

1 Einleitung

Die Deutsche Bundesbank (Bundesbank) ist nach § 12 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank (BBkG) vom 26. Juli 1957 (BGBl. I S. 745) bei der Ausübung der Befugnisse, die ihr nach diesem Gesetz zustehen, von Weisungen der Bundesregierung unabhängig. Auf diese das „Verhältnis der Bank zur Bundesregierung“ regelnde Vorschrift wird im allgemeinen verwiesen, um den unbestrittenen Erfolg der bundesdeutschen Notenbank im immerwährenden Kampf gegen die Inflation nach dem Zweiten Weltkrieg zu erklären. Mittlerweile ist es Common sense geworden, daß nur die Unabhängigkeit der Notenbank eine erfolgversprechende Inflationsbekämpfung gewährleistet. Zur Erklärung dieses Zusammenhangs sind theoretische Argumente und quantitative Analysen vorgetragen worden, die vor allem das Verhalten von Regierung und Notenbank thematisieren. Ihre qualitative Überprüfung anhand der Realität findet jedoch gewöhnlich nicht oder nur sehr begrenzt statt, weil sich die Details der Interaktion zwischen den beiden Akteuren der Öffentlichkeit meistens entziehen. Die vorliegende wirtschaftshistorische Arbeit geht den umgekehrten Weg. Sie analysiert in drei Fallstudien die Interaktion zwischen der Bundesregierung und der Notenbank in den Jahren von 1956 bis 1961 anhand umfangreichen Archivmaterials und soll so weitere Evidenz für oder wider die Gültigkeit der verschiedenen Argumente liefern.

Das Plädoyer für eine unabhängige Notenbank wird mit dem Hinweis begründet, Regierungen seien „genuin“ daran interessiert, die Geldpolitik in den Dienst der Sicherung ihrer Wiederwahl und der Finanzierung des Budgets zu stellen.¹ Eine mit den Instrumenten der Geldpolitik ausgestattete Regierung könnte kurzfristig vor einer Wahl die Geldmenge und damit temporär die Produktion und Beschäftigung erhöhen, langfristig aber nach einer wegen dieser Effekte möglicherweise erfolgten Wiederwahl nicht das reale Bruttosozialprodukt, sondern nur die Inflation. Umgekehrt würde eine derart ausgestattete Regierung wenig geneigt sein, vor einer Wahl zur Inflationsbekämpfung die Geldmenge zu reduzieren, weil dies kurzfristig die Produktion und Beschäftigung verringern, aber erst langfristig nach einer dadurch eventuell verlorenen Wahl die Inflation reduzieren würde.² Dieses zeitliche Auseinanderfallen der Geldmengeneffekte stehe einer stetigen Preisniveaustabilisierung im Wege, erhöhe dauerhaft nur die Inflation (und somit die Wohlfahrtsverluste) und führe sogar für jene Regierungen zu einem Glaubwürdigkeitsproblem, die die langfristige Preisstabilisierung nicht der kurzfristigen Konjunkturpolitik unterordnen wollten.

In der Theorie wird die Lösung des Glaubwürdigkeitsproblems in der glaubhaften Übertragung der geldpolitischen Befugnisse an eine „unabhängige“ und im

1 Neumann (1993), S. 81.

2 Jarchow (2003), S. 326 ff.

Vergleich zur Regierung inflationsaverse („konservative“) Notenbank gesehen.³ Diese müsse hierzu nicht nur de jure, sondern auch de facto weisungsunabhängig sein, weil sie anderenfalls ihre eventuell von der Regierung abweichenden geldpolitischen Vorstellungen kaum durchsetzen könnte. Diese „Selbstbindung“ der Regierung schaffe Glaubwürdigkeit und würde von den Wirtschaftssubjekten mit niedrigeren Inflationserwartungen honoriert werden.⁴

Die Forderung nach faktischer Notenbankunabhängigkeit wirft die Frage auf, wie diese gemessen bzw. beurteilt werden kann, wenn sich die Interaktion zwischen Regierung und Notenbank in der Regel im Verborgenen vollzieht. Zahlreiche Analysen scheinen empirisch den negativen Zusammenhang zwischen Notenbankunabhängigkeit und Inflation im internationalen Vergleich zu belegen.⁵ Diese Analysen rekurrieren aber mangels anderer Indikatoren meistens nur auf die gesetzlichen Bestimmungen. Dieses Vorgehen ist zu hinterfragen, weil De-jure- und De-facto-Unabhängigkeit eben nicht dasselbe ist. Letztlich ist keine nationale Notenbank vollkommen unabhängig. Über ihnen hängt – selbst bei konstitutionell garantierter Unabhängigkeit – immer das Damoklesschwert einer Gesetzesänderung, mit deren Androhung oder sogar Durchführung Regierungen (und ggf. Parlamente) das Notenbankverhalten beeinflussen und schließlich kontrollieren können. Auch im Fall der Bank deutscher Länder (BdL) bzw. der Bundesbank (BBk) dürfte das nicht anders gewesen sein. Die herrschende juristische Meinung vertrat jedenfalls die Auffassung, daß der Unabhängigkeit der Notenbank kein Verfassungsrang zustünde und daß es zur Änderung des Übergangsgesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung der BdL (BdL-Gesetz) vom 10. August 1951 (BGBl. I S. 509) bzw. des BBkG vermutlich nur eines einfachen Gesetzes bedurft hätte.⁶

Die selbstbindungstheoretischen Erklärungsversuche zu den Vorteilen einer unabhängigen Notenbank unterstellen benevolente Regierungen. Den Nachteilen (z. B. in Gestalt einer erwarteten höheren Inflation), die aus der Vermutung der Wirtschaftssubjekte resultieren, daß ihre Regierung die kurzfristige Konjunkturpolitik aus wahltaktischen Gründen über die längerfristige Preisstabilisierung stellt (also nicht benevolent handelt), begegne die Regierung von vornherein, indem sie die Geldpolitik benevolent auf eine unabhängige und konservative Notenbank zu Zwecken der Wohlfahrtsmaximierung überträgt. Die Selbstbindungstheorie kann daher die Konflikte, auch jene, die die Bundesregierung und die Notenbank von 1956 bis 1961 austrugen und die im folgenden behandelt werden, nicht erklären. Sie wirft vielmehr nach Berger (1997b) Fragen auf, weil sie nicht schlüssig ist. Die für die Übertragung der geldpolitischen Befugnisse an eine unabhängige Notenbank aufgeführten Argumente beschreiben ihm zufolge nämlich zugleich Anreize für die Regierung, sich des Damoklesschwerts zu bedienen und

3 Rogoff (1985), S. 1169 ff.

4 Berger (1997b), S. 90 ff.

5 So z. B. Alesina / Summers (1993), S. 151 ff. Für weitere Beispiele siehe die Übersicht über die empirischen Ergebnisse bei Berger (1997b), S. 101 ff.

6 Berger (1997a), S. 53.

die einmal erklärte Unabhängigkeit zurückzunehmen: „War es vor der Einführung der autonomen Zentralbank für die Regierung optimal, kurzfristig von einem gegebenen Stabilitätsversprechen abzuweichen, so gilt nun dasselbe für ihre Zusage, die Geldpolitik alleine der Bank zu überlassen. Wäre das Regierungsversprechen ohne weiteres Zutun glaubwürdig, so hätte es der unabhängigen Notenbank ja gar nicht erst bedurft.“⁷

Dieser Hinweis verkennt, daß weder die Regierung noch die Notenbank ein Monolith ist und in ihnen zahlreiche individuelle Akteure wirken. Er verkennt ferner, daß die Interaktion zwischen einer Notenbank und einer Regierung ein dynamischer Prozeß ist, bei dem Verfahrensregeln eine besondere Rolle spielen. Anders als bei einer abhängigen, quasi nach interner ministerieller Weisung agierenden Notenbank würde die bei einer offiziell bestehenden Weisungsungebundenheit erforderliche Gesetzesänderung, weil sie zwangsläufig öffentlich vorgenommen werden müßte, eine möglicherweise mit erheblichen politischen Kosten verbundene Abfolge weiterer Interaktionen auslösen. Damit wird der Fokus der Betrachtung von der Institutionalisierung der Notenbank auf die ständige Interaktion zwischen ihr und der Regierung gelenkt. Bedeutender als die Gründung der BdL 1948 und deren Umwandlung in die Bundesbank 1957, die die juristischen Grundlagen für das spätere Notenbankwirken schufen, ist schließlich, ob und ggf. wie es der Notenbank in der Folgezeit trotz des Damoklesschwerts einer Gesetzesänderung gelang, nicht nur rechtlich, sondern eben auch faktisch unabhängig zu sein. Zur Klärung dieser Fragen liefert die politökonomische Literatur eine Reihe von Thesen.

1.1 Die Thesen zur Interaktion von Regierung und Notenbank

Im Gegensatz zur traditionellen Sicht, wonach Regierungen benevolent die gesellschaftliche Wohlfahrt maximieren, geht die wesentlich von Downs (1957) und Buchanan / Tullock (1962) entwickelte Neue Politische Ökonomie davon aus, daß die Akteure in Regierung und Bürokratie aufgrund individueller Kosten- und Nutzenüberlegungen ihre Eigeninteressen verfolgen. Regierungen bzw. deren Akteure verhielten sich als an ihrer Wiederwahl orientierte Stimmenmaximierer. Sie nutzen das eingangs beschriebene zeitliche Auseinanderfallen der Geldmengeneffekte aus und profitierten dabei davon, daß die Wähler nur ein Kurzzeitgedächtnis hätten und ihre regelmäßige Manipulation verkennen würden.⁸ Sie agierten opportunistisch und erzeugten bewußt Konjunkturbewegungen, d. h. „politische Konjunkturzyklen“, in der Weise, daß Aufschwünge und Wahlen zusammenfallen. Sie verhielten sich ideologisch und folgten den jeweiligen fundamentalen Parteipräferenzen, wenn sie bei einer hohen Wiederwahlchance und einem daher vorhandenen Handlungsspielraum ihr Ziel der Stimmenmaximierung relativieren können. Sozialistische Regierungen bevorzugten dann eine expansivere Politik als konser-

7 Berger (1997b), S. 94.

8 Berger (1997b), S. 96.

vative Regierungen, weil sie die Kosten der Arbeitslosigkeit höher gewichteten als die Kosten der Inflation.

Unter diesen Aspekten erklärt sich die Institutionalisierung einer unabhängigen Notenbank nicht aus der (benevolenten) Erhöhung der Wohlfahrt durch Inflationsverringerung, sondern – wenn sie nicht (wie im Fall der BdL) auf exogene Faktoren (wie die Besatzungsmächte) zurückzuführen ist – aus der Stimmenmaximierung der von einem entsprechenden Wählerwunsch ausgehenden Regierungsakteure. Dieser Wunsch scheint allerdings nicht bei der ständigen Interaktion zwischen der Notenbank und der Regierung, sondern erst dann wieder eine Rolle zu spielen, wenn die Notenbankunabhängigkeit infragegestellt wird: Kane (1980) argumentiert (mit Blick auf die US-amerikanische Federal Reserve Bank), daß die Politiker die Notenbank als politische Institution entworfen hätten, um ihnen als Sündenbock zu dienen, wofür sie deren Vertreter im Gegenzug z. B. mit einer ungewöhnlich langen Amtszeit entlohnen würden.⁹ Gegen diese Argumentation läßt sich aber einwenden, daß eine Regierung, die die Schuld für eine Entscheidung auf die Notenbank abwälzt, wie erwähnt, den Notenbankstatus ändern kann und auch ändern müßte, um nicht unglaubwürdig zu werden.¹⁰ Hiervon scheint sie wiederum der Wählerwunsch abhalten zu können. Es kann daher vermutet werden, daß die wählende Öffentlichkeit sowohl bei der Institutionalisierung als auch beim Statuserhalt der unabhängigen Notenbank eine wichtige, wenn nicht die entscheidende Rolle spielt. Die Überprüfung der Gültigkeit dieser – gleich noch einmal bei der Erklärung des Notenbankverhaltens auftauchenden – Vermutung anhand der drei Fallstudien ist ein Hauptgegenstand der vorliegenden Arbeit.

Weil nicht nur die Regierung mit ihrem dazugehörigen Verwaltungsapparat, sondern auch die Notenbank ein Teil der Bürokratie ist, übertrugen folgerichtig Chant / Acheson (1972) die Annahmen der Neuen Politischen Ökonomie erstmals auf die Notenbank und deren Akteure.¹¹ Diese seien zwar, wie die seitdem fortentwickelte Literatur meint, keine Stimmenmaximierer, strebten aber wie die Akteure in der Ministerialbürokratie eigennutzorientiert nach einer Maximierung ihres Einkommens, ihres Arbeitskomforts, ihres Ansehens und ihrer Macht.¹² Ihre ihnen eigentlich zur Sicherung der Preisstabilität eingeräumte Unabhängigkeit eröffne ihnen hierfür den Spielraum: Die Notenbankakteure beschränkten sich nicht darauf, ihr Ansehen durch Preisstabilisierung zu maximieren, sondern erlaubten ein gewisses Inflationsniveau, um ihre Existenzberechtigung (Inflationsbekämpfung) nicht zu gefährden.¹³ Sie ließen die Öffentlichkeit mit einer Vielzahl von Aussagen, Beurteilungen, Zielankündigungen und Prognosen im Unklaren oder gäben anderen wirtschaftspolitischen Akteuren, wie z. B. den Tarifparteien oder den Finanzpolitikern, die Schuld für eine nicht den Wünschen der Öffentlichkeit entsprechende Inflationsrate. Sie bemühten sich, ihr Instrumentarium, zu

9 Kane (1980), S. 208 ff.

10 Berger (1997b), S. 97 f.

11 Chant / Acheson (1972), S. 13 ff.

12 Vaubel (1993), S. 24 ff.

13 Puchta (1981), S. 275. Hartwig (1984), S. 316.

dem Puchta (1981) auch die Anlagevorschriften für die Kreditinstitute und die Bankenaufsicht zählt,¹⁴ zu erweitern. Gegen eine inflationistisch gesinnte Regierung nutzten sie indirekt ihre Macht über die Banken, indem sie deren Inflationskosten, z. B. über die unverzinslichen Mindestreserven, erhöhten oder deren Informationskosten durch den Einsatz einer Vielzahl geldpolitischer Instrumente in die Höhe trieben.¹⁵ Ein Nachweis für derartige vermeintlich auf Eigennutzorientierung der Akteure zurückzuführende Notenbankaktionen, hinter denen, was diese Literatur häufig vernachlässigt, grundsätzlich auch Sachorientierung gestanden haben kann, wird kaum geführt.

Nicht Benevolenz, sondern Eigennutzorientierung – mit teils übereinstimmenden, teils unterschiedlichen Ausprägungen – liegt also nach dieser Meinung sowohl dem Handeln der Regierungs- als auch dem Handeln der Notenbankakteure zugrunde. Dies hat zu geteilten Meinungen über das Machtverhältnis zwischen Notenbank und Regierung geführt. Die grundlegende Literatur seit Chant / Acheson (1972) betont die Bedeutung des erwähnten Damoklesschwerts einer Gesetzesänderung. Sie vermutet, daß sich eine autonome Notenbank opportunistisch verhalte und solche Konflikte mit der Regierung vermeide, die ihre Unabhängigkeit bedrohen könnten.¹⁶ In diesem Zusammenhang wird üblicherweise auf Frey / Schneider (1981) verwiesen, die in einer ökonometrischen Analyse sieben Konflikte zwischen 1957 und 1977 identifizieren, bei denen die Bundesbank dem Druck der Bundesregierung nachgegeben und beim Mindestreserve-, Diskont- und Lombardsatz sowie beim Notenbankkredit mit einer gewissen Zeitverzögerung in einer Linie mit der Fiskalpolitik des Bundes expansiv gewirkt und so opportunistisch „geldpolitische Konjunkturzyklen“ erzeugt haben soll. Frey / Schneider (1981) leiten hieraus die These ab, daß die Bundesbank allenfalls in geringfügige Konflikte mit der Regierung eingetreten sei. Schwerwiegende Konflikte habe sie möglichst gemieden, weil die Regierung jederzeit durch eine Gesetzesänderung die Mitglieder des Führungsgremiums hätte austauschen oder dessen Funktionen übernehmen können, um die Notenbank zu einem Wechsel ihrer Geldpolitik zu zwingen. Die Bundesbank verfolge daher eine Befriedigungsstrategie, die sich darauf konzentriere, Konflikte mit der Regierung unterhalb eines bestimmten Niveaus zu halten.¹⁷

Die These von Frey / Schneider (1981) wirft die Frage auf, warum es überhaupt zu offensichtlichen Konflikten zwischen der Notenbank und der Regierung kam oder ob es sich hierbei gar nicht um schwerwiegende, d. h. existenzgefährdende, Konflikte handelte.

Eine mögliche Antwort auf diese Frage liefert Puchta (1981), der ein Gegengewicht zum Damoklesschwert einer Gesetzesänderung identifiziert zu haben meint. Er weist darauf hin, daß eine Notenbank in Konflikte mit der Regierung eintreten könne, um eigennutzorientiert ihren Handlungsspielraum auszuweiten.

14 Puchta (1981), S. 302 ff.

15 Vaubel (1993), S. 31 ff., und die ebd. erwähnte Literatur.

16 Chant / Acheson (1972), S. 14.

17 Frey / Schneider (1981), S. 291 ff.

Für das beiderseitige Verhältnis sei einerseits entscheidend, daß die Regierung das Notenbankgesetz ändern kann. Die Notenbank könne jedoch andererseits zur Maximierung ihres Handlungsspielraums mit der Öffentlichkeit (oder mit anderen Akteuren) koalieren, so daß eine auf ihre Wiederwahl bedachte Regierung es sich kaum leisten werde, das Notenbankgesetz zu ändern.¹⁸ Die Aktionen der Notenbank, wie ihr angeblich permanenter Versuch, die Öffentlichkeit mit Hilfe zahlreicher Verlautbarungen, z. B. in ihren Monatsberichten, in ihrem Sinne zu beeinflussen und so ihr Ansehen und ihre Position gegenüber der Regierung zu stärken,¹⁹ können demnach auch machtorientiert (gewesen) sein – erneut freilich mit dem Zweck, eigennutz- und / oder sachorientierte Ziele zu erreichen.

Die These von Puchta (1981) erlaubt die Existenz von „echten“ Konflikten. Sie erweitert die These von Frey / Schneider (1981), nach der der Spielraum der Notenbank durch die Handlungen beschrieben wird, die sie durchführen kann, ohne in Konflikte mit der Regierung zu geraten, um den Aspekt, daß sie die Grenzen ihres Spielraums selbst beeinflussen kann. Sie erlaubt folgende Konklusionen: Der Ausgang offener Konflikte zwischen der Bundesregierung und der Bundesbank, z. B. um den Notenbankbeitrag zur Finanzierung öffentlicher Haushalte, bleibt im vorhinein unklar und wird letztlich zugunsten desjenigen Akteurs entschieden, für den die Öffentlichkeit Partei ergreift. Sofern (zumindest) einer der beiden Akteure davon ausgeht, daß ihn die Öffentlichkeit in einem Konflikt unterstützen würde, wäre das für ihn ein Anreiz, den Konflikt an die Öffentlichkeit zu tragen. Weil aber die öffentliche Meinung nicht immer erkennbar ist und Schwankungen unterliegt, wird nicht jeder Konflikt an die Öffentlichkeit getragen. Daraus wird deutlich, daß die Konflikte, wie Berger (1997a) meint, nicht zwangsläufig existentiell, sondern vermutlich „Indikatoren eines an sich stabilen institutionellen Arrangements bzw. der jeweiligen Handlungsspielräume“ sind. Die vorliegende Arbeit liefert daher nicht „nur“ weitere Evidenz für oder wider die verschiedenen Thesen zum Verhältnis zwischen der Notenbank und der Regierung, sondern auch eine ihm zufolge bislang noch nicht geleistete Beschreibung dieses Arrangements²⁰.

Frey / Schneider (1981) und Puchta (1981) betrachten jedoch die Notenbank als Monolith und vernachlässigen bei ihren Thesen, daß das Verhalten der Notenbank üblicherweise das Ergebnis des individuellen (Abstimmungs-)Verhaltens der einzelnen Mitglieder in ihrem Leitungsgremium, dem Zentralbankrat (ZBR), war. Auch diese Akteure können (wie die Notenbank als Ganzes) opportunistisch eine Strategie der Befriedigung oder eine Strategie der Ausweitung des eigenen Handlungsspielraums verfolgt haben. Dieser Mangel läßt sich dadurch beheben, daß die Gültigkeit der beiden (und der folgenden) Thesen als weiterer Hauptgegenstand der vorliegenden Arbeit nicht nur auf der kollektiven Ebene der Notenbank, sondern auch auf der individuellen Ebene der Mitglieder ihres Leitungsgremiums untersucht wird. Das ist schon deshalb nötig, weil das individuelle Verhalten der

18 Puchta (1981), S. 240 f. und S. 285.

19 Puchta (1981), S. 275. Hartwig (1984), S. 316.

20 Berger (1997a), S. 46 ff.

ZBR-Mitglieder längst das Interesse der theoretischen Literatur erweckt hat, die sich mit ihm unter dem Schlagwort der persönlichen Unabhängigkeit befaßt.

Die Fortentwicklung der monolithischen Notenbankbetrachtung zu einer Untersuchung auf disaggregiertem Niveau ist Vaubel (1993) zu verdanken, der (ideologisches) Parteigängertum im ZBR vermutet. Die ZBR-Mitglieder setzten sich zwar aus ihrem gemeinsamen Bürokratieinteresse für die Unabhängigkeit und für zusätzliche Kompetenzen der Notenbank ein. In Vorwahlzeiten (ca. 15 Monate) wollten sie aber die Wiederwahlchancen der von ihnen jeweils bevorzugten Partei verbessern. Wenn in diesen Zeiten die Regierungsanhänger im ZBR in der Mehrheit waren, habe die Notenbank der Regierung zugearbeitet. Sie habe ihr entgegengearbeitet, falls die Oppositionsanhänger im ZBR die Mehrheit hatten. Diese These klingt plausibel, weil der diskretionäre Spielraum der ZBR-Mitglieder wegen ihrer gewöhnlich achtjährigen Amtsdauer größer gewesen sein dürfte als der Spielraum der Regierungspolitiker. Sie hat außerdem Charme, weil sie Abweichungen von der Theorie geldpolitischer Konjunkturzyklen erklären könnte. Vaubel (1993, 1997) ordnet zu ihrer Überprüfung jeden LZB-Präsidenten als Anhänger der ihn in sein Amt berufenden Partei und die von einer Großen Koalition nominierten LZB-Präsidenten sowie alle übrigen ZBR-Mitglieder aufgrund einer Expertenbefragung ein. Anhand der mit dieser Einordnung für den Zeitraum von 1950 bis 1994 ermittelten Mehrheitsverhältnisse im ZBR findet er eine „überwältigende Rückendeckung“ für seine sog. „Parteipräferenzhypothese“. Die Ausweitung der Geldmenge M1 habe sich beschleunigt, sofern die Bundesregierung zu Beginn der Vorwahlzeit über eine politische Mehrheit im ZBR verfügte oder sich diese im Verlauf zu ihren Gunsten änderte. Vaubel (1997) zieht daraus das Fazit, die Notenbank sei zwar unabhängig, nicht aber politisch neutral gewesen.²¹

Diese Thesen zum Verhalten der Notenbankvertreter sind allerdings umstritten. Neumann (1998) sieht weder eine opportunistische Zinssenkungspolitik noch ein parteigängerisches Verhalten des ZBR in Vorwahlzeiten. Anhand seiner Analyse der Abstimmungsergebnisse bei den Zinsbeschlüssen in den Jahren 1952 bis 1994, die bei Gültigkeit der These von Vaubel (1993, 1997) die „politischen“ Mehrheitsverhältnisse im ZBR reflektieren müßten, legt er dar, daß im Durchschnitt zumindest auch die Hälfte der politisch der Regierung zuzuordnenden ZBR-Mitglieder für Erhöhungen und umgekehrt mehr als zwei Drittel der politisch der Opposition zuzuordnenden ZBR-Mitglieder für Senkungen des Diskontsatzes stimmten. Er folgert daraus, daß dank des Ernennungsverfahrens, der zeitlichen Verteilung der Ernennungen und der Amtsdauer kein Anreiz mehr für politische Rücksichtnahmen bestanden habe und die ZBR-Mitglieder mit dem Eintritt in das Leitungsgremium der Notenbank schlagartig persönlich unabhängig geworden seien („Becket-Effekt“).²²

Die Aussage von Neumann (1998) wird relativiert durch das Ergebnis von Berger (1997a), der wegen der für ihn nicht völlig auszuräumenden Mutmaßung, daß die Notenbank zwischen 1951 und 1966 vor den Bundestagswahlen eine

21 Vaubel (1993), S. 49 ff. Vaubel (1997), S. 202 f. und S. 214 ff.

22 Neumann (1998), S. 315 ff.

„leichte – statistisch nicht eindeutig belegte – Erhöhung der Geldaggregate toleriert (aber wohl nicht erzeugt)“ habe, das individuelle Abstimmungsverhalten im ZBR bei den Diskontbeschlüssen in den Jahren 1949 bis 1961 mit Hilfe der Sitzungsaufzeichnungen analysiert. Die der Regierung zugeordneten ZBR-Mitglieder verhielten sich demnach hypothesenkonform, die der Opposition zugeordneten ZBR-Mitglieder jedoch hypothesenwidrig. Da nach der BBk-Gründung erstere im Direktorium, letztere fast nur bei den LZB-Präsidenten zu finden waren, vermutet Berger (1997a) bei letzteren regionale Einflüsse auf das Abstimmungsverhalten. Im Kampf gegen die Inflation hätten die LZB-Präsidenten aus Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Bayern sowie Hamburg eine „weiche“, die LZB-Präsidenten aus Niedersachsen sowie Baden-Württemberg eine „neutrale“ und die LZB-Präsidenten aus Schleswig-Holstein, Bremen und vor allem Hessen eine „harte“ Haltung eingenommen. Letztere hätten sogar zusammen mit dem Direktorium eine dem „Frankfurter Finanzzentrum“ regional verbundene Gruppe mit einer statistisch signifikanten Tendenz zu einer von Mehrheitsentscheidungen abweichenden „harten“ Linie gebildet. Berger (1997a) zieht daraus folgendes Fazit: Bestimmte Eigenschaften der Mitglieder hätten sehr wohl einen signifikanten Einfluß auf deren Stimmverhalten gehabt. Der „Becket-Effekt“ sei also nicht vollkommen gewesen. Insgesamt habe aber die parteipolitische Zuordnung keine Rolle gespielt. Durch das „Nebeneinander von regionalen und parteipolitischen Kräften auf disaggregiertem Niveau und die Abwesenheit solcher Kräfte im Aggregat“ habe die „politische Institution Notenbank“ ein sehr wirksames System der Kontrolle und des Gleichgewichts der Kräfte erhalten.²³

Die vorstehende Thesendarstellung zeigt erstens, daß die Analyse des Verhältnisses zwischen der Regierung und der Notenbank auf der individuellen Ebene beginnen muß. Die drei Fallstudien dieser Arbeit stellen deshalb nicht nur dar, wie die obersten Notenbankvertreter mit ihren Präsidenten KARL BERNARD (ZBR) und WILHELM VOCKE (Direktorium) bzw. (ab 1958) KARL BLESSING und die obersten Regierungsvertreter, neben Bundeskanzler KONRAD ADENAUER vor allem die Bundesminister FRITZ SCHÄFFER bzw. (ab 1957) FRANZ ETZEL (Finanzen), LUDWIG ERHARD (Wirtschaft) und HEINRICH LÜBKE bzw. (ab 1959) WERNER SCHWARZ (Ernährung, Landwirtschaft und Forsten), argumentierten und sich verhielten. Sie beziehen auch die nachgeordnete Notenbank- und Regierungsebene mit ein, auf der die konflikträchtigen Entscheidungen vorbereitet wurden, weil sich dies im Verlauf der Untersuchung als unverzichtbar erwies. Die Thesendarstellung deutet zweitens (bereits) darauf hin, daß Aussagen über das Verhältnis zwischen der Regierung und der Notenbank sinnvoller anhand einer qualitativen Analyse der Interaktion überprüft werden können.

23 Berger (1997a), S. 170 ff.

1.2 Die Evidenz: die Gürzenich-Affäre und der Konflikt um die DM-Aufwertung

Die einzigen bisher qualitativ analysierten Konflikte in dem dieser Untersuchung zugrundeliegenden Zeitraum sind die sog. „Gürzenich-Affäre“ 1956 und die Auseinandersetzung um die DM-Aufwertung 1961, die zugleich die in den Fallstudien präsentierten Konflikte zeitlich umrahmen. Es liegt daher – wenngleich zur DM-Aufwertung wegen der damals geübten Geheimhaltung²⁴ bislang kein wirklich aussagekräftiges Quellenmaterial aufgetaucht ist – bereits einige Evidenz zu den präsentierten Thesen vor, die nur vor dem Hintergrund des fast ununterbrochenen Kampfes der Notenbank gegen die zu hohe Liquidität darzustellen ist.

Die Gürzenich-Affäre stellt den markantesten Versuch dar, die Notenbank von einer Zinserhöhung abzubringen,²⁵ und ist bislang der am umfassendsten – von Berger (1997a) – analysierte Konflikt zwischen der Notenbank und (Mitgliedern) der Bundesregierung. Zu ihr kam es, nachdem der ZBR in seiner 219. Sitzung am 18. Mai 1956 den Beschluß, die Rediskontkontingente zu kürzen und den Diskontsatz um einen Prozentpunkt auf 5,5 Prozent zu erhöhen,²⁶ gefaßt und ADENAUER fünf Tage später auf der Mitgliederversammlung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) im Kölner Gürzenich die Diskontsatzerhöhung kritisiert und von einem „Fallbeil“ gesprochen hatte, das die „kleinen Leute“ treffen würde.

Die Diskontsatzerhöhung vom 18. Mai 1956 war die letzte von drei Erhöhungen seit der zinspolitischen Kehrtwende, die die BdL am 3. August 1955 vor allem aus zwei Gründen vollzogen hatte. Der Verkauf der vom Bundesminister der Finanzen im Austausch gegen ihre Ausgleichsforderungen aus der Währungsreform 1948²⁷ erhaltenen Mobilisierungstitel (im Wert von 2 Mrd. DM) hatte nicht mehr zur Neutralisierung der ab 1955 im Zuge des Aufschwungs (im zweiten Konjunkturzyklus) zufließenden Liquidität ausgereicht, obwohl die öffentlichen Haushalte ab Juni 1955 verstärkt ihre Kassenüberschüsse im sog. „Juliusturm“ als Einlagen im Zentralbanksystem stillezten.²⁸ Die Geschäftsbanken hatten sich außerdem bei deutlich über dem Diskontsatz liegenden Geldmarktsätzen wieder zunehmend bei der Notenbank refinanziert. Bei dennoch im zweiten Halbjahr 1955 kräftig erhöhten Refinanzierungsverbindlichkeiten und stark gestiegenem Kreditvolumen der Geschäftsbanken war das Wirtschaftswachstum in diesem Jahr trotz „restriktiver Grundhaltung“ der Notenbank das höchste der Nachkriegszeit. Der ZBR hatte daraufhin bereits in seiner 214. Sitzung am 7. / 8. März 1956, als der Aufschwung gerade seinen Höhepunkt durchschritt, in Anwesenheit von ERHARD

24 Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung 1961, S. 117, Fußnote 1.

25 Neumann (1998), S. 330 ff.

26 Protokoll zur 219. Sitzung des ZBR/BdL am 18.05.1956, TOP 2 („Währungs- und Kreditpolitik“), in B 330/94/1.

27 Zur Entstehung und Funktion der Ausgleichsforderungen siehe Abschnitt 3.1, S. 78 ff.

28 Zum Juliusturm siehe Berger (1997a), S. 91 ff.

und SCHÄFFER einstimmig eine weitere Anhebung des Diskontsatzes von 3,5 auf 4,5 Prozent beschlossen.²⁹

Während Holtfrerich (1998) die Gürzenich-Affäre als Folge eines geldpolitisch falschen ZBR-Beschlusses ansieht,³⁰ erklärt sie Berger (1997a) im Kontext des drohenden Juliusturmabbaus in Zeiten der Hochkonjunktur und der Diskontsatzserhöhung vom 8. März 1956. ERHARD und SCHÄFFER hätten in dieser ZBR-Sitzung die Erhöhung auf 4,5 Prozent entgegen der offiziellen Position des Bundeskabinetts unterstützt, weil sie Inflationsgefahr signalisieren wollten. Dieses Signal habe ihnen Rückhalt im Kampf gegen im Kabinett mit Blick auf die Bundestagswahlen 1957 zunehmend gestellte Ansinnen versprochen, die im Juliusturm akkumulierten Kassenüberschüsse des Bundes zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben von BdL-Konten auszulagern und inflationswirksam dem Geldumlauf zuzuführen³¹ – ein Rückhalt, der nach den Erfahrungen mit ERHARDS weitgehend wirkungslos gebliebenem³² sog. „ersten Konjunkturprogramm“ vom Oktober 1955³³ offenbar nötig war. Die beiden Minister und die Notenbank hätten daraufhin eine Koalition gebildet und ihre Zusammenarbeit ohne große Publizität und ohne Wissen ADENAUERS³⁴ im sog. „Konjunkturpolitischen Gremium“ institutionalisiert, um gemeinsam das sog. „zweite Konjunkturprogramm“ auszuarbeiten. Nach dessen Ausarbeitung hätten sie eine „Art von Doppelschlag“ inszeniert, indem die Kabinettsvorlage zum Konjunkturprogramm mit Datum vom 17. Mai 1956 an das Bundeskanzleramt (BK) geschickt wurde und tags darauf beide Minister unter Hinweis auf diese Vorlage und auf Forderungen des ZBR nach einer restriktiveren Fiskalpolitik des Bundes der Diskontsatzserhöhung auf 5,5 Prozent ausdrücklich zustimmten. Beide hätten mit ihrer erneuten Zustimmung ihre Position im Bundeskabinett stärken wollen. Mit diesem Doppelschlag habe das Dreiergremium die Diskussion um die Erhöhung des Diskontsatzes und um die Verwendung der Juliusturm gelder im Vertrauen auf die Unterstützung der Öffentlichkeit geplant eskalieren lassen, um die Diskussion in seinem Sinne zu entscheiden. Als ADENAUER nach seiner Rede am 23. Mai 1956 im Kölner Gürzenich deutlich geworden sei, „daß die Öffentlichkeit und mit ihr auch Teile der Regierungsfractionen und sogar eine Reihe von Präsidiumsmitgliedern des BDI in der nun publik gewordenen Auseinandersetzung die Seite Erhards, Schäffers und der BdL einnahmen“, habe er schnell das Ruder herumgerissen und den Weg für die Umset-

29 Holtfrerich (1998), S. 388 ff. ZBR/BdL-Protokolle zur 198. Sitzung am 03.08.1955, TOP 2, in B 330/87/1 und zur 214. Sitzung am 07./08.03.1956, TOP 2, in B 330/92/2. Der TOP lautete jeweils „Währungs- und Kreditpolitik“.

30 Holtfrerich (1998), S. 392 ff.

31 Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung 1956, S. 30 ff., S. 167 ff., S. 239, S. 242 ff. und S. 248 ff.

32 Berger (1997a), S. 112 ff.

33 Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung / Kabinettsausschuß für Wirtschaft 1956–1957, S. 59 ff.

34 Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung 1956, S. 351 f.

zung des zweiten Konjunkturprogramms freigemacht.³⁵ Die Strategie, mit der Konflikteskalation eine öffentliche Debatte zu erzeugen, in der sich die „gebaltete wirtschaftspolitische Deutungsmacht“ des Dreiergremiums als dominant erweisen sollte, sei aufgegangen.³⁶

Auch in der Beurteilung der Folgen dieses Eklats unterscheiden sich die Meinungen. Neumann (1998) meint zwar – wie Berger (1997a) –, die Eskalation um die Gürzenich-Affäre habe dank der deutschen Presse eine „Solidarisierung der Öffentlichkeit“ mit der BdL bewirkt und deren De-facto-Unabhängigkeit gefestigt. Die Nachteile der Eskalation sieht er aber einseitig bei ADENAUER, der seine Niederlage noch durch den Fehler „verschlimmert“ habe, sich vor dem BDI im Kölner Gürzenich von den Entscheidungen der Notenbank zu distanzieren und deren Unabhängigkeit zu kritisieren.³⁷ Berger (1997a) sieht dagegen auch Vorteile für den wohl bereits um seine Wiederwahl im September 1957 besorgten Bundeskanzler. Die Notenbank habe als „Sündenbock“ gedient und ihm sowohl sein politisches Portfolio, zu dem ERHARD, SCHÄFFER und die Notenbank gehörten, als auch die Unterstützung des für ihn wichtigen BDI erhalten. Die Affäre „könnte sich ihm, etwas überspitzt formuliert, durchaus auch als eine, zwar in der Not geborene, doch am Ende noch gelungene, sozusagen arbeitsteilige Überwindung der spezifischen politischen Probleme kontraktiver Konjunkturpolitik dargestellt haben.“³⁸

Die Jahre 1957 bis 1959 weisen Berger (1997a) zufolge keine derart massiven Konflikte auf. In diesen Jahren verfolgte die Notenbank zunächst eine „zweigleisige Politik“,³⁹ die darin bestand, daß der ZBR ab September 1956 (bis Januar 1959) seine Zinspolitik lockerte, bis August 1957 aber seine Liquiditätspolitik verschärfte,⁴⁰ um die immer weniger wegen des abnehmenden Zinsgefälles zum Ausland und immer mehr wegen der zunehmenden Währungsspekulation zufließenden Devisen zu neutralisieren. Diese Lage entspannte sich ab September 1957, nachdem kurz zuvor eine weltweite (bis Frühjahr 1959 andauernde) Konjunkturabkühlung eingesetzt hatte und die Notenbank zusammen mit der Bundesregierung im August 1957 (nach einer gemeinsamen Presseverlautbarung im Juni 1956 erneut) Gerüchten um eine DM-Aufwertung entgegengetreten war.⁴¹ Nach dem

35 Am 24. Mai 1956 verlangte allerdings ADENAUER in einer Sondersitzung des Bundeskabinetts von ERHARD und SCHÄFFER Rechenschaft. Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung 1956, S. 377 ff.

36 Berger (1997a), S. 217 ff.

37 Neumann (1998), S. 331.

38 Berger (1997a), S. 228.

39 Berger (1997a), S. 149 f.

40 ZBR/BdL-Protokolle zur 226. Sitzung am 05./06.09.1956, TOP 3, in B 330/96/2 und zur 234. Sitzung am 09./10.01.1957, TOP 2, in B 330/99/1. ZBR/BBk-Protokolle zur 2. Sitzung am 08./09.08.1957, TOP 4, in B 330/133/1, zur 5. Sitzung am 18.09.1957, TOP 2, in B 330/134/2, zur 14. Sitzung am 16.01.1958, TOP 9, in B 330/136/3, zur 26. Sitzung am 26.06.1958, TOP 3, in B 330/142/1 und zur 38. Sitzung am 08./09.01.1959, TOP 4, in B 330/148. Der TOP lautete jeweils „Währungs- und Kreditpolitik“.

41 Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung 1956, S. 419. Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung 1957, S. 362 f.

Tiefpunkt der Flaute im Frühjahr 1958 begann, wenngleich die Bundesbank weiter gegen die zu hohe Liquidität ankämpfte, die Phase der „[b]innen- und außenwirtschaftliche[n] Harmonie“⁴². Bis Mitte 1959 blieben die Preise und die Lebenshaltungskosten stabil oder gingen sogar leicht zurück. Das Wirtschaftswachstum war 1958 das bis dahin schwächste der Nachkriegszeit und die Arbeitslosigkeit erstmals nicht mehr rückläufig.⁴³ Doch spätestens im Herbst 1959 zeichnete sich der nächste Aufschwung ab, in dessen Verlauf es Anfang März 1961 zur DM-Aufwertung kam.

Der Konflikt im Vorfeld der DM-Aufwertung 1961 spielte sich ebenfalls in einer Phase der Hochkonjunktur ab. Anders als bei der Gürzenich-Affäre agierten auf beiden Seiten die Akteure, obschon sowohl die Bundesregierung als auch die Bundesbank offiziell eine DM-Aufwertung ablehnten, am Schluß (anscheinend) mit vertauschten Rollen. ERHARD und ETZEL, um die innere Preisstabilität bemüht, äußerten Bedenken und drohten mit einem Veto gegen eine vom ZBR Ende Februar 1961 vorbereitete Senkung der Mindestreservesätze, mit der die Bundesbank eine im Vormonat vorgenommene Diskontsatzsenkung effektiv machen wollte, um die äußere Stabilität zu verteidigen. Nachdem der ZBR in einer Sondersitzung am 25. Februar 1961 dennoch eine Senkung der Mindestreservesätze beschlossen hatte,⁴⁴ entschied sich das Bundeskabinett sechs Tage später, am 3. März 1961, im Beisein von BLESSING für die DM-Aufwertung.⁴⁵

Die Vorgeschichte zu diesem Konflikt beginnt damit, daß die Bundesbank nach dem Ende der binnen- und außenwirtschaftlichen Harmonie 1958/59 dem Aufschwung (im dritten Konjunkturzyklus) wegen einer befürchteten Ingangsetzung einer Lohn-Preis-Spirale zunächst mit Diskontsatzanhebungen im September 1959 auf 3 Prozent und im darauffolgenden Monat auf 4 Prozent begegnet war. Als der Aufschwung im ersten Quartal 1960 sein Maximum erreichte, hatte sie zusätzlich zahlreiche flankierende liquiditätspolitische Maßnahmen wirksam werden lassen. In der 72. Sitzung am 2. Juni 1960 waren diese als letzte „Breitseite“ durch ein Maßnahmenbukett in Verbindung mit einer weiteren Diskontsatzanhebung auf 5 Prozent noch einmal drastisch verschärft worden.⁴⁶ Da jedoch die Notenbank den aus der Diskontsatzanhebung und aus der erneuten Währungsspekulation resultierenden Liquiditätszufluß, anders als 1956/57, nicht mehr mit ihrem Offenmarktgeschäft (und anderen Maßnahmen) ausgleichen konnte,⁴⁷ hatte der ZBR bei erneut rekordverdächtigem Wirtschaftswachstum zehn Monate vor den

42 Emminger (1976), S. 497 ff.

43 Holtfrenrich (1998), S. 407.

44 Niederschrift über die Besprechung des ZBR/BBk am 25.02.1961 in B 330/175/1.

45 Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung 1961, S. 117.

46 Emminger (1976), S. 501. Protokoll zur 57. Sitzung des ZBR/BBk am 22.10.1959, TOP 5 („Konjunktur- und Kreditpolitik“), in B 330/158/2. ZBR/BBk-Protokolle zur 54. Sitzung am 03.09.1959, TOP 5, in B 330/157/1, zur 61. Sitzung am 17.12.1959, TOP 4, in B 330/160, zur 65. Sitzung am 18.02.1960, TOP 5, in B 330/162/2 und zur 72. Sitzung am 02.06.1960, TOP 2, in B 330/165/2. Der TOP lautete jeweils „Währungs- und Kreditpolitik“. Holtfrenrich (1998), S. 409 f.

47 Berger (1997a), S. 69 ff.

Bundestagswahlen im September 1961 begonnen, schrittweise vor den Zahlungsbilanzzwängen zu „kapitulieren“: Er beschloß in der 82. Sitzung am 10. November 1960 einstimmig eine Senkung des Diskontsatzes um einen Prozentpunkt auf 4 Prozent, sodann bis zu seiner 86. Sitzung am 19. Januar 1961 weitere liquiditätspolitische Lockerungsschritte und in dieser Sitzung schließlich die bereits erwähnte, erneut einstimmig vorgenommene Diskontsatzsenkung auf nunmehr 3,5 Prozent,⁴⁸ die im darauffolgenden Monat, als sie der ZBR effektiv machen wollte, zum Konflikt mit ERHARD und ETZEL führte.

Nach Holtfrerich (1998) erhob ERHARD bereits bei der ersten Diskontsatzsenkung im November 1960 und verstärkt bei der zweiten im Januar 1961 Bedenken, weil er die innere Preisstabilität mit Hilfe einer DM-Aufwertung verteidigen wollte. Nachdem die Bundesbank mit diesen Diskontsatzsenkungen signalisiert habe, entgegen ihren bis dahin verlautbarten Prioritäten nunmehr vorzugsweise die DM-Parität zu verteidigen und eine Anpassungsinflation hinzunehmen, sei ERHARD im Februar 1961 in die Offensive gegangen. In der Erkenntnis, daß die Politiker und die Bevölkerung die bisher von der Notenbank in ihren Verlautbarungen priorisierte Verteidigung der inneren Preisstabilität für wichtiger hielten als die Beibehaltung der DM-Parität, habe er daraufhin die Bundesbank bzw. deren Vertreter öffentlich scharf attackiert. Nach seiner überzeugenden Darstellung, daß die Aufwertung stabilitätspolitisch notwendig sei, habe der Bundesbank ein Reputationsverlust gedroht. Der ZBR habe zwar in seiner Sondersitzung am 25. Februar 1961 noch eine weitere Senkung der Mindestreserven vorgenommen, diese sei aber mäßiger ausgefallen als ursprünglich beabsichtigt. Schließlich habe er keine Möglichkeiten mehr gehabt, die dann am 3. März 1961 beschlossene Aufwertung zu verhindern.⁴⁹

Berger (1997a) betont ebenfalls die Rolle der Öffentlichkeit, erklärt die Ereignisse jedoch mit den Notenbankerfahrungen aus der Gürzenich-Affäre. Nach dem zweiten Konjunkturprogramm habe die BdL die Zusammenarbeit im Konjunkturpolitischen Gremium wegen der Beteiligung anderer Bundesministerien und des Bundeskanzleramtes, in der sie eine Gefahr für ihre Autonomie gesehen habe, beendet. In der Hochkonjunktur von 1959 bis 1961 sei es daher nicht zu einer erneuten Koalition der Bundesbank mit Mitgliedern der Bundesregierung gekommen. Die Gürzenich-Affäre habe aber die Notenbankführung gelehrt, „daß die Verbindung einer Politik der Diskontsatzserhöhung mit einer aggressiven Kritik der Abwesenheit kontraktiver Fiskalpolitik dazu geeignet war, die öffentliche Diskussion auf den Beitrag des Bundes zur Konjunkturpolitik zu lenken.“ Die trotz des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts am 2. Juni 1960 vom ZBR getroffenen kontraktiven geldpolitischen Entscheidungen seien somit nicht nur als konzentriert vorgetragener letzter Versuch, den binnenwirtschaftlichen Kurs zu

48 Protokoll zur 82. Sitzung des ZBR/BBk am 10.11.1960, TOP 4 („Abgabebesätze für Geldmarktpapiere“), in B 330/171/1. ZBR/BBk-Protokolle zu derselben Sitzung, TOP 2, in ebd., zur 83. Sitzung am 01.12.1960, TOP 3, in B 330/171/2 und zur 86. Sitzung am 19.01.1961, TOP 2, in B 330/173/2. Der TOP lautete jeweils „Währungs- und Kreditpolitik“.

49 Holtfrerich (1998), S. 410.

halten, sondern auch als öffentlichkeitswirksame Selbsterklärung des ZBR über sein mögliches Scheitern zu interpretieren. Es sei in der Hauptsache diese Öffentlichkeitswirkung gewesen, wegen der sich der ZBR mehrheitlich für restriktive Maßnahmen trotz deren Aussichtslosigkeit entschieden habe. Erst diese habe das Rückspielen „des Balles“ zur Regierung erlaubt und dazu geführt, daß die geräuschvolle BBk-Kapitulation vor den Zahlungsbilanzzwängen ab November 1960 der Bundesregierung einen enormen Zuwachs an konjunkturpolitischer Verantwortung brachte.⁵⁰

Die Erklärungen zur Gürzenich-Affäre und zur DM-Aufwertung scheinen die dargestellten Thesen zu bestätigen, wonach neben dem individuellen Verhalten einzelner Akteure vor allem die Öffentlichkeit und die Sündenbock-Funktion der Notenbank von Bedeutung sind. Zur Gürzenich-Affäre verwendet Berger (1997a) bei seiner Aussage, die Notenbank habe ADENAUER unbeabsichtigt zur arbeitsteiligen „Überwindung der spezifischen politischen Probleme kontraktiver Konjunkturpolitik“ gedient, die These von Kane (1980). In der laut Berger (1997a) offenbar erfolgreich geplanten Eskalation im Vertrauen auf die Unterstützung der Öffentlichkeit findet sich ferner die These von Puchta (1981). Letztere zeigt sich auch beim Konflikt um die DM-Aufwertung, bei dem man anscheinend ebenfalls von einer öffentlich inszenierten Dramatisierung sprechen kann, auch wenn unterschiedliche Nutznießer gesehen werden: Holtfrerich (1998) sieht einen Beleg für die Gültigkeit der These von Frey / Schneider (1981) und meint, ERHARD habe sich erfolgreich der Öffentlichkeit bedient, während Berger (1997a) die Meinung vertritt, die Bundesbank habe hierfür erst die Voraussetzung geschaffen. In beiden (öffentlich ausgetragenen) Konflikten standen zwar nicht die ZBR-Mitglieder im Fokus des Interesses. Die jeweils hervorgehobene Rolle ERHARDS belegt aber, daß es entscheidend auf das Verhalten einzelner Akteure ankommen konnte und daß es sich daher lohnt, dieses Verhalten genauer zu betrachten.

1.3 Zielstellung und Gang der Arbeit

Die vorgenommene Thesendarstellung und die – wie der historische Abriss zur Gürzenich-Affäre und zum Konflikt um die DM-Aufwertung zeigt – bislang unzureichend geleistete qualitative historische Analyse machen ein krasses Mißverhältnis deutlich, das angesichts der der Notenbank zugeschriebenen Bedeutung überrascht. Es gibt einerseits zahlreiche Mutmaßungen über das Verhalten der ZBR-Mitglieder der bundesdeutschen Notenbank und über deren Verhältnis zur Bundesregierung, andererseits aber keine eingehende qualitative Überprüfung dieser Mutmaßungen anhand historischen Quellenmaterials. Die vorliegende Arbeit soll einen Beitrag zum Ausgleich dieses Mißverhältnisses liefern. Sie greift auf bisher in der Forschung kaum systematisch ausgewertete Aufzeichnungen der

50 Berger (1997a), S. 228 ff.

Notenbank⁵¹ und der Bundesressorts zurück. Mit Hilfe dieses Materials wird, soweit die Quellen dies ermöglichen, versucht, die Präferenzen auf der individuellen Ebene der Entscheidungsträger und auf der kollektiven Ebene der Notenbank offenzulegen und so die teilweise dürftige Beweislage für oder wider die vorgetragenen Thesen zu verbessern. Dieser Versuch erscheint angesichts ihrer Unzulänglichkeiten lohnenswert und erfolgversprechend.

Nach der Opportunismusthese von Frey / Schneider (1981) dürfte es, wie erwähnt, keine für die Notenbank existenzbedrohenden Konflikte geben. Dem könnte indes die Realität bei der Gürzenich-Affäre entgegenstehen. Nach der These von Puchta (1981) könnte(n) die Notenbank(-vertreter) eine Strategie der Ausweitung ihres Handlungsspielraums verfolgen und hierzu eine Koalition mit der Öffentlichkeit eingehen. Diese beiden Thesen sind, wie Berger (1997a) erläutert, nicht unvereinbar (siehe S. 7). Hinzu kommt, daß existenzbedrohende und nicht existenzbedrohende Konflikte schwer voneinander zu unterscheiden sein dürften. Die These von Puchta (1981) wirft jedoch die Frage auf, warum eine angeblich so erfolgreiche Koalition mit der Öffentlichkeit nicht öfters gebildet wurde. Auch bei der These von Kane (1980), derzufolge eine Notenbank als Sündenbock dient, ist bei den Vorteilen, die eine solche Arbeitsteilung anscheinend bot, zu hinterfragen, warum es nicht öfter zu einer derartigen Arbeitsteilung kam. Für alle drei Thesen würde demnach gelten, daß sich weitere Beispiele finden lassen müßten, in denen die Notenbank zwecks Statussicherung einlenkte, ein Konflikt zwecks Allianz mit der Öffentlichkeit an diese herangetragen wurde oder es zu einer Arbeitsteilung zwischen Politik und Notenbank kam.

Aber auch andere Schlußfolgerungen sind denkbar: So könnte die Öffentlichkeit das Arbeitsteilungsprinzip bei einer zu häufigen Wiederholung durchschauen und infolgedessen der Notenbank den Rückhalt, auf den diese zum Erhalt ihrer Unabhängigkeit offenbar angewiesen ist, versagen. Wegen der bereits erwähnten Unsicherheit hinsichtlich der öffentlichen Meinungsbildung und -konstanz sind ferner konkrete Vorbehalte gegen die Offenlegung eines Konfliktes zu vermuten. Es müßten sich daher auch Beispiele für absichtlich im Verborgenen ausgetragene Konflikte finden lassen, deren Analyse Aufschluß über die Motive hierfür geben und damit indirekt die Bedeutung der Öffentlichkeit für das Verhältnis von Notenbank und Regierung untermauern könnte.

Bedeutsam ist die Analyse der abseits der Öffentlichkeit ausgetragenen Konflikte ferner im Hinblick auf das individuelle Verhalten im ZBR. Ebenso wie die erwähnte Opportunismusthese sind die Thesen von Vaubel (1993, 1997) zur Parteipräferenz und die These von Neumann (1998) zum „Becket-Effekt“ im ZBR bisher lediglich anhand des Abstimmungsverhaltens bei Diskontsatzentscheidungen überprüft worden. Bei diesen zwangsläufig das öffentliche Interesse betref-

51 Berger (1997a), S. 3. – Hierbei handelt es sich neben den Materialien aus den verschiedenen BdL- bzw. BBk-Abteilungen und den ZBR-Vorlagen der zuständigen Direktoriumsmitglieder vor allem um die ZBR-Protokolle, die handschriftlichen Notizen des Protokollführers und die damals in Reinschrift übertragenen Auszüge aus dem Stenogramm. Die Stenogramme der ZBR-Sitzungen sind zwar erhalten, leider aber nicht mehr zu entschlüsseln.

fenden Entscheidungen könnte es der Notenbank bzw. den ZBR-Mitgliedern auf einen ostentativen Beweis ihrer Unabhängigkeit angekommen sein. Opportunismus, Parteilichkeit und / oder persönliche Unabhängigkeit im ZBR sind also vor allem anhand von im Verborgenen ausgetragenen Konflikten zu belegen.

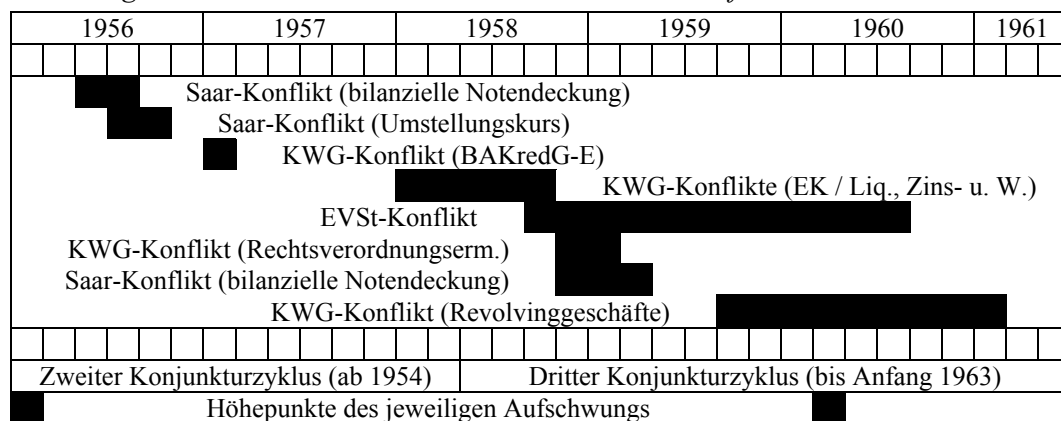
Die drei Fallstudien dieser Arbeit haben deshalb die zwei bereits erwähnten Schwerpunkte: das individuelle Verhalten im ZBR (und zum Teil auch in den Bundesressorts) und die Bedeutung der Öffentlichkeit im Verhältnis zwischen der Notenbank und der Regierung. Die gewonnenen Erkenntnisse über das individuelle Verhalten sollen einen Beitrag zur Enthüllung der wahren Ziele der Entscheidungsträger (auch vor dem konjunkturpolitischen Hintergrund im Untersuchungszeitraum 1956 bis 1961) und zur Erklärung des Auftretens oder Ausbleibens von Konflikten liefern. Neue Einsichten über die Bedeutung der Öffentlichkeit können die Gründe für den Erfolg oder Mißerfolg des einen oder des anderen Akteurs in einem Konflikt offenlegen.

Mit dieser Zielrichtung beschreibt die vorliegende Arbeit drei Konfliktfelder. Nach der Einleitung in diesem Kapitel stellt Kapitel 2 den Konflikt um die Refinanzierung von Vorratsstellenwechseln (EVSt-Konflikt) dar. Kapitel 3 befaßt sich mit den Konflikten anläßlich der politischen und der wirtschaftlichen Rückgliederung des Saarlandes (Saar-Konflikt), nämlich mit dem Konflikt um die notenbankbilanzielle Deckung der im Saarland neu auszugebenden DM-Noten und mit dem Konflikt um den bei der DM-Neuausgabe anzuwendenden Umstellungskurs. Kapitel 4 behandelt die Konflikte um einige notenbankrelevante Vorschriften im Gesetz über das Kreditwesen von 1961 (KWG-Konflikt), und zwar den Konflikt um die Vorschriften über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute, den Konflikt um die Zins- und Wettbewerbsregelung, den Konflikt um eine BBK-Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen und den Konflikt um die Erfassung der Revolvinggeschäfte. In Kapitel 5 erfolgt abschließend eine konfliktübergreifende Bewertung des individuellen Verhaltens im ZBR und der Bedeutung der öffentlichen Meinung im Verhältnis zwischen Bundesregierung und Notenbank.

Die Bundesregierung und die Notenbank trugen diese Konflikte – abgesehen von einer längeren „Abstinenz“ (im Wahljahr) 1957 – vom zweiten Quartal 1956 bis zum ersten Quartal 1961 aus. Im zweiten und dritten Quartal 1956 kam es zu den Saar-Konflikten, als die BdL zunächst die bilanzielle Notendeckung und kurz darauf auch den bei der währungsmäßigen Saareingliederung anzuwendenden Umstellungskurs mit den Bundesressorts erörterte. Anfang 1957 kam es zum Konflikt, als sich die BdL gegen die Beschneidung für sie wichtiger Befugnisse nach dem KWG wehrte. Diese drei vor den Wahlen zum dritten Deutschen Bundestag im September 1957 ausgetragenen Konflikte fielen in die Zeit nach dem Höhepunkt des Aufschwungs zu Beginn des Jahres 1956, letztgenannter Konflikt fiel in die erwähnte Phase der zweigleisigen Politik, in der die Notenbank den Diskontsatz senkte, gleichzeitig aber ihre liquiditätspolitischen Maßnahmen verschärfte. Um den Tiefpunkt der Flaute im Frühjahr 1958 folgten die gleichzeitig ausgetragenen KWG-Konflikte um die Vorschriften über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute sowie um die Zins- und Wettbewerbsregelung. Der

sich an letzteren anschließende Konflikt um die BBk-Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen im Rahmen des KWG, der wiederaufgenommene Saar-Konflikt um die bilanzielle Notendeckung sowie die erste Hälfte des EVSt-Konflikts fielen in die Phase der binnen- und außenwirtschaftlichen Harmonie 1958/59. Während des Höhepunkts des Aufschwungs im Frühjahr 1960 und danach folgten vor den Wahlen zum vierten Deutschen Bundestag im September 1961 die zweite Hälfte des EVSt-Konflikts und der Konflikt um die Erfassung der Revolvinggeschäfte im KWG (siehe Abbildung 1-1).

Abbildung 1-1: Zeitliche Übersicht über die einzelnen Konflikte von 1956 bis 1961



Quelle: eigene Zusammenstellung (nicht monatsgenau)

Die in dieser Arbeit behandelten Konflikte unterscheiden sich hinsichtlich ihres Austragungsmodus und ihres Ausgangs – Unterschiede, die Kriterien für ihre Auswahl waren.

Einige Konflikte, wie insbesondere der Saar-Konflikt um den Umstellungskurs und der KWG-Konflikt um die Erfassung der Revolvinggeschäfte, wurden öffentlich ausgetragen. Sie waren daher – freilich ohne die Interna bei Bundesregierung und Notenbank – bekannt, gerieten dann aber in Vergessenheit. Andere Konflikte, wie vor allem der Saar-Konflikt um die bilanzielle Notendeckung, der EVSt-Konflikt und der KWG-Konflikt um eine BBk-Rechtsverordnungsermächtigung, wurden zwar im Verborgenen ausgetragen, liefern aber dennoch wichtige Erkenntnisse zur Bedeutung der Öffentlichkeit im Verhältnis zwischen Bundesregierung und Notenbank. Bei ihnen spielte, wie sich zeigen wird, die Öffentlichkeit indirekt eine wichtige Rolle, weil die Option einer Konfliktveröffentlichung berücksichtigt wurde.

Beim EVSt-Konflikt und bei den KWG-Konflikten um die Vorschriften über die Liquidität und das Eigenkapital der Kreditinstitute sowie um die Zins- und Wettbewerbsregelung konnte sich trotz ihrer verborgenen Austragung die Bundesbank durchsetzen. Andererseits ging die Bundesregierung sowohl aus dem öffentlich ausgetragenen Saar-Konflikt um den Umstellungskurs als auch aus dem verborgen geführten KWG-Konflikt um eine BBk-Rechtsverordnungsermächtigung als Gewinnerin hervor. Bei dem massiv in der Öffentlichkeit gefochtenen

Konflikt um die Erfassung von Revolvinggeschäften im KWG und bei dem im Verborgenen ausgetragenen Konflikt um die notenbankbilanzielle Deckung der aus Anlaß der wirtschaftlichen Saareingliederung neuauszugebenden DM-Noten kam es dagegen zu einem Kompromiß.

Anhand dieser Vorschau wird deutlich, daß die folgenden drei Fallstudien zum ersten Mal nicht nur öffentlich, sondern auch verborgen ausgetragene Konflikte präsentieren. Für beide Austragungsmodi stellen sie ferner – falls man die Erklärung von Berger (1997a) zur DM-Aufwertung zugrundelegt – erstmals auch Konflikte vor, in denen am Ende nicht die Notenbank, sondern die Bundesregierung obsiegte oder beide Akteure einen Kompromiß schlossen. Somit wird über die bisher in der Literatur behandelten Konflikte – die Gürzenich-Affäre und der Konflikt um die DM-Aufwertung – hinaus eine umfassendere Darstellung und Bewertung der das Verhältnis von Notenbank und Bundesregierung bestimmenden Faktoren gegeben.