

Staat und Notenbank

Probleme ihrer wirtschaftspolitischen Kooperation

Von Dieter Tiegel, Bonn

I.

Mit zunehmender Bedeutung der Wirtschaftspolitik als Teil der allgemeinen Politik in den letzten vier Jahrzehnten hat sich nicht nur deren sachliches Aktionsfeld bedeutend verbreitert, sondern auch die Zahl ihrer Träger nennenswert zugenommen.

Diese Feststellung kann nicht nur dann getroffen werden, wenn unter Wirtschaftspolitik die ökonomisch relevanten Handlungen sowohl staatlicher als auch nicht-staatlicher Instanzen verstanden werden, sondern auch, wenn die Betrachtung auf den Sektor der öffentlichen Hand beschränkt bleibt.

Der im allgemeinen als Staat bezeichnete zentrale Träger wirtschaftspolitischer Maßnahmen¹ zerfällt in der ordnungspolitischen Realität der meisten industriell entwickelten Länder mit demokratischer Regierungsform in eine Vielzahl von Institutionen. Für die praktische Wirtschaftspolitik ergeben sich hieraus ernstzunehmende Koordinationsprobleme²; die wirtschaftspolitischen Aktivitäten der einzelnen Träger müssen in vielerlei Hinsicht miteinander abgestimmt werden, weil deren Erfolg entscheidend durch das Ausmaß der Koordination bedingt wird.

Eines der wesentlichsten Probleme der Koordination stellt sich im Bereich der monetären Wirtschaftspolitik. Soweit eine autonome Zentralbank vorhanden ist, bestehen hier zwei Träger wirtschaftspolitischer Maßnahmen nebeneinander: die Notenbank mit dem geldpolitischen Instrumentarium und, auf der anderen Seite, Regierung und Parlament, in deren Händen die finanzpolitischen Mittel liegen.

Für das Gelingen einer bestmöglichen Koordination ist aber das Verhältnis von Staat und Notenbank von entscheidender Bedeutung —

¹ Vgl. Burkhardt Röper: Zur Frage nach den Trägern der Wirtschaftspolitik. Z. f. d. ges. Staatsw., Bd. 124 (1968), S. 742.

² Röper: a.a.O., S. 751 f.

nicht nur das rechtlich geordnete Verhältnis, sondern auch die tatsächlichen Formen ihres Zusammenspiels.

In allen entwickelten Industrieländern mit marktwirtschaftlicher Ordnung hat sich das Verhältnis von Staat und Zentralbank seit den Jahren der Weltwirtschaftskrise und als deren Folge entscheidend gewandelt. Die große Krise der Jahre 1929/33 wurde zur Geburtsstunde der aktiven Konjunkturpolitik³, die eine veränderte Rolle des Staates in der Wirtschaft und damit einen Stilwandel der Wirtschaftspolitik bewirkte, der in der Ausdehnung der ablaufsorientierten Aktivität des Staates seinen unmittelbaren Ausdruck fand. Damit einhergehend hat sich ein einschneidender Wandel in der Aufgabenstellung der staatlichen Finanzpolitik, aber auch der Notenbankpolitik, vollzogen. Daraus ergab sich die Notwendigkeit, Ziele und Mittel der Geldpolitik in die allgemeine Wirtschaftspolitik einzuordnen.

Unter den Bedingungen des klassischen Goldstandards, wie er bis zum Ersten Weltkrieg bestanden hatte, stellte sich ein solches Einordnungsproblem nicht⁴, da die Geldpolitik nur passiv gehandhabt wurde, entsprechend den jeweiligen Goldbewegungen. Auch in der Zeit nach dem Zusammenbruch des Goldstandards waren Geld- und Finanzpolitik weitgehend voneinander unabhängige Bereiche der Wirtschaftspolitik⁵. Die Notenbankpolitik war ohnehin vornehmlich auf den Außenwert der Währung gerichtet, während die Finanzpolitik hauptsächlich zur Deckung des Staatsbedarfes diente. Unter diesen Umständen war eine autonome Stellung der Zentralbank im eigentlichen Sinne möglich; sie verfügte über ein eigenes Zielsystem und konnte dieses auch mit ihren Instrumenten erreichen. Ebenso galt für den Staat, daß er die von ihm verfolgten finanzpolitischen Ziele zu realisieren vermochte, ohne wesentlich auf die Mitwirkung der Notenbank angewiesen zu sein.

Erst mit dem Aufkommen des Interventionsstaates, der seine fiskalischen Mittel bewußt in den Dienst der konjunkturellen Steuerung stellt, geraten Staat und Zentralbank in eine gegenseitige funktionelle Abhängigkeit. Die Notwendigkeit ihres Zusammenwirkens ergibt sich aus den sichtbar werdenden Grenzen, die der Notenbankpolitik, aber

³ Theodor Pütz: Geschichtliche Wandlungen der Konjunkturschwankungen und Konjunkturpolitik. In: Franz Greiß und Fritz W. Meyer (Hrsg.): Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur. Festgabe für Alfred Müller-Armack. Berlin 1961. S. 180.

⁴ Günter Hedtkamp: Geldverfassung und Wirtschaftssysteme. In: Clemens A. Andrae, Karl H. Hansmeyer, Gerhard Scherhorn (Hrsg.): Geldtheorie und Geldpolitik. Günter Schmolders zum 65. Geburtstag. Berlin 1968. S. 341/342.

⁵ Werner Ehrlicher: Die Geld-, Finanz- und Lohnpolitik im volkswirtschaftlichen Systemzusammenhang. In: Ernst Dürr (Hrsg.): Geld- und Bankpolitik. Köln/Berlin 1969. S. 80.

auch der staatlichen Finanzpolitik, jeweils bei der Steuerung des gesamtwirtschaftlichen Ablaufes gesetzt sind⁶.

Sofern die Autonomie der Zentralbank nicht überhaupt mehr oder weniger stark eingeschränkt oder gar gänzlich beseitigt wurde, wie das in vielen Ländern der Fall war, entstanden der Wirtschaftspolitik mit dieser Entwicklung besondere Koordinationsprobleme. Denn nunmehr wurde eine Abstimmung der geld- und finanzpolitischen Interventionen notwendig, die eine angemessene Kooperation der jeweiligen, voneinander unabhängigen Träger dieser Maßnahmen erforderte. Eine solche Kooperation wird dadurch erschwert, daß Staat (Parlament und Regierung) und Notenbank eine unterschiedliche Stellung im politischen System einnehmen und ihre innere Funktionsweise, der Prozeß der Willensbildung sowie die politischen Bedingtheiten ihres Handelns recht verschiedenartig sind⁷. Aus der Unterschiedlichkeit der Institutionen ergibt sich normalerweise ein Spannungsverhältnis, das oftmals zu mehr oder weniger stark ausgeprägten Konflikten führen und über das Gelingen der Koordinierung der jeweiligen Maßnahmen entscheiden kann.

Diese Abhandlung befaßt sich mit der wirtschaftspolitischen Kooperation von Staat und Notenbank — einem Teilaspekt des allgemeinen Koordinationsproblems. Dabei steht die Ordnung des Verhältnisses beider Träger-Instanzen in der Bundesrepublik Deutschland zur Debatte. Hier ist sie ein Problem von besonderem Gewicht, weil die Zentralnotenbank einen Grad an Autonomie besitzt, wie er in den meisten der industriell entwickelten Länder mit marktwirtschaftlicher Ordnung nicht mehr gegeben ist⁸. Die Deutsche Bundesbank ist weder an Weisungen der Regierung gebunden noch parlamentarisch verantwortlich.

⁶ Angesichts der in der Weltwirtschaftskrise hervorgetretenen Schwächen der Geldpolitik, bei einer anhaltenden Depression eine konjunkturelle Wende herbeizuführen, rückte die Finanzpolitik in den Vordergrund und drängte die Rolle der Geldpolitik zurück. Dementsprechend verlagerte sich der Schwerpunkt der monetären Wirtschaftspolitik in den dreißiger Jahren von den Zentralbanken auf die Finanzministerien (vgl. Friedrich A. Lutz: Geldpolitik und Wirtschaftsordnung. Ordo, 2. Bd. [1949], S. 209/210).

⁷ Vgl. dazu Günter Schmolders: Das Problem der Koordinierung von Geld- und Finanzpolitik im Hinblick auf die Sicherung stetigen Wirtschaftswachstums. In: Walther G. Hoffmann (Hrsg.): Finanz- und währungspolitische Bedingungen stetigen Wirtschaftswachstums. Schr. d. V. f. Socialpol., N. F. Bd. 15. Berlin 1959. S. 273 f.

⁸ Obgleich Bestrebungen erfolglos geblieben sind, die Bundesbank als Verfassungsorgan anzuerkennen und ihr damit eine praktisch unangreifbare Stellung zu sichern, ist dennoch „eine quasi-richterliche Unabhängigkeit bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben geblieben, d.h. sie ist ... wie ein Verfassungsorgan nur dem Gesetz verpflichtet.“ (Karl H. Hansmeyer: Wandlungen im Handlungsspielraum der Notenbank? In: *Andreae* u. a. [Hrsg.]: a.a.O., S. 159).

Gleichwohl ist das Verhältnis von Staat und Zentralbank gerade hier dadurch gekennzeichnet, daß es nur durch minimale rechtliche Regelungen geordnet ist und weder institutionelle Vorkehrungen für eine hinreichende Kooperation beider wirtschaftspolitischen Trägerinstanzen noch angemessene Regeln für die Beilegung möglicherweise auftretender Konflikte bestehen.

II.

Das Verhältnis von Staat und Zentralbank ist durch das Bundesbankgesetz⁹ von 1957 geordnet; dieses bestimmt, soweit es die wirtschaftspolitische Zusammenarbeit betrifft, im einzelnen:

- die Bundesbank regelt im Rahmen ihrer währungspolitischen Befugnisse den Geldumlauf und die Kreditversorgung der Wirtschaft mit dem Ziel, die Währung zu sichern (§ 3 BBG);
- sie ist unabhängig in dem Sinne, daß sie an Weisungen der Regierung bei der Ausübung ihrer Befugnisse nicht gebunden ist. Gleichwohl ist sie verpflichtet, die allgemeine Wirtschaftspolitik der Regierung zu unterstützen, allerdings nur soweit, wie ihre in § 3 BBG niedergelegte Aufgabe dies gestattet (§ 12 Abs. 1 BBG);
- es besteht ein Beratungsrecht, aber auch eine Beratungspflicht der Bundesbank gegenüber der Bundesregierung „in Angelegenheiten von wesentlicher währungspolitischer Bedeutung“ (§ 13 Abs. 1 BBG);
- der Abstimmung der Wirtschaftspolitik dient vor allem die Verankerung des Rechtes der Bundesregierung, ihre Mitglieder an den Beratungen des Zentralbankrates teilnehmen zu lassen, und dementsprechend die Auflage des Bundesbankgesetzes, den Präsidenten der Bundesbank zu ihren Kabinettheratungen hinzuzuziehen, sofern Angelegenheiten von währungspolitischer Bedeutung zur Debatte stehen (§ 13 Abs. 2, 3 BBG).

Legt man als Maßstab für die Beurteilung der bestehenden Regelungen zur Ordnung des Verhältnisses von Staat und Zentralbank zugrunde, daß sie ein für die Sicherung der gesamtwirtschaftlichen Stabilität hinreichendes Maß an Kooperation gewährleisten müssen, grundlegende Konfliktsituationen möglichst vermeiden und im Falle auftretender Meinungsverschiedenheiten einen Interessenausgleich begünstigen sollen, ohne den tatsächlichen Handelsspielraum der Notenbank wesentlich einzuschränken oder deren rechtlich verankerte Autonomie

⁹ Gesetz über die Deutsche Bundesbank vom 26. Januar 1957 (BGBl. I, S. 745).

zu gefährden, so muß die in der BRD bestehende Ordnung des Verhältnisses als unzureichend angesehen werden.

Gerade die praktische Bedeutung der Vorschrift über die Teilnahme des Bundesbankpräsidenten an Kabinettsitzungen bei währungspolitisch bedeutsamen Angelegenheiten zeigt eindringlich die Mängel der bestehenden Kooperationsregelungen; sie demonstriert gleichzeitig das unterschiedliche Gewicht von Regierung und Zentralbank, den beiden Partnern der Kooperation, im politischen System.

Da ein sehr großer Teil der Kabinetttberatungen direkt oder indirekt währungspolitisch relevant ist, müßte der Bundesbankpräsident nicht selten an den Kabinetttberatungen teilnehmen¹⁰. Dabei liegt es jedoch ganz und gar im Ermessen der Bundesregierung zu bestimmen, welche Beratungsgegenstände des Kabinetts solche von währungspolitischer Bedeutung sind¹¹, wann und zu welchen Punkten der Tagesordnung der Bundesbankpräsident also geladen wird. Weil die Bestimmung des § 13 Abs. 3 BBG den Vorgang der Kooperation von der Initiative der Regierung abhängig macht, ist sie ungeeignet, den Zweck einer bestmöglichen Abstimmung zwischen Staat und Zentralbank zu erfüllen. Der Regierung wird die Möglichkeit gegeben, eine Kooperation dadurch zu vermeiden, daß sie den Bundesbankpräsidenten nicht zu ihren Beratungen hinzuzieht. Die Notenbank würde in solchen Fällen erst dann die wirtschaftspolitischen Auswirkungen der Kabinettsbeschlüsse beurteilen können, wenn das Kabinett damit an die Öffentlichkeit tritt; dann aber ist die Chance für eine Kooperation sehr gering, weil die Regierung sich mit einem solchen Vorgehen öffentlich festlegt und damit Prestige Gesichtspunkte ins Spiel kommen, die ein Abrücken vom einmal eingenommenen Standpunkt erschweren.

Durch die unvollkommene Kooperationsregelung kann also die Publizität zum falschen Zeitpunkt erfolgen und damit eine vernünftige Abstimmung zwischen Regierung und Zentralbank erschwert werden.

Für Konflikte, die sich aus der Abgrenzung von währungspolitisch relevanten und lediglich allgemein politisch bedeutsamen Themen der Kabinettsberatung ergeben, ist jedoch keine Regelung vorgesehen. Eine Sanktionsmöglichkeit gegen eine Ermessensentscheidung der Regierung sieht das BBG ebenfalls nicht vor. Es bliebe dem Bundesbankpräsidenten daher keine andere Möglichkeit, als sich an das Parlament zu wenden, wenn er die von der Regierung vorgenommene Abgrenzung für

¹⁰ Horst O. Kohl: Die Koordinierung der Konjunkturpolitik. Versuch eine theoretischen und empirischen Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland. Diss. Tübingen 1968. S. 205.

¹¹ Joachim v. Spindler, Willy Becker, Otto-Ernst Starke: Die Deutsche Bundesbank. 3. Aufl. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1969. S. 241.

unangemessen hält¹². Hier aber würde sich die Bundesbank kaum gegen die Regierung durchsetzen können, weil diese normalerweise durch die Mehrheit gestützt wird und die Notenbank ohnehin keine parlamentarische Basis besitzt. Es bliebe daher praktisch nur der parlamentarischen Opposition, eine Anfrage oder einen Antrag im Parlament einzubringen und insofern einen moralischen Druck auf die Regierung auszuüben, in der Hoffnung, daß sich dadurch eine Solidarisierung der breiten Öffentlichkeit mit der Bundesbank ergibt.

Im einzelnen lassen sich folgende vier Einwände gegen die bestehenden Kooperationsregelungen vorbringen:

1. Regierung und Zentralbank, als die wichtigsten konjunkturpolitischen Instanzen, werden nicht zu einer laufenden Kooperation gezwungen. Die Regelungen genügen insoweit nicht den Anforderungen, die an sie vom Standpunkt der Einheit der Wirtschaftspolitik gestellt werden müssen.

2. Es besteht keine Konfliktregelung, die im Falle des Auftretens unüberbrückbarer Gegensätze einen Interessenausgleich herbeiführen könnte und dabei die Gefahr der Beseitigung der rechtlich verankerten Autonomie der Notenbank abwenden würde.

3. Die Regelungen begünstigen die Einschränkung des Handlungsspielraumes der Zentralbank durch faktische Subordinationen unter den Willen der Regierung. Infolge des Fehlens eines streng geregelten Verfahrens der Kooperation und Abstimmung bilden sich Formen der Verständigung heraus, die auf eine Verengung des Handlungsspielraumes der Notenbank hinauslaufen können.

4. Das Parlament als konjunkturpolitische Instanz ist am Kooperationsvorgang nicht beteiligt.

Auf Grund der inzwischen gewonnenen Erfahrungen hinsichtlich der praktischen Zusammenarbeit von Staat und Zentralbank sowie angesichts der seit der Ordnung ihres gegenseitigen Verhältnisses eingetretenen Veränderungen sollte eine Neuordnung eben dieses Verhältnisses vorgenommen und vor allem geprüft werden, ob nicht eine institutionelle Abstützung der Kooperation von Staat und Zentralbank mit erheblichen Vorteilen für die wirtschaftspolitische Zusammenarbeit beider Trägerinstanzen verbunden wäre.

Die Tatsache, daß eindeutig fixierte Regeln bzw. weitergehende Vorkehrungen für die wirtschaftspolitische Zusammenarbeit beider hier in Frage stehenden Träger-Instanzen sowie für die Beilegung möglicherweise auftretender Konflikte nicht vorhanden sind, ist vor allem

¹² v. Spindler, Becker, Starke: a.a.O., S. 241.

aus den Vorstellungen über das Verhältnis von Staat und Zentralbank zu erklären, die bei der Schaffung des Bundesbankgesetzes vorherrschend gewesen sind.

III.

Die derzeit bestehende Ordnung des Verhältnisses von Staat und Zentralbank in der Bundesrepublik Deutschland verdankt ihre Entstehung den Bemühungen um eine Neuordnung des deutschen Notenbankwesens nach dem Zweiten Weltkrieg. Diese fanden im Jahre 1957 mit dem Gesetz über die Deutsche Bundesbank ihren Abschluß.

Obgleich bei den Beratungen um das Bundesbankgesetz ausführliche Erörterungen über das Verhältnis von Regierung und Zentralbank und über verschiedene Lösungsmöglichkeiten im Falle auftretender Konflikte stattgefunden haben, ist schließlich auf eine detaillierte Regelung eben dieses Verhältnisses verzichtet worden. Es entsprach den damals vertretenen Auffassungen, das Zusammenwirken von Regierung und Zentralbank vorwiegend pragmatischen Regeln zu überlassen. Parlament und Bundesregierung stimmten in dieser Frage überein; sie vertrauten mehr auf die Herausbildung informeller Formen der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Zentralbank als auf besondere Vorkehrungen für die Regelung ihres Verhältnisses zueinander.

Im Regierungsentwurf wird ausdrücklich darauf hingewiesen¹³, daß eine gute Zusammenarbeit zwischen beiden Institutionen nicht so sehr von der Beschaffenheit der Verfahrensvorschriften abhängt, als vielmehr von den auf beiden Seiten jeweils handelnden Persönlichkeiten¹⁴.

Ebenso wie die Bundesregierung war der bei der Beratung des Bundesbankgesetzes federführende Ausschuß für Geld und Kredit des Bundestages der Meinung, daß die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Notenbank vor allem eine Frage der Persönlichkeiten sei¹⁵. Im übrigen vertraute der Ausschuß darauf, daß sich im faktischen Verlauf der Zusammenarbeit Formen des Zusammenspiels herausbilden würden, die eine hinreichende Kooperation gewährleisten und auch

¹³ Vgl. Begründung zum Regierungsentwurf eines Gesetzes über die Deutsche Bundesbank. Bundesrats-Drucksache 323/56. S. 25.

¹⁴ Vgl. Begründung zum Regierungsentwurf eines Gesetzes über die Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 25. — „Die Bundesregierung hält die von ihr vorgeschlagenen Formeln für befriedigend. Sie ist sich darüber im klaren, daß es weniger auf solche Formeln als vielmehr auf äußerlich und innerlich unabhängige und nur dem Wohle des Ganzen dienende Persönlichkeiten ankommt, die die Verantwortung tragen.“ (Staatssekretär Dr. Westrick in seiner Begründung des Regierungsentwurfes zum Bundesbankgesetz. In: Protokoll der 175. Sitzung des Bundestages am 30. November 1956, S. 9720).

¹⁵ Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Geld und Kredit des Deutschen Bundestages über den Entwurf eines Gesetzes über die Deutsche Bundesbank. Bundestagsdrucksache 3603 vom 28. Juni 1957, S. 5.

einen tiefgreifenden Konflikt vermeiden helfen. Einen ebensolchen Standpunkt nahm der Bundesrat in seinen Beratungen des Gesetzentwurfes ein¹⁶.

Zu dem wichtigen Problem, was in Konfliktsituationen, insbesondere im Falle eines unüberbrückbaren Gegensatzes zwischen den beiden Partnern, zu geschehen habe, nach welchen Regeln ein Interessenausgleich herbeizuführen sei und welche Institutionen an einer Konfliktregelung beteiligt sein sollen, hat sich die Bundesregierung überhaupt nicht geäußert. Demgegenüber nimmt dieser Problembereich in den Beratungen des Parlamentes einen relativ breiten Raum ein. Hier kam man schließlich zu der Auffassung, daß die im Regierungsentwurf vorgesehenen Regelungen ausreichend sein würden. Der Regierungsentwurf sah vor, daß Mitglieder der Bundesregierung an den Sitzungen des Zentralbankrates teilnehmen können, auf ihr Verlangen hin die Beschlußfassung der Notenbank bis zu zwei Wochen ausgesetzt und ferner der Bundesbankpräsident zu den Kabinettsitzungen hinzugezogen werden kann¹⁷. „Darüber hinaus lassen sich nach Auffassung des Ausschusses institutionell keine Vorkehrungen für den Konfliktfall im Gesetz treffen¹⁸.“

Wenn man die Argumente bei der Beratung des Gesetzentwurfes im Parlament näher betrachtet, dann scheinen für die Ablehnung institutioneller Vorkehrungen weniger rechtliche Bedenken oder Gesichtspunkte der Praktikabilität maßgebend gewesen zu sein. Vielmehr drängt sich der Schluß auf, daß der Gesetzgeber im Grunde spezielle Vorkehrungen für die Kooperation und insbesondere für die Regelung auftretender Konflikte gar nicht für notwendig erachtete. Auf Grund der damals herrschenden und im folgenden kurz skizzierten Anschauungen über die jeweilige Stellung von Staat und Zentralbank im politischen System sowie über ihre Aufgabenbereiche in der Wirtschaftspolitik wurde ein formell strenger geregeltes oder gar institutionalisiertes Verfahren der Kooperation beider Träger der monetären Wirtschaftspolitik gar nicht als erforderlich angesehen:

1. Es scheint davon ausgegangen worden zu sein, daß sich Regierung und Parlament finanzpolitisch im großen und ganzen „vernünftig“ verhalten, so daß ernsthafte Konflikte, wie sie bei einer konsequent

¹⁶ „Was das Verhältnis der Bundesbank bei der Ausübung ihrer Befugnisse zur Bundesregierung anbelangt, so sollten darüber eigentlich gesetzliche Bestimmungen ebensowenig erforderlich sein wie über das Verhältnis der Gerichte bei der Rechtsprechung zur Staatsregierung und zur Staatsverwaltung.“ (Protokoll der 163. Sitzung des Bundesrates am 5. Oktober 1956, S. 312.)

¹⁷ Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Geld und Kredit des Deutschen Bundestages über den Entwurf eines Gesetzes über die Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 5.

¹⁸ Ebenda.

„gegenläufig“ gehandhabten Geldpolitik normalerweise vorkommen, gar nicht auftreten¹⁹. In der Tat bleiben ernste Konflikte aus, wenn der Staat im wesentlichen eine stabilitätsorientierte Wirtschafts- und Finanzpolitik an den Tag legt²⁰. Die bisherigen Erfahrungen gestatten es jedoch nicht, von einer solchen Norm auszugehen. Abgesehen davon, daß es ausgabefreudige Regierungen immer gegeben hat, sind es oftmals die Parlamente, die ein an der gesamtwirtschaftlichen Stabilität orientiertes Verhalten vermissen lassen. Gerade hierauf hat die Notenbank jedoch den geringsten Einfluß, da es keine irgendwie geartete Kooperation von Parlament und Notenbank gibt. Dieser Gesichtspunkt spielt aber in der gesamten Diskussion kaum eine Rolle²¹.

2. Ein ganz wesentlicher Konfliktbereich, die Zielkonflikte, ist bei den damaligen Erörterungen über den Entwurf eines Bundesbankgesetzes nicht in die Überlegungen einbezogen worden. Es ist praktisch von der Voraussetzung ausgegangen worden, daß es nur eine gesamtwirtschaftliche Zielsetzung gibt, nämlich die Geldwertstabilität²². Es wurde die Dominanz des gesamtwirtschaftlichen Zieles „Geldwertstabilität“ unterstellt, dem nicht nur die Notenbank, sondern vor allem auch Parlament und Regierung verpflichtet seien²³. In der Tat erscheint das Problem der Kooperation wie das der Konfliktregelung als weniger bedeutsam, wenn von der Voraussetzung ausgegangen wird, daß die Träger gemeinsam nur einem bestimmten Ziel verpflichtet sind, Zielkonflikte also praktisch nicht aufkommen können.

3. Eine faktische Subordination der Notenbank, bei Aufrechterhaltung ihrer rechtlich verankerten Autonomie, unter den Willen

¹⁹ „Andererseits ist es unverkennbar, daß alle an der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates beteiligten Gremien und Instanzen nicht gegen die Sicherheit der Währung handeln sollten und daß vor allem auch die Bundesregierung alles vermeiden sollte, was die Währung gefährden könnte, und darüber hinaus auch alles Erforderliche tun müßte, was zur Aufrechterhaltung der Geldordnung dienlich sein kann.“ (Protokoll der 163. Sitzung des Bundesrates am 5. Oktober 1956, S. 312.)

²⁰ Wenn man von einer solchen Voraussetzung ausgeht, kommt man natürlich auch zu dem Ergebnis, daß die vorgesehenen Vorkehrungen für die Ordnung des Verhältnisses von Staat und Zentralbank hinreichend sind.

²¹ Angesichts des hinlänglich bekannten und immer wieder beklagten Tatbestandes, daß ausgabefreudige Parlamente die Währung gefährden und die Bemühungen der konjunkturpolitisch agierenden Instanzen durchkreuzen können, hätte eigentlich das Verhältnis von Parlament und Notenbank einmal gründlich erörtert werden müssen. Dieser Aspekt hat aber nur ganz am Rande Beachtung gefunden.

²² „Immerhin ist festzuhalten, daß in den Jahren, in denen das Bundesbankgesetz beraten und verabschiedet wurde, ein massiver Konflikt zwischen dem Ziel der Geldwertstabilität und den anderen politischen Zielen nicht einkalkuliert wurde. Offenbar nahm analog der letzteren Deutung der Gesetzgeber damals eine derartig starke Dominanz des Geldwertes axiomatisch an, aus der dann ein relativ großer Handlungsspielraum ‚selbstverständlich‘ zu folgen hatte.“ (Hansmeyer: a.a.O., S. 158.)

²³ „Verantwortlich für die Sicherung der Währung sind neben der Währungsbank, und zwar sogar in erster Linie, die Bundesregierung und der Gesetzgeber.“ (Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Geld und Kredit, a.a.O., S. 3.)

der Regierung im Falle eines Konfliktes ist bei den Diskussionen um die Ordnung des Verhältnis von Staat und Zentralbank einkalkuliert worden. Während der ersten Lesung des Gesetzes ist die Meinung vertreten worden und auch unwidersprochen geblieben, daß sich im Falle eines Konfliktes zwischen Regierung und Notenbank letztlich doch der Regierungsstandpunkt durchsetzen wird²⁴.

Wenn es nicht noch weitere Gründe gäbe, würde allein schon diese Auffassung hinreichend erklären, daß eine weiterreichende Konfliktregelung gar nicht in Betracht gezogen worden ist.

Obgleich die hier geäußerte Auffassung recht realistisch zu sein scheint, muß es dennoch verwundern, daß der Gesetzgeber die Möglichkeit einer Subordination der Notenbank in Kauf genommen hat, vor allem, wenn man bedenkt, daß diese Debatte in einem Jahre stattfand, in welchem der bisher wohl schwerste nach außen hin sichtbare Konflikt zwischen Regierung und Notenbank stattfand²⁵. Bemerkenswert ist aber auch, daß das Parlament die unterschiedlich starke Stellung von Regierung und Zentralbank im politischen System als gegeben hingenommen hat.

4. Es ist ferner davon ausgegangen worden, daß die Dramatisierung eines Konfliktes zur Lösung eben dieses Konfliktes beiträgt.

Der Ausschuß für Geld und Kredit wie auch der mitberatende Wirtschaftsausschuß des Bundestages stimmten darin überein, daß sich eventuell auftretende Konflikte zu „dramatischen Konflikten“ entwickeln sollen, die „öffentlich und unter Kontrolle der öffentlichen Meinung“ auszutragen sind²⁶. Gerade eine solche Dramatisierung sei

²⁴ „Wir machen uns keine Illusionen. Trotz aller Gesetzestexte, trotz aller Konstruktionen wird in einem wirklichen Konflikt das letzte Wort bei der politischen Führung verbleiben, die sich auf ihre Stärke gegenüber der Notenbank verlassen kann.“ (Protokoll der 175. Sitzung des Deutschen Bundestages, a.a.O., S. 9716.)

²⁵ Im Sommer des Jahres 1956 waren ernste Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Notenbank über die von der Bank deutscher Länder eingeleitete restriktive Politik offen zutage getreten. Die Regierung hat sich in diesem Zusammenhang kritisch über die Autonomie der Notenbank geäußert. (Vgl. die Rede des damaligen Bundeskanzlers am 23. Mai 1956 in Köln vor dem Bundesverband der Deutschen Industrie. Abgedruckt in: Bank deutscher Länder: Auszüge aus Presseartikeln, 28. Mai 1956, S. 1.) Dieser Vorfall hätte eigentlich zu einer eingehenden Erörterung des Verhältnisses von Staat und Zentralbank führen und die Frage aufwerfen müssen, ob die vorgesehenen Vorkehrungen für die Regelung auftretender Konflikte für jede Situation auch hinreichend sind. Zwar wurde während der 1. Lesung des Gesetzentwurfes festgestellt, daß auf Grund dieses Konfliktes in der Öffentlichkeit ein verstärktes Bedürfnis besteht, das Verhältnis zwischen Regierung und Notenbank eindeutig zu ordnen (vgl. Protokoll der 175. Sitzung des Bundestages, a.a.O., S. 9716), aus den weiteren Ausführungen kann jedoch geschlossen werden, daß hierin vornehmlich ein Problem des rechtlichen Aspektes der Notenbankautonomie gesehen wird. Die Frage, ob die rechtlich gesicherte Unabhängigkeit selbst durch einen Konflikt gefährdet werden könnte, wird nicht gestellt.

²⁶ Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Geld und Kredit, a.a.O., S. 5.

am besten geeignet, „einen Konflikt zu vermeiden und Bundesregierung und Bundesbank zu veranlassen, sich zu verständigen“²⁷.

Auch der Bundesrat mißt der öffentlichen Dramatisierung eines Konfliktes eine konfliktregelnde Funktion bei; es wird zudem betont, daß es gerade die Aufgabe der Notenbank sein kann, im Interesse ihres Auftrages einen Konflikt zu riskieren²⁸.

In dieser Konzeption ist die rechtlich verankerte Unabhängigkeit der Notenbank eine Voraussetzung dafür, daß ein zunächst nicht überbrückbarer Gegensatz zur Dramatisierung geführt und auf diese Weise schließlich beigelegt wird. Es scheint hierbei die Vorstellung eine Rolle gespielt zu haben, daß eine solche Dramatisierung dem Konflikt — und damit der anstehenden Sachproblematik — die notwendige Publizität sichern und diese öffentliche Beachtung des Konfliktfalles sich als konfliktlösend erweisen werde.

Die Öffentlichkeit scheint dabei eine Art Schiedsrichterfunktion zu haben, wobei davon ausgegangen wird, daß unter dem Druck der öffentlichen Meinung die im Unrecht sich befindende Seite ihre Position aufgeben und sich zu einem Ausgleich gezwungen sehen wird. Dabei hat wohl unausgesprochen die Überlegung eine Rolle gespielt, daß im Falle eines Konfliktes die Notenbank stets eine entscheidende Stütze in der Öffentlichkeit haben würde, so daß die Chance für die Beilegung eines solchen Konfliktes im Wege der Beseitigung der Notenbankautonomie recht gering veranschlagt wurde²⁹.

In der Tat ist es für ihren tatsächlichen Handlungsspielraum wie auch für die Sicherung ihrer Autonomie von entscheidender Bedeutung, inwieweit die Zentralbank mit ihrem Handeln auf eine Übereinstimmung mit der öffentlichen Meinung rechnen kann³⁰. In diesem Zusammenhang wird oftmals auf die Erfahrungen hingewiesen, die die Bevölkerung mit den Inflationen gerade in Deutschland gemacht hat;

²⁷ Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Geld und Kredit, a.a.O., S. 5.

²⁸ Vgl. Protokoll der 163. Sitzung des Bundesrates am 5. Oktober 1956, S. 312.

²⁹ Gleichwohl ist die in der Dramatisierung liegende Gefahr für die rechtlich verankerte Autonomie der Notenbank durchaus gesehen, jedoch in Kauf genommen worden: „Als letzter Ausweg bleibt nach Auffassung des Ausschusses nur die Entscheidung des Parlamentes, das dann entweder generell über Beibehaltung oder Fortfall der Unabhängigkeit der Währungsbank oder speziell über die gesetzliche Regelung einer konkreten Einzelfrage beschließen muß.“ (Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Geld und Kredit des Deutschen Bundestages, a.a.O., S. 5.) — Es besteht hier nur scheinbar eine echte Alternative. Man kann davon ausgehen, daß praktisch nur die Beseitigung der Unabhängigkeit zur Debatte steht. Denn die Beibehaltung der Notenbankautonomie würde bedeuten, daß keine Konfliktregelung zustande kommt. Es bleibt daher als praktische Möglichkeit nur die Herbeiführung einer Kooperation durch formelle Unterordnung der Zentralbank unter den Willen der Regierung, also Beseitigung der Autonomie.

³⁰ Schmolders: a.a.O., S. 276.

nicht selten wird daraus der Schluß gezogen, daß die Notenbank in der Öffentlichkeit stets Unterstützung gegen die Regierung finden wird und ihre Autonomie deshalb kaum gefährdet werden könnte³¹. Allerdings darf nicht außer acht gelassen werden, daß der inflationserfahrene Teil der Bevölkerung von Jahr zu Jahr mehr abnimmt; zudem sind die Erfahrungen der Bevölkerung hinsichtlich der Beschäftigungslosigkeit mindestens ebenso stark wirksam wie die Inflationserfahrenheit.

5. Bei den damaligen Erörterungen über das Bundesbankgesetz hat der Gesetzgeber auf eine formell strengere Regelung aber auch mit dem Argument verzichtet, „daß bei einem Konflikt zwischen der für die monetäre und kreditäre Wirtschaftspolitik verantwortlichen Bundesbank und der für die Wirtschaftspolitik überhaupt verantwortlichen Bundesregierung keine schiedsrichterliche Instanz mit besserem Sachverstand auf diesen großen Sachgebieten zu finden sein würde, als ihn die beiden im Konflikt befindlichen Institutionen selbst aufweisen“³². Demnach hat sich das Parlament selbst nicht als hinreichend vorbereitet angesehen, eine konfliktregelnde Funktion zu übernehmen. Zwar ist in den Ausschlußberatungen die Frage diskutiert worden, ob dem Parlament eine besondere Institution zur Seite gestellt werden sollte, die ihm im Konfliktfalle mit sachlichem Rat bei der Entscheidung zur Verfügung stünde³³; allerdings ist diese Frage verneint worden, weil der Ausschuß keine praktische Möglichkeit gesehen hat, dieser Anregung zu folgen³⁴.

Die Tatsache, daß von seiten des Parlamentes auf eine Institution verzichtet wurde, die bei der sachgerechten Regelung auftretender Konflikte Hilfestellung geben könnte, deutet eigentlich darauf hin, daß für den Fall eines Konfliktes doch eher mit der Beseitigung der Notenbankautonomie gerechnet worden ist.

Die damals vertretene Auffassung dürfte mit der Schaffung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung³⁵ im Jahre 1963 ohnehin als überholt gelten. Diese sowohl sachverständige als auch unabhängige Instanz könnte, was die

³¹ „Die Reaktion der öffentlichen Meinung hängt jedoch nicht nur von der Güte des Argumentes, sondern auch von der Mentalität, vorgeprägten Denkformeln und der Inflationserfahrenheit ab; hierin findet die Autonomie der Notenbank in der Bundesrepublik vielleicht die sicherste Stütze.“ (*Hedtkamp: Geldverfassung und Wirtschaftssysteme*, a.a.O., S. 344/345.)

³² v. *Spindler, Becker, Starke*: a.a.O., S. 226.

³³ Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Geld und Kredit des Deutschen Bundestages, a.a.O., S. 5.

³⁴ Ebenda.

³⁵ Gesetz über die Bildung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 (BGBl. I, S. 685).

sachlich-ökonomischen Aspekte einer Meinungsverschiedenheit zwischen den beiden Trägerinstanzen angeht, sehr wohl eine vermittelnde Funktion übernehmen. Im Falle auftretender fundamentaler Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Zentralbank könnte sie gutachtlich tätig werden und sachgerechte Vorschläge für eine Konfliktlösung erarbeiten. Auf Grund eines solchen Gutachtens könnte das Parlament vermittelnd eingreifen, indem es den Konfliktpartnern Empfehlungen geben würde³⁶. Voraussetzung hierfür wäre allerdings, daß der Sachverständigenrat in das System der wirtschaftspolitischen Koordinierung integriert wird.

IV.

Mit Recht sind jedoch schon damals Zweifel aufgekommen, ob die in Augenschein genommenen Regelungen des Verhältnisses von Staat und Zentralbank tatsächlich auch allen Beanspruchungen gewachsen sein werden und die widerstreitenden Partner stets auch zu einem Ausgleich gelangen lassen. Während der Ausschlußberatungen wurde es durchaus für möglich gehalten, daß ein aufkommender Gegensatz zwischen Regierung und Notenbank einmal nicht durch die Beteiligten selbst gelöst werden könnte. Für diesen Fall wurde es als notwendig angesehen, daß die Regelung des Konfliktes durch das Parlament vorgenommen wird³⁷. Gerade hierin aber, in der Regelung eines durch die Partner nicht mehr zu überbrückenden Gegensatzes durch das Parlament, liegt ein weiterer Nachteil der gegenwärtigen Ordnung des Verhältnisses von Staat und Zentralbank. Vieles spricht dafür, daß das Parlament unter den derzeitigen Bedingungen weder in der Lage wäre, einen Interessenausgleich herbeizuführen, noch einen mit Rücksicht auf die herrschende konjunkturelle Situation koordinierten Einsatz geld- und finanzpolitischer Instrumente zu gewährleisten.

1. Konfliktregelung kann zunächst einmal bedeuten, daß das Parlament einen speziellen Einzelfall regelt, indem es entscheidet, wie die Partner in einer konkret gegebenen Situation zusammenwirken sollen.

³⁶ Allerdings hat sich der Bundestag keinen Zugang zum Sachverständigenrat offengehalten. Gemäß § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Sachverständigenrat kann nur die Bundesregierung den Rat mit der Erstattung zusätzlicher Gutachten beauftragen. Der Bundestag hat diese Möglichkeit nicht. Gerade mit Rücksicht auf die konfliktregelnde Funktion des Parlamentes im Falle eines unüberbrückbaren Gegensatzes zwischen Regierung und Notenbank wäre aber ein Zugang des Parlamentes zum Sachverständigenrat notwendig. Aber auch wegen der allgemeinen wirtschaftspolitischen Bedeutung des Parlamentes wäre es zweckmäßig gewesen, eine enge Verbindung von Parlament und Sachverständigenrat herzustellen. Dieser Problembereich soll hier jedoch nicht weiter erörtert werden, da er allgemein die Frage der wirtschaftspolitischen Beratung des Parlamentes berührt.

³⁷ Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Geld und Kredit, a.a.O., S. 5.

Hier wäre zu bestimmen, welcher Partner die bestehende gesamtwirtschaftliche Lage richtig beurteilt und dementsprechend eine angemessene Konzeption für wirtschaftspolitisches Handeln vertritt. In diesem Falle nähme das Parlament die Aufgabe eines Koordinationsorgans im eigentlichen Sinne wahr, weil und soweit es Hilfestellung bei der Herbeiführung einer angemessenen Kooperation von Regierung und Notenbank leisten würde. Es stellt sich aber die Frage, ob die Wahrnehmung einer solchen Funktion durch das Parlament überhaupt praktikabel ist und wirtschaftspolitisch betrachtet als zweckmäßig gelten kann³⁸.

Da die Exekutive nur an Gesetze gebunden ist, können Entscheidungen über Gegensätze dieser Art nur in Form genereller gesetzlicher Akte gelöst werden³⁹. Die Herbeiführung einer Kooperation unter parlamentarischer Hilfestellung würde demnach die Verabschiedung eines Gesetzes erfordern. Es bedarf keiner näheren Begründung, daß ein solcher Weg schon wegen seiner Umständlichkeit und Langwierigkeit kaum zu beschreiten wäre. Bei der Zeitspanne, die das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren normalerweise beansprucht, würde möglicherweise eine gesetzliche Regelung mit Hinblick auf eine gesamtwirtschaftliche Situation geschaffen werden, die mit Inkrafttreten des Gesetzes gar nicht mehr besteht.

2. Mehr Gewicht als dieser „technische“ Gesichtspunkt besitzt jedoch der politische Aspekt einer derartigen Konfliktregelung durch das Parlament. Die Regierung verfügt normalerweise über die Mehrheit im Parlament, auf die sie sich üblicherweise und sicher auch in einem solchen Konflikt mit der Notenbank stützen kann; aus diesem Grunde braucht es gar nicht zu einer sachgerechten Vermittlung zu kommen, vielmehr kann sich eine politisch orientierte Lösung ergeben⁴⁰.

Dieser politische Aspekt wäre besonders dann bedeutsam, wenn es nicht um die Beilegung eines einfachen Konfliktfalles ginge, sondern

³⁸ Zur Frage der rechtlichen Bedenken hinsichtlich der Regelung von Einzelfällen durch das Parlament vgl. Dirk Uhlenbruck: Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank und ihre Grenzen. München 1968. S. 73.

³⁹ v. Spindler, Becker, Starke: a.a.O., S. 226.

⁴⁰ In diesem Zusammenhang fragt sich, ob das Parlament selbst überhaupt hinreichende Voraussetzungen für eine sachgerechte Entscheidung bietet. Die Berechtigung dieser Frage ergibt sich aus der Tatsache, daß die wissenschaftliche Beratung des Parlamentes unzureichend ist. Die wissenschaftlichen Dienste wären eben nicht, wie Gerhard Prost (Die Deutsche Bundesbank im Spannungsbereich anderer unabhängiger Organe und Institutionen. In: Hans E. Büschgen (Hrsg.): Geld, Kapital und Kredit. Festschrift zum 70. Geburtstag von Heinrich Rittershausen. Stuttgart 1968. S. 119/120) meint, in der Lage, eine entsprechende Hilfestellung zu geben; über einen wissenschaftlichen Beirat, wie ihn die Ministerien besitzen, verfügt der Bundestag ebenfalls nicht. Merkwürdigerweise hat sich der Bundestag aber, wie schon erwähnt, auch keinen Zugang zum Sachverständigenrat offengehalten. Zu dieser speziellen Frage der wirtschaftspolitischen Beratung des Parlamentes wäre noch manches zu sagen; dieser Problemkreis soll hier jedoch nicht weiter erörtert werden.

im Laufe eines „dramatischen“ Konfliktes eine generelle Entscheidung über Beibehaltung oder Fortfall der Unabhängigkeit der Notenbank anstünde.

Sofern die Regierung an einem Fortfall der Notenbankautonomie interessiert wäre und während eines unüberbrückbaren Konfliktes einen entsprechenden Gesetzentwurf zur Änderung des Bundesbankgesetzes einbringen würde, kann wohl damit gerechnet werden, daß es zu einer rechtlich fundierten Subordination der Zentralbank kommt. Hier liegt auch die Problematik der Konzeption, nach der sich ein dramatischer Konflikt entwickeln soll, mit der Aussicht, daß er letztlich durch das Parlament zu entscheiden wäre. Denn diese Vorstellung beruht auf der wenig wirklichkeitsnahen Voraussetzung, daß die beiden an einer solchen Auseinandersetzung beteiligten Partner, Regierung und Notenbank, eine äquivalente Stellung im politischen System haben. Da diese Voraussetzung nicht realistisch ist, kann die Zentralbank mit der Dramatisierung eines Konflikts unter Umständen ihre rechtlich verankerte Autonomie riskieren. Weil die Notenbank keinen hinreichenden parlamentarischen Rückhalt besitzt, ist sie eine Institution ohne gesicherte politische Macht⁴¹. Aus diesem Grunde garantiert die rechtlich gesicherte Unabhängigkeit der Notenbank keineswegs einen beliebig großen Handlungs- und Konfliktspielraum; diesem sind vielmehr politisch bedingte Grenzen gezogen. Faktisch ist ihr politischer Handlungsspielraum⁴² recht eng bemessen, so daß sie Konflikte nicht beliebig, sondern nur innerhalb eng bemessener Grenzen wagen kann. Demgegenüber hat die Regierung einen weiteren Aktionsbereich und besitzt damit eine der Notenbank überlegene Position.

Im Falle eines „dramatischen“ Konfliktes kämpfen Regierung und Notenbank daher mit ungleichen Waffen. Wegen der relativ schwächeren Stellung der Notenbank im politischen System braucht es durchaus nicht immer zu einer Konfliktregelung im Wege des Interessenausgleiches zu kommen. Vielmehr ist es möglich, daß es statt dessen zu faktischen Subordinationen der Zentralbank unter den Willen der Regierung oder aber, im Extremfall, zu einer Aufhebung der rechtlich gesicherten Notenbankautonomie kommt.

Im Parlament verfügt die Regierung normalerweise über eine hinreichende Mehrheit⁴³ — im Gegensatz zur Notenbank, die keine parla-

⁴¹ *Hansmeyer*: a.a.O., S. 155/156.

⁴² „Politischer Handlungsspielraum“ wird hier im Sinne *Hansmeyers* (a.a.O., S. 155) als derjenige politische Bereich verstanden, „in dem geldpolitisch relativ konflikt-freies Handeln möglich ist“.

⁴³ Eine Konfliktregelung über das Parlament wäre ohne Gefährdung der Notenbankautonomie nur dann möglich, wenn eine Minderheitsregierung besteht; diese würde wahrscheinlich keine parlamentarische Mehrheit für eine entsprechende Gesetzesänderung erhalten.

mentarische Basis besitzt. Daher hätte die Regierung die Dramatisierung eines Konfliktes mit der Notenbank nicht zu fürchten. Für die Regierung spielen für die Frage, ob und wieweit sie es zu einem Konflikt kommen lassen soll, vornehmlich Gesichtspunkte der Opportunität im Hinblick auf die für das Wählerverhalten relevante öffentliche Meinung eine Rolle. Die Notenbank hingegen müßte sich sehr genau überlegen, ob und wieweit sie eine Zuspitzung des Konfliktes wagen kann, weil sie möglicherweise ihre Autonomie gefährdet, wenn sie den ihr durch die politischen Gegebenheiten gezogenen Handlungsspielraum verläßt.

Die Notenbankautonomie ist besonders dann bedroht, wenn es zu einer Übereinstimmung von Regierung und Öffentlichkeit gegen die Notenbank kommt. Eine solche Gefahr tritt immer dann auf, wenn die Notenbank im Interesse der gesamtwirtschaftlichen Stabilität zu unpopulären Maßnahmen greifen muß (z. B. nachhaltige Restriktionspolitik mit Gefährdung des Beschäftigungsgrades).

Auch diese Möglichkeit ist bei den Erörterungen um die Schaffung eines Bundesbankgesetzes nicht diskutiert worden, wenngleich stillschweigend davon ausgegangen worden zu sein scheint, daß die öffentliche Meinung im Konfliktfall stets auf seiten der Notenbank stehen und eine Beseitigung ihrer Autonomie verhindern wird. Abgesehen von der bereits erwähnten Abnahme des Inflationsbewußtseins, das sich nicht stark genug zugunsten der Notenbank auswirken kann, ist jedoch auch eine „eigenwertige Tradition von Autonomie“, aus der sich ein für die Erhaltung der Notenbankautonomie hinreichendes öffentliches Bewußtsein entwickelt hätte, in Deutschland nicht entstanden⁴⁴.

Betrachtet man die in den letzten Jahren öffentlich sichtbar gewordenen Konfliktfälle, dann wird die These erhärtet, daß die Notenbank kaum eine hinreichende Stütze in der Öffentlichkeit finden wird. In den meisten dieser Fälle entstand ein Gegensatz dadurch, daß die Zentralbank dem stabilitätsgefährdenden Verhalten des Staates geldpolitisch gegensteuern mußte, was oftmals eine Gefährdung des Beschäftigungsgrades nach sich zog. In diesen Situationen geriet die Zentralbank stets in das Kreuzfeuer der Öffentlichkeit bzw. von Gruppen und Personen, die für die öffentliche Meinung von Gewicht sind. Das zeigte sich in den Jahren 1965/66 ganz besonders deutlich. Damals handhabte

⁴⁴ Gert v. Eyern: Die Unabhängigkeit der Notenbank. Berlin 1957. S. 26. — Wenn man bedenkt, daß selbst in den Reihen der Wirtschaftswissenschaftler die Meinung zuweilen vorherrscht hat, die Autonomie der Notenbank sei ein antiquierter Zustand (vgl. Gottfried Bombach: Was muß die Wirtschaftspolitik heute leisten? Die Aussprache, 17. Jg. [1967], S. 197), dann kann man nicht davon ausgehen, daß die sogenannte öffentliche Meinung stets auch zugunsten der Notenbankautonomie ausschlägt.

die Notenbank konsequent eine restriktive Geldpolitik, um der Gefährdung der gesamtwirtschaftlichen Stabilität durch die öffentliche Hand entgegenzuwirken; dabei ergab sich unvermeidlich eine Gefährdung des Beschäftigungsgrades, die prompt zu einer starken Kritik an der Notenbank führte⁴⁵.

In solchen Situationen ist die Stellung der Notenbank besonders schwach; dementsprechend hat die Regierung eine besonders starke Position. Damit wächst die Chance, daß der Regierung bei der Einschaltung des Parlamentes die Beseitigung der Notenbankautonomie gelingt.

Es ist also bei der in der Bundesrepublik bestehenden Ordnung des Verhältnisses von Staat und Zentralbank keineswegs ausgeschlossen, daß die Ära einer von der Exekutive unabhängigen Zentralbank eines Tages zu Ende ist. Kommt es tatsächlich zu einem „dramatischen“ Konflikt zwischen Regierung und Notenbank, für den die beiden Beteiligten keine Lösung mehr finden und daher die Einschaltung des Parlamentes als Organ der Konfliktregelung notwendig wird, dann ist die Beseitigung der rechtlich verankerten Autonomie der Zentralbank wahrscheinlich.

Wegen der unterschiedlich starken Stellung, die Regierung und Notenbank haben, muß es sich die Zentralbank sehr wohl überlegen, ob sie einen Konflikt mit der Regierung riskieren will und ob sie es zu einem dramatischen Konflikt kommen lassen kann. Nicht in jeder Situation und nicht unter allen Umständen kann sie an einer Zuspitzung der Konfrontation interessiert sein; diese wird sie sogar vermeiden müssen, wenn die von ihr beabsichtigte Geldpolitik die Gefahr einschließt, daß es zu einer Gefährdung des Beschäftigungsgrades kommt. Bei der Frage, welche geldpolitische Linie sie einleiten und wieweit sie dabei die staatliche Wirtschaftspolitik unterstützen oder ihr entgegenwirken will, muß die Notenbank aus den dargelegten Gründen immer auch bedenken, wieweit sie einen Konflikt mit der Regierung wagen will und kann, wenn sie ihre rechtlich verankerte Autonomie nicht gefährden will⁴⁶. Es ist anzunehmen, daß die Notenbank aus dieser Er-

⁴⁵ Die restriktive Geldpolitik der Bundesbank forderte die Kritik sowohl der Gewerkschaften als auch der Wirtschaft heraus. In einer am 7. September 1966 in Dortmund gehaltenen Rede warf der damalige Vorsitzende der IG Chemie, Papier, Keramik, Wilhelm Gefeller, der Bundesbank vor, bewußt eine Situation der Arbeitslosigkeit herbeiführen zu wollen. Eine ebensolche Kritik an der Notenbankpolitik war, wenn auch aus anderen Motiven, von Seiten der Großbanken und der Industrie zu vernehmen. Vgl. hierzu den Artikel „Bundesbank im Kreuzfeuer“. Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt, 25. Juli 1965.

⁴⁶ „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.“ (Joachim Klaus,

wägung heraus oftmals die Ausweitung eines Konfliktes zu vermeiden versucht und der Regierung entgegenkommt; insoweit ist die Möglichkeit faktischer Subordinationen der Notenbank unter den Willen der Regierung gegeben.

Andererseits kann die Regierung aber auch aktiv auf eine faktische Subordination der Zentralbank hinwirken, indem sie ihre vergleichsweise starke parlamentarische Stellung gegen die Notenbank ausspielt. In dieser Absicht kann die Regierung in Situationen, in denen Meinungsverschiedenheiten mit der Notenbank bestehen, die Frage der Autonomie in der Öffentlichkeit hochspielen. Da die Notenbankautonomie nicht in der Verfassung verankert ist, kann diese im normalen Gesetzgebungsverfahren mit einfacher Mehrheit aufgehoben werden, so daß die Zentralbank schon mit dem Hinweis auf diese Möglichkeit „jederzeit zur Kooperation mit den übrigen Trägern der Wirtschaftspolitik gedrängt oder gar gezwungen werden (kann)“⁴⁷.

Es kann also festgestellt werden, daß die bestehende Ordnung des Verhältnisses von Staat und Notenbank faktische Subordinationen der Zentralbank unter den Willen der Regierung begünstigt. Gerade dadurch jedoch wird das Aufkommen „dramatischer“ Konflikte vermieden. Hierin aber liegt die Chance für die Erhaltung der Zentralbankautonomie im rechtlichen Sinne. Manches spricht dafür, daß die Verengung des faktischen Handlungsspielraumes der Notenbank im Wege laufender Subordinationen Bedingung für die Erhaltung ihrer rechtlich gesicherten Autonomie ist.

V.

Allein die Tatsache, daß die Voraussetzungen, auf denen die damalige Konzeption über die Regelung der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit von Staat und Zentralbank beruht, sich im wesentlichen als nicht realistisch erwiesen haben, würde eine Neuordnung des Verhältnisses von Staat und Notenbank rechtfertigen. Tatsächlich aber sind

Hans-Jürgen Falk: Geldpolitik und Globalsteuerung. Kredit und Kapital, 2. Jg. [1969], S. 172.)

⁴⁷ Hedtkamp: Geldverfassung und Wirtschaftssysteme, a.a.O., S. 344. — In der Bundesrepublik ist in den Jahren 1966 bis 1969, einem Zeitraum also, in welchem mehr oder weniger starke Spannungen zwischen Regierung und Notenbank bestanden, mehrfach die Frage der Notenbankautonomie öffentlich zur Sprache gekommen. In mehreren Presseorganen wurden Vermutungen gemeldet, nach denen bei der Bundesregierung oder bei einzelnen Ministern die Absicht bestehe, die Autonomie der Notenbank zu beseitigen (vgl. z. B. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Dezember 1966 sowie vom 14. Dezember 1968, ferner Der Spiegel, Nr. 35 vom 25. August 1969, S. 22/23). Selbstverständlich ist stets von den zuständigen Regierungstellen darauf hingewiesen worden, daß nicht die Absicht bestünde, die Notenbankautonomie anzutasten.

die in den fünfziger Jahren geschaffenen Regelungen des Verhältnisses dieser beiden Träger-Instanzen zueinander bis heute unverändert gelassen worden — trotz der in manchem stark gewandelten Situation sowie der inzwischen gewonnenen Erfahrungen hinsichtlich der Zusammenarbeit von Regierung und Notenbank. Hierin ist einer der Gründe dafür zu sehen, daß die Frage des Verhältnisses von Staat und Notenbank in den letzten Jahren in einem bisher nicht gewohnten Maße in die Diskussion geraten ist. Es mehren sich die Stimmen, die eine Neuordnung dieses Verhältnisses befürworten und dabei die Rolle der Notenbank im wirtschaftspolitischen Ziel-Mittel-System neu bestimmt sehen möchten.

Das zunehmende Interesse an diesem Problemkreis hängt vor allem eng mit zwei wesentlichen und zeitlich nahe beieinander liegenden wirtschaftspolitischen Ereignissen in der Bundesrepublik zusammen: der Rezession der Jahre 1966/67 mit der vorangegangenen Hochkonjunkturlage sowie mit der Schaffung des sogenannten Stabilitätsgesetzes⁴⁸.

1. Die 1966 beginnende wirtschaftliche Rezession stellte für die Bundesrepublik eine neue Situation dar. Zwar hat die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik seit 1949 mehrfach einen Wechsel konjunktureller Hoch- und Tieflagen aufzuweisen, eine ernste rezessive Phase mit starkem Produktionsrückgang und einem bisher ungeordneten Sinken des Beschäftigungsgrades hat sie hingegen nicht erlebt.

In dieser Situation kam es zum erstenmal zur bewußten Anwendung antizyklischer Mittel der Fiskalpolitik, deren stabilitätspolitischer Erfolg maßgeblich von einer Unterstützung durch die Geldpolitik der Zentralbank abhängig war.

2. Nicht weniger wesentlich waren jedoch die Erfahrungen der vorangegangenen Hochkonjunktursituation. Hier wurde eindringlich demonstriert, wie unzureichend eine Kooperation von Staat und Notenbank unter den derzeitigen Bedingungen gelingen kann und welche ökonomischen und sozialen Folgen damit verbunden sein können.

Die widerstreitenden Richtungen, die Geld- und Finanzpolitik damals nahmen, haben einerseits den Boom in seinen damaligen Ausmaßen ermöglicht, andererseits aber auch seine abrupte Beendigung herbeigeführt. Gerade der Mangel an Abstimmung von Geld- und Finanzpolitik, der eine drastische Handhabung notenbankpolitischer Maßnahmen bewirkte und das wirtschaftliche Wachstum hemmte, ohne jedoch gesamtwirtschaftliche Stabilität herbeizuführen, hat den Blick

⁴⁸ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I, S. 357).

auf die Probleme der wirtschaftspolitischen Kooperation gelenkt. Im Zusammenhang damit wurde die Frage aufgeworfen, ob die Autonomie der Notenbank noch aufrechterhalten werden solle.

3. Mit der Verabschiedung des Stabilitätsgesetzes im Jahre 1967 ist die Frage der Abstimmung von Geld- und Finanzpolitik bei stabilitätspolitischen Interventionen und damit das Verhältnis von Staat und Notenbank zu einem zentralen Problem der Wirtschaftspolitik aufgerückt. Denn der Erfolg der mit diesem Gesetz rechtlich verankerten „volkswirtschaftlichen Globalsteuerung“ ist vor allem auch davon abhängig, ob eine angemessene Kooperation aller Träger der Wirtschaftspolitik erreicht werden kann.

Mit der Notwendigkeit, eine Abstimmung finanz- und geldpolitischer Maßnahmen herbeizuführen, hat sich aber die Gefahr eines tiefgreifenden Konfliktes zwischen Bundesregierung und Bundesbankleitung, die bei der derzeitigen Ordnung ihres Verhältnisses ohnehin schon für nicht gering gehalten wird⁴⁹, eben mit der Schaffung des Stabilitätsgesetzes weiter erhöht. Die Kooperationsregelungen müssen gerade seit der Schaffung dieses Gesetzes als unbefriedigend betrachtet werden.

Ein erheblicher Mangel des Stabilitätsgesetzes liegt darin, daß die Frage der Abstimmung von Notenbank und Staat vernachlässigt wurde. Von den drei Koordinationsproblemen, die sich beim Vollzug der „volkswirtschaftlichen Globalsteuerung“ stellen, sind mit diesem Gesetz nur zwei wenigstens in Ansätzen geregelt worden: die innerstaatliche Koordination (§ 18 StabG) und die Abstimmung mit den Sozialpartnern (§ 3 StabG). Das dritte Koordinationsproblem, die Abstimmung von Finanz- und Geldpolitik, ist durch dieses Gesetz nicht berührt worden.

Bei den parlamentarischen Debatten um das Stabilitätsgesetz hat die Frage der Kooperation von Staat und Zentralbank wie auch die Stellung der Notenbank im gesetzlichen Zielkatalog ohnehin nicht im Mittelpunkt gestanden, sondern eine vergleichsweise geringe Rolle gespielt. Das erklärt sich vor allem aus den Zwecken, denen das Gesetz in der damals herrschenden Situation genügen wollte. Hier hatte die Frage Vorrang, wie eine Verbesserung der Wirksamkeit der staatlichen Finanzpolitik im Wege der Abstimmung innerhalb des staatlichen Sektors, unter den verschiedenen Gebietskörperschaften, erreicht werden kann⁵⁰. Es ging zunächst einmal um die Probleme der internen

⁴⁹ Uhlenbruck: a.a.O., S. 67.

⁵⁰ „Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität enthält diejenigen Instrumente, die nach dem heutigen Stand der Wissenschaft und den praktischen Bedürfnissen der Wirtschaftspolitik angemessen und erforderlich sind. Im Kern handelt es sich um eine straffere Koordination der Finanzpolitik auf allen Ebenen der staatlichen Verwaltung und ihre Absicherung durch Maßnahmen, die den privaten Sektor der Wirtschaft berühren.“ (Begründung zum

Koordination⁵¹, damit die Voraussetzungen für die Sicherung der gesamtwirtschaftlichen Stabilität von dieser Seite gegeben waren und dem Bund ein durchgreifendes finanzpolitisches Instrumentarium zur Verfügung stand. Es war das Anliegen des Gesetzes, „die Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden zu koordinieren, damit die gesamtwirtschaftliche Lage besser berücksichtigt wird, als das in dem bisherigen Nebeneinander möglicherweise Gegeneinander der Fall gewesen ist“⁵². Demgegenüber traten die Fragen der externen Koordination, der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit von Staat und Notenbank, zurück — allerdings in einem Maße, wie es den mit diesem Gesetz zu erreichenden Zielen keineswegs angemessen sein kann.

Das Stabilitätsgesetz hat also nicht nur entscheidende Probleme für die deutsche Wirtschaftspolitik gelöst, indem es den Trägern der staatlichen Wirtschaftspolitik ein festes Zielsystem gab und das wirtschaftspolitische Instrumentarium wie auch einige institutionelle Bedingungen verbesserte, es hat vielmehr gleichzeitig nicht zu unterschätzende Probleme geschaffen, deren sich die Ordnungspolitik in Zukunft annehmen muß. Bei einer Novellierung des Gesetzes wäre daher gerade dieser Problemkreis zu überdenken.

VI.

Die mangelnde Beachtung der Frage einer wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit mit der Notenbank bei der Schaffung des Stabilitätsgesetzes hat aber auch dazu geführt, daß die notwendige Harmonisierung dieses Gesetzes mit dem Bundesbankgesetz unterblieben ist. Im Interesse einer hinreichenden wirtschaftspolitischen Kooperation von Staat und Notenbank hätte mit der rechtlichen Fundierung der „Volkswirtschaftlichen Globalsteuerung“ eine Angleichung dieser beiden Gesetze einhergehen müssen.

Ein solcher Schritt würde in erster Linie bedeuten, daß die Bundesbank in das gesamtwirtschaftliche Zielsystem des Stabilitätsgesetzes eingeordnet werden würde. Weil eine derartige Integration nicht vorgenommen wurde, ist die Bundesbank außerhalb des in § 1 dieses Gesetzes festgelegten wirtschaftspolitischen Zielsystems gelassen und nicht ausdrücklich in den Gesetzesauftrag einbezogen worden⁵³.

Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität, BT-Drucksache V/890 vom 2. September 1966, S. 8.)

⁵¹ Christian Watrin: Marktwirtschaft und Globalsteuerung. Die Aussprache, 17. Jg. (1967), S. 103.

⁵² Protokoll der 108. Sitzung des Bundestages am 10. Mai 1967, S. 5101.

⁵³ Die mittelbare Einbeziehung der Bundesbank in den Auftrag des Stabilitätsgesetzes über die Generalklausel des § 13 Abs. 4 StabG kann keineswegs als hinrei-

Die Problematik dieses Zustandes besteht vor allem darin, daß eine hinreichende Kooperation von Staat und Notenbank eine notwendige Bedingung für die Erreichung der mit diesem Gesetz anzustrebenden Ziele ist; Regierung und Parlament können den wirtschaftspolitischen Auftrag des Gesetzes gar nicht allein erfüllen, sondern nur im engen Zusammenwirken mit der Notenbank bei laufender Abstimmung geld- und finanzpolitischer Maßnahmen.

Eine Einordnung der Zentralbank in das Zielsystem des Stabilitätsgesetzes würde aber auch manches Hemmnis für eine hinreichende Kooperation beseitigen und damit die Möglichkeit für das Auftreten von Konflikten zwischen beiden Institutionen allgemein verringern. Damit wäre die Notenbank nicht nur in die „volkswirtschaftliche Globalsteuerung“ eingeordnet, es würde zugleich eine den Erfordernissen der Globalsteuerung entsprechende Veränderung des Verhältnisses von Staat und Zentralbank eintreten.

1. Die Einordnung der Bundesbank in das Zielsystem des Stabilitätsgesetzes würde in erster Linie eine Neuformulierung ihres wirtschaftspolitischen Auftrages im Bundesbankgesetz bedeuten; mit der Schaffung des Stabilitätsgesetzes ist dieser Auftrag tatsächlich geändert worden.

Die wirtschaftspolitische Aufgabe der Zentralbank kann sich nicht auf die Währungsstabilität beschränken⁵⁴. Vielmehr müßte die Bundesbank verpflichtet werden, Geld- und Kreditversorgung in einer Weise vorzunehmen, welche die gesamtwirtschaftliche Stabilität im Sinne der in § 1 StabG fixierten Ziele gewährleistet. Damit wäre auch das Verhältnis der Notenbank zum Staat eindeutig geordnet. Denn auf diese Weise würde die mehrdeutige und Konflikte begünstigende Umschreibung des Verhältnisses von Staat und Notenbank im Bundesbankgesetz vermieden⁵⁵. Die nach § 12 Bundesbankgesetz bestehende Verpflichtung der Notenbank zur Unterstützung der allgemeinen Wirt-

chend angesehen werden, zumal das Bundesbankgesetz, in welchem der einseitig auf die Geldwertstabilität ausgerichtete Auftrag der Notenbank fixiert ist, unverändert gelassen wurde.

⁵⁴ Die wirtschaftspolitische Aufgabe der Bundesbank ist in § 3 BBG festgelegt: „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.“

⁵⁵ So bemerkt Uhlenbruck (a.a.O., S. 55), daß die weite Fassung des § 12 Bundesbankgesetz „einer uferlosen Auslegung Raum (bietet), so daß die ständige Gefahr einer Auseinandersetzung zwischen Bundesregierung und Bundesbank über die Grenzen der Gefolgstreue heraufbeschworen worden ist.“ Dieser Gefahr würde durch eine Neuformulierung begegnet werden können, womit nicht gesagt sein soll, daß dann sämtliche Konfliktmöglichkeiten, auch solche hinsichtlich der Ziele und Mittel, ausgeschaltet wären.

schaftspolitik des Staates⁵⁶, kann unter den heutigen Bedingungen keine hinreichende Regelung für die Ordnung der Zusammenarbeit der beiden Träger-Instanzen sein, weil sie der Zentralbank einen weiten Ermessensspielraum gibt⁵⁷, der leicht zu Unstimmigkeiten führen kann. Mit der vorgeschlagenen Neufassung würde an die Stelle der wenig präzisen Formulierung ein klar umrissener Gesetzauftrag treten, mit dem die Verantwortung der Notenbank eindeutig herausgestellt und ihre Pflicht zur Unterstützung der staatlichen Wirtschaftspolitik fest umrissen sein würde.

2. Ein solcher Schritt würde aber auch die erforderliche Kongruenz von Stabilitäts- und Bundesbankgesetz hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Ziele des Wirkens von Staat und Notenbank herstellen.

Dem Stabilitätsgesetz gemäß ist das Ziel „Geldwertstabilität“ eines unter sonst gleichwertigen Zielen, während es nach dem Bundesbankgesetz Vorrangigkeit genießt⁵⁸. Ohne eine Harmonisierung beider Gesetze steht der Notenbank das Bundesbankgesetz näher als das Stabilitätsgesetz; sie wird sich daher dem Ziel der Geldwertstabilität in jedem Falle mehr verpflichtet fühlen als den übrigen Zielen des Stabilitätsgesetzes. Damit leistet die derzeitige Formulierung des Notenbankauftrages einer Überbetonung des Zieles Geldwertstabilität innerhalb des gesamtwirtschaftlichen Zielbündels Vorschub und birgt die Gefahr, daß dieses Ziel isoliert notenbankpolitisch gesehen wird⁵⁹.

Durch eine Angleichung des Bundesbankgesetzes an das Stabilitätsgesetz würden nicht nur die Stabilität des Geldwertes, sondern alle übrigen gesamtwirtschaftlichen Ziele gleichermaßen Leitlinie des geldpolitischen Wirkens der Notenbank sein. Demgemäß müßte die Hand-

⁵⁶ § 12 Bundesbankgesetz bestimmt: „Die Deutsche Bundesbank ist verpflichtet, unter Wahrung ihrer Aufgabe die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen.“

⁵⁷ „Ebenso ist nicht bestimmt, wer die genaue Abgrenzung über die ‚Wahrung der Aufgabe‘ vorzunehmen hat. Diese Abgrenzung kann zwischen Bundesregierung und Bundesbank durchaus streitig sein. Die Bundesbank hat nach pflichtgemäßem Ermessen zu bestimmen, inwieweit sie eine Unterstützung der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung als mit der Wahrung ihrer Aufgabe vereinbar hält.“ (v. Spindler, Becker, Starke: a.a.O., S. 232/233.)

⁵⁸ „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 Zielen Beachtung finden.“ (Klaus, Falk: Geldpolitik und Globalsteuerung, a.a.O., S. 161.)

⁵⁹ Die derzeitige Regelung läßt die entscheidende wirtschaftspolitische Aufgabe, einen gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtszustand zu sichern, aus der Sicht der Zentralbank als zweitrangig erscheinen. — Ein solcher Gleichgewichtszustand ist nicht schon dann erreicht, wenn der volkswirtschaftliche Preisstand stabil ist; vielmehr haben die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte gezeigt, daß das Ziel der Geldwertstabilität gerade dann am ehesten zu erreichen ist, wenn das Ziel eines „hohen Beschäftigungsgrades“ gefährdet ist.

habung des geldpolitischen Instrumentariums daran orientiert werden, welches der verschiedenen Ziele des Stabilitätsgesetzes in einer konkreten Situation jeweils am meisten gefährdet ist.

Mit einer solchen Einbeziehung der Notenbank in das Stabilitätsgesetz wäre aber auch die konjunktur- und wachstumspolitische Mitverantwortung der Zentralbank ausdrücklich herausgestellt. Insoweit würde die Angleichung lediglich bedeuten, daß die praktischen Konsequenzen aus der allgemein geltenden und kaum mehr bestrittenen Auffassung gezogen werden⁶⁰, nach der die Notenbank im Rahmen ihres geldpolitischen Wirkens auch eine konjunktur- und wachstumspolitische Verantwortung trägt. Eine solche Mitverantwortung kommt in den derzeitigen Bestimmungen des Bundesbankgesetzes nicht zum Ausdruck.

3. Die Einordnung der Zentralbank in das gesamtwirtschaftliche Zielsystem des Stabilitätsgesetzes bedeutet jedoch nicht, daß das Ziel Geldwertstabilität seitens der Notenbank keine besondere Rolle mehr spielen soll. Die Notwendigkeit einer besonderen Beachtung der Geldwertstabilität durch die Notenbank ergibt sich, trotz der Gleichwertigkeit aller gesamtwirtschaftlichen Ziele, aus dem politischen System der Demokratie. Unter den Bedingungen einer demokratischen Regierungsform haben Regierung und Parlament erfahrungsgemäß eine aktive Einstellung zum Ziel „hoher Beschäftigungsstand“ und eine passive Einstellung gegenüber dem Ziel „Stabilität des Preisniveaus“.

Die relative politische Abhängigkeit der Regierung und des Parlamentes vom Wählerwillen zwingt die hier wirkenden Politiker, ihre Aufmerksamkeit besonders dem Beschäftigungsgrad zuzuwenden. Die Regierung kann eine mehr oder weniger lang bemessene Zeitspanne und innerhalb gewisser Grenzen eine Geldwertverschlechterung zulassen, die Frage des Beschäftigungsgrades kann sie jedoch keinesfalls mit leichter Hand behandeln. In Situationen, in denen die Ziele „Geldwertstabilität“ und „hoher Beschäftigungsgrad“ nur noch alternativ zu erreichen sind, wird die Regierung sich daher für das letzte und gegen das zuerst genannte Ziel entscheiden⁶¹. Die politisch bedingte Un-

⁶⁰ „So wird in den sich im Zielsystem und Mittelkatalog marktwirtschaftlich orientierenden Ländern heute allgemein anerkannt, daß sich die Geld- und Kreditpolitik nicht auf das Ziel Währungsstabilität beschränken kann.“ (*Hedtkamp: Geldverfassung und Wirtschaftssysteme*, a.a.O., S. 339.) — Im Gegensatz hierzu wird aber auch die Meinung vertreten, daß sich aus den in § 12 BBG angegebenen Grenzen („unter Wahrung ihrer Aufgabe“) die Pflicht zur Unterstützung des Staates durch die Notenbank klar ergebe, „daß die Notenbank keine Einrichtung ist, der die Verantwortung für einen gleichmäßigen Konjunkturverlauf obliegt.“ (*Spindler, Becker, Starke: a.a.O.*, S. 232.)

⁶¹ „Da höchstens eine kleine Minderheit von Besitzern fester Einkommen ein gewisses und zudem geringes Interesse an einer Deflationspolitik hat, aber der ma-

terschiedlichkeit bei der Bewertung der verschiedenen gesamtwirtschaftlichen Ziele durch die wirtschaftspolitisch handelnden Instanzen des Staates findet ihre Entsprechung in einer kürzeren Distanz der Notenbank zum Ziel der Geldwertstabilität; diese stellt insofern ein Gegengewicht dar.

Aus diesem Zusammenhang ergibt sich auch die Rechtfertigung für die Beibehaltung der Notenbankautonomie. Denn nur eine rechtlich von der Exekutive unabhängige Notenbank kann eine solche Gegenmacht darstellen. Eine autonome Zentralbank ist in der Lage, den Spielraum der Regierung hinsichtlich der unterschiedlichen Bewertung der einzelnen gesamtwirtschaftlichen Ziele einzuengen; insofern ist Notenbankautonomie eine notwendige, wenn auch nicht zugleich eine hinreichende Bedingung für Geldwertsicherung. Die Notenbank erhält ihre unabhängige Stellung jedoch nicht, weil dem Ziel Geldwertstabilität ein höherer Rang zukäme, sondern deshalb, weil dieses Ziel aus den dargelegten Gründen besonders gefährdet sein kann.

Aus Gründen, die in der politischen Stellung der Notenbank im Gefüge der öffentlichen Instanzen liegen, ist jedoch nicht selten der politische Handlungsspielraum der Zentralbank kleiner als ihr rechtlicher; ihr kompensierender und insoweit geldwertsichernder Einfluß kann daher zuweilen recht gering sein. Diese Tatsache wird oftmals in der Diskussion um die Unabhängigkeit der Notenbank nicht genügend beachtet und die rechtlich verankerte Autonomie der Notenbank als politisches und wirtschaftspolitisches Faktum nicht nur von den Befürwortern, sondern auch von den Gegnern einer autonomen Notenbank überbewertet.

Vor allem die Gegner einer unabhängigen Zentralbank messen ihrer rechtlich gesicherten Autonomie eine Bedeutung zu, die sie oftmals gar nicht hat. Wegen der relativ schwachen Stellung der Notenbank im politischen System ist ihr Aktionsspielraum tatsächlich nicht so groß, daß zu Recht festgestellt werden könnte, hierbei handele es sich um eine Nebenregierung⁶². Nicht selten wird auch die rechtlich verankerte Au-

terielle Wohlstand der meisten Staatsbürger zunimmt, wenn sich die Wirtschaft der Vollbeschäftigungsgrenze nähert, muß jede demokratische Regierung, die die nächsten Wahlen überleben will, eine größere Arbeitslosigkeit zu vermeiden suchen und eine aktive Konjunktur- und Beschäftigungspolitik treiben. Sofern sie sich nicht einer breiten Mehrheit sicher fühlt, wird sie im Zweifel lieber eine leichte Preissteigerung als eine fühlbare Unterbeschäftigung hinnehmen, ...“ (Herbert Giersch: *Allgemeine Wirtschaftspolitik*. 1. Bd. Wiesbaden 1961. S. 244/245.)

⁶² Friedrich-Wilhelm Dörge, Rolf Mairose: *Die Bundesbank — eine Nebenregierung?* Gegenwartskunde, 18. Jg. (1969), S. 243: „Nur in der Bundesrepublik hat man — geschreckt durch die Erfahrungen zweier Inflationen — der Bundesbank eine formal beschränkte, aber de facto nahezu unbeschränkte Autonomie für ihr Handeln gewährt. Sie kann insoweit die Bedeutung einer Nebenregierung gewinnen, und die sechziger Jahre liefern dafür aufschlußreiches Anschauungsmaterial.“

tonomie der Notenbank für den Mangel an einer hinreichenden Kooperation verantwortlich gemacht⁶³, tatsächlich aber braucht die Autonomie der Zentralbank kein Hindernis für eine hinreichende wirtschaftspolitische Kooperation darzustellen, sofern angemessene Bedingungen für ein Zusammenspiel von Staat und Notenbank vorhanden sind.

VII.

Die Tatsache, daß ein unüberbrückbarer Gegensatz zwischen Regierung und Zentralbank in der Bundesrepublik bisher nicht aufgetreten ist, wird oftmals als Bestätigung dafür angesehen, daß sich die mit dem Bundesbankgesetz geschaffene Ordnung des Verhältnisses beider Institutionen zueinander bewährt hat⁶⁴. Auch der Frage, ob sie hinreichende Voraussetzungen für eine angemessene Konfliktregelung bietet, wird im allgemeinen mit dem Hinweis begegnet, daß ernsthafte Zerwürfnisse zwischen Regierung und Notenbank bisher ausgeblieben sind⁶⁵.

Die feststellbare Entwicklung des Zusammenwirkens von Staat und Zentralbank in den vergangenen Jahren läßt sich jedoch nicht ohne weiteres als Beweis dafür heranziehen, daß die bestehenden Regelungen ausreichend sind.

1. Zunächst einmal ist zu bedenken, daß sich ernsthafte Kooperationschwierigkeiten lange Jahre kaum ergeben konnten, weil die bewußte, stabilitätsorientierte Anwendung fiskalpolitischer Mittel in der Bundesrepublik nicht üblich war und daher die Geldpolitik nahezu allein die Aufgabe der Konjunktursteuerung zu bewältigen hatte⁶⁶. Tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten konnten sich daher aus der Frage,

⁶³ So empfehlen *Dörge* und *Mairose* indirekt eine Einschränkung der Notenbankautonomie, weil anders Zielkonflikte nicht zu vermeiden seien: „Die wirtschaftliche Interdependenz macht eine Autonomie der Notenbank im umfassenden Sinne unmöglich ... Da man bei Zielkonflikten die Vor- und Nachteile einzelner Maßnahmen nicht auf einen quantifizierbaren gemeinsamen Nenner, z. B. den Volkswohlstand, bringen kann, läuft eine so weitgehend unabhängige Notenbank ständig Gefahr, die Geldwertstabilität zur alleinigen Richtschnur ihres Handelns zu machen, dafür aber andere Ziele, z. B. das Wirtschaftswachstum, zu vernachlässigen. Deshalb bestehen in den wesentlichen Industrieländern mehr oder weniger straffe Bindungen der Notenbank an die Regierung oder an das Parlament.“ (*Dörge, Mairose*: a.a.O., S. 243.)

⁶⁴ „Die 1957 gefundene Formel hat zwar den Beanspruchungen, denen sie bisher ausgesetzt gewesen ist, standgehalten. Zu einer echten Zerreißprobe ist es allerdings bisher zum Glück noch nicht gekommen.“ (*Prost*: a.a.O., S. 122.)

⁶⁵ Vgl. *Uhlenbruck*: a.a.O., S. 67.

⁶⁶ „Bedenken wir diese Zusammenhänge, so kann das bisher weitgehende Fehlen von Konflikten zwischen Geld- und Finanzpolitik im letzten Jahrzehnt vornehmlich auf das Fehlen einer wirklichen Staatsschuldenpolitik zurückgeführt werden. Die öffentliche Hand hat allenfalls im Bereiche der Gemeinden eine ökonomisch bedeutsame Verschuldung betrieben.“ (*Hansmeyer*: a.a.O., S. 163.)

wie eine bestmögliche Abstimmung von Fiskal- und Notenbankpolitik erreicht werden kann, kaum ergeben.

Mit der Etablierung einer „Volkswirtschaftlichen Globalsteuerung“ sowie mit der Praktizierung einer „policy mix“ zur Überwindung der Rezession in den Jahren 1966/67 ist hier jedoch eine Wandlung eingetreten. Die Frage einer Abstimmung geld- und finanzpolitischer Maßnahmen zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung wird sich nunmehr in jeder auftretenden Konjunktursituation stellen. Aus diesem Grunde muß der Ansicht zugestimmt werden, daß die Konflikte eigentlich erst noch bevorstehen⁶⁷. Die Frage nach der Bewährung der Ordnung des Verhältnisses von Staat und Notenbank hinsichtlich der Gewährleistung einer angemessenen Kooperation muß daher auch neu gestellt werden.

2. Es ist aber auch zu beachten, daß in den letzten Jahren Konfliktsituationen vermehrt aufgetreten sind. Verfolgt man die Entwicklung des Verhältnisses von Regierung und Zentralbank, dann ist eine Verschlechterung feststellbar. Insofern ist die Frage, ob sich die Kooperationsregelungen bewährt haben, schon für den bisherigen Zeitraum nicht eindeutig positiv zu beantworten.

Die bisherigen Konflikte haben sich jedoch weniger aus der Abstimmung der jeweiligen Maßnahmen der monetären Wirtschaftspolitik ergeben als vielmehr daraus, daß Regierung und Parlament die Wirksamkeit notenbankpolitischer Maßnahmen durch einen Mangel an stabilitätskonformem Verhalten beschränkten. Da eine Verständigung mit dem Staat über eine stabilitätsgerechte Ausgabenpolitik weitgehend scheiterte, versuchte die Bundesbank verschiedentlich, mit einer nachhaltig restriktiven Geldpolitik dem stabilitätsgefährdenden Verhalten der öffentlichen Hand entgegenzuwirken. Die disproportionalen Entwicklungen des Wirtschaftsprozesses, die sich hierdurch ergaben, haben deutlich gemacht, wie leicht ein Zusammenwirken von Staat und Notenbank bereits dann mißlingen kann, wenn es nur um ein finanzpolitisches Unterlassen des Staates geht; die Wahrscheinlichkeit, daß eine Abstimmung dann gelingt, wenn ein Tun, eine aktive Einleitung finanzpolitischer Mittel zur Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Stabilität notwendig ist, dürfte demgegenüber noch geringer sein.

3. Die Tatsache, daß ein ernsthafter Konflikt zwischen Regierung und Zentralbank bisher ausgeblieben ist, braucht aber auch deshalb nicht unbedingt ein Indiz für die Bewährung der Ordnung des Verhältnisses beider Institutionen zueinander zu sein, weil die derzeit bestehende Regelung faktische Subordinationen der Notenbank be-

⁶⁷ Vgl. *Hansmeyer*: a.a.O., S. 163.

günstigt. Eine einigermaßen funktionierende Abstimmung von Regierung und Zentralbank, ohne große Konfliktsituationen, kann auch die relative Schwäche der Notenbank im System der politischen Institutionen widerspiegeln, also ein Zeichen dafür sein, daß der Grad der Unterordnung der Zentralbank groß und ihr tatsächlicher Handlungsspielraum dementsprechend klein gewesen ist. So gesehen, wäre der Mangel an Konflikten Ausdruck für die schwache politische Stellung der Notenbank und würde damit bedeuten können, daß mit Erreichen bestimmter Konfliktzonen faktische Subordinationen der Zentralbank unter den Willen der Regierung stattgefunden haben.

Was die Verhältnisse in der Bundesrepublik betrifft, so legt die politisch ungesicherte Position der Notenbank die Vermutung nahe, daß faktische Subordinationen der Zentralbank unter den Willen der Regierung vorkommen. In welcher Zahl Konflikte zwischen Regierung und Zentralbank bisher aufgetreten sind, wie diese jeweils gelagert waren und auf welche Weise sie schließlich beigelegt worden sind, kann jedoch nur durch eine wissenschaftliche Auswertung der Akten der beteiligten Bundesressorts sowie der Protokolle des Zentralbankrates festgestellt werden. Nur auf diesem Wege könnte auch herausgefunden werden, in wievielen Fällen und unter welchen Bedingungen die Bundesbank eine Konfliktausweitung nicht gewagt hat und insofern faktische Subordinationen stattgefunden haben, weil sie sich ihrer relativ schwachen politischen Stellung bewußt war.

VIII.

Bei den Betrachtungen des Verhältnisses von Staat und Notenbank steht vornehmlich die wirtschaftspolitische Kooperation von Regierung und Zentralbank zur Debatte, während das Verhältnis des Parlamentes zur Notenbank kaum in den Vordergrund gerückt wird.

Neben dem sehr wesentlichen Spannungsbereich Regierung — Notenbank besteht aber noch eine Reihe weiterer Spannungsfelder in bezug auf andere Institutionen⁶⁸, wobei jenes zwischen Notenbank und Parlament, wegen seiner mittelbaren wie unmittelbaren wirtschaftspolitischen Bedeutung, von nicht unerheblicher Bedeutung ist.

Weder bei den Beratungen um das Bundesbankgesetz noch bei den Debatten um den Entwurf des Stabilitätsgesetzes hat jedoch die Frage der Stellung des Parlamentes bei der Ordnung des Verhältnisses von Staat und Notenbank eine seiner Bedeutung angemessene Rolle gespielt. Lediglich in Hinblick darauf, welche Stellung das Parlament als Schlichtungsorgan im Falle eines zwischen Regierung und Noten-

⁶⁸ Prost: a.a.O., S. 111.

bank auftretenden Konfliktes einzunehmen hätte, wurde dieser Problembereich bei den Debatten um die Schaffung eines Bundesbankgesetzes berührt. Der Gesetzgeber hat sich dementsprechend „im wesentlichen darauf beschränkt ... das Zusammenwirken von Bundesbank und Bundesregierung, als den beiden für die laufenden Entscheidungen wichtigsten Organen, zu regeln; ...“⁶⁹. Die bisherigen Betrachtungen zur Frage des Verhältnisses von Staat und Notenbank ließen aber bereits deutlich werden, daß die Beziehungen der Notenbank zur Legislative entscheidend wichtig sind, weil die politische Stellung der Notenbank und damit auch die Wahrnehmung ihres wirtschaftspolitischen Auftrages maßgeblich durch dieses Verhältnis bedingt wird.

Ein erheblicher Mangel der bestehenden Kooperationsregelung ist daher im Fehlen einer wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit zwischen Legislative und Notenbank zu sehen. Obgleich das Parlament eine wirtschaftspolitische Instanz ist und seine Entscheidungen von erheblicher stabilitätspolitischer Bedeutung sein können, besteht keine Kooperation von Parlament und Notenbank; zudem ist das Parlament an der wirtschaftspolitischen Abstimmung von Regierung und Notenbank nicht beteiligt.

Wie notwendig eine solche Einbeziehung des Parlamentes in die wirtschaftspolitische Kooperation bzw. die Herbeiführung einer Zusammenarbeit zwischen Parlament und Notenbank ist, zeigt vor allem die für Wahljahre typische Massierung ausgabewirksamer Gesetze; sie kann einen störenden Einfluß auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ausüben und die Notenbank im Interesse der Geldwertstabilität zu einem Gegenverhalten veranlassen, aus dem sich ernste Störungen des volkswirtschaftlichen Kreislaufes ergeben⁷⁰. Ausdruck der großen Distanz der Notenbank gegenüber dem Parlament ist es, daß die Regierung ihre wirtschaftspolitischen Vorstellungen vor dem Parlament entwickeln und dabei die Zentralbank auffordern kann, eine bestimmte geldpolitische Linie einzuschlagen⁷¹, ohne daß die Notenbank

⁶⁹ Kohl: Die Koordinierung der Konjunkturpolitik, a.a.O., S. 207.

⁷⁰ Hier sei an die Rezession der Jahre 1966/67 in der Bundesrepublik erinnert, die im wesentlichen aus einem stabilitätsgefährdenden Verhalten des Parlamentes mit zwangsläufiger Reaktion der Zentralbank resultierte.

⁷¹ So ist der damalige Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung am 13. Dezember 1966 vor dem Deutschen Bundestag mit dem Anspruch vor die Öffentlichkeit getreten, daß die Regierung die gesamtwirtschaftliche Stabilität und hier insbesondere einen hohen Beschäftigungsgrad sichern will. Dabei hat er sich auch an die Bundesbank gewandt und erklärt, daß „die Bundesregierung ... nunmehr eine entscheidende Lockerung der Kreditrestriktionen durch die Deutsche Bundesbank für sachlich geboten (hält). Die Bundesregierung würde eine fühlbare Senkung des Diskontsatzes und entsprechende Erleichterungen für den Geld- und Kapitalmarkt begrüßen.“ (Regierungserklärung, abgegeben in der 80. Sitzung des Deutschen Bundestages am 13. Dezember 1966. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 157 vom 14. Dezember 1966, S. 1268.)

die Möglichkeit besitzt, ihre Beurteilung der wirtschaftspolitischen Situation direkt an das Parlament heranzutragen und darzulegen, wann und unter welchen Bedingungen sie bereit wäre, eine bestimmte Geldpolitik einzuleiten.

Ein solches Vorgehen stellt eine indirekte Einflußnahme auf das Verhalten der Notenbank dar, mit der unter Umständen eine starke Verengung ihres Handlungsspielraumes erreicht werden kann. Das ist ganz besonders dann der Fall, wenn die Regierung in einer kritischen wirtschaftspolitischen Situation in der Öffentlichkeit ihren Willen bekundet, die wirtschaftliche Stabilität zu verteidigen, und die Notenbank in diesem Zusammenhang auffordert, sie mit einer entsprechenden Geldpolitik zu unterstützen. Gerade dadurch kann in der Öffentlichkeit der Eindruck erweckt werden, daß die Notenbank für den Mißerfolg der Wirtschaftspolitik verantwortlich ist, wenn sie der Regierung nicht folgt und eine solche Stabilisierungspolitik mißlingt. Nur am Rande soll erwähnt werden, daß auf diese Weise auch eine Situation geschaffen werden kann, die gegebenenfalls die Beseitigung der Notenbankautonomie erleichtert.

Entsprechend der Tatsache, daß die Frage des Verhältnisses von Parlament und Notenbank bisher kaum eine hervorragende Rolle bei der Diskussion um den Problemkreis der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit von Staat und Zentralbank gespielt hat, gibt es nur wenige Vorschläge, die auf eine Heranführung der Notenbank an das Parlament oder aber auf eine Eingliederung des Parlamentes in die wirtschaftspolitische Koordinierung abzielen. Interessant ist, daß ein bereits 1955 im Bundestag eingebrachter Antrag beabsichtigte, das Parlament mit in die wirtschaftspolitische Kooperation einzubeziehen; danach sollte ein Konjunkturrat gebildet werden, „dem Mitglieder des Bundestages, des Bundesrates, der Wirtschaft und der Wissenschaft angehören und der dem Wirtschaftskabinett beratend zur Seite steht“⁷².

Zwei andere Vorschläge zielen darauf ab, die Notenbank näher an das Parlament heranzuführen, in der Absicht, ein Verhalten des Parlamentes zu gewährleisten, das die gesamtwirtschaftliche Stabilität nicht gefährdet⁷³:

a) Es ist daran gedacht worden, dem Zentralbankrat den gesetzlichen Auftrag zu erteilen, „seine kreditpolitischen Beschlüsse sowohl dem Bundestag als auch den Landtagen zu erläutern und zugleich Empfehlungen für die Fiskalpolitik zu geben“⁷⁴. Zudem sollte der Zentral-

⁷² Bundestags-Drucksache 1765 vom 11. Oktober 1955.

⁷³ Vgl. hierzu *Prost*: a.a.O., S. 119 - 122.

⁷⁴ *Prost*: a.a.O., S. 119.

bankrat einen „kurzen aber deutlichen Bericht“ zur öffentlichen Finanzwirtschaft als Parlamentsdrucksache vorlegen, über den diskutiert werden müsse⁷⁵.

Dieses Verfahren würde in hohem Maße eine volkswirtschaftlich aufklärerische Funktion ausüben können, zumal die Notenbank in wirtschaftspolitischen Sachfragen eine hohe Autorität besitzt, so daß ihr Bericht in der Öffentlichkeit eine entsprechende Resonanz finden würde. Auf diese Weise würden den Abgeordneten die Zusammenhänge zwischen Notenbankpolitik, staatlicher Finanzgebarung und gesamtwirtschaftlicher Stabilität dargelegt und deutlich gemacht, welche wirtschaftspolitischen Konsequenzen aus verschiedenen Verhaltensweisen resultieren können.

b) Einer anderen Überlegung zufolge sollte dem Zentralbankrat, vor allem in Zeiten starker Spannung auf währungspolitischem Gebiet, die Möglichkeit gegeben werden, seine Auffassungen durch den Bundesbankpräsidenten im Parlament darzulegen⁷⁶.

Auch auf diesem Wege würde das Problembewußtsein in hervorragender Weise geweckt und die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die anstehenden Sachprobleme gelenkt werden können. Die Chance für ein stabilitätskonformes Verhalten des Parlaments würde sich dadurch wahrscheinlich vergrößern.

Erwägungen dieser Art haben jedoch keinen großen Widerhall gefunden; die Diskussion um die Ordnung des Verhältnisses von Staat und Notenbank ist an ihnen vorbeigegangen. Auch das Parlament selbst hat die Wahrnehmung derartiger Möglichkeiten einer wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit nicht weiter erörtert.

Dessenungeachtet scheint es unerläßlich zu sein, nach Formen der Koordinierung zu suchen, welche eine Beteiligung des Parlaments am Mechanismus der wirtschaftspolitischen Abstimmung erlauben.

IX.

Fragt man nach den Möglichkeiten einer Verbesserung der wirtschaftspolitischen Kooperation von Staat und Notenbank, dann scheint der wichtigste Schritt, neben der Harmonisierung von Stabilitäts- und Bundesbankgesetz, in einer strengeren Regelung des Abstimmungsverfahrens durch die Schaffung eines institutionellen Fundamentes für die Kooperation zu liegen. Eine hinreichende Einordnung der Notenbank in die allgemeine Wirtschaftspolitik unter Bewahrung ihrer rechtlich verankerten Autonomie und bei Erhaltung eines möglichst

⁷⁵ *Prost*: a.a.O., S. 119.

⁷⁶ *Prost*: a.a.O., S. 120.

großen Handlungsspielraumes scheint nur so gewährleistet zu sein. Aus diesem Grunde wäre zu erwägen, ob die für die staatliche Wirtschaftspolitik maßgeblichen Instanzen der Exekutive in einem besonderen Koordinierungsorgan vertreten sein sollten, in welchem sie sich mit der Notenbank laufend über die gesamtwirtschaftliche Lage sowie über Art und Ausmaß der möglicherweise vorzunehmenden Interventionen abstimmen — ohne Rücksicht darauf, ob die jeweils herrschende gesamtwirtschaftliche Situation eine Intervention erfordert oder nicht.

1. In den letzten Jahren ist sowohl in der Tagespolitik als auch von seiten der Wissenschaft mehrfach der Mangel an Kooperation von Regierung und Notenbank hervorgehoben und, zusammenhängend damit, die Notwendigkeit eines koordinierten Einsatzes geld- und finanzpolitischer Instrumente betont worden⁷⁷.

Es sind jedoch kaum konkrete Vorstellungen entwickelt worden, wie eine Verbesserung der Abstimmung zu erreichen wäre und welche Bedingungen gegebenenfalls geschaffen werden sollten, um eine bestmögliche Kooperation zu sichern; der institutionelle Aspekt des Koordinationsproblems ist überhaupt nur in ganz wenigen Fällen berührt worden.

Bei den anfänglichen Beratungen um die Neuordnung des Notenbankwesens in der Bundesrepublik ist, allerdings auch nur am Rande, die Frage einer institutionellen Sicherung der Kooperation von Regierung und Notenbank, die auch die Regelung auftretender Konflikte einschließen sollte, erörtert worden⁷⁸. Der damals in die Diskussion gebrachte Vorschlag, eine Koordinations- und Appellationsinstanz zu schaffen, hat jedoch keinen Eingang in die Notenbankgesetzgebung gefunden und ist auch bei den späteren Beratungen über die Bundesbankgesetzgebung nicht mehr aufgegriffen worden.

Soweit von seiten der Wirtschaftswissenschaft Äußerungen zur Frage der institutionellen Regelung der wirtschaftspolitischen Abstimmung von Staat und Zentralbank gemacht worden sind, gehen die Ansichten weit auseinander: Sie reichen von der Ablehnung institu-

⁷⁷ Vgl. hierzu das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesminister für Wirtschaft „Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung“ (Bundesanzeiger, 8. Jg., Nr. 129 vom 6. Juli 1956, S. 5) sowie die zahlreichen Erörterungen in der Tagespolitik während der Konjunkturdebatten in den fünfziger Jahren (z. B. Protokoll der 153. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 26. 6. 1956, S. 8271, S. 8303 und S. 8317, Anlage 2).

⁷⁸ Im Bundesministerium der Finanzen, das Anfang der fünfziger Jahre die Federführung in der Angelegenheit der Schaffung eines Notenbankgesetzes hatte, soll im Zusammenhang mit der Frage der Koordinierung von Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitik die Errichtung einer Koordinierungs- und Appellationsinstanz, ein sog. „Bundesausschuß für währungs- und wirtschaftspolitische Entscheidungen“, geplant worden sein (vgl. Glosse in Z. f. d. ges. Kreditw., 3. Jg. [1950], S. 187).

tioneller Vorkehrungen bis hin zur Forderung nach Schaffung eines besonderen Koordinierungsorgans. Es unterbleiben jedoch konkrete Betrachtungen darüber, wie ein solches Organ für die Koordination beschaffen sein kann und welche Stellung es im System der politischen und wirtschaftspolitischen Institutionen haben soll.

Während *Neumark* organisatorische Garantien für eine der Finanzpolitik gleichgerichtete Kreditpolitik als notwendig erachtet⁷⁹, befürwortet *Schmölders* institutionelle Vorkehrungen zur Koordinierung von Geld- und Finanzpolitik nicht⁸⁰. *Müller-Armack* hingegen schlägt vor, ein Koordinierungsorgan zu bilden, das eine sachgerechte Abstimmung der konjunkturpolitischen Maßnahmen zwischen den verschiedenen Instanzen herbeiführt⁸¹.

2. Die Forderung nach einer institutionellen Sicherung für den wirtschaftspolitischen Abstimmungsvorgang ergibt sich aus der Tatsache, daß die Erfolgchancen einer institutionalisierten Kooperation ungleich größer sind als die eines mehr informellen Verfahrens für das Zusammenspiel⁸². Wenn eine bessere wirtschaftspolitische Zusammenarbeit der Instanzen erreicht werden soll, kann daher das Ausmaß der wirtschaftspolitischen Abstimmung nicht weitgehend vom guten Willen der in den beteiligten Instanzen handelnden Personen abhängen.

Eine institutionelle Regelung scheint vor allem mit Rücksicht auf den zeitlichen Aspekt stabilitätspolitischer Interventionen erforderlich zu sein. Der Erfolg konjunkturpolitischer Interventionen ist in entscheidendem Maße vom zeitlichen Vollzug eines Eingriffs abhängig. Das gilt besonders für Hochkonjunktursituationen, in denen die Wahl des richtigen Zeitpunktes für einen Eingriff eine der wichtigsten Voraussetzungen für das Ergebnis der Beeinflussung des gesamtwirtschaftlichen Ablaufes ist⁸³.

Die derzeit wenig strenge Regelung der Zusammenarbeit überläßt es den Partnern jedoch sehr weitgehend, wann sie zu einem Gespräch gelangen wollen. Die Kooperation kann daher praktisch nur fallweise erfolgen. Hierin liegt die Gefahr, daß sich die in Frage kommenden Träger-Instanzen zu spät und nur unter dem Druck einer bereits bedrohlich werdenden Situation einigen. Aus diesem Grunde entspräche die Schaffung institutioneller Voraussetzungen für die Gewährleistung

⁷⁹ Fritz *Neumark*: Gedanken zur „Monetary Fiscal Policy“. Z. f. d. ges. Kreditw., 3. Jg. (1950), S. 268.

⁸⁰ *Schmölders*: a.a.O., S. 283.

⁸¹ Alfred *Müller-Armack*: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Freiburg 1966. S. 360.

⁸² Rolf *Krüger*: Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung. Gedanken zur Einordnung regionaler und lokaler Planung und Politik in die nationale Wirtschaftspolitik. Berlin 1969. S. 102.

⁸³ L. Albert *Hahn*: Probleme staatlicher Konjunkturbeeinflussung. Frankfurt 1956. S. 12.

einer laufenden Verständigung und Abstimmung der wirtschaftspolitischen Instanzen den Erfordernissen einer rationalen Wirtschaftspolitik.

Denn es kann davon ausgegangen werden, daß der Informationsaustausch über die jeweils herrschende Situation im Falle einer institutionell abgesicherten Kooperation eher vorgenommen wird und die notwendigen Entscheidungen zeitlich früher vorbereitet und auch rechtzeitig vollzogen werden können. Es gilt daher, die Partner der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit einem laufenden Kooperationszwang zu unterwerfen und auf diese Weise eine kontinuierliche Abstimmung zu gewährleisten. Diesem Zweck würden angemessene institutionelle Vorkehrungen für die Kooperation am besten dienen.

Die wirtschaftspolitische Relevanz dieses Aspektes ergibt sich aber auch daraus, daß hiermit entscheidende ordnungspolitische Fragen berührt sind. Die bisherigen Erfahrungen mit wirtschaftspolitischen Interventionen zeigen, daß vom Zeitpunkt der Intervention auch deren Eingriffsintensität abhängen kann: Es kann um so sanfter eingegriffen werden, je eher eine an sich notwendige Intervention erfolgt. Wird mit einem stabilitätspolitischen Eingriff zu lange gezögert, dann besteht überdies die Gefahr, daß der konjunkturelle Verlauf abgebrochen wird und in eine Rezession einmündet⁸⁴.

Soll eine abrupte Stockung des wirtschaftlichen Kreislaufes ausbleiben, dann kann eine zu späte Verständigung daher auch bedeuten, daß Interventionen in bestimmten Situationen überhaupt nicht mehr möglich sind.

Zur Vermeidung dieser Konsequenzen, aus denen sich erhebliche gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen ergeben können, kann ein Koordinationsorgan maßgeblich beitragen. Nur so wäre eine laufende Kooperation gewährleistet, auf Grund derer sich die beteiligten Träger-Instanzen kontinuierlich über die jeweils gegebene Situation, über deren mögliche Weiterentwicklung sowie über die Bedingungen für eine abgestimmte geld- und finanzpolitische Intervention besprechen und rechtzeitig eine Verständigung über ein stabilitätspolitisches Programm herbeiführen.

3. Eine solche Verbesserung der Kooperation von Staat und Notenbank trägt aber auch zu einer Verminderung der Konfliktgefahr bei und festigt auf diese Weise die Stellung der Notenbank; zunächst einmal deshalb, weil die Konfliktbereiche durch eine laufende Verständigung übersichtlicher gemacht werden und damit eher die Möglichkeit gegeben ist, Gegensätze abzubauen und das Konfliktfeld einzuengen.

⁸⁴ Ernst Dürr: Konjunkturpolitik, Regelmechanismen, konzertierte Aktion oder Laissez faire? Wirtschaftspolitische Chronik, H. 1/1970, S. 61.

Entscheidend ist aber auch, daß die Wahrscheinlichkeit für ein rechtzeitiges Handeln wächst. Tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten treten aber vor allem dann auf, wenn verspätet eingegriffen wird; in solchen Fällen besteht meistens ein Zwang zum Handeln und die Notwendigkeit, die einzusetzenden Mittel vergleichsweise stärker zu handhaben. Bei einem genügend streng geregelten Kooperationsverfahren ist hingegen eher gewährleistet, daß eine Verständigung am Anfang des Konfliktweges stattfindet, also dann, wenn die Chancen für einen Interessenausgleich noch relativ groß sind.

Dieser Gesichtspunkt ist auch wegen der unterschiedlichen Positionen von Bedeutung, die Regierung und Notenbank im politischen System einnehmen; die Erhaltung der rechtlich verankerten Autonomie der Notenbank wie auch das Ausmaß ihres faktischen Handlungsspielraumes ist daher in nicht unerheblicher Weise von Art und Ausmaß der auftretenden Konflikte abhängig. Da es unter den Bedingungen eines institutionell fundierten Verfahrens eher zu einem Gelingen der Kooperation kommt, ist damit zu rechnen, daß auch die Wahrscheinlichkeit für eine Subordination der Notenbank geringer wird.

4. Ein wesentlicher, mit der Schaffung eines Kooperationsorgans verbundener Vorteil läge aber auch darin, daß ein Anschluß des Sachverständigenrates möglich wäre. Mit einer Beteiligung dieses Beratungsgremiums aber würde das Organ hinreichende Voraussetzungen für eine wirtschaftspolitisch angemessene Vermittlung im Falle auftretender Konflikte bieten⁸⁵. Die Aufgaben einer solchen Institution würden damit über die Förderung der wirtschaftspolitischen Abstimmung hinausgehen und gleichzeitig die Konfliktregelung mit umfassen. Auf diese Weise wäre zwar keine endgültige Lösung, wohl aber eine Verbesserung des Problems der Konfliktregelung erreicht.

5. An einem solchen Koordinierungsorgan wäre auch das Parlament zu beteiligen, das auf diese Weise in das wirtschaftspolitische Abstimmungssystem der Träger-Instanzen einbezogen und am Kooperationsvorgang teilnehmen würde. Eine Einschränkung der Parlamentsautonomie würde sich dadurch kaum ergeben, da eine Bindung des Parlamentes an Beschlüsse des Koordinationsorgans ausscheidet. Sie ist auch sachlich gar nicht notwendig, weil das Parlament keine unmittelbare Interventionsinstanz ist. Die Beteiligung des Parlamentes am Kooperationsvorgang soll hingegen gewährleisten, daß es über die aktuelle Situation und über das wirtschaftspolitische Vorgehen ständig in-

⁸⁵ Die Regelung eines auftretenden Konfliktes käme erst dann auf das Parlament zu, wenn dessen Beilegung mit Hilfe dieses Organs scheitern würde. Die Stellungnahme des Sachverständigenrates zum Konfliktfall wäre in einem solchen Falle dem Parlament zuzuleiten und würde die Grundlage für die konfliktregelnde Tätigkeit des Parlamentes darstellen.

formiert ist. Auf diese Weise könnte erreicht werden, daß das finanzpolitisch wirksame Verhalten der Legislative das stabilitätspolitische Vorgehen der konjunkturpolitisch handelnden Instanzen nicht erschwert oder gar durchkreuzt.

6. Selbstverständlich wirft die Schaffung eines solchen Organs zur Koordinierung der monetären Wirtschaftspolitik erhebliche Probleme auf — nicht nur wirtschaftspolitische, sondern auch solche politischer Art.

Mit Rücksicht auf Vorbereitung und Vollzug der wirtschaftspolitischen Entscheidungen, aber auch hinsichtlich seiner Einordnung in das System der politischen Institutionen, ist die Beschaffenheit eines solchen Koordinierungsorgans entscheidend wichtig⁸⁶. Im Hinblick auf die wirtschaftspolitischen Erfordernisse müßte das Organ so konstruiert sein, daß es die skizzierten Mängel bei der Kooperation der Träger-Instanzen vermeidet, ohne daß der Prozeß der Willensbildung das Abstimmungsverfahren schwerfällig werden und die erwarteten Vorteile gar nicht eintreten ließe: Die Institutionalisierung der wirtschaftspolitischen Kooperation muß z. B. so erfolgen, daß der Einsatz der Geldpolitik zeitlich und sachlich koordiniert mit der Finanzpolitik erfolgt, ohne daß der unbestreitbare Vorteil der Geldpolitik, ihre rasche Handhabung und Einsetzbarkeit, dabei verlorengehe.

Ein besonderes Organ für die Koordinierung der monetären Wirtschaftspolitik hätte laufend ein hinreichendes Maß an Abstimmung geld- und finanzpolitischer Maßnahmen zu gewährleisten und dieses ohne nennenswerte Zeitverluste wechselnden ökonomischen und politischen Konstellationen anzupassen — Parlaments- und Notenbankautonomie müßten dabei jedoch gewahrt bleiben, und die Handlungsfähigkeit der Regierung dürfte nicht eingeschränkt werden.

Summary

State and Central Bank

Problems of Cooperation in the Field of Economic Policy

After dealing with the growing importance of coordinating the economic policy of an increasing number of institutions the author focusses his attention to the problem of coordinating state and central bank activities. In the Federal Republic of Germany, the rules concerning the coordination of monetary and fiscal policies seem to be unsatisfactory, although the 'Law for the Promotion of Stability and Growth' of 1967 did eliminate some major deficiencies of the 1957 'Law on the German Bundesbank'. The author suggests a joint organ of state and central bank authorities to the questions of stabilization policies.

⁸⁶ Es wäre zu prüfen, ob der bereits bestehende Konjunkturrat für die öffentliche Hand (vgl. § 18 StabG) den „Kristallisationskern“ für ein solches Organ bilden könnte.