
Gemeinwirtschaftliche Funktionen der Kreditunternehmungen

Bruno Tichy

1. Problemstellung

Der Begriff »gemeinwirtschaftlich« als Prädikat für einen bestimmten Typ von Kreditinstituten hat während der letzten Jahrzehnte einen Bedeutungswandel erfahren.¹ Selbstverständlich war es immer das Streben verschiedenster Bevölkerungskreise mit an sich geringer Marktmacht gegenüber den wirtschaftlich beherrschenden Kommerzbanken, für ihre Einlagen eine günstigere Verzinsung und für beanspruchte Kredite ebenso günstigere Konditionen zu erhalten. Dieses Interesse gibt es natürlich heute auch noch und wird es sicher in Zukunft geben, solange eine arbeitsteilige Geldwirtschaft mit privatwirtschaftlich orientierten Kreditinstituten existiert. Entscheidend für unsere Betrachtung ist aber vielmehr eine Verschiebung des Schwergewichtes in zwei Richtungen, welche den Aufgaben und Funktionen gemeinwirtschaftlicher Institute förmlich neue Dimensionen eröffnet haben. So tritt heute an Stelle der Förderung der »individuellen Wohlfahrt« immer stärker die gesellschaftliche, kollektive. Der wirtschaftliche Vorteil, den ein gemeinwirtschaftlich orientiertes Institut zu vermitteln vermag, kommt zusehends nicht einzelnen Personen direkt zugute, sondern wird an Kreditnehmer weitergegeben, durch deren Tätigkeit — zumindest in gewissen Teilbereichen — die Menschen gesamthaft begünstigt werden. Man denke nur an die Vielzahl von Unternehmungen und öffentlich-rechtlichen Institutionen, die auf dem Gebiete der sogenannten Infrastruktur tätig sind.

Gleich mit dieser Neuorientierung ergibt sich gesamtwirtschaftlich gesehen ein fundamentales Anliegen: In der kapitalistischen Marktwirtschaft entscheidet primär die Rentabilität über die Allokation der Ressourcen. Der heute in den Industriestaaten erreichte Entwicklungsstand der Technik und der Konzentrationsgrad des Kapitals (siehe immer größere Betriebs-

einheiten) bewirken gemeinsam mit dem Trend zu immer stärker anwachsenden Ballungszentren der Bevölkerung, daß den privatwirtschaftlich ausgerichteten Allokationskriterien in immer stärkerem Ausmaß gesellschaftlich orientierte Kriterien zur Seite gestellt werden. Nach welchen Gesichtspunkten erfolgt aber die Formulierung gesellschaftlicher Prioritäten und wie — das heißt mit Hilfe welcher Steuerungsinstrumente (Kreditarten, spezielle Kreditinstitute) — werden sie in die wirtschaftliche Realität umgesetzt?

Vom banktechnischen Standpunkt her betrachtet, tritt somit neben die Frage der Kreditverzinsung in viel stärkerem Maße die Frage der Kreditverwendung als gesellschaftlich relevantes Problem. Die Folge daraus ist einfach: Je mehr — egal über welchen Apparat und unter welchen Kautelen sich dieser Prozeß im einzelnen vollzieht — gesellschaftliche Anliegen artikuliert und geldwirtschaftlich in Form förderungswürdiger Kreditverwendungszwecke zum Ausdruck kommen, desto mehr müssen jene Stellen, welche den Strom an Krediten zu steuern und zu beeinflussen trachten, dafür auch die Verantwortung — sprich Haftung — übernehmen. Diese Entwicklung ist bekannt und bedürfte keiner publizistischen Aktivität. Diskussionswürdig erscheinen vielmehr zwei sich aus diesem Prozeß zwangsläufig abzuleitende Fragen:

- a) Durch welche geeigneten Maßnahmen und institutionellen Vorkehrungen kann den gesellschaftlichen Prioritäten der Mittelallokation besser zum Durchbruch verholfen werden? Eine in diesem Zusammenhang zu beachtende einschränkende Nebenbedingung besteht in der grundsätzlichen Anerkennung der bestehenden Wirtschaftsordnung.
- b) Kann beziehungsweise soll man heute überhaupt noch sinnvoll zwischen kommerziellen und gemeinwirtschaftlich orientierten Kreditinstituts-typen unterscheiden? Wäre es nicht zweckdienlicher und praxisnäher, die Differenzierung vom »Produkt« (= Kredit) her vorzunehmen?

2. Funktionale Betrachtungsweise

In der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg konnte der Bedarf an langfristigem Kapital auf einzelwirtschaftlicher, bankbetrieblicher Ebene nicht hinreichend befriedigt werden. Dies hatte nicht nur das Entstehen einiger Spezialkreditinstitute zur Folge, sondern erforderte gerade im Kreis der sogenannten Kommerz- beziehungsweise Geschäftsbanken ein aktives Mitwirken bei der Vergabe staatlich geförderter langfristiger Kredite. Der nächste Schritt zur Aufweichung der konventionellen Grenzen zwischen den Institutsgruppen und Typen bestand in den Anfang der fünfziger Jahre geschaffenen Exportförderungsmaßnahmen und insbesondere der begünstigten Export-Kredite. Umgekehrt haben jene Institutsgruppen, die kraft ihrer Rechtsform ehemals als nicht-gewinnorientierte Unternehmungen betrachtet worden sind, durch die allgemeine Entwicklung zum sogenannten Universalbankentyp mit einer breiten, nahezu alle Geschäftsbereiche (ausgenommen vor allem das Emissionsprivileg) umfassenden Geschäftstätigkeit eine nicht minder bedeutsame Wandlung erfahren.

Man kann daher heute — abgesehen von wenigen Spezialkreditinstituten (siehe Kommunalkredit AG, EE-Fonds usw.) — kaum noch von gemeinwirtschaftlichen Instituten sprechen, sondern müßte bei den Kreditinstituten differenzieren nach dem normalen, kommerziellen Geschäftsbereich und nach spezifischen gemeinwirtschaftlichen Funktionen. An die Rechtsform gebundene beziehungsweise traditionelle formale Unterscheidungsmerkmale werden den tatsächlichen Gegebenheiten keineswegs mehr gerecht.

3. Die einzelnen gemeinwirtschaftlichen Funktionen

Vor Konkretisierung dieser funktionalen Betrachtung empfiehlt sich ein geraffter Überblick über den Bedarf an gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Kreditinstitute.² Er liegt naturgemäß am Kreditsektor insbesondere bei folgenden Bereichen:

- a) Öffentliche Hand, Staats- und Kommunalbetriebe (unter Umständen eigene Rechtsträger) mit ihren Investitionen im Bereich der Infrastruktur (siehe Schulen, Spitäler, Wasserwirtschaft, Abwasser- und Müllverwertung, Fernheizwerke usw.);
- b) öffentlich geförderter Wohnbau;
- c) Investitionen der Privatwirtschaft, durch welche die regionale oder strukturelle Entwicklung, ökologische oder energiepolitische Zielsetzungen usw. beeinflußt werden sollen (siehe Betriebsansiedlungen am Stadtrand, Grenzlandförderung, Fremdenverkehr, Abwasserklärung bei bestimmten Erzeugungssparten usw.);
- d) Finanzierung und Risikoabsicherung bei Exportaufträgen;
- e) Förderung der Eigenkapitalzufuhr bei wachstumsträchtigen, nicht emissionsfähigen Unternehmungen;
- f) Auffangeinrichtungen im Falle konjunktureller beziehungsweise sektoraler Krisen, um entweder gesunde Betriebe in finanziell geordnete Unternehmungen überzuführen oder um Möglichkeiten der Reorganisation von Produktion und Absatz (Anpassung an geänderte Bedarfsstrukturen) zu schaffen mit dem Ziel, die Entwertung des Kapitalstocks und den Verlust von Arbeitsplätzen zu verhindern, ohne dabei eine gegebene Erzeugungsstruktur durch bloße Geldspritzen à fonds perdu zu versteinern.

Diese an sich keineswegs erschöpfende Aufzählung der Stoßrichtung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben und Funktionen wirkt unmittelbar zwei Fragen auf:

- a) Wer setzt die Prioritäten, das heißt wer gibt jene Impulse beziehungsweise wer nennt jene rationalen Maßstäbe, nach denen das knappe Geldkapital den privatwirtschaftlich schlechteren Wirten aus gesamtwirtschaftlichen beziehungsweise gesellschaftlichen Interessen zugeteilt werden soll?
- b) Wie soll der Transmissionsvorgang von der Willensbildung über die Umsetzung in eine einzelwirtschaftliche Aktion im Wege der Kreditinstitute (beziehungsweise eines Kreditinstituts) vor sich gehen?

4. Kreditwirtschaftliche Funktionen unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten

Anhand der einzelnen kreditwirtschaftlichen Funktionen eines Instituts lassen sich einerseits die Möglichkeiten des Transmissionsprozesses, aber ebenso auch die Grenzen aufzeigen, von denen ab das einzelne Institut bezüglich der Erfüllung beziehungsweise Beachtung gesellschaftlicher Prioritäten zweifelsfrei überfordert ist.

4.1 Liquidität und Fristentransformation

Jeder Geldanlage im Bankbetrieb kommt ein bestimmter Liquiditätsgrad zu; dieser ergibt sich bei Buchkrediten beziehungsweise Darlehen einfach aus Rückzahlungsbedingungen und Laufzeit (unter Vernachlässigung des Bonitätsrisikos). Jene »Zaubermittel«, mit deren Hilfe aus langfristigen Krediten liquide, das heißt kurzfristig liquidierbare Engagements gemacht werden können, sind schon jahrhundertlang bekannt. Entweder man kleide den besagten langfristigen Kredit in die Form fungibler, an der Börse handelbarer Schuldverschreibungen oder in die Rechtsform eines Wechsels, für den die Zentralbank eines Landes eine unbedingte oder fakultative Refinanzierungszusage gibt. Im ersten Fall kann die Wirkung noch durch die Zwischenschaltung eines Spezialkreditinstituts, das den Kredit gewährt und sich durch Ausgabe besagter Schuldtitel refinanziert, erhöht werden. Voraussetzung für derartige finanztechnische Kniffe ist allerdings, daß im Falle der Ausgabe von Wertpapieren ein echter, aufnahmefähiger Markt besteht, während bei Einschaltung der Notenbank als refinanzierender Geldgeber währungspolitische Bedenken zu berücksichtigen sind. Ob man in einer gewissen Situation aus dem Nichts geschöpftes Geld etwa für Infrastrukturinvestitionen einsetzt oder nicht, ist bekanntlich eine Frage der konjunkturellen Lage, der Kapazitätsauslastung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes.

4.2 Sicherheit und Riskentransformation

Das übliche Sicherheitsdenken im Bankbetrieb bevorzugt eher statische, alteingesessene Unternehmungen. Schwierigkeiten bereiten der Mangel an Eigenkapital bei Firmen mit rascher Geschäftsausweitung bei nur unterproportional zunehmenden Erträgen beziehungsweise Eigenmitteln, ferner die Infrastrukturinvestitionen mit Hilfe eigener Wirtschaftskörper sowie die Ansiedlung von Privatbetrieben in Randregionen. Neben der direkten Haftung einer öffentlich-rechtlichen Institution (siehe Bundes- oder Landeshaftung) wäre noch die Einschaltung eigener Risikoträger (siehe EE-Fonds beziehungsweise die Übernahme der Bundeshaftung im Wege der Österreichischen Kontrollbank bei Exportkrediten) oder die Bildung von Risikogarantiegemeinschaften zu erwähnen.

Der hier angesprochene Problemkreis »Sicherheit und Risikoabsicherung« kann einzelwirtschaftlich von den erziel- und akkumulierbaren Erträgen als Risikopolster nicht losgelöst betrachtet werden. Es besteht eine direkte Relation zwischen Eigenmittelbildung der Unternehmungen

und der via Besteuerung der Erträge zunehmenden Sozialisierung des Unternehmerrisikos. In Klarschrift ausgedrückt handelt es sich um folgende Vorgänge: Je größer die Steuerquote, desto stärker auch die konjunkturelle Steuerungsmöglichkeit und Verpflichtung des Fiskus. Da man gleichzeitig aber vom Staat bedeutend mehr aktives Handeln verlangt, bringt dieses geänderte Staatsbewußtsein den Ruf nach verstärkter Hilfe im Ernstfall mit sich. Dies bedeutet, daß dem Staat stillschweigend wirtschaftliche Entscheidungs- und Aktionsquanten übertragen werden, deren volle Bedeutung erst bei ernsthaften Konjunkturrückschlägen in das volle Bewußtsein des Staatsbürgers treten. Man denke beispielsweise nur an die Übernahme von Gesellschaftsanteilen an sanierungsbedürftigen beziehungsweise illiquiden Großunternehmungen in England, Frankreich usw.

4.3 Rentabilität

Die Ausübung einer gemeinwirtschaftlichen Funktion bedeutet einzelwirtschaftlich keinen unbedingten Verzicht auf Kostendeckung beziehungsweise Gewinnerzielung. Selbst die in Form öffentlich-rechtlicher Institutionen arbeitenden Sparkassen, Hypothekenbanken und die Postsparkasse weisen jedes Jahr einen angemessenen Gewinn aus. Die betriebswirtschaftliche Funktion des Gewinnes und damit letzten Endes der Eigenmittel — da ja gerade bei den genannten Instituten keine Gewinnanteile an private Eigentümer ausgeschüttet werden — als Risikopolster für die Gläubiger und Finanzierungsquelle für dauerhafte und vielleicht im Einzelfall sogar risikoreichere Anlagen (zum Beispiel wirtschaftlich erzwungene Übernahme einer Beteiligung zur Abwicklung eines eingefrorenen Kredites) ist anzuerkennen. Bei einer gegebenen Einlagen- und Veranlagungsstruktur bedarf es hierzu einer Mindestspanne zwischen Einlagen- und Kreditzinsen, einer Mindest-Zinsspanne, wie der Fachmann sagt. Selbstverständlich enthebt — und dies sollte natürlich auch für privatwirtschaftlich orientierte Aktienbanken genauso gelten wie für öffentlich-rechtliche Institute und verstaatlichte Banken — ein derartiges Postulat keine Geschäftsleitung von der Verpflichtung, die Geschäfte nach dem Prinzip der größtmöglichen Wirtschaftlichkeit (also mit einem Mindestmaß an Kosten) zu führen.

In der Praxis haben sich drei Wege herausgebildet, um unter Wahrung des Wirtschaftlichkeits- beziehungsweise Kostendeckungsprinzips den Kreditnehmern zinsengünstige Kredite andienen zu können:

- a) Jene öffentlich-rechtliche Körperschaft, welche originär an bestimmten, zinsengünstigen Krediten zugunsten eines bestimmten Personenkreises oder Verwendungszweckes interessiert ist, gewährt der die Kreditaktion durchführenden Bank eine unter den marktüblichen Sätzen liegende Einlage. Im Extremfall wäre sogar eine unverzinsliche Einlage denkbar, die dann von dem betreffenden Institut zu einem bloßen Anerkennungszins weitergegeben würde.

Eine Variante hiezu wäre der eben erst in jüngster Zeit wieder beschrittene Weg auf dem Gebiete der Finanzierung industrieller Investitionen. Hier würde durch eine Mischung von ERP- und bank-

eigenen Geldern beziehungsweise Krediten eine ebensolche Mischung zwischen Markt- und ERP-Zinssatz erreicht.

- b) Bei einer Vielzahl von Kreditaktionen insbesondere auf Landesebene aber auch bei bestimmten Exportfinanzierungen wird das Geld zwar von der Bank zur Verfügung gestellt; der Zinssatz, den der Kreditnehmer letzten Endes zu bezahlen hat, liegt jedoch durch eine Zinssubvention seitens der an einer Kreditverbilligung interessierten Institution unterhalb des Marktniveaus.
- c) Eine indirekte Form der Zinsstützung beziehungsweise der Verringerung der Mindest-Zinsspanne ist die Gewährung steuerlicher Begünstigungen. Auf Grund einer heute bereits überholten Ansicht, daß Institute einer bestimmten Rechtsform sozusagen eben kraft ihrer Rechtsform an sich förderungswürdig sind, bestehen heute noch insbesondere bei den Ertragssteuern gewisse Begünstigungen. Diese Konstruktion basierte zur Zeit ihrer Entstehung auf einer durchaus zutreffenden Annahme. In dem Ausmaße, als heute alle Institutssektoren im allgemeinen sämtliche Bankgeschäfte betreiben und sich die ehemals gegebene Arbeitsteilung und Spezialisierung verwischt und immer stärker einem universellen Leistungsangebot Platz macht, stößt diese Bevorzugung einzelner Institutsgruppen auf immer stärkeren Widerstand und ist Ursache für mehr oder minder emotionsgeladene Diskussionen. Nüchtern betrachtet sollte der Staat primär im Interesse der Allgemeinheit liegende Ziele und nicht Personen (egal ob physische oder juristische) fördern. Begünstigungen welcher Art immer sollten an den Tatbestand der erwiesenen Verwirklichung der konkreten Zielsetzung des Fiskus gebunden sein. Dies hieße im Bereich der Kreditinstitute die Bindung von steuerlichen Begünstigungen etwa an die Gewährung langfristiger oder zumindest bestimmter langfristiger Kredite usw. Eine derart von der Rechtsform losgelöste und an nachweisbare wirtschaftliche Tatbestände gekoppelte Förderung könnte als ein echter Beitrag des Gesetzgebers zur Wettbewerbsneutralität staatlicher Aktivitäten gewertet werden.

4.4 Volkswirtschaftliche Belange

Jedes Kreditinstitut, das Kundeneinlagen und insbesondere Spareinlagen entgegennimmt, kann der Entwicklung des Geldwertes nicht teilnahmslos gegenüberstehen. Darauf gründet sich trotz aller Ertragsüberlegungen immer wieder die Notwendigkeit, auch ohne gesetzliche Eingriffsmöglichkeiten gemeinsam mit den Währungsbehörden an geld- und kreditpolitischen Restriktionen mitzuwirken. Denn ohne relative Geldwertstabilität gibt es keinen Spareinlagenzuwachs und keine Publikumszeichnungen bei Anleihen, beides Größen, an denen alle Institute elementares Interesse besitzen.

Über diese für den Bankbetrieb ureigensten gesamtwirtschaftlichen Interessen hinaus gibt es aber für jeden gewissermaßen über seinen eigenen Betrieb hinausblickenden Bankkaufmann übergeordnete Ziele. Sie wären unter den Schlagworten der Konjunktur-, Regional- und

Strukturpolitik zu umschreiben. Je besser die Konjunktur, desto geringer das Dubiosenrisiko und desto größer die Liquidität der in den Vorräten der Kreditnehmer gebundenen Kredite. Wenn daher die Kreditinstitute in Zeiten einer sich abzeichnenden Rezession durch Bereitstellung zusätzlicher Kredite zum Zwecke eines Anreizes von industriellen und gewerblichen Investitionen mitwirken, so tun sie dies in einem durchaus wohlverstandenen eigenen Interesse.

Und trotzdem lehrt die Erfahrung, daß der einzelne Entscheidungsträger in einem Kreditinstitut einfach überfordert ist, wenn er bei einer gegebenen Ausgangslage neben den üblichen kommerziellen Krediten zum Beispiel besondere Kredite aus strukturpolitischen oder Gründen des Umweltschutzes (siehe Kläranlagen für industrielle Abwässer) gewähren soll und nur für einen Teil der Summen die notwendigen Mittel bereitstellen kann (egal, ob aus Gründen unzureichender Einlagenkapazität oder wegen Überschreitung zu beachtender Risikogrenzen). Ähnliche Interessenskonflikte zwischen dem Notwendigen und Möglichen konnte man bei der Begebung von Schuldverschreibungen auf dem österreichischen Kapitalmarkt (siehe Anleihekalender) und bei der Genehmigung von Kapitalimporten aus dem Ausland beobachten. In allen drei Belangen entstanden durch gegebene Limitationen Warteschlangen, deren Auflösung mit den üblichen Kriterien der marktwirtschaftlichen Usancen nicht möglich war. Andererseits gab und gibt es hierfür keine hinreichend gesicherten Institutionen und Spielregeln beziehungsweise Kriterien für eine eindeutige Beurteilung der Dringlichkeit der angemeldeten Kredit-, Anleihe- oder Importwünsche.

Zur Bewältigung dieser Problematik der Auflösung von systembedingten Interessenskonflikten bieten sich drei Modelle an:

- a) Staatliche Stellen handeln auf Grund gesetzlicher Ermächtigungen;
- b) staatliche beziehungsweise öffentlich-rechtliche Institutionen agieren im Wege von finanziellen »incentives« sowie technologisch formulierten Geboten und Verboten;
- c) für bestimmte Zwecke werden Sonder-Kreditinstitute errichtet.

Während die Modellvariante a) einer staatlichen Lenkung der Investitionstätigkeit gleichkommt und unter den gegebenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen nur begrenzt, das heißt in erster Linie im öffentlichen Sektor möglich ist, stellen die Varianten b) und c) system-compatible Modelle dar. Von Interesse ist insbesondere das zweite Modell, da es der Artikulierung und realpolitischen Umsetzung gesellschaftlicher Bedürfnisse und Prioritäten Raum gibt und für deren Umsetzung auch Instrumente vorsieht.

5. Festsetzung wirtschaftlicher Prioritäten mittels Normen und »incentives«

Impulsgeber für diesen Prozeß der metaökonomischen Willensbildung wären in dem vorgeschlagenen Modell sowohl die Unternehmungen als auch die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer, Konsumenten, Landwirte und sonstige Standesvertretungen. Gegenstand der Interessenskonfrontation können nicht nur sektorale oder konjunkturelle (preispolitische)

Belange sein. Unter dem Gesichtspunkt der Bedeutung von Betriebsgründungen und Verlegungen aus regionaler Sicht, von technologischen Entwicklungen für die Erfordernisse und die Beeinflussung des Umweltschutzes usw. ergeben sich zahlreiche kontroversielle Berührungspunkte. Viele Belange des Umweltschutzes können nur wirksam angestrebt werden, wenn hierfür technologisch bestimmte Grenzwerte und Toleranzen vorgegeben werden, für die uns heute aber ganz einfach noch das Basiswissen fehlt. Hier liegt ein weites Spektrum an noch zu bearbeitenden, wirtschaftlich aber nicht minder bedeutsamen technologischen Geboten und Verboten vor uns. Sie werden ebenso wie politische Preise nicht autoritär im politisch beziehungsweise gesellschaftlich luftleeren Raum entschieden werden können.

Die Untersagung technologischer Prozesse oder die Festlegung gewisser Grenzwerte bedeutet aber gegenüber dem heutigen Zustand, daß sich viele Wirtschaftssparten und Unternehmungen kostspieligen Anpassungsprozessen zu unterwerfen haben werden. Die Gesellschaft muß letzten Endes entscheiden, wie dieses Mehr an nicht unmittelbar konsumierbarer Qualität dem »Erzeuger« derselben abzugelten ist — über Preise, durch staatliche Zuschüsse oder verbilligte Kredite. Ähnliches gilt für gezielte Eingriffe des Staates aus konjunktur-, struktur- oder regionalpolitischen Gründen.

Will man nicht in den Geruch einer auf Interventionen fußenden Willkür kommen, bedarf es eines allgemein anerkannten Prozesses der Willensbildung. Dieser zerfiele in zwei gleich wichtige Bereiche. Der erste, gewissermaßen am Beginn stehende Bereich bestünde in der möglichst ungeschmälerten Darstellung der Problemstellung und der sich auf Grund wissenschaftlicher Erkenntnisse unter Umständen ableitenden technologischen Gebote und Verbote (Grenzwerte für Schadstoffe und ähnliches mehr). Der zweite Bereich enthielte sozusagen als konstruktives Gegenstück zu den Geboten und Verboten jene zweifellos notwendigen finanziellen Anreize, kraft derer die einzelnen Wirtschaftseinheiten angeregt werden sollen, im Wege von Investitionen den technologischen Auflagen zum Durchbruch zu verhelfen. Trivial ausgedrückt könnte man dies als ein System von Peitsche und Zuckerbrot bezeichnen.

Entsprechend der kompetenzmäßigen Zuständigkeit hätten die Gebote und Verbote im Rahmen bestehender oder noch zu beschließender Gesetze durch die Fachministerien ausgesprochen zu werden, während die Formulierung der »incentives« auf Grund der über die Fachministerien gesteuerten sachlichen Impulse einer finanziellen Koordination bedürfen. Im Rahmen dieser Koordinationsfunktion hätte auch die Bewältigung des vorhin angedeuteten Problems der Auflösung von Warteschlangen in einem Zweitakt-Verfahren zu erfolgen. Der erste Takt bestünde in der quantitativen Limitierung jener Mittel, welche für die Gesamtheit einer Projektkategorie zugehörigen Vorhaben überhaupt zur Verfügung gestellt werden können (entweder direkt oder indirekt über Zinsenstützungen und Haftungen usw.). Der zweite Takt würde durch den Versuch gebildet, unter den Interessenten im Konsenswege eine Reihung in zeitlicher Hinsicht zu finden.

6. Grenzen der Einflußnahme

An dieser Stelle wird die Schwäche dieses zur Diskussion gestellten Verfahrens, gesellschaftliche Anliegen wirtschaftlicher Relevanz im Wege von Kommissionen zu artikulieren und durch gegebene Institutionen auch zu materialisieren, offenkundig. Man darf — am Boden der gegebenen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung stehend — weder die Autonomie von Gebietskörperschaften aber auch nicht die Eigentumsrechte der Kapitalgeber bei Privatunternehmungen außer acht lassen. Bei regionalen Entwicklungsplänen und ökologischen Sanierungsmaßnahmen werden wahrscheinlich mehr die Gebietskörperschaften im Wege eines freien Übereinkommens einzubinden sein, während bei struktur- und konjunkturpolitischen »incentives« die aktive Mitwirkung der Unternehmungen erzielt werden muß. Aus Gründen der begrenzten Möglichkeiten und notwendigen Sparsamkeit bei der Verwertung der zur Verfügung stehenden Fonds können sicherlich kaum »Geschenke« in dem Sinne gemacht werden, daß die »incentives« jenes tolle Geschäft sind, durch das der einzelne Unternehmer bedenkenlos für die gewollten Maßnahmen gewonnen werden kann.

In dieser skizzierten Limitation liegt jedoch auch wieder etwas durchaus Positives: Es muß eine wie immer geartete Problemstellung für alle Beteiligten hinsichtlich ihrer Auswirkungen und Einflußnahmen pro futuro einsichtig genug sein, damit im Wege eines gemeinsamen Entschlusses etwas Konstruktives geschieht. Denn durch technologische Verbote kann man ja nur das Unterlassen, aber nie das aktive Tun erzwingen. Dieser Umweg beziehungsweise Verzögerungseffekt mag in einzelnen Fällen sehr bedauerlich sein, denn er kostet zweifellos Zeit, Geld und Substanz in Form realer Ressourcen. Dies ist jedoch der Preis, den wir dafür zahlen müssen, daß Entscheidungen erstens nicht willkürlich fallen und daß — was gerade für autoritäre Willensbildung besonders stark zutrifft — zweitens die Gefahr von Fehlentscheidungen infolge der damit verbundenen Fachdebatte (auch wenn sie natürlich von »vested interests« überlagert wird) doch erheblich vermindert wird.

7. Schlußfolgerungen für die Kreditinstitute

Ein den heutigen Notwendigkeiten entsprechendes System von Förderungsmaßnahmen auf dem Gebiete der Finanzierung gesamtwirtschaftlich beziehungsweise gesellschaftlich erwünschter Investitionen kann vor der Rechtsform eines Kreditinstituts nicht haltmachen. An sich sind alle Kreditunternehmungen berufen, neben ihrem üblichen kommerziellen Geschäft an diesen gemeinwirtschaftlichen Funktionen und Aufgaben teilzuhaben. Die Grundfunktion des Kreditapparates bleibt hievon unberührt, nämlich jene, die Liquidität jeweils dorthin zu leiten, wo sie am dringendsten benötigt wird. Zu diesem rein kaufmännisch-rentabilitätsmäßig orientierten Handeln muß sich ein zweites, gesellschaftspolitisch gefiltertes Denken hinzugesellen.

Man sollte jedoch nie über dieses qualitative Anliegen fundamentale

quantitative Begrenzungen vergessen. Die in einem Zeitraum denkbare Zunahme des Geld- und Kreditvolumens ist kaum ein technisches Problem, sehr wohl aber eines der Geldwertstabilität unter Bedachtnahme konjunktureller Aspekte. Neue Kreditinstitute bedeuten daher bei institutionell und strukturell vorgezeichneter Kapitalbildung der Bevölkerung keineswegs zusätzliche Finanzierungsmittel und können nur in seltenen Spezialfällen wirklich eine Hilfestellung bezüglich Prioritäten und Warteschlangen geben. Die Produzenten besonderer Kredite, die sogenannten Sonderkreditinstitute, werden wettbewerbsmäßig dadurch neutralisiert, daß der Vertrieb ihrer Produkte unter Beachtung des Prinzips der »geheiligten Hausbank« über den konventionellen Kreditapparat erfolgt.

Durch verschiedene technische Maßnahmen und Hilfsmittel kann jedoch, wie bereits vorhin dargelegt wurde, die Qualität des Geldes durchaus beeinflußt (transformiert) werden. Im Rahmen der bestehenden Institute und insbesondere durch Ausgestaltung bestehender Spezialkreditinstitute ist es durchaus möglich, ohne neue Schreibtische das Mittelangebot den geänderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedürfnissen schrittweise anzupassen. Dies erfordert aber auch einen Lernprozeß für viele in der Kreditwirtschaft tätigen Bankkaufleute. Die kommerzielle Orientierung wird in verstärktem Ausmaß durch ein gesamtwirtschaftliches und gesellschaftlich ausgerichtetes Bewußtsein ergänzt werden müssen. Diese Aussage deutet bereits neu zu erarbeitende Ausbildungsinhalte bezüglich des bankkaufmännischen Nachwuchses an.

Die Umverteilung und Transformation von Liquidität und Risiken in einer gemeinwirtschaftlich förderlichen Weise ist jedoch an eine Grundvoraussetzung geknüpft: der reibungslose Ablauf dieser Prozesse bedarf eines intakten Transmissionsmechanismus. Dieser ist aber nur bei einem Mindestmaß an Geldwertstabilität gegeben, das heißt, die Wertaufbewahrungsfunktion des Geldes muß hinreichend sichergestellt sein und bleiben. Ohne diese Stabilität entzieht man der Wirtschaft — auch der Gemeinwirtschaft! — die einzige rationale und zugleich universell anwendbare Berechnungs- und Bezugsbasis (siehe die allokativ nachteiligen Folgen der Inflation). Trotz gegebener gesellschaftlicher Bedürfnisse ist daher dringend davor zu warnen, mit Hilfe leicht zu schaffender neuer Institute und rein technisch-quantitativer Tricks (siehe Punkt 3.1 — Liquidität und Fristentransformation) diese Sonderkreditinstitute zum Vehikel für eine zusätzliche, durch das reale Güterangebot nicht gedeckte Geldschöpfung zu machen (siehe Wohnbaubank, Straßenbaubank usw.). Damit wird entweder ein inflationärer Effekt erzielt oder das Qualitätsproblem der zirkulierenden Liquidität und des Geldes auf eine andere, zusätzliche Kosten verursachende Ebene verlagert, aber nicht gelöst.

ANMERKUNGEN

- 1 Üblicherweise geht die Unterscheidung zwischen gemeinwirtschaftlichen und privatwirtschaftlichen Unternehmungen davon aus, ob ein Unternehmen gewinnorientiert ist. Gewisse Rechtsformen, wie öffentlich-rechtliche Geld- und Kreditinstitute (siehe Hypothekenbanken, Gemeindesparkassen und Postsparkasse) sowie Kreditgenossenschaften, waren von ihrer Entstehung her ursprünglich als Gegengewicht zu den privatwirtschaftlich, das heißt gewinnorientierten Kommerzbanken »gemeinwirtschaftlich« ausgerichtet. Typisch für diese begriffliche Konzeption war auch eine ausgeprägte Arbeitsteilung. Es war daher historisch gesehen richtig, die Unterscheidung zwischen »gemeinwirtschaftlich« und »gewinnorientiert-privatwirtschaftlich« an formalrechtliche Kriterien zu knüpfen. Durch die weitgehende Beseitigung der Arbeitsteilung im Kreditgewerbe sind heute bei sämtlichen Kreditunternehmungen sowohl privatwirtschaftliche wie gemeinwirtschaftliche Funktionen beziehungsweise Geschäftsaktivitäten (um nicht zu sagen Sparten) festzustellen, so daß die herkömmliche definitorische Abgrenzung nach Ansicht des Autors durch eine funktionale Betrachtungsweise zu ersetzen ist.
- 2 Bei den nachstehend aufgezählten Funktionen könnte man die unter lit. a) bis c) aufgezählten Bereiche als gemeinwirtschaftlich im engeren Sinne verstehen, während die unter lit. d) bis f) angeführten Finanzoperationen eher struktur- und konjunkturpolitische Relevanz besitzen. Da sie über die rein privatwirtschaftliche Konzeption eines Kreditunternehmens hinausgehen und generell von staatlichen Stellen direkt oder von entsprechenden, der öffentlichen Hand nahestehenden Institutionen beeinflußt beziehungsweise gelenkt werden, ist ihre Erfassung im Rahmen dieser den gemeinwirtschaftlichen Tätigkeiten gewidmeten Überlegung durchaus vertretbar.