die anderen Kleinstaaten mit ihren großen außenwirtschaftlichen Verflechtungen die Enge einer nationalen Wirtschaftspolitik besonders zu spüren hat. Dies soll an Hand der *wichtigsten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen* demonstriert werden, die in ihrer Gesamtheit – soweit möglich und soweit miteinander vereinbar verwirklicht – den heutigen Vorstellungen über das Gemeinwohl im *Wirtschaftsleben* entsprechen.

Die erste Voraussetzung für eine bestmögliche Versorgung ist ein *stetiges und optimales Wirtschaftswachstum*. Angesichts der Bedeutung der Exportwirtschaft für das österreichische Sozialprodukt gehen von der wirtschaftlichen Verflechtung mit den dynamischen Märkten der EWG, deren Wachstumsquoten über dem europäischen Durchschnitt liegen, entscheidende Impulse auf die gesamte österreichische Wirtschaft aus. Ein wichtiger Faktor der künftigen Wirtschaftsexpansion ist die Investitionstätigkeit. Für die derzeit im Zentrum der wirtschaftspolitischen Überlegungen stehende Verlangsamung derselben spielt die Ungewißheit über Österreichs künftige Stellung in der europäischen Integration eine sehr wesentliche Rolle. Die OECD hat im Österreich-Kapitel ihres Berichtes des Jahres 1962 auf diesen für die weitere Entwicklung der österreichischen Volkswirtschaft entscheidenden Umstand hingewiesen². Die Teilnahme an der Dynamik der EWG durch die exportpotenten Unternehmungen und Dienstleistungsbetriebe und durch andere Betriebe, die von der Steigerung der Kaufkraft im Integrationsraum profitieren, ist natürlich nicht die einzige Konsequenz: Die – wenn auch schrittweise – Beseitigung der Importschranken gerade gegenüber den Ländern, gegenüber denen sie am wirksamsten sind, bedeutet für mehrere Sparten der österreichischen Wirtschaft (Unternehmer, Landwirte und Beschäftigte) Umstellungen, die nicht unterschätzt werden dürfen und die das Bild der nächsten Jahre entscheidend mitbestimmen werden.

Bei der Beantwortung der Frage, ob die *Verhinderung der Diskriminierung der österreichischen Exporttätigkeit* im Gemeinsamen Markt durch Teilnahme an der Integration oder ob der *Schutz vor der Auslandskonkurrenz* durch Beibehaltung der Außenseiterstellung dem Gemeinwohl der österreichischen Bevölkerung dient, muß man sich vor Augen halten, was dies jeweils gesamtwirtschaftlich bedeuten würde: Die Schlechterstellung der österreichischen Exportgüter in der EWG behindert das Wachstum besonders leistungsfähiger österreichischer Betriebe, die Beseitigung des Schutzes für den Binnenmarkt hingegen zwingt relativ leistungsschwächere Unternehmen entweder zur Leistungssteigerung oder zur Einstellung unwirtschaftlicher Produktionen und Leistungen. Beides kann auf längere Sicht, volkswirtschaftlich gesehen, schwer als Nachteil bezeichnet werden. Es geht dabei um nichts Geringeres als um die optimale Struktur der österreichischen Volkswirtschaft. Die Verhinderung der Diskriminierung und die Teilnahme am Präferenzgebiet der Zollunion der EWG sind auch nicht der einzige Aspekt der Teilnahme am Gemeinsamen Markt. Eine grundsätzliche Teilnahme an der angestrebten Wirtschaftsunion, die binnenmarktähnliche Verhältnisse und eine möglichst wettbewerbsneutrale Wirtschaftspolitik zum Ziele hat, haben noch viel schwerer wiegende wirtschafts- und sozialpolitische Gesichtspunkte. Dies soll später an Hand der anderen Zielsetzungen gezeigt werden.

² Austria, Economic Surveys by the OECD., Paris, Juni 1963, dt.: Die österreichische Wirtschaft im Jahre 1962, Kapitel Österreich des Jahresberichtes 1962/63 der OECD., hrsg. v. Bundeskanzleramt – Sektion f. wirtschaftliche Koordination, Wien 1963.

Die Entscheidung *für* eine Teilnahme an der wirtschaftlichen Integration der EWG-Länder erfolgte also nach sorgfältiger Abwägung der damit verbundenen Vor- und Nachteile, wobei darüber Klarheit herrschen sollte, daß unter Umständen längerfristigen Vorteilen zunächst in einer hoffentlich nicht allzu langen Übergangszeit in verschiedenen Wirtschaftszweigen und einzelnen Betrieben zweifellos beträchtliche Schwierigkeiten gegenüberstehen werden. Hier ist weder der Raum zur Untersuchung, wie die österreichische Wirtschaftspolitik eine Anpassung an neue Marktsituationen erleichtern kann, noch der Platz aufzuzeigen, wie alles das dem Lande und seiner Wirtschaft auch und gerade im Falle der Nichtteilnahme an der Integration seiner wichtigsten Partnerländer nicht erspart bliebe, was von vielen als Integrationsfolge befürchtet wird: die Ausschaltung unrationeller Produktionen, eine forcierte Rationalisierung, eine Bereinigung der Produktionsprogramme, eine Anpassung der Beschäftigtenstruktur und der Betriebsgrößen, Maßnahmen zugunsten einer verstärkten Kapitalbildung u. v. m. Kurz: Die Entscheidung für die Einschaltung in die wirtschaftliche Integration Westeuropas erfolgte zugunsten einer *verstärkten Einschaltung in die internationale Arbeitsteilung*, die wieder – wie schon zu zeigen versucht wurde – eine Voraussetzung für ein dauerhaftes Wachstum und eine gesunde Wirtschaftsstruktur mit wettbewerbsbeständigen Betrieben ist.

Unter spezifischen sozialen Aspekten ist insbesondere die Frage interessant, ob der freie Güteraustausch allein schon zu einem *absoluten Maximum des Wohlstandes* führt oder ob er der Ergänzung durch die Mobilität der Produktionsfaktoren, vor allem eines internationalen *Austausches von Arbeitskräften* bedarf. Dieses Problem wurde von bedeutenden Nationalökonomern, wie zum Beispiel *B. Ohlin, P. A. Samuelson, E. Heckscher* u. a. untersucht. Heute dominiert allgemein die Ansicht, daß die Produktion unter der Bedingung des Freihandels *ohne* freie Beweglichkeit der Produktionsfaktoren nur ein *relatives*, nicht aber ein absolutes Maximum erreicht. Eine optimale Produktion einer Region erfordert nicht nur innerstaatliche, sondern auch internationale freie Bewegung der Produktionsfaktoren³. Dazu zählt auch der Produktionsfaktor „Arbeitskraft“, so daß mit Recht auch der Arbeitsmarkt einen wesentlichen Teil des Integrationskonzeptes der EWG darstellt und auch die Freizügigkeit der Arbeitskräfte in die Regelung des Verhältnisses Österreichs mit der EWG und mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) einbezogen wird.

II. Geldwerterhaltung und Vollbeschäftigung

Im Vordergrund der wirtschaftspolitischen Zielsetzungen steht heute die *Erhaltung der Kaufkraft des Geldes*, mit anderen Worten: eine bessere Übereinstimmung

³ Vgl. *R. Sannwald/J. Stohler*, Wirtschaftliche Integration, theoretische Voraussetzungen und Folgen eines europäischen Zusammenschlusses, Tübingen 1958, S. 204.

von Nominal- und Realeinkommenszuwachs. Dazu bedarf es auch einer rascheren Vermehrung des im Inland verfügbaren Gütervolumens. Was ein verstärktes Wachstum zur Erleichterung der Geldwerterhaltung beitragen kann, braucht hier nicht ausgeführt zu werden. Starke Inflationsimpulse gehen vom Arbeitsmarkt aus, dessen Angebot trotz lebhafter Umschichtungen innerhalb der österreichischen Volkswirtschaft nach wie vor knapp ist. Ein erleichterter Einsatz von Gastarbeitern scheitert aber bisher an schier unüberwindlichen administrativen Hindernissen regionaler und sektorenweiser Kontingente bei steigender Beschäftigung österreichischer Arbeitskräfte im Ausland. Von einer entsprechenden *Einbeziehung des Arbeitsmarktes* in die beabsichtigte Regelung mit der EWG kann daher auf längere Sicht eine gewisse Erleichterung der Arbeitsmarktlage in Österreich erwartet werden.

Auf welche Probleme würde ein Vorschlag konjunkturpolitischer Zollsenkungen in Österreich stoßen! Eine radikalere *Importpolitik* als den totalen Abbau der Importschranken für fast 60% der Importe ist kaum vorstellbar. Manche Triebkräfte für den laufenden Wertverlust des Geldes kommen aus dem Ausland. Wieweit die Integration mit solch leistungsfähigen Wirtschaftsgebieten wie der EWG über einen *zuverlässigeren Ausgleich der österreichischen Zahlungsbilanz* – eine chronisch-aktive Zahlungsbilanz muß ceteris paribus inflationär wirken! – nicht an sich schon geeignet ist, den „Import von Inflation“ zu beseitigen, ist ein Problem der *Harmonisierung der Konjunktur- und insbesondere der Währungs- und Finanzpolitik*. Gerade auf diesem Gebiet zeichnen sich im EWG-Bereich hoffnungsvolle Chancen ab, der Lösung dieser Frage näherzukommen.

Selbst zur Erhaltung der *Vollbeschäftigung* bietet die Integration mit der Wirtschaft unserer wichtigsten Handelspartner – so paradox dies auch auf den ersten Blick vielleicht erscheinen mag – auf längere Sicht eine wichtige Stütze. Diese Lehre müssen wir aus der furchtbaren Massenarbeitslosigkeit der Zwischenkriegszeit ziehen. Die damaligen Versuche, sich dem Konjunkturrückgang durch eine protektionistische Handelspolitik zu entziehen und die heimische Nachfrage der eigenen Erzeugung vorzubehalten, hat der internationalen Arbeitsteilung ein Ende gesetzt und der Konjunktur den Todesstoß gegeben. Die vertragliche Sicherstellung von der Qualität der Integrationsvereinbarungen ist wohl die unter den heutigen Umständen maximale Garantie für die Erhaltung der auswärtigen Absatzmärkte. Die Freizügigkeit etwa regional unterbeschäftigter Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, muß auch unter diesem Gesichtspunkt gewürdigt werden. Auch dem politischen Mißbrauch bestehender Wirtschaftsverflechtungen, wie seinerzeit z. B. die 1000-Mark-Sperre, wird durch die Integrationsverträge doch ein bedeutender Riegel vorgeschoben.

Schließlich würden die ihrem ganzen Wesen nach langfristigen Vereinbarungen mit der EWG zur Teilnahme der österreichischen Wirtschaft am Gemeinsamen Markt eine Tendenz sehr wirksam unterstützen, für die das Verständnis nun auch bei uns allmählich zu wachsen scheint: die Bemühungen um eine *auf längere Sicht*

abgestellte, konzeptivere Wirtschaftspolitik, die es dem Unternehmer und allen am Wirtschaftsprozeß Beteiligten erleichtert, den in seiner Bedeutung wachsenden Unsicherheitsfaktor „Staatliche Wirtschaftspolitik“ in ihren Dispositionen besser zu berücksichtigen. Vertragliche Verpflichtungen zur Durchführung bzw. Unterlassung bestimmter wirtschaftspolitischer Maßnahmen könnten wohl geeignet sein, den Raum für unberechenbare parteipolitische Junktimierungen und Kompromisse, die einer sachlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik immer wieder im Wege stehen, nicht unwesentlich einzuschränken.

Diese Überlegungen beweisen, daß die in den Präambeln zu den Integrationsverträgen vorangestellten Zielsetzungen, wie Sicherstellung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschrittes, stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen, beständige Wirtschaftsausweitung und größere Stabilität der Währungen, keine propagandistischen Phrasen oder unverbindliche Absichtserklärungen sind, *vorausgesetzt*, daß die Verwirklichung dieser Vorhaben auch tatsächlich nach dem ihnen zugrunde liegenden Konzept erfolgt!

III. Integration und Einkommensverteilung

Eine Erörterung der sozialen Aspekte der wirtschaftlichen Integration Europas kann in diesem Rahmen keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Eine allzugroße Lücke aber würde bleiben, würden nicht auch die Zusammenhänge zwischen der Teilnahme an einem größeren europäischen Markt einerseits und der vierten der wichtigsten Zielsetzungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik andererseits behandelt werden: Neben dem stetigen Wirtschaftswachstum, der Geldwerterhaltung und dem hohen Beschäftigungsgrad stehen heute die Bemühungen um eine *gerechtere Einkommensverteilung* im Vordergrund der Bemühungen um eine verantwortungsbewußte Gestaltung des Wirtschafts- und Soziallebens.

Es mag auffallen, wie relativ wenig sich die Integrationsverträge mit einkommenspolitischen Fragen befassen und daß die Einflüsse der Integration auf die Einkommensverteilung, die doch gewiß nicht zu leugnen sind, in der allgemeinen Diskussion relativ wenig Beachtung finden⁴.

Eine sehr gründliche Untersuchung dieser Aspekte wurde bereits im Jahre 1955 im Auftrag des Internationalen Arbeitsamtes von einer Expertengruppe unter dem Vorsitz des schwedischen Nationalökonomen *Bertil Ohlin*⁵ durchgeführt. Die Gruppe hatte folgende vier wichtige soziale Aspekte der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Europa untersucht: die Frage, ob internationale Unterschiede der

⁴ Als ein Beispiel für die Kritiker dieses Umstandes: *O. Wanke*, Die Sozialpolitik der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, hrsg. vom österreichischen Gewerkschaftsbund, Wien 1963, S. 5.

⁵ Social Aspects of European Economic Co-operation, Report by a Group of Experts, International Labour Office, Doc. ESEG/D. 34, Geneva 1956.

Lohnkosten und insbesondere der Sozialabgaben der Entwicklung freier internationaler Märkte entgegenstehen; ob Maßnahmen erforderlich sind, die Härten auf ein Minimum zu beschränken, die sich aus der engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit für die Erwerbstätigen in bestimmten Wirtschaftszweigen ergeben; ob die Schaffung großer internationaler Märkte die europäischen Länder vor die Notwendigkeit stellt, ihre Sozialpolitik mehr noch als bisher abzustimmen, sowie die sozialen Probleme, die mit der internationalen Freizügigkeit der Arbeitnehmer verbunden sind.

Die Untersuchung gelangte bezüglich der Harmonisierung der Lohnniveaus zu folgenden Schlußfolgerungen: Internationale Differenzen im allgemeinen Lohn-einkommen sind kein Hindernis für den internationalen Handel. Sie sind unum-gänglich, solange Unterschiede in der Produktivität bestehen. Eine hohe volkwirt-schaftliche Produktivität ist die Voraussetzung für ein entsprechend hohes Lohn-niveau; umgekehrt muß eine geringere Produktivität in einem vergleichsweise niedrigen Realeinkommen zum Ausdruck kommen.

Die Gefahr für ein Land mit relativ niedrigem Lohnniveau liegt im Integrations-prozeß darin, daß die Bestrebungen, eine Anpassung des Lohnniveaus an die indu-striell höher entwickelten Integrationspartner zu erreichen, forciert und im Wege von Kollektivverträgen durchgesetzt werden, ohne daß die Produktivität entspre-chend gesteigert wird. Die Produktivitätssteigerung kann man nämlich weder ver-einbaren noch dekretieren. Sie muß durch ausreichende Kapitalbildung und ge-schickte Investitionstätigkeit, bessere Organisation, fortschreitende Rationalisie-rung usw. erarbeitet werden. Gelingt es nicht, eine gleichläufige Bewegung der Masseneinkommen mit der volkwirtschaftlichen Produktivität zu erreichen, dann müssen die Realeinkommen hinter ihrer nominellen Erhöhung zurückbleiben. Ein entsprechender Kaufkraftverlust ist die notwendige Folge. Ist die Inflationsrate dies-es Landes größer als die seiner Handelspartner, so wird dies mit zunehmender Integration zu einer steigenden Verschlechterung seiner internationalen Konkur-renzfähigkeit und damit nicht nur zu einem Entgang von Integrationsvorteilen, sondern unter Umständen sogar zu einer Beschränkung der Wachstumschancen seiner Wirtschaft führen. In jüngster Zeit bieten Frankreich und Italien dafür an-schauliche Beispiele.

*E. Liefmann-Keil*⁶ hält zwar auch für möglich, daß verschiedene Marktformen und Verschiedenheiten in der Art und Weise, in der die Löhne ausgehandelt oder festgesetzt werden, unterschiedliche Lohnkosten erklären. Sie lenkt aber die Auf-merksamkeit mehr noch auf den Umstand, daß solche Unterschiede entstanden sein können, weil ein Teil der Löhne in einzelnen Ländern in Form relativ hoher *Sozial-leistungen* bezahlt wird.

Die Unterschiede erscheinen tatsächlich in einem anderen Licht, wenn die Lohn-und Sozialkosten nicht getrennt betrachtet werden. Aus einer Untersuchung des

⁶ *E. Liefmann-Keil*, *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, Berlin 1961, S. 368.

Internationalen Arbeitsamtes⁷ geht hervor, daß die Unterschiede in den Arbeitskosten in Europa nicht so groß sind wie einerseits die Differenzen in den Stundenverdiensten (Lohnkosten) und andererseits die Unterschiede in den Sozial(Lohnneben)kosten es vermuten lassen. Die in dieser Studie publizierte statistische Übersicht über Arbeitskosten in wichtigen Industriezweigen subsumiert unter diesem Begriff Basislöhne, Überstundenprämien, Spätschichten- und Feiertagsarbeit, Bonus und Gratifikationen, Naturalleistungen, bezahlte Freizeit, gesetzliche und freiwillige Sozialleistungen, direkte Vergünstigungen, Subventionen und sonstige Arbeitskosten. Sie zeigt, daß die Arbeitskosten von Land zu Land sehr verschieden auf Löhne und Lohnnebenkosten verteilt sind.

Zur Beurteilung der Konkurrenzfähigkeit müssen demnach nicht nur Produktivität und Lohnniveau, sondern müssen auch die Arbeitskosten in ihrer Gesamtheit gesehen werden. Daß unterschiedliche Arbeitskosten den Integrationsvorgang *nicht* stören, ergibt sich daraus, daß auch innerhalb der Länder Einkommensdifferenzen bestehen, ohne daß dies den Binnenmarktcharakter beeinträchtigen würde. Dies gilt nicht nur für große Märkte, wie z. B. für die USA (etwa im Nordosten gegenüber den Südstaaten), sondern auch für Österreich mit seinem unterschiedlichen Lohnniveau, z. B. im Burgenland und in Vorarlberg. Anders als bei der Harmonisierung in anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik (z. B. der Wettbewerbs- oder Agrar-, Verkehrs- oder Handelspolitik) ist also die Harmonisierung der Löhne und Gehälter im zu integrierenden Bereich *nicht* notwendig. Die Ansicht, daß die soziale Harmonisierung eher die Folge als eine Voraussetzung der Integration ist, wie sie von den Nationalökonomern vertreten wird (*E. Liefmann-Keil, T. Scitovsky* u. a.), hatte sich bei der Paraphierung der Romverträge gegen die vor allem von französischer Seite vertretene Meinung durchgesetzt.

Dies heißt nicht, daß eine gewisse Annäherung des Lohnniveaus nicht vielleicht die Folge einer Integration der Arbeitsmärkte sein kann, etwa dann, wenn die Abwanderung der Arbeitskräfte in andere Gebiete mit höheren Löhnen zu einer Erhöhung der Nominallohne nötig ist.

Bestehende Unterschiede in der Arbeitskostenstruktur können jedoch ein Land im eigenen Bereich zwingen, seine Struktur mit der anderer zu harmonisieren. Werden etwa in einem anderen Land höhere Löhne mit geringeren Abzügen für Sozialbeiträge (und in Verbindung damit mit relativ niedrigeren Sozialleistungen im Bedarfsfall) und im anderen Land relativ niedere Löhne bei hohen Lohnnebenkosten entrichtet, dann liegt die Gefahr nahe, daß die Grenzbevölkerung bestrebt ist, die hohen Nettolöhne im Nachbarland zu verdienen und etwa im Falle der Arbeitslosigkeit oder der Pensionierung die vergleichsweise hohen Sozialleistungen des eigenen Landes in Anspruch zu nehmen. Ähnlich liegen die Verhältnisse beispielsweise zwischen Österreich und der Schweiz. Die österreichische Lohnpolitik wird, wenn unökonomische, d. h. nicht auf Vorteilen der besseren Kombination der

⁷ Wages and Related Elements of Labour Cost in European Industry, 1955, a Preliminary Report, in: Intern. Lab. Rev. 76 (1957).

Produktionsfaktoren beruhende Wanderungsbewegungen vermieden werden sollen, bestrebt sein müssen, das Einkommensgefälle eher durch Erhöhung der Löhne als durch weitere Erhöhung der Lohnnebenkosten zu verringern.

Tatsächlich hat auch die nunmehr im wesentlichen erreichte Liberalisierung des Arbeitsmarktes in der EWG zu verschiedenen sozialrechtlichen Regelungen, z. B. bezüglich der Sozialversicherung, des Betriebsratswahlrechtes und ähnliches, der Wanderarbeiter im allgemeinen und der sozialen Sicherheit der Grenzgänge im besonderen geführt⁸.

IV. Erleichterung der Anpassung

Bevor wir uns mit dem Ergebnis der Ohlin-Studie befassen, die die Frage zum Gegenstand hatte, ob Maßnahmen erforderlich sind, die Härten auf ein Minimum zu beschränken, die sich aus der engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit für die Erwerbstätigen in bestimmten Wirtschaftszweigen ergeben, wollen wir uns vergegenwärtigen, was die *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft* in dieser Richtung vorgesehen hat.

Zur Erleichterung der Anpassungsschwierigkeiten dient in der EWG nicht nur der stufenweise Übergang zum Gemeinsamen Markt, sondern auch die Schaffung bestimmter Institutionen, vor allem des Europäischen Sozialfonds und der Europäischen Investitionsbank. Die Aufgabe der *Europäischen Investitionsbank* ist es⁹, zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Gemeinsamen Marktes im Interesse der Gemeinschaft beizutragen. Sie bedient sich hierbei des Kapitalmarktes sowie ihrer eigenen Mittel. Ohne auf Erwerb abgestellt zu sein, soll sie durch Gewährung von Darlehen und Bürgschaften die Finanzierung folgender Vorhaben in allen Wirtschaftszweigen erleichtern: Vorhaben zur Erschließung der weniger entwickelten Gebiete; Vorhaben zur Modernisierung oder Umstellung von Unternehmen oder zur Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten, die sich aus der schrittweisen Errichtung des Gemeinsamen Marktes ergeben und wegen ihres Umfangs oder ihrer Art mit den in den einzelnen Mitgliedsstaaten vorhandenen Mitteln nicht vollständig finanziert werden können; sowie Vorhaben von gemeinsamem Interesse für mehrere Mitgliedsstaaten, die über deren finanzielle Leistungsfähigkeit hinausgehen.

Zur Erleichterung sozialer Härten soll insbesondere der *Europäische Sozialfonds* dienen. Seine Aufgabe ist es¹⁰, die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Gemeinsamen Markt zu verbessern. Auf Antrag eines Mitgliedsstaates über-

⁸ Z. B. Verordnung des Rates der EWG Nr. 36/63 vom 2. April 1963 und Verordnung des Rates der EWG Nr. 3/64 vom 18. Dezember 1963.

⁹ Artikel 130 des EWG-Vertrages.

¹⁰ Artikel 123 ff. des EWG-Vertrages.

nimmt der Fonds 50% der von diesem Staat oder einer Körperschaft des öffentlichen Rechts aufgewandten Kosten, um den Arbeitskräften durch Berufsschulung und Umsiedlungsbeihilfen eine produktive Wiederbeschäftigung zu sichern. Ferner gewährt der Fonds Beihilfen zugunsten von Arbeitnehmern, deren Beschäftigung infolge der Umstellung des Unternehmens auf andere Produktionsziele vorübergehend eingeschränkt oder vorübergehend ganz oder teilweise ausgesetzt wird, sodaß sie bis zur vollständigen Wiederbeschäftigung den gleichen Lohnstand beibehalten können. Ob der Sozialfonds nach Ende der Übergangszeit in Funktion bleibt, wird noch zu entscheiden sein.

Nach dreijähriger Tätigkeit beläuft sich der Gesamtbetrag der vom Europäischen Sozialfonds gewährten Zuschüsse auf rund 20 Mio Dollar. Die Maßnahmen, zu deren Finanzierung diese Mittel verwendet wurden, sind 283.500 Arbeitnehmern zugute gekommen (Bundesrepublik Deutschland 38.500 und 35.700 umgesiedelte italienische Arbeiter – Belgien 2.400 – Frankreich 15.000 – Italien 167.200 – Niederlande 4.600). Mit Hilfe der im Jahre 1963 durch Zuschüsse des Fonds finanzierten Maßnahmen konnte 80.000 Arbeitnehmern eine neue Beschäftigungsmöglichkeit geboten werden, nachdem sie an Umschulungslehrgängen teilgenommen hatten oder umgesiedelt worden waren.

Der Bericht der Expertengruppe des Internationalen Arbeitsamtes hat zwei Vorschläge zur Verminderung der Härten für die Beschäftigten aufgestellt, die von den EWG-Verträgen realisiert worden sind: Sie vertrat die Auffassung, daß die Härten geringer sind, wenn die Handelsschranken nur schrittweise abgebaut werden und eine Anpassung der Wirtschaft an die neuen Marktverhältnisse erleichtert wird. Ferner wurde die Meinung vertreten, daß die Härten umso geringer werden, je größer der Kreis der Wirtschaftszweige ist, der in die Integration einbezogen wird. Daß die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes nach einer schrittweisen Übergangszeit erfolgen soll, wurde schon erwähnt. Nach Schaffung der *Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* und dem *EURATOM* sind nun auch tatsächlich alle Wirtschaftsbereiche in den Gemeinsamen Markt einbezogen. Die Expertengruppe ist ferner auch der Meinung, daß die Übergangsschwierigkeiten gemildert werden, wenn sich die beteiligten Länder auf die Freizügigkeit der internationalen Wanderung und des internationalen Kapitalverkehrs einigen, was inzwischen im EWG-Bereich ebenfalls geschehen ist, und wenn sie eine größere Schwankungsbreite der Wechselkurse zulassen.

Schließlich wurde auch schon im Ohlin-Bericht vorgeschlagen, zur Erleichterung vorübergehend auftretender Unterbeschäftigung Einrichtungen zur Arbeitsplatzvermittlung, zur Umschulung und zur Gewährung von Umsiedlungshilfen zu schaffen. Im Gegensatz zur EWG-Regelung kam die Expertengruppe zu dem Ergebnis, daß diese Einrichtungen und Mittel von den Ländern selbst eventuell unter Mithilfe des Internationalen Arbeitsamtes, nicht jedoch von internationalen Fonds bereitgestellt werden sollten, wie ein solcher z. B. damals schon im Rahmen der

Montanunion bestand, zumindest nicht für Länder mit hohem industriellem Entwicklungsstand.

Tatsächlich liegt der *Schwerpunkt für Maßnahmen zur Erleichterung der Anpassung* an die Verhältnisse eines großen Marktes *im Bereich der innerstaatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik*. Die Voraussetzungen zur Erleichterung dieser Schwierigkeiten sind eine ausreichende Kapitalbildung und eine möglichst große Freizügigkeit aller Produktionsfaktoren. Die Freizügigkeit des Produktionsfaktors Kapital hat einen funktionierenden Kapitalmarkt zur Voraussetzung. Die Freizügigkeit der unselbständig Erwerbstätigen erfordert nicht nur eine Beseitigung der Hindernisse, die diese Freizügigkeit hemmen, wie z. B. einer Wohnungspolitik, die den Wohnungswechsel besonders schwierig macht oder die Entwicklung eines Arbeitsrechtes, welches den strukturellpolitisch erwünschten Arbeitsplatzwechsel zugunsten einer „Betriebsstreue“ erschwert, die in Zeiten notwendiger Strukturanpassungen nicht nur die bisher allein gesehenen Vorteile aufweist. Die Freizügigkeit bedarf auch einer bewußten Förderung der Mobilität durch Hebung der beruflichen Qualifikation des Arbeitskräftepotentials einschließlich entsprechender Umschulungsmöglichkeiten.

Unter längerfristigen sozialen Aspekten muß die Erhaltung der Arbeitsplätze, die *nur* unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung der Einkommen der betreffenden Arbeitnehmer gesehen wird, die gegenteiligen Konsequenzen haben: Eine derartige Politik verteuert die Produktion, verhindert die Umschichtung der Arbeitnehmer zu expandierenden Branchen, die unter Arbeitskräftemangel leiden, und verschlechtert die volkswirtschaftliche Produktivität. Sie verschärft überdies die Anpassungshärten, wenn eine Teilnahme an einem größeren Markt die Erhaltung dieser Arbeitsplätze als endgültig unhaltbar erweist, zu einem Zeitpunkt, in welchem eine gewisse Häufung von Anpassungsschwierigkeiten unter Umständen an sich schon nicht ganz vermeidbar sein wird.

Der sicherste Weg zur möglichsten Milderung mit der Integration verbundener sozialer Härten ist daher eine Wirtschafts- und Sozialpolitik, die längerfristig konzipiert auf eine leistungs- und wettbewerbsfähige Volkswirtschaft gerichtet ist.

Nationale und internationale Währungspolitik

Währungsethik – eine tragende Säule der Wirtschaftsethik

I. Der wissenschaftstheoretische Standort der Währungsethik

1. Besteht ein Bedarf an Währungsethik?

Ist ein Bedarf nach Wirtschaftsethik in jedem Fall gegeben, in welchem Eingriffe oder die Unterlassung von Eingriffen in den Wirtschaftsprozeß zur Debatte stehen¹, so kennzeichnen solche Verhaltensalternativen auch die Emission einer Währung und die Eingriffe in ihre Funktionen. Der heute völlig abstrakte Wert einer Währungseinheit, der von jedem Eigenwert als Ware losgelöst ist, läßt die Notwendigkeit einer Erforschung der für die Gestaltung einer funktionsfähigen Währung erforderlichen grundsätzlichen Entscheidungen ganz besonders deutlich erkennen: Erst und nur die Währungspolitik gibt einer Währungseinheit ihren Tauschwert.

Als Teilgebiet der interdisziplinären Wissenschaft der Wirtschaftsethik gehört die Währungsethik wie diese sowohl zum Bereich der *Wirtschaftswissenschaft* wie auch zu dem der *Philosophischen Ethik*. Die heute immer komplexer werdenden Zusammenhänge im nationalen und internationalen Geldwesen machen die Währungsethik ebenso wie die Wirtschaftsethik im allgemeinen auf die Ergebnisse der klärenden Durchleuchtung durch die wissenschaftliche Theorie angewiesen. Der Mangel an Kenntnis der geldwirtschaftlichen Zusammenhänge z. B. hatte in der Geschichte immer wieder zu *gravierenden Fehlurteilen* geführt. So wurde der allgemeine Preisanstieg im Entdeckungszeitalter auf die Verbreitung der Habsucht und das Sinken der Moral zurückgeführt, während die tatsächlichen Ursachen in der Entdeckung der reichen Silber- und Goldvorräte Amerikas gewesen sind, die ausgehend von Spanien in ganz Europa eine plötzliche Ausweitung der Zahlungsmittel und damit eine Inflation bewirkten².

Die unmittelbaren allgemeinen Auswirkungen der Ordnung des Geldwesens nicht nur auf die ganze Wirtschaftsordnung, sondern auch auf sittliche Werte wie Freiheit, Gerechtigkeit, Eigentum, Solidarität, Verantwortung u. ä. verleihen der Währungspolitik eine aus der allgemeinen Wirtschaftspolitik in mancher Hinsicht sogar *herausragende ethische Dimension*.

¹ Vgl. *W. Schmitz*, Warum Wirtschaftsethik? Plädoyer für eine neues Denken in Ordnungen, in: Die Neue Ordnung, Sonderheft August 1986, S. 4 – 15.

² *K. Socher*, Geldpolitik und Gesellschaftsordnung, in: A. Klose / G. Merk (Hrsg.), Marktwirtschaft und Gesellschaftsordnung, Berlin 1983, S. 66.

Eine *Sonderstellung der Währungspolitik* ergibt sich schon insofern, als Währungspolitik einerseits Partialpolitik ist, da nur *ein* Produktionsprozeß Gegenstand der Untersuchung ist (nämlich die Produktion von Zahlungsmitteln), und insofern aber allgemeine Theorie im Sinne von Tüchtfeldt (Generalisierung der Betrachtungsweise statt partialpolitische Aussagen, die Trennung von Zielen und Instrumenten, die Anwendung der Modellmethode analog der ökonomischen Theorie), als das Geld in der arbeitsteiligen Wirtschaft, in den nationalen und internationalen Wirtschaftsbeziehungen als Voraussetzung für die Rechenhaftigkeit (Rationalität) der Mikro- und Makroökonomie, als Voraussetzung für die Preisbildung auf allen Märkten inklusive Waren-, Dienstleistungs-, Arbeits- und Kapitalmärkten eine zentrale Stellung einnimmt. Auch der Beitrag W. Röpkes über „Staatsinterventionismus“ im Ergänzungsband zur 4. Auflage des Handwörterbuches der Staatswissenschaften (1929) hat die Währungspolitik aus der Behandlung des wirtschaftspolitischen Werkzeugkastens ausgeklammert, weil er in ihr eine „Staatstätigkeit sui generis“ gesehen hat (S. 864).

2. Geldethik, Finanzethik und Währungsethik

Auch und vielleicht gerade auf dem Gebiet des Geldes ist eine *Unterscheidung von Individual- und Sozialethik* sinnvoll und im Hinblick auf die ganz unterschiedliche Problematik in den beiden Bereichen auch notwendig. Eine individualethische Problematik ist mit dem Umgang mit eigenem Geld (z. B. Konsumethik, Sparethik) oder mit fremdem Geld (treuhändisches oder öffentliches Geld) verbunden. Der Adressat individualethischer Appelle ist der *Benutzer* von Geld. Als „sozialethisch“ sollen hingegen Normen verstanden werden, die an diejenigen gerichtet sind, die auf die *Funktionsfähigkeit* des Geldes Einfluß nehmen und damit auf einen Problemlösungsmechanismus, der es Dritten (Banken oder Nichtbanken) durch Signale, Anreize und Sanktionen in deren eigenem Interesse nahelegt, sich individualethisch „richtig“ zu verhalten oder es ihnen erleichtert oder wenigstens ermöglicht oder aber sogar bewirkt, daß aus dem (wie immer motivierten) Verhalten Dritter eine Mehrung des Gemeinwohles erfolgt (wie z. B. über den wettbewerbsgesteuerten Markt).

Da dieselben qualitativen Unterschiede auch für die Verwendung von Geld bestehen, empfiehlt es sich auch, neben der *Geldethik*, die sich mit der ethischen Problematik der Geldverwendung im Einzelfall befaßt, die *Finanzethik* zu unterscheiden, welche die Entscheidungen über den Problemlösungsmechanismus des Haushaltsrechtes (z. B. das Staatsbudget) zum Gegenstand hat. Der Unterschied zur *Währungsethik* liegt darin, daß sich diese mit der Schaffung der Währung, die Finanzethik hingegen mit der Verwendung des bereits geschöpften Geldes durch die öffentliche Hand beschäftigt. Die Etablierung einer Finanzethik (Christian Smekal: Steuer- und Besteuerungsethik) trägt auch der wissenschaftssystematischen Situation Rechnung, die ihr als der Normativwissenschaft – analog der Wirt-

schaftsethik gegenüber der Nationalökonomie und der Theoretischen Wirtschaftspolitik – *die* Fachbereiche der Finanzwissenschaft und der theoretischen Finanzpolitik an die Seite stellt.

3. Der Gegenstand der Währungsethik

Genauso wie sich der Kompetenzbereich der Wirtschaftsethik als Sozialethik mit dem der Wirtschaftspolitik deckt, ist der *Gegenstand der Währungsethik* durch den Kompetenzbereich der Währungspolitik abgedeckt. Die Währungspolitik umfaßt alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die die Schaffung allgemeiner Zahlungsmittel und die Kontrolle ihres Volumens (Liquidität) zum Ziele haben. Die Träger der Währungspolitik sind auf einzelstaatlicher Ebene der jeweiligen Kompetenz entsprechend das Parlament, die Regierung, insbesondere das Finanzministerium, und vor allem die Zentralbank (Notenbank); im internationalen Bereich der Internationale Währungsfonds (IWF) und die regionalen Währungsfonds (z. B. Europäischer Währungsfonds) und unter Umständen Einrichtungen wie die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel (BIZ), soweit sie im Auftrag der in ihrem Rahmen kooperierenden Notenbanken agiert.

Die *Währungspolitik* wird meist gegliedert in die Währungsverfassungs(Währungsordnungs)-politik sowie in die innere und die äußere Währungspolitik. Gegenstand der *Währungsverfassungspolitik* sind die grundsätzlichen Entscheidungen über das Währungssystem, die Währungseinheit, die Stellung der Notenbank, grundsätzliche Methoden zur Geldmengen- und Geldkostenkontrolle (Geldpolitik) sowie grundsätzliche Fragen der internationalen Währungsordnung. Die *innere Währungspolitik* hat den Umlauf, die Primärverteilung und die Kaufkraft der eigenen Währung zum Gegenstand, die *äußere Währungspolitik* den Wert der eigenen Währung in anderen Währungen, ausgedrückt vor allem in der Entwicklung des Wechselkurses. Nicht alle, aber viele Entscheidungen auf diesem Gebiet haben nicht nur technische, sondern auch eine beachtliche sozialethische Relevanz. J. Messner z. B. bezeichnete die Währungsethik als „Ethik des Geldwesens“³ und behandelte unter diesem Begriff Probleme des Geldwertes, des Geldkapitals und des Kredits unter sozialethischen Gesichtspunkten.

Gegenstand währungsethischer Fragestellung sind z. B. die grundlegenden wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, die mittels währungspolitischer Maßnahmen erreicht werden können, die Bedeutung des Geldwesens für eine menschenwürdige Gesellschaftsordnung; das Geld als materielles Disziplinierungsmittel für die privaten und die öffentlichen Haushalte; die moralische Sicht des Geldes im Laufe der Geschichte (einschließlich sozialethischer Fehlkonzeppte); die Bedeutung der klassischen Funktionen des Geldes für die Wirtschaftsordnung und den Prozeßver-

³ J. Messner; Ethik – Kompendium der Gesamtetik, Innsbruck / Wien / München 1955, S. 419.

lauf; die Bedeutung der Währungsordnung für den internationalen Verkehr von Geldkapital und dessen Bedeutung für die nationale Wirtschaftsordnung und für die internationale Wirtschaftsordnung; die Einflüsse der internationalen Verschuldung (z. B. der Entwicklungsländer) auf die internationale Währungsordnung auf der einen und für die einzelnen Schuldner- und Gläubigerländer auf der anderen Seite; der Beitrag des internationalen Währungssystems zur Lösung beispielsweise jener sozialetischen Probleme, die mit der Verschuldung der Dritten Welt verbunden sind, darunter z. B. die sozialetische Bewertung der Konditionalität der IWF-Kredite zum mittelfristigen Ausgleich der Zahlungsbilanzen der Mitgliedsländer sowie die Auswirkungen währungspolitischer Weichenstellungen auf die soziale Ordnung dieser Länder selbst.

4. Die Methoden der Währungsethik

Die Methoden der Währungsethik sind dieselben wie die der *Ethik*⁴ im allgemeinen und die der *Wirtschaftsethik als Sozialethik* im besonderen, angewendet auf die mit der Währungsordnung im Zusammenhang stehenden ethischen Probleme. Im Hinblick auf die komplexen Zusammenhänge im Bereich der Währungsordnung werden die Wahrheitserkenntnis und die *Erkenntnisgewißheit durch unmittelbare Einsicht*, die sich auf die elementaren Prinzipien erstreckt, seltene Fälle, die *folgernde Vernunftkenntnis*, die aus der praktischen und aus der wissenschaftlich aufgearbeiteten Erfahrung schöpft, die Regel sein. Von dem Erfahrungsbereich ausgehend zielt die Währungsethik wie jede Wissenschaft auf die wahre und gewisse *Erkenntnis von Grund, Wesen und Zusammenhang* der zu ihrem Bereich gehörenden *Erfahrungstatsachen*.

Die durch die Vernunft übermittelte Erfahrung als die Hauptquelle der Erkenntnis unterscheidet die *philosophische Ethik* (Moralphilosophie) von der *theologischen Ethik* (Moraltheologie), die sich in erster Linie – wenn auch nicht ausschließlich – auf Offenbarung und Tradition stützt. Die hier vertretene Währungsethik leitet ihre Postulate von einer Ethik ab, welche vom metaphysischen Axiom ausgeht, daß das *optimale, anthropologisch begründete Zusammenleben der Menschen sittlichen Grundsätzen* unterliegt, welche der menschlichen Vernunft zugänglich sind, sei es durch Erkenntnisse, die *unmittelbar* durch Analyse der Erfahrung gewonnen sind, sei es durch *Folgerungsurteile* aus sittlichen Grundsätzen in Verbindung mit den Urteilen über die Beschaffenheit der jeweiligen Umstände.

Die hier vertretene Währungsethik geht ferner davon aus, daß es auch für die Währung so etwas wie die „*Natur der Sache*“ gibt und daher die Frage zielführend ist, wie eine Währungsordnung beschaffen sein muß, damit sie den Anforderun-

⁴ Vgl. J. Messner; Ethik – Kompendium der Gesamthetik, Kap. „Die sittliche Erkenntnis (Erkenntnistheorie der Ethik)“, 1955, S. 88 ff.

gen, die an ihre *gesellschaftliche Funktion* gestellt werden, gerecht wird (teleologische Methode). Durch Prüfung der *Folgen währungspolitischer Entscheidungen*, z. B. auf die Einkommens- und Vermögensverteilung wie auch auf die Freiheit und Würde der menschlichen Person, geht sie der Frage nach, welchen *Beitrag die Währungsethik* zu einem wie immer umschriebenen *Gemeinwohl* leisten kann. Mit Hilfe der analytischen Methode wird zu ergründen versucht, welcher Anteil an einer wie immer beurteilten Gesamtsituation *auf währungsethische Entscheidungen zurückzuführen* ist.

5. Die Adressaten währungsethischer Postulate

Die währungsethische Frage, ob und inwieweit alle Funktionen des Geldes für das Gemeinwohl von Bedeutung sind und welche Folgerungen sich daraus für diejenigen ergeben, die für die Gestaltung der Währung verantwortlich sind, ist in erster Linie an die Verantwortlichen in den Währungsbehörden gerichtet, die über Geldmenge, Zinsniveau, Wechselkurse, Devisenregime usw. zu entscheiden haben, über Weichenstellungen, die in ihrer Gesamtheit einen stabilen Geldwert, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und konvertible Währungen ergeben sollen, vor allem in den Zentralbanken und nach jeweiliger währungspolitischer Zuständigkeit auch in den Finanzministerien, Devisenreservfonds usw., aber auch für die Finanz- und Einkommenspolitiker, soweit deren Verhalten für die Währungspolitik Konsequenzen hat.

Der erste Adressat der Währungspolitik ist schon der *Gesetzgeber*, der die Weichen für eine erfolversprechende Währungspolitik zu stellen hat. Die geschichtliche Erfahrung mit Inflationen, insbesondere der Umstand, daß der Staat meistens selbst ein Inflationsurheber ist oder sogar ein potentieller Inflationsinteressent sein kann, hat eine Reihe von Ländern (z. B. Österreich, die Bundesrepublik Deutschland, die Schweiz) dazu geführt, die Geldversorgung einer von Regierungsweisungen unabhängigen Notenbank anzuvertrauen, der die Finanzierung der öffentlichen Hände (durch Gesetz oder Tradition) grundsätzlich untersagt ist. Es ist kein Zufall, daß gerade diese Länder in ihrer Antiinflationspolitik auf längere Sicht auch die relativ erfolgreichsten sind.

Wie reibungslos (u. U.: ob überhaupt) diese Ziele angepeilt und erreicht werden können, hängt jedoch in der gegenwärtigen gesellschaftspolitischen Verfassung einer freiheitlichen, pluralistischen Demokratie sehr weitgehend auch von jenen Faktoren ab, die mit den Währungsbehörden kooperieren oder ihnen in den Arm fallen können: von *Regierung und Parlament* bei der Gestaltung der Staatsausgaben, von den *Sozialpartnern* bei der Gestaltung der Einkommensverteilung, von der *Kooperation der öffentlichen Hände* bei der Gestaltung der regionalen Strukturen. J. Messner hat darüber hinaus das Augenmerk überhaupt auf den *Funktionär im Verbändewesen* gelenkt, dessen Schlüsselstellung in der pluralistischen Demokratie er erkannt und für den er eine „Ethik des Funktionärs“ entwickelt hat⁵.

Die innere und (bei flexiblen Wechselkursen) äußere Stabilität der Währung reagiert wie ein Seismograph auf jede Störung in der Zusammenarbeit aller am pluralistischen Entscheidungsprozeß Beteiligten. Eher kann die Ursache eines Mißerfolges lokalisiert als ein Erfolg nicht allen Beteiligten zugeschrieben werden. Erst recht kann eine ausgewogene Realisierung der Zielsetzungen des „magischen Vierecks“ – der heute aktuellen ökonomischen Definition des Gemeinwohls – gegen eine politisch und gesellschaftlich starke Gruppe nicht durchgesetzt werden. Ist es schon fraglich, ob eine Geldwertstabilisierung mit einer strengen Geldpolitik allein durchsetzbar ist, so ist dies einer Währungsbehörde bei Konfrontationen mit der öffentlichen Hand oder mächtigen Sozialgruppen nur mittels einer ausgeprägten Stabilisierungskrise möglich.

6. Grenzen der Währungsethik

Als Teil der Sozialethik ist die Währungsethik in Analogie zu Johannes Messner der die *Währung* betreffende *Teil der sittlich-rechtlichen Ordnung der Gesellschaft* als Voraussetzung für die Selbstverwirklichung des Menschen⁵. Für die Währungsethik gilt dasselbe, was zu jeder ethischen Sicht eines wirtschaftspolitischen Teilbereiches zu sagen ist: Die Postulate der Währungsethik können meist *nicht* als absolute gesehen werden, die unabhängig sind von der Ordnung der anderen Teilbereiche. Diese müssen sich vielmehr in den grundlegenden Ordnungsrahmen einfügen. Die Währungspolitik kann nicht die Fehler korrigieren, die auf anderen wirtschaftspolitischen Gebieten gemacht werden, wie z. B. durch Bemühungen, durch eine harte Wechselkurspolitik die inflationären Folgen chronischer massiver Budgetdefizite und einer ebenfalls zu großzügigen Einkommenspolitik zu korrigieren.

Sicherlich gehören die für die Währung relevanten Verhaltensweisen nicht zu den unmittelbar einsichtigen sittlichen Prinzipien, wie etwa das Gebot „Du sollst nicht stehlen!“ oder wie die goldene Regel „Tue anderen nicht, was Du nicht willst, daß man Dir tut!“. Das verhindern die Unübersichtlichkeit und Komplexität der währungsethischen und viele ungeklärte Fragen der währungstheoretischen Zusammenhänge. Der währungsethische Standard einer Zeit ist daher vom Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis der relevanten Zusammenhänge nicht zu trennen. Die Währungsethik findet daher auch Grenzen am jeweiligen Stand des Lernprozesses der Währungstheorie und der theoretischen Währungspolitik.

Jedem System ethischer Postulate liegt eine mehr oder weniger konkrete Vorstellung über die Natur des Menschen zu Grunde. Wie jede realistische Ethik im

⁵ J. Messner; Der Funktionär, Seine Schlüsselstellung in der heutigen Gesellschaft, Innsbruck/Wien/München 1961.

⁶ Siehe J. Messner; Sozialethik, in: A. Klose u. a. (Hrsg.): Katholisches Soziallexikon, Sp. 2673.

allgemeinen findet auch eine realistische Währungsethik in den beschränkten Möglichkeiten der Beteiligten ihre anthropologisch bedingten Grenzen.

II. Die ordnungspolitische Bedeutung der Währungsethik

1. Die soziale Ordnungsfunktion des Geldes

Die wichtigste Erkenntnis der Währungsethik ist die Entdeckung der *sozialen Ordnungsfunktion des Geldes*⁷. Die Erfindung des Geldes hat durch die Zerlegung des Tausches Ware gegen Ware in zwei unabhängig voneinander vollziehbare Teile eine für das Wohl der Menschheit weitestreichende Innovation ermöglicht: Zunächst die regionale und schließlich die weltweite *Arbeitsteilung*. Geld wurde zum globalen Vermittler alles dessen, was an materiellen und immateriellen Werten durch Geld erworben werden kann. Das Geld hat es möglich gemacht, nicht nur Kaufkraft über längere Entfernungen und Zeiträume mit relativ geringen Kosten zu transportieren und zu erhalten (zu „sparen“), sondern bei richtiger Veranlagung auch noch durch Erträge zu vermehren. So wird voraussehendes und die *Ressourcen schonendes Wirtschaften* angeregt. Die Erfindung des Geldes als langfristig zur Verfügung stehender Anspruch auf Waren und Leistungen macht es möglich, auf Ansprüche, die sofort realisiert werden können, zu verzichten und es über die Kreditgewährung aus diesen Mitteln durch den, der gerade keine realen Investitions- (oder Konsum-) wünsche hat, an einen anderen, unter Umständen weit entfernten (über die internationalen Kapitalmärkte), der dort mehr rentierende Investitionsmöglichkeiten wahrnimmt, als Finanzierungsmittel verfügbar zu machen.

Die *Einführung der Wirtschaftsrechnung* mit der Angabe der wirtschaftlichen Werte in Geldeinheiten macht das Wirtschaften, d. h. das Kombinieren von knappen Produktionsfaktoren zur jeweils ertragsreichsten Verwendung, überhaupt erst möglich. „Wirtschaften“ kann dabei das Bemühen um einen gewünschten Ertrag unter möglichst sparsamer Verwendung von Ressourcen oder die Absicht sein, aus vorhandenen Mitteln möglichst hohe Erträge zu erzielen.

Die Wirkung eines wertstabilen Geldes als *Disziplinierungsmittel* bzw. des Versagens einer in ihrer Kaufkraft schrumpfenden Währung kann heute überall beobachtet werden. In allen Ländern, wo der Staat glaubte, sich der Realität und des Zwanges der knappen Ressourcen dadurch entziehen zu können, daß er seine Bedürfnisse durch Geldschöpfung finanzierte, wurde bzw. wird bald offenkundig, daß sich in der Folge nicht das Waren- und Leistungsangebot erhöhte, sondern lediglich deren Preisniveau. Diese „Geldillusion“ erweckte Hoffnungen, welche nicht

⁷ Siehe W. Schmitz, Die soziale Ordnungsfunktion von Geld, Kapital und Kredit – Ansatzpunkte für eine systematische Währungsethik, in: A. Klose/H. Schambeck/R. Weiler (Hrsg.), Das Neue Naturrecht, Die Erneuerung der Naturrechtslehre durch Johannes Messner, Berlin 1985, S. 237 ff.

nur nicht befriedigt werden können, sondern darüber hinaus zu immer neuen zusätzlichen Forderungen führte. Ein *dauernd schrumpfender Geldwert* verschleiert die Zusammenhänge und führt zur Fehlallokation der Ressourcen und damit auch zu relativen Wachstumseinbußen. Dieser zunächst mühelos erscheinende Finanzierungsweg des Staates über die Banknotenpresse erweist sich sehr bald als heimliche Besteuerung aller derer, die Geld besitzen und die auf Heller und Pfennig auf jene Ansprüche auf das Sozialprodukt verzichten müssen, die dem Staat und anderen Inflationsgewinnern zufallen. In Verbindung mit der progressiven Einkommenbesteuerung löst die Inflation eine kontinuierliche Tendenz zur *Erhöhung des Staatsanteiles am Sozialprodukt* (Staatsquote) aus, über dessen Ressourcen der Staat heute allen Erfahrungen nach weniger optimal verfügt als der private Eigentümer. Das inflationäre Geld zerstört auch laufend die *Einkommensverteilung*, die der Staat aufgrund seiner Gerechtigkeitsvorstellungen immer wieder aufs Neue aufzubauen versucht. Damit macht das schlechte Geld sogar jene Zielsetzungen zunichte, um die sich sozialethisch Motivierte auf dem Gebiet der sozialen Transferzahlungen soweit erfolgreich bemüht haben. Gut gemeinte, aber schlecht beratene Versuche, Arbeitsplätze mittels Geldwertverschlechterung und Staatsverschuldung zu sichern, bewirken zwei- und mehrstellige Inflationsraten, eine zusätzliche Akzentuierung des Kampfes um die Verteilung der Faktoreinkommen, außer Kontrolle geratene Staatsverschuldung mit einer ungeheuren Zinsenbelastung sowie für heute nicht mehr möglich gehaltene hohe Arbeitslosen- und sinkende Wachstumsraten!

Es bedarf keiner näheren Begründung, daß auch eine Währung, deren Kaufkraft sich ständig erhöht, eine instabile ist, die ihre Funktionen *nicht* reibungslos erfüllen kann. Auch *deflationäres* Geld ist im Hinblick auf seine Ordnungsfunktion „schlechtes“ Geld. Das haben die Erfahrungen der dreißiger Jahre gezeigt. Der Fehler der Währungsbehörden jener Zeit lag nicht darin, daß man zu viel stabilisieren wollte, sondern darin, daß man bemüht gewesen ist, auf frühere Kaufkraftverhältnisse zurückzuführen, und damit neue Instabilitäten geschaffen hat. Der Lernprozeß, welcher den für die Wirtschaft Verantwortlichen in der deflationären und dann nach dem Zweiten Weltkrieg in ihrer generellen inflationären Phase reichlichst geboten war, sollte die allgemeine Option für *wertstabile* Währungen als *erste Voraussetzung zur Lösung vieler Wirtschaftsprobleme* nahelegen.

Die disziplinierende Wirkung des Geldes zeigt sich heute auch darin, daß es meist erst das Heranrücken der Nicht-mehr-Finanzierbarkeit öffentlicher Haushalte oder Teilhaushalte, allen voran z. B. die der Sozialversicherungseinrichtungen (Pensions- und Krankenversicherung), ist, das viele politisch Verantwortliche veranlaßt, sich über die Zukunft dieser sozialen Einrichtungen anders als zum Zwecke dauernder Leistungssteigerungen den Kopf zu zerbrechen. Erst die nurmehr unter größten budgetären Belastungen mögliche Finanzierung verstaatlichter Industrien waren geeignet, die Front der Dogmatiker des Staatseigentums an Wirtschaftsunternehmungen in Frankreich und (mit Abstand) in Österreich aufzulockern. Dieser disziplinierende Zwang ist es, der mit einer wertbeständigen Währung auto-

matisch verbunden ist, der die Rechenhaftigkeit und damit die hohe wirtschaftliche Effizienz des marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems garantiert. Die Schaffung einer nationalen und einer internationalen Währungsordnung, die der Gesellschaft von heute diese Möglichkeiten so relativ reibungslos und optimal wie möglich zur Verfügung stellt, ist daher ein *sozialethisches Anliegen sehr hohen Ranges*.

Wenn das der Fall ist, dann ist die Frage zu beantworten, *welche Eigenschaften eine Währung haben muß*, um diese sozialethisch so wichtigen Zwecke erfüllen zu können. In diesem Beitrag sollen die wichtigsten Eigenschaften behandelt werden, die heute im Zentrum der nationalen und internationalen Währungspolitik stehen. Es sind dies vor allem: die ausschließliche Anwartschaft auf knappe wirtschaftliche Güter (Waren und Leistungen) durch Verfügung über die entsprechende Quantität an Währungseinheiten („Geld als einziger Bezugschein“), die auf längere Zeit hin ungeschmälerte Kaufkraft der Währungseinheit, die freie Konvertierbarkeit der eigenen Währung in andere Währungen und umgekehrt, auch zum Zwecke des Erwerbes ausländischer Spartitel, sowie die Gewährung von Zahlungsbilanzhilfen ohne Vertagung des Anpassungsprozesses in den Schuldnerländern. In der heutigen Wirtschaftsordnung werden meist folgende *Funktionen des Geldes* genannt: als allgemeines Tauschmittel, als Wertaufbewahrungs- und Wertübertragungsmittel, als Wertmaß und als Recheneinheit. Der Rang der Währungsethik liegt in der *zentralen Bedeutung dieser Funktionen für das Gemeinwohl sowie zur Wahrung der persönlichen Grundrechte*.

2. Voraussetzung zur Sozialfunktion des Marktes

Die Gemeinwohlfunktion des Geldes liegt schon darin, daß „gutes“ Geld eine Voraussetzung für die so wichtige *Sozialfunktion des Wettbewerbs* (Johannes Messner) in einer arbeitsteiligen Wirtschaft ist: Die Koordination der zahllosen Einzelentscheidungen in den vielen Betrieben und Haushalten erfolgt über den Preismechanismus des Marktes. Diese Koordination der Einzelentscheidungen ist nur über einen generellen Knappheitsmesser und damit über den einheitlichen Ausdruck aller Vorgänge in Geldeinheiten möglich. Die Entscheidungsfreiheit im Leistungs- und Verbrauchsprozeß wird nur über ein allgemeines Tauschmittel gesichert (Werner Ehrlicher)⁸. Auch Walter Eucken sprach vom Wettbewerb als dem „primären Koordinierungsprinzip“, in dem sich das „soziale ethische Ordnungswollen“ verwirklichen soll⁹.

In einer konsequenten *Zentralverwaltungswirtschaft* hingegen *degeneriert das Geld* lediglich auf die *Funktion als Recheneinheit*, zumindest im Unternehmensbereich und im öffentlichen Bereich zur Kontrolle der Planerfüllung. Es wird daher

⁸ W. Ehrlicher, Geld als Freiheit – Über die ordnungspolitische Funktion des Geldes, in: W. F. Kasch (Hrsg.), Geld und Glaube, Paderborn / München / Wien / Zürich 1979.

⁹ W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Zürich / Tübingen, ⁴1968, S. 370.

vereinzelt bezweifelt, ob die Währungen der Länder des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW – COMECON) Geld im Vollsinn des Wortes sind. Bezeichnend ist jedenfalls, daß diese Länder selbst unter dieser Beschränkung nur über Binnenwährungen verfügen. Der sogenannte Transferrubel ist nur eine (letzten Endes auch bloß bilaterale) Verrechnungseinheit. Hätte die Welt nicht ein internationales Währungssystem aufgebaut und freie Weltmärkte entwickelt, dann hätten diese Länder selbst im Verkehr untereinander weder geeignete Preisvorstellungen noch geeignete Zahlungsmittel für den Handel mit wirklich knappen Gütern. Im Lichte der beschränkten und beschränkenden Rolle, die dem Geld in diesem Wirtschaftssystem zugewiesen ist, wird die *Bedeutung einer vollfunktionsfähigen Währung für eine freiheitliche Gesellschaftsordnung* erst voll erkennbar.

In einer funktionsfähigen Marktwirtschaft hat die *Währungsordnung eine zentrale Funktion*, für die das Wort volle Geltung hat, welches Lenin zugeschrieben wird: „Wer eine Gesellschaftsordnung zerstören will, muß zunächst ihr Geldwesen in Unordnung bringen.“ Dieser Ausspruch beleuchtet den Umstand, der jeder währungsethischen Betrachtung zugrunde liegt: daß nämlich die Währungsordnung geschaffen und erhalten werden muß, welche für eine sozialetisch erstrebenswerte Gesellschaftsordnung notwendig ist. Wie folgenswer ein Irrtum im Geldbereich für eine ganze Entwicklung sein kann, zeigt der bekannte Moraltheologe Bernhard Häring in seiner Wirtschaftsethik: Der Umstand, daß die längstfällige Revision des kanonischen Zinsverbotes, das nach der Entwicklung der Geldwirtschaft seit dem 12. Jahrhundert auf einer Fehleinschätzung der sozialen Funktion von Geld und Kredit beruhte, um einige Jahrhunderte zu spät kam, hatte seiner Meinung nach zur Folge, daß die kirchliche Lehre insgesamt keinen konstruktiven Einfluß auf die Wirtschaftsentwicklung ausüben konnte¹⁰.

Namhafte Befürworter einer gesunden Währung von Walter Eucken bis Karl Brunner sind nicht müde geworden, die Bedeutung einer solchen für eine freiheitliche Gesellschaftsordnung herauszustellen. W. Eucken leitete daraus das von ihm geforderte „Primat der Währungspolitik“ für eine funktionsfähige Wettbewerbsordnung ab¹¹, für deren Grundsätze er *Verfassungsrang* verlangte: Währungsverfassung und Wirtschaftsverfassung müssen systemgerecht auf demselben Prinzip aufbauen¹².

Das (scheinbare) Paradoxon liegt darin, daß gerade ein möglichst freier Markt als *eine der wichtigsten Rahmenbedingungen* eine umso strengere Geldordnung verlangt, um funktionstüchtig zu sein. Die Forderung nach einer solchen Währungsordnung ist ein Beleg dafür, daß die Soziale Marktwirtschaft zu ihrer Ver-

¹⁰ B. Häring, Frei in Christus, Moraltheologie für die Praxis des christlichen Lebens, Bd. III, Freiburg-Basel-Wien 1981, S. 338.

¹¹ W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Reinbeck bei Hamburg 1969, S. 161.

¹² Siehe dazu auch den inzwischen erschienenen Artikel von J. Voeller, Soziale Gerechtigkeit erfordert stabiles Geld, Walter Euckens „Primat der Währungspolitik“, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Heft 26, (4/1985).

wirklichung eines starken und leistungsfähigen Staates bedarf. Eine funktionsfähige Steuerung durch den Markt und eine inflationsfreie Geldversorgung sind in der arbeitsteiligen Marktwirtschaft siamesische Zwillinge. Das Geld kann seine Funktionen nur optimal erfüllen, wenn die Geldmenge richtig dosiert und gesteuert wird. Die Schaffung von Geld kann deshalb in der Marktwirtschaft – nach überwiegender Meinung der marktwirtschaftlich orientierten Wissenschaft – nicht nach dem sonst sinnvollen und produktiven Konkurrenzprinzip gesteuert werden, sondern durch eine auf die richtige Knappheit abgestellte Geldschöpfung aufgrund des Banknotenmonopols. Auch diejenigen, die glauben, daß der Geldwert einzelner Geldsorten unter konkurrierenden Emittenten noch besser geeignet wäre, die Stabilität ihrer Kaufkraft zu erhalten (wie z. B. F. A. v. Hayek, W. Engels), verbinden dies mit der Erwartung, auch auf diesem Wege durch strenge staatliche Rahmenbedingungen eine ausreichende Verknappung der Zahlungsmittel zu garantieren. Das Geld ist ein Gut, dessen Wert wie der aller anderen Güter in seiner relativen Knappheit liegt. Anders als im Falle anderer Wirtschaftsgüter aber hängt die Funktionsfähigkeit des Geldes von seinem über die Zeit gleichbleibenden Wert ab.

Die Idee Walter Euckens, die Grundsätze der Währungsordnung, die allein einer freiheitlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung adäquat ist, ebenso wie diese in der Verfassung zu verankern, wurde unter dem Eindruck der permanenten Versuchung des Staates, nach der Banknotenpresse zu greifen oder auch in einer unbeschränkten Staatsverschuldung ein legitimes Finanzierungsinstrument zu sehen, in der Folge wieder aufgegriffen. Auf die nachhaltig fortwirkenden Folgen einer verfehlten Geldpolitik auf die Entwicklung von Gesellschaft und Politik hat Karl Socher für Deutschland und Österreich hingewiesen: Auf den Niedergang des Mittelstandes aufgrund der Hyperinflation der Jahre nach dem Ersten Weltkrieg und nach der Massenarbeitslosigkeit, die eine unmittelbare Folge der Deflationspolitik der nachfolgenden Jahre gewesen ist, die beide dem Nationalsozialismus den Boden bereitet haben¹³. Beide Entwicklungen sind mit dem Zusammenbruch der Multilateralität des Handelsverkehrs und der Konvertibilität der Währungen Hand in Hand gegangen.

Mehrere Autoren stellten sich daher aus grundsätzlichen ordnungspolitischen Erwägungen die Frage, ob sich eine Geldverfassung schaffen läßt, die soziale Fehlleistungen wie in den 30er und 70er Jahren verhindern kann, und ob nicht die Staatsverfassung der richtige Ort für eine solche Sicherstellung einer entsprechenden Währungsordnung ist, wie neben dem bereits genannten W. Eucken in jüngerer Zeit J. M. Buchanan und R. E. Wagner 1977 durch die Verfassungsbestimmungen zur Vermeidung inflationärer Budgetdefizite, P. Bernholz 1982, P. Kirchhof, D. Suhr 1982, K. Socher 1983 in bezug auf die Dauerinflation, K. Brunner 1982 in bezug auf Inflation und Deflation, K.-H. Hansmeyer 1983 in bezug auf die Staatsverschuldung und W. Stützel 1975 auch im Hinblick auf die Weltwährungsordnung

¹³ K. Socher, Geldpolitik und Gesellschaftsordnung, in: A. Klose / G. Merk (Hrsg.), Marktwirtschaft und Gesellschaftsordnung, Berlin 1983, S. 67.

u. a.¹⁴. Auch der Verfasser hat sich aus diesen Überlegungen für eine *verfassungsrechtliche Verankerung der Grundsätze einer gesunden Währungspolitik* (Primat der Geldwertstabilität, Verbot der Staatsfinanzierung durch die Notenbank, Unabhängigkeit der Notenbank von Regierungsweisungen) als konsequente Weiterentwicklung der Verfassungsordnung ausgesprochen¹⁵.

3. Die internationale Ordnungsfunktion

Die zentrale Ordnungsfunktion der internationalen Währungsbehörden erweist sich heute bei der Auseinandersetzung um eine Weltwirtschaftsordnung im allgemeinen und in einem ihrer brennendsten Probleme, der Verschuldung der Entwicklungsländer im besonderen. Die hohe Staatsverschuldung einiger für die Weltwirtschaft bedeutender Entwicklungsländer ist ein Paradebeispiel dafür, wie eine Häufung wirtschaftspolitischen Fehlverhaltens vieler Beteiligten eine Reihe überaus gefährlicher Teufelskreise in der gesamten Weltwirtschaft auslöst, die nur durch ein bisher noch nie erreichtes Ausmaß von internationaler Kooperation wieder korrigiert werden können. Mängel der internationalen Währungspolitik standen an ihrem Ausgangspunkt, ihren Instrumenten kommt heute zur Überwindung der weltweiten Staatsverschuldungskrise eine Schlüsselposition zu. Sie weist über *währungspolitische* Mängel weit hinaus. Die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer wird im Abschnitt IV. zu einem Beispielsfall für eine währungsethische Analyse gemacht.

4. Die Währungsethik stützt gesunde Währungsordnung

Sicherlich sind die Ergebnisse der *theoretischen Währungspolitik* heute in vielen Fällen für die Begründung der hier genannten Maßnahmen ausreichend. Welche

¹⁴ W. Stützel, Über unsere Währungsverfassung, Tübingen 1975, S. 20 u. 37; J. M. Buchanan/R. E. Wagner, Democracy in Deficit, The Political Legacy of Lord Keynes, New York / San Francisco / London 1977, S. 177; P. Bernholz, Inflation and Monetary Constitutions in Historical Perspectives, Paper 1982; J. Starbatty (Hrsg.), Geldordnung und Geldpolitik in einer freiheitlichen Gesellschaft, Tübingen 1982, mit Beiträgen von K. Brunner, Konzepte der Geldordnung in einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung, S. 7–17; D. Suhr, Die Geldordnung aus verfassungsrechtlicher Sicht, S. 91–116, und einem Diskussionsbericht von R. Gerdting/J. Starbatty, S. 117–132; P. Kirchhof, Verfassungsrecht und öffentliches Einnahmensystem, in: K.-H. Hansmeyer, (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel, Berlin 1983, S. 83–60; K.-H. Hansmeyer, Dämme gegen die Schulden, dem Staat wird der Griff nach dem Kredit hahn zu leicht gemacht, in: Rheinischer Merkur – Christ und Welt vom 15. Juli 1983; K. Socher, Zur Frage der verfassungsrechtlichen Verankerung der Oesterreichischen Nationalbank, in: Österreichisches Bank-Archiv, 31. Jg., Heft 11 / 1983, S. 424–428.

¹⁵ W. Schmitz, Die Währung – eine offene Flanke staatlicher Verfassungsordnung, Ihre Schließung – ein Beitrag zur Festigung der freiheitlichen Demokratie. Wieder abgedruckt im vorliegenden Band S. 223–262.

Funktion bleibt noch für *währungsethische* Überlegungen? Zunächst sind sie geeignet, die währungspolitisch notwendigen Schritte auch jenen verständlich zu machen, die in sozialetischen Kategorien denken und denen die innere Logik des Währungswesens mehr oder weniger schwer zugänglich ist. Die Währungsethik übersetzt die Ergebnisse sachlich-währungspolitischer Erwägungen sozusagen in ihre Sprache. Die Währungsethik kann selbst zusätzliche Argumente liefern: Ein System strenger Devisenkontrollen ist nicht nur für die Funktionsfähigkeit des Außenhandels und des Kapitalstromes hinderlich, sondern überhaupt für die Bewegungsfreiheit der davon Betroffenen von Bedeutung. Es verwandelt Diktaturen in Staatsgefängnisse. Die Währungsethik liefert einer gesunden Währungspolitik *zusätzliche Argumente*.

Darüber hinaus aber ist die Wirtschaftsethik geeignet, die währungspolitischen Zielsetzungen von *höherer Warte* aus zu hinterfragen und gegenüber anderen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen abzuwägen. Lange Zeit hindurch wurden Geldwertstabilität und Vollbeschäftigung als konkurrierende Zielsetzungen angesehen, zwischen denen ein „trade off“ besteht, und die Position der „Währungshüter“ als die einer „Partei“ neben anderen „Interessierten“ (Politiker, Gewerkschaften usw.) betrachtet. Aufgrund eines rasch fortschreitenden Lernprozesses nimmt heute die Einsicht zu, daß auf die Dauer nur bei ausreichender Stabilität des Geldwertes wieder ein anhaltender hoher Beschäftigungsgrad erwartet werden kann. Das spricht für die Einräumung eines *Vorranges der Geldwertstabilität*.

Bietet nun die sozialetische Fragestellung nicht noch eine zusätzliche Stütze für diesen doch sehr entschiedenen Standpunkt, der in Wissenschaft und Politik (noch) nicht von allen geteilt wird? War bisher die *Vorrangigkeit der Beschäftigung* für viele ein ethisches Tabu, so wagt Rolf Kramer aufgrund des Kreises der Betroffenen eine *klare sozialetische Rangordnung*: Besteht z. B. zwischen der Durchsetzung des Rechtes auf Arbeit und der Erhaltung der Geldwertstabilität ein Konflikt, geht das Gemeinwohl seiner Überzeugung nach dem Recht auf Arbeit vor¹⁶, da eine Geldentwertung ein sowohl den einzelnen wie auch die ganze Gesellschaft treffendes Übel ist, das langfristig zu Strukturverzerrungen in der Wirtschaft und im Staatsgefüge führen kann. Auch Wilhelm Weber meinte, „daß eine dauernde Geldentwertung im allgemeinen für immer und endgültig die davon Betroffenen schädigt, während die durch strukturelle Umschichtungen innerhalb der Volkswirtschaft von zeitweiliger Arbeitslosigkeit Betroffenen zumindest auf längere Sicht in der Regel die Möglichkeit der Anpassung und Umstellung finden“¹⁷. Diese Aussagen seien sicher besonders dann leichter zu akzeptieren, wenn davon

¹⁶ R. Kramer, Arbeit, Theologische, wirtschaftliche und soziale Aspekte, Göttingen 1982, S. 47; aber auch schon in: Die christliche Verantwortung in der Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart 1973, S. 177.

¹⁷ W. Weber, Stabiler Geldwert in geordneter Wirtschaft, Gegenwartsfragen der Währungsethik, München 1965, S. 138.

auszugehen ist, daß materielle Einbußen der Arbeitslosen durch entsprechende Hilfsmaßnahmen auf ein Minimum beschränkt werden¹⁸.

So kann also in der philosophischen Währungsethik sowohl ein wertvoller *Kritiker* wie auch ein die Argumentation ergänzender *Bundesgenosse* einer verantwortlichen Währungspolitik und damit eine Bereicherung der Problemlösungskapazität dieses gesellschaftspolitisch so wichtigen Bereiches gesehen werden.

III. Grundlegende währungsethische Postulate

Aufgrund der vorausgegangenen Erwägungen ergeben sich einige für das Wohl der einzelnen und der Gesellschaft sehr bedeutende währungsethische Postulate:

1. Die Allokationsfunktion des Geldes:

Als einziger „Bezugschein“ und frei verfügbar

Eine Voraussetzung für die Ordnungsfunktion des Geldes ist die ausreichende Erfüllung seiner Funktionen: Als allgemeines Tausch- und Zahlungsmittel, als Mittel zur Wertaufbewahrung und Wertübertragung, als Wertmaß und als Recheneinheit. Das wurde schon unter II. 1. (Die Ordnungsfunktion des Geldes) festgestellt. Nun gibt es Wirtschaftssysteme, in welchen das Geld alle diese Funktionen erfüllt und dennoch die von ihm zu erwartende Ordnungsfunktion *nicht* voll wahrnehmen kann.

Gemeint ist das Schicksal der *Geldtheorie des Marxismus*. Die Entwicklung des Währungsverständnisses des Marxismus-Leninismus kann als Beispiel dafür angesehen werden, wie sich die für die menschliche Gesellschaft naturnotwendigen Ordnungsfunktionen auf die Dauer nicht ignorieren lassen, freilich in einem langen und schmerzlichen Lernprozeß, der sich infolge der Neigung dieser gesellschaftspolitischen Schule zum Dogmatismus über ein Jahrhundert erstreckt, wenn man die Theorie, über ein halbes Jahrhundert, wenn man die praktischen Erfahrungen im Auge hat.

Die Entwicklung der marxistisch-leninistischen Geldtheorie – von der ursprünglich naturalwirtschaftlichen Utopie über die schrittweise Anerkennung der verschiedenen Funktionen des Geldes bis zur Entdeckung der Notwendigkeit spezifischer internationaler monetärer Mechanismen zur Konvertibilität nationaler Währungen – findet in der Literatur der jüngsten Zeit zunehmende Beachtung. Die traditionelle Meinung, daß die Wirtschaftsgeschichte drei große Entwicklungsphasen kennt, nämlich die Natural-, die Geld- und die Planwirtschaft, kann heute als überholt angesehen werden¹⁹.

¹⁸ R. Kramer (1978), a. a. O., S. 48.

Eine lebhafte Diskussion um die Frage nach Funktionsmöglichkeiten „sozialistischen“ Geldes findet auch innerhalb der „offiziellen“ Theorie statt. Sie reklamiert heute die klassischen Geldfunktionen auch für das Geld der sozialistischen Länder: die Funktion als Wertmaß, als Zirkulationsmittel, als Zahlungsmittel, als Akkumulations- und Sparmittel sowie als Recheneinheit.

Dagegen wird man prinzipiell kaum etwas einwenden können, mit einer Ausnahme allerdings: Da das Geld in diesen Ländern seine umfassende Ordnungsfunktion trotzdem nicht erfüllt, erschöpfen sich die Funktionen des Geldes in den bisher genannten offenbar noch nicht. Der dennoch verbleibende Unterschied zwischen der Funktion des Geldes in den beiden Wirtschaftssystemen kann schon im nationalen Bereich nicht übersehen werden. Aufgrund der bisher unterschiedenen Funktionen des Geldes kann man den spezifischen Charakter des Geldes im ökonomischen System der sozialistischen Staaten nicht in den Griff bekommen.

Der Unterschied zwischen beiden Systemen ist der, daß im marktwirtschaftlichen System die Verfügung über Geld Verfügung über Kaufkraft bedeutet und damit auf der Verbraucher- wie auf der Unternehmenseite die Fähigkeit bedeutet zu bestimmen, welche Produkte (einschließlich Dienstleistungen) erzeugt und welche Produktionsfaktoren an welchem Standort zu diesem Zwecke koordiniert werden sollen: die *Verfügung über Geld bestimmt die Allokation der Ressourcen* (Das Geld als einziger „Bezugschein“!).

Man kann diese Funktion des Geldes als eine von seiner Funktion als Tauschmittel separate Verwendung als „*Allokationsfunktion*“ bezeichnen. Diese Funktion hat das sozialistische Geld zumindest nicht im Sektor der unternehmerischen Entscheidung. Im sozialistischen System wird die Ressourcenverteilung auf der betrieblichen Ebene vom staatlichen güterwirtschaftlichen Plan, auf der Ebene der Konsumenten durch das staatlich geregelte, stark subventionierte und teilweise kostenunabhängige Preissystem bestimmt. In der Allokationsfunktion des Geldes kommt die Ordnungsfunktion des Wettbewerbs in der Marktwirtschaft zum Ausdruck und damit der grundsätzliche Unterschied gegenüber dem Sozialismus, wo sie bei den Planungsbehörden liegt.

¹⁹ Eine systematische Darstellung des Geld- und Kreditwesens in Osteuropa im Lichte der Wirtschaftsreformen – unter besonderer Berücksichtigung der internationalen Aspekte – gab der Ostwährungsexperte des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche, *Adam Zwass* (Zur Problematik der Währungsbeziehungen zwischen Ost und West, Wien/New York 1974). Die geschlossene Darstellung des Geld-, Kredit- und Finanzierungssystems vom Kriegskommunismus der Anfangsperiode über das System der Neuen Ökonomischen Politik (NEP) der zwanziger Jahre und dem neuen Geld- und Finanzsystem des Stalinismus bis zu den Auswirkungen der Wirtschaftsreformen nach 1965 ist bei *Günter Hedtkampf* zu finden, die in der Reihe der Gießener Abhandlungen zur Agrar- und Wirtschaftsordnung des europäischen Ostens erschienen ist (*G. Hedtkampf*, unter Mitwirkung von *N. Penkaitis*, Das sowjetische Finanzwesen, Berlin 1974). Die Entwicklung in Polen hat – anknüpfend an das System der dreißiger Jahre – *T. M. Podolski* in ihren einzelnen Phasen eingehend beschrieben (*Socialist Banking and Monetary Control: The Experience of Poland*, Cambridge 1973).

Die Anerkennung dieser Funktion des Geldes steht also in der Entwicklung der Lehre von den Geldfunktionen im Marxismus-Leninismus noch aus und bisher wenigstens wird in seiner offiziellen Lehre jede „Spontaneität“ im wirtschaftlichen Entscheidungsprozeß abgelehnt. Als Ansätze zu einer beginnenden Anerkennung dieser Geldfunktion können die Bemühungen betrachtet werden, die monetäre Kooperation innerhalb der Ländergruppen des RGW in der Richtung verbesserter Konvertibilität zu entwickeln²⁰.

Ein noch deutlicheres Indiz in diese Richtung setzte der Budapester Wirtschaftswissenschaftler Marton Tardos in einem Vortrag in Wien im März 1986. Er bezeichnet „die den im volkswirtschaftlichen Plan abgefaßten Zielen untergeordnete Rolle des Geldes“ als „eine der vier Hauptcharakteristiken der sowjetischen und osteuropäischen traditionellen Wirtschaftslenkung“. Als die drei anderen nannte er die Dominanz des staatlichen Sektors, die Rolle der zentralen Organe und der Partei im Leben der Unternehmen sowie die „mehr beschränkte“ Freiheit in der Erwerbstätigkeit und die „stark beschränkte“ Souveränität der Verbraucher. Die Steigerung der Regulierungsrolle des Geldes hätte beträchtliche Energien freigegeben und die Warenversorgung mehr verbessert als dies in Osteuropa im allgemeinen der Fall gewesen wäre, aber in ihrem Ausmaß noch nicht ausgereicht, die Erschöpfung der Ressourcen und die Verschlechterung der Lage auf den Außenmärkten zu kompensieren. Da es an der Rückkoppelung zwischen der Arbeitskraft- und Kapitalallokation mit den Warenmärkten mangelte, blieb der Anpassungsprozeß sehr unbefriedigend. Die meisten seiner Vorschläge zielen auf eine *Wiederherstellung der steuernden Rolle des Geldes* ab (von der Wiedereinführung der Vermögensbilanzen bis zu notierenden Aktien!). Von ihrer Verwirklichung würde es abhängen, ob die ungarische politische Führung fähig ist, im Interesse des Wirtschaftsaufstieges mit dem traditionellen sozialistischen Wirtschaftslenkungssystem zu brechen.

Und Bela Csikos-Nagy, Staatssekretär a. D. und Präsident der ungarischen Gesellschaft für Nationalökonomie, meinte dazu: „Je vollkommener die Geldfunktionen zur Geltung kommen, um so effektiver kann die auf ökonomischen Instrumenten basierende Regelung sein. Das ist auch der Grund dafür, warum den Reformern immer schon der Gedanke der Schaffung einer Währungskonvertibilität vor-schwebte.“²¹

Die Allokationsfunktion des Geldes ist damit eigentlich gegenüber den traditionellen Funktionen *die* ordnungspolitisch entscheidende! An der Anerkennung der (alleinigen) Allokationsfunktion des Geldes scheiden sich immer noch die Geister zwischen einer wie immer marktwirtschaftlich reformierten Planwirtschaft und ei-

²⁰ Vgl. W. Schmitz, Stabilität – Konvertibilität – Solidarität, Überlegungen zu einer systematischen Währungsethik, in: A. Klose/H. Schambeck/R. Weiler/V. Zsifkovits (Hrsg.), Ordnung im sozialen Wandel, Berlin 1976, S. 360 ff.

²¹ B. Csikos-Nagy, Ungarns Weg zur Sozialistischen Marktwirtschaft, in: Europäische Rundschau, 1986/1, S. 69.

ner Marktwirtschaft westlichen Zuschnitts. Der Allokationsfunktion entspricht *die freie Verfügbarkeit über Geldvermögen jeglicher Art*.

Kann es in einer Volkswirtschaft, die nicht einmal im eigenen inneren Güterverkehr freie Dispositionen, freie Preisbildung und freien Wettbewerb der Produzenten und der Güter kennt, „richtiges“ Geld, Währung im eigentlichen Sinn des Wortes geben²²? Das ist letzten Endes eine Frage der Definition des Wesens des Geldes. Im Ausmaß der Beeinflussung der Allokation der Ressourcen bestehen sicherlich sehr wesentliche qualitative Unterschiede. Der Lernprozeß ist aber weder abgeschlossen, noch kann realistischerweise eine Beseitigung aller Unterschiede erwartet werden. Man darf auch sicherlich nicht dem bequemen Irrtum unterliegen und die bisherige Entwicklung einfach extrapolieren. Aber schon die bisherige Evolution der Geldtheorie des Marxismus-Leninismus beweist, daß die Geldfunktionen nicht einfach abgeschafft werden können und die Bedürfnisse einer modernen industriellen Gesellschaft zu einer Anerkennung der innerstaatlichen sowie der internationalen Ordnungsfunktionen drängen, die mit einem wohlgeordneten Geldwesen notwendigerweise verbunden sind.

2. Die Stabilität des Geldwertes

Das bisher am häufigsten (wenn nicht ausschließlich) genannte währungsethische Postulat ist die Forderung nach der *Stabilität der Kaufkraft der Währung*. Wegen der Störung der Rechenhaftigkeit des Wirtschaftssystems, der dadurch bewirkten Fehlallokation der Ressourcen (Fehlinvestitionen, Kapitalvernichtung, Arbeitslosigkeit als Folge verzerrter Wirtschaftsstrukturen), der damit verbundenen Störung der Einkommensverteilung (Benachteiligung der Bezieher von Geldeinkommen, insbesondere von sozialen Transfereinkommen, der Wirkung einer Inflation wie eine Steuer auf Geldeinkommen bei gleichzeitiger Privilegierung der Eigentümer von Sachvermögen) und nicht zuletzt im Hinblick auf die Schäden, mit denen jede Inflationsbekämpfung – als dem geringeren Übel gegenüber einer anhaltenden oder sogar eskalierenden Geldentwertung – unweigerlich verbunden ist (Produktionseinbußen, Einkommensverluste, möglicherweise Arbeitslosigkeit u. ä.) ist die Bewahrung der Währung vor jeder Wertveränderung von allem Anfang an die sozialste und ökonomischste Lösung.

Während die Forderung nach Geldwerterhaltung eine solche ist, die bei währungsethischen Überlegungen regelmäßig im Vordergrund steht²³, wurden die nachfolgenden Postulate bisher noch selten nach ihrer sozioethischen Relevanz untersucht.

²² Die Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Frankfurt/Main, H. 17, 1971, 1 und 2, u. a., verneinen dies.

²³ Z. B. bei W. Tautscher / J. Messner / W. Weber / B. Häring / F. Beutter; Zur sittlichen Beurteilung von Inflationen, Grundsätze und Maßstäbe, Freiburg / Basel / Wien 1965.

3. Die Konvertierbarkeit der Währungen

Ein solches weiteres Postulat ist die alles andere als selbstverständliche grundsätzliche Forderung nach *Konvertierbarkeit der Währungen*. Von den derzeit rund 150 Mitgliedsländern des IWF sind es mehr als zwei Drittel, die für ihre Währung noch immer die Schutzbestimmungen in Anspruch nehmen, die ursprünglich nur für eine dem Kriegsende folgende Übergangszeit gedacht gewesen sind. Im nationalen Bereich ist eine funktionsfähige Geldordnung eine Voraussetzung für die Überwindung des einfachen Tauschhandels zum modernen marktwirtschaftlichen Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. Eine funktionsfähige Geldordnung ist nicht nur eine Voraussetzung dafür, daß die Sozialfunktion des wettbewerbs-gesteuerten Marktes in Erscheinung treten kann, sie ist auch zur Erhaltung bzw. Herbeiführung der grundsätzlichen Freiheitsräume im Bereich der Wirtschaft (Konsum-, Spar-, Produktions- und Investitionsfreiheit; der Freiheit in der Wahl des Berufes, des Arbeitsplatzes und des Wohnortes) unentbehrlich. In diesem Sinne ist das Geld „eines der großartigsten Werkzeuge der Freiheit“, das der Mensch je erfunden hat (F. A. v. Hayek), Geld ist „geprägte Freiheit“.

Die Vorteile der Arbeitsteilung werden mit der *Erweiterung der Grenzen des Marktes*, auf welchem sich die Tauschfähigkeit erstreckt, immer größer: von der Stadtwirtschaft über die Volkswirtschaft bis zum Überseehandel. Dieselbe Funktion, die das nationale Geld innerhalb einer Volkswirtschaft ausübt, erfüllt auch das internationale Geld auf den Weltmärkten. Internationales Geld sind alle Zahlungsmittel, mit denen Waren und Leistungen über die nationalen Grenzen hinweg allgemein austauschbar sind. Wie es das Geld im Binnenbereich möglich macht, daß A an B eine Ware verkauft und um deren Erlös eine Ware oder Leistung von C erwirbt, so ermöglicht es internationales Geld, mit dem Erlös aus dem Export vom Lande A in das Land B einen Import aus dem Land C zu bezahlen. So definierte Lord Keynes den multilateralen Handels- und Leistungsaustausch, als er seinerzeit dem britischen Oberhaus den Grundgedanken des IWF erläuterte, der ihm das Wichtigste an der dem Zweiten Weltkrieg folgenden internationalen Wirtschaftsordnung erschien.

Multilateralität und Konvertibilität gehören zusammen wie Markt und Währung: Wie die Freizügigkeit der Verwendung des Geldes in den innerstaatlichen Märkten optimales Produzieren, Konsumieren und Investieren möglich macht, so erlaubt die freie Konvertierbarkeit der Währungen eine optimale Kombination der Produktionsfaktoren auf den internationalen Märkten. Eine internationale Fakturenwährung, wie z. B. der US-Dollar, das Pfund Sterling, die Deutsche Mark, der Schweizer Franken usw., genügt in der Regel jeweils allein nicht, um einen internationalen Güteraustausch zu finanzieren: irgendwo ist in der Produktions- und Absatzkette immer auch mindestens eine zweite Währung notwendig. So wie der Importeur seine Ware im Inland gegen Landeswährung verkauft, braucht der Exporteur Landeswährung, um die inländischen Kosten (Löhne, heimische Roh- und Halbfabrikate, Steuern etc.) bezahlen zu können. Für den internationalen Handel

genügt daher selten die Existenz *eines* internationalen Zahlungsmittels allein, es bedarf meist der Konvertierbarkeit der daran beteiligten Währungen. Die Konvertierung erfolgt entweder aufgrund einer Devisengenehmigung der zuständigen Währungsbehörde, oder – eben bei voller Entfaltung der Geldfunktion – auf freien Devisenmärkten.

So wie eine funktionierende nationale Geldordnung über die Binnenmärkte eine arbeitsteilige Volkswirtschaft ermöglicht, so erlaubt die freie Konvertibilität der Währungen über den multilateralen Welthandel eine *optimale internationale Arbeitsteilung*. Damit hat das Geld auch in seiner Funktion als allgemeines Tauschmittel auf den Weltmärkten seine währungsethische Funktion: Ist die Optimierung der Produktivität des internationalen Wirtschaftssystems das dominierende Ziel, so ist die Konvertibilität das adäquate Instrument. Was die Konvertibilität auf der Geldseite, ist der Abbau der Handelsschranken auf der Güterseite. Beiden verdankt die Weltwirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg ihre so großartige, niemals vorausgesehene Expansion. Währungsethische Probleme ähnlicher Art treten im Zusammenhang mit dem *Devisenregime im internationalen Kapitalverkehr* in Erscheinung.

4. Freizügigkeit des internationalen Kapitalverkehrs

Der währungsethische Stellenwert der Konvertibilität gilt im Prinzip nicht nur im Zusammenhang mit dem Waren- und Dienstleistungsverkehr, sondern auch für den internationalen Verkehr von Investitionskapital (Direktinvestitionen, internationale Anleihen, langfristige Bankkredite), in welchem der Wert der weltweiten Solidarität auf eine (relativ) neue Weise zum Ausdruck kommt. Die Freizügigkeit des längerfristigen Kapitalverkehrs könnte auch als Spezialfall der Konvertibilität verstanden werden. Der Konvertibilitätsbegriff des IWF schließt jedoch Zahlungen im Rahmen des internationalen Kapitalverkehrs ausdrücklich aus. Für die Freizügigkeit des Kapitalverkehrs zwischen den Staaten sorgt der Liberalisierungscodex der OECD.

Obwohl die Literatur über die Vorteile der internationalen Investitionstätigkeit sehr zahlreich ist, ist der *Beitrag des weltweiten Kapitalstromes* noch lange nicht so bekannt, wie inzwischen die Bedeutung des unbehinderten Welthandels doch Allgemeingut geworden ist²⁴. Entgegen tief eingewurzelten nationalen Vorurteilen und angesichts zahlreicher Befürchtungen muß immer wieder – gerade Entwicklungsländern gegenüber – aufgezeigt werden, wie sehr der Import von Know-how in Technologie und Management, der Ausbildungsstand der Arbeitsreserven, der Zugang zu Rohstoffquellen und zu den Weltmärkten, zukünftige Exportchancen und ein höherer Beschäftigungsgrad mit dem Zustrom von Auslandskapital ver-

²⁴ Vgl. *W. Schmitz*, Der internationale Kapitalverkehr – ein neuer Faktor in der Weltwirtschaft, in: Europäische Rundschau 74/4; *ders.*, International Investment, Growth and Crisis, A Plea for Freedom for International Privat Investment Capital, Frankfurt a.M. 1975.

bunden sind. Während die Übernahme des Risikos zu den Vorteilen der Direktinvestitionen zählt, wird der noch nicht voll entwickelte heimische Kapitalmarkt im Falle der Portfolio-Investitionen und der Markt für langfristige Bankkredite durch die leistungsfähigeren ausländischen oder internationalen Kapital- und Kreditmärkte ergänzt, die dafür sorgen, daß die Ersparnisse aus zahlreichen Quellen die gesuchte Veranlagungsmöglichkeiten und hoffnungsvolle Projekte die erforderliche Finanzierung finden können. Ausländische Investitionen können daher durch heimische Geldschöpfung nicht ersetzt werden.

Der internationale Strom von Investitionskapital mobilisiert entlegene Produktionsreserven: Arbeitskräfte, schöpferische Begabungen, Rohstoff- und Energiequellen, Verkehrswege und Fremdenverkehrszentren. Sein Beitrag zur Steigerung des realen Wachstums, des Prokopfeinkommens und zur Wohlfahrtsstreuung sollte in Zukunft mehr noch als bisher Anstoß dazu sein, in den einzelnen Ländern die *Politik den ausländischen Investitionen gegenüber* zu überprüfen. Wo immer man glaubt, dennoch einer restriktiven Haltung den Vorzug geben zu müssen – politischen Gesichtspunkten ist hier sicherlich nicht jede Berechtigung abzusprechen –, muß man wissen, daß ein solcher Entschluß seine ökonomischen Kosten hat. Für die *Freizügigkeit des zur Investitionsfinanzierung verfügbaren Kapitals* spricht heute nicht zuletzt auch die Erkenntnis, daß die Weltressourcen begrenzt sind und daher optimal genutzt werden müssen.

Die internationalen Kapitalbewegungen sind auch der Ausdruck einer Entwicklung, die man als eine weitere spätere Phase der *Internationalisierung der Weltwirtschaft* nach der Epoche der dominierenden *Multilateralisierung des Waren- und Leistungsverkehrs* bezeichnen könnte: als die Ära der *Freizügigkeit der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital*. Die Bedeutung der Faktormobilität auf dem Sektor der menschlichen Arbeitskraft schlägt sich heute in den Massenwanderungen der Gastarbeiter in Europa bis zur Ausschöpfung der Grenzen der Aufnahmefähigkeit der Gastländer sowie in der vielleicht weniger spektakulären, deshalb aber nicht minder wichtigen Mobilität des Know-how in Management und Technologie nieder. Der grenzüberschreitende Strom von Investitionskapital ist eine um so weniger abweisbare Alternative, wenn das Volumen der Gastarbeiterwanderung in den einzelnen Ländern – gleich in welcher Richtung – an ihre politischen, psychologischen und unter Umständen auch ökonomischen Grenzen stößt.

Der Bevölkerung jener Länder, die sich beharrlich der Investitionstätigkeit aus dem Ausland widersetzen oder dafür unerfreuliche Rahmenbedingungen geschaffen haben, wäre es wahrscheinlich vielfach erspart geblieben, sich den sozial so beschwerlichen und fast unlösbaren Situationen auszusetzen, wenn sie nicht gezwungen gewesen wären, die Mobilität als Gastarbeiter ins Ausland aufzubringen, die dem Kapital aus politisch-ideologischen Gründen versagt worden ist. Insofern kann unter sozialetischen Aspekten bei der Faktormobilität von einem Postulat des *Vorranges des Kapitals vor der Arbeit* gesprochen werden²⁵.

Die Erkenntnis der Bedeutung der Rahmenbedingungen für Investitionen im Inland wie im Ausland läßt umgekehrt heute die Erscheinung der sogenannten *Kapitalflucht* (paradoxe Weise gerade aus hoch verschuldeten Entwicklungsländern!) wirtschaftsethisch in einem ganz anderen Licht erscheinen. Sozialethiker wie z. B. J. Messner oder Moralthologen wie Bernhard Häring sehen im „Kapitalflüchtigen“ den Adressaten individuelle ethischer Postulate. Drastische Worte fand Papst Paul VI. in seinem Lehrschreiben *Populorum progressio* vom 26. März 1967: „Es kann nicht geduldet werden, daß Bürger mit beträchtlichem Einkommen aus den Mitteln und der Arbeit des Landes davon einen großen Teil ins Ausland schaffen ausschließlich zum persönlichen Nutzen, ohne sich um das offensichtliche Übel zu kümmern, das sie damit ihrem Lande zufügen.“ Häring bemerkt dazu immerhin, daß an diesem Übel auch eine verfehlte Wirtschaftspolitik des Staates oder der Banken mitschuldig sein kann (1981, 340). Heute sind es in erster Linie die für die Rahmenbedingungen des Herkunftslandes Verantwortlichen, an welche sozialethische Forderungen zu richten sind. Raum für individuelle ethische Forderungen ist gegeben, wenn auch solche Staatsmänner ihr Geld im Ausland anlegen, die für die Rahmenbedingungen für inländische Investitionen maßgeblich mitverantwortlich sind, erst recht natürlich, wenn es sich um Korruptionsgelder handelt.

5. Die Solidarität der Währungsbehörden

Ein weiteres grundlegendes währungsethisches Postulat ist die Forderung nach der *Solidarität der nationalen und internationalen Währungsbehörden*. Dazu gehört die ganze Problematik der *mittelfristigen Zahlungsbilanzhilfe* und in Verbindung damit die sogenannte *Konditionalität des Internationalen Währungsfonds*, die heute Gegenstand zunehmender Kritik gerade seitens sozial-ethisch Motivierter ist. Die Verbindung kurz- bzw. mittelfristiger Kredite zur Überbrückung von Zahlungsbilanzdefiziten mit wirtschafts- und währungspolitischen Auflagen ist heute die *größte Hoffnung*, aus den gegenwärtigen Teufelskreisen, in welche die Schuldenkrise im Zusammenwirken mit dem Fehlverhalten vieler Beteiligten hineingeführt hat, wieder herauszufinden. Sie sind schon notwendig, um den Rückfluß der knappen Mittel an den IWF möglich zu machen, damit dieser daraus wieder neue Zahlungsbilanzhilfen gewähren kann.

Problematisch und diskussionswürdig sind vielleicht einzelne Vorschläge des Internationalen Währungsfonds zur Wiederherstellung der internationalen Zahlungsfähigkeit eines Mitgliedslandes. Die Institution als solche aber ist für die Ordnung der Weltwirtschaft, die nur durch eine funktionierende Wirtschaftsordnung innerhalb der einzelnen Länder Zustandekommen kann, unentbehrlich, öfter noch als bisher sollte unter den Bedingungen des Währungsfonds das Verbot der Finanzierung der Staatsdefizite durch die Banknotenpresse aufscheinen. Ein Beispiel für

²⁵ „Ethische Aspekte internationaler Migrationen“ als „Wanderungsethik“ behandelt H.-J. Vosgerau, in: H. Hesse (Hrsg.), *Wirtschaftswissenschaft und Ethik*, Berlin 1988, S. 401 ff.

die seinerzeit sehr prompte Wirkung einer solchen Auflage bietet Österreich. Die Oesterreichische Nationalbank verdankt ihre Unabhängigkeit und das Verbot, die öffentliche Hand zu finanzieren, einer Auflage des Völkerbundes im Zusammenhang mit der Genfer Sanierung des Jahres 1922, die eine solche, vielleicht sogar die erste Auflage gewesen ist, die mit einer konditionellen Gewährung eines Devisenkredits einer internationalen Organisation verbunden war.

6. Die sozialetische Relevanz des Wechselkursregimes

Währungsethische Fragestellungen ergeben sich ferner aus dem *Wechselkursregime*. Das Wechselkursregime ist ein Beispiel dafür, wie der Bereich der Mittel nur im Hinblick auf die Zielvorstellungen sozialetisch relevant ist. Sowohl das *System fester Wechselkurse* wie auch das *System freier Wechselkurse* kann als Mittel zur Verbesserung der Stabilitätspolitik gesehen werden: Von den festen, aber anpassungsnotwendigen Wechselkursen nach dem Bretton-Woods-System erhoffte man sich eine von der Kaufkraftstabilität der Leitwährung ausgehende disziplinierende Wirkung auf die innere Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer sowie einen Zwang zur internationalen Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik in Richtung einer größeren inneren Stabilität. Nachdem der Zwang zu festen Kursen – etwa ab Ende der 60er Jahre – zum „Transmissionsriemen der Inflation“ geworden war, bot der freie Wechselkurs den Ländern, die ein höheres Maß an Preisniveaustabilität anstrebten, die Möglichkeit, die Kontrolle über ihre Geldmenge wieder zu gewinnen. Diese „Kopernikanische Wende in der Wechselkurs-Philosophie“ (Otmar Emminger)²⁶ fand mit der Änderung des IWF-Abkommens 1976 statt. Sie gestattet jedem Land, das ihm passende Wechselkurssystem selbst zu wählen, verpflichtet es jedoch zur Einhaltung gewisser Grundregeln unter der Überwachung durch den IWF.

7. Kein währungsethisches Postulat: die „volkswirtschaftlich richtige“ Kreditverteilung

Zur Abrundung der Beispiele noch ein solches, das sich offenbar *nicht zum währungsethischen Postulat* eignet. Anton Tautscher, einer der wenigen Wirtschaftswissenschaftler, die sich auch expressis verbis mit währungsethischen Postulaten beschäftigt haben, hat als weiteres währungsethisches Postulat neben dem der Geldwerterhaltung die „genügsame Versorgung der Volkswirtschaft mit Geld, damit alle verfügbaren Produktivkräfte der Volkswirtschaft zum effektiven Einsatz kommen können“, gefordert und ein Kreditvolumen, das den Wirtschaftlern er-

²⁶ O. Emminger, Freie Marktwirtschaft auf den Devisenmärkten – Wo liegen die Grenzen? in: A. Klose/G. Merk (Hrsg.), Marktwirtschaft und Gesellschaftsordnung, Berlin 1983, S. 135.

laubt, „ihre rentablen Erzeugungsmöglichkeiten (zu) aktuieren“. Soweit es sich darum handelt, daß auch eine ausreichende Geld- und Kreditversorgung ein ethisches Problem ist, das eine geldwertneutrale Mobilisierung der Ressourcen ermöglicht, ist dagegen nichts einzuwenden. Wo es ein „Zuviel“ geben kann, ist sicherlich auch ein „Zuwenig“ denkbar. Unter dem Eindruck der Jahre der großen Depression gibt es Währungstheoretiker, denen eine mögliche Liquiditätsknappheit innerstaatlich wie international mehr Sorge macht als eine Überfülle an verfügbaren Zahlungsmitteln. Hier wurde diese Problematik unter dem Stichwort „Inflation“ und „Deflation“ bereits behandelt. Das Postulat der ausreichenden Geld- und Kreditversorgung könnte eventuell als die innerstaatliche Entsprechung der Konvertibilität der nationalen Währungen verstanden und akzeptiert werden: als wesentlicher Zweck jeder Währungsordnung, ausreichende Zahlungsmittel zur Verfügung zu stellen.

Ganz anders ist die Forderung Tautschers nach einer nicht sehr präzise umschriebenen „sozialwirtschaftlich richtigen“ Kreditverteilung zu beurteilen, wie sie sich tatsächlich z. B. im österreichischen Nationalbankgesetz 1955/69 findet. Diesem zufolge ist die Oesterreichische Nationalbank verpflichtet (§ 2 Abs. 4), im Rahmen ihrer Kreditpolitik für eine den volkswirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung tragende Verteilung der von ihr der Wirtschaft zur Verfügung zu stellenden Kredite zu sorgen. Ein Gesetzesauftrag, der – als die Notenbank schlechthin überfordernd – auch mit Recht auf dem Papier geblieben ist! Ein währungsethisches Postulat läßt sich daraus *nicht* ableiten. Die Währungsbehörden sind für kurzfristiges Geld, nicht aber für dessen Weitergabe als Kredit mit welcher Fristigkeit immer verantwortlich. Die weitere Kanalisierung des von der Notenbank geschöpften Geldes in die verschiedenen volks- und weltwirtschaftlichen Verwendungszwecke liegt bei den so vielgestaltigen Kreditmärkten in den besseren Händen und bietet Ansatzpunkte für die Finanzethik und die Finanzpolitik.

Aus denselben Gründen ist auch das *Postulat der ausreichenden Kapitalbildung*, das J. Messner mit Recht als eine sehr wichtige sozioethische Aufgabe nennt, die der wirtschaftlichen Gemeinwohlpolitik gestellt ist²⁷, mehr ein Anliegen der staatlichen (*finanzpolitischen*) Rahmenbedingungen (*Finanzethik*) als ein solches der *Währungspolitik* und damit der *Währungsethik*, wenn man von bestimmten Einwirkungsmöglichkeiten des Devisenregimes (welches hier schon behandelt worden ist) auf die Bildung längerfristiger Kapitalstände absieht.

²⁷ J. Messner (1968), a. a. O., S. 184.

IV. Die Verschuldungskrise der Dritten Welt – ein Lehrstück für weltweite Ordnungspolitik

1. Die ethische Dimension währungspolitischer Fehlentscheidungen

Eine währungsethische Analyse der Verschuldungskrise der Dritten Welt ist in mehrfacher Hinsicht geradezu ein Lehrstück für eine solche, die hier aus Raum-mangel nur stichwortartig aufgezeigt werden kann. Zunächst zeigt sie, wie *währungsethische* Fehlentscheidungen (z. B. Zulassung einer weltweiten Überliquidität, anpassungshinderliche Devisenrestriktionen und protektionistische Wechselkurse, die Finanzierung von Staatsdefiziten durch Geldschöpfung) mit dieser Krise ursächlich in Verbindung stehen. Eine solche Analyse zeigt auch das enge Zusammenwirken mit *geldethischen* (z. B. mißbräuchliche Verwendung öffentlicher Mittel im Einzelfall im Zusammenhang mit aktiver und passiver Korruption) und *finanzethischen* Mißgriffen (z. B. Fehldisposition über Haushaltsvolumina, ihre Defizite und deren Finanzierung durch Verschuldung im Ausland, Ablehnung einschlägiger Konditionen des Internationalen Währungsfonds etc.).

Die *ethische Dimension* ansonsten lediglich als *währungspolitisch* oder *finanzpolitisch* erscheinender Fehler ergibt sich hier besonders deutlich aus den über die bloß ökonomischen Folgen hinausgehenden Konsequenzen dieser Situation sowohl für die *Bevölkerung der betroffenen Staaten* wie auch im Hinblick auf die folgen-schweren Teufelskreise und Sackgassen, die die Bemühungen um eine bessere *freiheitliche Weltwährungs- und -wirtschaftsordnung* nunmehr zu überwinden haben. Insofern ist die Ethik der internationalen Währungsordnung ein wichtiger Teilbereich einer im Entstehen begriffenen „Weltwirtschaftsethik“²⁸.

2. Fehlverhalten vieler Beteiligten

Das Fehlverhalten maßgeblich Beteiligten hat sich wie folgt kumuliert: Die *hohe internationale Liquidität* der späten 70er Jahre machte die Kredite auf einem niederen Zinsniveau leicht zugänglich. Das veranlaßte kurzfristig denkende Regierungen zum *Eingehen einer hohen Staatsverschuldung* und die Banken zu einer *großzügigen Kreditgewährung* ohne der Frage der Bonität der Schuldner große Beachtung zu schenken. Die Kredite wurden überdies meist zu *anderen als produktiven Investitionen* verwendet, aus deren Erträgen sie in der Folge hätten bedient werden können. Wie kaum anders zu erwarten gewesen ist, führte die Überliquidität zu einem *weltweiten Inflationsstoß*: Im Jahre 1980 im OECD-Durchschnitt von 13% und in der Folge zu dreistelligen Inflationsraten in besonders stark überschuldeten Entwicklungsländern. Die Geldverknappung als einziges Mittel zur notwen-

²⁸ Siehe H. Hesse, Internationale Wirtschaftsbeziehungen als Gegenstand der Wirtschaftsethik, in: H. Hesse (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft und Ethik, Berlin 1988, S. 195 ff.

digen Inflationsbekämpfung im Zusammenwirken mit dem hohen Geldbedarf der meisten Staaten – an der Spitze die USA – zur Finanzierung ihrer *Haushaltsdefizite* hat dann durch das *Ansteigen des Dollarkurses* und *des Zinsniveaus* die reale Schuldenlast (z. B. in DM gemessen) verdoppelt und selbst aus einer an sich vielleicht im Einzelfall maßvollen Verschuldung eine übermäßige Last gemacht. Das steigende Mißtrauen in die Wirtschaftspolitik der Schuldnerländer veranlaßte vorsichtige Anleger in diesen Ländern zur *Kapitalflucht großen Stils* in Welthandelswährungen, die dann als *neue Liquidität zur neuerlichen Kreditvergabe* zur Verfügung steht. Damit wurde die Staatsverschuldung von beiden Enden her zum Paradoxon. Die Zentralbanken dieser Länder verloren ihre Devisenreserven und schließlich verschärften die vorsichtiger gewordenen Banken die Krise zusätzlich durch *Zurückhaltung bei der Umschuldung*. Das wachsende Mißverhältnis zwischen Eigenkapital und größtenteils sehr mobilen Einlagen und Ausleihungen alarmierte die *Bankaufsichtsbehörden in den Gläubigerländern*. Die Schuldenkrise der Dritten Welt wurde zur bisher schwierigsten Herausforderung der Sozialethik²⁹.

3. Ansatzpunkte zur Lösung

Der entscheidende Ansatzpunkt zur Lösung der heutigen und möglicherweise zur Vermeidung künftiger Krisen ist die Einrichtung der laufenden Prüfungen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer durch den IWF (*Surveillance*) und die Bindung seiner Hilfe, die er zur mittelfristigen Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten gewährt, an wirtschafts- und währungspolitische Auflagen (*Konditionalität*). Die Beurteilung dieser Instrumente unter sozialetischen Gesichtspunkten zählt heute zu den bedauerlichsten Fehlschlüssen. Über konkrete Auflagen des IWF kann man im Einzelfall sicherlich unterschiedlicher Meinung sein. An den vom IWF verlangten Anpassungsprozessen und Weichenstellungen in Richtung eines leistungsfähigeren Wirtschaftssystems führt aber kein Weg vorbei. Ihre Kritiker haben dafür auch keinerlei Alternativen anzubieten. Hohe Inflationsraten beweisen, daß die Grenzen dessen, was einzelne Entwicklungsländer innerhalb ihres derzeitigen Systems der Koordinierung ihrer Unternehmungen und Haushalte leisten können, erreicht sind. Die Konditionalität ist der Schlüsselpunkt für eine erfolgreiche Zusammenarbeit aller offiziellen Institutionen (IWF, Weltbankgruppe, regionale Entwicklungsbanken, privates Bankensystem) und ist der wichtigste *Ausgangspunkt für eine neue Weltwirtschaftsordnung*, die von *effizienten Wirtschaftsordnungen*

²⁹ Vgl. W. Schmitz, Das Schuldenproblem der Dritten Welt – Ein Lehrstück sozialetischer Fehlleistungen, Referat im Rahmen des Forschungsgesprächs „Kirche – Wirtschaft“ (4. bis 8. August 1986), welches in einem Sammelband des Internationalen Forschungszentrums für Grundfragen der Wissenschaften Salzburg erscheinen wird. Als Versuch einer solchen Aufarbeitung ist auch die Erklärung der Päpstlichen Kommission „Justitia et Pax“, („Im Dienste der menschlichen Gemeinschaft: Ein ethischer Ansatz zur Überwindung der internationalen Schuldenkrise“, L'Observatore Romano, Dokumente) vom 6. Februar 1987 zu verstehen.

gen in den einzelnen Staaten ihren konsequenten Ausgang nehmen muß. Die Konditionalität der IWF-Kredite hat das Vertrauen wieder möglich gemacht, welches das Bankensystem (und deren Aufsichtsbehörden) mit den Schuldnerländern wieder an einen Tisch gebracht hat. Die Art und Weise, wie diese Bedingungen zur Kreditgewährung zustande kommen und wie sie laufend überwacht werden, sichert ihre Vereinbarkeit mit der Souveränität der betroffenen Schuldnerländer: Die Konditionen werden mit dem Staff des Fonds formuliert und von dem betreffenden Schuldnerstaat dem IWF angeboten. Weitblickende Wirtschaftspolitiker des Schuldnerstaates sehen darin sogar eine Hilfestellung gegenüber kurzfristigen innenpolitischen Widerständen gegen unpopuläre, aber notwendige Maßnahmen.

4. Lehrstück für weltweite Ordnungspolitik

Daß aus der Schuldenkrise eine *Krise des Weltfinanzsystems* wurde, konnte zwar zunächst vermieden werden, die Gefahr ist aber immer noch nicht gebannt. Die Lage ist allerdings keineswegs so hoffnungslos wie sie nicht wenigen unmittelbar Betroffenen erscheint, wenn man diese schwierige Phase als ein *Lehrstück für weltweite Ordnungspolitik* versteht und die sozialetischen Zielvorstellungen auf Wegen zu erreichen versucht, die dazu besser geeignet sind als die bisherigen. Seit der explosionsartigen Zunahme der Staatsverschuldung vieler Entwicklungsländer seit dem Beginn dieser Dekade ist ein rascher Lernprozeß in Gang gekommen, der uns zwingt, bisherige Vorstellungen über eine wirksame Entwicklungspolitik zu überprüfen, um neue, mehr Erfolg versprechende Erfahrungen näher zu studieren.

Auch auf der internationalen Ebene bestätigt sich damit die Erfahrung, daß eine Geldordnung, die aufgrund eines stabilen Geldwertes zur *Währungsdisziplin* zwingt, eine unersetzliche Voraussetzung für jede effiziente Wirtschafts- und Sozialordnung ist. Der Teufelskreis, der mit einer über die Verhältnisse eines Landes anwachsenden Staatsverschuldung unweigerlich beschritten wurde, kann nur durch eine Rückkehr zu einer stabilen Währung und zu gesunden währungsethischen Grundsätzen überwunden werden, die es dem *Geld – auch in Form von Kredit und Kapital* – wieder ermöglicht, seine soziale Ordnungsfunktion zu erfüllen. Mit einem ständig schrumpfenden Geldwert kann weder ein höherer Beschäftigungsgrad, noch ein stärkeres stetiges Wirtschaftswachstum, noch eine gerechtere Einkommensverteilung erreicht werden. Vielleicht ist es ein Fehler der bisherigen Geldpolitik gewesen, den *sozialetischen Stellenwert der Währung für Wirtschaft und Gesellschaft* nicht gebührend erkennbar gemacht zu haben. Das Geld zählt zu ihren wichtigsten Ordnungselementen.

5. Der harte Kern: Die konkreten währungsethischen Fragen

Der harte Kern jeder währungsethischen Analyse sind die konkreten Fragestellungen, die sich aus der zu untersuchenden Situation ergeben. Eine hier nur skizzenhaft beschreibbare Analyse muß sich mit einigen beispielhaften Hinweisen begnügen.

Nach dem heutigen Stand unserer Erfahrung mit der weit unteroptimalen Effizienz behördenwirtschaftlicher Systeme wird die Forderung nach einer alleinigen *Allokationsfunktion des Geldes* in den meisten Fällen zwar nicht problemlos, aber doch eindeutig sein. Bei der immer richtigen Forderung nach der *Stabilisierung des Geldwertes* geht es auch um den Zeitbedarf für die Verhinderung weiterer hoher Geldwertverluste: Gibt es so etwas wie eine „unvermeidbare“ Inflationsrate? Ist eine schrittweise Stabilisierung humaner als ein Währungsschnitt über das Wochenende? Die *Konvertierbarkeit einer Währung* kann sicherlich nicht ohne Rücksicht auf die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen eingeführt werden. Mit der Politik des IWF, durch die Gewährung einer Zahlungsbilanzhilfe eine Ausdehnung der Devisenkontrolle zu verhindern, wird in der Regel aber sicherlich der richtige Weg beschritten. Eine größere *Freizügigkeit des Kapitalverkehrs* wird in den meisten Fällen per Saldo mehr Probleme lösen als neue verursachen.

Da der *Wechselkurs* der Preis einer Währung ausgedrückt durch eine andere Währung ist, gelten für seine Festsetzung nicht zuletzt auch die Argumente für eine ethisch richtige Preisgestaltung im allgemeinen: Falsche Wechselkurse setzen falsche Signale und geben falsche Anreize. Die Frage ist hier eher eine des tatsächlichen Sachverhaltes: Welcher Kurs ist im fraglichen Augenblick der (mittelfristig) „realistische“?

Ganz unvergleichbar schwierigere Fragen ergeben sich für die *internationale Währungsgemeinschaft*. Gilt die Verpflichtung zur *Solidarität der Währungsbehörden* auch in jenen Fällen, in welchen die auf Hilfe Angewiesenen selbst den auf sie entfallenen Teil des Konzeptes nicht leisten; wenn sie z. B. nicht die Voraussetzungen schaffen, die die Kapitalflucht, die die internationale Kapitalhilfe zum Paradoxon macht, zur Umkehr veranlassen würden (wie es etwa der Plan des US-Finanzministers J. Baker verlangt), die auch die ethisch begründbare Verpflichtung zur optimalen Verwendung ausländischer Entwicklungshilfe außer Acht lassen (Prestigeinvestitionen, Regierungsaufwand, überflüssige Rüstungsausgaben etc.); oder Anpassungsprozesse – wenn überhaupt – zu langsam in die Wege leiten. Welches *Tempo der Anpassung* ist unter der Abwägung der Folgen für die Betroffenen und den Erfolg für das Gemeinwohl im Einzelfall (Abbau hoher Inflationsraten, Anpassung unrealistischer Wechselkurse, Abbau überdimensionierter Staatsausgaben) unter ethischen Gesichtspunkten als Bedingung für eine Devisenhilfe zu verlangen? Optimal ist sicherlich nicht das mit der spätesten Wirkung!

Muß die notleidende Bevölkerung eines hochverschuldeten und finanz- und währungspolitisch ineffizient geführten Landes auf die internationale Solidarität

auch dann rechnen können, wenn diese Hilfe kaum den „Sickereffekt“ erwarten läßt, aufgrund dessen man bis vor kurzem noch angenommen hat, daß letzten Endes jede Hilfe irgendwie einmal auch die Bedürftigsten eines Landes doch noch erreichen wird? Das Prinzip der Selbsthilfe vor der Hilfe von außen gilt sicherlich für einen demokratisch (selbst-)verwalteten Staat. Soll man aber hinnehmen, daß das *Subsidiaritätsprinzip* durch ein diktatorisches Gewaltregime außer Kraft gesetzt wird?

Wenn das Subsidiaritätsprinzip gilt, gibt es dann neben dem Zwang durch entsprechende Konditionen noch einen anderen Weg, der der internationalen Währungsgemeinschaft offensteht? Wenn nicht für den Anpassungsprozeß, so vielleicht für die Korrektur der Einkommensverteilung? Der Weg *karitativer Einkommens-transfers* ist – was die größere Wahrscheinlichkeit des Erreichens der beabsichtigten Adressaten anbelangt – sicherlich eine Alternative, deren Bedeutung immer mehr erkannt werden dürfte. Muß man nicht bei jeder ökonomischen Analyse grundsätzlich zwischen der *Armut der Bevölkerung* und dem u.U. beträchtlichen *Reichtum eines Überschuldeten Entwicklungs- oder Schwellenlandes* (Brasilien, Argentinien!) unterscheiden, wenn man zu sozialetisch brauchbaren Folgerungen gelangen will?

Ist es nicht vermessen und leichtfertig, sich solche Fragen aus dem Bereich der Währungs- und der Finanzethik aufzuhebeln? Sind sie nicht leichter einfach als *währungspolitische* und *finanzpolitische* pragmatisch zu lösen? Würde damit aber der ethischen Fragestellung nicht lediglich ausgewichen werden? Die Erfahrung lehrt, daß sich sozialetische Probleme im allgemeinen weniger um die Geltung von Prinzipien ranken, sondern um die Konkurrenz sozialetischer Forderungen untereinander: Welcher gebührt im Kollisionsfall welcher wie immer begründete Vorrang?

Der *Bedarf* nach Währungsethik ist also eindeutig gegeben. Ob er auf diesem schwierigen Boden auch *befriedigt* werden kann, wird sich erweisen müssen. Noch muß sich die Währungsethik im besonderen und die Sozialetik (Wirtschaftsethik) im allgemeinen auf einem weitgehend unbekannten Terrain bewegen, in welchem ihr die Bewährungsprobe noch bevorsteht. Es bleibt ihr – will sie ihre Problemlösungsfähigkeit unter Beweis stellen – aber kein anderer Weg, als diese Herausforderung anzunehmen.

Die Währung – eine offene Flanke staatlicher Verfassungsordnung

I. Neue Aktualität eines Verfassungsschutzes für die Währung

Die Diskussion über die Verankerung währungspolitischer Grundsätze in der Staatsverfassung zum Schutze der Währung wurde in den letzten Jahren neuerdings angeregt. Die Anlässe dazu waren sehr verschiedene: Das zunehmende Finanzierungsdilemma in vielen Industrie- und Entwicklungsländern, die höheren Gewinnausschüttungen der Zentralbank gerade in einem Lande, in welchem der Notenbank die Finanzierung des Staatsdefizits rechtlich untersagt ist, sowie die grundsätzliche Unzulänglichkeit des gegenwärtigen Währungsstandards, längerfristigen Inflationstendenzen Einhalt zu gebieten. Einen weiteren Anlaß, die Unabhängigkeit der Notenbank und die Priorität des Währungsschutzes unter ihren Aufgaben verfassungsrechtlich abzusichern, geben schließlich auch die Kontroversen über die Rolle der Geldpolitik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

1. Post-Keynesianisches Finanzierungsdilemma

In vielen Industrie- und Entwicklungsländern besteht der Irrtum, über die Banknotenpresse einen Notausgang aus dem Finanzierungsdilemma gefunden zu haben, in welches sich die seit langem überforderten und über ihre Verhältnisse lebenden Länder immer tiefer verstrickt haben. In den wenigen Ländern, in denen dies der Zentralbank rechtlich verwehrt ist, wird eine wachsende Versuchung befürchtet, diese Schranke zu beseitigen. Beides hat die Aufmerksamkeit erneut auf die Frage gelenkt, wie ein solches Vorgehen verfassungsrechtlich verhindert oder wenigstens erschwert werden kann.

In den meisten Ländern ist heute infolge unbewältigter Anpassungsprozesse eine Teufelsspirale in Gang gekommen, die etwa folgendem Schema folgt: Schrumpfendes Wirtschaftswachstum – wachsende Arbeitslosigkeit – langsamer wachsende Steuereinnahmen – steigende Haushaltsdefizite – wachsende Staatsverschuldung – steigende Beanspruchung der Finanzressourcen durch die öffentliche Hand – Fehlverwendung des Kapitals für Konsumzwecke bzw. minder produktive Investitionen – langsames Wachstum usw. usf. Diese Entwicklung kommt u. a. in einer rasch wachsenden Staatsquote (Anteil aller Ausgaben der öffentlichen Hände am Sozial-

produkt) zum Ausdruck, die in vielen Ländern 50% des Bruttoinlandproduktes (BIP) überschritten hat.

An der Leistungsverweigerung bzw. der Verweigerung der für Leistungen fälligen Steuern ist zu erkennen, daß einer Sanierung der Haushalte durch Erhöhung der Steuern und Abgaben kaum mehr Spielraum bleibt. Die hohen Zinsenlasten und die großen Volumina, die zu dauernden Umschuldungsprozessen zwingen, zeigen, daß auch einer weiteren Erhöhung einer sinnvollen Staatsverschuldung sehr enge Grenzen gesetzt sind. Alle Bemühungen, die Staatsbudgets durch Ausgabeneinsparungen zu sanieren, stoßen auf große politische Schwierigkeiten, die mit der Rückgängigmachung parlamentarisch wohlerworbener Ansprüche an den Staatshaushalt verbunden sind. Es besteht daher die zunehmende Gefahr, daß die Notenbank als Stelle des politisch schwächsten Widerstandes verstanden und zur Finanzierung der Haushaltsdefizite herangezogen wird.

Es werden daher auch in den Ländern, die der Finanzierung der öffentlichen Hände durch die Banknotenpresse einen Riegel vorgeschoben haben, Stimmen laut, die einem Zugriff des Staates zur Geldschöpfung das Wort reden und dies gerade mit der Beseitigung der Hindernisse begründen, die einer Überschuldung entgegenstehen: daß bei einer Verschuldung bei der Notenbank die Tilgung und Verzinsung unterbleiben kann und Umschuldungsvorgänge überflüssig sind.

In der Bundesrepublik Deutschland ist der Vorschlag vorgebracht worden, die Notenbankverschuldung zur Finanzierung konjunkturbedingter Defizite heranzuziehen, wie von Dietrich Dickertmann, der an Autoren wie W. Albers, J. Palke und A. Oberhauser anknüpft und den Kritikern dieser Gruppe wie F. Neumark und K.-H. Hansmeyer entgegentritt, die Bedenken gegen eine Gewährung von Direktkrediten der Notenbank an den Staat äußern, indem sie vor allem vor den inflationären Gefahren bei einem – wie die Erfahrung lehrt – sehr häufigen Mißbrauch durch den Politiker warnen und deshalb lieber die Mängel der bisherigen Finanzierungspraxis in Kauf nehmen.¹

In Österreich ist sogar allen Ernstes die Forderung nach einer Finanzierung einer strukturell bedingten Dauerverschuldung des Staates bei der Notenbank erhoben worden.²

¹ D. Dickertmann, Die Finanzierung von Eventualhaushalten durch Notenbankkredit-Erfahrungen aus der Rezessionsbekämpfung des Jahres 1967, Berlin 1971, S. 156 f.

² E. Nowotny, Linz, Wirtschaftliche Krisenerscheinungen und öffentlicher Sektor – Von der antizyklischen zur kompensatorischen Finanzpolitik, in: H. Markmann/D. B. Simmert (Hrsg.), Krise der Wirtschaftspolitik, Köln 1978.

Siehe dazu: Diskussion in den Wirtschaftspolitischen Blättern: W. Schmitz, Deficit Spending ohne Finanzkrise – durch die Notenbank? Jahrg. 26, Heft 2 (1979), S. 103–112; E. Nowotny, Deficit Spending ohne Finanzkrise – eine Erwiderung, Jahrg. 26, Heft 3 (1979), S. 118–122; W. Schmitz, Deficit Spending ohne Finanzkrise – eine Replik, Jahrg. 26, Heft 4 (1979), S. 112–117.

Zwischen den relativ niedrigen Inflationsraten in der Schweiz, in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich über einen längeren Zeitraum hinweg und den Beschränkungen ihrer Notenbanken in der Staatsfinanzierung besteht ein enger Zusammenhang. Die Finanzierungsbeschränkungen sind durch die Unabhängigkeit der Notenbankorgane von Weisungen ihrer Regierung abgesichert. Die Währung ist in den beiden letzteren Ländern wohl durch einfache Gesetze geschützt, die aber durch einfache parlamentarische Mehrheiten abgeändert oder noch einfacher durch spätere Gesetze aufgehoben werden können, selbst wenn das Notenbankgesetz unmittelbar nicht abgeändert wird.

2. Staatsfinanzierung durch Notenbank-Gewinnausschüttung

Dann waren es die hohen Gewinnausschüttungen der Deutschen Bundesbank gerade in einem Lande, in welchem der Notenbank die Finanzierung des Staatsbudgets rechtlich untersagt ist, die die Problematik einer Finanzierung konsolidierungsbedürftiger Staatshaushalte durch Geldschöpfung neuerlich aktuell werden ließen.

Der Widerspruch zwischen dem Staatsfinanzierungsverbot und den Bestimmungen über die Gewinnausschüttung im Bundesbankgesetz wurde erst offenbar, seit die jährlichen Gewinnausschüttungen eine Größenordnung von 2,3 Milliarden DM (1981), 10,5 Milliarden DM (1982) und wieder rund 11 Milliarden DM (1983) erreicht haben.

Der Präsident der Deutschen Bundesbank nannte die Ausschüttung der Bundesbankgewinne im April 1983 als einen der „liquidisierenden Sonderfaktoren, der noch eine Zeit wirksam sein wird“. Er bestätigte, daß die Abführung des Bundesbankgewinnes eine stärker als geplante Ausweitung der Zentralbankgeldmenge zur Folge hatte und daß durch die Reduzierung der Refinanzierung in anderen Bereichen der geplante Zielkorridor wiederhergestellt werden müsse. Die Bundesbank hätte mit der Kürzung der Rediskont-Kontingente und kurzfristigen Offenmarktoperationen am Geldmarkt demonstriert, daß sie nicht gewillt ist, einer Überliquidisierung der Wirtschaft und damit dem Aufbau eines Inflationspotentials tatenlos zuzusehen.³

Um die mit der Gewinnausschüttung verbundene Ausweitung der Bankenliquidität aufzufangen, hatte die Bundesbank bis zur Gewinnabführung bei den Kreditinstituten einen hohen Schuldensockel aus ausstehenden Wertpapierpensionsgeschäften mit unterschiedlichen, aber durchwegs kurzen Laufzeiten entstehen lassen. Diese Geschäfte wurden nach der Ausschüttung des Bundesbankgewinnes nur

³ Die Bundesbank im Spannungsfeld der internationalen Währungspolitik, Rede von Karl Otto Pöhl, Präsident der Deutschen Bundesbank, vor dem Deutschen Sparkassentag 1983 in Frankfurt am Main am 27. April 1983, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 42 vom 28. April 1983, S. 2.

zum Teil erneuert. Auf diese Weise wurde die liquidisierende Wirkung der Gewinnausschüttung durch den Liquiditätsentzug der nicht erneuerten Wertpapierpensionsgeschäfte aufgewogen.⁴

Damit hat die Bundesbank wahrscheinlich den denkbar besten Ausweg aus dem sich aus dem Bundesbankgesetz ergebenden Dilemma gefunden. Eine Gefährdung der Währung konnte wohl damit vermieden werden, aber nur dadurch, daß der notwendige korrespondierende Liquiditätsentzug im nichtstaatlichen Sektor erzielt wurde. Eine spezifische Form des „Crowding out“, der Verdrängung nichtstaatlicher Bewerber um Notenbankgeld, durch eine selektive Geldschöpfung der Notenbank selbst.

Ganz offensichtlich hatte der Bundesgesetzgeber des Jahres 1957 angesichts des damaligen Wechselkursregimes und Zinsniveaus mit der Bezeichnung „Restgewinn“ keine massive Geldschöpfung zugunsten des Staats beabsichtigt. Er wollte sicherlich nicht den Widerspruch, der sich heute daraus ergibt, daß die Bundesbank dem Bund im Höchstfall auch nur für kurze Frist einen Kassenkredit von 6 Milliarden DM einräumen darf, gleichwohl aber 11 Milliarden DM aus dem Jahresüberschuß an den Fiskus endgültig abführen muß.

Im Widerspruch zwischen der geldpolitischen Aufgabenstellung für die Zentralbank in § 3 BBankG und der Gewinnverteilungsregel des § 27 Ziff. 4 BBankG sieht Manfred C. Hettlage daher „rechtstechnisch gesprochen“ einen „klassischen Fall von Gesetzeskonkurrenz“.⁵ Es sei die Bundesbank nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet, die Auszahlung der Bundesbankmilliarden an den Finanzminister zu verweigern, soweit sie damit gegen den Gesetzesauftrag der Währungssicherheit verstoßen würde. Sollte die Regierung trotzdem ihr ungerechtfertigtes Ansinnen durchsetzen, die Löcher im Staatshaushalt mit Mitteln zu stopfen, die der Sache nach dafür nicht verwendet werden dürfen, dann müßte sie dies seiner Meinung nach vor dem Verfassungsgericht einklagen. Die Rechtslage müßte auf diese neuen Erfahrungen hin geändert werden.

Eine Reihe von monetär neutralen Reformvorschlägen sowohl für das Bundesbankgesetz wie auch für das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz wurde inzwischen gemacht und von Dieter Dickertmann einer Würdigung unterzogen. Taktischen Bedenken, die er gegen eine Änderung des Bundesbankgesetzes vorbringt, wäre Rechnung getragen, wenn sie im Bereich des Verfassungsrechtes vorgenommen würden. Dickertmann plädiert dafür, den Gewinntransfer der Bundesbank an den Bund dergestalt zu determinieren, daß der mit der Gewinn- und Verlustrechnung einhergehende Liquiditätsstrom den Wert Null erreicht.⁶

⁴ Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1982, S. 33.

⁵ M. C. Hettlage, Zur Ausschüttung der Bundesbankgewinne, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 15 / 1982, S. 9 ff.

⁶ D. Dickertmann, Reform der Bundesbank – Gewinnausschüttung? in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Wirtschaftspolitische Chronik, 3 / 1982, S. 179 ff.

Die Gewinnausschüttung an den Bund hat mit einer Verschuldung der öffentlichen Hand durch Geldschöpfung eines gemeinsam: Sie führt zu einer Veränderung der Realverteilung des Sozialproduktes zugunsten des Staates, ohne in Form gesteigerter Steuereinnahmen oder einer höheren öffentlichen Verschuldung offensichtlich zu sein, während die Gewinne und Verluste in der Bilanz der Notenbank keinerlei reale Auswirkung auf die Volkswirtschaft haben und die Gewinn- und Verlustrechnung der Bundesbank daher als reiner Buchungsvorgang ohne volkswirtschaftliche Bedeutung zu betrachten ist. Diese Gewinnausschüttung ist daher eine Finanzierung der Staatsausgaben über die Notenpresse und mit einer heimlichen Steuererhöhung zu vergleichen.

Auch die Überweisung des Gewinnanteiles aus der Verzinsung oder Wertsteigerung der veranlagten Devisenreserven übertragen keine Ansprüche auf ausländisches Realvermögen, da diese Einkünfte im Eigentum der Notenbank bleiben und lediglich der Gegenwert in heimischer Währung übertragen wird. Die ausländischen Zinsgewinne werden nur als buchungstechnische Gegenposten für die Staatsfinanzierung via Notenpresse herangezogen.⁷ Die Gewinnabführung an den Bund hat auch dieselben Wirkungen wie eine Neuverschuldung des Bundes bei der Notenbank: Entweder hat sie eine expansive Wirkung auf die Geldmenge, oder sie muß durch eine Verknappung der Refinanzierung des nicht staatlichen Sektors („Crowding-out“) kompensiert werden, wodurch Kredite weiter verknappt und das Zinsniveau weiter relativ erhöht würde. Rudolf W. Strohmeier plädiert daher angesichts der bereits eingetretenen und in Zukunft wieder einmal möglichen Aufwertungsverluste, ausreichenden Sonderrückstellungen Vorrang vor der Gewinnabführungspflicht einzuräumen.⁸ Eine verfassungsmäßige Verankerung der Priorität der Geldwertstabilität unter den Aufgaben der Notenbank würde einen solchen Vorrang klarstellen.

Auch folgende Wirkung, die in vielen Kommentaren aufgezeigt wurde, hat die Gewinnausschüttung mit einer Neuverschuldung gemeinsam: Nämlich die Unterlassung adäquater Schritte zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes. Um diese Folgen mengenmäßig zu erfassen, zeigte Hettlage auf, daß der Betrag von 10 Milliarden DM den geplanten Wachstumsspielraum der Zentralbankgeldmenge bereits nahezu vollständig ausgeschöpft hat: „Im Ergebnis haben damit die Frankfurter Währungshüter unentbehrliches Werkzeug zur autonomen Bewältigung ihrer Hauptaufgabe aus der Hand gegeben.“

Auf die Allokationswirkung der Gewinnausschüttung an den Bund geht D. Dickertmann ein:⁹ Wenn die Notenbank nicht eine bewußt-selektive Geldschöpfung

⁷ U. van Suntum, Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Zentralbankgewinnen, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 1/1982, S. 16 ff.

⁸ R. W. Strohmeier, Keine unbedingte Gewinnabführungspflicht der Deutschen Bundesbank, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 18/1981, S. 6 ff.

⁹ D. Dickertmann, Können Bundesbankgewinne problemlos zur Deckung von Haushaltsdefiziten verwendet werden? in: Beihefte zu Kredit und Kapital, Heft 7/1982, S. 259 ff.

betreibt, wird die Versorgung des Geldkreislaufs mit Zentralbankgeld üblicherweise über den Markt nach – letztlich – marktwirtschaftlichen Kriterien abgewickelt. Dieser Mechanismus wird durch die Gewinnausschüttung gestört: Je höher die Zentralbankgeldversorgung via Gewinnausschüttung über den Staat erfolgt, desto weniger Zentralbankgeldversorgung steht – bei einem vorgegebenen Zielkorridor der Bundesbank – für andere marktmäßige Kanäle zur Verfügung (hier wird implizit unterstellt, daß der Anteil des Staates am Sozialprodukt nicht noch weiter ausgedehnt werden sollte und daß die über den Markt bewirkte Allokation der Ressourcen effizienter ist als die über den Staatshaushalt). Mit anderen Worten: Die marktmäßige Lösung der Geldversorgung wird zurückgedrängt zugunsten einer staatlichen (zugeteilten) Geldversorgung. Diese Wirkungen sind mit denen des sogenannten finanziellen Crowding-out im Bereich der öffentlichen Verschuldung vergleichbar. Das kann Auswirkungen auf die Beschäftigungslage haben, wenn z. B. der Geldstrom von der Finanzierung von produktiven privaten Investitionen auf staatliche Konsumausgaben erfolgt. Wenn die Bundesbank bei ihrem Zentralbankgeldkorridor bleibt, wird sie so leicht als „binnenwirtschaftlicher Krisenfaktor allerersten Ranges“ diskreditiert.¹⁰

Dickertmann beschränkt sich dann allerdings auf die Forderung, die ordnungspolitischen Konsequenzen einer Zentralbankgeldversorgung via Gewinnausschüttung und Staatseinfluß sowie die mit einer geldpolitischen Gegensteuerung einhergehenden Struktureffekte zu erkennen und bei der geldpolitischen Steuerung und bei der Gewinnverwendung angemessen zu beachten.

Die Allokationswirkung der Geldschöpfung der Bundesbank erschöpft sich allerdings nicht auf den Zentralbankgeldmengensaldo, sondern begleitet die ständige laufende Veränderung der Zentralbankgeldmenge durch die laufende Geldschöpfungs- und Geldvernichtungsaktion der Zentralbank. Die Allokationswirkung, die von vielen – wenn nicht überhaupt übersehen – bagatellisiert wird, kommt auch darin zum Ausdruck, daß die zur Haushaltskonsolidierung andernfalls notwendigen Sparmaßnahmen unterbleiben konnten. Die Gewinnausschüttung erhöht damit *ceteris paribus* die Staatsausgabenquote: „Damit wurden mögliche Maßnahmen zu einer konstanten und anzustrebenden Haushaltskonsolidierung nicht nur nicht eingeleitet, sondern obendrein viel politisches Vertrauenskapital verspielt“.¹¹

Die Gewinnverwendungsbestimmungen des österreichischen Nationalbankgesetzes lassen eine reichlichere Dotierung der Reserven zu als das deutsche Bundesbankgesetz. Trotzdem hat die Gewinnausschüttung an den Bund im Jahre 1981 den ansehnlichen Betrag von 3 Milliarden Schilling und im Jahre 1982 fast 5 Milliarden Schilling betragen. Für 1983 stehen wieder 4,7 Milliarden Schilling zur Verfügung, das ist vergleichsweise etwa ein halber Prozentpunkt Mindestreserven. Das Quantum der Gewinnausschüttung ist aber auch hier einer Manipulation zu-

¹⁰ So der Wirtschaftssprecher der SPD-Bundestagsfraktion, W. Roth (Meldung „Roth: Krisenfaktor Bundesbank“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 65 / 18. 3.1981, S. 13)

¹¹ D. Dickertmann (1982), a. a. O., S. 290 f. 10.

gänglich. Vor einigen Jahren wurde eine teilweise Aufwertung eines sehr geringen Teiles der Goldreserven vorgenommen, um eine Gewinnausschüttung an den Bund möglich zu machen.

Durchschlagender hat sich die ungeschriebene Währungsverfassung im Zusammenhang mit der Autonomie der Schweizerischen Nationalbank in der Gestaltung der Gewinnausschüttung bewährt: Der Ertragsüberschuß in der Höhe von 2.033,3 Millionen Sfr wurde zur Gänze den Reserven zugeführt und lediglich der Betrag von 7,6 Millionen Sfr an den Bund überwiesen, der einen Teil davon als Entschädigung an die Kantone weitergeben muß. Allen jenen, die einen viel größeren Teil der Gewinne der Notenbank der Bundeskasse zuführen möchten, erteilte der Präsident der Schweizerischen Nationalbank, Dr. Fritz Leutwiler, anläßlich der Generalversammlung des Jahres 1982 eine klare Absage.

3. Mängel des gegenwärtigen Währungsstandards

Für Bernholz war es schlechtweg die Unfähigkeit des gegenwärtigen Währungsstandards, mit öffentlichen Zentralbanken und einem staatlich kontrollierten Banksystem längerfristige Inflationstendenzen hinhalten zu können, die zu einer ganzen Welle von Vorschlägen führte, die Währungsverfassung in den einzelnen Ländern dahingehend zu ändern, daß die Rolle von Regierung und Notenbank in irgendeiner Weise eingeschränkt wird.¹²

So haben Brennan und Buchanan unterstrichen, daß die Befürworter einer freien Währung, von Konkurrenzwährungen, einer Waren-Währung (Wiedereinführung eines modifizierten Goldstandards) oder die Vertreter von Regeln, die die Geldschöpfung beschränken, gleichsam als kleinsten gemeinsamen Nenner die Wünschbarkeit, Notwendigkeit und Annehmbarkeit irgendeiner angemessenen Währungsverfassung aufweisen.¹³ Sie und andere sind davon überzeugt, daß die Inflationsraten durch eine Veränderung der Währungsverfassung in der Richtung, daß der Einfluß der Regierung und der Zentralbanken auf das Währungssystem zumindest eingeschränkt wird, gedrückt werden können.

Schon David Ricardo (1816) meinte, daß die Fähigkeit, die Währungsmenge zu verändern, weder dem Staat noch irgendeiner staatlichen Behörde überlassen werden soll, da damit keine Sicherheit für die Erhaltung der Kaufkraft der Währung gegeben sei, wenn die Vermehrung oder Verringerung lediglich der Willkür der Emittenten überlassen bleibt.¹⁴

¹² P. Bernholz in verschiedenen Papieren, z. B. *Inflation and Monetary Constitutions in Historical Perspective*, 1982.

¹³ H. G. Brennan/J. M. Buchanan, *Monopoly in Money and Inflation*, Hobart Paper 88, The Institute of Economic Affairs, London, 1981, S. 64.

¹⁴ P. Sraffa/M. H. Dobb (Hrsg.), *The Works and Correspondence of David Ricardo*, Cambridge 1966, Vol. IV, S. 69.

Bernholz hat folgende Fragen im Licht der geschichtlichen Erfahrung untersucht, deren Beantwortung eine Voraussetzung für die Verwirklichung der Forderung nach einer enger gesteckten Währungsverfassung ist: daß eine solche Währungsverfassung einen systematischen Einfluß auf die durchschnittliche Inflationsrate hat; daß dadurch Regierungen tatsächlich auf Dauer bzw. wenigstens längere Zeit hindurch eingeschränkt werden können und daß solche Beschränkungen auch einer widerstrebenden Regierung aufgezwungen werden können.

Die Erfahrung in vielen Ländern lehrt, daß zwischen der Abhängigkeit der Notenbank von der Regierung ihres Landes und der Loslösung der Geldschöpfung von der Deckung durch Edelmetalle auf der einen und der durchschnittlichen Inflationsrate auf der anderen Seite ein sehr enger Zusammenhang besteht. Dennoch waren die Ergebnisse selbst in Ländern wie der Schweiz oder der Bundesrepublik Deutschland ungünstiger als zur Zeit des Gold- oder Devisenstandards, der durch mehr als ein Jahrhundert hindurch ein inflationsfreies Währungssystem sicherte.

Die gegenwärtigen Währungsverfassungen in den demokratischen Industriestaaten fördern im Zusammenhang mit dem Verhalten des beschränkt informierten Wählers, der nicht wahrnimmt, daß die Inflation eine andere (noch drückendere und noch ungerechtere) Form der Besteuerung ist, einen Trend zur inflationären Entwicklung. Bernholz zitiert eine ganze Reihe Ökonomen der vergangenen Jahrhunderte, die die Zusammenhänge von Staatsfinanzierung durch Geldschöpfung und Inflation aufzeigten. Seit der Gründung der Zentralbanken war ihr Recht, Banknoten als Papiergeld zur Staatsfinanzierung zu emittieren, regelmäßig mit inflationären Wellen verbunden. Schon Adolf Wagner (1868), der Entdecker des „Gesetzes“ der wachsenden Staatsausgaben, verlangte einen wirksamen Schutz gegen den Mißbrauch des Banknotenemissionsrechtes durch die eine oder andere Form einer Verfassungsbestimmung. Die Kontrolle der Wähler über die von ihm gewählten demokratischen Organe reichte nicht aus.

Bernholz gelangt zu folgenden Erkenntnissen: Unterschiedliche Währungsverfassungen führen zu unterschiedlichen Inflationsneigungen. Solange den Regierungen keine Beschränkungen auferlegt sind, bewirken starke politische Anstöße eine Ausdehnung der öffentlichen Ausgaben durch Geldschöpfung, unabhängig ob es sich um eine demokratisch-republikanische, eine konstitutionell-monarchische, eine monarchische oder eine diktatorische Regierungsform handelt. Einige frühe Nationalökonomen waren sich dieser Tatsachen voll bewußt und haben daher einen reinen Gold- oder Silberstandard mit allgemeiner Konvertierungspflicht oder frei konkurrierende Banken als eine Währungsverfassung vorgeschlagen, die die Inflationsneigung der Regierungen in Schranken halten sollte.

Im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert war die Einführung der Verpflichtung der Zentralbanken, ihre Banknoten in Edelmetalle zu konvertieren, die Änderung der Währungsverfassung, die zur langfristigen Stabilisierung des Geldwertes führte.

Eine lange Reihe von Ökonomen, die sich mit Währungsproblemen befaßt haben, von Rittershausen über Schmölders bis Bernholz, hat die Beobachtung gemacht, daß in allen ihnen bekannten Fällen einer Inflation die Finanzierung der Budgetdefizite durch Geldschöpfung dafür verantwortlich war.

Das Ende des Zweiten Weltkrieges gab Raum für die erste internationale vertragsrechtlich abgesicherte Währungsverfassung in Form des Internationalen Währungsfonds.¹⁵ Der Gold-Devisen-Standard, der die Verpflichtung zur Konvertibilität in Gold auf die Währungsbehörden beschränkte und nur solche Überschußdollar betraf, die auf laufende Rechnung eingegangen sind (also nicht den Kapitalverkehr), erwies sich als eine Verfassung, die nicht in der Lage war, auf die Dauer inflationäre Entwicklungen zu verhindern. Als Folge der expansiven und inflatorischen Politik in den Vereinigten Staaten wurde dann folgerichtig die Goldkonvertibilität der USA im August 1971 und als Konsequenz davon die Verpflichtung zu Wechselkursinterventionen der Währungsbehörden eingestellt und damit eine umso mehr auf Inflationstrend abgestellte internationale Währungsverfassung geschaffen.

Über die heutige internationale Währungsverfassung sagte Wolfgang Stützel einmal, daß ihm persönlich eine freiheitliche Ordnung des Geldwesens der Welt undenkbar erscheint, ohne eine geschriebene oder ungeschriebene Weltwährungsverfassung. Unter den Grundsätzen, die er in einer solchen für unentbehrlich hält, nennt er auch den, daß Notenbanken keine Auslandsfinanciers sein sollten, die ausländischen Regierungen oder Notenbanken Kredite gewähren, insbesondere keine „weichen“.¹⁶

Als Beispiel, warum auch westliche Notenbanken unter sich keine Kredite gewähren sollten, nennt er die Veranlagungspraxis der Deutschen Bundesbank, die jede Milliarde Dollar, die sie etwa am Vormittag im Zuge einer Kursintervention gegen neue D-Mark ankauft, am selben Nachmittag am amerikanischen Geldmarkt in amerikanischen Staatspapieren anlegt. So ist jede der Bundesbank zugeflossene Milliarde Dollar bereits am Nachmittag wieder zu Hause bei den amerikanischen Banken, die sie am nächsten Vormittag, im Auftrag ihrer spekulierenden Kundschaft, erneut der Bundesbank gegen D-Mark verkaufen können. Die deutsche Notenbank sorgt also selbst für eine echte Dollar-Schöpfung in den USA durch ihre Veranlagungspolitik.

Stützel legte den Finger nicht nur auf eine der folgenswersten offenen Flanken des heutigen Weltwährungssystems, er stellt auch die verfassungsrechtlich interessante Frage, wer denn eigentlich die Deutsche Bundesbank dazu ermächtigt hat,

¹⁵ Die Verpflichtung aus den Statuten des IWF übernahmen die einzelnen Mitgliedsländer allerdings (in der Regel) durch einfache Gesetze. Verfassungsänderungen haben sich wegen des Fehlens währungsverfassungsrechtlicher Bestimmungen in den einzelnen Staatsverfassungen erübrigt.

¹⁶ W. Stützel, Über unsere Währungsverfassung, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, Tübingen 1975, S. 20 u. 37.

aus ihren Mitteln, dem Vermögen einer bundesdeutschen bundesunmittelbaren Körperschaft des öffentlichen Rechts, der Regierung der Vereinigten Staaten Kredite und Darlehen im Gesamtbetrage von damals (Anfang 1973) fast 70 Milliarden DM zu gewähren. Wenn es etwa um einen 1 Milliarde DM-Kredit an Jugoslawien geht und werde da der zuständige Parlamentsausschuß nicht über alle Einzelheiten ausreichend informiert, so löse das eine enorme Unruhe aus und werde die Frage nach der verfassungsmäßigen Zuständigkeit gestellt. Von einem 70 Milliarden-DM-Kredit der Regierung an die Vereinigten Staaten nehme aber fast niemand Notiz, es sei sogar schwierig, überhaupt herauszubekommen, wieviel Kredit an ausländische Regierungen solche Veranlagungen jeweils gewesen sind, nicht einmal aus dem Bilanzausweis der Deutschen Bundesbank geht darüber etwas hervor.

Dieser Grundsatz führt – konsequent durchgedacht – meines Erachtens dazu, im nationalen Bereich den Notenbanken auch zu untersagen, ihren eigenen Regierungen Kredite zu gewähren, erst recht keine „weichen“. Gerade die Zinsfreiheit dieser Kredite wird von den Befürwortern als einer ihrer Vorteile bezeichnet.

Stützel glaubt, daß die Änderung der Weltwährungsordnung wieder auf eine förmlich kodifizierte Weltwährungsverfassung hinauslaufen wird. Die Beschränkung der Notenbanken, ihre Reserven nur bei den jeweiligen Emissionsbanken der in Frage kommenden Reservewährung anzulegen, könnte Teil einer solchen Regelung sein.

4. Erwartungen, mittels schlechter Geldpolitik Arbeitslosigkeit bekämpfen zu können

Einen weiteren Anlaß, die Unabhängigkeit der Notenbank und die Priorität des Währungsschutzes unter ihren Aufgaben verfassungsrechtlich abzusichern, geben schließlich auch die Kontroversen über die Rolle der Geldpolitik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

In einer Situation nachhaltig hoher Arbeitslosigkeit, so meint Othmar Issing,¹⁷ erscheinen Meinungsverschiedenheiten zwischen einer sozialdemokratisch geführten Regierung und der Notenbank über die „richtige“ Geldpolitik beinahe unvermeidlich. In den Beschlüssen der SPD auf dem Münchener Parteitag (April 1982) heißt es nämlich: „Anknüpfend an ihre Beschlüsse zum Orientierungsrahmen 1985 fordern die Sozialdemokraten jetzt eine ernsthafte Prüfung der Frage, ob die Bundesbank gesetzlich auch auf die drei anderen Ziele des Stabilitäts- und Wachstums-gesetzes verpflichtet werden kann.“¹⁸

¹⁷ O. Issing, Die Unabhängigkeit der Bundesbank, theoretisch umstritten – praktisch bewährt, in: W. Ehrlicher / D. B. Simmert (Hrsg.), Geld- und Währungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Beihefte zu Kredit und Kapital, Heft 7, Berlin 1982, S. 50.

¹⁸ Dokumente, SPD-Parteitag, Beschlüsse zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, Teil I: Wirtschaft und Arbeitsplätze, Finanzen, 19. – 23. April 1982, München.

Die Sorge um die Unabhängigkeit der Notenbank gelte aber auch für andere Länder, wie z. B. für die USA, wo im Sommer 1982 hektische Aktivitäten zu beobachten gewesen wären, die darauf abzielten, die Unabhängigkeit des Federal Reserve Board deutlich einzuschränken. Issing hält eine Verschärfung der Auseinandersetzungen in der Bundesrepublik in naher Zukunft nicht für ausgeschlossen. Zur Erhöhung des Konfliktpotentials tragen das hohe Zinsniveau und die geldschöpfende Wirkung der Interventionspflicht der Bundesbank im Rahmen des Europäischen Währungssystems bei.

Die Erwartungen, mittels einer Geldschöpfung leichter Hand einen nachhaltig hohen Beschäftigungsstand zu erreichen, sind entgegen so vielen Erfahrungen immer noch überraschend groß. Dementsprechend massiv ist die Kritik an den Notenbanken, die wie z. B. die Deutsche Bundesbank – dem Gesetzesauftrag folgend – das vorrangige Ziel verfolgen, die Währung zu sichern, d. h. für eine stabile Kaufkraft der von ihr emittierten Währung zu sorgen.

Die Illusion, trotz Geldschöpfung für die Staatsfinanzierung dauernden Geldwertschwund vermeiden bzw. durch Inflation Dauerarbeitsplätze schaffen zu können, wird bei wachsenden Beschäftigungsproblemen die Diskussion über die Frage überall in der Welt noch längere Zeit in Gang halten, ob in der Geldpolitik Geldwertstabilität und hoher Beschäftigungsgrad konkurrierende Zielsetzungen sind, zwischen denen die Notenbanken eine riskante „Gratwanderung“ zu bewältigen hätten.

Manche Kritiker der Deutschen Bundesbank beschränken sich nicht darauf, von dieser eine „Politik des leichten Geldes und der niedrigen Zinsen“ zu verlangen, sie behaupten schlechtweg, daß „natürlich alle anderen beschäftigungspolitischen Maßnahmen scheitern müssen, wenn sie durch eine Politik der hohen Zinsen praktisch blockiert werden.“¹⁹

Schon die generelle Diktion der „Hochzinspolitik der Zentralbanken“ ist symptomatisch als Bezeichnung für einen Zustand, in welchem die ausufernden Finanzierungsbedürfnisse massiv und permanent defizitärer öffentlicher Hände überall in der Welt die regelmäßige Wirkung einer überhohen Nachfrage auf den Preis von Geld und Kapital zeigen: Ein hohes Realzinsniveau, solange die Währungsbehörden ihrem gesetzlichen Auftrag folgend nicht bereit sind, diesen Geld- und Kapitalbedarf mehr noch als bisher mit Hilfe inflationärer Geldschöpfung zu alimentieren. Das hohe Zinsniveau ist nicht das Ziel der Notenbankpolitik, sondern die Folge des hohen Geld- und Kapitalbedarfes der Regierungen und Parlamente. Dessenungeachtet ist der wirtschaftspolitische Sprecher der SPD, Wolfgang Roth, der „festen Überzeugung, daß die Hochzinspolitik der Deutschen Bundesbank eines Tages einen ähnlichen Platz in der Abteilung ‚Irrtümer der deutschen Wirtschaftsgeschichte‘ einnehmen wird, wie ihn die Brüningsche Notverordnungspolitik schon lange besitzt“.²⁰

¹⁹ W. Roth, *Humane Wirtschaftspolitik, die sozialdemokratische Alternative*, Köln 1982, S. 140.

Diese aus der Bundesrepublik Deutschland angeführte Diskussion ist ein Beispiel für den immer noch weltweit verbreiteten Irrtum, man könne durch inflationäres, d. h. schlechtes Geld dauerhafte, d. h. gute Arbeitsplätze schaffen.

5. Konsequente Weiterentwicklung der Verfassungsordnung

An der Wiege der Staatsverfassungen stand die Absicht, das Steuerrecht der Monarchen und der Regierungen zu beschränken sowie darüber hinaus die Freiheits- und Eigentumsrechte der Staatsbürger vor dem Zugriff des Staates zu schützen. Der Staat kann sich aber auch durch die Aufnahme von Krediten Verfügungsmacht verschaffen. Die Versuche, die Staatsverschuldung verfassungsmäßig zu beschränken, sind erst jüngerer Datums. Ein verfassungsrechtliches Junktim zwischen Kredit und Investitionssumme (Artikel 115 Abs. 1 GG) kompensiert den Vorgriff auf künftige Einnahmen durch eine zukunftsbegünstigende Ausgabe. Die Schwachstelle dieser Bestimmung liegt in der Zulassung von Budgetdefiziten auch aus sehr allgemein formulierten konjunkturpolitischen Gründen. Prof. Hansmeyer, der Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitutes der Universität zu Köln, hat daher (wie auch manche andere) angesichts der zu hohen Nettoneuverschuldung von Bund und Ländern und der seit längerem andauernden Konsolidierungsdiskussion die Frage aufgeworfen, ob die geltenden Verschuldungsregeln des (deutschen) Grundgesetzes nicht überdacht werden müßten.²¹ Andere Erwägungen zielen darauf ab, die Wege des Staates, „sich auf Grund seines Geldschöpfungsmonopols Nachfragekraft zu verschaffen, ohne diese aus der geltenden Ordnung der Güterverteilung (des Habens und Nutzendürfens) herzuleiten“, verfassungsrechtlich zu verstellen.²²

Wir wissen, daß der Staat heute mit der laufenden Verdünnung des Geldwertes über ein viel subtileres Instrument zur teilweisen Enteignung und Freiheitsbeschränkung seiner Bürger verfügt und dabei sogar den Eindruck zu erwecken vermag, die damit finanzierten Staatsausgaben lägen im Interesse der Bürger und er trüge für die inflationären Folgen seiner Finanzierung keine Verantwortung. Ist eine höhere Besteuerung politisch nicht durchsetzbar oder nicht opportun, dann greift der Politiker zur Staatsverschuldung, finanziert sie mittels Geldschöpfung und damit gewollt oder unbewußt durch die Steuer „Inflation“, der sich nur der

²⁰ W. Roth (1982), a. a. O., S. 33.

²¹ K.-H. Hansmeyer, Dämme gegen die Schulden, dem Staat wird der Griff nach dem Kredit hahn zu leicht gemacht, in: Rheinischer Merkur – Christ und Welt vom 15. Juli 1983.

²² P. Kirchhof, Verfassungsrecht und öffentliches Einnahmensystem, Referat an der Tagung des Vereins für Socialpolitik „Staatsfinanzierung im Wandel“, Köln, September 1982; noch eingehender beschreibt Dieter Suhr, wie die derzeitige inflationsanfällige Geldordnung häufig mit den verfassungsrechtlich geschützten Grundrechten Freiheit, Gleichheit, Eigentum und sozialer Rechtsstaat in Konflikt kommt: D. Suhr, Die Geldordnung aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: J. Starbatty (Hrsg.), Geldordnung und Geldpolitik in einer freiheitlichen Gesellschaft, Tübingen 1982, S. 91 – 116.

Sachwertebesitzer entziehen kann. Aber nur für die Länder, in welchen der Zugang der Regierung zur Banknotenpresse nicht versperrt ist, können Buchanan und Wagner feststellen: Central governments possess an alternative to debt as a means of financing budget deficits. They can create money which may be used directly to cover revenue shortfalls. In fact, much of what is ordinarily referred to as 'public debt' really represents disguised monetary issue by central banks.²³ Wie im Falle der Besteuerung tritt der Besitzer von Nominalwerten (Geld, Sparkonten, Wertpapiere usw.) in der Höhe der inflationären Wertminderung reale Werte an den Schuldner Staat ab, dessen reale Verschuldung sich um die Inflationsrate vermindert. Anders als im Falle der offenen Besteuerung wird der Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung durch inflationäre Geldschöpfung und Geldentwertung nicht erkannt. Das Ansteigen des Niveaus der Preise der auf den privaten Märkten angebotenen Waren und Leistungen wird der „Wirtschaft“, dem Marktwirtschaftssystem wie auch den einzelnen Unternehmungen und nicht dem Staat und seiner Notenbank angelastet.

Die Unabhängigkeit der Notenbank und das Verbot der Staatsfinanzierung sind daher für die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung wichtiger als viele andere Verfassungsbestimmungen und ebenso wichtig wie Verfassungsbestimmungen über das Budget. Vor allem würde das eine Änderung der Bestimmungen über die Währungspolitik der Nationalbank mit einfacher Mehrheit verhindern. In der Verankerung der Unabhängigkeit der Notenbank durch ein einfaches Gesetz sieht Karl Socher z. B. für Österreich letztlich immer noch eine gewisse Abhängigkeit der Nationalbank von der Regierung, weil immer die Möglichkeit einer Änderung der einfach-gesetzlichen Bestimmungen besteht, sollte sich die Nationalbank nicht regierungskonform verhalten.²⁴

Auch Karl Brunner stellte die Frage, ob sich eine Geldverfassung schaffen läßt, die soziale Fehlleistungen wie in den 30er und 70er Jahren verhindern kann, oder ob wir nur Aussicht auf die Verwirklichung einer Geldordnung haben, die solche Fehlleistungen immer wieder wahrscheinlich macht. Seiner Meinung nach sollte verfassungsrechtlich festgelegt werden, inwieweit die Zentralbank zu einer „heimlichen Besteuerung“ der Bürger durch Inflation übergehen darf.²⁵

Bernholz²⁶ machte die interessante Beobachtung, daß nicht nur Kriege zur Aufhebung von Währungsverfassungsbestimmungen führten, die vor einer inflatorischen Staatsfinanzierung durch Geldschöpfung geschützt hätten. In konstitutionellen Monarchien oder Republiken war es oft möglich, dazu die notwendige par-

²³ J. M. Buchanan / R. E. Wagner, *Democracy in Deficit, The Political Legacy of Lord Keynes*, New York / San Francisco / London, 1977, S. 142.

²⁴ K. Socher, Zur Frage der verfassungsrechtlichen Verankerung der Nationalbank, in: Österreichisches Bank-Archiv 31 / 1983, S. 424–428.

²⁵ K. Brunner, Konzepte der Geldordnung in einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung, in: J. Starbatty (Hrsg.) (1982), a. a. O., S. 11 und S. 15.

²⁶ P. Benholz (1982), a. a. O.

lamentarische Zustimmung zu erhalten. Dies war umso leichter, als die Währungsverfassung niemals Teil der formellen Verfassung gewesen ist. Es waren daher keine rechtlichen qualifizierten Mehrheiten oder andere Willensäußerungen des Souveräns (Volksabstimmung) notwendig, um die gewünschte Änderung zu bringen.

Eine weitere Beobachtung Bernholz' ist beachtenswert: Es ist schwerer, eine inflationsfeindliche Währungsverfassung zu schwächen, solange die Bevölkerung unter dem Eindruck einer starken Inflation steht. Es dauerte mehrere Generationen, bis eine neue inflationäre Welle startete. – Wie lange wird die Bevölkerung der inflationsempfindlichen Länder wie in der Bundesrepublik Deutschland oder in Österreich noch die erforderliche Wachsamkeit zeigen?

Das Trauma der Rezession der Zwischenkriegszeit, das im blinden Vertrauen auf die Keynesianische Arbeitsplätzebeschaffung durch Haushaltsdefizite seinen Niederschlag fand, ließ keinen Raum für eine verfassungsmäßige Absicherung der Währungen gegen den damit verbundenen inflationären Trend: Für Keynes galt nicht nur die *Maxime* „Inflation ist besser als Deflation“. Aus Sorge um ausreichende Investitionen (und in der Meinung, diese werden durch eine sanfte Inflation angeregt) ist Keynes immer schon für „ein bißchen Inflation“ gewesen.²⁷

Bernholz kommt zu einigen „versuchsweisen“ Schlußfolgerungen: Auch in Zeiten wirtschaftlicher Krisen oder zu ambitionierter expansiver Entwicklungsvorstellungen kann der Widerstand gegen die Staatsfinanzierung durch Geldschöpfung dadurch gestärkt werden, daß die Währungsverfassung ein formaler Teil der Staatsverfassung wird, für deren Änderung qualifizierte Mehrheiten der gesetzgebenden Körperschaften oder Volksabstimmungen notwendig sind. – Ist es eine vorschnelle Behauptung, daß die Verankerung des Verbotes der Finanzierung des Staates durch die Notenbank in der Staatsverfassung demselben Zwecke dient wie der seinerzeitige Goldstandard, der immer wieder aufgehoben wurde, gerade um die Finanzierung der Staatsdefizite durch Geldschöpfung möglich zu machen? Ist eine solche Verfassungsbestimmung nicht sogar dem Goldstandard insofern überlegen, als die Abänderung einer Verfassungsbestimmung einer schwierigeren politischen Prozedur unterliegt als die Aufhebung eines Edelmetallstandards in der Vergangenheit? Und hat nicht eine solche Verfassungsbestimmung gegenüber einer Rückkehr zu einem (wenn auch modifizierten) Goldstandard, wie er heute verlangt wird, die offenkundigen Vorteile, daß sie leichter verständlich und daher politisch realistischer, einfacher zu handhaben und auch letztlich effizienter ist und doch auch andere Nachteile eines Goldstandards vermeidet?

Prominenten Kritikern der derzeitigen Währungsverfassung sind die hier gemachten Vorschläge zu wenig weitgehend: „Der Gedanke der Notenbankautonomie hat seine historische Berechtigung, denn Zentralbanken entstanden gewöhnlich aus den Finanzierungsbedürfnissen der Regierungen, wie sich an den Beispie-

²⁷ L. R. Klein, *The Keynesian Revolution*, London/New York 1947, Neudruck 1950, S. 215 und S. 5.

len in England und Schweden eindrucksvoll veranschaulichen läßt“, konzipiert Karl Brunner, aber er fügt hinzu: „Trotz der Unabhängigkeit der amerikanischen Zentralbank haben wir zwei schwere soziale Fehlleistungen in den 30er und 70er Jahren zu verzeichnen. Stellen wir uns schließlich auf der anderen Seite eine in den demokratischen Prozeß vollständig integrierte Zentralbank vor, die den Wünschen der Regierung und des Parlaments unterläge. Eine solche Institution würde uns ebensowenig vor einem fiskalischen Mißbrauch des Monopols an Basisgeld bewahren, wie dies durch die Notenbankautonomie gesichert werden konnte.“²⁸

Für viele Länder, in welchen die Banknotenpresse ganz legal, d. h. der bestehenden Rechtslage entsprechend, zur Budgetfinanzierung herangezogen werden kann, wäre das Verbot der Finanzierung des Staates durch die Notenbank sicherlich ein großer Fortschritt, um den sich solche Banken wie z. B. die Banca d'Italia bisher vergeblich bemüht haben. Für die Länder, in welchen ein solches Verbot durch einfaches Gesetz besteht, wäre eine verfassungsmäßige Verankerung desselben ein höherer Schutz gegen den Mißbrauch der Geldschöpfung als „Notausgang“ aus dem heutigen oder einem zukünftigen Budgetdilemma. Gegenüber noch weitergehenden Vorschlägen wie z. B. der freien Konkurrenz zwischen privaten Banknotenemittenten (F. A. Hayek) oder einer Steuerung der Geldmenge über den betriebswirtschaftlichen Notenbankgewinn (W. Engels) oder über ein Fixkurssystem mit konstantem Geldmengenwachstum (Karl Brunner) hat dieser Vorschlag vielleicht doch den Vorteil, leichter verständlich zu sein und an das bisherige rechtliche Notenbanksystem verständlicher anzuschließen. Und wenn auch die Schweizerische Nationalbank heute ohne legislativen Zwang, sich der Staatsfinanzierung zu enthalten, in der Inflationsbekämpfung außergewöhnlich erfolgreich ist, so kann man doch nicht wissen, ob ein künftiges Management der Nationalbank nicht zwischen „Wechselkurspolitik“ und „Zinspolitik“ schwankend einem Inflationskurs zutreiben würde, meint Karl Brunner. Ziel einer solchen Währungsverfassung muß es seiner Meinung nach sein, dem „Mißbrauch der Geldpolitik durch den Staat Einhalt zu gebieten“.²⁹ – Die Finanzierung öffentlicher Budgets durch Geldschöpfung ist jedenfalls der häufigste Fall eines solchen Mißbrauchs.

Die Uninformiertheit der Öffentlichkeit über diese Zusammenhänge erklärt, warum diese Form der Budgetfinanzierung so lange, bis zu den Grenzen der Finanzierbarkeit, bei relativ so wenig Massenempörung durchführbar ist. Wie viele andere fiskalische Innovationen braucht auch das Staatsfinanzierungsverbot durch Geldschöpfung, dort wo es noch nicht existiert, eine intensive Aufklärungstätigkeit, die die Zusammenhänge allgemein verständlich macht und die Bemühungen um eine verfassungsrechtliche Verankerung derselben unterstützt.

²⁸ K. Brunner (1982), a. a. O., S. 14.

²⁹ K. Brunner (1982), a. a. O., S. 17 und S. 12.

II. Unabhängigkeit und Staatsfinanzierungsverbot

Zwei Dinge sollen klargestellt werden: Erstens kommt es nicht nur auf die Unabhängigkeit einer Notenbank an als vielmehr auch auf das Verbot, Staatsbudgets zu finanzieren. Die Unabhängigkeit gibt der Bank die notwendige Freiheit, dieses Verbot einzuhalten, bzw. wenn die Staatsfinanzierung der Banken durch Offenmarktankäufe der Zentralbank refinanziert wird, diese Finanzierung nur im Rahmen einer inflationsfreien Geldmengenvermehrung gestatten zu können. Es sollte also nicht nur die direkte Finanzierung der Staatsschuld durch die Notenbank verboten werden, sondern auch jede indirekte Finanzierung, die auf Grund einer Vereinbarung der Notenbank mit der Regierung zustande kommt. Unter direkter Finanzierung ist eine solche zu verstehen, bei welcher die Notenbank ein Gläubiger des Staates ist. Bei indirekter Finanzierung ist zwischen Notenbank und Staat der Bankenapparat zwischengeschaltet. Die Refinanzierungsmöglichkeiten des Bankenapparates sollen der auf Inflationsvermeidung abgestellten Liquiditätspolitik der Notenbank überlassen bleiben. Inwieweit sich die Kreditinstitute dann durch Verkauf von Staatspapieren auf dem offenen Markt refinanzieren, soll von ihrer Entscheidung abhängen und damit dem Markt überlassen bleiben. Das Problem der indirekten Finanzierung ist besonders in Ländern von Bedeutung, in welchen die Staatspapiere das wichtigste Material für die Offenmarktgeschäfte darstellen, wie z. B. in den USA.

Zweitens geht es keineswegs darum, den Notenbanken einen möglichst weiten Handlungsspielraum zu belassen. Gesetzliche und verfassungsrechtliche Beschränkungen der Notenbankfinanzierung können im Interesse der Währung und der Tätigkeit der Zentralbank selbst liegen. Andere rechtliche Einschränkungen der Notenbankpolitik, wie sie z. B. in den USA als Festlegung der Notenbank auf eine extrem monetaristische Doktrin verlangt wurden, sind hingegen mit einer effizienten Lösung der Aufgaben der Notenbank nicht vereinbar.

Daß es nicht allein auf die Unabhängigkeit einer Notenbank ankommt, als auch – wenn nicht noch mehr – auf das Verbot, den Staat zu finanzieren, bestätigte die Entwicklung in Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg. Diese verlief in der Frage des Verbots der Staatsfinanzierung etwas anders als die Entwicklung der Notenbankgesetzgebung in Österreich. Auf Druck der Alliierten, die eine Störung der Reparationszahlungen bei Deroutierung der deutschen Währung befürchteten, erhielt im Mai 1922 auch dort die Reichsbank ihre Entscheidungsautonomie gegenüber der deutschen Regierung. Da sie jedoch die Finanzierung des Staatshaushaltes uneingeschränkt fortsetzte (auf Grund der geldtheoretischen Einstellung des damaligen Präsidenten Havenstein, der seit 1908 im Amt war und dem Wunsch der Regierung vor dem Ziel der Geldwerterhaltung Vorrang gab),³⁰ blieb

³⁰ H. Giersch / H. Lehment, Monetary Policy: Does Independence Make a Difference? The German Experience, in: ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 32, Stuttgart / New York 1981, S. 10.

die Einräumung ihrer Autonomie ohne Einfluß auf die weitere Akzeleration der Inflation. Die Hyperinflation des Jahres 1923 führte dann zu einem Zusammenbruch des deutschen Währungssystems. Erst die Währungsreform der Regierung im November 1923 machte im Zusammenwirken mit einer drastischen Restriktion der Notenbankkredite an die Regierung (Reichsbankgesetz 1924) der Inflation ein Ende. Es war dies einer der wenigen Fälle in der Geschichte, in welchen die Regierung in ihrem Kampf gegen die Inflation entschlossener handelte als die Zentralbank.³¹ Gerade das aber läßt das Entscheidende an der Notenbankgesetzgebung erkennen: Daß ihre Autonomie – in ihrem eigenen Interesse – durch ein Staatsfinanzierungsverbot eingeschränkt und damit eigentlich erst wirklich abgesichert sein muß. Daß auch eine autonome Notenbank mangels eines ausdrücklichen Staatsfinanzierungsverbotes in Wahrheit von der Finanzpolitik der Regierung doch nicht ganz unabhängig ist, lehren die Erfahrungen in den USA. Eine Untersuchung der Zusammenhänge zwischen den Budgetdefiziten der USA von 1947 bis 1974 und den Veränderungen der Geldmenge haben ergeben, daß das Federal Reserve System auf Budgetdefizite (-überschüsse) mit einer Vergrößerung (Verringerung) ihres Bestandes an Regierungspapieren reagiert hat. Das Bundesbanksystem in den USA scheint also die wichtigste Finanzierungsquelle der Bundesbudgetdefizite zu sein.³² Auch von zwei betont unabhängigen und selbstbewußten Notenbankpräsidenten wie Wilhelm Vocke (Deutsche Bundesbank) und Prof. Reinhard Kamitz (Oesterreichische Nationalbank) wurde wiederholt beklagt, daß die Zentralbanken Geldwertstabilität nur so lange wirklich garantieren können, als die Staatsfinanzen relativ in Ordnung sind.

Mit der Frage nach der Position der Notenbank im demokratischen Staatsgefüge wird wohl die Unabhängigkeit der Zentralbank angesprochen, die leichte Staatsfinanzierung durch Geldschöpfung aber gemeint. Das hat Othmar Issing sehr treffend erkannt, wenn er sagt, daß im Prinzip das Argument von der Schwächung der parlamentarischen Demokratie durch die Unabhängigkeit nur dann haltbar wäre, wenn sich über die Inflation wichtige Probleme tatsächlich besser lösen ließen – eine These, die gerade nach den Erfahrungen der 70er Jahre und der Entwicklung der Theorie skeptischer denn je zu beurteilen ist. Damit reduziert sich aber das „demokratische Argument“ im Grunde auf das Postulat, eine Regierung müsse (auch) über die Möglichkeit verfügen, zusätzliche Ausgaben über die Notenpresse zu finanzieren, um die Chance der Wiederwahl zu verbessern. In der Realisierung dieser Absicht und in der daraus entspringenden Verstärkung der Inflation wird

³¹ Siehe *O. Pfleiderer*, Betrachtung zur Stabilitätspolitik, in: H. Giersch (Hrsg.), Kieler Vorträge, 90, Tübingen 1980.

³² *J. M. Buchanan/R. E. Wagner* (1977), a. a. O., S. 116. Die Meinung, daß Währungsbehörden nicht als tatsächlich unabhängig von den finanzpolitischen Aktivitäten des Finanzministeriums betrachtet werden können, zumindest wenn die Staatsausgaben und die Staatsverschuldung einen relativ großen Teil des Volkseinkommens und der Kreditmöglichkeiten in Anspruch nehmen, vertrat schon *R. S. Sayers*, *Central Banking after Bagehot*, Oxford 1957, S. 92 – 107.

man jedoch kaum einen dauerhaften Beitrag zur Stärkung der Demokratie als solche sehen können.³³

III. Notenbanken ohne jede Kontrolle?

Die Grundidee der Gewaltenteilung im demokratischen Rechtsstaat beruht auf dem System der *checks and balances*“. Die Vorstellung von der Volkssouveränität unterstellt den Gesetzesvollzug der parlamentarischen Kontrolle. Dort, wo die Notenbanken weisungsungebunden und ihre verantwortlichen Funktionäre durch gesicherte Amtsperioden praktisch unabsetzbar sind, wirken sie daher wie erratische Blöcke, als Überreste aus vergangenen hierarchischen Strukturen. Mit ihren generellen und individuellen Verwaltungsakten (Kundmachungen, Bescheiden usw.) unterliegt beispielsweise die Oesterreichische Nationalbank wohl der verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, keiner Kontrolle aber unterliegen ihre geldpolitischen Entscheidungen, die sie in der Form bankenmäßiger Geschäfte trifft,³⁴ wenn man von der Kontrolle durch die öffentliche Meinung absieht. Einerseits bedarf eine gesunde Währungsordnung eines straffen, rasch und endgültig handlungsfähigen Entscheidungsmechanismus. In der deutschen verfassungsrechtlichen Literatur wird vom Verzicht des Parlaments auf parlamentarische Kontrollbefugnisse gesprochen, die im Interesse einer optimalen Währungspolitik bewußt erfolgte. Der Umstand, daß die Notenbank keinem Forum unmittelbar und mit ihren einzelnen Maßnahmen verantwortlich ist, macht sie zu einer Institution, von der heute jene unpopulären Entscheidungen getroffen werden können und müssen, die zur Korrektur der Gefälligkeitsdemokratie notwendig sind. Die Notenbank wird damit zu einem Fixpunkt in dem der Währung gefährlichen politischen und ökonomischen Kampf um die Verteilung des Sozialproduktes.

Andererseits ist die Notenbank ja doch – anders als beispielsweise die Höchstgerichte – mit der Vollziehung von Gesetzen betraut. Ähnlich wie im Falle der Höchstgerichte läßt der Gesetzesauftrag jedoch relativ weite Entscheidungsspielräume. Dort wo es keine Verantwortlichkeit unabhängiger Notenbanken gibt, werden sie von manchen Kritikern als „Fremdkörper in den Demokratien“, als „Gegenregierung“ oder als „Staat im Staate“ empfunden.

Auf der Ausschau nach Äquivalenten, die die direkte und wirksame Kontrolle der Zentralbank durch das Parlament wettmachen könnten, kann Samm lediglich die öffentliche Meinung als primären Kontroll- und Legitimationsfaktor finden.³⁵

³³ O. Issing (1982), a. a. O., S. 55.

³⁴ Zur Frage der Behördenstellung der Oesterreichischen Nationalbank siehe A. Schwarzer/W. Csoklich/W. List (Hrsg.), Das österreichische Währungs- und Devisenrecht, Wien 1979, Anmerkungen zu § 7 NationalbankG 1955, S. 132 ff.

³⁵ C.-Th. Samm, Die Stellung der deutschen Bundesbank im Verfassungsgefüge, Berlin 1967, S. 186 ff.

Daher nimmt die Deutsche Bundesbank ihre Bemühungen so ernst, in ihrer Politik der Öffentlichkeit gegenüber immer transparenter zu werden, wie kaum eine andere Währungsbehörde – in mancher Hinsicht (z. B. durch Bekanntgabe von Minderheitsvoten) lediglich vom Federal Reserve System übertroffen, das schon vor der Resolution 133 zur Teilnahme an parlamentarischen Hearings verpflichtet war. Seither ist der Präsident des Federal Reserve Boards angehalten, viermal im Jahr vor dem Senat und dem Repräsentantenhaus Rechenschaft abzulegen und die geldpolitischen Absichten für die nächsten zwölf Monate vor dem Kongreß zu erläutern, ohne daß das Parlament dem Gouverneursrat des Federal Reserve Systems Vorschriften machen könnte. Da gegen ein Weisungsrecht des Gesetzgebers nicht weniger Gründe sprechen als gegen ein solches der Regierung, bedarf eine solche „Auskunftskontrolle“ ganz besonders des Schutzes einer verfassungsrechtlich abgesicherten Unabhängigkeit.

Eine regelmäßige Anhörung des Notenbankpräsidenten durch ein öffentliches parlamentarisches Forum würde der Notenbankleitung Gelegenheit geben, die Politik ihres Institutes vor dem Gesetzgeber als einem wichtigen Partner in der Stabilitätspolitik zu erläutern, würde in Währungsfragen den Lernprozeß der Abgeordneten und der Öffentlichkeit fördern und nicht zuletzt die Notenbank selbst zwingen, ihrer Geldpolitik mehr Kontinuität und Transparenz zu verleihen, eine konsequentere „Manöverkritik“ zu pflegen und aus Fehlern rascher zu lernen.

Die Hearings auf Grund der Concurrent Resolution No. 133 vor den Abgeordneten des Congress waren unter dem Präsidenten des Federal Reserve Board Arthur Burns und sind unter seinem Nachfolger Paul Volcker regelmäßig wirtschafts- und währungspolitische Seminare auf hoher Ebene. Dieser „Dialog“ zwischen der Währungsbehörde und der Volksvertretung wird von der amerikanischen Zentralbank als „sehr konstruktiv“ angesehen.

Eine solche institutionalisierte Information könnte vielleicht auch einem etwaigen Mißbrauch der Kontrolle der Regierung über die Notenbank vorbeugen, wie sie mit dem Ernennungs- bzw. Vorschlagsrecht ihrer Spitzenfunktionäre unter Umständen verbunden sein könnte. Damit wäre die Notenbank jedenfalls in den demokratischen Schutz der „checks and balances“ einbezogen. Gleichzeitig wäre so vorgesorgt, daß die Nationalbank nicht ohne jegliche demokratische Kontrolle operiert.

Sicherlich ist auch eine solche Schaffung einer Währungsverfassung keine absolute Garantie für eine tatsächlich erfolgreiche Inflationsbekämpfung oder gar Inflationsvermeidung. Die Geldpolitik der Notenbank ist wohl die wichtigste, aber nicht die einzige Voraussetzung für eine Wertsicherung der Währung. Mitverantwortlich sind in einer parlamentarischen freien Demokratie mit einer entsprechenden Aufgabenteilung in der Wirtschaftspolitik Regierung und Parlament vor allem mit ihrer Budgetpolitik und die Sozialpartner mit ihrer Einkommenspolitik. Immerhin aber wäre die eine der tragenden Säulen in ihren Fundamenten besser gesichert.

IV. Ein Strukturmangel der westlichen Demokratie

1. Korsett gegen Kurzfristhorizonte in den Parlamenten

Die Ergänzung der Verfassungen der westlichen Demokratien ist auch unter dem Aspekt der Sicherung der Zukunft dieser zwar „schlechten, aber vergleichsweise immer noch besten Staatsform“ (Winston Churchill) zu sehen.

Angeichts der desolaten Folgen der Vernachlässigung ordnungspolitischer Überlegungen werden auch ordnungspolitische Lücken in den Staatsverfassungen festgestellt: Wenn das deutsche Grundgesetz z. B. ein sozial-marktwirtschaftliches System etablieren wollte, dann wäre eine Unterminierung der Geldordnung die größte Gefahr. Es müßte schon aus diesem Grunde durch eine Verankerung der wichtigsten Grundsätze für eine entsprechende Geldpolitik eine Ergänzung erfahren. Dazu gehört auch eine Trennung innerhalb der Vollziehungsgewalt von Staatsfinanzierung und Geldschöpfung, die ganz verschiedene, unter Umständen konträre Ziele verfolgen.

Das einer freien, menschenwürdigen Gesellschaft adäquate Wirtschaftssystem ist das der (entsprechend definierten)³⁶ Sozialen Marktwirtschaft. Zu ihren Säulen zählen die Verstetigung der Wirtschaftspolitik im allgemeinen und eine inflationsfreie Geld- und Finanzpolitik als eine der wichtigsten Rahmenbedingungen im besonderen. Karl Wenger stellt zwar mit Recht fest, „daß die Gleichung parlamentarische Demokratie = relative Unabhängigkeit der Notenbank nicht stimmt“, damit zeigt er aber lediglich einen Tatbestand auf, aber keine sachlogische Folgerung. Er meint, daß traditionell autonome Notenbanken trotz Beibehaltung des parlamentarisch-demokratischen Regierungssystems in den letzten Jahrzehnten ihre Autonomie verloren haben und verweist auf die bekanntesten Beispiele dafür: Die Bank von Frankreich wurde 1936 personell und 1945 auch kapitalmäßig dem Staate einverleibt; die Bank von England unterliegt seit 1946 auch formell dem Weisungsrecht des Schatzkanzlers, der die faktische geldpolitische Verantwortung bereits seit der Aufgabe des Goldstandards übernommen hatte.

Die Veränderungen gegenüber der Zeit des Metallwährungssystems, in der die Notenbank lediglich die Schwächen des „Selbstkorrektur-Mechanismus“ der Gold- bzw. Goldkernwährung auszugleichen hatte, so betont Wenger, warfen nicht nur neue Fragen ökonomischer, sondern auch solche rechtlich-institutioneller Art auf. Gerade dieser Aspekt aber wurde von den einschlägigen Wissenschaften viel weniger beachtet und analysiert als die veränderte ökonomische Problematik seitens der Wirtschaftswissenschaften. Es spricht vieles dafür, daß dieses Versäumnis der Juristen und der Politologen mit daran schuld ist, daß die parlamentarischen Demokratien, deren Verfassungen das Konzept des gewaltentrennenden Rechtsstaates

³⁶ W. Schmitz (Hrsg.), Was macht den Markt sozial? – Die Grundzüge der Sozialen Marktwirtschaft, Schriftenreihe des Instituts für Sozialpolitik und Sozialreform (Dr. Karl Kummer-Institut), 2. Aufl. Wien 1982.

zugrunde liegt, bei der Einfügung der Notenbank in ihren staatlichen Ordnungsrahmen zu durchaus verschiedenen, ja sich widersprechenden Ergebnissen gelangt sind.³⁷ Gerade das demokratische Argument der Ministerverantwortlichkeit und der Ministerkontrolle wird nicht selten gegen die Freiheit der Notenbanken von Weisungen der Regierung eingewendet. Ist aber nicht das Gegenteil der Fall? Ist es nicht geradezu eine Überlebensfrage der westlichen Demokratie, daß ihre Anfälligkeit gegen die Versuchung zur Gefälligkeit des demokratischen Alltags durch entsprechende Einrichtungen reduziert werden muß? Der Umstand, daß kurzfristige Überlegungen die Entscheidung der meisten Politiker dominieren, sei zwar ein wesentliches und notwendiges Element der Demokratie, meinen Buchanan und Wagner: „But when this necessary attribute is mixed with a fiscal constitution that does not restrain the ordinary spending and deficit-creating proclivities, the result portends disaster“. Sie schlagen vor, die Politiker auch auf diesem Gebiet einem wirksamen Verfassungsrahmen zu unterwerfen. Dieser soll verhindern, daß Politiker ihr kurzfristiges Überleben durch Mißbrauch des Staatshaushaltes ermöglichen.³⁸

Der Staatskredit ist seinem Wesen nach ein haushaltswirtschaftlicher Vorgriff auf die Zukunft und muß deshalb durch zukunftsbegünstigende Staatsleistungen kompensiert werden. Die Gegenwartsverantwortlichkeit demokratischer Macht auf Zeit eines dem gegenwärtig und unmittelbar Betroffenen verantwortlichen Rechtsstaates und eines nur nach vorheriger Wegnahme von Geldmitteln leistungsfähigen Sozialstaates gestatten eine Kreditaufnahme allenfalls bis zur Höhe real zukunfts-begünstigender Investitionen.³⁹ Die Überwälzung auch nur der Verzinsung für Kredite, die bereits konsumiert wurden, auf spätere Generationen, die auch unter den Gesichtspunkten des Generationsvertrages (Verhältnis des aktiven zum nichtaktiven Teil der Bevölkerung) unter noch ungünstigeren Verhältnissen stehen werden, widerspricht der Solidarität zwischen den Generationen.

Ein verfassungsrechtlich verankertes Haushaltsrecht gehört daher mit zu den Dämmen gegen die moderne Wohlstandsdemokratie. Der Artikel 115 GG, der von konjunkturell bedingten Ausnahmen abgesehen die Staatsverschuldung nur bis zur Höhe der Investitionen zuläßt, war ein – wenn auch nicht ganz befriedigender – Schritt in diese Richtung.

Für die USA kommen J. M. Buchanan und R. E. Wagner zum Ergebnis: „Precisely because we have allowed the Keynesian teachings to destroy the constitution . . . restoration will require a constitutional rule that will become legally as well as morally binding, a rule that is explicitly written into the constitutional document of the United States.“⁴⁰ Auf Grund dieser Überlegungen unterstützen Buchanan und

³⁷ K. Wenger, Die Notenbankautonomie der Oesterreichischen Nationalbank, in: W. Clement/K. Socher (Hrsg.), Empirische Wirtschaftsforschung und monetäre Ökonomik, Festschrift für Stephan Koren, Berlin 1979, S. 266 f.

³⁸ J. M. Buchanan/R. E. Wagner (1977), a. a. O., S. 159.

³⁹ P. Kirchhof (1982), a. a. O.

⁴⁰ J. M. Buchanan/R. E. Wagner (1977), a. a. O., S. 176.

Wagner die Bemühungen, die Verfassung der Vereinigten Staaten um die Verpflichtung der Bundesregierung zu ergänzen, ihre Budgets auszugleichen.⁴¹

Da gegen die Finanzierung eines akzeptablen Budgetdefizits aus echten Ersparnissen im nichtstaatlichen Sektor wenig oder unter Umständen sogar nichts einzuwenden ist, ist das hier vorgeschlagene verfassungsrechtliche Verbot der Budgetfinanzierung durch die Notenbank wahrscheinlich der bessere, konsequentere und wohl auch leichtere Weg als das verfassungsrechtliche Begehren nach einem ausgeglichenen Budget, in welcher allgemeinen Wirtschaftssituation immer.

2. Schlüssel für die internationale Wirtschaftsordnung

Die hier vorgeschlagenen Anregungen zu einer längerfristigen und bei der Inflationsbekämpfung effizienteren Währungspolitik könnten auch auf internationaler Ebene mehr noch als bisher wirkungsvoll unterstützt werden. Der Internationale Währungsfonds hat nicht nur die Funktion, seinen Mitgliedern im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu helfen, während des Anpassungszeitraumes ihre Abgänge ohne Handelsrestriktionen zu finanzieren. Der Fonds hat unter den internationalen Finanzierungsinstitutionen die einmalige Möglichkeit, daß seine Finanzierung an die Bedingung geknüpft werden kann, eine korrigierende Politik auf der Seite der Schuldnerländer zu ergreifen, politische Maßnahmen, von denen zu erwarten ist, daß sie die Wirtschaft mittelfristig wieder auf den richtigen Weg bringen, das Mitgliedsland wieder zahlungsfähig machen und so den Rückfluß und damit die revolvierende Verwendung der Fondsmittel ermöglichen.

Der Generaldirektor des Internationalen Währungsfonds, J. de Larosiere,⁴² definierte diese Anpassungsmaßnahme als zeitgerecht ergriffene Maßnahmen zur Korrektur über die ganze Breite der Wirtschafts- und Finanzpolitik, um sicherzustellen, daß das Leistungsbilanzdefizit unter Bedachtnahme auf die Verfügbarkeit und auf die Bedingungen von Auslandsfinanzierungen im Griff behalten bleibt. Seiner Meinung nach war eine laxe Nachfragepolitik, wie sie in exzessiven Budgetdefiziten und einer unkontrollierten Expansion der Geldmenge zum Ausdruck kam, die Ursache ernster inflationärer Auswirkungen in aller Welt in den letzten Jahren.

Und die Inflation ist es, die für die längste Rezession dieser Nachkriegsperiode verantwortlich ist. Im einzelnen haben die Studien des Fonds klar dargetan, daß die Länder, die bei der Kontrolle der Inflation erfolgreicher gewesen sind, über eine längere Periode hinweg ein besseres Wachstum ihrer Wirtschaft aufwiesen.

⁴¹ Vgl. *J. M. Buchanan/R. E. Wagner*, „Deficit Spending in Constitutional Perspective in Balancing the Budget“, Hearings before the Subcommittee on Constitutional Amendments, Committee of the Judiciary, United States Senate, 94th Congress, 1st Session, September 23, 1975 (Washington: U. S. Government Printing Office, 1975), S. 61–64.

⁴² Global Adjustment Seen Under Way, Confidence in Recovery is Returning, in: IMF-Survey, March 7, 1983, S. 73 f.

Neben dem Nachfragemanagement enthalten die Fondsprogramme auch Maßnahmen zur Verbesserung der Angebotsbedingungen und zur Stärkung der produktiven Grundlagen der Volkswirtschaft.

Die Bindung des finanziellen Beistandes des Internationalen Währungsfonds an wirtschaftspolitische Auflagen erfolgte schon sehr frühzeitig und hatte sich seit mehr als drei Jahrzehnten ständig weiterentwickelt. Diese Auflagen des IWF haben mit steigender Dauer und wachsenden Beträgen der Währungsfondsverschuldung an Bedeutung zugenommen. Es muß auch sichergestellt werden, daß die notwendigen Anpassungsmaßnahmen über einige Jahre hinweg konsequent durchgehalten werden.

Oft waren die Budgetdefizite, die die Steuerkraft des öffentlichen Sektors überstiegen, die Ursachen einer inflationären Expansion der öffentlichen Nachfrage und der nachfolgenden Zahlungsbilanzschwächen. Dies legt eine bessere Abstimmung einer restriktiven Budgetpolitik mit der Währungspolitik nahe. Wegen der engen Verbindung zwischen den Geldströmen, den öffentlichen Ausgaben und der globalen Nachfrage wurde die heimische Geldpolitik der Schlüssel zur Nachfragesteuerung und zur Geldwertstabilisierung. Leitlinien für die interne Geldpolitik wurden daher ein allgemeiner und einheitlicher Grundzug der Konditionalität des IWF, insbesondere die Koordinierung des Managements der Auslandsverschuldung, der heimischen Geldpolitik und der Reservepolitik der Notenbank. Während die Staatsverschuldung über den inländischen Geld- und Kapitalmarkt lediglich die Nachfrage vom nichtstaatlichen zum öffentlichen Sektor verschiebt, bedeutet die Auslandsfinanzierung gleich wie die Finanzierung des Staates bei der Notenbank eine Geldschöpfung und damit die Schaffung zusätzlicher nomineller Nachfrage.

Aus der Entwicklung der Vorstellungen, die der Konditionalität der Währungsfondskredite zugrundeliegen, wird ihre evolutionäre Dynamik erkennbar: Die dafür erforderlich gehaltenen Maßnahmen änderten sich mit den Umständen (wie z. B. der teilweisen Freigabe der Wechselkurse) und mit den wachsenden Erfahrungen, die man mit einzelnen wirtschaftspolitischen Maßnahmen gemacht hat.⁴³ Für eine Verbindung der Kreditgewährung mit der Forderung nach einer Politik eines knappen Geldes seines Wertes und seiner Kaufkraft wegen, spricht nicht nur die beabsichtigte Inflationsbekämpfung, sondern auch die im Interesse eines stetigen realen Wirtschaftwachstumes notwendige optimale Verwendung der verfügbaren Ressourcen.

Da alle historisch bekannten Inflationen auf eine Finanzierung des Staates durch Geldschöpfung der Notenbank zurückzuführen sind und steigende Staatsquoten heute mit sinkenden Wachstumsraten verbunden sind,⁴⁴ spricht vieles dafür, die

⁴³ M. Guitian, *Fund Conditionality, Evolution of Principles and Practises*, IMF, Washington D.C., Pamphlet Series No. 38, IMF, 2. Aufl. 1982; zur Entwicklung der Konditionalität in den Fonds-Statuten siehe J. Gold, *Conditionality*, Pamphlet Series No. 31, IMF, Washington D.C., 2. Aufl. 1982.

Finanzierung des Staatsbudgets durch Verschuldung im allgemeinen zu limitieren und die Finanzierung durch die Geldschöpfung der Notenbank im besonderen wirkungsvoll zu unterbinden. Tatsächlich besteht beim Internationalen Währungsfonds eine zunehmende Tendenz in diese Richtung: Von den 17 „Stand-By Arrangements“ des IWF im Zusammenhang mit konditionellen Fondskrediten des Jahres 1980 enthielten 16 Höchstgrenzen für die Verschuldung der öffentlichen Hand, 13 für die Verschuldung beim Bankensystem, und 4 für die Verschuldung bei den jeweiligen Zentralbanken. Darunter war auch die Kreditgewährung an die Türkei, die insoweit bereits handfeste Erfolge zeitigt, als für das Jahr 1983 eine einigermaßen ausgeglichene Zahlungsbilanz und eine Wachstumsrate von 4% erwartet wird. Damit ist die internationale Kreditwürdigkeit eines der vor kurzem noch risikoreichsten Schuldnerländer im Begriffe wieder hergestellt zu werden. Für den Dezember 1980 war die Verschuldung des öffentlichen Sektors bei der türkischen Zentralbank auf 405 Billionen türkische *Liras* begrenzt. Der Begriff „public sector“ ist sehr weit und umfaßt alle Nettoguthaben und Verbindlichkeiten der Zentralbank allen Einheiten des öffentlichen Sektors gegenüber und schließt u. a. die Zentralregierung, Nebenbudgets, Monopolverwaltungen, revolvingende Fonds, Gemeinden sowie auch alle Staatsunternehmungen ein.

Die Befähigung des IWF, durch geeignete wirtschafts- und währungspolitische Auflagen den notwendigen Anpassungsprozeß voranzutreiben, hat ihm auch die Führungsrolle bei den weltweiten Umschuldungsvorgängen übertragen. Nur unter der Bedingung der Einschaltung konditioneller IWF-Kredite sind die Geschäftsbanken heute bereit, den Problemländern neue Kredite zu gewähren. Damit sind die IWF-Konditionen zu einem Schlüssel für die internationale Wirtschaftsordnung geworden. Die Art und Weise, wie diese Bedingungen zur Kreditgewährung zustande kommen und wie sie laufend überwacht werden, sichert ihre Vereinbarkeit mit der Souveränität der betroffenen Schuldnerländer. Die Konditionen werden mit dem Staff des Fonds formuliert und von dem betreffenden Schuldnerstaat dem IWF angeboten. Weitblickende Wirtschaftspolitiker des Schuldnerstaates sehen darin sogar eine Hilfestellung gegenüber kurzfristigen innenpolitischen Widerständen gegen unpopuläre, aber notwendige Maßnahmen.

In der Brandt-Kommission⁴⁵ beispielsweise wurde dieser Vorgang aber als unerwünschte Beratung zurückgewiesen und der IWF beschuldigt, „seine Sonderstellung in patriarchalischer Weise“ zu verwenden. Die Kommission machte sogar dem IWF Vorwürfe, solche Forderungen gestellt zu haben, und nicht den Ländern, die sich solchen Konditionen (die wahrscheinlich Anpassungsvorgänge

⁴⁴ P. Bernholz, Ausdehnung des Wohlfahrtsstaates, Demokratie und freie Marktwirtschaft: Sind sie miteinander vereinbar? in: Wirtschaftspolitische Blätter 5 / 1982, S. 32 ff.

⁴⁵ Das Überleben sichern, Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer, Bericht der Nord-Süd-Kommission mit einer Einleitung des Vorsitzenden Willy Brandt, Köln 1980, S. 270 f.; Titel der Originalausgabe: North-South: A Programme for Survival, Report of the Independent Commission on International Development Issues, London and Sidney, 1980.

angeregt hätten) entzogen haben und die (teureren) Kredite privater internationaler Banken vorgezogen haben, solange das noch möglich war! Vor allem hat der Brandt-Bericht Vorbehalte gegen die Kreditkonditionen, die „normalerweise davon (ausgehen), daß Zahlungsbilanzprobleme an einer zu großen Inlandsnachfrage liegen und sich lösen lassen, wenn man den Staatshaushalt ausgleicht, die Geldmenge verringert, Subventionen beschneidet und einen realistischen Wechselkurs festsetzt“. Wenngleich konzediert wird, daß diese Maßnahmen manchmal geeignet und wirksam sind, ist doch der Widerstand sozialistisch-keynesianischer Wirtschaftspolitiker gegenüber einem monetären Realismus klar herauszuhören.

Öfter noch als bisher sollte das Verbot der Finanzierung der Staatsdefizite durch die Banknotenpresse unter den Bedingungen des Währungsfonds aufscheinen und ihre rechtliche oder womöglich verfassungsrechtliche Verankerung verlangt werden. Ein Beispiel für die seinerzeit sehr prompte Wirkung einer solchen Auflage bietet Österreich. Die Oesterreichische Nationalbank verdankt ihre Unabhängigkeit und das Verbot, die öffentliche Hand zu finanzieren, einer Auflage des Völkerbundes im Zusammenhang mit der Genfer Sanierung des Jahres 1922, die eine solche konditioneile Devisenkreditgewährung beinhaltete.

V. Die Währungsordnung in beispielhaften Industrieländern

Beispiele dafür, wie währungspolitische Grundsätze in der Rechtsordnung moderner Industriestaaten festgehalten sind, bzw. wo Versäumnisse auf diesem Gebiet erkennbare Folgen haben, soll ein Blick auf die Schweiz, auf die Bundesrepublik Deutschland, auf Österreich und auf Italien erkennen lassen. Die Schweizerische Eidgenossenschaft ist das klassische Land einer voll wirksamen, aber größtenteils ungeschriebenen Währungsverfassung. In der Bundesrepublik Deutschland ist wie in der Schweiz nicht nur die Währungspolitik in der Verfassung erwähnt, sondern auch die Bundesbank als Währungsbank festgehalten. Es ist dies die erste Erwähnung einer Zentralbank in einer deutschen Verfassung. Das deutsche Bundesbankgesetz 1957 enthält die klarste Formulierung der Freiheit der Bundesbank von Weisungen der deutschen Bundesregierung. Das österreichische Nationalbankgesetz 1955 enthält das präziseste Verbot der Finanzierung aller öffentlichen Hände durch die Oesterreichische Nationalbank. Österreich ist auch ein Beispiel für die prompte Wirkung einer Auflage im Zusammenhang mit einer internationalen Kreditgewährung. Italien ist ein Land, dessen Währung sichtbar und nachweisbar unter dem Mangel der rechtlichen Trennung von Staatsfinanzierung und Geldschöpfung zu leiden hat.

Der Umstand, daß die Länder, die seit längerem in ihrer Inflationsbekämpfung relativ erfolgreich sind, gleichzeitig über Notenbanken verfügen, die die öffentlichen Haushalte ihrer Länder nicht finanzieren dürfen, läßt einen engen Zusam-

menhang zwischen Budgetfinanzierung durch Geldschöpfung und Inflation erkennen.

Die Beispiele dafür lassen sich fast beliebig vermehren: In England wurden die Budgetdefizite soweit verringert und wurde das Budgetdefizit 1983, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, eines der kleinsten unter den Industriestaaten, so daß die Staatsfinanzierung durch die Bank of England eingestellt und ein Rückgang der Inflationsrate von einstmalig zweistelligen Ziffern auf heute (Jahresmitte 1983) knapp 5% erzielt werden konnte. In Israel bewirkte eine massive notenbankfinanzierte Haushaltsgebarung Inflationsraten von zeitweise weit über 100%.

1. Beispiel für eine ungeschriebene Währungsverfassung: Die Schweiz

Die Verfassung der Eidgenossenschaft wurde unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten einer Kritik unterzogen, insbesondere der Umstand, daß die Wettbewerbspolitik und die Wirtschaftspolitik überhaupt von ihr als Ausnahme der verfassungsrechtlich geschützten Handels- und Gewerbefreiheit verstanden wird. So habe sich ergeben, daß die wirtschaftswissenschaftliche und die (vorherrschende) rechtswissenschaftliche Beurteilung der Wirtschaftspolitik einander unnötigerweise weitgehend diametral gegenüberstanden und weiterhin stehen.⁴⁶

Auch das Geld- und Währungssystem gehört zu der wirtschaftlichen Grundordnung, es ist unerläßliche Voraussetzung für das Funktionieren einer weltverflochtenen, arbeitsteiligen Wirtschaft. Nach der verfassungsrechtlichen Einordnung ist die Kredit- und Währungspolitik vornehmlich auf die Konjunkturpolitik bezogen. Die Tätigkeit der Währungsbehörden wird im Artikel 31 quinquies („Konjunkturartikel“) in einer sehr allgemeinen Formulierung und unter einem sehr weiten Begriff der Konjunkturpolitik genannt.⁴⁷ Im Absatz 1 beauftragt der Verfassungsgesetzgeber den Bund, „Vorkehrungen für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung“, zu treffen, gemäß Absatz 2 kann der Bund „bei Maßnahmen auf dem Gebiet des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Außenwirtschaft ... nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen“. Die Konjunkturpolitik umfaßt in diesem Zusammenhang die gesamte Geldpolitik, die die Geldversorgung im Inland und den Binnenwert des Geldes sowie die binnenwirtschaftliche Geld- und Kreditregulierung zum Gegenstand hat, als „Währungspolitik“ ist die „monetäre Außenwirtschaftspolitik zu verstehen.“⁴⁸ Auf Grund des Art. 39 der

⁴⁶ H. Sieber, Wirtschaftsfreiheit und Wirtschaftspolitik, Festschrift für Hans Huber, 1981, S. 949 ff.

⁴⁷ F. Gygi, Wirtschaftsverfassungsrecht, Bern 1981, S. 110.

⁴⁸ F. Gygi (1981), a. a. O., S. 127, unter Bezugnahme auf J. Rieben, Verfassungsrechtliche Aspekte der Geldpolitik, Bern 1975.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. 5.1874 kann der Bund sein ausschließliches Recht zur Ausgabe von Banknoten durch eine unter gesonderter Verwaltung stehende Staatsbank ausüben oder, unter Vorbehalt des Rückkaufrechts, einer zentralen Aktienbank übertragen, die unter seiner Mitwirkung und Aufsicht verwaltet wird. Mit dem Nationalbankgesetz 1953 wurde die zweite Alternative gewählt. Die Notenbank hat die Hauptaufgabe, den Geldumlauf zu regeln, den Zahlungsverkehr zu erleichtern und im Rahmen der Bundesgesetzgebung eine dem Gesamtinteresse des Landes dienende Kredit- und Währungspolitik zu führen (Art. 39 Abs. 3). Die Bekämpfung von Teuerung und Arbeitslosigkeit liegt im Gesamtinteresse, zumal Inflation und Krise für die Wohlfahrt des Volkes und die wirtschaftliche Sicherheit der Bürger (Art. 31 bis Abs. 1) relevant sind. Obwohl die Verfassung vorschreibt, daß die mit dem Banknotenmonopol ausgestattete „Zentrale Aktienbank“ unter der Mitwirkung und der Aufsicht des Bundes verwaltet wird, ist die Schweizerische Nationalbank mangels anderer Bestimmungen ein Noteninstitut mit einem hohen Grad an Unabhängigkeit gegenüber staatlichen Instanzen.

Was die Staatsfinanzierung betrifft, ist die Nationalbank dazu weder verpflichtet noch ist sie ihr im Prinzip untersagt. Die Regierung hat keinen Anspruch auf eine Kreditgewährung durch die Notenbank, da diese über einen Ankauf von Schatzwechseln und Staatsobligationen (mit einer Verfallzeit von maximal zwei Jahren) frei entscheiden kann. Eine Buchkreditgewährung an die Regierung ist der Notenbank aber ausdrücklich untersagt (Art. 14 Nationalbankgesetz). Eine Kreditfinanzierung des Schweizerischen Bundeshaushaltes ergab sich praktisch nur aus einer Zu- oder Abnahme der Einlagen des Bundes bei der Notenbank, kaum dagegen aus einer bewußten Kreditgewährung der letzteren. Der Beitrag der Nationalbank zur Staatsfinanzierung ist demnach insgesamt gesehen zu vernachlässigen. Die Schweizerische Nationalbank hat sich bisher mit ihrem Grundsatz durchgesetzt, daß es nicht in Frage kommen kann, daß die Defizite durch die Notenbank, d. h. durch inflatorische Geldschöpfung, gedeckt werden, und daß die Finanzierung vielmehr über den Geld- und Kapitalmarkt zu erfolgen hat.⁴⁹ Pragmatische Abweichungen davon blieben bedeutungslos.⁵⁰

Die Unabhängigkeit der Notenbank und die Nichtfinanzierung der öffentlichen Hand durch die Notenbank findet ihre größte Stütze in der ganzen öffentlichen Meinung der Eidgenossenschaft. Die Vermeidung von Konflikten zwischen Notenbank und Regierung wird auf die in der Schweiz fest verwurzelte Tradition der Konfliktregelung durch Interessenausgleich zurückgeführt, die bereits im Grundsatz geeignet ist, mögliche Konflikte zu minimieren bzw. im Vorfeld echter Auseinandersetzungen abzufangen.⁵¹ Die Tatsache, daß die Schweiz, anders

⁴⁹ In mehreren Monatsberichten seit dem September 1974.

⁵⁰ R. Caesar, *Der Handlungsspielraum von Notenbanken, theoretische Analyse und internationaler Vergleich*, Baden-Baden 1981, S. 218 und S. 240

⁵¹ R. Caesar (1981), a. a. O., S. 248.

als die Bundesrepublik Deutschland oder Österreich, niemals eine notenbankfinanzierte Staatsinflation erlebt hat, ist dafür Ursache und Wirkung in gleicher Weise.

In der Schweiz gibt es also keinen Schutz der Währung durch die geschriebene Verfassung. Hier ist aber das wirksam, was Wolfgang Stützel die „jeweils tatsächlich herrschende Verfassung, den Inbegriff der Normen und Spielregeln“ nennt, „an denen staatliches Handeln orientiert ist, die eine so große Verlässlichkeit aufweisen, daß sich die Bürger in ihren Entscheidungen und Planungen darauf einrichten können und die die Art des menschlichen Zusammenlebens in wesentlichen Zügen bestimmt.“⁵² Aber selbst in diesem Musterlande der Geldwerterhaltung könnte es einmal sein, daß der öffentlichen Meinung durch eine Verankerung der heute als selbstverständlich praktizierten Grundsätze der schweizerischen Währungspolitik in der Verfassung sehr gedient wäre.

2. Beispiel für klare Unabhängigkeit und Staatsfinanzierungsverbot: Die Bundesrepublik Deutschland

Das Grundgesetz des Jahres 1949 ist die erste deutsche Verfassung, die eine Zentralbank erwähnt. Frühere beschränkten sich auf die Aufzählungen der Gesetzgebungszuständigkeiten des Reiches für das Münz- und Bankwesen und die Ausgabe von Papiergeld. Die Stellung der jeweiligen Zentralbank beruhte in der Vergangenheit nur auf einfachen Gesetzen. Die politische Bedeutung dieser Erwähnung darf nicht unterschätzt werden. Aus dem Verfassungsauftrag: „Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank“ (Art. 88 GG) folgt jedoch nicht notwendig die Unabhängigkeit der Bundesbank von anderen Staatsorganen, auch wenn die historische Entwicklung zeigt, daß Währungspolitik im Sinne der Sicherung einer stabilen Währung nur dann richtig erfolgreich betrieben werden kann, wenn die Währungsbank auf ihrem eigentlichen Aufgabengebiet von Weisungen der Regierung unabhängig ist.⁵³

Die Deutsche Bundesbank ist aber nach dem Bundesbankgesetz 1957 (§ 12) von Weisungen der Bundesregierung unabhängig. Die Finanzierung des Staates durch die Bundesbank ist limitiert: Für die Gesamtverschuldung des Staates bei der Notenbank durch Kassenkredite gibt es jeweils relativ bescheidene Höchstgrenzen (§ 20). Auch in der Ausnützung der Höchstgrenzen ist die Bundesbank unabhängig. Eine Finanzierung des Staatsbudgets kann im Rahmen der Offenmarktoperation der Bundesbank erfolgen; diese liegt im Ermessen der Notenbankorgane und muß jedenfalls zum Zwecke der Regelung des Geldmarktes (§ 21 BBankG) erfolgen. Die Staatsfinanzierung ist keine ausreichende Begründung dafür. An der tat-

⁵² W. Stützel, Über unsere Währungsverfassung, Tübingen 1975, S. 3.

⁵³ E. Bauer, Art. 88 (Bundesbank), in: I. v. Münch (Hrsg.) Grundgesetzkommentar, Band 3 (Art. 70 bis 146 und Gesamtregister), München 1978, S. 361 ff.

sächlichen ausschließlichen Geldmarktorientierung der Bundesbank beim Ankauf von staatlichen Wertpapieren wurden nach 1974 allerdings gelegentliche Zweifel laut (Caesar, S. 195 ff.).

Die Unabhängigkeit der Bundesbank wird auch durch ihre Verpflichtung, „unter Wahrung ihrer Aufgabe, die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen“ (§ 12), nicht eingeschränkt. Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, hat die Bundesbank nach ihrem eigenen pflichtgemäßen Ermessen zu bestimmen, wie sie auch bei ihren Maßnahmen auf geld- und kreditpolitischem Gebiet nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen selbständig, weisungsfrei und ohne Einflüsse von außen zu entscheiden hat. Zum Verhältnis zur Bundesregierung bestimmt deshalb § 12 Satz 2 des Bundesbankgesetzes, daß die Bundesbank „bei der Ausübung der Befugnisse, die ihr nach diesem Gesetz zustehen, von Weisungen der Bundesregierung unabhängig“ ist. Die Bank hat allerdings die wirtschaftspolitischen Entscheidungen allgemeiner Art, die die Bundesregierung trifft, nicht nur zu respektieren, sondern sie hat bei ihrer Durchsetzung auch Hilfestellung zu leisten, soweit das mit ihren eigenen Aufgaben vereinbar ist.⁵⁴ Auch das Gesetz zur Stabilität und zum Wachstum der Wirtschaft 1967 enthält keine darüber hinausgehende Verpflichtung der Bundesbank (Caesar, S. 171).

Ein zusätzlicher Schutz der Notenbank vor Übergriffen des Gesetzgebers liegt in der faktischen Währungsverfassung (Stützel) darin, daß die Unabhängigkeit der Bank ein von allen Beteiligten beachtetes Tabu ist (Caesar, S. 201), daß der Zentralbankrat eine föderalistische Gliederung aufweist und daß im Verhältnis Deutsche Bundesbank und Bundesregierung eine Reihe wirksamer Checks und Balances wirksam sind (Karstens) sowie daß die Deutschen das inflationsempfindlichste Volk sind (Blessing), insbesondere sensibel gegenüber Staatskrediten, da die Inflationen durch Finanzkrisen ausgelöst wurden: „Eine solche in der Bundesrepublik Deutschland gleichermaßen im wissenschaftlichen Schrifttum, in der Meinung der Öffentlichkeit und der Presse sowie in großen Teilen der politischen Szene nahezu ungebrochen vorherrschende Ansicht von der Notenbank als einer ‚institutionellen Gegenkraft‘ gegen inflationäre Bestrebungen bildet bis heute zweifellos das wichtigste Fundament für den politischen Handlungsspielraum der Bundesbank.“ (Caesar, S. 203 f.).

Geradezu klassisch ist die Passage aus der Begründung der Bundesregierung zum Bundesbankgesetz zu nennen: „Gerade weil aber die Stabilerhaltung einer manipulierten Währung . . . wesentlich von den Entscheidungen der Währungsbank . . . abhängt, dürfen diese Entscheidungen nicht unter Anweisung irgendeiner Stelle stehen, die an einer der Währungspolitik gegenläufigen Entwicklung des Geldvolumens aus irgendwelchen Gründen interessiert sein könnte . . . potentielle Interessenten einer der Währungspolitik gegenläufigen Entwicklung des Geldvolumens sind erfahrungsgemäß alle politischen Instanzen, alle Kreditinstitute und alle Kre-

⁵⁴ Bundesregierung und Bundesbank, im Monatsbericht der Deutschen Bundesbank 8/1972.

ditnehmer. Von ihnen also muß die Notenbank unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sein“⁵⁵

Daß hinter der Oberfläche der öffentlichen Diskussion doch auch in der Bundesrepublik von Politikern gelegentlich über die Unabhängigkeit der Notenbank etwas abweichend von der öffentlichen Meinung gedacht wird, zeigen zwei Beispiele, die sicherlich Ausnahmen sind, die man nicht überschätzen sollte, immerhin aber Gedankengänge, die andererseits vielleicht doch nicht ganz unsymptomatisch sind. Unter den Bonner Parlamentariern riskierte es bisher der SPD-Wirtschaftsexperte Herbert Ehrenberg, der inzwischen als Minister für Arbeit und soziale Ordnung Mitglied einer deutschen Bundesregierung gewesen ist, die Position der Deutschen Bundesbank anzutasten: Eine kleine Gruppe hoher Beamter – meinte er – könnte hier im Ernstfall, für den seitens des Gesetzgebers eine Lösungsmöglichkeit vorzusehen sei, die Politik einer demokratisch gewählten Regierung lahmlegen. Der deutsche Bundesminister Hans Apel, der damals Finanzminister war, bekannte sich zwar „trotz aller Unbequemlichkeiten“ in anerkennungswürdiger Weise zur Autonomie der Bundesbank, vertrat aber gleichzeitig die Meinung, daß die Bundesbank insofern „nicht unkontrolliert“ sei, „als der Gesetzgeber jederzeit, wenn er das Gefühl hätte, die Bundesbank würde die eigene politische Orientierung konterkarieren, das Bundesgesetz ändern könnte“.⁵⁶

3. Beispiel für eine Notenbank ohne Schutz vor Staatsfinanzierung: Italien

Die Banca d'Italia ist der Prototyp einer von der Regierung abhängigen und zur Finanzierung des Budgetsdefizits herangezogenen Zentralbank. Die Folgen zeigen sich in anhaltend hohen Inflationsraten der italienischen Währung und in einem steigenden Disaster der italienischen Staatsfinanzen, das zum Eindruck der gegenwärtigen Unregierbarkeit dieses alten Kulturlandes beiträgt.

Die Verfassung der Italienischen Republik vom 22.12.1947 enthält die Währung betreffend lediglich einen Artikel 47 Abs. 1, welcher lautet: „Die Republik ermutigt und schützt das Sparwesen in allen seinen Formen; sie regelt, koordiniert und überwacht das Kreditwesen“. Die Banca d'Italia ist gegenüber dem Interministeriellen Ausschuß für Kredit- und Sparwesen weisungsgebunden. Der Schatzminister ist sein Vorsitzender und das dem Parlament für die Geldpolitik offiziell verantwortliche Regierungsmitglied.⁵⁷

⁵⁵ Bundesregierung (1956), Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes über die Deutsche Bundesbank, Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode 1953, Drucksache 2781 v. 18. 10. 1956, Anlage I.

⁵⁶ Interview der Monatszeitschrift „Evangelische Kommentare“ mit Bundesfinanzminister Apel, Finanznachrichten des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn, vom 2. April 1975, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Frankfurt/Main, 9. April 1975.

Die Notenbank spielt bei der italienischen Staatsfinanzierung eine entscheidende Rolle. Sie erteilt dem Staat kurzfristige Kontokorrent-Kredite, administriert die Schatzwechsel-Auktionen und das Debt-Management und fungiert darüber hinaus als „Garantiekonsortium“ und damit als lender of last resort für den Staat(!). Auf diese Weise konnte das Defizit des öffentlichen Sektors in den 70er Jahren von 6,4% auf nicht weniger als 12,3% des Bruttoinlandsproduktes steigen. Das Schatzamt benützt für alle seine Finanztransaktionen die Transferkanäle der Banca d'Italia. Diese führt ein Kontokorrentkonto für den Staat. Über dieses Konto kann sich der Staat bei der Notenbank laufend im Gesamtausmaß von 14% der für das jeweilige Jahr veranschlagten Staatsausgaben finanzieren. Der Debet-Saldo ist vom Staat mit 1% zu verzinsen. Die Banca d'Italia übernimmt a priori alle Emissionen (wofür sie dem Staat 1% Kommission berechnet) und versucht nachträglich, die Papiere am Kapitalmarkt oder im Publikum abzusetzen, was zeitweise ertragsbedingt auf große Schwierigkeiten stößt.

Formell hat die Banca d'Italia keine Möglichkeit, der staatlichen Finanzexpansion entgegenzuwirken. Da sie aber als Banker und Debt-Manager des Staates immer auch für die zukünftige Finanzierbarkeit des Staatsdefizits zu sorgen hat, muß sie versuchen, die Höhe der Emissionsbeträge langfristiger Staatsanleihen und kurzfristiger Schatzwechsel im vorgegebenen Rahmen des vom Parlament verabschiedeten Budgetdefizits so zu bemessen, daß die Details der Finanzierung mit den geldpolitischen Erfordernissen einerseits und mit dem jeweiligen Zustand der Märkte andererseits in Einklang stehen. Dies erweist sich angesichts der wachsenden Ausgabenüberschüsse der öffentlichen Hand als immer schwieriger. Durch die Staatsfinanzierungs-Automatik wird die Banca d'Italia zu Liquiditätsüberschüssen gezwungen, die eine stetige Geldpolitik und damit die Bekämpfung der Inflation unmöglich machen.⁵⁸

Die Präsidenten der Notenbank haben die Schwächen des italienischen Währungssystems wiederholt aufgezeigt, insbesondere in der Zeit der Präsidentschaft von Prof. Dr. Guido Carli in den 70er Jahren kam es zu offenen Konflikten zwischen der Bank und der Regierung. Dennoch muß die Bank nach wie vor zur Entlastung des Kapitalmarktes direkt staatliche Schuldverschreibungen in beachtlichem Ausmaß übernehmen. In den Geschäftsberichten der Bank wird seit 1973 immer wieder der Standpunkt vertreten, daß eine Verweigerung der Finanzierung des öffentlichen Sektors durch die Notenbank das Funktionieren der staatlichen Institutionen blockiert hätte und eine Zentralbank (der in dieser Hinsicht keine rechtlichen Grenzen gesetzt sind! d. Verf.) nicht so weit gehen könne.⁵⁹ Italien ist ein Beispiel dafür, daß nur ein verfassungsmäßig gesichertes Verbot, die öffentliche Hand zu finanzieren, in der Lage ist, der Notenbank die nötige Rückendeckung zu geben.

⁵⁷ R. Caesar (1981), a. a. O., S. 403 ff.

⁵⁸ P. Zdrahal, Geldpolitik in Italien, in: Giro-Quartalshefte 111/81, S. 35 ff.

⁵⁹ R. Caesar (1981), a. a. O., S. 431.

Es fehlte nicht an Versuchen, den für die Währung gefährlichen Handlungsspielraum der Notenbank – in ihrem Interesse! – einzuschränken. Seit 1976 sind unter dem Druck der Auflagen, die die EG und der IWF an die Gewährung ihrer Zahlungsbilanzhilfen an Italien geknüpft hatten, ernsthafte Bemühungen um eine allmähliche Reduzierung der öffentlichen Neuverschuldung unternommen worden. In diesem Zusammenhang von der Regierung eingegangene Verpflichtungen stellten aus der Sicht der Notenbank einen Faktor dar, der ihren ökonomischen Handlungsspielraum (wie sie ihn haben möchte) zumindest tendenziell wieder erhöht (Caesar, S. 337).⁶⁰ Auch wurde im Jahre 1977 von zwei Mitgliedern des Senats ein Vorschlag unterbreitet, für die gesamte Verschuldung des Zentralstaates bei der Notenbank einen Plafond (der bislang nur für die Begrenzung der Kassenkredite besteht) einzuziehen, der durch das Parlament allerdings dritteljährlich verändert werden sollte.

Der verzweifelte Kampf der Notenbank zur Schließung der Verfassungslücke geht aus den jüngsten Jahresberichten hervor: „The return to a stable currency requires a real change in the monetary constitution, involving the functions of the central bank and the procedures for determining public expenditure and the distribution of income. – The first condition is that the power to create money should be completely independent from the agents that determine expenditure ... The means by which the central bank finances the Treasury in our System – the overdraft in the Treasury current account, the Bank’s practice of acquiring unsold Treasury bills and the subscription of other government securities – should therefore be re-examined. In particular, there is a pressing need for the Banca d’Italia to cease purchasing Treasury bills not placed at the tenders.“⁶¹

Und neuerlich hatte der Geschäftsbericht über das Jahr 1981 in dasselbe Horn gestoßen: „The third corner of the triangle of conditions for a return to monetary stability consists in restoring the central bank’s full autonomy in the creation of money ... It is of fundamental importance that the central bank be able to exercise full control over monetary and financial flows, particularly when budget deficits are large and growing larger. – An important step forward has been made by terminating the practice whereby the central bank acquired any Treasury bills not taken up at auction. The severance of the link between the Treasury and the Banca d’Italia, which will be completed with the introduction of competitive auctions, does not in itself resolve the underlying problems, but it does permit better compliance with the principle embodied in the Constitution that the direct monetary financing of the budget deficit be subject to precise limits ... Monetary and debt management policies must be mutually compatible if the optimum trade-off is to be achieved between money supply objectives on the one hand and minimization of the cost and lengthening of the maturity of public debt on the other. Distinct as their tasks are, the Treasury and the Banca d’Italia continued to act in

⁶⁰ Siehe dazu Banca d’Italia, Report for the Year 1976, Rome 1976, S. 76 f.

⁶¹ Banca d’Italia – Report for the Year 1980, Rome 1981, S. 181.

accordance with these criteria even after the Bank had ceased to be obliged to take up newly issued Treasury bills that had not been placed in the market. Nevertheless, should the destabilizing influence of the budget deficit become particularly strong, the central bank will be obliged to give priority to the objective of controlling the money supply at the expense of the desire to lengthen the maturity composition of public debt. Monetary control is the key factor in curbing inflation and it is only by halting the debasement of the currency that the authorities can attract the public back to long-term securities and comply with the imperative of protecting savers.“⁶²

Die Folge der Heranziehung der Banknotenpresse zur Finanzierung des Staates hatte nicht nur lange Jahre hindurch zweistellige Inflationsraten, sondern auch eine Staatsverschuldung zur Folge, die derzeit zwei Drittel des jährlichen Sozialproduktes ausmacht. Allein im Jahre 1981 sind die öffentlichen Ausgaben Italiens von 47% auf 52% des Bruttoinlandsproduktes angestiegen und haben damit im Vergleich zu anderen europäischen Industrienationen Spitzenwerte erreicht.⁶³

4. Beispiel für Unabhängigkeit, klares Staatsfinanzierungsverbot und bewährte Konditionalität: Österreich

Österreich ist das klassische Beispiel für eine erfolgreiche Auflage einer internationalen Regierungsorganisation im Zusammenhang mit einer Devisenanleihe einer Regierung. Den Anlaß dazu bot die galoppierende Inflation nach dem Ersten Weltkrieg, die man allgemein als Folge der Finanzierung der Staatsdefizite durch die Nationalbank erkannte. Den Ausweg aus der Überflutung mit ungedecktem Notenbankgeld sahen Joseph Schumpeter, Ludwig von Mises, der letzte Präsident der Österreichisch-ungarischen Bank, Alexander Spitzmüller, Bundeskanzler Seipel sowie die Experten des Völkerbundes und die Autoren der meisten Sanierungspläne in der Einstellung der Finanzierung des Staatsbudgets durch die Notenbank. E. März bezeichnet die Politik des Treibenlassens in der Dauerbeanspruchung der Notenbank, die – wenn auch in viel geringerer Form – schon in der Vorkriegszeit stattgefunden hatte, als „eine merkwürdige Geisteshaltung“,⁶⁴ die offenbar vom

⁶² Banca d'Italia, Report for the Year 1981, Rome 1982, S. 185 f.

⁶³ Jahresversammlung der Banca d'Italia, Einsamer Stabilisierungskampf der italienischen Notenbank, Andauern der wichtigsten Inflationsursachen, Neue Zürcher Zeitung, 2. Juni 1982, Fernausgabe Nr. 123.

⁶⁴ E. März, Österreichische Bankpolitik in der Zeit der großen Wende 1913–1923, Am Beispiel der Creditanstalt für Handel und Gewerbe, Wien 1981, insbesondere S. 43 ff. und S. 470 ff.; siehe ferner dazu: W. Schmitz, Verfassungsschutz für die Währung: Keine Staatsfinanzierung durch die Notenbank! in: Volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Probleme bei sinkendem Geldwert, Wien (Verein der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiete der Unternehmerbiographie und Firmengeschichte) 1982, Veröffentlichung des Vereins der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiete der Unternehmerbiographie und Firmengeschichte, Heft 10, S. 9–28.

bloßen Schlendrian und währungspolitischen Dilettantismus bis zur bewußten Inflationspolitik reichte.

Der unmittelbare Anlaß zur Vorlage des neuen Notenbankstatutes waren die Bedingungen, mit denen der Völkerbund die Gewährung einer internationalen Devisenanleihe verbunden hatte. Die Genfer Protokolle vom 4. Oktober 1922, welche die Verpflichtung der Entente-Mächte enthielten, die politische Unabhängigkeit, die territoriale Integrität und die Souveränität Österreichs zu achten und mit einer Anleihe in der Höhe von 650 Millionen Goldkronen die Sanierung der österreichischen Währung in die Wege zu leiten, enthielten im Protokoll III neben anderen Bestimmungen die Verpflichtung der Regierung, vom Parlament die nach den Empfehlungen des Finanzkomitees des Völkerbundes notwendig erscheinenden Abänderungen an dem Notenbankgesetz, insbesondere die Sicherung der vollen Autonomie der Notenbank gegenüber der Regierung zu verlangen. Die Notenbank sollte nicht weiter in der Lage sein, dem Staate unbeschränkte Kredite zu gewähren und damit die Inflation zu finanzieren.

Es steht außer Frage, daß es sich dabei wohl um ein wenn auch sehr zweckmäßiges „Diktat des Völkerbundes“ handelte, ähnlich den heutigen Empfehlungen des Internationalen Währungsfonds im Zusammenhang mit der Gewährung konditioneller Devisenkredite an Länder mit hartnäckigen Zahlungsbilanzdefiziten. Die Völkerbundempfehlung wurde dann auch in der kürzestmöglichen Zeit verwirklicht: Bereits am 14. November 1922 beschloß das österreichische Parlament (gegen die Stimmen der sozialdemokratischen Fraktion)⁶⁵ das Nationalbankgesetz mit den neuen Statuten. Das bereits am 24. Juli 1922 beschlossene Nationalbankgesetz, das schon im Rahmen des gescheiterten Seipel-Ségur-Planes verabschiedet worden war, wurde durch eine Reihe von Bestimmungen ausgedehnt, welche der Sicherung der Unabhängigkeit vom Staate dienen sollten. Das Ernennungsrecht des Staates wurde auf die Ernennung des Notenbankpräsidenten beschränkt. Das ursprünglich vorgesehene Einspruchsrecht des Staatskommissärs aus öffentlichen Interessen wurde beseitigt. Das Verbot der Inanspruchnahme der Bank durch den Staat wurde auf Länder und Gemeinden ausgeweitet. Sowohl die Bank als auch jeder einzelne Generalrat derselben konnte wegen Verletzung der Bestimmungen über die Unabhängigkeit der Bank die Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof ergreifen.

⁶⁵ Stenographisches Protokoll über die zweite und dritte Lesung des Gesetzentwurfes, betreffend die Errichtung einer österreichischen Notenbank und über den Bericht des Finanz- und Budgetausschusses über die Vorlage der Bundesregierung, betreffend die Errichtung einer österreichischen Notenbank in der 125., 126. und 132. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich am 13., 14. und 25. Juli 1922, abgedruckt bei *R. Kerschagl*, Die österreichischen Währungs- und Notenbankgesetze, sowie stenographisches Protokoll über die zweite und dritte Lesung des Gesetzesentwurfes, betreffend a) das Bundesgesetz über die Abänderung und Ergänzung des Bundesgesetzes vom 24. Juli 1922 über die Errichtung einer Notenbank, b) das Bundesgesetz über die Genehmigung der Satzungen der Oesterreichischen Nationalbank in der 148. Sitzung des Nationalrates am 14. November 1922, Wien 1929, S. 40 ff. und S. 146 ff.

Die Inflation war im wesentlichen in der Weise vor sich gegangen, daß für Darlehen der Bank an den Bund immer neue Staatsschatzscheine bei jener deponiert worden waren, die zum Schluß mehr als zweieinhalb Milliarden Schilling, das sind rund 58 Prozent des damaligen Notenumlaufes, ausgemacht hatten. Ab dem 18. November 1922 verzichtete die Finanzverwaltung darauf, weiterhin bei der Notenpresse Zuflucht zu suchen, die bisher die Haupteinnahmequelle des Staatshaushaltes gewesen war. Schon unter dem Eindruck der Sanierungspolitik Seipels und noch vor Unterzeichnung der Genfer Vereinbarungen am 4. Oktober 1922 hatte die Spekulation gegen die Krone kapituliert. Der galoppierende Währungsverfall kam bei einem Umrechnungskurs von 17.000 Papierkronen für 1 Goldkrone (Parität im Juni 1914 1:1,01) unverzüglich zum Stillstand.

Eduard März und der Chronist der Oesterreichischen Nationalbank, Siegfried Pressburger,⁶⁶ sind sich darüber einig, daß die abrupte Beendigung des Inflationsprozesses mit der Genfer Sanierung des Jahres 1922 und dem neuen Notenbankstatut in unmittelbarem Zusammenhang steht.

Auch die – wenn auch viel geringere – Inflation in Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg hatte als unmittelbare Folge der Einstellung der Finanzierung der Staatsausgaben durch die Notenbank im Jahre 1953 ihr Ende gefunden. Mit dem Nationalbankgesetz 1955 wurden die bewährten Statuten der Notenbank der Zwischenkriegszeit im wesentlichen übernommen. Den Gebietskörperschaften bleibt es untersagt, die Mittel der Bank für ihre Zwecke in Anspruch zu nehmen, ohne daß sie den Gegenwert in Gold oder Devisen leisten. Nach dem Wortlaut des Gesetzes dürfen sie das „in keiner Weise, also weder mittelbar noch unmittelbar“. Lediglich zum Zwecke der Kassenführung des Bundes, d. h. zur Behebung einer während des Finanzjahres vorübergehend bestehenden Illiquidität hat die Notenbank auf Verlangen des Finanzministers kurzfristig Bundesschatzscheine bis zu einem Betrag zu eskomptieren, der 5 Prozent der letzten Bruttojahreseinnahmen nicht überschreiten darf. Solche „Kassenstärker“, die bis zum Jahresende rückgelöst werden müssen, erleichtern die Finanzierung des Bundesbudgets, dessen Einnahmen und Ausgaben im Jahresverlauf einem unterschiedlichen Rhythmus unterliegen. Ferner darf der Bund während der Dauer der Tätigkeit der Bank kein staatliches Papiergeld ausgeben und selbst keine Maßnahmen treffen, die geeignet sind, die Bank an der Erfüllung der ihr obliegenden Verpflichtungen zu hindern. Mit den Bankgeschäften der Notenbank mit der Bundesverwaltung darf eine Darlehens- und Kreditgewährung der Bank an den Bund nicht verbunden sein. Die Unabhängigkeit der Oesterreichischen Nationalbank von Weisungen der Bundesregierung ergibt sich nach den Erläuterungen zum Nationalbankgesetz aus dem Umstand, daß die Nationalbank als Aktiengesellschaft errichtet wurde. – Diesmal wurde das Gesetz im Parlament einstimmig beschlossen.

⁶⁶ S. Pressburger, *Oesterreichische Nationalbank 1816–1966, Geschichte des österreichischen Noteninstituts*, Wien 1966, S. 382.

Die Banknotenpresse ist indessen nach wie vor eine permanente Versuchung. Die Zentralbanken, die ein ähnlich vorbildliches Statut wie die österreichische haben, sind die Ausnahme – die günstigen Folgen für die Geldwerterhaltung dafür umso auffallender!

Mit der Forderung, die Geldschöpfung der Notenbank zur Lösung der staatlichen Finanzprobleme heranzuziehen, hat sich bisher der SPÖ-Abgeordnete zum Nationalrat Ewald Nowotny, Finanzwissenschaftler an der Wirtschaftsuniversität Wien und Mitglied aller einschlägigen parlamentarischen Ausschüsse am weitesten vorgewagt. Er setzt sich offen sogar für eine Dauerverschuldung des Bundes bei der Oesterreichischen Nationalbank ein. Er wird darin von Ökonomen aus der Wiener Arbeiterkammer unterstützt. Die Expansionspolitik des Bundes, von der sich Nowotny die Überwindung einer möglicherweise längerfristigen, massiven Unterauslastung der Kapazitäten verspricht, soll direkt von der Nationalbank finanziert werden. Aus dieser Konsequenz gibt es seiner Meinung nach kein Entkommen. Generell sei – so Nowotny – das Konzept der „Unabhängigkeit der Notenbank“ ja ein eigenartiger Fremdkörper im Rahmen eines demokratischen Staatswesens, bedeute es doch eine Selbstausschaltung des parlamentarischen Systems in einem zentralen Entscheidungsbereich.

Aber auch von Theoretikern anderer politischer Provenienz, die lediglich die monetäre Technik im Auge haben, wurde die Frage aufgeworfen, ob es nicht volkswirtschaftlich sinnvoller wäre, anstelle der Finanzierung der öffentlichen Hand im Ausland gleich die Geldschöpfung der Notenbank in Anspruch zu nehmen. Der Präsident der Oesterreichischen Notenbank, Professor Dr. Stephan Koren, hat dazu zwar eingeräumt, daß es technisch gesehen gleichgültig ist, ob (bei Kapitalimporten) mit ausländischem Kapital inländische Geldschöpfung betrieben wird – das verwendete Vehikel landet ja wieder als „geborgte Währungsreserve“ im Ausland –, oder ob gleich nur das autonome Instrument der Notenbank, nämlich Geldschöpfung, verwendet wird, er warnte aber aus sehr realistischen Überlegungen vor einem solchen gefährlichen Weg: „Ein freigegebener Zugriff auf die autonomen Instrumente der Geldschöpfung (Inlandskomponente) ist der Anfang vom Ende jeder Stabilisierungspolitik. Als Zeuge dafür kann ‚nur‘ die Währungsgeschichte herangezogen werden. Das mag Theoretiker nicht überzeugen (und auch solche nicht, die von der angenehmen und unverbindlichen Warte des Beobachters agieren können), für uns Praktiker aber ist das mehr als ein ausreichendes Argument“. Eine effektive Kompensation der über die Leistungsbilanzbedingten Abflüsse hinausgehenden Kapitalimporte durch inländische Geldschöpfung würde einen gewaltigen internationalen Vertrauensverlust bedeuten: Eine solche Vorgangsweise würde mit Recht als „Zugriff auf die Notenpresse“ interpretiert werden; auch wenn über Kapitalimporte der gleiche Effekt eintritt, ließe sich doch nicht bestreiten, daß mit ihnen ein ungleich größerer Disziplinierungseffekt verbunden ist, nämlich das Erfordernis einer „marktkonformen Schuldenbedienung“; es liege nahe, daß die Absorptionsfähigkeit für Schuldenbedienung von den Gläubigern auf Grund der gegenwärtigen Erfahrungen genauer beurteilt

werden, als das in den goldenen Zeiten der internationalen Kapitalmärkte der Fall war. Durch monetäre Zauberkunststücke lasse sich ein realwirtschaftliches Ungleichgewicht in einem kleinen, außenwirtschaftlich abhängigen Land auf Dauer nicht beseitigen.⁶⁷

Es fehlt nicht an Symptomen, die erkennen lassen, daß das Bekenntnis zur Unabhängigkeit der Nationalbank doch immer wieder großen Versuchungen ausgesetzt ist.⁶⁸ Der bisher obskure Vorschlag war die – währungspolitisch an sich wünschenswerte – Übertragung des Münzamtes mit dem Münzrecht an die Nationalbank gegen einen „Kaufpreis“ von mehreren Milliarden Schilling neu-geschöpften Notenbankgeldes! Da das Verbot der Staatsfinanzierung durch die Notenbank sowie auch ihre Unabhängigkeit lediglich durch ein einfaches Bundesgesetz geschützt sind und durch jedes Spezialgesetz selbst ohne Veränderung des Nationalbankgesetzes daher durch einfache Mehrheit aufgehoben oder eingeschränkt werden können, wurde die Forderung nach einer Verankerung der wichtigsten Grundsätze der den Geldwert kontrollierenden Währungspolitik erhoben: Die Unabhängigkeit der Notenbank von Weisungen der Regierung, die Priorität der Geldwertstabilität in der Aufgabenstellung der Notenbank, das Verbot der Finanzierung der Staatsausgaben durch die Notenpresse, die Verpflichtung der Notenbank zur Kooperation mit der Bundesregierung sowie das Verbot der Ausgabe von staatlichem Papiergeld durch den Bund.⁶⁹

Aus denselben Überlegungen verlangte die Bundeswirtschaftskammer wiederholt die Verankerung dieser Bestimmungen des Notenbankgesetzes 1955 durch Erhebung in den Rang einer Verfassungsbestimmung. Auch die Österreichische Volkspartei hat sich die Forderung zu Eigen gemacht, den Zugriff des Staates auf die Notenbank durch eine Verfassungsbestimmung im Haushaltsrecht vorbeugend zu verhindern.⁷⁰ Aber auch in den beiden anderen im Parlament vertretenen Parteien gibt es Verantwortungsvolle, die diese Sorge teilen.

Unter den Gesichtspunkt des im Interesse der Zukunft der österreichischen Währung erforderlichen Verfassungsschutzes fallen § 2 Abs. 1 bis 3, § 41 Abs. 1 und 2 und der Vollständigkeit halber § 54 Abs. 1 und 3 mit folgenden Rechtsinhalten:

- Die Regelung des Geldumlaufes in Österreich und die Sorgen für den Zahlungsausgleich mit dem Ausland obliegt der Oesterreichischen Nationalbank als Währungs- und Notenbank des Bundes.

⁶⁷ *St. Koren*, Weltwährungssystem – internationale Finanzierungen – nationale Währungspolitik, Vortrag im Rahmen der Vortragsreihe des Verbandes österreichischer Banken und Bankiers in Wien am 23. Feber 1982, S. 18.

⁶⁸ *W. Schmitz*, Verfassungsschutz für die Währung: Keine Staatsfinanzierung durch die Notenbank! a. a. O., S. 19; Eine detaillierte Darstellung der verschiedenen Anlässe: Hanni Konitzer, Österreich: Liebügeln mit der Notenpresse, Überlegungen zur Haushaltsfinanzierung, in: *Blick durch die Wirtschaft*, 5. Mai 1982.

⁶⁹ Siehe *W. Schmitz*, Verfassungsschutz für den Schilling, zur Novellierung des Nationalbankgesetzes, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, Heft 5 / 1980, S. 93 ff.

⁷⁰ *A. Mock*, Erklärung zur Lage der Nation, Jänner 1983, S. 14.

- Die Oesterreichische Nationalbank hat mit allen ihr zu Gebote stehenden Mitteln dahin zu wirken, daß der Wert des österreichischen Geldes in seiner Kaufkraft im Inland sowie in seinem Verhältnis zu den wertbeständigen Währungen des Auslandes erhalten bleibt.
- Die Oesterreichische Nationalbank ist als Aktiengesellschaft bei der Ausübung ihrer währungspolitischen Aufgaben von Weisungen der Bundesregierung unabhängig.
- Bei Festsetzung der allgemeinen Richtlinien der Währungs- und Kreditpolitik, welche die Oesterreichische Nationalbank zwecks Erfüllung der ihr zufallenden Aufgaben auf diesem Gebiete zu beobachten hat, ist auf die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung Bedacht zu nehmen.
- Der Bund, die Länder und die Gemeinden dürfen die Mittel der Bank in keiner Weise, also weder mittelbar noch unmittelbar, für ihre Zwecke in Anspruch nehmen, ohne daß sie den Gegenwert in Gold oder Devisen leisten. Zum Zwecke der Kassenführung des Bundes können beschränkte Finanzierungsmöglichkeiten eingeräumt werden, deren Laufzeit über den jeweiligen Rest des Budgetjahres nicht hinausgehen darf.
- Der Bund darf während der Dauer der Tätigkeit der Bank kein staatliches Papiergeld ausgeben und selbst keine Maßnahmen treffen, die geeignet sind, die Oesterreichische Nationalbank an der Erfüllung der ihr obliegenden Verpflichtung zu hindern.
- Die Oesterreichische Nationalbank ist nur aus währungspolitischen Gründen berechtigt, auf dem offenen Markt Wertpapiere zu kaufen und zu verkaufen. Ein solcher Kauf darf nicht dazu dienen, dem Bunde, den Ländern oder den Gemeinden Kredithilfe zu leisten.

Dementsprechend müßten auch die Bestimmungen des § 3 Nationalbankgesetz Verfassungsrang erhalten, soweit sie die Nationalbank ermächtigen, sich für den Bund an internationalen Finanzsituationen zu beteiligen. Da diese Kreditierung an den Bund mit keiner Aufblähung des inländischen Geldumlaufes verbunden ist, sind diese Ausnahmen vom generellen Verbot der Staatsfinanzierung währungspolitisch vertretbar. Auch die Bestimmung über die Gewinnausschüttung an den Bund müßte, wenn diese Form der Staatsfinanzierung aus Notenbankmitteln aufrecht bleiben soll, den Rang einer Verfassungsbestimmung haben.

In der Oesterreichischen Nationalbank teilt man auch diese Wünsche aus denselben Bedenken, man fürchtete aber immer wieder, „schlafende Hunde zu wecken“, wenn diesem Begehren in der Öffentlichkeit zu viel Raum gegeben würde. Zu Unrecht, wie die allgemeine Diskussion lehrt: Heute gilt es vielmehr, den Staatsbürger zu wecken, der noch nicht gemerkt hat, daß er Gefahr läuft, von den Hunden gebissen zu werden. Die Oesterreichische Nationalbank hat aber immer wieder eine fehlende verfassungsrechtliche Bestimmung verlangt, die im Bundesverfassungsgesetz des Jahres 1929 offenbar ganz einfach vergessen worden ist. Die Oesterrei-

chische Nationalbank scheint im Verfassungsrecht ihres Landes – anders als beispielsweise in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland – überhaupt nicht auf. Der Artikel 10 des Bundesverfassungsgesetzes von 1929 räumt dem Bund die Gesetzgebung und die Vollziehung in den Angelegenheiten des Geld-, Kredit-, Börsen- und Bankwesens ein. Da aber in der Aufzählung des Abs. 2 des Artikels 102 BV, in welchem die Angelegenheiten taxativ angeführt sind, welche im Rahmen des verfassungsmäßig festgestellten Wirkungsbereiches unmittelbar von Bundesbehörden versehen werden können, das Geld- und Kreditwesen fehlt, müßte sich die Oesterreichische Nationalbank eigentlich in allen Bereichen, in denen sie als Währungsbehörde auftritt (z. B. Festsetzung von Mindestreserven und devisenrechtliche Entscheidungen), der Landesverwaltungen bedienen. Auch Dietmar Pauer (Universität Graz) hält eine verfassungsrechtliche Fundierung der Oesterreichischen Nationalbank als weisungsfreie Vollzugsbehörde in Devisenangelegenheiten für geboten. Er empfiehlt abgesehen davon aber angesichts der Bedeutung der Nationalbank für die Währungs- und Wirtschaftspolitik Österreichs eine verfassungsrechtliche Institutionalisierung der Notenbank auch aus rechtspolitischen Überlegungen.⁷¹

Walter Neudörfer, der ehemalige Chef der Kreditsektion im österreichischen Finanzministerium, hat mit Recht unterstrichen, daß die strenge Trennung der budgetpolitischen Erfordernisse und der Erfordernisse der Währungs- und Kreditpolitik – trotz der Zahlungsbilanzfolgen der Finanzierung des Bundes im Ausland – u. a. dazu beigetragen hat, daß Österreich heute dem Hartwährungsblock angehört.⁷² Die verfassungsmäßige Verankerung dieser strengen Trennung soll dies auch für die Zukunft möglich machen.

An einem verfassungsrechtlichen Schutz unserer Währung muß allen politischen Parteien des Landes gelegen sein. Wer immer die Regierungsverantwortung in Zukunft zu tragen haben wird, die Anfechtungen, denen die währungspolitische Grundsatztreue angesichts der herankommenden Strukturprobleme der 80er Jahre ausgesetzt sein wird, werden immer stärker werden. Welche politischen Parteien immer den Finanzminister und den Notenbankpräsidenten stellen und welche Parteien immer in Opposition stehen werden, für jede wird es nicht nur hilfreich, sondern sogar notwendig sein, gegenüber schillingfeindlichen Wünschen gerade auch aus den eigenen Reihen eine verfassungsrechtliche Rückendeckung zu haben.

Heute steht als ein gewisser Schutz hinter dem einfachen Gesetz die öffentliche Meinung, ein Schutz, der – wie sich zeigte – heute schon nicht immer ausreicht, eine Gesetzesübertretung im Einzelfall zu verhindern, und die – wie das Vorgehen auf anderen Rechtsgebieten befürchten läßt – im Falle einer weiteren Verschärfung

⁷¹ D. Pauer, Die Stellung der Oesterreichischen Nationalbank als Devisenbehörde in: Österreichisches Bankarchiv, Heft 1 / 1983, S. 10 – 13.

⁷² W. Neudörfer, Probleme der Verschuldung des Bundes bei der Notenbank, in: W. Clement / K. Socher (Hrsg.), Empirische Wirtschaftsforschung und monetäre Ökonomik, Festschrift für Stephan Koren, Berlin 1979, S. 224.

der Finanzmisere des Bundes durchaus von einer auch nur sehr knappen parlamentarischen Mehrheit ignoriert werden könnte.

Österreich war eines der ersten Länder, die das Verbot der Notenbank, Staatsausgaben zu finanzieren, gesetzlich verankerten, wenn nicht vielleicht sogar das erste Land überhaupt. Die Verwehrung des Zutritts der Regierung zur „Banknotenpresse“ ist der wichtigste Faktor für die längere Zeit hindurch um vieles erfolgreichere Inflationsbekämpfung in diesem Lande. Heute wird die Staatsfinanzierung durch Geldschöpfung in immer weiteren Kreisen und Ländern als Hauptursache des dauernden Geldwertschwundes erkannt. Die Erhebung des derzeit einfach-gesetzlichen Währungsschutzes in den Verfassungsrang durch das österreichische Parlament wäre eine weitere Pionierleistung auf diesem Gebiet.

Die Entwicklung der Konditionalität des Internationalen Währungsfonds zu einem ordnungspolitischen Instrument der Weltwirtschaftsordnung

Ein Beispiel für die Interdependenz ordnungsethischer Zielsetzungen auf internationaler und nationaler Ebene

I. Die Weltwirtschaftsordnung als Konzeption einer Sollensordnung

Die Konzeption für die Neuordnung der Weltwirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg war das Ergebnis eines dornenvollen Lernprozesses während der Zwischenkriegszeit: Die Koordinierung und Optimierung des internationalen Warenaustausches durch den multilateralen Handelsverkehr auf der Basis der Meistbegünstigung (GATT) mit Hilfe konvertierbarer Währungen auf der Basis realistischer Wechselkurse (IWF) ohne mengenmäßige Restriktionen des Handels- und Kapitalverkehrs (OECD bzw. OECE), verbunden mit der Gewährung langfristiger Kredite für Entwicklungsprojekte aus öffentlichen Mitteln (Weltbankfamilie und regionale Entwicklungsbanken).

Hier wird dem Carnegie Council on Ethics and International Affairs (vormals „on Religion and International Affairs“!) gefolgt, der von der Annahme ausgeht, daß hinter allen Konzepten und deren Zielsetzungen – wie überhaupt als eine unvermeidbare und integrale Komponente hinter allen politischen Entscheidungen – ethische Vorstellungen stehen, die uns die wichtigsten Weltreligionen, die deontologischen Theorien (des Seinsollens) oder utilitaristische Überlegungen in Wirtschaft, Politik und nationaler Sicherheit vermitteln. Zur Bestimmung dessen, was als „ethisch“ oder „normativ“ bezeichnet wird, wird auch hier der deontologischen Methode gefolgt, das heißt, den Zustand zu finden, wie er sein sollte und anders ist als das, was ist.¹

Der sehr frühe (1946) Mitarbeiter und dann langjähriger Departement Direktor des IWF aus der US Treasury, Irving S. Friedman, sieht wie hinter der Tätigkeit jedes sozio-ökonomischen Systems auch beim IWF ethische Anliegen. Er be-

¹ R. J. Myers (Hrsg.), The Political Morality of The International Monetary Fund. Ethics and Foreign Policy, Volume 3, New Brunswick (USA)/Oxford (UK), 1987, Introduction.

schreibt das ethische Axiom, das im 20. Jahrhundert weithin Anerkennung gefunden hat als die „alte ethische und religiöse Überzeugung“, die Würde und das Recht jedes Menschen – und nicht nur das einiger weniger glücklicher – zu respektieren, als Personen betrachtet zu werden, mit dem Anspruch, ihre soziale und ökonomische Situation zu verbessern und über die Vorstellungen des 19. Jahrhunderts hinausgekommen zu sein, als man Armut und Elend als unvermeidbare Erscheinungen des Wirtschaftslebens betrachtete. Die Segnungen von Wissenschaft und Technik müssen allen zugänglich gemacht werden. Von den Wohlhabenderen wird erwartet, daß sie diese Philosophie akzeptieren, die alle an den Vorteilen der Modernisierung teilhaben läßt.²

Eine solche nach den Mißerfolgen der Weltwirtschaftsordnung in der Zwischenkriegszeit konzipierte Sollensordnung hat auch in den Zielsetzungen des IWF ihren Niederschlag gefunden:

Der IWF soll dabei aufgrund seiner Satzung (Art I, ii) folgenden Zielen dienen:

- der Ausdehnung und des gleichgewichtigen Wachstums des internationalen Handels;
- der Förderung und Erhaltung eines hohen Niveaus der Beschäftigung und der Realeinkommen und
- der Entwicklung der produktiven Ressourcen aller Mitglieder.

Mit der Konvertierbarkeit des japanischen Yen in den sechziger Jahren ist der Durchbruch zu einem internationalen Währungssystem gelungen, welches auf konvertiblen Währungen beruht, wie es von der Satzung des IWF ins Auge gefaßt worden und durch die freie Konvertierbarkeit zumindest der wichtigsten Welthandelswährungen gekennzeichnet ist.

Die entscheidende ordnungspolitische Weichenstellung erfolgte dadurch, daß diese Ziele durch die Instrumente des Art I, iv erreicht werden sollen.

Ihren sozial- und kulturgeschichtlichen Stellenwert erhalten die ordnungspolitischen Entscheidungen der Nachkriegszeit dadurch, daß sie erstmals in Gestalt eines völkerrechtlichen Vertrages zum rechtsverbindlichen Anliegen der internationalen Staatengemeinschaft gemacht wurden.

Das GATT mit seinen Entwicklungstendenzen, wie sie in seinen Zollsenskrundungen, mit ihrem später eingefügten Teil IV (keine volle Reziprozität für die Entwicklungsländer) und der noch nicht abgeschlossenen „UruguayRunde“ (Abbau der nichttarifären Handelsrestriktionen, der Agrarsubventionen, Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsaustausches und der Niederlassungsrechte) zum Ausdruck kommen, wird heute auch aus ordnungsethischer Sicht als erster Schritt

² I. S. Friedman, The International Monetary Found: A Founder's Evaluation, in: R. J. Myers (1987), S. 31 f.; siehe ferner auch W. Schmitz, Die ethische Fundierung der Ordnungspolitik. Hinter jeder Konzeption ein Menschenbild, in: Wirtschaftspolitische Blätter 2/1988, S. 232 – 241.

„auf dem Weg zur Installierung einer Ordnung“ gewürdigt, „die ein größeres Maß an Fairneß und Gemeinwohlorientierung in den internationalen Wettbewerb zu bringen“ verspricht, die für eine künftig zu gestaltende Weltwirtschaftsordnung ihre eigene im Prinzip unersetzliche Bedeutung behält.³

Die Bedeutung der sozialen Ordnungsfunktion des Geldes (J. Messner) als Aufgabe eines effizienten Währungssystems für eine funktionsfähige Weltwirtschaftsordnung wird noch zu selten wahrgenommen. Zu den grundlegenden währungsethischen Postulaten zählt hier neben der Stabilität der Kaufkraft der Währungen auch deren freie Konvertierbarkeit und die Freizügigkeit des Kapitalverkehrs sowie die sozialetische Relevanz des Wechselkursregimes.⁴ Dies weist auch den IWF als eine zumindest im Prinzip für eine taugliche Weltwirtschaftsordnung unentbehrliche Institution aus.

Als weiteres grundlegendes währungspolitisches Postulat wird dabei auch die Forderung nach einem solidarischen Verhalten der nationalen und der internationalen Währungsinstitutionen gesehen, wie sie in der mittelfristigen Zahlungsbilanzhilfe und in Verbindung damit in der Konditionalität des IWF zum Ausdruck kommt. Diese kann nicht nur als größte Hoffnung betrachtet werden, aus den gegenwärtigen Teufelskreisen wieder herauszufinden, in welche die Schuldenkrise der Entwicklungsländer im Zusammenwirken mit dem Fehlverhalten vieler Beteiligter hineingeführt hat, sondern auch als unentbehrliche Institution für die Ordnung der Weltwirtschaft, die nur durch effiziente Wirtschaftsordnungen innerhalb der einzelnen Länder zustande kommt.⁵

Als gesichert erscheint auch das „Prinzip der Trennung der Aufgabenbereiche“ zwischen den internationalen Institutionen als „fundamentales Prinzip der ökonomischen Ordnungstheorie“.⁶

Werden unter „Sozialetik“ alle jene Zielsetzungen verstanden, die auf dem Wege individualetischen Verhaltens („Tugendhaftigkeit“) allein oder überhaupt nicht, sondern nur durch geeignete Institutionen erreichbar sind, so soll die sozialetische (institutionenethische) Funktion des IWF und seiner Instrumente an sich hier außer Streit gestellt werden. Mit dem Begriff „Ordnungsethik“ soll der Systemcharakter konsistenten sozialetischen Denkens hervorgehoben werden. Die Begriffe „Ethik“ und „Moral“ werden synonym gebraucht.⁷

³ W. Korff, Ethische Probleme einer Weltwirtschaftsordnung, in: A. Hertz/W. Korff/T. Rendtorff/H. Ringeling (Hrsg.), Handbuch der Christlichen Ethik, Bd. 3, aktualisierte Neuausgabe, Herder, Freiburg/Basel/Wien, 1993, S. 349–365.

⁴ W. Schmitz, Währungsethik – eine tragende Säule der Wirtschaftsethik, in: H. Hesse (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft und Ethik, Duncker & Humblot, Berlin 1988, S. 373–400. Wieder abgedruckt im vorliegenden Band S. 195–222.

⁵ W. Schmitz (1988), S. 394.

⁶ H. Hesse, Ökonomische Kriterien zur Beurteilung konkurrierender Lösungsmodelle (für eine neue Weltwirtschaftsordnung), in: A. Hertz et al. (1993), a. a. O., S. 337–349, hier S. 344.

⁷ Nach Albert Schweitzer liegt der linguistische Unterschied lediglich darin, daß das eine Wort griechischen, das andere lateinischen Ursprungs ist. Zum Begriff Ordnungsethik:

Gegenstand dieser Untersuchung ist die Frage, wieweit die Konditionalität des IWF in ihrer bisherigen Entwicklung bereits in den Dienst ordnungsethischer Vorstellungen gestellt worden ist. Gleichzeitig soll damit erkennbar werden, welche Interdependenz zwischen den internationalen und den nationalen ordnungsethischen Vorstellungen offenbar gegeben ist.

II. Das Instrument der „Konditionalität“

Zur Verwirklichung der Zielsetzungen des Art. I der Satzungen hatte eine Vertragsbestimmung dem Fonds ein Instrument an die Hand gegeben, über dessen Tragweite sich selbst maßgebliche Vertragspartner zunächst nicht im Klaren gewesen sind, und welches immer größere Bedeutung gewonnen hat: die Auflage, daß sich Länder, die die Mittel des IWF in den sogenannten höheren Kredittranchen in Anspruch nehmen wollen, dem IWF gegenüber verpflichten müssen, wirtschafts-politische Maßnahmen zu ergreifen, die einen baldigen Rückfluß dieser Mittel erwarten lassen. Damit sollen strukturbedingte Zahlungsbilanzdefizite durch Korrekturen von Fehlentwicklungen beseitigt werden, ohne zu Maßnahmen greifen zu müssen, die dem nationalen oder internationalen Wohlstand nachteilig sind, und mit den Zwecken des IWF in Widerspruch stehen, mit dem Ziel, Dauer und Ausmaß der Störungen der internationalen Zahlungsbilanzen der Mitgliedsländer zu verkürzen bzw. zu mildern.

Das ethische Axiom, das hinter der Sollensordnung steht, welcher auch die Kreditgewährung im Zusammenwirken mit der Konditionalität dienen soll, und das nicht weiter hinterfragt werden soll, hat der Generaldirektor des IWF, Michel Camdessus, in die nüchternen Worte gekleidet: „Den Entwicklungsländern aus der Armutsfalle zu helfen, ist eine moralische Verantwortlichkeit der ganzen Völkergemeinschaft. Der IWF ist zwar sicherlich weder eine Einrichtung für humanitäre Hilfe noch für Entwicklungshilfe, dennoch aber hat er seine Funktion in diesen Ländern zu erfüllen, da der einzige Weg für diese Länder eine bessere Wirtschaftspolitik ist, die zu einem besseren nachhaltigen wirtschaftlichen Wachstum führt.“⁸ Das ethische Selbstverständnis der Funktionäre des IWF basiert demnach auf der neuen Sicht der Verantwortungsethik, die in der Darstellung von H. Jonas⁹ weithin Beachtung und Akzeptanz gefunden hat.

W. Schmitz, Ordnungsethik. Versuch einer Klärung ihres Gegenstandes und der Bestimmung ihres Anliegens, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, 41. Jg., Heft 3 (1992), S. 213–230. Wieder abgedruckt im vorliegenden Band S. 19–36.

⁸ Generaldirektor Michel Camdessus bei einer Pressekonferenz in Washington D.C. am 10. Jänner 1991 (IMF-Survey, January 21, 1991).

⁹ *H. Jonas*, Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation, Suhrkamp, Frankfurt/Main, 1979.

Die Entwicklung der Konditionalität als Instrument zur Durchsetzung der der Nachkriegsordnung zugrunde gelegten Weltwirtschaftsordnung wirft die Frage nach deren sozialetischer Vertretbarkeit auf, das heißt die Frage der ethischen Legitimation ihrer nachdrücklichen Durchsetzung durch Institutionen. Angesichts der Unterschiedlichkeit normativer Vorstellungen und Moralauffassungen der Völker in allen drei großen wirtschaftlichen Ordnungsproblemen (der Ressourcenallokation, der Stabilität von Geldwert und Beschäftigung, sowie der Verteilung des Sozialproduktes) hat Helmut Hesse zwar unter Berufung auf Nell-Breuning die Meinung vertreten, daß es eine „Weltwirtschaftsordnung im Vollsinn des Wortes“ nicht geben kann,¹⁰ da objektive Werte in dem Sinn nicht existieren, „daß sie unbedingt, das heißt unabhängig von den Wünschen und Neigungen der Handelnden handlungsanleitend sein könnten“¹¹, und sich diese Unterschiedlichkeit nicht ohne Zwang beseitigen ließe. Hesse räumt aber ein, daß moralische Überzeugungen ihre Überzeugungskraft gewinnen, wenn sie sich auf Erfahrungen stützen können.¹²

Hier wird von der Meinung ausgegangen, daß die Auflagen des IWF nicht nur im Druck des IWF und seiner knappen Mittel begründet sind, sondern auch in der wachsenden Erfahrung der Industrie- und der erfolgreicherer Entwicklungsländer, daß die Armutsprobleme durch andere als institutionelle ordnungspolitische Maßnahmen nicht gelöst werden können, wie durch eine nationale Wirtschaftspolitik zugunsten einer Wettbewerbsordnung und durch direkte soziale Transfereinkommen zwecks Eingliederung aller Bevölkerungsteile in den Einkommenskreislauf.

In diesem Sinne kann wohl davon gesprochen werden, daß die vom Währungsfonds genehmigten Vorschläge der potentiellen Kreditnehmer (im „letter of intent“) als eine Form der „Kooperation zum gemeinsamen Vorteil“ und daher als ein sozialetisch wohl legitimer Weg zu einer internationalen Wirtschaftsordnung angesehen werden können¹³, ungeachtet der juristischen Konstruktion, aufgrund der eine IWF-Kreditvereinbarung kein internationales Rechtsabkommen mit dem Mitgliedsland darstellt, sondern vielmehr einen Beschluß des Fonds, der die Bedingungen für die von ihm gewährte Finanzhilfe darlegt¹⁴.

Ungeachtet der noch nicht gelösten Probleme einer sinnvollen Internalisierung des westlichen Systemdenkens in die anderen Kulturregionen der Welt ist doch die

¹⁰ O. v. Nell-Breuning, *Gerechtigkeit und Freiheit. Grundzüge der Katholischen Soziallehre*, Europa-Verlag, Wien / München / Zürich 1980, S. 310.

¹¹ J. L. Mackie, *Ethik. Auf der Suche nach dem Richtigen und Falschen*, aus dem Englischen übersetzt von Rudolf Ginters, Reclams Universalbibliothek Nr. 7680, Stuttgart 1981, S. 50; englisches Original 1977.

¹² H. Hesse, *Internationale Wirtschaftsbeziehungen als Gegenstand der Wirtschaftsethik*, in: H. Hesse (Hrsg.), *Wirtschaftswissenschaft und Ethik*, Duncker & Humblot, Berlin 1988, S. 200 f.

¹³ H. Hesse (1988) unter Berufung auf J. Messner, *Zur Ontologie des Gemeinwohls*, „Salzburger Jahrbuch für Philosophie“, Bd. 516 (1961 / 62), S. 365 – 393, bes. 388.

¹⁴ Der Internationale Währungsfonds. Übersetzung einer überarbeiteten Beilage zum IMF-Survey vom September 1992, S. 29.

Überzeugung zwingend, daß die Probleme der Armut bei steigender Bevölkerung in keinem Land ohne Rekurs zur ökonomischen und technischen Effizienz westlicher Zweckrationalität gelöst werden können und die Konditionalität der nachhaltigen Ermutigung dazu dient¹⁵, weil damit „als Ziel das binnenwirtschaftlich eigene Wachstum der eigenen Ressourcen“ verbunden ist.¹⁶

Was ordnungsethisch bei der so folgerichtigen Entwicklung der Konditionalität bloß aus dem Gesichtswinkel des Zahlungsbilanzausgleiches zum raschen Rückfluß des IWF bis zur ordnungspolitischen Beeinflussung der inneren Wirtschafts- und Sozialpolitik der Schuldnerländer so in die Augen springt, ist der Umstand, daß diese Mitwirkung des IWF nicht nur zum Ausbau der internationalen Wirtschaftsordnung der Nachkriegszeit bis zur Binnenordnung in vielen Mitgliedsländern nicht eigentlich auf Entscheidungen einer dazu politisch legitimierten Instanz zurückzuführen ist, die kompetent ist, Ziele im Sinne eines Ansatzes zu einer Weltwirtschaftspolitik, d. h. „im Sinne eines wirtschaftlichen Weltgemeinwohles zu formulieren und durchzusetzen“, wie es sich Vertreter einer internationalen Sozialethik (als Ordnungsvision) vorstellen würden.¹⁷

Der schrittweise Ausbau weiterer Inhalte der Konditionalität ergab sich aus einem Lernprozeß aller Beteiligten in die Notwendigkeit des Anpassungsprozesses und der dazu förderlichen Maßnahmen der Währungs- und Finanzpolitik, aber auch der ordnungspolitisch orientierten Struktur- und Verteilungspolitik.

Die Entwicklung der Konditionalität ist eine weitere Bestätigung der Leistungsfähigkeit einer Institution durch Mobilisierung der Interessen aller Beteiligten durch Anreize und Sanktionen, Lösungen mit nachhaltigen Wirkungen zu erzielen, wie die Ordnungsethik (z. B. Karl Homann u. a.) empfiehlt.

III. Die Konditionalität im Lichte der Public-Choice-Analyse

1. Public-Choice-Analyse zur Begründung der Konditionalität „ex post“ unzureichend

Der erste Versuch, die Public-Choice-Theorie auf die Kreditvergabe und auf die damit verbundenen wirtschaftspolitischen Auflagen des IWF anzuwenden, hat – als Opfer dieses Ansatzes – die Funktion der Konditionalität als Instrument der Ordnungspolitik ignoriert, in welcher der institutionelle Ansatz heute doch gewisse

¹⁵ H. Sautter, Weltsicht, Moral und wirtschaftliche Entwicklung, in: H. Hesse (1988), a. a. O., S. 339–365.

¹⁶ R. Weiler, Internationale Ethik. Eine Einführung. Zweiter Band: Fragen der internationalen sittlichen Ordnung. Friede in Freiheit und Gerechtigkeit, Duncker & Humblot, Berlin 1989, S. 188.

¹⁷ R. Weiler (1989), a. a. O., S. 178.

Hoffnungen auf die weiteren Chancen einer effizienteren Entwicklung der Weltwirtschafts- und Weltwährungsordnung rechtfertigt.

Ohne die Fruchtbarkeit der Public-Choice-Analyse an sich in Abrede zu stellen, dürfte sie doch an der Erklärung der Konditionalität als ausschließlich dem Selbstinteresse der IWF-Beamten und der jeweils im Amt befindlichen Regierungen seiner Mitgliedsländer ihre Grenzen finden.

Die wichtigste Zielsetzung der Zahlungsbilanzkredite des IWF und damit des Einsatzes der Konditionalität als ordnungspolitisches Instrument ignoriert z. B. Vaubel vollständig: als Instrument zur Verhinderung des Rückfalls in ein Regime der Handels- und Devisenrestriktionen. Vaubel schlägt eine Reform in Form einer Ex-ante-Konditionalität vor, das heißt, daß die Auflagen, die heute erst mit der Kreditgewährung formuliert und verbunden werden, in Zukunft dauernd für alle potentiellen Kreditwerber gelten sollen, um denen, die ihnen zuwider handeln, gar nicht erst den Zugang zu den IWF-Mitteln gewähren zu müssen.

Vaubel erklärt die Ablehnung der von ihm geforderten Reform ausschließlich mit der Public-Choice-Hypothese: Eine solche Ex-ante-Konditionalität würde den Kreis der anspruchsberechtigten Mitgliedsländer deutlich einengen. Die IWF-Beamten müßten einen Machtverlust hinnehmen. Die Reform sei auch weder im Interesse der Schuldnerregierungen, die zur Fahrlässigkeit neigen, noch in dem der einflußreichen Gläubigerregierungen, die den IWF für ihre außerpolitischen Ziele oder zur Befriedigung inländischer Interessengruppen einsetzen möchten.¹⁸

Die Verwirklichung dieses Vorschlages würde heißen, daß alle Regierungen eines Kreditnehmerlandes für die wirtschaftspolitischen Sünden ihrer Vorgänger kollektiv haften und die Chancen für eine Trendumkehr ihrer Politik ohne finanzielle und politische Hilfe des IWF bewerkstelligen müßten. Die Zuflucht zu welthandelsschädlichen Restriktionen wäre unvermeidbar und das Zustandekommen marktwirtschaftlicher, längerfristig konzipierter Strukturanpassungen, die unter Umständen auch die Amtsdauer mehrerer ordnungspolitisch verschieden orientierter Regierungen überdauern, würde sehr unwahrscheinlich, auch und gerade unter Public-Choice-Erwägungen!

¹⁸ Das Ergebnis eines Symposiums im Herbst 1989 in Hamburg: R. Vaubel, Die Politische Ökonomie des Internationalen Währungsfonds. Eine Public-Choice-Analyse, in: E. Boettcher / Ph. Herder-Dorneich / K.-E. Schenk / D. Schmidtchen (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 9. Band, Tübingen 1990, S. 258–281; amerikanische Fassung in: R. Vaubel / Th. D. Willet (Hrsg.), The Political Economy of International Organizations. A Public Choice Approach, Boulder / San Francisco / Oxford 1991, S. 204–244.

2. Eine andere Begründung der Konditionalität aus dem Public-Choice-Ansatz

Auf der anderen Seite ist es gerade die Public-Choice-Analyse, die die Etablierung von Institutionen nahelegt, die kurzfristigen Orientierungen politischer Wählerstimmenmaximierer auf den nächsten Wahltermin vorbeugen sollen.

Schon die Verfassungsbestimmungen eines Rechtsstaates sollen Werte und Schlüsselinstitutionen der Einflußnahme des Gesetzgebers (zumindest mittels einfacher Stimmenmehrheit) entziehen. Die Überantwortung der Währungspolitik an eine regierungsunabhängige Notenbank mit der ausschließlichen Zielsetzung der Schaffung eines kaufkraftstabilen Geldes und mit dem Verbot der Staatsfinanzierung dient dem Selbstschutz der Politiker vor ihren eigenen Versuchungen.

Und gerade das Erklärungspotential der Verhaltensweise der Regierungen der potentiellen Schuldnerländer durch den Public-Choice-Ansatz spricht *für* eine Institution, die im Wege einer weltweiten optimalen Ressourcenallokation geeignet ist, die Kreditnehmer zu längerfristigen und konsistenten Maßnahmen zu veranlassen. Ein solches Mittel ist die Konditionalität, auch wenn die Erwartung, daß ihre Handhabung einem positiven Lernprozeß folgt, dabei eine tragende Rolle spielt: Die bisherigen Erfahrungen und der bisherige evolutionäre Entwicklungsprozeß ihrer Inhalte sind – bei aller berechtigter Kritik in einzelnen Fällen der *case-by-case*“ formulierten Auflagen – per Saldo jedenfalls doch wohl ermutigend.

Mit anderen Worten: Die Public-Choice-Analyse gibt einen wohl hilfreichen, aber keinen ausreichenden Aufschluß über die systemimmanente Zweckrationalität der IWF-Auflagen.

IV. Neuer Stellenwert der Wirtschaftsordnungspolitik

Zu dieser Hoffnung berechtigt die *Wiederentdeckung der Wirtschaftsordnungspolitik* sowohl in den *westlichen* Industrieländern (als Ruf nach einer „Wende“ der Wirtschaftspolitik nach der Illusion der Machbarkeit der Steuerung durch den Keynesianismus und nach den Teufelskreisen und Finanzierungssackgassen des Wohlfahrtsstaates) wie auch in den *postkommunistischen* Ländern nach dem Zusammenbruch dieses zentralistischen Systems.

Das gilt aber auch ganz besonders für die *Dritte Welt*. Die heute die Weltwirtschaft mitprägende Schuldenkrise¹⁹ gerade reicher Entwicklungsländer ist ein Lehrstück über die Folgen einer weltweit fehlenden Ordnungspolitik und anderer Versäumnisse der Wahrnehmung konsequenter Zweckrationalität. Damit ist ein

¹⁹ W. Schmitz, Die internationale Schuldenkrise in wirtschaftsethischer Sicht, in: J. H. Müller/J. Isensee (Hrsg.), Wirtschaftsethik – Wirtschaftsstrafrecht, Verlag Ferdinand Schöningh, Paderborn 1991, S. 37–50.

Lernprozeß in Gang gekommen, der dazu gezwungen hat, bisherige Vorstellungen über eine wirksame Entwicklungspolitik zu überprüfen. Zu den Schlußfolgerungen, die sich aus den bisherigen Erfahrungen aufdrängen, gehören vor allem solche *ordnungspolitischer Natur*. Was die nationalen Wirtschaftssysteme an optimaler Nutzung der nationalen und der internationalen Ressourcen verabsäumen, kann durch keinerlei „Ressourcentransfer“ wettgemacht werden. Die unteroptimale Nutzung z. B. der landwirtschaftlichen Nutzflächen mangels Bodenreform in Lateinamerika kann genausowenig durch Geldströme aus dem Ausland ersetzt werden wie die Vergeudung von Energie, Kapital, Arbeit, Rohstoffen, usw. in den Staatshandelsländern. Gerade die aktuelle Krise in der Verschuldung der Entwicklungsländer zeigt, wie unterschiedlich davon gut vergleichbare Länder betroffen wurden, je nachdem, ob sie sich zur Koordinierung ihrer Unternehmungen und Haushalte vorwiegend des marktwirtschaftlichen Systems oder der staatlichen Intervention bedienen und welche Rolle dabei privates und öffentliches Eigentum an den Produktionsmitteln spielt.

Es geht dabei also nicht nur um ordnungspolitisches Denken und Handeln auf der Ebene der *Weltwirtschaft* – hier vor allem in der Richtung einer Weiterentwicklung der Nachkriegsinstitutionen – sondern auch im Bereiche ihrer *Mitgliedsländer*, wenn sie „ihren Anteil“ am Wachstum der Weltwirtschaft haben wollen, aufgrund der alten Erfahrung: „Wachstum beginnt zu Hause“. Angesichts der Armut und des Hungers in der Welt erscheint ineffizientes Wirtschaften moralisch nicht verantwortbar.²⁰

Es überrascht nicht, daß in einer ordnungspolitischen Auseinandersetzung die Diskussion über die internationale *Währungsordnung* einen gebührenden Raum einnimmt. Sie wird vor allem über das Wechselkursregime und über die Zahlungsbilanzen der Mitglieder des IWF geführt. Am interessantesten aber und für viele überraschend ist die Entdeckung, daß mit Hilfe eines wirtschaftshistorisch völlig neuen *währungspolitischen Instrumentes* einer Internationalen Organisation nicht nur auf die internationale Währungsordnung, sondern auch auf die innere Wirtschaftspolitik souveräner Mitgliedsländer ein bedeutender Einfluß genommen werden kann und wird, in konsequenter Fortführung über die ursprünglichen Gründungsabsichten hinaus: mit dem Instrument der Konditionalität des IWF.

V. Von den „adequate safeguards“ zur *conditionality*“

Als Keim für diese die ganze Währungsgeschichte revolutionierende Entwicklung erwiesen sich – auch zur Überraschung ihrer Autoren²¹ (soweit sie dies noch erleben konnten!) – die zunächst unscheinbaren Worte „under adequate safeguard“ in Art. I, v der Satzung des IWF.

²⁰ H. Hesse (1988), a. a. O., S. 214.

²¹ Siehe J. Gold, *Conditionality*, IMF Pamphlet Series No. 31, Washington D.C. 1979.

Solche „angemessenen Sicherheitsvorkehrungen“ verlangt die Satzung im Zusammenhang mit der Gewährung einer zeitlich beschränkten Hilfe zur Finanzierung vorübergehender Zahlungsbilanzdefizite. Damit soll sichergestellt werden, daß das Schuldnerland die für den Ausgleich des Zahlungsbilanzdefizits notwendigen Anpassungsprozesse so rasch und gründlich wie möglich in die Wege leitet und damit in die Lage kommt, die Fremdwährungskredite der sogenannten oberen Kredittranchen wieder zurückzuzahlen. Dieser prompte Rückfluß der Mittel ist notwendig, da die Ressourcen des Fonds im Verhältnis zu den kumulierten Defiziten relativ klein sind und nur als rasch revolvingierender Fonds allen Mitgliedsländern zur Verfügung stehen können.

Die Entwicklung liest sich rückblickend²² als mehr oder weniger fugenloses ineinandergreifen der wichtigsten Akteure: zunächst einer bewußten Vermeidung provokanter Formulierungen schon bei der Ausarbeitung der Statuten des IWF seitens der Amerikaner, die keine zusätzlichen Widerstände bei dem britischen Verhandlungspartner provozieren wollten, wie andererseits dieser eine längere Zeit hindurch glaubte, die Auseinandersetzung zugunsten der Automatik der Inanspruchnahme bereits „gewonnen“ zu haben²³, nachdem sie ihrerseits auf zweifelsfreie Formulierungen verzichtet hatten, um die Ratifizierung durch den US-Congress nicht zu gefährden.

Im Ablauf der Entscheidungen des Exekutivdirektoriums des IWF sind es dann jeweils ganz unterschiedliche Anstöße aus ganz verschiedenen Motivationen gewesen, die seit der Einführung der Stand-By-Arrangements im Jahre 1952 die Konditionalität zum hauptsächlichlichen Instrument für Ziehungen eines Mitgliedslandes über die sogenannte Goldtranche und die erste Kredittranche hinaus²⁴ gemacht haben. Aufgrund der Initiativen der Generaldirektoren des IWF²⁵ zur Wahrung des revolvingierenden Charakters der Fondsmittel von Anfang an und immer wieder ange-regt durch das Drängen der Entwicklungsländer, die eine diskriminierende Behandlung gegenüber den defizitären Industrieländern befürchteten, wurden die Exekutivdirektoren des Fonds zu grundsätzlichen Richtlinien veranlaßt, die allmählich zur Entwicklung einer Doktrin der Konditionalität führten, deren Begriff weder in den ursprünglichen Satzungen, noch in der ersten oder in der zweiten Vertragsänderung aufschienen²⁶.

²² Siehe *J. Gold*, *The Evolution of IMF Conditionality*, Washington D.C. 1981; *M. Garritsen de Vries*, *International Monetary Fund, 1978–1982, Cooperation on Trial*, Vol. I, Chap. 25, Cap. 26, Washington D.C. 1985.

²³ *S. Dell*, *On Being Grandmotherly: The Evolution of IMF Conditionality*, Princeton University Press, Princeton N.J. 1981, S. 10 ff.; *J. Gold*, *The Stand-By Arrangement of the International Monetary Fund. A Commentary on their Formal, Legal, and Financial Aspects*, Washington D.C. 1970, S. 24 ff. und 230 ff.

²⁴ *S. Dell* (1981), a. a. O., S. 5 und 8.

²⁵ *Camille Gutt*, *Per Jacobson* u. a.

²⁶ *J. Gold* (1981), a. a. O., S. 1 ff.

Conditionality“ war kein juristisch formulierter Begriff, bezeichnete aber eine Vorgangsweise, die erstmals in den Jahresberichten des IWF von 1964 und 1965 „definiert“ wurde. Aufgrund der genannten Initiative einiger Entwicklungsländer kam es dann zur Entscheidung des Exekutivdirektoriums vom 20. September 1968, dann zu den „Guidelines“ vom 2. März 1979, die seither die rechtliche Basis für die Konditionalitätenpolitik des Fonds bilden.

VI. Funktion der Konditionalität

1. Die bisherigen ordnungspolitischen Ansätze

Die Konditionalität wird im Jahre 1979²⁷ definiert als „a set of policies that the fund wishes to see a member follow in order that it can use the fund's resources in accordance with the purposes and provisions of the Articles.“ Die Konditionalität hat damit eine Entwicklungsgeschichte, die bis in die ersten Tage des Fonds zurückreicht und zunächst nicht in seine Wiege gelegt schien. Diese heute für die Arbeitsweise des Fonds so entscheidende Institution hat sich allmählich zur Lösung sehr unterschiedlicher, aber ordnungspolitisch zusammenhängender Probleme schrittweise entfaltet.

Zu den ordnungspolitischen Ansätzen im einzelnen.

a) Unter dem Gesichtspunkt des baldigen Rückflusses der Mittel des Fonds

Zunächst hatte sich unter dem Gesichtspunkt des baldigen Rückflusses der Mittel des Fonds der Zwang zu Maßnahmen ergeben, die einen baldigen Zahlungsbilanzausgleich erwarten lassen, welcher dann das Mitglied wieder in die Lage versetzt, seine Schulden an den Fonds zurückzuzahlen, damit die im Verhältnis zum internationalen Handels- und Zahlungsverkehr knappen Mittel des Fonds als revolvierende Masse immer wieder aufs Neue zur Verfügung stehen. Das war das erste, was der Vertreter der USA als hauptsächlichster Geldgeber sowie schon die ersten Generaldirektoren des Fonds, die für die ständige Einsatzbereitschaft des IWF verantwortlich waren, im Auge hatten.

b) Unter dem Gesichtspunkt der Durchsetzung der ordnungspolitischen Ziele

Es wurde dann auch schon sehr früh erkannt, daß die „adequate safeguards“ im Zusammenhang mit der Beanspruchung der Fazilitäten des IWF auch geeignete

²⁷ J. Gold (1981), a. a. O., S. 2.

Mittel sind, die Zielsetzungen des Fonds im Einzelfall durchzusetzen. Die Bestimmung in der Satzung, daß die Zahlungsbilanzprobleme in einer Weise gelöst werden müssen, die den Vorschriften der Satzung entspricht (Art. V, Sec. 3), erwies sich bald als wirksamer Hebel zur Beseitigung von Beschränkungen im internationalen Handels- und Zahlungsverkehr, insbesondere zur Verhinderung des Rückfalles in restriktive Maßnahmen und zur Beseitigung multipler Wechselkurse.

c) Unter dem Gesichtspunkt notwendiger Anpassungsprozesse

Von einer kurzen Periode unmittelbar nach der Gründung des IWF abgesehen, wurden sich die Mitglieder bald einig, daß die finanzielle Hilfe des Fonds nur aufgrund einer Verpflichtung der Schuldnerländer, Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen, gewährt werden soll. Bei der Verminderung der Zahlungsbilanzdefizite wird immer ein Anpassungsprozeß ausgelöst. Die Konditionalität ist lediglich die Rezeptur, die bewirken soll, daß der internationale Anpassungsprozeß effizient ist und allen Mitgliedern zugute kommt. Die Finanzhilfe des Fonds ermöglicht eine längere Anpassungszeit und macht den Anpassungsprozeß weniger drückend.²⁸

d) Über die ganze Breite der Währungs- und Finanzpolitik

Der damalige Generaldirektor des Internationalen Währungsfonds, J. de Larosière²⁹, definierte diese Anpassungsmaßnahmen als zeitgerecht ergriffene Maßnahmen zur Korrektur über die *ganze Breite der Wirtschafts- und Finanzpolitik*, um sicherzustellen, daß das Leistungsbilanzdefizit unter Bedachtnahme auf die Verfügbarkeit und auf die Bedingungen von Auslandsfinanzierungen im Griff behalten bleibt. Seiner Meinung nach war eine laxe Nachfragepolitik, wie sie in exzessiven Budgetdefiziten und einer unkontrollierten Expansion der Geldmenge zum Ausdruck kam, die Ursache ernster inflationärer Auswirkungen in aller Welt in den letzten Jahren. Im einzelnen haben die Studien des Fonds klar dargetan, daß die Länder, die bei der Kontrolle der Inflation erfolgreicher gewesen sind, über eine längere Periode hinweg ein besseres Wachstum ihrer Wirtschaft aufwiesen. Neben dem Nachfragemanagement enthalten die Fondsprogramme auch Maßnahmen zur Verbesserung der Angebotsbedingungen und zur Stärkung der produktiven Grundlage der Volkswirtschaft.

Ein Positionspapier des Stellvertretenden Direktors der Abteilung für Zahlungs- und Handelsbeziehungen des Fonds³⁰ ist eine klassische *Zusammenfassung der*

²⁸ M. Guitian, Fund Conditionality. Evolution of Principles and Practices, 1981, S. 1 f.

²⁹ Global Adjustment Seen Under Way. Confidence in Recovery is Returning, in: IMF-Survey, March 7, 1983, S. 73 f.

³⁰ M. Guitian, Die Rolle des Fonds bei der Anpassung. Fondsgestützte Programme betonen die grundsätzliche Komplementarität von Anpassung und Wachstum, in: Finanzierung & Entwicklung, Juni 1987, S. 3 ff.

ordnungspolitischen Vorstellungen des IWF. Es geht davon aus, daß Wachstum und Anpassung nicht nur von der Menge der verfügbaren Ressourcen abhängen, sondern nicht minder von der Effizienz des Ressourceneinsatzes. Die Konzeption ist daher auf eine Mobilisierung der Ressourcen und auf eine Steigerung ihrer Produktivität ausgerichtet. Es umfaßt die Steuerung einer gleichgewichtigen Entwicklung von Gesamtnachfrage und Produktionspotential, des Beitrages der öffentlichen Haushalte und der Geldpolitik dazu, die Bedeutung der Auslandsverschuldung, der Struktur der Besteuerung und der Staatsquote für Wachstum und Geldwertstabilität. Allgemein wird gesagt, daß die Aufrechterhaltung einer angemessenen Preis- und Zinsstruktur zur Förderung einer effizienten Ressourcenallokation und -nutzung in der Volkswirtschaft erforderlich ist. Es wird zwar zunächst nicht ausdrücklich hervorgehoben, daß dies nur von einer marktwirtschaftlichen Ordnung erwartet werden kann, die Zusammenhänge liegen aber von Anfang an klar auf der Hand.

Eine liberale Außenhandels- und eine möglichst flexible Wechselkurspolitik runden das Bild ab. Zur technischen Verbesserung der Wirkungsweise der Zentralbanken und der Finanzinstitutionen, der Devisenmärkte, der Finanzpolitik und des Schuldmanagements stellt der Fonds auch seine technische Hilfe zur Verfügung. Diese Hilfe des Fonds bewirkt regelmäßig auch eine Mobilisierung von Finanzmitteln anderer internationaler Organisationen sowie auf den kommerziellen Geld- und Kapitalmärkten, einschließlich der Beratung der kapitalexportierenden Länder. Bei einer verspäteten Anpassung muß mit einem bis dahin kumulierten Anpassungsbedarf gerechnet werden. Je größer der Finanzbedarf desto härter müssen daher die Konditionen des IWF sein.

Da alle historisch bekannten Inflationen auf eine Finanzierung des Staates durch Geldschöpfung der Notenbank zurückzuführen sind und steigende Staatsquoten heute mit sinkenden Wachstumsraten verbunden sind³¹, spricht vieles dafür, die *Finanzierung des Staatsbudgets* durch *Verschuldung* im allgemeinen zu limitieren und die Finanzierung durch die *Geldschöpfung der Notenbank* im besonderen wirkungsvoll zu unterbinden.

Tatsächlich besteht beim Internationalen Währungsfonds eine zunehmende Tendenz in diese Richtung: Von den 17 „Stand-By Arrangements“ des IWF im Zusammenhang mit konditionellen Fondskrediten des Jahres 1980 zum Beispiel enthielten 16 Höchstgrenzen für die Verschuldung der öffentlichen Hand, 13 für die Verschuldung beim Bankensystem, und 4 für die Verschuldung bei den jeweiligen Zentralbanken. Bei 94 IWF-gestützten Programmen in den Jahren 1980 bis 1984 wurden folgende Maßnahmen zur Bedingung gemacht: in 92 Programmen eine Begrenzung der Kreditexpansion (Kreditvolumen oder Geldmenge M1, M2), in 86 Maßnahmen bezüglich der Auslandsverschuldung und Einschränkungen der laufenden Ausgaben bei Zentralregierungen (zum Beispiel konsumorientierte Subven-

³¹ P. Bernholz, Ausdehnung des Wohlfahrtsstaates, Demokratie und freie Marktwirtschaft: Sind sie miteinander vereinbar? in: Wirtschaftspolitische Blätter 5 / 1982, S. 32 ff.

tion), in 83 Maßnahmen zur Beeinflussung von Löhnen und Preisen, in 70 strukturelle Anpassungsmaßnahmen, in 69 inländische Steuern auf Güter und Dienste (nicht auf Investitionen, dafür auf Konsum), in 59 Einschränkungen bei den Löhnen und Gehältern (Lohnzuwächse nur entsprechend Produktionszuwächsen), in 56 Einschränkungen der Kapitalaufwendungen und der Nettokreditaufnahme, in 54 Senkung der Importzölle und in 52 Verbesserung und Reform der Steuerverwaltung (verbesserte Steuereintreibung).

e) Schlüsselfunktion der Konditionalität

Die Befähigung des IWF, durch geeignete wirtschafts- und währungspolitische Auflagen den notwendigen Anpassungsprozeß voranzutreiben, hat ihm auch die *Führungsrolle* bei den weltweiten Umschuldungsvorgängen übertragen. Nur unter der Bedingung der Einschaltung konditioneller IWF-Kredite sind die Geschäftsbanken heute bereit, den Problemländern neue Kredite zu gewähren. Damit sind die IWF-Konditionen zu einem Schlüssel für die internationale Wirtschaftsordnung geworden.

Weitblickende Wirtschaftspolitiker des Schuldnerstaates sehen darin sogar eine Hilfestellung gegenüber kurzfristigen innenpolitischen Widerständen gegen unpopuläre, aber notwendige Maßnahmen. Unter diesem Gesichtspunkt war auch die seinerzeit vom Völkerbund im Jahre 1922 übernommene Garantie für die von Österreich aufgelegte Devisenanleihe interessant, die nach einer mündlichen Mitteilung von F. A. v. Hayek auf Ludwig von Mises zurückzuführen gewesen ist, der damals als Finanzminister einer Regierungskoalition mit der Liberalen Partei vorgesehen war und sich der Hilfe seiner Freunde im Völkerbundbüro versicherte. Die Oesterreichische Nationalbank verdankt ihre Verantwortlichkeit ausschließlich für die Stabilität des Geldwertes, ihre Unabhängigkeit und das Verbot, die Öffentliche Hand zu finanzieren, dieser Auflage des Völkerbundes im Zusammenhang mit der Genfer Sanierung des Jahres 1992, die eine solche, vielleicht sogar die erste Auflage dieser Art überhaupt gewesen ist, die mit einer konditionellen Gewährung eines Devisenkredites einer internationalen Regierungsorganisation verbunden gewesen ist.³²

Im IWF hatte sich zunächst unter der Leitung von E. M. Bernstein die keynesianische makroökonomische Analyse durchgesetzt. Unter dem Eindruck der Inflationsgefahr haben dann die „old-fashioned“ Instrumente der monetären Analyse einen zentralen Platz erobert.³³

³² Siehe *W. Schmitz*, Die Währung – eine offene Flanke staatlicher Verfassungsordnung. Ihre Schließung – ein Beitrag zur Festigung der freiheitlichen Demokratie, Wien 1983. Wieder abgedruckt im vorliegenden Band S. 223 – 262.

³³ Vgl. The Monetary Approach to the Balance of Payments. A Collection of Research Papers by Members of the Staff of the International Monetary Fund (aus der Zeit von 1953 bis 1973), IMF, Washington D.C. 1977.

Mit den „Guidelines“ vom 2. März 1979 stand für die Inanspruchnahme der Mittel des Fonds dann nicht mehr die Verteidigung des Systems fester Wechselkurse im Vordergrund, sondern die Unterstützung wirksamer und nachhaltiger Anpassungsprogramme und die Bedingungen für ein ausgewogenes und anhaltendes Wirtschaftswachstum.³⁴

Das Instrument der Konditionalität ist sicherlich alles andere als eine Wunderwaffe. Es ist wie alle wirtschaftspolitischen Instrumente Gegenstand eines auf Erfahrung beruhenden Lernprozesses. Sein Einsatz ist nicht nur im Einzelfall, sondern auch in der generellen Praxis immer wieder Gegenstand der Kritik.³⁵ Eine überaus selbstkritische Studie des Assistant Director des Research Department des IWF vom Juni 1990, die 69 Entwicklungsländer in der Zeit von 1973 bis 1988 zum Gegenstand hatte, kommt aber doch zu positiven Ergebnissen der IWF-Auflagen auf die Zahlungsbilanz und für die Inflationsbekämpfung sowie auf die Milderung der zunächst negativen Effekte auf die Wachstumsrate in längerer Sicht und mit einem positiven Zusammenhang von makroökonomischer Stabilität mit wirtschaftlichem Wachstum, verbunden mit dem naheliegenden Hinweis auf die Notwendigkeit einer laufenden weiteren Verbesserung dieser Programme.³⁶

f) Einbeziehung der Sozialpolitik?

Offen war zunächst die Frage geblieben, wie weit die Berater aus dem Staff des IWF mit Vorschlägen der Regierung in die gesamte *Wirtschafts- und Sozialpolitik* des Schuldnerlandes eingreifen dürfen. Die Guidelines vom 2. März 1979 enthielten nach einer damals sehr intensiven Diskussion eine einschränkende Formulierung: Sie verpflichten den Fonds „(to) pay due regard to the domestic social and political objectives, the economic priorities, and the circumstances of members, including the causes of their balance of payments problems“. Der Leiter der Rechtsabteilung, der Brite Joseph Gold, der diesen sehr logischen Entwicklungsgang mit angelsächsischem Rechtsempfinden maßgeblich beeinflusst hat, bemerkt dazu, daß die Worte „The Fund will pay due regard“ eingeschränkt werden durch die Verpflichtung des Fonds aus dem Art I, „adequate safeguards“ zu ergreifen, wenn er seine Ressourcen zur Verfügung stellt und daß diese Verpflichtung *vor* allen Bestimmungen der Guidelines Vorrang hat.

Eine Voraussetzung zur Anwendung des § 4 ist, daß mehrere Wege geeignet sind, den Zahlungsbilanzausgleich herbeizuführen. So kann der Fonds z. B. eine

³⁴ M. G. de Vries, *The International Monetary Fund in a Changing World, 1945–1985*, IWF, Washington D.C. 1986, S. 120.

³⁵ Z. B. J. Spraos, *IMF Conditionality: Ineffectual, Inefficient, Mistargeted*, Princeton University Press, Princeton N.J. 1986.

³⁶ M. S. Khan, *The Macroeconomic Effects of Fund-Supported Adjustment Programs*, in: IMF Staff Papers, Vol. 37, Nr. 2 (June 1990), S. 195–224, hier S. 195 u. S. 224.

Subventionierung der Lebensmittelpreise tolerieren, die aus dem Budget finanziert wird, wenn das Schuldnerland andere gleichwirksame Einsparungen vorschlägt.³⁷

Fragen der Einkommensverteilung gehören auch nach den jüngsten Dokumenten nicht eigentlich zur Fondskonditionalität, wobei der IWF aber großen Wert auf eine verbesserte Programmgestaltung legt, um die Armen während der Durchführung wirtschaftspolitischer Reformen vor etwaigen abträglichen Folgen, die kurzfristig auftreten können, zu schützen. Aus diesem Grund ist der Fonds – wird er darum ersucht – bereit, gemeinsam mit den betreffenden Behörden zu untersuchen, welche Folgen verschiedene Reformszenarien für die Einkommensverteilung haben.³⁸

*g) Unter dem Gesichtspunkt der optimalen Ressourcenallokation
des Schuldnerlandes*

Nachdem lange Zeit der Respekt dominierte, den man glaubte, der nationalen Souveränität schuldig zu sein, hat im IWF diese Scheu allmählich abgenommen. In der Praxis der Konditionalität sind diese ordnungspolitisch entscheidenden Erkenntnisse zunächst nur sehr zaghaft in Erscheinung getreten. Unter der Verpflichtung der Guidelines von 1979 sah sich der Fonds zunächst zur Zurückhaltung veranlaßt.

Der IWF hat immer wieder betont, daß die enttäuschende Entwicklung des weltweiten Wirtschaftswachstums der letzten Jahre nicht nur der relativ schwachen Erholung der Industrieländer zuzuschreiben ist, sondern auch dem Umstand, daß viele Schuldnerländer den Anpassungsmaßnahmen zu wenig Augenmerk zugewendet haben, die notwendig sind, um das Wachstum der heimischen Produktivkräfte anzuregen, wie z. B. im *World Economic Outlook 1986*³⁹, wo er seine ordnungspolitischen Vorstellungen zusammengefaßt hat, die offenkundig einer *marktwirtschaftlichen* Konzeption entsprechen:

- verbesserte Mobilität der heimischen Spartätigkeit durch eine attraktive Verzinsung der Sparkonten und eine Verbesserung der Kreditinstitutionen;
- Maßnahmen zur Erübrigung der Kapitalflucht und zur Ermütigung ihres Rückflusses durch angemessene Wechselkurse, Verzinsung und Investitionsanreize und durch günstige Rahmenbedingungen für die allgemeine Nachfrageentwicklung;

³⁷ J. Gold (1991), a. a. O., S. 23.

³⁸ Der Internationale Währungsfonds, Übersetzung einer überarbeiteten Beilage zum IMF-Survey vom September 1992, S. 30.

³⁹ World Economic Outlook 1986. A Survey by the Staff of the International Monetary Fund, International Monetary Fund, Washington D.C. 1986, S. 102.

- sorgfältigere Auswahl und Planung der öffentlichen Investitionen und eine effizientere Allokation der öffentlichen Ausgaben;
- Reform der staatseigenen Betriebe durch ein angemessenes Verhältnis von Kosten und Effizienz auf der Basis realistischer Preise ihrer Produkte bei reduzierter Subventionierung aus Steuergeldern und – wo angemessen durch Privatisierung;
- Reduzierung oder Beseitigung von Subventionen für Konsumenten und Produzenten;
- Gestaltung der Agrarpreise in Übereinstimmung mit den Weltmärkten bei realistischen Wechselkursen;
- Beseitigung der Handels- und Zahlungsbeschränkungen und Reduzierung hoher Zölle, die die Struktur der heimischen Produktion verzerren;
- realistischere Wechselkurse, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Produktion im gewünschten Ausmaß erhalten.

Die Notwendigkeit, Entwicklungspolitik über die ganze Breite der Wirtschafts- und Finanzpolitik der betroffenen Länder zu entfalten, hat auch die Weltbank unter dem Titel „Adjustment in Developing Countries“ überzeugend aufgezeigt.⁴⁰

Neben dem Katalog der erfahrungstragenden Währungs-, Finanz-, Wechselkurs-, Handels- und Schuldenpolitik steht heute eine angebotsorientierte Anpassungspolitik im Vordergrund.⁴¹ Der Staff des IWF meint, daß die zunehmenden Anpassungsbemühungen in vielen Entwicklungsländern in den vergangenen Jahren nunmehr beginnen, Früchte zu tragen.⁴²

VII. Konditionalität und Souveränität

1. „Grandmotherly“ und zu patriarchalisch: Zu viele Eingriffe des IWF?

Von Anfang an ist dem IWF vorgeworfen worden, die Mitgliedsländer durch die Auflagen, die er mit der Benützung seiner Ressourcen verbindet, zu bevormunden.⁴³ J. M. Keynes ist von Anfang an besorgt gewesen, der Fonds könnte die Währungsbehörden und Regierungen seiner Mitgliedsländer „großmütterlich“ be-

⁴⁰ World Development Report 1987, published for the Worldbank, Oxford University Press, Washington D.C., June 1987, S. 29 f.

⁴¹ J. M. Davis (Ed.), Macroeconomic Adjustment: Policy Instruments and Issues, IMF Institute, IMF August 1992.

⁴² World Economic Outlook May 1992, A Survey by the Staff of the International Monetary Fund, IMF Washington D.C., S. 1.

⁴³ S. Dell (1981), a. a. O., S. 1.

treuen wollen und ist daher in seiner Konstruktion einer „Internationalen Clearing Union“ für eine volle Automatik der Ziehungen für einen viel größeren Teil der von ihm viel größer vorgeschlagenen Quoten eingetreten, hatte aber von Anfang an die feste Absicht der US Treasury unterschätzt, die satzungsgemäße Verwendung der damals vorwiegend amerikanischen Mittel durch alle (auch der potentiellen europäischen) Schuldnerländer zu kontrollieren.⁴⁴

Die Art und Weise, wie die Bedingungen zur Kreditgewährung zustande kommen und wie sie laufend überwacht werden, sollte von Anfang an ihre Vereinbarkeit mit der Souveränität der betroffenen Schuldnerländer sichern. Die Konditionen werden im Einvernehmen mit dem Staff des Fonds formuliert und von dem betreffenden Schuldnerstaat dem IWF angeboten.

In der seinerzeitigen Brandt-Kommission⁴⁵ wurde die Vorgehensweise der Konditionalität als unerwünschte Beratung zurückgewiesen und der IWF beschuldigt, „seine Sonderstellung in patriarchalischer Weise“ zu verwenden.

Die Kommission machte dem IWF sogar den Vorwurf, solche Forderungen *seinen* Schuldnerländern gestellt zu haben und nicht den Ländern, die sich solchen Konditionen (die ja Anpassungsvorgänge verlangt hätten) entzogen und die (noch dazu teuren) Kredite privater Banken und Mittel auf den Kapitalmärkten in Anspruch genommen haben, solange sie dazu noch kreditwürdig genug gewesen sind.

2. Zu wenig Eingriffe in die Verteilungspolitik der Schuldnerländer

Eine „Gretchenfrage“ an eine sozialetisch optimale, menschliche Ordnungspolitik ist die Frage nach der Teilnahme *aller* Staatsbürger an einem *optimalen* Waren- und Leistungsangebot. Eine Antwort darauf ist aufgrund eines Ordnungsbildes marktwirtschaftlicher Prägung die Teilnahme aller Marktteilnehmer durch *Einkommen aus wettbewerbsgesteuerten* Waren-, Leistungs-, Arbeits- und Kapitalmärkten und die Teilnahme aller anderen, die auf diesen Märkten noch nichts, vorübergehend nichts oder nichts mehr anzubieten haben, im Wege einer „*Zweiten Einkommensverteilung*“ durch staatliche oder staatsnahe Einrichtungen.

Die Kritik an zuwenig weitreichenden Einflußnahmen des IWF und anderer internationaler Organisationen in dieser Richtung ist vor allem von den christlichen Kirchen gekommen. So wurde beklagt, daß die UNO, die Weltbank, der IWF und das GATT nicht über die notwendige Autorität verfügen, um die erforderliche Koordinierung aller wirtschaftspolitischen Maßnahmen im Interesse der „Grundgerechtigkeit“ durchzuführen und für entsprechende Aufgabenteilung zu sorgen.

⁴⁴ S. Dell (1981), a. a. O., S. 2 ff.

⁴⁵ Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer, Bericht der Nord-Süd-Kommission mit einer Einleitung des Vorsitzenden Willy Brandt, Köln 1980, S. 270 f.; Originalausgabe: North-South: The Programme for Survival, Report of the Independent Commission on International Development Issues, London / Sydney 1980.

Papst Johannes XXIII. hat (Pacem in terris, 1963) diese institutionelle Schwäche einen „Strukturfehler“ bei der Organisation der menschlichen Gesellschaft bezeichnet.

Dann haben die katholischen Bischöfe in den USA in ihrem spektakulären Hirtenbrief⁴⁶ vom November 1986 (Zif. 323 u. 324) daran – unter ausdrücklicher Nennung auch des IWF – die Forderung angeknüpft, die Wirksamkeit internationaler Einrichtungen zu stärken, um weltweite Probleme zu lösen, mit denen die einzelnen Länder allein nicht fertig werden können. Die USA sollten darin ihrer Stärke gemäß eine Führungsrolle spielen. Konkret wird u. a. gefordert, daß das erste Ziel jeder internationalen Politik darin bestehen muß, die Grundbedürfnisse von Millionen elender und hungriger Menschen in der Welt zu befriedigen (Ziff. 258) und bei Verhandlungen des IWF über die Anpassungsmöglichkeiten auch auf die *Verteilung der Anpassungslasten* zu achten (Anm. 114 zum 3. Kapitel).

Auf Druck kirchlicher Lobbies hat der amerikanische Kongreß dann folgende gesetzliche Instruktionen an den amerikanischen Exekutivdirektor erlassen:

- Er hat auf eine Verlängerung der Bereitschaftsabkommen hinzuarbeiten bis zum erfolgreichen Abschluß eines Stabilisierungsprogramms;
- er hat die Auswirkungen der Anpassungsprogramme auf Arbeitsplätze, auf Investitionen, auf reales Pro-Kopf-Einkommen, auf Wohlfahrtsunterschiede zwischen Arm und Reich und auf die sozialen Programme, wie Gesundheit, Wohnen und Erziehung zu berücksichtigen;
- diese sozialpolitischen Gegebenheiten sollen bereits im Rahmen der Absichtserklärung eingebracht werden.

Bei der Expertenkonferenz der deutschen Kirchen wurde die Frage gestellt, ob in dieser Richtung nicht auch von deutscher Seite gearbeitet werden soll. Dabei geht es nicht um ein weniger, sondern es geht um *mehr* an Konditionalität, d. h. um eine Ergänzung der bisherigen wirtschaftspolitischen Konditionalität um zusätzliche *sozialpolitische* Auflagen.⁴⁷

3. Die Verteilungsproblematik aus der Sicht des IWF

Seit den 60er Jahren gibt es eine Entwicklungsliteratur, die auf die Ursachen der Armut in der Dritten Welt und auf den komplizierten Prozeß der Modernisierung

⁴⁶ Gegen Unmenschlichkeit in der Wirtschaft. Der Hirtenbrief der katholischen Bischöfe der USA „Wirtschaftliche Gerechtigkeit für alle“, aus deutscher Sicht kommentiert von Friedrich Hengsbach SJ, Herder, Freiburg/Basel/Wien 1987.

⁴⁷ K. Lefringhausen (Hrsg.), Internationale Währungs- und Finanzpolitik als Problem der Entwicklungspolitik, Mainz/München 1984, S. 78. Diese Publikation ist der Bericht über eine Expertentagung aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik der „Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)“, einer ökumenischen Veranstaltung der evangelischen und der katholischen Kirche in der BRD.

und das wirtschaftliche Wachstum und dessen unzureichende Auswirkungen auf die Lage der armen Bevölkerungsgruppen eingehen. So z. B. zwei Studien der Weltbank⁴⁸, die diese Ursachen mehr bei den unvollkommenen und korrupten Regierungen, bei unzureichender Wirtschafts- und insbesondere Agrarpolitik sowie dem Herunterspielen von Markt und Privatinitiative sehen als beim bloßen Zustand fehlender Ressourcen. Das Wachstum war vielversprechender als die Verteilung⁴⁹.

Die Vorwürfe, der Fonds bewirke durch die von ihm unterstützten Anpassungsprogramme eine *Verschlechterung der Einkommensverteilung* in den Schuldnerländern, haben den Staff des IWF zu einigen Analysen der distributiven Folgen dieser Programme bewogen. Eine solche Studie des Fiscal Affairs Department⁵⁰ analysierte 94 Programme, die von 1980 bis 1984 genehmigt worden sind. Sie kommt zu dem Ergebnis, daß diese Maßnahmen nicht allgemein zu einer Vergrößerung der Ungleichheiten in der Einkommensverteilung führten, sondern in einigen Fällen sogar zu einer größeren Gleichheit. Einerseits haben Einschränkungen aufgrund dieser Programme Wohlhabende oft noch mehr getroffen; auf der anderen Seite wären noch einschneidendere Restriktionen notwendig gewesen, wenn die Hilfe des Fonds hätte nicht in Anspruch genommen werden können, deren Voraussetzung diese Programme sind.

Untersucht wurden zunächst die *Verteilungseffekte* der Währungsabwertungen und der Restriktionen der Geld- und Kreditschöpfung als der häufigsten Instrumente der Anpassungsprogramme, die vom Fonds unterstützt worden sind. Abgesehen von den unmittelbaren kurzfristigen Auswirkungen auf die Preise unterschiedlich getroffener Güter verbessern die Währungsabwertungen die wirtschaftliche Effizienz und stimulieren längerfristig Wachstum und Beschäftigung und ermöglichen allen die Teilnahme an einem höheren materiellen Einkommensniveau. Alle Erfolge bei der Stabilisierung des Geldwertes helfen besonders den Besitzlosen, die nur über Geldeinkommen verfügen. Die Auswirkungen fiskalischer Maßnahmen (die „Steuerinzidenz“) auf die verschiedensten Bevölkerungskreise sind sehr unterschiedlich (z. B. bei direkten oder indirekten Steuern). Die Budgetrestriktionen, die Gehälter im öffentlichen Sektor, die Deckung der Defizite in Staatsbetrieben und die generellen Lebensmittel- und Ölsubventionen getroffen haben, haben meist wegen der überdurchschnittlichen Einkommen im Staatssektor die allgemeine Einkommensverteilung verbessert.

Zu dem am häufigsten vorgebrachten Argument, daß das Ansteigen der *Nahrungsmittelpreise* die verheerendsten Folgen für die besonders Armen haben können und daß Lebensmittelsubventionen zu deren Schutz notwendig sind, bemerk-

⁴⁸ C. R. Blitzer / P. B. Clark / L. Taylor (Eds.), *Economy-Wide Models and Development Planning*, New York, Oxford University Press, 1975; H. Chenery, *Structural Change and Development Policy*, New York, Oxford University Press, 1979.

⁴⁹ R. J. Myers (1987), a. a. O., Introduction.

⁵⁰ Fund Supported Programs, Fiscal Policy and Income Distribution, Occasional Paper No. 46, IMF Washington D.C., 1986.

tendie Autoren, daß die meisten Lebensmittelsubventionen der städtischen Bevölkerung gewährt werden, während die „wirklich Armen“ üblicherweise im ländlichen Raum zu finden sind. Die Subventionen begünstigen um so weniger die Armen, je mehr die Bezieher höherer Einkommen die größeren Nutznießer der Subventionen sind.

Mit den Zusammenhängen zwischen den fondsunterstützten Anpassungsprogrammen und der Einkommensverteilung im Schuldnerland befassen sich auch immer wieder Aufsätze in „Finanzierung & Entwicklung“, Vierteljahresheft des IWF und der Weltbank in Zusammenarbeit mit dem HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg, wie z. B. der Beitrag „IWF-Programme und die Einkommensverteilung in Entwicklungsländern. Die wichtigsten Ergebnisse einer IWF-Studie über dieses schwierige, aber bedeutsame Problem“ von Charles A. Sisson (1986), der sich mit den methodisch schwierigen und sehr unterschiedlichen Aspekten dieser Zusammenhänge befaßt; wie auch der Beitrag „Die sozialen Kosten der Anpassung“ von Yukon Huang und Peter Nicholas (Juni 1987), der die kurzfristig anfallenden Übergangskosten einer Anpassung untersucht.

Der Beitrag „Milderung der Armut bei struktureller Anpassung. Besteht Handlungsspielraum?“ von Tony Addison und Lionel Demery vom Overseas Development Institut (London) in der Nr. 4 vom Dezember 1987, S. 41 ff., basiert auf einer Studie, die einige Fälle aufgreift, in denen Überlegungen zur Milderung der Armut in die Planung von Anpassungsprogrammen, die von der Weltbank unterstützt wurden, eingeflossen sind. Das kurz zusammengefaßte Ergebnis ist, daß richtige Maßnahmen den Lebensstandard der Armen langfristig heben können.

Aus dem schon erwähnten Beitrag von M. Guitian geht hervor, daß die grundsätzliche Konzeption des Fonds heute neben dem klassischen Zielpolygon (stetes Wirtschaftswachstum, angemessenes Beschäftigungsniveau, Geldwertstabilität, tragfähige Zahlungsbilanzposition) auch Zielsetzungen berücksichtigt, die „an Gerechtigkeitsvorstellungen orientiert“ sind, etwa in der Einkommensverteilung, Erziehung und Ernährung. Dem Autor nach respektiert der Fonds dabei aber die Souveränität nationaler politischer Entscheidungen und verfolgt dabei das Prinzip politischer Neutralität im Hinblick auf andere als zahlungsbilanzorientierte Ziele, wie z. B. solche, die aus Gerechtigkeits-, sozialen und politischen Gründen verfolgt werden. Der Fonds sei daher nicht in Bereichen tätig, die ein Urteil über soziale und politische Prioritäten erfordern, es sei denn, sie hängen mit der Überwachung der Wechselkurspolitik zusammen.

In diesem Zusammenhang ist auch die Fragestellung grundsätzlich *ordnungs- politisch konzeptiv*, daß „anhaltende Konflikte zwischen den Kriterien ökonomischer Effizienz und Gerechtigkeit unwahrscheinlich sind, weil Ineffizienz und Verschwendung der Gerechtigkeit zuwiderlaufen, dies aber nicht bedeutet, daß ökonomische Ziele ohne Rücksicht auf soziale und politische Ziele angestrebt werden können“. Treffend ist auch die Bemerkung, daß die Verfolgung von Zielen mit Umverteilungscharakter Wachstumsbeschränkungen zur Folge haben können. Was

die Finanzierung solcher Ziele betrifft, so wird warnend darauf aufmerksam gemacht, daß auch Auslandsschulden aus heimischen Ressourcen bedient werden müssen und daher das künftige Wachstum belasten.

Das ordnungspolitisch relevante Verhältnis zwischen *Anpassung und Wachstum* hat M. Guitian folgendermaßen klargestellt: „Anpassung ist notwendig, um gesundes Wachstum zu erzielen. Angesichts von Ungleichgewichten habe der Politiker nur die Wahl zwischen Anpassung heute oder der viel schwierigeren Anpassung zu einem späteren Zeitpunkt.“ An diese Einsicht könnten auch die Wünsche der Gruppe der 24 nichts ändern.

Auch wenn der IWF die Armutsbekämpfung nicht in dem Sinn mit seiner Auflagenpolitik verbindet, daß er quantitative Erfolgskriterien vorschreibt, wie dies bei anderen makroökonomischen Variablen der Fall ist, versucht er doch sicherzustellen, daß die Regierungen der Schuldnerländer die Auswirkungen ihrer Anpassungsprogramme und insbesondere der Reform ihrer Staatsausgaben berücksichtigen.

Der IWF baut dabei – aufgrund einer gewissen Arbeitsteilung mit der Weltbank – nicht so sehr auf mehr oder weniger willkürliche Armutsgrenzen oder wenig informative Pro-Kopf-Einkommen, sondern auf die Frage nach den potentiellen Gewinnern oder Verlierern eines Wechsels der Wirtschaftspolitik und auf Maßnahmen, die bewirken sollen, daß die schwächsten Bevölkerungsgruppen an der Wohlstandssteigerung teilnehmen.⁵¹

Grundsätzlich muß bemerkt werden, daß man die Problematik der Armut bestimmter Bevölkerungskreise nicht auf den Kollektivbegriff eines Staates übertragen darf. Nicht selten sind es Länder, die über reiche Ressourcen verfügen und dennoch arme Bevölkerungsschichten haben und international überschuldet sind. Die Auflage, auch vom Kreditwerber sozialpolitische Leistungen zu fordern, trägt der Tatsache Rechnung, daß die Einkommensverteilung in der Dritten Welt durchwegs ungleicher ist als in Industrieländern.⁵² Der *politische* Vorwurf ist dann an die betreffenden Regierungen und nicht an den Fond zu richten, daß Machteliten in Entwicklungsländern ebenso wenig wie oft in Industrieländern bereit sind, Privilegien aufzugeben, und oft nicht fähig sind, die Interessen der Massen zu erkennen.⁵³

Bei der Kritik an den Auswirkungen der mit dem IWF abgestimmten Regierungsprogramme ist grundsätzlich zwischen einer emotional-karitativen Motivation und einer konzeptiv-ordnungspolitischen Betrachtungsweise zu unterscheiden. Zum oft pauschalen Vorwurf, eine Verschlechterung der sozialen Bedingungen,

⁵¹ Ehtisham Ahmad (IMF's Fiscal Affairs Department) in einem IWF Seminar „Poverty Reduction and Structural Adjustment“, IMF Survey, June 14, 1993.

⁵² H. Hesse, Internationale Wirtschaftsbeziehungen als Gegenstand der Wirtschaftsethik, in: H. Hesse (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft und Ethik, 1988, S. 207.

⁵³ K. Lefringhausen (Hrsg.) (1984), a. a. O., S. 92.

insbesondere der ärmeren Bevölkerungsschichten in der Dritten Welt, wäre auf die Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank zurückzuführen, hat Joachim Betz die Gegenfrage gestellt, wie sich die Lage der Armen ohne die Intervention dieser Institutionen entwickelt hätte. Er hat auch gezeigt, daß die Härte und Dauer des Anpassungsprozesses weniger mit den Auflagen von IWF und Weltbank zusammenhängen, als mit der wirtschaftlichen und sozialen Struktur der Programmländer. Generell führten die Programme nicht zu einer nennenswerten Beeinträchtigung des Wachstums und der sozialen Indikatoren. Auch waren die sozialen Folgen der Anpassungsprogramme, gemessen an den Auswirkungen der in den Schuldnerländern bisher verfolgten Wirtschaftspolitik teilweise sogar positiv für die ärmeren Bevölkerungsschichten.

Das betrifft vor allem die vielfach durchgesetzten Reformen der Subventionen (von denen im wesentlichen die Wohlhabenderen profitieren), den Abbau des Staatssektors und die Abwertung der Länderwährungen. Gleichzeitig wird auch festgestellt, daß in Anpassungsländern mit erheblichen Preisverzerrungen und großem städtischen Armutssektor auch kurzfristige Einbrüche des Lebensstandards bei den Ärmern auftreten, und beklagt, daß sich IWF und Weltbank zu spät entschlossen haben, diese zu vermeiden oder zu kompensieren und daß weithin Programme fehlen, die eine sofortige Verbesserung der Einkommensverhältnisse der Armen bewirkt hätten.⁵⁴

4. Sozialpolitik zur Förderung der politischen Akzeptanz ordnungspolitischer Programme

Die Minister der sogenannten „Gruppe der 24 (Entwicklungsländer) zur Internationalen Währungspolitik“ haben am 28. April 1991 in Washington D.C. selbst festgestellt, daß ein wirklich effektives Programm zur Bekämpfung der Armut im Rahmen einer konsistenten makroökonomischen Wachstums- und Stabilitätspolitik konzipiert werden muß, und daß dazu auch angemessene soziale Dienste in den Bereichen der Gesundheit und der Erziehung und vor allem ein umfassendes soziales Sicherheitsnetz zur Milderung der sozialen Kosten der Anpassungsprogramme und zum Schutz der strukturell armen Bevölkerungsgruppen gehöre.⁵⁵ Derartige Maßnahmen sind seither regelmäßiger Bestandteil aller IWF-gestützten Programme.

Neben der verteilungsethischen Motivation werden diese Auflagen noch von der nicht minder tragfähigen Begründung getragen, damit die Akzeptanz aller politischen und sozialen Gruppen des jeweiligen Mitgliedslandes zu fördern, die – als

⁵⁴ J. Betz, (Deutsches Übersee-Institut Hamburg), Soziale Auswirkungen der Sparprogramme von Weltbank und IWF in Entwicklungsländern, aus: Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B30 – 31 / 90 vom 20. Juli 1990, S. 24 – 31.

⁵⁵ IMF-Survey, 13. Mai, 1991.

Kernproblem jedes wirtschaftlichen Ordnungswechsels⁵⁶ – eine Voraussetzung dafür ist, daß die notwendigen, aber oft unpopulären Strukturanpassungen im innenpolitischen Entscheidungsprozeß auch wirklich durchführbar sind.

Dieses in der Ordnungstheorie als „ethischer Mindestkonsens“⁵⁷ bekannte Konstitutionselement macht es möglich, auch diese Teile der Fondsauflagen als legitime Interpretation des Statutenerfordernisses der „adequate safeguards“ zu sehen.

VIII. Neue Aspekte der Konditionalität

1. Die „Friedensdividende“

Neben der zunehmenden Ausdehnung der Konditionalität auf sozialpolitische Auflagen ist auch noch eine weitere neue Tendenz von Interesse: Seit dem Wegfallen der Situation des Kalten Krieges, der auch die Dritte Welt in die Ost-West-Spannungen miteinbezogen hatte, wird in der Einsparung von Militärausgaben auf Seiten der Schuldnerländer vom IWF eine mobilisierbare Reserve für einen Wohlstandszuwachs gesehen.

Im Jahre 1991 hatte der IWF eine Studie veröffentlicht, aus welcher der Umfang der militärischen Ausgaben von 125 Mitgliedsländern unter dem Aspekt der Ressourcenverwendung zu Lasten der wirtschaftlichen Entwicklung und der Sozialprogramme hervorgeht. Die Industrieländer hatten in der Zeit von 1972 bis 1988 vier Prozent ihres Bruttoinlandsproduktes für militärische Zwecke ausgegeben, gegenüber den kommunistischen Ländern mit 9,5 Prozent und den Entwicklungsländern mit 5,6 Prozent.⁵⁸ Diese und andere Studien kamen zum Ergebnis, daß die Militärausgaben Ressourcen in Anspruch nehmen, die andernfalls der Finanzierung der wirtschaftlichen Entwicklung zur Verfügung stehen würden.

Die militärischen Aufwendungen, die über eine notwendige nationale Sicherheit hinausgehen, werden daher als unproduktive Ausgaben qualifiziert. Koordinierte Abrüstungsprogramme würden daher den Wohlstand aller Länder heben. Und der Schluß, der daraus gezogen wird: Die Tatsache, daß militärische Ausgaben auf finanzielle Anspannungen reagieren, legt die Notwendigkeit nahe, seitens der Kreditgeber darauf Wert zu legen, daß die Hilfe in den Kreditnehmerländern einer produktiveren Verwendung zugeführt wird.

⁵⁶ K. Fasbender / M. Holthus, Zur Übertragbarkeit der Sozialen Marktwirtschaft auf Entwicklungsländer, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beiträge zur Wochenzeitung Das Parlament, B30 – 31 / 90 vom 20. Juli 1990, S. 9 f.; H. Sautter (1988), a. a. O., S. 355.

⁵⁷ W. Schmitz (Hrsg.), Was macht den Markt sozial? Die Grundzüge der Sozialen Marktwirtschaft, Wien, 2. Aufl. 1982, S. 45 f.; H. Sautter (1988), a. a. O., S. 355.

⁵⁸ D. P. Hewitt (IMF Fiscal Affairs Departement), auszugsweise im IMF Survey, June 24, 1991.

2. Ein neues Kriterium: Der Umweltschutz

Das Leitungsorgan (Exekutivdirektorium) des IWF hat im April 1991 dem Staff den Auftrag gegeben, den komplexen Zusammenhängen zwischen der Wirtschaftspolitik eines Mitgliedslandes, der Wirtschaftstätigkeit seiner Bürger und der natürlichen Umwelt erhöhte Aufmerksamkeit zuzuwenden.

Damit soll verhindert werden, daß der IWF Anpassungsprogramme unterstützt, die unerwünschte Auswirkungen auf die Umwelt zur Folge haben. So soll sichergestellt werden, daß die Stoßrichtung der IWF-Aktivitäten, die Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums und der Reduzierung der Armut, auch dazu hilft, Umweltschädigungen zu vermeiden.

Im Hinblick auf seine beschränkten Kräfte muß sich der Fonds dabei auf die fachliche Kompetenz anderer Organisationen (Weltbank, OECD und Umweltprogramm der UN) stützen. Gegebenenfalls sollen außenstehende Experten herangezogen werden.

Das wird zunächst bei den regelmäßigen Konsultationen des Staffs bei den Mitgliederländern (nach Art. IV der Statuten) seinen Niederschlag finden, wenn es um die Beratung alternativer makroökonomischer Programme mit unterschiedlichen Umweltauswirkungen geht.⁵⁹

Damit ist zu erwarten, daß auch solche Gesichtspunkte immer mehr in die allgemeinen Zielsetzungen der Konditionalität eingehen werden.

3. Die neue Strukturanpassungsfazilität

Unter dem Eindruck der Schwierigkeiten der am höchsten verschuldeten Länder bieten Fonds und Bank seit dem März 1986 eine neue „*Strukturanpassungsfazilität*“ (SAF) an, die es den – immerhin nicht weniger als 72(!) – Mitgliedern mit niederen Pro-Kopf-Einkommen und anhaltenden Zahlungsbilanzdefiziten für einen Zeitraum von zehn Jahren ermöglicht, kostengünstige Kredite des IWF in Anspruch zu nehmen.

Diese Strukturanpassungsfazilität unterscheidet sich von allen anderen bisherigen Fazilitäten des IWF dadurch, daß sie eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit der Weltbank und deren Tochterinstituten vorsieht. Anstelle der Stand-By Arrangements mit ihren „Letters of Intent“ tritt ein *Grundlagenpapier*, das vom Mitgliedsland in enger Zusammenarbeit mit dem IWF und der Weltbank erarbeitet wird und die Grundzüge für eine dreijährige makroökonomische und strukturelle *Anpassungspolitik* festlegt, die erwarten läßt, daß damit Strukturmängel in der Volkswirtschaft korrigiert, eine haltbare Zahlungsbilanzsituation wieder hergestellt und ein schnelleres Wachstum gefördert werden kann.

⁵⁹ IMF Survey, 15. April, 1991.

Im Dezember 1987 wurde zusätzlich die *Enhanced Structural Adjustment Facility* (ESAF) mit einem erhöhten Zugang zu den IWF-Mitteln geschaffen. Bis Ende Juli 1993 haben 36 Länder von der SAF und 29 von der ESAF Gebrauch gemacht (IMF Survey, September 20, 1993). Die Erfahrungen mit dieser neuen Art von Konditionalität („policy framework paper“ statt „letter of intent“) werden angesichts der besonders ungünstigen Ausgangsposition in diesen Ländern vom Staff des IWF als im allgemeinen positiv beurteilt.⁶⁰

Die *ordnungspolitische* Bedeutung dieser neuen Konditionalität könnte darin liegen, daß sie Chancen gibt, dem Mitgliedsland eine längerfristige Ziel-Mittel-adäquate Konzeption seiner Wirtschafts- und Sozialpolitik mit aufeinander abgestimmten Zielen nahezubringen, die gleichzeitig die Vorteile einer solchen klaren ordnungspolitischen Weichenstellung erkennen läßt. Damit wäre auch ein gutes Stück technischer Hilfe auf einem Gebiet weiterentwickelt, das für die wirtschaftliche Entfaltung aller Länder entscheidend ist und auf welchem ein besonderer Nachholbedarf besteht.

IX. Auf dem Weg zu einer Weltwirtschaftsordnung? Ordnungsethische Interdependenzen

Sicherlich gibt ein Aspekt, wie er im Vorausgegangenen dargestellt wurde, der (evolutionär *und* gesatzten!) Entfaltung der Konditionalität des IWF nicht mehr als einen gewissen hoffnungsvollen Ausblick auf Möglichkeiten, eine künftige Weltwirtschaftsordnung konzeptiv zu fördern.

Bestehende Mängel sind nach wie vor nicht zu übersehen. Ein Vorwurf der Entwicklungsländer an die Einrichtung der Konditionalität war seit je auf die *Asymmetrie* gerichtet, die darin gesehen wird, daß der Fonds damit nur auf seine Kreditnehmer in den höheren Kredittranchen einwirken kann. Hier klappt tatsächlich eine ordnungspolitische Lücke, die in der beschränkten Natur der Konditionalität als potentiell Instrument begründet ist, welches sich nur auf den Wunsch des Schuldnerlandes stützen kann, die Ressourcen des Fonds in erheblichem Ausmaß in Anspruch zu nehmen.

Möglichkeiten, auch den Überschußländern und etwa den USA als strukturelles Defizitland oder den protektionistischen Industrieländern analoge Verpflichtungen aufzuerlegen, konnten bisher nicht verwirklicht werden, wie sie z. B. seinerzeit durch Keynes (International Clearing Union) oder von Triffin (Verbot, ein Zahlungsbilanzdefizit mit eigener Währung zu decken) zur Diskussion gestellt worden sind.

⁶⁰ S. Schadler / F. Rozwadowski / S. Tiwari / D. O. Robinson, *Economic Adjustment in Low-Income Countries: Experience Under the Enhanced Structural Adjustment Facility*, IMF's Occasional Paper 106, 1993.

Dieser Schwäche will der Fonds mit der Forderung Rechnung tragen, seine Verfahren wie vor allem seine *Surveillance*, einschließlich des vor kurzem erst geschaffenen jährlichen *World Economic Outlook* auch auf die größeren Industrieländer auszudehnen, deren interne Wirtschaftspolitik stark über ihre Grenzen hinauswirkt, um sicherzustellen, daß dabei auch auf die Interessen der internationalen Gemeinschaft Rücksicht genommen wird. Im World Economic Outlook 1986 lenkt der IWF im Zusammenhang mit der internationalen Verschuldung die Aufmerksamkeit auf eine Anzahl von Schwächen, die bei *allen* Beteiligten, den Schuldner- und bei den Gläubigerländern, der Vorgangsweise der privaten Kreditgeber und den internationalen Finanzinstitutionen wahrzunehmen sind. Der Druck auf die Bemühungen der amerikanischen Regierung, das für die Weltwirtschaft so folgenschwere Budgetdefizit der USA zu reduzieren, ist nicht zuletzt auch eine Folge dieser Politik der internationalen Währungsgemeinschaft.

Mit Recht verweist der IWF ferner auf die Kompetenz des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) für die Öffnung der Märkte zugunsten der Exporte aus Entwicklungsländern. Die Verpflichtungen aus dem GATT bzw. die Verhandlungsrunden des GATT sind eine – wenn auch ordnungspolitisch sicher nicht ganz befriedigende – Ergänzung zur Asymmetrie der Konditionalität des IWF.

Sind damit wirklich gewisse Hoffnungen ganz unberechtigt, in dieser Entwicklung einen polit-ökonomischen Lernprozeß vieler – wenn sicherlich auch noch nicht aller – Beteiligten zu sehen und in der bisher daraus resultierenden folgerichtigen Entfaltung des tragenden IWF-Instruments der Konditionalität den Niederschlag einer grundlegenden und sachbedingten Interdependenz zwischen den internationalen und nationalen, den politischen und ökonomischen ordnungsethischen Vorstellungen über eine optimale Sollensordnung auf diesem Sektor des weltweiten menschlichen Zusammenlebens zu erkennen?

Gold, Sonderziehungsrechte, Liquidität und Inflation*

I. Die Rolle des Goldes

Nichts zeigt deutlicher das säkulare Übergangsstadium im internationalen Währungssystem als die gegenwärtige Diskussion über die Rolle des Goldes in der künftigen Währungsordnung. Im gegenwärtigen Währungssystem fällt dem Gold eine zweifache Funktion zu. Erstens ist es die Hauptrechnungseinheit und zweitens ein wichtiges Reservemedium.

Zur ersten Funktion möge es vorerst genügen festzustellen, daß durch das Gold nach wie vor die Paritäten festgelegt, die Sonderziehungsrechte (SZR) definiert und die Bestände des Internationalen Währungsfonds (IWF) wertgesichert werden. Sollte in Zukunft die SZR-Einheit – unter Aufrechterhaltung deren Bindung an das Gold – als neuer Wertmaßstab gewählt werden, so wäre dies nur eine andere Darstellungsart, wie z. B. in den Fällen, in denen die Leitkurse gemeinschaftlich floatender europäischer Währung seit der zweiten Dollar-Abwertung nicht mehr in dieser Währung, sondern in SZR ausgedrückt werden, wie z. B. in der BRD und – bezüglich des „Kurses“ – in Österreich.

Über die zweite Funktion des Goldes, seinen Reservecharakter, bestehen jedoch große Meinungsunterschiede, wobei sich zwei Hauptgruppen gegenüberstehen:

Die eine Gruppe glaubt an einen langfristigen Trend, der zur Demonetisierung aller Edelmetalle einschließlich des Goldes führt, und möchte diese Entwicklung beschleunigen, damit möglichst bald ein System entsteht, in dem internationales Geld unabhängig von irgendwelchen Einflüssen nichtmonetärer Faktoren nur mehr ausschließlich auf Grund bewußter währungspolitischer Beschlüsse geschaffen wird. Ihrer Meinung nach sollte man nicht eine Ware, nach der eine verhältnismäßig starke private und von der Spekulation beeinflusste Nachfrage herrscht, als Hauptreservemedium verwenden; und überdies sei die Hortung von Gold im internationalen Währungssystem ein Element, das eher Verwirrung stiftet als stabilisiert.

* Dieser Beitrag basiert auf einem Gutachten, das der Verfasser auf Einladung des Vorsitzenden des Subcommittee on International Exchange and Payments des Joint Economic Committee des US-Congress, Henry Reuss, am 6. 11. 1972 für das Symposium dieses Komitees über die Rolle des Goldes und die internationale Liquidität verfaßte.

Die Vertreter dieser Meinung schlagen daher vor, daß die Notenbanken – oder noch besser diese über den IWF als ihren Vertreter – ihr gesamtes Währungsgold auf dem freien Goldmarkt allmählich verkaufen und es in den Reserven durch SZR oder Devisen ersetzen.

Die andere Gruppe wiederum befürwortet die Aufrechterhaltung der zentralen Rolle des Goldes im internationalen Währungssystem und ist davon überzeugt, daß jene Elemente, die es für seine Rolle als Währungsinstrument qualifizieren, noch immer wirksam sind, nämlich die beschränkte Produktion, die besonderen physischen Eigenschaften, die Tradition und der universelle Gebrauch. Angesichts der unterschiedlichen nationalen Währungspolitik der wirtschaftlich bedeutenden Staaten gewann ein Argument noch an Bedeutung: Gold ist das einzige, im Besitz der Währungsbehörden befindliche Aktivum, das nicht einer anderen Währungsbehörde geschuldet wird, und es ist das einzige Reserveninstrument, das vollkommen der eigenständigen nationalen Kontrolle der Notenbanken unterliegt. Überdies wird die Meinung vertreten, daß das Gold eher die Disziplin fördere als künstlich geschaffene internationale Reserven. Von dieser Seite wird daher eine Erhöhung des Goldpreises sowie die Verstärkung der Goldproduktion zur Deckung der internationalen Reservenbedürfnisse befürwortet, anstatt „Papiergold“ (SZR) zu schaffen.

Auf Grund dieser Darstellung der gegenwärtigen Diskussion über die Zukunft des Goldes im Bericht der Exekutivdirektoren des IWF an den Gouverneursrat über die Reform des internationalen Währungssystems¹ erscheint das Kapitel über die Rolle des Goldes als das, über welches die meisten Gegensätze bestehen.

Dennoch dürfte sich für kein anderes Problem der künftigen Währungsordnung eine so naheliegende Lösung anbieten: die guten Argumente für eine Goldpreiserhöhung sind gute Argumente gegen eine forcierte Demonetisierung des Goldes; die guten Argumente jener, die das Gold künftig aus dem Währungssystem ausschließen wollen, sind wiederum gute Argumente gegen eine Goldpreiserhöhung.

Solange die Öffentlichkeit großes Vertrauen in das Gold hat, die Währungsbehörden eine gewisse Risikoverteilung auf verschiedene Aktiva in den Reserven für wünschenswert erachten und solange das Gold ein Drittel der gesamten internationalen Währungsreserven ausmacht, wird eine Demonetisierung des Goldes ein langfristiger Prozeß bleiben, in den man nicht mit zusätzlichen künstlichen Maßnahmen eingreifen sollte. Die Befürworter einer Goldpreiserhöhung übersehen, daß eine solche Politik Erwartungen auf konsequent folgende weitere Goldpreiserhöhungen ermutigen muß und damit spekulationsfördernd und stabilitätsfeindlich wirkt. Sie unterschätzen auch die inflationären Folgen: schon eine Verdoppelung des Goldpreises würde in einer Zeit des internationalen Liquiditätsüberflusses zu einer plötzlichen Erhöhung der Weltliquidität um rund 40 Mrd \$ führen.

¹ Reform on the International Monetary System, A Report by the Executive Directors to the Board of Governors, International Monetary Fund, Washington D. C, 1972, S. 34 f.

Eine starke Goldpreiserhöhung wirkt auf zwei Arten inflationär: Erstens nötigt in einem System fester Paritäten der Verlust an internationalen Reserven ein Land zu einem Anpassungsprozeß; eine Goldpreiserhöhung hingegen würde in jenen Defizitländern, deren Goldanteil an den Reserven relativ hoch ist, diesem Mechanismus entgegenlaufen. Zweitens würden die Notenbanken all jener Staaten, die einen gewissen Betrag an Gold in ihren Währungsreserven halten, in ihren Bilanzen einen plötzlichen Gewinn zu verzeichnen haben. Ohne spezielle Absicherungen könnte es, würden diese Gewinne freigegeben, dadurch zu einem unerwünschten Ansteigen des Geldvolumens kommen. Besonders gefährdet wären jene Länder, die bereits gegen einen inflationären Überschuß in ihren Zahlungsbilanzen anzukämpfen haben. Weder für die Verteilung, noch für die vernünftige betragsmäßige Festlegung einer benötigten Liquiditätsvermehrung bietet eine Goldpreiserhöhung eine bessere Lösung als das System der Sonderziehungsrechte, so große Probleme auch dieses System offenlassen möge. Jede wie immer geartete Erhöhung des offiziellen Goldpreises würde naturgemäß auch am Zustand des geteilten Goldmarktes nichts ändern.

Freilich wären theoretisch internationale Absprachen zur Sterilisierung der Buchgewinne aus einer generellen Goldpreiserhöhung denkbar. Jacques Rueff z. B. möchte die aus einer Goldpreiserhöhung zusätzlich gewonnene Liquidität in Form einer langfristigen niedrig verzinslichen Anleihe den USA zufließen lassen, um diese wieder in die Lage zu versetzen, ihrer Konvertierungsverpflichtung nachzukommen und damit den „overhang“ an US-Dollar-Verpflichtungen abzubauen. Auch im nationalen Rahmen ist die Inflationsgefahr nicht überall gleich groß. Nach dem österreichischen Notenbankgesetz² z. B. sind die während des Jahres angesammelten Kursgewinne nicht über das Gewinn- und Verlustkonto zu verrechnen, sondern unmittelbar einer Reserve zuzuführen, die zur Deckung der mit dem Gold-, Devisen- und Valuten-Geschäft verbundenen Risiken dient. Jedenfalls ist die mit einer Goldpreiserhöhung verbundene Liquiditätsvermehrung mit Gefahren verbunden, die die Währungsmoral der öffentlichen Hand angesichts ihres chronischen Geldbedarfes einer überflüssigen Belastungsprobe aussetzen würde.

Eine ähnliche Wirkung wie die Erhöhung des Preises für monetäres Gold hätte die Einsetzung der SZR als Numeraire unter gleichzeitiger Lösung der SZR vom Gold. Das Gold in den Währungsreserven der Notenbanken müßte dann in Anlehnung an den Goldpreis auf den freien Märkten in London, Zürich oder Paris bewertet werden: an Stelle der 42.22 Dollar die Unze mit einem Wert, der zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Beitrages mehr als 100 Dollar beträgt, d. h. die Problematik der Goldpreiserhöhung würde noch zusätzlich durch die Probleme verstärkt, die sich aus einem solchen „Floating“ des Wertes bedeutender Währungsreserven ergeben.

Alle drei Regelungsmöglichkeiten – wobei sich als theoretische extreme die Erhöhung des amtlichen Goldpreises und die Lösung der SZR vom Gold bei Über-

² Nationalbankgesetz 1955, § 69 Abs. 1 lit. a.

nahme der Funktion als Numeraire gegenüberstehen – bedürfen eines hohen Quorums im IWF. Die Ermächtigung zur Erhöhung des monetären Goldpreises liegt beim Gouverneursrat, der darüber mit einer Mehrheit von 85% der Gesamtstimmenzahl des Fonds entscheiden müßte. Die Änderung des Numeraire und die Loslösung der SZR vom Gold wären Satzungsänderungen, welchen drei Fünftel der Mitgliedsländer mit 80% der Gesamtstimmenzahl (in der Regel durch ihre Parlamente) zustimmen müßten, wobei auch zu bedenken ist, daß derzeit (noch) ein Drittel der internationalen Reserven in Gold gehalten wird.

Abgesehen davon, daß die künftige reformierte Weltwährungsordnung nur im Wege einer mehr oder weniger umfassenden Änderung der Währungsfondsstatuten verwirklicht werden kann, ist schon aus rechtlichen Gründen eine baldige Realisierung keiner der genannten „Lösungen“ sehr wahrscheinlich.

Folgende Entwicklung hingegen bedürfte keiner Änderung der Satzungen des IWF und wäre daher nicht nur eine sehr realistische, sondern aus vielen praktischen Gründen auch die zweckmäßigste: der Preis des monetären Goldes bleibt unverändert und den Notenbanken wird es überlassen, Gold nach eigener Disposition zu verkaufen. Die Weitergeltung des Washington Agreements vom März 1968, das einer solchen Vorgangsweise im Wege stand, ist seit der Suspendierung der Konvertierbarkeit von Notenbank-Dollar in Gold im August 1971 zumindest umstritten. Die Notenbanken, die – aus welchen Gründen immer – auf ihre Goldreserven zurückgreifen müssen, werden sie über den freien Markt verwerfen, zur Schonung des Goldpreisniveaus mit der gebotenen Zurückhaltung. Die Sowjetunion ist mangels ausreichender Devisenreserven im Falle eines zusätzlichen Importbedarfes (z. B. Getreidelieferungen wegen Mißernten) jetzt schon zu einem solchen Vorgehen gezwungen. Die Rolle, die dem Gold als Währungsreserve zukommt, wäre damit ganz dem freien Ermessen der Notenbanken überlassen.

Das Gold wird wahrscheinlich für die absehbare Zukunft die Reserve der letzten Linie („reserve of last resort“) bleiben und wird weiterhin für jene Staaten attraktiv sein, die die Risiken ihrer Reserven zu verteilen wünschen. Das Gold sollte weder forciert demonetisiert, noch sollte seine Rolle durch eine – notwendigerweise willkürliche – Preiserhöhung künstlich vergrößert werden.

Die gegenwärtige sogenannte Immobilität des Goldes liegt darin, daß heute kaum eine Währungsbehörde bereit ist, ein Zahlungsbilanzpassivum durch Zahlungen in Gold zu finanzieren bzw. eigene Währung gegen Gold zurückzukaufen. Selbst innerhalb der Notenbanken der Europäischen Gemeinschaft (EG) führen Verpflichtungen zu einer anteilmäßigen Goldzahlung zum Zwecke des Saldenausgleichs immer wieder zu Schwierigkeiten. Diese Spielregeln des Interventionsystems der EG, die damit im Interesse der Bildung einer Währungsunion eine allmähliche Harmonisierung der Zusammensetzung der Währungsreserven ihrer Mitgliedsländer anstrebt, hat dieses Problem erst wirklich akut gemacht.

Die „Immobilität“ des Goldes ist aber für die gesamte Währungsordnung kein Nachteil, da es ja vor allem als Aktivum in den Reserven gehalten wird und nicht

für die täglichen internationalen Transaktionen bestimmt ist. Sobald mehrere Reservemedien nebeneinander gehalten werden, ist es gar nicht zu vermeiden, daß das Greshamsche Gesetz in Funktion tritt: verschiedene Aktiva werden von ihren Besitzern zwangsläufig verschieden hoch eingeschätzt und daher wird auf Währungsreserven mit dem gleichen Nominalwert, aber geringerer subjektiver Bewertung früher zurückgegriffen als auf andere, höher geschätzte. Niemandes Interesse wird verletzt, wenn das Gold als internationale „Reserve der letzten Linie“ angesehen wird. Auch der Unterschied zwischen dem offiziellen Goldpreis von 42.22 Dollar (35 SZR-Einheiten) für eine Unze und dem gegenwärtig am freien Goldmarkt notierten wesentlich höheren Preis sollte nicht länger von Bedeutung sein: Verkauft eine Notenbank nach und nach ihre Goldbestände am freien Markt, um den Devisenanteil an ihren Reserven zu erhöhen, so wird dadurch kein währungspolitisches Interesse verletzt. Im Gegenteil: die durch den Goldverkauf bewirkte Umwandlung von Währungsreserven in bloße Ware hat eine restriktive Wirkung. Da unter den gegenwärtigen Umständen wohl kaum eine Notenbank am freien Markt Gold kaufen wird, würde diese „laissez-faire-Lösung“ für die Goldpolitik der einzelnen Notenbanken eine Einbahnstraße. So könnte das Gold ohne weiteres in nächster Zeit weiterhin ein wichtiger Teil der Weltwährungsreserven bleiben, der sich allerdings, verglichen mit der Entwicklung der Gesamtreserven, relativ rasch verringern wird.

Bei den Diskussionen über die Vorteile einer liberalen Goldreservenpolitik ergibt sich die Frage, ob es überhaupt weiterhin notwendig ist, einen offiziellen Goldpreis festzusetzen. Ich glaube schon: denn verzichten wir auf einen offiziellen Goldpreis, so lösen wir sowohl den Zusammenhang zwischen den Sonderziehungsrechten und dem Gold wie auch die Bindung zwischen dem Gold und jenen Währungen, die ihre Parität nur in SZR festlegen. Ohne offiziellen Goldpreis wäre die SZR-Einheit der Wertmaßstab des Währungssystems und das Gold ein Reservemedium, dessen Wert in den Bilanzen der Notenbanken schwankt. Unter den gegenwärtigen Umständen würden die Währungsreserven – wenn das Gold nach dem freien Goldmarkt bewertet würde – kräftig vermehrt und ein zusätzliches Element der Unsicherheit geschaffen, da die relativen Werte der verschiedenen Reservemedien untereinander schwanken können. Das Vertrauen in die SZR wird von mehreren Faktoren beeinflusst, nicht zuletzt durch ihre verantwortungsbewußte Handhabung. Die Sonderziehungsrechte wiederum wären als internationales Geld in ihrem Anfangsstadium überfordert, solange das Gold weiterhin das Vertrauen der Öffentlichkeit genießt. Die Argumente gegen eine Beschleunigung der Demonetisierung sprechen sohin auch gegen eine Aufhebung des offiziellen Goldpreises.

II. Die Funktion der Sonderziehungsrechte

Die Frage, ob eine internationale Liquiditätslücke durch eine Goldpreiserhöhung überbrückt werden soll, wurde bereits durch die Novellierung der Statuten des

IWF im Jahre 1969 und die erste Zuteilung von SZR im Jahre 1970 präjudizell beantwortet. Im Gegensatz zum Gold sind die SZR in ihrer gegenwärtigen Struktur eher ein Liquiditätsinstrument als ein vollwertiges Reservemedium. Ihr Liquiditätscharakter gibt jenen Anlaß zur Sorge, die die gegenwärtige Situation der Überliquidität mißbilligen. Man sollte diese warnenden Stimmen nicht unbeachtet lassen, umso mehr, als das Argument, die internationale Währungsgemeinschaft hatte sich mit diesem neugeschaffenen Instrument zunächst erst vertraut machen müssen, in Zukunft an Zugkraft verlieren wird. Wir haben nun einige für uns notwendige Erfahrung über die Handhabung der SZR gewonnen und wir sollten uns jetzt erinnern, daß diese ursprünglich zur Überwindung einer Liquiditätsverknappung und nicht zur Aufblähung eines schon am Überfluß leidenden Zahlungsmittelangebots geschaffen wurden.

Da wir uns jetzt gerade in einer solchen Situation befinden und da es noch Jahre dauern kann, bis die expandierende Weltwirtschaft real in diese derzeit zu große Liquidität hineinwachsen wird, sollte die internationale Währungsgemeinschaft eher nach Mitteln und Wegen zur – zumindest zeitweisen – Verringerung dieses Liquiditätsüberangebots suchen, als das inflationistische Feuer noch weiter anzufachen. Dies könnte beispielsweise durch die Verstärkung und Vermehrung der Rechte und eine Verbesserung des Instrumentariums des IWF geschehen.

Aber schon für das derzeit noch geltende SZR-Regime ergeben sich daraus Konsequenzen: Solange Zahlungsbilanzdefizite von Reservewährungsländern nicht beseitigt oder zumindest stark reduziert werden können, ist die Schaffung von zusätzlichen Sonderziehungsrechten verfrüht. Bei der Entscheidung über die Schaffung von SZR für die zweite, im Jänner 1973 begonnene Basisperiode sollte daher große Zurückhaltung geübt werden. Im Hinblick darauf, daß die laufende Basisperiode noch den derzeit gültigen Währungsfondsstatuten unterliegt und daß das gegenwärtige SZR-System in der künftigen Währungsordnung mehr oder weniger drastisch verändert sein wird, wurde sie auf nur zwei Jahre beschränkt.

Wenn im Währungsfonds die Meinung vertreten wird, daß aus Kontinuitätsgründen eine bescheidene neuerliche Zuteilung von SZR erfolgen sollte und daß damit auch das Interesse der Entwicklungsländer im Fonds an der Reform der Weltwährungsordnung erhalten würde, muß doch auch das Fehlen eines zusätzlichen Liquiditätsbedarfs demonstrativ berücksichtigt werden. Es ist daher sehr zu begrüßen, daß zum ersten Zuteilungstermin auf die Schaffung von SZR zunächst überhaupt verzichtet wurde. Es ist kaum anzunehmen, daß im nächsten Jahr mehr Anlaß zur internationalen Liquiditätsschöpfung gegeben sein wird. Auch aus diesem Grund war es vernünftig, die zweite Basisperiode auf zwei Jahre zu beschränken. Da bis Jahresende keine ausreichende Übereinstimmung der IWF-Mitgliedsstaaten über die weitere Zuteilung von SZR erreicht werden konnte, hat zunächst zu Beginn der neuen Basisjahre eine Allokation von SZR nicht stattgefunden.

Befolgen wir diesen Rat, so würde einerseits der Überfluß an Liquidität gebührend berücksichtigt, andererseits das Vertrauen der Weltwährungsgemeinschaft in

die Fortführung des SZR-Systems gestärkt werden. Dem Vertrauen in dieses neue internationale Geld ist besser gedient, wenn bei der Schaffung von SZR sorgfältig, überlegt und verantwortungsbewußt behandelt wird, als wenn lediglich ihre Kontinuität unterstrichen wird.

Im gegenwärtigen Währungssystem sollen SZR zur Ergänzung ungenügender internationaler Reserven geschaffen werden. In einem künftigen reformierten System könnten die SZR dazu dienen, bereits vorhandene Bestände an internationalen Reservewährungen zu ersetzen, indem die Verpflichtungen eines defizitären Reservewährungslandes, z. B. Dollarbestände ausländischer Notenbanken, in andere reservewertige Aktiva, eben SZR, konvertiert werden.

Vom Standpunkt der Liquiditätskontrolle ergeben sich daraus Hoffnungen auf einen Fortschritt, da die SZR, die ja nur in den Büchern der Notenbanken existieren, weniger mobil sind als eine Transaktionswährung, bedingt auch durch den Designierungsmechanismus, der der harmonisierenden Lenkung durch den IWF unterworfen ist.

Damit die Bereitwilligkeit der Notenbanken, SZR als Ersatz für andere internationale Reserven anzunehmen, steigt, müßten sie attraktiver als diese Aktiva werden. Mit den Abwertungen des US-Dollar 1971 und 1973 zeigten die amerikanischen Währungsbehörden deutlich, daß der Dollar, was Wechselkursänderungen anlangt, eine Währung wie jede andere ist, und daß – darüber waren sich alle am Realignment teilnehmenden Staaten einig – die Sonderziehungsrechte als einziges internationales Reservemedium verbleiben, das im Verhältnis zum Gold kein Kursrisiko trägt. Würde ihre Verzinsung von gegenwärtig 1,5 % entsprechend erhöht und die Konvertibilität des US-Dollar in SZR ein Bestandteil des künftigen Währungssystems werden, so würde wahrscheinlich auch die Bereitschaft, SZR zu akzeptieren, wachsen.

III. Internationale Liquidität und Inflation

Die künftige Goldpolitik und die Rolle der Sonderziehungsrechte im neuen Weltwährungssystem müssen im Hinblick auf die Entwicklung der gesamten internationalen Liquidität und ihres Einflusses auf die weltweite Inflation formuliert werden. Zwar kann zu verschiedenen Zeitpunkten der Betrag in international zur Verfügung stehendem Geld zu klein oder zu groß sein, doch sind die politischen Möglichkeiten, dem jeweiligen Übel abzuhelpfen, ungleich: während es sehr populär ist, Geld zu schaffen und es auch auszugeben (und daher auch Parlamente, Regierungen und Notenbanken eher dazu bereit sind), stellen sich einer Geldverknappung die vielen Betroffenen entgegen. Restriktionen sind daher begreiflicherweise wesentlich schwieriger durchzusetzen als expansionistische Maßnahmen.

Angesichts des langjährigen Trends und der wachsenden inflationären Gefahren ist es schwer zu verstehen, daß sich manche noch immer vor allem um die Zukunft

der Weltwirtschaft im Falle eines Liquiditätsengpasses sorgen. Heute ist gerade das Gegenteil der wahre Grund der Schwierigkeiten. Ein Überfluß an prompt zur Verfügung stehenden internationalen Zahlungsmitteln begünstigt in mehrfacher Hinsicht inflationäre Tendenzen: erstens behindert er eine internationale Kontrolle, d. h. die Kontrolle der importierten Inflation und zweitens verschleiert er die Notwendigkeit des internationalen Anpassungsprozesses.

Der Kampf gegen die Inflation in einem System fester Paritäten stellt Überschußländer vor folgendes Problem: Der Zufluß fremder Währungen hat die zusätzliche Schaffung von inländischem Geld zur Folge; dadurch vermehrt sich der inländische Geldumlauf, falls nicht restriktive Gegenmaßnahmen getroffen werden. So neigt das Geldvolumen zu einem rascheren Wachstum, als es selbst in einer stark expandierenden Wirtschaft notwendig ist. Bei voller Auslastung der Kapazitäten und bei Vollbeschäftigung werden daher inflationäre Entwicklungen praktisch unvermeidbar.

In jüngster Zeit versuchten einige Staaten, das Einströmen von vagabundierenden Kapitalien zu verhindern oder deren Ausfuhr zu begünstigen. Während solche Maßnahmen für ein Land zwar eine Zeitlang Erleichterung bringen, nötigen sie die anderen Länder, in die diese Kapitalien nun einfließen und die sich denselben Schwierigkeiten gegenübersehen, ihrerseits ähnliche Restriktionen einzuführen. Das sich daraus ergebende „Schwarzer Peter-Spiel“ wird mittels Devisenkontrollen und allzu oft auch mittels Handelsrestriktionen praktiziert. Das ist keine Lösung! Es ist daher nicht verwunderlich, wenn die nationalen Währungsbehörden – trotz prinzipieller Ablehnung dieses Instrumentes – in zunehmendem Maße zur Freigabe der Wechselkurse Zuflucht nehmen mußten. Wenn eine andauernde und wirksame Entspannung gefunden werden soll, dann muß auch der grundlegende Fehler durch Verringerung der internationalen Liquidität und Zurückhaltung bei der Schaffung neuer internationaler Zahlungsmittel beseitigt werden.

Das große Volumen an äußerst mobilen Geldern hatte angesichts des fortgeschrittenen Liberalisierungsgrades für kurz- und langfristige Kapitalbewegungen innerhalb der OECD die restriktiven Maßnahmen stabilisierungsbewußter Regierungen und Notenbanken immer wieder unterlaufen. Die übergroße Liquidität ist ein Grund dafür, daß sich die Inflation wie eine Seuche von Land zu Land weiter ausbreiten konnte. Sie ist damit auch ein Grund für die zunehmende Bedrohung der Grundlage unseres Währungssystems: der freien Konvertibilität der Währungen.

Die Auswirkungen des gegenwärtigen Überangebotes an internationaler Liquidität können von Land zu Land sehr verschieden sein. In seinem Jahresbericht³ nennt der IWF – im Gegensatz zu seinen viel positiveren Schlußfolgerungen, die er ein Jahr zuvor gezogen hatte – als eine unwillkommene Folge des Reserven-

³ Annual Report of the Executive Directors for the Fiscal Year ended April 30, 1972, International Monetary Fund, Washington D.C., 1972, S. 34.

wachstums die Einführung restriktiver Maßnahmen gegen Kapitalzuflüsse: Das ist eben die Kehrseite der Medaille! Und es zeigt sich darum das Handicap der abgelaufenen Währungsordnung: daß ein freier Geld- und Kapitalverkehr bei einem System fester Paritäten (d. h. Interventionszwang der Notenbanken) und fehlender internationaler Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik der großen Industrieländer und ein stabiles Preisniveau einfach nicht gleichzeitig realisiert werden können. Die österreichische Währungspolitik ist dafür nur *ein* Beispiel: am 29. November 1972 mußte zur außenwirtschaftlichen Absicherung der drastischen Beschränkung der Kreditexpansion die Liberalisierung des Kapitalzuflusses auf die Dauer dieses Stabilisierungspaketes suspendiert werden.

Eine bessere Kontrolle der internationalen Reservenschöpfung ist wahrscheinlich der wirksamste Weg, das Ausmaß der kurzfristigen Kapitalbewegungen und damit die Labilität des derzeitigen Wechselkursgefüges zu verringern. Das Wachstum der internationalen Reserven erreichte im Vergleich zum Bedarf eines wachsenden Welthandels- und Weltproduktionsvolumens in den Jahren 1971 und 1972 einen gigantischen Umfang. Ende 1968 beliefen sich die internationalen Währungsreserven auf 77,35 Mrd \$, wuchsen auf 78,22 Mrd \$ im Jahre 1969, auf 92,54 Mrd \$ 1970, 1971 und 1972 auf 132,12 Mrd \$ und 155,4 Mrd \$. Das sind jährliche Wachstumsraten von nur 1,2 % noch im Jahre 1969, bereits 20, 43 und 17,6 % in den Jahren 1970, 1971 und 1972. In denselben Jahren betrugen demgegenüber die Weltimporte 256,4, 294,1, 330,2 und (geschätzt) 370 Mrd \$. Die prozentuellen Zuwachsraten zeigten mit 12 bis 14 % eine ziemlich gleichmäßige Entwicklung.

Es erhöhten sich also die internationalen Reserven seit Ende 1969, auf Dollar-Basis gerechnet, um über 77 Mrd \$ oder um nahezu 100 %. Wegen der geringen Veränderung der Goldbestände und der Bestände an SZR betrug die Zunahme der Devisenreserven von 1969 (32,4 Mrd \$) bis 1972 (rund 100 Mrd \$)⁴ um über 200 %, in SZR um 180 %!

Dieser Zuwachs resultierte hauptsächlich aus dem Zahlungsbilanzdefizit der USA. Diese wichtigste Quelle neuer internationaler Liquidität muß nicht nur geschlossen, der bestehende „overhang“ muß überdies beseitigt oder wenigstens stark reduziert werden.

Das überreiche Angebot an Währungsreserven muß die internationale Währungsgemeinschaft mit der Frage nach möglichen Wegen und Mitteln zur Verringerung dieser Überliquidität beschäftigen. Mit der Schaffung der SZR wurde dem IWF die Schaffung neuer internationaler Liquidität anvertraut. Der Fonds sollte nun folgerichtig auch jene Instrumente in die Hand bekommen, mit denen er einen Liquiditätsüberfluß einschränken könnte. Der allgemeine Wunsch nach Erhöhung der internationalen Währungsreserven durch globale Reservenschöpfung in Form von SZR ist nur dann ungefährlich, wenn die Reservenschöpfung der Entwicklung

⁴ Sämtliche Daten aus International Financial Statistics, monatlich herausgegeben vom Internationalen Währungsfonds.

der Weltwirtschaft nicht vorseilt. Für die USA ist die Finanzierung eines Zahlungsbilanzdefizits deshalb reibungslos möglich, weil der US-Dollar eine bedeutende internationale Reservewährung ist.

Hier liegt daher ein wichtiger Ansatzpunkt für die Reform der Weltwährungsordnung. Der Bericht der Exekutivdirektoren des IWF⁵ schlägt ein prinzipielles Verbot vor, Zahlungsbilanzdefizite von Reserveländern („Reservezentren“) in ihrer eigenen Währung zu finanzieren und stellt eine obligatorische Konvertierung der der Außenwelt zugeflossenen Reserven in Aktiven des Defizitlandes (z. B. Gold, SZR, IWF-Positionen) zur Erwägung.

Diese Problematik der neuen Währungsordnung bedarf einer größeren Beachtung. Aus naheliegenden Gründen stehen häufig die Probleme des Goldes und der Wechselkursänderungen im Vordergrund. Die verschiedenen Vorschläge, eine Entwicklung der internationalen Liquidität, wie sie in den letzten beiden Jahren zu verzeichnen war, in Zukunft zu verhindern, verdienen ein sehr sorgfältiges Studium und erfordern die grundsätzliche Bereitschaft, sich mit neuen Gedankengängen unvoreingenommen auseinanderzusetzen. Ein gut funktionierendes internationales Währungssystem liegt im Interesse aller. Die Erreichung dieses Zieles hängt aber primär von der Einführung eines Mechanismus ab, mit Hilfe dessen das Volumen der internationalen Liquidität beeinflusst werden kann. Die zentrale Aufgabe der Reform des internationalen Währungssystems deckt sich mit dem vorrangigen Ziel der nationalen Währungspolitik in jedem Land: der bewußten Kontrolle der Liquidität.

So sehr dieses Problem *das* zentrale Problem der künftigen Weltwährungsordnung ist, so wenig muß mit der Lösung des „overhang“ auf das Gesamtpaket gewartet werden. Die hohe Liquidität der Geldmärkte ist eine sehr wichtige Ursache der großen Labilität unseres derzeitigen Weltwährungsprovisoriums. Die jüngsten Maßnahmen auf dem Gebiete der Wechselkurspolitik (Neustrukturierung des Wechselkursgefüges zwischen den gemeinschaftlich floatenden Ländern, laufende Änderung des Kursgefüges durch das Floaten der übrigen Währungen) werden nur dann nicht überfordert, wenn ihnen überzeugende Schritte zur Abschöpfung oder wenigstens zur Immobilisierung internationaler Liquiditäten in absehbarer Zeit folgen.

An Vorschlägen zur Konsolidierung des „overhang“ fehlt es nicht. Hier ist weder der Raum zu ihrer Erörterung, noch können die Begleitmaßnahmen diskutiert werden, die notwendig sind, um tatsächlich eine Liquiditätsverringerung zu erreichen. Die Möglichkeit dazu wäre jedenfalls gegeben. Wahrscheinlich würde dazu die Kooperation der wichtigsten Industrieländer und allenfalls noch der wichtigsten erdölerzeugenden Länder genügen.

Auf internationaler Basis kann durch die Verringerung der Überliquidität und die Anwendung äußerster Vorsicht bei der Schaffung neuer zwischenstaatlicher

⁵ Annual Report of the Executive Directors for the Fiscal Year ended April 30, 1972, a. a. O., S. 25.

Zahlungsmittel ein wertvoller Beitrag zur Bekämpfung der Inflation in den einzelnen Ländern geleistet werden. Worauf es nämlich letztlich wirklich ankommt, ist nicht nur ein funktionsfähiger Mechanismus, sondern daß die künftige Währungsordnung in einem Klima erfolgreicher Inflationsbekämpfung operieren kann. Die heutigen Inflationsraten gefährden die tragenden Säulen unseres Währungssystems: die freie Konvertierbarkeit der nationalen Währungen, den Multilateralismus und die Freiheit im internationalen Waren- und Dienstleistungsaustausch.