

Geldpolitik und Globalsteuerung

Von Joachim Klaus und Hans-Jürgen Falk, Nürnberg

I. Fragestellung

In den letzten Jahren erlebte die Geldpolitik in der wissenschaftlichen Diskussion eine im Verhältnis zu ihrer Bedeutung in den ersten Nachkriegsjahren bemerkenswerte Renaissance¹. Neue theoretische Erkenntnisse und praktische Erfahrungen stärkten wieder das — in der Vergangenheit stark gesunkene — Vertrauen in ihre Wirksamkeit². So bestehen heute kaum noch Zweifel, daß sie den Wirtschaftsprozeß erheblich beeinflussen kann, wenn ihr Instrumentarium voll ausgenutzt und richtig angewandt wird. Weitgehende Übereinstimmung herrscht jedoch auch darüber, daß die Geldpolitik nicht isoliert von den anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik eingesetzt werden kann³. Das wird besonders in einem System der globalgesteuerten Marktwirtschaft deutlich, bei dem durch bewußte Niveau- und Struktursteuerung⁴ mehrere gesamtwirtschaftliche Ziele gleichzeitig erreicht werden sollen. Diese Politik setzt an drei großen Hebeln an:

- a) den staatlichen Instanzen und ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik

¹ Vgl. Warren L. *Smith*, Über die Wirksamkeit der Geldpolitik, in: Geld- und Bankpolitik, herausgegeben von Ernst Dürr, Köln—Berlin 1969, S. 333.

² Vgl. Ernst *Dürr*, Die Ausgestaltung der Geldpolitik aufgrund der neueren geldtheoretischen Erkenntnisse und wirtschaftspolitischen Erfahrungen, in: Geldtheorie und Geldpolitik, Günter Schmolders zum 65. Geburtstag, herausgegeben von C. A. Andreae — K. H. Hansmeyer — G. Scherhorn, Berlin 1968, S. 77—94; Harry G. *Johnson*, Beiträge zur Geldtheorie und Geldpolitik, Berlin 1969, S. 62 ff.; Warren L. *Smith*, a.a.O., S. 333.

³ Vgl. Werner *Ehrlicher*, Die Geld-, Finanz- und Lohnpolitik im volkswirtschaftlichen Systemzusammenhang, in: Geld- und Bankpolitik, a.a.O., S. 55 ff.; Alfred *Bosch* und Reinhold *Veit*, Theorie der Geldpolitik, Tübingen 1966, S. 3 ff.

⁴ Vgl. Erhard *Kantzenbach*, Einzel-, Struktur- und Niveausteuerung der Wirtschaft in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 11. Jahr (1966), S. 67 ff.

- b) der Bundesbank und ihrer Geldpolitik
- c) den Sozialpartnern und ihrer Lohnpolitik

und versucht, „... das gesamte Mittelarsenal dem ganzen Bündel der Zielsetzungen dienstbar zu machen“⁵.

Durch den aus diesen Veränderungen resultierenden Funktionswandel der Geldpolitik ergibt sich die Notwendigkeit, ihre Ortsbestimmung neu zu überdenken. Zwei Fragenkomplexe bedürfen dabei einer Klärung:

1. Wie ist das Verhältnis der Geldpolitik zu dem Katalog der offiziellen gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen und zu den anderen Instrumenten der Wirtschaftspolitik?
2. Welche institutionellen Konsequenzen ergeben sich aus einer Einbeziehung der Geldpolitik in ein konsistentes System der Globalsteuerung?

II. Funktionswandel der Geldpolitik und ihre Integration in die Globalsteuerung

Das offizielle Zielbündel ist in Deutschland vom Parlament durch das „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums“ vorgegeben. Damit hat das lange als vorrangig vertretene Ziel der Preisstabilität seine Prädominanz verloren und kann nur noch als eines unter mehreren prinzipiell gleichrangigen Zielen⁶ Beachtung finden. Der Auftrag des Gesetzgebers verpflichtet Bund und Länder, ihre Maßnahmen so zu treffen, „... daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen“⁷. Da die Notenbank „unter Wahrung

⁵ Burkhard *Strümpel*, Die subjektive Liquidität als Zielvariable der „Neuen Wirtschaftspolitik“. Zum Funktionswandel der modernen Geldpolitik, in: *Geldtheorie und Geldpolitik*, a.a.O., S. 95.

⁶ „Gleichrangigkeit der Ziele aber bedeutet, daß die Maßnahmen der Wirtschafts- und Finanzpolitik jeweils auf das am meisten gefährdete Ziel bzw. die am meisten gefährdeten Ziele ausgerichtet sein müssen, sofern nicht die Abwehr der Gefährdung einzelner Ziele schon ohnehin der eigentliche Zweck der Maßnahmen ist“. (Klaus *Stern* — Paul *Münch*, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 [BGBl. I, S. 582], Kohlhammer-Kommentare, Stuttgart—Berlin—Köln—Mainz 1967, S. 78; vgl. auch Alex *Möller* [Hrsg.], Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, Hannover 1968, S. 80.)

⁷ § 1 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I, S. 582); im folgenden zitiert als StabG.

ihrer Aufgabe“ die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen hat⁸ und ausdrücklich aufgefördert ist, die Ziele des Stabilitätsgesetzes bei ihren Maßnahmen zu berücksichtigen⁹, ergibt sich für sie nun auch formell eine konjunktur- und wachstumspolitische Mitverantwortung¹⁰. Die bisher mehr oder weniger einseitig auf das Ziel der Geldwertsicherung ausgerichtete Geldpolitik muß also modifiziert werden. Dabei ist davon auszugehen, daß die simultan anzustrebenden vier offiziellen Zielsetzungen nicht unabhängig voneinander sind, so daß Maßnahmen der einzelnen wirtschaftspolitischen Instanzen — gewollt oder ungewollt — jeweils auf mehrere Ziele gleichzeitig einwirken können. Ein derartig differenzierter Wirkungsraster läßt isoliertes Handeln als gefährlich erscheinen.

Sollen Zielkollisionen verhindert werden, bedarf es koordinierter Aktionen, bei denen sich konterkarierende Maßnahmen von vornherein ausschließen lassen. Wird auf derartige Abstimmungen verzichtet, so drohen für die Geldpolitik infolge des Pluralismus der wirtschaftspolitischen Steuerungsinstanzen und des Pluralismus der Zielsetzungen:

1. mangelnde Effizienz
2. Konflikte zwischen ihrem Ziel der Geldwertsicherung und den anderen gesamtwirtschaftlichen Zielen
3. Beschränkungen ihres politischen Handlungsspielraums.

Die mögliche mangelhafte Effizienz der Geldpolitik kann auf eine Vielzahl von Faktoren zurückzuführen sein, die nicht alle durch eine Koordinierung mit den übrigen wirtschaftspolitischen Instrumenten ausgeschaltet werden können. Einige von ihnen lassen sich jedoch auf diese Weise abschwächen, so daß die geldpolitische Wirksamkeit gesteigert zu werden vermag. Um das zu zeigen, müssen die allgemein effizienzmindernden Faktoren näher aufgeschlüsselt werden. Als die wichtigsten von ihnen sind zu nennen:

- a) zu später Einsatz der Instrumente
- b) zu langer „Bremsweg“ der Maßnahmen
- c) Unwirksamkeit bei Vorhandensein einer Liquiditätsfalle oder ähnlichen Situationen geringer Reagibilität der Investitionsentscheidungen

⁸ Vgl. § 12 Gesetz über die Deutsche Bundesbank vom 26. Juli 1957 (BGBl. I, S. 745); im folgenden zitiert als BBK.

⁹ Vgl. § 13, Abs. 3 StabG.

¹⁰ Vgl. Burkhard *Strümpel*, a.a.O., S. 96.

- d) konterkarierende Liquiditätszuflüsse aus dem Ausland
- e) konterkarierende Aktionen der Finanzpolitik
- f) konterkarierende Lohnveränderungen

Für einen zu späten Einsatz der Instrumente ist der Zeitraum zwischen Situationsanalyse und Mitteleinsatz — der *inside lag* — verantwortlich. Er entsteht durch zwei Verzögerungen: den *recognition lag* und den *action lag*¹¹. Eine verspätete Diagnose resultiert aus mangelhaften Informationen, besonders hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung. Der Notenbank wird ein schnelles Erkennen der Situation außerordentlich erschwert, solange ihr die zu erwartenden Handlungsweisen der staatlichen Instanzen und der Sozialpartner unbekannt bleiben. Die Ungewißheit kann zu abwartendem Verhalten und schließlich zu verspätetem Einsatz der Instrumente führen. Schon im Interesse eines Informationsaustausches ist also eine Koordination der Geldpolitik mit den anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik sinnvoll und notwendig. Zwar sind richtige Prognosen nach wie vor problematisch¹², jedoch wird die Situationsanalyse erleichtert, so daß der *recognition lag* wenn auch nicht beseitigt, sich durch Verhaltensabstimmung kaum beeinflussen. Obwohl es denkbar wäre, daß Koordinierungsgespräche den Entscheidungsprozeß bei der Notenbank beschleunigen könnten, besteht doch keine Sicherheit für diese Wirkung.

Der lange „Bremsweg“ zwischen Mitteleinsatz und Mittelwirkung ist ebenfalls durch Abstimmungsmaßnahmen kaum zu verkürzen. Dieser *outside lag* ist systemimmanent, also eine Folge der marktwirtschaftlichen Steuerungsformen und Strukturen¹³. Er ließe sich allenfalls durch Verbesserung des geldpolitischen Instrumentariums vermindern, mit der

¹¹ Vgl. Artur Woll, Einige geldpolitische Aspekte in der monetären Theorie der Gegenwart, in: Geldtheorie und Geldpolitik, a.a.O., S. 71.

¹² Zur allgemeinen Problematik der Prognosen vgl.: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF. Bd. 25, Berlin 1962; Harald Gerfin, Langfristige Wirtschaftsprognose, Tübingen—Zürich 1964.

¹³ Zur Dauer der lags vgl. u. a.: Thomas Mayer, The Inflexibility of Monetary Policy, in: The Review of Economics and Statistics, Vol. XL (1958), S. 358 ff.; Milton Friedman, The Lag in Effect of Monetary Policy, in: The Journal of Political Economy, Vol. LXIX (1961), S. 447 ff.; John Kareken and Robert M. Solow, Lags in Monetary Policy, in: Monetary Policy, The Argument from Keynes' Treatise to Friedman, ed. by William Hamovitch, Boston 1966, S. 117 ff.; J. M. Culbertson, Friedman über den Wirkungslag der Geldpolitik, in: Geld- und Bankpolitik, a.a.O., S. 134 ff.

zum Beispiel der Aktivtausch der Banken und die Tätigkeit der Kreditvermittler unter Kontrolle gebracht werden könnten¹⁴.

Größer sind die Erfolgsaussichten einer Koordinierung, wenn die geldpolitischen Instrumente wegen zu geringer Reagibilität der Investitionsentscheidungen „stumpf“ bleiben (etwa im Falle der Liquiditätsfalle¹⁵ oder/und bei relativ großer Kreditkostenunabhängigkeit der Investitionen¹⁶) oder nur strukturelle Wandlungen verursachen¹⁷. Werden die auf Zinssätze, Geldmenge und Liquidität der Wirtschaft einwirkenden Maßnahmen der Notenbank mit entsprechenden Änderungen von Staatsausgaben, -einnahmen und Löhnen gekoppelt, so kann ihre Effizienz durch die simultane und unter Umständen kumuliert auftretende Wirkung mehrerer Instrumente erheblich gesteigert werden.

Besondere Schwierigkeiten ergeben sich in der Regel für die Geldpolitik aus den Außenhandelsverflechtungen und internationalen Kapitalströmen, wenn — wie üblich — starre Wechselkurse bestehen und die Entscheidung über die Paritäten bei den Regierungen liegen. Besonders in Deutschland hat sich immer wieder gezeigt, daß alle Maßnahmen der Notenbank zur Geldwertsicherung konterkarierende Liquiditätszuflüsse aus dem Ausland (wegen der dort herrschenden Inflationstendenzen oder wegen anderer Faktoren wirtschaftlicher Unsicherheit) verursachen. Wie aus diesem Dilemma ein Ausweg gefunden werden kann, hat der Sach-

¹⁴ Vgl. Ernst *Dürr*, Die Ausgestaltung der Geldpolitik . . ., a.a.O., S. 87 ff.

¹⁵ Vgl. Dudley D. *Luckett*, „Bills Only“: Eine kritische Würdigung, in: Geld- und Bankpolitik, a.a.O., S. 263; Harry G. *Johnson*, a.a.O., S. 47 ff.

¹⁶ Zum Problem der Zinsreagibilität der Investitionen vgl. Werner *Ehrlicher*, Geldkapitalbildung und Realkapitalbildung, Tübingen 1956, S. 20 ff.; ders., Bestimmungsgründe der Investitionstätigkeit, in: Konjunkturpolitik, 3. Jg. (1957), S. 143 ff.; Erich *Preiser*, Investition und Zins, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 170 (1958), S. 100 ff.; Wilhelm *Krelle*, Die Investitionsfunktion, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 172 (1960), S. 345 ff.; Günther *Lange*, Die Investitionsfunktion, in: Heinz Ismar—Günther Lange—Hildur von Schweinitz, Die Konsum- und Investitionsfunktion. Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 1024, Köln und Opladen 1962, S. 84 ff. (Hier findet sich auch eine umfangreiche Zusammenstellung der wichtigsten empirischen Untersuchungen.)

¹⁷ Die global konzipierte Geldpolitik wirkt wegen der unterschiedlichen Kreditabhängigkeit der Investitionen oft nur strukturell. (Vgl. dazu die in Anmerkung 16 zitierte Literatur, ferner: Arnulf *Meyer-Piening*, Die unterschiedlichen Wirkungen der globalen Geldpolitik auf Unternehmensgrößen und Wirtschaftssektoren in der Bundesrepublik Deutschland seit 1948, Dissertation Nürnberg 1968, S. 268 ff.)

verständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten darzustellen versucht: Wenn eine Anpassungsinflation abgelehnt wird, können nur wirtschaftspolitische Aktionen des Staates (Beeinflussung des Außenhandels und des Kapitalverkehrs) mit oder notfalls ohne Wechselkurskorrekturen Abhilfe schaffen¹⁸. Erst durch diese außenwirtschaftliche Absicherung erhält die Geldpolitik im Inland die Effizienz, die sie zum Erfolg benötigt. Gerade für diesen Bereich erweist sich also eine Koordination zwischen geldpolitischen und staatlichen Instanzen als besonders wichtig.

Ebenso notwendig ist aber auch eine Abstimmung zwischen Geldpolitik und allgemeiner Finanzpolitik. In einer Volkswirtschaft, in der zwischen 30 und 40 % des Volkseinkommens durch öffentliche Kassen fließen, kann der Staat durch seine Budgetpolitik jedes Instrument der Notenbank wirkungslos werden lassen. Dies gilt besonders für eine der Geldmengensteuerung der Notenbank entgegenwirkende Ausgaben- bzw. Steuerpolitik, aber auch für die zinsbeeinflussende Schuldenpolitik des Staates. Nur genaue gegenseitige Information und koordiniertes Handeln bieten eine Sicherung gegen derartige Konterkarierungseffekte¹⁹. Allerdings ergeben sich dabei in einem föderativ strukturierten Staat wie der Bundesrepublik erhebliche Schwierigkeiten²⁰, die aber keineswegs unlösbar sind²¹.

Eine reine Effizienzsteigerung einzelner geldpolitischer Instrumente ist durch eine Bündelung mit Maßnahmen der Lohnpolitik schwerlich zu erreichen. Dagegen ist eine solche Kombination in anderer Hinsicht erstrebenswert: Lohnveränderungen beeinflussen über Kosten- und Nachfragerwirkungen bestimmte Ziele in einer Richtung, die die Notenbank gerade zu verhindern sucht. Hier kann eine Abstimmung einen Ausweg

¹⁸ Vgl. Jahresgutachten 1968/69 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ziff. 234 ff.; ferner P. M. *Boorman*, *Germany's Economic Dilemma*, New Haven 1964; Ernst *Dürr*, *Probleme der Konjunkturpolitik*, Freiburg im Breisgau 1968, S. 170 ff.

¹⁹ Vgl. Günter *Hedtkamp*, *Geldverfassung und Wirtschaftssysteme*, in: *Geldtheorie und Geldpolitik*, a.a.O., S. 343. Die Erfahrungen der Jahre 1965/66 haben gezeigt, wie leicht die Finanzpolitik die Geldpolitik konterkarieren kann, wenn eine Abstimmung fehlt.

²⁰ Vgl. zu diesem Problem: Fritz *Weller*, *Wirtschaftspolitik und föderativer Staatsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1967.

²¹ Erste Koordinierungsansätze sind bereits in dem aufgrund § 18 StabG gebildeten Konjunkturrat realisiert, der eine wirtschaftspolitische Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gewährleisten soll.

bieten²². Hinsichtlich möglicher *Zielkollisionen* ist also die Lohnpolitik von erheblicher Bedeutung für die Geldpolitik²³.

Damit wird bereits die Frage berührt, inwieweit eine Koordinierung der geldpolitischen mit den anderen Instrumenten der Wirtschaftspolitik konfliktmildernd wirken kann. Generell werden Zielkonflikte um so schärfer²⁴

- je mehr Ziele vorhanden sind
- je genauer sie fixiert sind
- je weniger Parameter eines Systems zu Aktionsparametern gemacht werden können
- je mehr Limitierungen und Restriktionen vorhanden sind.

Da die Zahl der offiziellen gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen — wie bereits erwähnt — vom Parlament vorgegeben ist, vermag sie durch einen ständigen Konsultations- oder Informationsprozeß nicht vermindert zu werden. Sie wird sogar durch Koordinierungsbestrebungen vermehrt, da auch verteilungspolitische Aspekte der Sozialpartner Beachtung finden müssen. Insofern bringt die Integration der Geldpolitik in die Globalsteuerung für dieses Instrument nicht nur keine Vorteile, sondern wegen der erhöhten Konfliktgefahren direkte Nachteile.

Dagegen kann durch koordinierte Gespräche aller auf die Wirtschaftspolitik einwirkenden Instanzen eine Verständigung über die Interpre-

²² Vgl. Joachim Klaus, Zur Frage der Kombination von Lohn- und Investitionspolitik als Stabilisierungsinstrumente, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 28 (1968), S. 29 ff.

²³ Deshalb stellen z. B. Bosch/Veit fest: „Um Preisstabilität und hohen Beschäftigungsstand gleichzeitig zu gewährleisten, ist ... ein bestimmtes Verhalten der Tarifpartner bei der Festsetzung der Lohnsätze erforderlich. Die Tarifpartner haben bei Tarifautonomie stets die Möglichkeit, die auf Erreichung der beiden Ziele bedachte Geld- und Finanzpolitik zu durchkreuzen.“ (Alfred Bosch und Reinhold Veit, a.a.O., S. 5; vgl. ferner: Hans-Jürgen Vosgerau, Wachstum und Stabilisierung, in: Fragen der wirtschaftlichen Stabilisierung, herausgegeben von Alfred Eugen Ott, Tübingen 1967, S. 14 ff.; Herbert Giersch, Probleme stabilisierungskonformer Lohnpolitik, in: Kyklos, Vol. XX [1967], S. 147 ff.)

²⁴ Zu den Möglichkeiten und Formen von Zielkonflikten vgl. Alfred Eugen Ott, Magische Vielecke, in: Fragen der wirtschaftlichen Stabilisierung, a.a.O., S. 93 ff.; Peter Baumgarten und Wolfgang J. Mückel, Die mögliche Inkompatibilität wirtschaftspolitischer Zielsetzungen, insbesondere der Ziele Preisstabilität, Vollbeschäftigung, Zahlungsbilanzausgleich, stetiges und angemessenes Wachstum sowie sozial-gerechte Einkommensverteilung, Untersuchung im Auftrage des Bundesministers für Wirtschaft, Tübingen 1968, S. 35 ff.

tation der einzelnen — vom Gesetzgeber nicht quantifizierten²⁵ — Ziele erreicht werden. Daraus ergibt sich die Möglichkeit, Konflikte zwischen den Zielen wegen unterschiedlicher Auffassungen über ihren Inhalt auszuschalten. Zudem bietet die gemeinsame Ziel-Konkretisierung auch die Chance, aufgrund eines besseren Verständnisses der gesamtwirtschaftlichen Interdependenzen und der Einsicht in die Notwendigkeit bestimmter Aktionen der anderen Beteiligten die Kompromißbereitschaft zu fördern. Aus Starrheit und Dogmatismus resultierende Konflikte wären damit zu vermeiden.

Noch deutlicher zeigt sich der Koordinierungszwang, wenn das Verhältnis zwischen der Anzahl der Ziele und den zur Verfügung stehenden Aktionsparametern betrachtet wird. Einerseits vermag die Geldpolitik allein trotz aller Effizienzmindernden Faktoren bei konsequentem Einsatz aller ihrer Instrumente unter bestimmten Umständen vorhandene Inflationstendenzen durch Nachfragedrosselung so zu bremsen, daß Preisstabilität eintritt. Sie gefährdet dann aber in der Regel die Sicherung eines „angemessenen“ Wirtschaftswachstums und der Vollbeschäftigung²⁶. Andererseits ist es den übrigen Trägern der Wirtschaftspolitik in manchen Fällen möglich, spezielle, jeweils mit Priorität verfolgte Zielsetzungen allein zu erreichen. Dabei besteht jedoch die Gefahr, daß der Geldwert in unerwünschter Richtung beeinflußt wird. Sowohl durch die Lohnpolitik der Sozialpartner als auch durch die Finanzpolitik des Staates können also aufgrund isolierter Bestrebungen Zielkollisionen verursacht werden. Einigen sich diese Instanzen aber auf gemeinsames Handeln, so sind deren verschiedene Instrumente gebündelt und koordiniert einsetzbar. Dann stehen für jedes Ziel jeweils zusätzliche Aktionsparameter zur Verfügung, deren richtige Dosierung und Kombination Inkompatibilitäten vermeiden hilft²⁷, also eine konfliktmindernde Wirkung ausübt. Die Verwirklichung des offiziellen Zielkatalogs wird da-

²⁵ Im Stabilitätsgesetz wird z. B. nur von einem angemessenen Wirtschaftswachstum gesprochen; damit bleibt zu konkretisieren, welche Steigerungsrate tatsächlich zu verwirklichen ist.

²⁶ Vgl. u. a. Wolfgang *Stützel*, Ist die schleichende Inflation durch monetäre Maßnahmen zu beeinflussen?, in: Inwieweit ist die schleichende Inflation durch monetäre Maßnahmen zu bekämpfen?, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 7, Berlin 1960, S. 10 ff.; Peter *Fendrich*, Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Ergänzung des geld- und finanzpolitischen Stabilisierungsinstrumentariums durch die Lohnpolitik, Dissertation Freiburg 1968, S. 59 ff.

²⁷ Allgemein gilt, daß jeder zusätzliche Aktionsparameter Inkompatibilitäten vermeiden helfen kann; vgl. Jan *Tinbergen*, On the Theory of Economic Policy, Fourth Printing, Amsterdam 1966, S. 40 ff.

durch wesentlich erleichtert. Zugleich entfallen solche Limitierungen und Restriktionen, die einzelne Träger der Wirtschaftspolitik aufstellen, um sich vor Benachteiligungen im Fall der isolierten Anwendung bestimmter Instrumente zu schützen. Damit wird bereits das dritte Problem berührt, das sich mit einer autonomen Geldpolitik verbindet: die Gefahr einer Einengung des politischen Handlungsspielraums der Notenbank, interpretiert als der Bereich, „... in dem geldpolitisch relativ konfliktfreies Handeln möglich ist“²⁸.

Durch quantitative Erweiterung und qualitative Veränderung des Instrumentariums in den letzten Jahrzehnten sind die Aktionsbereiche der Notenbank erheblich vergrößert worden. Wegen der bereits geschilderten möglichen Beeinträchtigung der Wirksamkeit ihrer Instrumente ergibt sich für sie unter Umständen der Zwang, diese Mittel mit der größtmöglichen Schärfe einzusetzen. Dadurch werden der Kreis der Betroffenen, die Härte der Wirkungen und die Gefahr von Zielkollisionen vergrößert. Diese Wandlungen bieten für eine isolierte Geldpolitik vielfach nur noch zwei Alternativen:

- a) effizient, aber konfliktreich, oder
- b) konfliktfrei, aber ineffizient zu wirken.

Da jedoch die Notenbank als eine „Institution ohne gesicherte politische Macht“²⁹ nicht dauernd politische Konflikte austragen kann, ohne ihre Unabhängigkeit zu gefährden, aber auch nicht durch wirkungsloses Handeln ihre Bedeutung als einer der wichtigsten Träger der Wirtschaftspolitik verlieren soll, bleibt als Ausweg aus diesem Dilemma nur die Koordination mit den anderen wirtschaftspolitischen Instanzen. Durch zielgerechten und abgestimmten Einsatz mehrerer Instrumente lassen sich Inzidenz und Härtegrad besser dosieren als bei isolierten Aktionen.

Zusammenfassend ist also festzustellen, daß eine Koordination der geldpolitischen mit den anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten zwar nicht nur Vorteile bringt, jedoch für eine wirksame Globalsteuerung eine *conditio sine qua non* darstellt.

Neben diesen mehr instrumentellen Aspekten müssen aber auch institutionelle Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Eine Verhaltensabstimmung erfordert ein Mindestmaß an Kontakt der jeweiligen Beteiligten,

²⁸ Karl Heinrich *Hansmeyer*, Wandlungen im Handlungsspielraum der Notenbank?, in: Geldtheorie und Geldpolitik, a.a.O., S. 155 f.

²⁹ Ebenda, S. 155.

also auch bestimmte institutionelle Regelungen. Um einen Konsens zu erreichen, ist von jedem der Beteiligten ein gewisser Verzicht auf funktionelle Unabhängigkeit notwendig. Das wird besonders problematisch, wenn die Zielbewertung ebenfalls der Abstimmung unterliegen soll. Dieser Verzicht und die faktische Beschränkung der jeweiligen autonomen Handlungsspielräume läßt vermuten, daß verfassungsrechtliche Konsequenzen entstehen. Da gerade die Autonomie der Notenbank immer wieder betont wird, diese aber durch die Verbindung von Geldpolitik und Globalsteuerung eventuell neu interpretiert oder sogar modifiziert werden muß, ist hier eine detailliertere Analyse der Stellung der Notenbank erforderlich.

III. Koordinierung und Autonomie der Notenbank als Problem der Wirtschaftsverfassung

Die Frage nach der Stellung der Notenbank innerhalb des Verfassungs- und Staatsgefüges ist keineswegs neu. Bereits seit Aufhebung der Goldeinlösungspflicht ist die Position der Notenbank umstritten. Während sie im System der Goldwährung einen festen und eng begrenzten Handlungsspielraum hatte³⁰ und ihre Tätigkeit im wesentlichen feststellender Art war³¹, verfügt sie bei einer „manipulierten Währung“ über einen weiten Aktionsbereich. Ihre daraus resultierende Bedeutung als einer der wichtigsten Träger der Wirtschaftspolitik ist die Ursache für die kontroversen Auffassungen über die Ortsbestimmung der Notenbank im System der politischen Gewalten, insbesondere über ihr Verhältnis zur Regierung³². Grundsätzlich sind vier unterschiedliche Regelungen dieses Verhältnisses möglich³³:

1. Subordination; die Notenbank unterliegt der Weisungsgebundenheit gegenüber der Regierung

³⁰ Hans-Joachim *Arndt*, Politik und Sachverstand im Kreditwährungswesen, Die verfassungsrechtlichen Gewalten und die Funktion von Zentralbanken, Berlin 1963, S. 340.

³¹ „Notenbankpolitik war ein Reagieren auf die Goldbewegungen. Dabei wurde eine aktive Willensbildung in dieser oder jener Richtung nicht zum Problem.“ (Otto *Veit*, Grundriß der Währungspolitik, Frankfurt am Main 1961, S. 182.)

³² Da dieser Aspekt zwar von der rechtswissenschaftlichen Literatur in jüngerer Zeit ausführlich analysiert wurde, aber von den Nationalökonomern bisher nur unbefriedigende Beachtung fand, erscheint hier eine detailliertere Behandlung angebracht.

³³ Vgl. Günter *Hedtkamp*, a.a.O., S. 337 ff.

2. Integration; die Notenbank hat den Charakter eines Ministeriums, ihr Präsident ist Kabinettsmitglied und damit voll in die Regierung eingegliedert
3. Koordination; die Notenbank ist unabhängig und gleichberechtigt mit der Regierung, ihre Maßnahmen müssen aber mit dieser abgestimmt werden³⁴
4. Autonomie; die Notenbank operiert völlig unabhängig.

Keine dieser Regelungen ist jeweils einer bestimmten Staatsordnung zuzuordnen, obwohl zum Beispiel in den Zentralverwaltungswirtschaften das Integrationsprinzip häufig realisiert ist³⁵. „Politische Ordnungen, die allesamt sich als parlamentarische Demokratien und Rechtsstaaten begreifen und sich in der einen oder anderen Form vom klassischen Prinzip der Gewaltentrennung herleiten, sind bei der Einfügung ihrer Zentralbanken in ihren Ordnungsrahmen zu durchaus verschiedenen, ja sich widersprechenden Ergebnissen gelangt³⁶.“ Da in Deutschland schlechte Erfahrungen mit abhängigen Notenbanken gemacht wurden³⁷ und die Furcht vor neuen — durch den Staat verursachten — Inflationen in der Bevölkerung besonders ausgeprägt war und ist, erhielt die Notenbank hier bei der Neuordnung des Währungswesens eine relativ weitgehende Unabhängigkeit, die allerdings mit verschiedenen Koordinationselementen verbunden ist. Ihre Autonomie ergibt sich³⁸ aus den Regelungen im Bundesbankgesetz (BBK) in dreierlei Hinsicht:

- a) institutionell
- b) personell
- c) funktionell.

Die institutionelle Stellung der Bundesbank ist allerdings nicht ganz eindeutig geklärt, was im Hinblick auf den Auftrag des Stabilitätsgesetzes zu Streitigkeiten führen kann. Im Gesetz wird lediglich festge-

³⁴ Vgl. O.-Ernst *Starke*, Die Stellung der Notenbank im Staatsgefüge, in: Wertpapier-Mitteilungen, Teil IV, B. 11. Jg. (1957), S. 81.

³⁵ Vgl. Otto *Veit*, Grundriß . . ., a.a.O., S. 184.

³⁶ Vgl. Hans-Joachim *Arndt*, a.a.O., S. 9.

³⁷ Zur historischen Entwicklung der Notenbankautonomie vgl. Dirk *Uhlenbruck*, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank und ihre Grenzen, München 1968, S. 9 ff.; ferner: C. A. *Gaugenrieder*, Die rechtliche Stellung der deutschen Zentralnotenbank im Staatsgefüge in Geschichte und Gegenwart, Dissertation Würzburg 1961.

³⁸ Die durch § 2, S. 2 Bundesbankgesetz (BBK) normierte vermögensrechtliche Abhängigkeit der Notenbank vom Bund ist hier zu vernachlässigen, da sich aus ihr keine Konsequenzen für die Autonomie ergeben.

stellt, daß sie eine „bundesunmittelbare, juristische Person des öffentlichen Rechts“ sei³⁹. Obwohl also im Gesetz die Bezeichnungen Anstalt, Körperschaft oder Stiftung fehlen und auch aus der Gesamtkonstruktion nicht auf eine dieser Rechtsformen geschlossen werden kann, wird die Bundesbank dennoch vielfach als Anstalt, „Anstalt mit Ausnahmecharakter“⁴⁰ oder als „anstaltsähnliche Einrichtung eigener Art mit — regelwidriger — kupierter Dienstaufsicht“⁴¹ definiert. Diese Versuche, die Sonderstellung der Bundesbank mit Hilfe traditioneller rechtstheoretischer Instrumente erfassen zu wollen, müssen als unbefriedigend angesehen werden. Fehlende Dienstaufsicht, Gleichstellung von Zentralbankrat und Bundesbankdirektorium mit obersten Bundesbehörden⁴², fehlende Sanktionsmöglichkeiten bei Beanstandungen durch den Bundesrechnungshof in Verbindung mit der personellen und funktionellen Unabhängigkeit lassen vielmehr nur den Schluß zu, daß hier eine in unserem Rechtssystem völlig neue Rechtsform geschaffen und die Bundesbank damit zu einem institutum sui generis gemacht wurde⁴³. Sie ist zwar ein Teil der Exekutive — also nicht als „Vierte Gewalt“ neben Legislative, Exekutive und Judikative zu interpretieren⁴⁴ —, bleibt aber im Gegensatz zu anderen Regierungsorganen frei von staatlicher Kontrolle⁴⁵. Gerade dieser Tatbestand kann besondere Probleme hinsichtlich einer Koordinierung im System der Globalsteuerung aufwerfen.

Die Abstimmungshemmnisse und -erleichterungen hängen darüber hinaus von der personellen Zusammensetzung und Besetzung der Notenbankorgane ab. Die Regelungen dafür sind relativ kompliziert gestaltet worden. Organe der deutschen Bundesbank sind der Zentralbankrat, das Direktorium und die Vorstände der Landeszentralbanken. Das Führungsgremium ist der Zentralbankrat — bestehend aus dem Direktorium und den Präsidenten der Landeszentralbanken —, der die Währungs- und Kreditpolitik der Bank bestimmt⁴⁶. Die Mitglieder des Direktoriums bestellt der Bundespräsident auf Vorschlag der Bundesregierung, die dazu

³⁹ Vgl. § 2 BBK.

⁴⁰ Heinz Beck, Gesetz über die Deutsche Bundesbank vom 20. Juli 1957, Kommentar, Mainz—Gonsenheim—Düsseldorf 1959, S. 117.

⁴¹ Joachim von Spindler — Willy Becker — O.-Ernst Starke, Die Deutsche Bundesbank, Grundzüge des Notenbankwesens und Kommentar zum Gesetz über die Deutsche Bundesbank, Stuttgart 1957, S. 95.

⁴² Vgl. § 29, Abs. 1 BBK.

⁴³ Vgl. Dirk Uhlenbruck, a.a.O., S. 41.

⁴⁴ Vgl. dazu Otto Veit, Grundriß . . ., a.a.O., S. 189.

⁴⁵ Vgl. Heinz Beck, a.a.O., S. 117.

⁴⁶ Vgl. § 6 BBK.

den Zentralbankrat anzuhören hat⁴⁷. Ebenfalls durch den Bundespräsidenten werden die Landeszentralbankpräsidenten ernannt, der dabei aber nach Vorschlägen des Bundesrats handelt, der seinerseits aufgrund eines Vorschlags der nach Landesrecht zuständigen Stellen und nach Anhörung des Zentralbankrats entscheidet⁴⁸. Die Bestellung der weiteren Vorstandsmitglieder der Landeszentralbanken erfolgt durch den Präsidenten der Bundesbank auf Vorschlag des Zentralbankrats.

Damit besteht bei der Berufung der führenden Persönlichkeiten für die Zentralbankorganisation ein erheblicher politischer Einfluß⁴⁹ (durch Bundesregierung und -rat). Jedoch führen der Pluralismus der Ernennungsinstanzen und die (nicht zu unterschätzende) Stellungnahme des Zentralbankrates in Verbindung mit Art und Dauer der Arbeitsverträge zu einer relativ starken personellen Unabhängigkeit der leitenden Mitglieder der Notenbank von parteipolitischen und verbandsmäßigen Einwirkungen⁵⁰.

Die stärkste Sicherung der Autonomie der Bundesbank ergibt sich jedoch im funktionellen Bereich: sie ist „bei der Ausübung der Befugnisse, die ihr nach diesem Gesetz zustehen, von Weisungen der Bundesregierung unabhängig“⁵¹. Damit wird jede unmittelbare Beeinflussung durch die Bundesregierung ausgeschlossen⁵². Auch die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers findet hier eine Grenze, so daß die Bundesbank in ihrem Funktionsbereich der Regierung gleichgestellt ist⁵³. Darüber hinaus ist sie aber auch nach dem zur Zeit geltenden Gesetz vom Parlament unabhängig⁵⁴, da hier das Bundesbankgesetz keine Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten vorsieht. Allerdings ist es möglich, die Autonomie der Bundesbank auf legislativem Wege zu ändern. „Von dieser Tatsache werden die Verhaltensweisen der leitenden Persönlichkeiten einer Zentralbank nicht unbeeinflusst bleiben“⁵⁵.“ Der politische Handlungsspiel-

⁴⁷ Vgl. § 7 BBK.

⁴⁸ Vgl. § 8, Abs. 4 BBK.

⁴⁹ Vgl. Max Bernhuber — Hartwig Hauck, Funktionen und Instrumente der Zentralbanken in den EWG-Staaten und in Österreich, Wiener Studien zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Sonderheft, Wien 1965, S. 22.

⁵⁰ Vgl. Carl-Theodor Samm, Die Stellung der Deutschen Bundesbank im Verfassungsgefüge, Berlin 1967, S. 52; Dirk Uhlenbruck, a.a.O., S. 47 f.

⁵¹ § 12 BBK.

⁵² Vgl. Dirk Uhlenbruck, a.a.O., S. 32; Heinz Beck, a.a.O., S. 113; Joachim von Spindler — Willy Becker — O.-Ernst Starke, a.a.O., S. 141 f.

⁵³ Vgl. Dirk Uhlenbruck, a.a.O., S. 32.

⁵⁴ Vgl. Carl-Theodor Samm, a.a.O., S. 37; ferner Heinz Beck, a.a.O., S. 114.

⁵⁵ Max Bernhuber — Hartwig Hauck, a.a.O., S. 20.

raum ist deshalb enger als der juristische. Hieraus ergeben sich eventuell Erleichterungen für die Koordinierungsbemühungen.

Insgesamt kann festgestellt werden, daß die Bundesbank über ein relativ hohes Maß an Unabhängigkeit verfügt. Bestimmend dafür sind

- a) ihre rechtliche Konstruktion als *institutum sui generis*
- b) der Pluralismus ihrer Führungsorgane und deren Ernennungsinstanzen, sowie
- c) ihre Weisungsungebundenheit gegenüber der Bundesregierung.

Die Unabhängigkeit wird noch dadurch gestärkt, daß unmittelbare Einwirkungsmöglichkeiten der Interessengruppen ausgeschlossen sind.

Dennoch ist auch die Bundesbank nicht völlig autonom. Durch das Bundesbankgesetz wird sie verpflichtet, „unter Wahrung ihrer Aufgabe, die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen“⁵⁶. Konkreter fordert das Stabilitätsgesetz von allen bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen — dazu gehört eben nach herrschender Lehre auch die Bundesbank⁵⁷ —, im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben bei ihren Maßnahmen die offiziellen Ziele zu berücksichtigen. Die wirtschaftspolitische Erfahrung zeigte, daß die Forderung nach Unterstützung der offiziellen Wirtschaftspolitik in Widerspruch geraten kann mit der „Wahrung ihrer Aufgabe“. Um zu prüfen, welche Konsequenzen sich aus einem derartigen Konflikt für die Globalsteuerung ergeben können, ist der Aufgabenbereich näher zu untersuchen.

Im BBK werden die Aufgaben der Bundesbank durch eine nicht besonders aufschlußreiche Generalklausel nur vage umschrieben⁵⁸. Immerhin ergeben sich daraus zwei Funktionsbereiche:

1. Sicherung der Währung und
2. Abwicklung des Zahlungsverkehrs.

Da die zweite Funktion und die aus ihr resultierende Stellung der Bundesbank als „Bank der Banken“ mehr technischer Art ist, bleibt als wirtschaftspolitische Aufgabe allein die Währungssicherung. Sie ist jedoch

⁵⁶ § 12 BBK.

⁵⁷ Vgl. Alex Möller (Hrsg.), a.a.O., S. 156; Klaus Stern — Paul Münch, a.a.O., S. 150.

⁵⁸ Vgl. Carl-Theodor Samm, a.a.O., S. 52. § 3 BBK lautet: „Die Deutsche Bundesbank regelt mit Hilfe der währungspolitischen Befugnisse, die ihr nach diesem Gesetz zustehen, den Geldumlauf und die Kreditversorgung der Wirtschaft mit dem Ziel, die Währung zu sichern, und sorgt für die bankmäßige Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Inland und mit dem Ausland.“

keineswegs klar: Im Bundesbankgesetz wurde — wie auch in zahlreichen anderen Notenbankgesetzen — auf eine Definition und Konkretisierung dieser Stabilitätsaufgabe verzichtet. Es ist bei einer manipulierten Währung auch kaum möglich, „... eine Ersatzdefinition zu finden, die vom Standpunkt gesetzgeberischer Präzision ebenso befriedigend wäre, wie der Goldstandard“⁵⁹. Zudem muß berücksichtigt werden, daß die Bundesbank allein gar nicht in der Lage wäre — auch wenn der Gesetzesauftrag so formuliert wäre —, die Stabilität der Währung zu sichern, da diese nicht nur von ihren Maßnahmen abhängig ist⁶⁰. Fast alle finanz-, sozial-, lohn- und allgemeinen wirtschaftspolitischen Entscheidungen sowie Preisverhaltensweisen der Unternehmer und staatliche Preisfixierungen und Tarife wirken auf den Geldwert ein⁶¹. Ferner kann er von ausländischen Kräften gefährdet werden, die die Bundesbank kaum zu beeinflussen vermag, da nicht durch sie, sondern durch die Bundesregierung über Flexibilität oder Starrheit und Paritäten für die Wechselkurse entschieden wird⁶². Deshalb kann der Bundesbank nicht die Aufgabe gestellt sein, die Währungsstabilität zu gewährleisten. Damit wäre sie überfordert. Die Funktionsbestimmung „Währungssicherung“ im Bundesbankgesetz ist lediglich als Orientierungspunkt zu verstehen, die währungspolitischen Maßnahmen mit dem Ziel der Geldwertstabilisierung einzusetzen⁶³.

⁵⁹ Otto Veit, *Der Wert unseres Geldes*, Frankfurt/Main 1958, S. 31.

⁶⁰ So stellte z. B. Blessing fest: „Die Notenbank agiert, ... nicht allein, vielmehr wirken auf den Wirtschaftsablauf und die Währungssituation eine Menge anderer weitgehend autonomer Faktoren auf das nachdrücklichste ein.“ (Karl Blessing, *Die Verteidigung des Geldwertes*, Frankfurt/Main 1960, S. 178; ferner: Joachim von Spindler — Willy Becker — O.-Ernst Starke, a.a.O., S. 105 f.; Alfred Bosch und Reinhold Veit, a.a.O., S. 33 ff.)

⁶¹ Das ist besonders für die Bundesrepublik kennzeichnend, deren — relativ — erfolgreiche Bemühungen um Preisstabilität zu Wettbewerbsvorteilen gegenüber den Preissteigerungen zulassenden Partnerländern und damit über die Exportüberschüsse (oder nach Stützels Hypothese über den direkten internationalen Preiszusammenhang) zu den Gefahren einer „importierten Inflation“ führen.

⁶² Nach Arndt wird unter solchen Umständen „... die volle Autonomie einer Zentralbank nicht nur zu einer Fiktion, sondern sogar zu einem Hindernis. Sie wird dies deshalb, weil die autonome Zentralbank scheinbar die vollen Rechte einer Gewalt erhalten hat, tatsächlich aber die Politik anderer Gewalten exekutieren und verantworten muß, ohne ihnen rechtssystematisch verantwortlich zu sein und ohne diese anderen Gewalten ihrerseits verantwortlich machen zu können im Sinne verfassungsstaatlicher Verantwortlichkeit“. (Hans-Joachim Arndt, a.a.O., S. 259.)

⁶³ Vgl. Carl-Theodor Samm, a.a.O., S. 57 f.

Hier zeigt sich deutlich die erwähnte Problematik der Forderung an die Bundesbank, die allgemeine Wirtschaftspolitik zu unterstützen. Die fehlende Konkretisierung ihrer Aufgabe bedeutet einen weiten Ermessensspielraum der Bank. Seine Ausnutzung führt bei dem umfangreichen geldpolitischen Instrumentarium infolge der generellen Interdependenz aller wirtschaftspolitischen Maßnahmen mit der währungspolitischen Situation leicht zu den anfangs dargestellten Schwierigkeiten, die nur über Abstimmungsmaßnahmen gemildert werden können. Die Möglichkeit von Konflikten ist bei den Vorbereitungen zum Bundesbankgesetz durchaus erkannt worden. Deshalb wurde das Verhältnis zwischen Bundesbank und den anderen Trägern der Wirtschaftspolitik ausführlich diskutiert. Dabei gelangten folgende Vorschläge zur Beratung⁶⁴:

- (1) Um die Konflikte von vornherein zu vermeiden, erhält die Bundesregierung ein Weisungsrecht. Die Autonomie der Bundesbank wäre damit aufgehoben.
- (2) Notenbank und Regierung wird gleichermaßen eine unter straf- bzw. disziplinarrechtliche Sanktionen gestellte Verpflichtung zur Beachtung des „Grundsatzes der Währungsgerechtigkeit“ aufgelegt. Neben der Frage der Justiziabilität dieses Grundsatzes bleibt hier auch ungeklärt, wie der Konflikt vor den daraus resultierenden negativen Wirkungen zu lösen ist.
- (3) Die Notenbank wird durch Entscheidungen der Verwaltungsgerechtheit oder des Bundesverfassungsgerichts zur Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik gezwungen. Hierbei treten die gleichen Schwierigkeiten wie bei dem zweiten Vorschlag auf.
- (4) Der Konflikt wird durch ein Schiedsgericht, ein Schlichtungsverfahren oder über einen Vermittlungsausschuß entschieden.

Keiner dieser Vorschläge wurde jedoch in das Bundesbankgesetz aufgenommen. Der Gesetzgeber war der Auffassung, daß kein schiedsrichterliches Gremium mit besserem Sachverstand gebildet werden könnte „... als ihn die beiden im Konflikt befindlichen Institutionen selbst aufweisen, und daß daher die Angelegenheit zu näherer gesetzlicher Regelung doch auf das Parlament zurückkommen würde“⁶⁵. Die Bundesregierung hat lediglich die Möglichkeit, die Beschlußfassung des Zentralbankrats bis zu zwei Wochen auszusetzen⁶⁶. Sollte auch dann noch keine Einigung erzielt sein, — kommt es also zu einem „dramatischen“ Konflikt

⁶⁴ Vgl. zum folgenden Heinz Beck, a.a.O., S. 225 f.

⁶⁵ Joachim von Spindler — Willy Becker — O.-Ernst Starke, a.a.O., S. 138.

⁶⁶ Vgl. § 13, Abs. 2, S. 3 BBK.

—, so entscheidet die Bundesbank autonom. Sie verfügt dabei aufgrund ihrer nur mangelhaft fixierbaren Aufgabe über ein relativ hohes Maß an Flexibilität und kann durchaus einen Kompromiß zwischen kollidierenden Zielen anstreben⁶⁷. Dennoch basieren die schließlich getroffenen Entscheidungen letzten Endes immer nur auf ihrer eigenen Interpretation des Gesetzauftrages. Gerade deshalb muß die Konfliktgefahr bei dem Verhältnis von Bundesbank und Bundesregierung als besonders groß angesehen werden. Diese Gefahr wird auch durch die wenigen im Bundesbankgesetz enthaltenen Koordinierungsansätze kaum verringert. Die Mitglieder der Bundesregierung haben zwar das Recht, an den Beratungen des Zentralbankrats teilzunehmen und dabei Anträge zu stellen, sie sind aber ohne Stimmrecht. Auch der Bundesbankpräsident hat bei den Beratungen der Bundesregierung über „Angelegenheiten von währungspolitischer Bedeutung“, zu denen er hinzugezogen werden soll, keine Entscheidungsgewalt⁶⁸.

Damit zeigt sich deutlich die Antinomie in der gegenwärtigen wirtschaftsverfassungsrechtlichen Situation. Die Bundesbank verfügt über ein relatives Höchstmaß an Unabhängigkeit. Sie wird aber gleichzeitig verpflichtet, unter Wahrung ihrer Aufgabe die allgemeine Wirtschaftspolitik zu unterstützen, ohne daß diese Aufgabe ausreichend konkretisiert und die institutionellen Lösungen in einer echten Koordinierung zwischen Bundesbank und Bundesregierung aufgezeigt wären. Mögliche Konflikte werden bewußt hingenommen, statt die Schwierigkeiten einer Verbindung von Autonomie und Koordination zu überwinden.

IV. Verknüpfung von Geldpolitik und Konzertierter Aktion

Es ist keineswegs ein unlösbares Problem, eine institutionelle Regelung zu finden, *die sowohl dem funktionellen Koordinierungszwang als auch der verfassungsrechtlichen Stellung der Notenbank gerecht wird*. Als Lösung bietet sich ein geldpolitisch-wirtschaftspolitischer Koordinierungsprozeß an, der folgende Kriterien erfüllt⁶⁹:

⁶⁷ Vgl. Hans-Joachim Arndt, a.a.O., S. 353; Joachim von Spindler — Willy Becker — O.-Ernst Starke, a.a.O., S. 107.

⁶⁸ Nach neuesten Untersuchungen wird lediglich dem Bundesverfassungsgericht das Recht zugesprochen, nachträglich zu überprüfen, ob die Notenbankautonomie mißbraucht wurde. Diese Kontrolle kann aber nur kassatorischer Natur sein und niemals bestimmte währungspolitische Entscheidungen an die Stelle der von der Bundesbank getroffenen setzen. (Vgl. Carl-Theodor Samm, a.a.O., S. 213; ferner: Dirk Uhlenbruck, a.a.O., S. 75 ff.)

⁶⁹ Im Prinzip lassen sich gleichartige Kriterien für die Koordinierung jedes

1. Abstimmungsgespräche zwischen geld-, finanz- und lohnpolitischen Instanzen an *einem* runden Tisch. Dies erfordert vor allem die Beiziehung des Finanz- und Wirtschaftsministers und der Sozialpartner zu den Entscheidungen der Geldpolitik.
2. Möglichkeit zur freien Austragung der Konflikte hinsichtlich der Bewertung von Maßnahmen und Zielen.
3. Simultaneität eventuell zu treffender Entscheidungen unter möglichst vollständiger Transparenz und Information über die wahrscheinlichen Reaktionen der Beteiligten.
4. Wahrung des kooperativen Elements bei Beratung und Entscheidungsvorbereitung.

Eine derartige Institutionalisierung der Verhaltensabstimmung hat den Vorteil, daß mit der Konzertierten Aktion⁷⁰ bereits Aktionsmuster vorliegen, von denen verwertbare Erfahrungen übernommen werden können.

Wichtiger noch ist, daß mittels einer nach diesen Kriterien zugeschnittenen Lösung die Konzertierte Aktion mit der Geldpolitik zur Erleichterung ihrer Aufgabe verbunden werden kann. Damit mildert sich eine Reihe der funktionellen Koordinierungsprobleme und zugleich der bisher als institutionelles Subordinationsproblem erscheinende Konflikt zwischen der Autonomie der Notenbank und den Einordnungserfordernissen in die Konzeption der Globalsteuerung.

Gegenüber der bestehenden Stellung der Bundesbank bedeutet diese Regelung zwar im Falle einer wirklichen Abstimmung mit anderen Trägern der Wirtschaftspolitik ad hoc eine Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit, jedoch wird ihre autonome Stellung durch die funktionell verbesserte Einordnung in die Globalsteuerung gestärkt⁷¹. Dies gilt in dreierlei Hinsicht: Erstens verringert sich in erheblichem Maße die mit der

wirtschaftspolitischen Teilbereichs mit der Gesamt-Wirtschaftspolitik entwickeln. Hinsichtlich der Lohnpolitik hat dies einer der Verfasser in seinem Referat auf der Berliner Tagung des Vereins für Socialpolitik 1968 („Lohnpolitik und Einkommensverteilung“) dargestellt; vgl. Joachim Klaus, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 51, Berlin 1969, S. 99 ff.

⁷⁰ Vgl. Otto Schlecht, Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, 21, Tübingen 1968.

⁷¹ Vgl. Joachim Klaus, Der Wandel ordnungspolitischer Vorstellungen durch Globalsteuerung und Konzertierte Aktion, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, 1969, H. 3/4.

Stärke der Steuerungsaktivität der Regierung wachsende Gefahr der Subordination der Notenbank und der Aufhebung ihrer Autonomie, d. h. der zwangsweisen (legislativen) Eingliederung ihrer Politik in die Globalsteuerung. Zweitens bietet die tatsächliche Verankerung des kooperativen Elements bei den Gesprächen die notwendige Sicherheit gegen Bevormundung und Überstimmung, da alle Entscheidungen die Zustimmung aller Beteiligten fordern⁷². Drittens schließlich schützt ein stets zusammentretender größerer Kreis von Instanzen vor einer Verengung der Argumentation; die Ausdehnung des wirtschaftspolitischen Aktionsbereichs, die damit günstigenfalls erreicht bzw. sichtbar gemacht wird, kommt ebenso der geldpolitischen Instanz wie den anderen Beteiligten zugute.

Die angeführten Kriterien zur institutionellen Bewältigung des Koordinierungsproblems von der Seite der Geldpolitik aus sind weitgehend die gleichen wie diejenigen, die für eine gesamtwirtschaftlich orientierte Lohnpolitik in einer funktionsgerechter ausgestalteten Konzertierten Aktion gelten. Damit besteht zwischen den geldpolitischen Koordinierungsproblemen und denjenigen der Konzertierten Aktion eine enge Parallelität. Diese Verwandtschaft legt den Gedanken an eine Integration von Geldpolitik und Konzertierter Aktion nahe. Mittels einer solchen funktionellen und institutionellen Ergänzung des Instrumentariums der Globalsteuerung kann die Koordinierung der Steuerungsinstanzen und -maßnahmen unter Wahrung der Autonomie von Notenbank und Sozialpartnern am ehesten gewährleistet werden.

⁷² Generell können Entscheidungen in autoritativer, kooperativer und demokratischer Form getroffen werden. Da bei der autoritativen Entscheidung die Möglichkeit zur Konfliktaustragung fehlt und bei der demokratischen Form Minoritäten überstimmt werden können und zudem die Gefahr intransitiver Präferenzstrukturen (Arrow-Paradoxon) besteht, bleibt für eine echte Koordinierung mit autonomen Handlungsspielräumen der Beteiligten nur die kooperative Entscheidung als Lösung.