

HANS BAYER

Geldpolitik und demokratische Freiheit

Die Zusammenhänge zwischen Geldpolitik und Sicherung demokratischer Freiheit sind kaum je eingehend behandelt worden. Die Tatsache, daß die Fragen bisher kaum untersucht wurden, bedeutet nicht etwa, daß die Probleme unwichtig wären; im Gegenteil, wir wissen, daß heute mehr als je das gesamte Wirtschaftsleben durch geld-, kredit- und finanzpolitische Maßnahmen entscheidend beeinflußt wird. Warum sollte da nicht auch ein wesentlicher Zusammenhang zwischen demokratischer Freiheit einerseits, und Geld- und Kreditpolitik andererseits bestehen? Wir fragen uns also: Gibt es Beziehungen zwischen Geldpolitik und demokratischer Freiheit? Welche Bedeutung kommt ihnen zu?

Der Liberalismus der alten Schule sah in den Geldvorgängen gewissermaßen einen Schleier, der die naturalwirtschaftlichen Zusammenhänge verdunkelte. Die Störungen in der Wirtschaft könnten nach Auffassung dieses Liberalismus nur von der Geldseite herkommen, da ja naturalwirtschaftlich der Mechanismus der Marktwirtschaft störungsfrei ablaufe. Infolge der Grundauffassung im Sinne einer völligen Trennung der geld- und naturalwirtschaftlichen Vorgänge war für die Theoretiker der liberalen Schule nur das *Geldwertproblem* von Interesse.

Die moderne Theorie betont demgegenüber die Verbundenheit von geld- und güterwirtschaftlicher Sphäre. Sie geht gelegentlich so weit, das Geld bloß als Ware zu be-

trachten, deren Angebot man eben vermehren müsse, wenn die Nachfrage danach steige. Von diesen Überlegungen aus kam man zu einer *Überschätzung der instrumentalen Funktion des Geldes*; man meinte, bloß mit monetären Maßnahmen die Schwankungen der Konjunktur in den Griff zu bekommen und sozusagen ewige Vollbeschäftigung gewährleisten zu können. Das Geldwertproblem trat bei dieser Auffassung völlig zurück, Geldwertsenkungen wurden im Dienste der Sicherung der Vollbeschäftigung ohne weiteres in Kauf genommen.

Die Erfahrungen und die wissenschaftlichen Erkenntnisse haben die Gleichwichtigkeit der Geldwertstabilisierung und der Berücksichtigung der instrumentalen Funktionen des Geldes erkennen lassen. Geldpolitik ist nicht Selbstzweck, sondern stellt ein Mittel im Dienste der Gesamtwirtschaftspolitik dar.

1. Geld und Geldpolitik

Die ursprüngliche Funktion des Geldes, nämlich allgemein anerkanntes *Tauschmittel* zu sein, ist auch heute noch seine Grundfunktion. Gesamtwirtschaftlich gesehen stellt es eine *Anweisung* auf das Sozialprodukt dar. Die Art der Verteilung dieser Anweisungen ist nicht nur gesellschafts- und sozialpolitisch von entscheidender Bedeutung, sondern auch — u. a. im Zusammenhang mit der Beziehung zwischen Einkommenshöhe und Einkommensverwendung — ausschlaggebend für die Sicherung des wirtschaftlichen Kreislaufes. Eine stark ungleiche Verteilung der Einkommen z. B. könnte unter den Annahmen der Theorie von *Keynes* die Sparquote übermäßig erhöhen und dadurch den Nachfragestrom so sehr verringern, daß Störungen im Kreislauf entstehen.

Das Geld ist ferner *Träger der Macht*. Die „harmlose“ Bezeichnung des Geldes als Thesaurierungsmittel wird den Verhältnissen der modernen gesellschaftlichen Wirtschaft nicht mehr gerecht. Der einzelne als Konsument erhält zweifellos durch die Verfügung über Geld ein Stück Macht zur Durchsetzung seiner Wünsche im wirtschaftlichen Bereich, insbesondere aber auch Mittel für die Ausnützung der Bildungschancen, die die moderne Gesellschaft bietet. Es ist klar, daß die Verfügung des einzelnen über Geld als Träger der Macht weitgehende Bedeutung für die demokratische Freiheit hat; denn diese bedeutet ja in ihrer positiven Seite die Möglichkeit, die Selbstentscheidung und Selbstverantwortung durchzusetzen. Im letzten ist die Freiheit, in ihrer positiven Seite gesehen, eben auch die Verfügung über Macht (vergl. II).

Was im besonderen die Durchsetzung der Unternehmerinitiative anlangt, so ist die Chance für *den* Unternehmer, der über Geldkapital verfügt, wesentlich größer als die eines noch so tüchtigen Unternehmers, der nicht über ausreichende Geldmittel verfügt. Im Sinne demokratischer Freiheit ist es aber zweifellos wichtig, alle schöpferischen Kräfte auf dem Gebiete der Unternehmensführung in den Dienst der Gesamtheit zu stellen, also auch dem mittleren und kleinen Betrieb entsprechende Chancen zu eröffnen.

Es zeigt sich ein steigender Konzentrationsprozeß in der gesamten Wirtschaft. Geld ist auch hier wesentlicher Träger der Macht; von ihr gehen Einflüsse auf das geistige und politische Leben aus. Hier zeigen sich Berührungspunkte zwischen Geld als Träger der Macht und den Zielen und Aufgaben demokratischer Freiheit.

Gerade die moderne Theorie war es, die die Rolle der Geld- und Kreditpolitik als *Instrument der allgemeinen Wirtschaftspolitik* herausarbeitete. Die auch früher schon bekannten Mittel der Diskontpolitik, der Politik der Liquiditätsreserve und der Offenmarkt-Politik werden hier systematisch zusammengefaßt, und mit der Finanzpolitik des Staates, der Länder und der Gemeinden verbunden. Dem Geld ist dadurch eine völlig neue Rolle zugeordnet. Es erhält so eine Lenkungsfunction in der modernen Wirtschaft; die Aufgabe ist, im Sinne einer Stabilisierung zu wirken.

Während die ältere Geldtheorie einseitig die Probleme des Geldwertes im Auge hatte, berücksichtigt die moderne Wirtschaftslehre ebenso die Funktionen des Geldes als Anweisung, als Träger der Macht und als Mittel allgemeiner Wirtschaftspolitik. In diesem Sinne unterscheiden wir zwischen Geldwertpolitik und Geldfunktionspolitik. Die *Geldwertpolitik* bezieht sich auf Stabilisierung des Geldwertes, und zwar primär auf die Stabilisierung des inneren Geldwertes; davon ist die Stabilisierung des äußeren Geldwertes (Kurswert) weitgehend abhängig. Grundlage der Geldwertpolitik ist immer noch die verfeinerte Quantitätsgleichung; auf der einen Seite der Gleichung steht Geldmenge mal Umlaufgeschwindigkeit, auf der anderen Seite Preisniveau mal Sozialprodukt. Die Quantitätsgleichung ist sehr viel kritisiert worden, z. B. deswegen, weil sie nichts über die kausalen Zusammenhänge aussagt, also nicht zeigt, inwieweit etwa Geldvermehrung die Umlaufgeschwindigkeit beeinflusst, inwieweit die Vermehrung der Geldseite der Gleichung sich auf das Sozialprodukt oder auf das Preisniveau oder auf beides auswirkt. Darüber hinaus übersieht die Quantitätsformel die psychologischen Momente. Das Wort Kredit stellt bewußt den Gedanken des Vertrauens in den Mittelpunkt; und auf das Vertrauen kommt es auch bei der Erhaltung des Geldwertes an. Hier zeichnen sich Zusammenhänge zwischen Geldwertpolitik und demokratischer Freiheit ab, Zusammenhänge zwischen der Stabilität des Geldwertes und der Disziplin und Selbstverantwortung der Bevölkerung.

Die Geldpolitik, die sich auf Sicherung der Erfüllung der Funktionen des Geldes über seine Rolle als Tauschmittel hinaus bezieht, bezeichnen wir als *Geldfunktionspolitik*. Hierbei besteht ein enger Zusammenhang zwischen Geldfunktions- und Geldwertpolitik. Die Geldfunktionspolitik kann ohne stabilen Geldwert ihre Ziele nicht erreichen, umgekehrt erleichtert die erfolgreiche Geldfunktionspolitik die Geldwertpolitik.

Die funktionsgerechte Verteilung des Geldes als Anweisung kann bis zu einem gewissen Grade durch eine entsprechende Verbindung von Geld-, Kredit- und Finanzpolitik erreicht werden. Eine besonders wichtige Rolle hierbei spielt die Besteuerung.

Das Geld als Träger der Macht bringt dann volkswirtschaftliche Gefahren mit sich, wenn es zu einer Übersteigerung der Macht kommt. Eine entsprechende Koordination von geld-, kredit- und finanzpolitischen Maßnahmen könnte zu einer Eindämmung der Vermachtung der Wirtschaft beitragen.

Diese Bestrebungen liegen gleichzeitig im Interesse der Erhaltung der Kapitalmarktfunktion. Es ist bekannt, daß die mächtigen Unternehmen mehr und mehr auf Selbstfinanzierung abstellen und dadurch die Kapitalmarktfunktion beeinträchtigen.

Die Kapitalmarktfunktion besteht u. a. darin, eine volkswirtschaftlich entsprechende Verteilung der Mittel auf Investitionen sicherzustellen. Theoretisch gesprochen handelt es sich um einen Ausgleich der Grenzverwendungen des Kapitals. Es sollen die zur Verfügung stehenden Mittel so eingesetzt werden, daß sie in den verschiedenen Verwendungen annähernd gleich hohen Nutzen im Hinblick auf das Sozialprodukt stiften. Ist der Kapitalmarkt weitgehend außer Funktion gesetzt, so ist diese volkswirtschaftlich erstrebenswerte Verteilung der Mittel nicht mehr gewährleistet.

Die Instrumentalfunktion des Geldes als Mittel des Ausgleiches der Konjunkturschwankungen wird durch Ausschaltung des Kapitalmarktes wesentlich beeinträchtigt. Diskontsenkungen oder -erhöhungen wirken sich immer weniger auf die Investitionspolitik der großen Unternehmungen und Unternehmensverbände aus.

Die Instrumentalfunktion des Geldes als Mittel zum Ausgleich der Konjunkturschwankungen steht heute stark im Vordergrund. Es ist weitgehend gelungen, Schwankungen der Konjunkturen durch diese Mittel abzuschwächen. Es steht dahin, ob es möglich wäre, Einbrüche, wie sie sich seinerzeit in der Weltwirtschaftskrise vollzogen haben, von vornherein zu verhindern, oder nachträglich einigermaßen durch monetäre Mittel auszugleichen.

GELDPOLITIK UND DEMOKRATISCHE FREIHEIT

Wichtig ist, daß sich die Stabilisierungspolitik auf Grund entsprechender geld- und kreditpolitischer Maßnahmen auch auf die Geldwertpolitik auswirkt; wenn es gelingt, eine gewisse Stabilität sicherzustellen, dann ist damit auch ein Beitrag zur Verhinderung von Inflation und Deflation gegeben. Denn gerade Übersteigerungen des Aufschwungs in der Konjunktur führen nur zu leicht zu inflatorischen Erscheinungen, während Krise und Depression Deflation begünstigen.

Bei Durchführung der Geldpolitik als Instrument der Wirtschaftspolitik ist die Ergänzung durch eine entsprechende Finanzpolitik besonders wichtig.

//. *Demokratie und Freiheit*

Demokratie bedeutet im Grunde Selbstregierung des Volkes. Diese ist zweifellos in den heutigen großen Staaten nicht unmittelbar möglich. Demokratie ist aber nicht bloß durch Wahlen zum Parlament gesichert. Es kommt darauf an, eine Ordnung von unten her aufzubauen, die eine Mitwirkung der einzelnen und der verschiedenen Gemeinschaften an der Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft sicherstellt. Die *Sozialakademie Dortmund* hat in einer Internationalen Tagung im Jahre 1958 (ein Bericht darüber ist im Verlag Duncker & Humblot, Berlin 1959, erschienen) versucht festzustellen, welche Institutionen in den einzelnen europäischen Ländern geschaffen sind, um eine solche Mitwirkung der breiten Schichten des Volkes zu gewährleisten. Es zeigte sich, daß in allen europäischen Ländern solche Einrichtungen bestehen, in dem einen Land stärker, in dem anderen weniger stark ausgeprägt. Auf diese Weise ist es möglich, von der institutionellen Seite her der Erfüllung der demokratischen Aufgaben vorzuarbeiten.

Die Freiheit ist eine der Grundvoraussetzungen jeder Demokratie. Hierbei ist es klar, daß es sich nur um geordnete Freiheit handeln kann, Freiheit, die gebunden ist an das Gesamtinteresse. Eine Freiheit im Sinne des alten Liberalismus, die bloß individualistisch aufgefaßt wurde, steht im Widerspruch zur Demokratie; denn sie führt notwendig dazu, daß schließlich die Macht in den Händen weniger ist, so daß die Freiheit nur einer kleinen Schicht in der gesamten Gesellschaft zukäme. Die *geordnete Freiheit* hat zwei Aspekte, Freiheit in negativem Sinne und Freiheit in positivem Sinne. In negativem Sinne bedeutet Freiheit, frei sein von einer Behinderung, das Ziel, das man sich selbst im Rahmen der Gesamtinteressen gestellt hat, zu erreichen; in positivem Sinne: Möglichkeit und Durchsetzung des Zieles, das man in Selbstentscheidung und Selbstverantwortung gewählt hat.

Neben der Freiheit als wesentlicher Voraussetzung der Demokratie sind u. a. als weitere Voraussetzungen anzuführen: Existenzsicherung, politische Bildung und soziales Gewissen. *Ohne Existenzsicherung ist Demokratie und demokratische Freiheit nicht möglich*, denn erst dann, wenn der einzelne der dringendsten Sorgen enthoben ist, kann er seine Kräfte in den Dienst der Mitwirkung an der Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft stellen. Ebenso entscheidend ist *politische Bildung*, d. h. Kenntnis der Zusammenhänge in Wirtschaft und Gesellschaft. Wie anders wäre es denn sonst möglich, daß sich der einzelne frei entscheidet? Aber es genügt nicht bloß das Wissen um die Zusammenhänge; zu der Erkenntnis muß das soziale Gewissen kommen, das Bewußtsein der Verpflichtung, einen Beitrag zur Erreichung der Ziele zu leisten; schließlich ist, wie schon erwähnt, die *institutionelle Sicherung* notwendig.

///. *Beziehungen zwischen Geldpolitik und demokratischer Freiheit*

Das abschließend gestellte Problem ist, inwieweit Geldwertpolitik und Geldfunktionspolitik auf Demokratie und Freiheit einwirken, und umgekehrt, wie die demokratische

Freiheit die Erfüllung der Aufgaben der Geld- und Kreditpolitik erleichtert oder vielleicht auch erschwert. Es ist klar, daß Geldwertpolitik von entscheidender Bedeutung für die Sicherung der Existenzgrundlagen ist. Wir wissen, wie sehr z. B. inflatorische Erscheinungen die Existenzgrundlagen breiter Schichten der Bevölkerung in Frage stellen können. Geldwertpolitik kann auf die Dauer nicht Erfolg haben, wenn sie isoliert betrieben wird, sozusagen den Geldwert als Selbstzweck ansieht und nicht Rücksicht nimmt auf Aufgaben der Geldfunktionspolitik.

Demokratische Freiheit, die ja durch Selbstverantwortung und Selbstentscheidung charakterisiert ist, kann zweifellos die Geldwertpolitik weitgehend unterstützen. Wir sahen ja, daß es sich bei der Sicherung des Geldwertes nicht etwa nur um Quantitäten handelt, wie die Quantitätstheorie in ihrer alten Fassung annahm, sondern gerade auch um psychologische Momente, um die Haltung des einzelnen. Hier kann demokratische Freiheit in Verbindung mit dem sozialen Gewissen einen entscheidenden Beitrag zur dauernden Geldwertstabilisierung leisten.

Die Geldfunktionspolitik bezieht sich einmal auf das Geld als Anweisung. Wir sahen, daß durch eine entsprechende Geldfunktionspolitik ein entscheidender Beitrag geleistet ist zur Sicherung des Kreislaufes in der Wirtschaft, und damit ein Beitrag zur Sicherstellung der Existenz. Die entsprechende Verteilung des Geldes als Anweisung und entsprechende Vermögensstreuung soll die positive Seite der Freiheit sichern, nämlich dem einzelnen so viel an Macht gewähren, daß er im Rahmen der Gesamtinteressen seine Entscheidungen, die er in Selbstverantwortung getroffen hat, auch weitgehend durchsetzen kann. Die demokratische Freiheit kann die Erfüllung dieser Aufgaben der Geldfunktionspolitik wesentlich erleichtern. Dies läßt sich an folgendem Beispiel verdeutlichen. Wir sprachen davon, daß die Einkommensverwendung mitentscheidend ist für eine erfolgreiche Geldwert- und Geldfunktionspolitik. Nun ist es klar, daß Selbstverantwortung und soziales Gewissen die Bedeutung des Sparens klar vor Augen führen. Die Probleme der sogenannten gebundenen Lohnerhöhung ließen sich bei einer solchen Haltung, die auf demokratische Freiheit, also auf Selbstverantwortung, zurückgeht, eher lösen.

Fassen wir das Geld als Träger der Macht ins Auge, so ist zweifellos eine Geld- und Finanzpolitik, die im Rahmen der Gesamtwirtschaftspolitik beiträgt, eine Vermachtung hintanzuhalten, von entscheidender Bedeutung für demokratische Freiheit. Dadurch wird die negative Seite der Freiheit für den einzelnen und für den Unternehmer weitgehend sichergestellt. Der Druck von seiten der Geldmacht wird aufgehoben oder doch zumindest erleichtert. Ähnliches gilt für die positive Seite der Freiheit sowohl für den einzelnen in seiner persönlichen Sphäre (z. B. hinsichtlich der Durchsetzung der Bildungsideale, die ihm vorschweben) als auch für den Unternehmer, der gegenüber mächtigen Gruppen, hinter denen das Geld als Wirtschaftsmacht entscheidend steht, seine Ideen und seine Initiative durchsetzen will.

Umgekehrt ist eine institutionell gesicherte demokratische Freiheit entscheidend für den Erfolg der Geld-, Kredit- und Finanzpolitik im Kampfe gegen Vermachtung, also im Kampfe gegen Mißbrauch der Machtpositionen. Denn gerade die Ordnung von unten her, die sich nach dem Prinzip demokratischer Freiheit ergibt, kann in wirkungsvollster Weise eine Gegenmacht darstellen.

Die Gegenmacht bedeutet nicht notwendigerweise Bekämpfung der Wirtschaftsmacht. Niemand wird leugnen können, daß die großen Unternehmungen entscheidend sind für den Aufstieg und die Leistungsfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft. Gerade die Institutionalisierung der Unternehmungen führt dazu, daß weniger als bisher Sonderinteressen im Vordergrund sind, sondern daß alle, die im Unternehmen führend tätig sind, im Dienst der Erhaltung des Unternehmens und damit im Dienst einer gewissen Stabilisierung der Gesamtwirtschaft stehen. Die Gefahr aber ist gegeben, daß die

Institutionalisierung zu einer Erstarrung der Unternehmen führt. Gerade Gegenmacht (im Sinne einer Ordnung von unten her) kann dazu beitragen, die Unternehmen dynamisch zu erhalten.

Das Geld als konjunkturpolitisches Instrument ist von ausschlaggebender Bedeutung für die demokratische Freiheit, indem die Geldpolitik, die auf Stabilisierung der Wirtschaft gerichtet ist, die Existenzsicherung gewährleistet und im Sinne einer Erhaltung der Ordnung von unten her wirkt. Die demokratische Wirtschaftsordnung kann ihrerseits Wesentliches zur Sicherung des strukturellen Gleichgewichtes leisten. Es würde zu weit führen, hier auf Einzelheiten einzugehen. Ich habe versucht, in meinem Buch „Wirtschaftsgestaltung“ (Berlin 1958) diese Probleme näher zu analysieren. Sicher ist, daß bei Fehlen eines strukturellen Gleichgewichtes auch die beste Geld- und Kreditpolitik, die auf Konjunkturstabilisierung abgestellt ist, nicht ihr Ziel erreichen kann.

Schon anhand der wenigen Beispiele, die hier herausgegriffen wurden, sehen wir, daß die Geldpolitik als Geldwert- und Geldfunktionspolitik entscheidend ist für die Sicherung der demokratischen Freiheit und daß umgekehrt demokratische Freiheit und die ihr entsprechenden Institutionen notwendig sind zur Gewährleistung auf Dauer erfolgreicher Geldpolitik, insbesondere zielgerechter Geldfunktionspolitik. In diesem Zusammenhang zeigt sich wieder *die umfassende Bedeutung der demokratischen Freiheit*: Nicht nur als Grundlage des gesellschaftlichen Lebens und der Wirtschaftspolitik im allgemeinen, sondern auch — was meist weniger beachtet wurde — eines ihrer Sonderzweige, der Geld- und Kreditpolitik.

Sind wir uns immer dieser umfassenden Bedeutung der demokratischen Freiheit bewußt? Freiheit ist Verpflichtung. Demokratie und Freiheit sind kein Geschenk, sondern bedeuten Selbstverwaltung und Selbstverantwortung. Verzichten wir darauf und danken wir selber als Gestalter von Wirtschaft und Gesellschaft ab, dann dürfen wir uns nicht wundern, wenn eines Tages demokratische Freiheit verloren ist.