
Zentralbankunabhängigkeit – Diskussion auf falschen Wegen*

Dieter Proske

1. Einleitende Anmerkungen

Unter der Überschrift „Internationales Lob für die Nationalbank“ berichteten die Medien (1) kürzlich auf der Titelseite von einer Studie der New Yorker Beratungsfirma MMS International. Sie hatte eine Reihung der Zentralbanken nach dem Grad ihrer Unabhängigkeit vorgenommen und die Oesterreichische Nationalbank auf den dritten Platz, unmittelbar hinter den Zentralbanken Deutschlands und der Schweiz, gereiht. Hingegen belegt nach dieser Studie das amerikanische Zentralbankensystem erst den fünften Platz. Der obige Aufmacher und das Lob für die Spitzenreiter resultieren aus der heute weit verbreiteten Gleichsetzung von Notenbankunabhängigkeit mit Preisstabilität und wirtschaftlichem Erfolg.

Diese Auffassung ist Ausdruck einer Diskussion und Forschungsaktivität, die im letzten Jahrzehnt eine schier ungeahnte Inflation und Popularität erlebt hat, die jedoch im Begriffe ist, falsche Wege zu gehen. Nachfolgend sei kurz zusammengefaßt, warum:

- Zum einen ist der Überbegriff „Unabhängigkeit“, unter dem die Diskussion abgewickelt wird, irreführend. Dieser Auffassung schließen sich immer mehr Beobachter an. Die Diskussion weist nämlich eindeutig in die Richtung von Zielvorgaben für die Zentralbank und eine Rechtfertigungspflicht der Notenbank im Hinblick auf die Erreichung dieser Ziele und die von ihr gesetzten Maßnahmen. Im Limit schließen sich derartige Regelungen und der Begriff der Unabhängigkeit jedoch aus (2).

* Für wertvolle Anregungen und Hinweise danke ich Michael Belongia (Oxford University), Kurt Flexner (Memphis State University) und Patricia Pollard (Fed. Res. Bank of St. Louis). Herrn Dr. René Dell'mour (OeNB) gilt mein Dank für die Durchführung und Interpretation der Rangkorrelationen.

- Zum anderen sind die Ergebnisse der empirischen Studien, die zur Zeit als Hauptargument für die Unabhängigkeit von Zentralbanken herangezogen werden, zumindest dubios. Bei diesen Studien handelt es sich durchwegs um Korrelationen zwischen Näherungsgrößen für den Grad der Unabhängigkeit der Zentralbank und der Preisentwicklung bzw. anderen wirtschaftspolitischen Zielgrößen. Diese Vorgangsweise weist zumindest zwei methodische Schwachpunkte auf: Der offensichtlich bedeutendere der beiden ist, daß die Ergebnisse der Korrelationen nicht automatisch als Kausalitäten interpretiert werden können. Es liegt nahe, daß eine dritte Kraft, nämlich die Inflationsaversion der Bevölkerung, sowohl für die niedrigere Inflationsrate als auch für die inflationsaverse Ausgestaltung der relevanten Institutionen verantwortlich zeichnet. Adam Posen (1993) bringt etwa diesen Einwand. Posens Argument wird u. a. durch die Aussagen von Wilhelm Gaddum, Vizepräsident der Deutschen Bundesbank, gestützt (3). Der andere Schwachpunkt, der zu dem zu Beginn genannten Einwand in Bezug steht, liegt in der ergebnisbezogenen Definition der Zentralbankunabhängigkeit. Wenn bei dieser Definition das Schwergewicht auf der (gesetzlichen) Verpflichtung liegt, Preisstabilität über alle anderen Ziele der Wirtschaftspolitik zu stellen und die Nichterfüllung eventuell auch noch mit Sanktionen bestraft wird, ist das Korrelationsergebnis schon mehr oder weniger vorgegeben. Mit Unabhängigkeit hat eine solche Definition in ihrer Idealform allerdings nicht sehr viel zu tun, viel eher erinnert sie an das Konzept der Regelbindung.
- Drittens, und dies ist der schwerwiegendste Einwand, behandelt die Diskussion die wirtschaftliche Wirklichkeit aus einem so engen Blickwinkel, daß es nicht ungefährlich ist, die Ergebnisse 1:1 in die Politik zu übernehmen. Die Betrachtung wird auf die Preisstabilität und die Rolle der Zentralbank eingeschränkt, so als wäre diese die einzige wirtschaftspolitische Institution, als könne sie die Preise alleine bestimmen, als hätten ihre Maßnahmen zumindest auf längere Sicht keine realwirtschaftlichen Konsequenzen und als würden sich alle anderen wirtschaftlichen Größen bzw. Verhaltensweisen in optimaler Weise daran anpassen. Unberücksichtigt bleibt, daß Inflation nicht nur ein monetäres Phänomen ist, sondern auch etwas mit Verteilungskampf zu tun hat, daß der Markt in der Realität nicht in der Lage ist, alle Konflikte auf die kostengünstigste Weise zu lösen und daher das wirtschaftliche Gesamtergebnis durch bewußte Kooperation sowohl der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger als auch der wesentlichen Interessengruppen verbessert werden kann. Der moderne Idealtypus der unabhängige Zentralbank plant die Maßnahmen in der Regel nicht in wechselseitiger Abstimmung mit der Regierung und den Wirtschaftspartnern, sondern setzt sie weitgehend isoliert im Hinblick auf die Maximierung des eigenen, auf Preisstabilität eingeschränkten Zieles. Die Unabhängigkeitsbestimmungen in den Statuten des Europäischen Systems der Zentralbanken sind ein hervorragendes Beispiel dafür, wie zwischen Unabhängigkeit und Kooperation sogar for-

mal ein Widerspruch etabliert werden kann. Im Gegensatz zur Deutschen Bundesbank oder zur Oesterreichischen Nationalbank, deren Unabhängigkeit sich auf den Status beschränkt und Kooperation zumindestens zulassen würde, sprechen die Unabhängigkeitsbestimmungen des Europäischen Systems der Zentralbanken zusätzlich bestimmte Handlungen an, die dazu tendieren, die Kommunikation zwischen den nationalen Notenbanken und den politischen Autoritäten in unnötiger Weise zu komplizieren. Da nach diesen Bestimmungen alle Aktionen, die das Element der Beeinflussung in sich bergen, unzulässig sind, müßte das ESZB im Extremfall bei Meinungsverschiedenheiten mit den Regierungen oder den Gemeinschaftsinstitutionen alle Kommunikationskanäle abbrechen (4).

Für die nachfolgenden Ausführungen wurde folgender Aufbau gewählt: Im Abschnitt 2 wird das vorherrschende Konzept der Zentralbankunabhängigkeit einschließlich des theoretischen Hintergrundes erläutert und auf die empirischen Untersuchungen eingegangen, die einen positiven Zusammenhang zwischen Zentralbankunabhängigkeit und Preisstabilität bzw. in Einzelfällen auch noch weiteren Zielvariablen der Wirtschaftspolitik zu finden suchen.

Im Abschnitt 3 werden neuere spieltheoretische Modelle besprochen, die durchwegs darauf hinweisen, daß das wirtschaftliche Ergebnis für alle Beteiligten besser ist, wenn die wirtschaftspolitischen Instanzen kooperieren, d. h. versuchen, eine gemeinsame, durchschnittliche Zielfunktion zu verwirklichen, anstatt die eigenen Ziele zu maximieren.

In der Folge wird – meines Wissens erstmals – gezeigt, daß der Grad der Kooperation der gesellschaftlichen Kräfte, repräsentiert durch den gesellschaftlichen Korporatismusgrad eines Staates, zumindest ebenso gut mit stabilen Preisen korreliert wie die Unabhängigkeit der Zentralbank. Damit soll dem Unabhängigkeitsmodell aus empirischer Sicht ein konkurrierendes Kooperationsmodell gegenübergestellt und die Unabhängigkeitsdiskussion zumindest relativiert werden. Neben höherer Preisstabilität zeigen die korporatistischen Staaten im Durchschnitt auch ein höheres Niveau an sozialer Verantwortung, mehr Staat und mehr Arbeitsfrieden als die mehr pluralistisch organisierten. Das Wirtschaftswachstum weist keine signifikanten Unterschiede auf, was zu der Schlußfolgerung berechtigt, daß das Kooperationsmodell dem Konfliktmodell per saldo sowohl aus sozialer als auch aus wirtschaftlicher Sicht überlegen ist.

2. Zentralbankunabhängigkeit und Preisstabilität

2.1 Barro-Gordon-Rogoff-Modell und Principal-agent-Ansatz

Der Gedanke der Notenbankunabhängigkeit ist nicht neu. Neu ist die spezifische Art seiner Ausprägung und theoretischen Begründung. Ursprünglich sah man in einer unabhängigen Zentralbank eine Möglich-

keit, das Geldwesen vor den Ansprüchen des absoluten Herrschers zu schützen (5). In der Demokratie fällt dieses Argument weg. Das Volk kann zumindest theoretisch auf Basis seiner Präferenzstruktur die Vor- und Nachteile von Maßnahmen abwägen und selbst entscheiden. Es benötigt im Idealfall kein „Über-Ich“ in Form einer aus dem demokratischen Entscheidungsbildungsprozeß herausgenommenen Zentralbank. In der Praxis ist Politik allerdings nicht nur ein rationaler, sondern, begünstigt durch eingeschränkte Information der Öffentlichkeit, auch ein hoch emotionaler Vorgang. Beflügelt durch den Wunsch, wiedergewählt zu werden, tendieren die Politiker nach vorherrschender Auffassung dazu, Wünsche zu erfüllen, die das Bruttoinlandsprodukt überfordern („Gefälligkeitsdemokratie“). Besonders ist dies vor Wahlen der Fall („Wahlzyklus“). Indem sie die Geldpolitik an eine von der Politik und den Wahlterminen unabhängige Institution delegieren, schützen sie das Geldwesen vor derartigen Überforderungen. Der ehemalige Präsident der Deutschen Bundesbank, Karl Blessing, hat das Motiv für den pragmatischen Ansatz zur Notenbankunabhängigkeit ehemals wie folgt beschrieben: Es braucht „ein parlamentarisch regierter Staat ein Gegengewicht gegen die Forderungen, die immer von verschiedenen Seiten erhoben werden (6)“.

Das in der Literatur derzeit vorherrschende Verständnis von Notenbankunabhängigkeit hat seine Wurzeln in der Zeitinkonsistenzhypothese, die im Rahmen des um Erwartungen erweiterten Phillips-Kurven-Modells auf der Basis der neoklassischen Theorie entwickelt wurde. Die Argumentation ist auch unter dem Begriff Barro-Gordon-Rogoff-Argument (oder kurz B-G-R-Modell) bekanntgeworden. Vorarbeiten wurden von Kydland und Prescott (1977) durch ihre originäre Darstellung der Zeitinkonsistenz einer optimalen Politik geleistet.

In einem persönlichen Gespräch hat der ehemalige volkswirtschaftliche Berater der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel, Horst Bockelmann, den Kern der Zeitinkonsistenzhypothese in der einfachen Feststellung zusammengefaßt, „daß die Politik die Menschen auf Dauer nicht täuschen könne“.

Präziser dargestellt, baut die Hypothese auf der Überraschungsangebotsfunktion von Robert Lucas – einem prominenten Vertreter und Mitbegründer der Neuen Klassischen Makroökonomie – auf, nach der die Geldpolitik nur dann realwirtschaftliche Auswirkungen zeigen kann, wenn sie einen Überraschungseffekt erzielt.

Die Funktion wird angeschrieben als: $y_t = \pi_t - \pi_t^e + \varepsilon_t$

wobei:

y_t = das Output-Niveau der Periode t

π_t = die tatsächliche Inflationsrate in der Periode t

π_t^e = die für die Periode t erwartete Inflationsrate

ε_t = ein exogener Schock in der Periode t (mit unabhängig, identischer Wahrscheinlichkeitsverteilung und einem Mittelwert von 0).

Für die Festlegung der Variablen in einer Periode gilt folgende Reihenfolge: Die Inflationserwartungen (wie sie sich etwa in Lohnabschlüs-

sen niederschlagen) werden zuerst gebildet, noch bevor der exogene Schock eintritt. Die Wirtschaftspolitik setzt ihre Maßnahmen am Schluß, unter Berücksichtigung der anderen beiden anderen Variablen. Für einen Wirtschaftspolitiker, der sowohl Preisstabilität als auch Wirtschaftswachstum in seiner Nutzenfunktion hat und dazu noch dem Wirtschaftswachstum ein hohes Gewicht beimißt, ist es aus der Sicht einer Periode optimal, eine höhere Inflationsrate anzupeilen, nachdem sich niedrige Inflationserwartungen gebildet haben. Das Wirtschaftswachstum würde dann nämlich über das Gleichgewichtsniveau ansteigen. Die Wirtschaftssubjekte wissen jedoch um diese Versuchung und berücksichtigen sie in ihren Inflationserwartungen, so daß nicht nur der Spielraum für eine expansive Politik wegfällt, sondern auch die Gleichgewichtsinflationsrate über dem optimalen Wert liegt.

Der Wirtschaftspolitiker kann die Gleichgewichtsinflationsrate senken und so die Wohlfahrt erhöhen, wenn er die Geldpolitik einer unabhängigen Institution, einem Agenten überträgt, der inflationsaverser ist als er selbst bzw. der Durchschnitt der Gesellschaft (Rogoff nennt das „konservativ“). Von Bedeutung ist dabei, daß der Agent unabhängig in dem Sinn ist, daß er nicht ex post abgesetzt werden kann, weil er sich zeitkonsistent verhält und darauf verzichtet, die aufgrund der Lucas-Angebotsfunktion in der laufenden Periode gegebene Chance zu nützen – im Bewußtsein, daß die Ausnützung des Zusammenhanges in einer Periode die Chancen der Geldpolitik in den Folgeperioden verschlechtern würde.

Im wesentlichen geht es bei diesem Konzept der Zentralbankunabhängigkeit um die Glaubwürdigkeit einer stabilitätsorientierten Geldpolitik und deren dämpfende Auswirkungen auf die Inflationserwartungen in einem neuklassischen Gleichgewichtsmodell mit rationalen Erwartungen. Sie wird durch Ernennung eines konservativen Zentralbankiers, durch die gesetzlich oder gar verfassungsmäßig vorgeschriebene Priorität des Zieles der Preisstabilität, die Gefahr von Reputationsverlusten für die Zentralbank und gegebenenfalls auch von Sanktionen gegen deren Leitung im Falle der Verfehlung des (Preis-)Stabilitätszieles verstärkt.

Nach der in Notenbankkreisen zur Zeit vorherrschenden Auffassung würde die erzielte Preisstabilität (definiert als niedrige Inflationsrate und -variabilität) nicht nur dem Wirtschaftswachstum nicht schaden, sondern dieses sogar fördern, weil Preisvariabilität Unsicherheit, Fehlentscheidungen und Effizienzverluste bedeutet. Selbst eine nicht variable, d. h. voraussehbare Inflation, bringe über erhöhte Anpassungskosten Effizienzverluste mit sich, die durch stabile Preise vermieden werden können (7).

2.2 Kriterien der Unabhängigkeit

Die vollständig unabhängige Zentralbank ist weder wünschenswert, noch ist sie ein Phänomen, das in der Realität zu beobachten ist. Zentralbanken haben weder eine Art „hohepriesterliche“ Funktion, noch

sind sie „nur Gott verantwortlich“, wie dies gelegentlich in den amerikanischen Medien formuliert wird. Jedenfalls ist die Zentralbank der Öffentlichkeit verantwortlich und hat aus dieser Sicht auch eine politische Funktion. Charles Goodhart weist darauf hin, daß gerade eine unabhängige Zentralbank ständig gezwungen sei, ihre Politik gegenüber *pressure-groups* sowie in der öffentlichen Diskussion zu verteidigen und Koalitionen in der öffentlichen Arena zu suchen, während eine abhängige Zentralbank in dieser Hinsicht den Schutz der Regierung genießt (8). Darüber hinaus wird Unabhängigkeit, wie schon erwähnt, in der vorherrschenden Diskussion im Sinne von Inflationsaversion interpretiert. Cukierman (9) sagt dies ganz deutlich: Die Unabhängigkeit, wie er sie versteht, ist „nicht die Unabhängigkeit, all das zu tun, was der Zentralbank gefällt. Es ist viel eher die Fähigkeit der Bank, am Preisstabilitätsziel festzuhalten, sogar auf Kosten anderer, kurzfristiger realwirtschaftlicher Zielsetzungen“. (eig. Übers.) Aus dieser Sicht ist es nicht verwunderlich, daß der statutarisch festgelegte Vorrang des Preisstabilitätszieles als eines der bedeutendsten Merkmale der Unabhängigkeit in den empirischen Studien Verwendung findet.

Art und Ausmaß der Zentralbankunabhängigkeit werden im wesentlichen danach beurteilt, welche der nachfolgenden 4 Kriterien bei einer Zentralbank vorliegen und in welcher Intensität sie zutreffen:

- politische Unabhängigkeit,
- personelle Unabhängigkeit,
- instrumentelle Unabhängigkeit,
- finanzielle Unabhängigkeit.

Unter politischer Unabhängigkeit wird die Unabhängigkeit von Weisungen der politischen Instanzen, namentlich der Regierung, in bezug auf die Formulierung und Ausführung der Währungspolitik verstanden. Der statutarische Vorrang des Preisstabilitätszieles könnte darunter subsumiert werden. Nach herrschender Auffassung hilft er der Notenbank, dem öffentlichen Druck in Richtung einer expansiven Geldpolitik zu widerstehen.

Das Kriterium der personellen Unabhängigkeit bezieht sich auf die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Entscheidungsorganes der Notenbank von den politischen Instanzen oder von Interessengruppen. Im wesentlichen soll durch die Auswahl der Entscheidungsträger und durch die Bestimmungen über ihre Amtszeit (nicht ident mit Wahlzyklus, Unabsetzbarkeit während der Amtszeit, in manchen Fällen keine Möglichkeit der Wiedernennung) sichergestellt werden, daß sie ihre Entscheidungen in voller persönlicher Unabhängigkeit treffen können.

Unter instrumenteller Unabhängigkeit wird verstanden, daß die Zentralbank über alle zur Durchsetzung ihrer Politik notwendigen Instrumente verfügt und diese auch einsetzen kann. Unter anderem wird das Verbot, den Staat direkt zu finanzieren, unter diesem Kriterium subsumiert. Direkte Staatsfinanzierung würde die geldpolitische Handlungsfähigkeit der Zentralbank nach herrschender Auffassung einschränken.

Finanzielle Unabhängigkeit bedeutet, daß die Notenbank nach vorher festgelegten Kriterien ihr eigenes Budget erstellen kann und von den Regierungen nicht evtl. über Budgetkürzungen (gegebenenfalls als Sanktion für nicht genehmes Verhalten) Einfluß auf ihre Politik ausgeübt werden kann.

Aus umfassenderer Sichtweise kann es als Mangel angesehen werden, daß die fachliche Qualifikation (Forschungskompetenz) keinen Eingang in die gängige Unabhängigkeitsdefinition gefunden hat, denn sie bildet eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß eine Zentralbank nicht von kurzlebigen intellektuellen Modeströmungen und ähnlichen, der Geldpolitik wenig zuträglichen Faktoren beeinflusst wird. Eine Zentralbank kann auch zum Sklaven des Zeitgeistes werden bzw. Opfer eines Vakuums in der anwendbaren Geldtheorie. In letzterem Fall wäre es ihre Aufgabe, die Lücken, welche die akademische Forschung hinterlassen hat, zu füllen.

Das Beispiel der italienischen Zentralbank und in geringerem Maße der Bank of England haben darüber hinaus gezeigt, daß selbst eine rechtlich von der Regierung abhängige Zentralbank auf der Basis fachlicher Kompetenz wirtschaftspolitisches Leadership zeigen kann. Das Kriterium findet sich lediglich bei Penker/Proske (1993) und in verwandtem Zusammenhang bei Erb (1989) und Fischer (1994) hervorgehoben. In dem unten vertretenen Kooperationsmodell wird ihm noch mehr Bedeutung zukommen, da dieses eine differenziertere ex-ante-Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen geldpolitischer Maßnahmen und ein Hinauswachsen über den derzeitigen monetaristisch-neoklassischen Konsens erfordert.

Das Verständnis der aktuellen Unabhängigkeitsdiskussion wird ferner durch die Unterscheidung in Zielunabhängigkeit und instrumentelle Unabhängigkeit, wie sie Fischer (1995) vornimmt, verbessert. Die Unterscheidung baut auf einer Alternative zum konservativen Zentralbankier-Ansatz von Kenneth Rogoff auf. Im *Principal-agent*-Ansatz, wie er von Carl Walsh (1995) und Persson und Tabellini (1993) entwickelt wurde, wird das Problem erhöhter inflationärer Erwartungen nicht durch die Ernennung eines konservativen Zentralbankiers, sondern durch einen Kontrakt gelöst, der dem Zentralbankier Sanktionen auferlegt, wenn die Inflationsrate von ihrem optimalen (Gleichgewichts-)Wert abweicht. Dieser Kontrakt impliziert die Vorgabe von Zielen, die Zentralbank hat keine Zielunabhängigkeit mehr, ihre Unabhängigkeit ist auf die durch ihre Fachkenntnis gestützte Wahl des optimalen Instrumenteneinsatzes zur Erreichung des vorgegebenen Zieles eingeschränkt. Der *Principal-agent*-Ansatz findet sich in reinster Form in Neuseeland verwirklicht, wo der Notenbankgouverneur mit dem Finanzminister eine Vereinbarung über die anzustrebende Inflationsrate trifft und sein Posten bzw. sein Gehalt davon abhängt, inwieweit er dieses Ziel erreicht. Auch in Kanada und seit kurzem in Großbritannien existiert ein klar formulierter Vertrag zwischen Zentralbank und Regierung betreffend das Inflationsziel. Die Sanktion ist in den letztgenannten beiden Fällen

allerdings auf einen möglichen Reputationsverlust des Zentralbankchefs eingeschränkt.

Nach Fischer (10) ist die bedeutendste Schlußfolgerung, die man sowohl aus der theoretischen wie auch aus der empirischen Literatur ziehen kann, die, daß den Zentralbanken instrumentelle Unabhängigkeit, nicht aber Zielunabhängigkeit gewährt werden sollte (11). Integrierender Bestandteil des *Principal-agent*-Ansatzes ist ferner die Rechtfertigungspflicht der Zentralbank im Hinblick auf die von ihr gesetzten Maßnahmen und die Zielerreichung. Das Spektrum reicht von einer präzise definierten Rechtfertigungspflicht gegenüber dem Finanzminister, wie im Falle Neuseelands, über eine eher allgemeine Rechtfertigungspflicht gegenüber dem Kongreß (USA) bis zur noch allgemeineren, gegenüber der Öffentlichkeit (Deutschland).

2.3 Empirische Studien

Die Zahl der empirischen Studien, die einen Zusammenhang zwischen Zentralbankunabhängigkeit und Preisstabilität (und gelegentlich auch anderen wirtschaftspolitischen Zielen) herzustellen suchen, ist im Laufe des letzten Jahrzehnts geradezu explodiert. Trotz nennenswerter Verbesserungen können sie allerdings angesichts verbliebener methodischer Schwächen und eingeschränkter Blickwinkel bis heute nicht voll überzeugen.

Eine der ersten einschlägigen Studien wurde von Bade und Parkin (1985 bzw. 1987) verfaßt. Die beiden Autoren untersuchten den Zusammenhang zwischen Zentralbankunabhängigkeit und Preisstabilität für 12 OECD-Länder (12). Die Unabhängigkeit wird am Einfluß der Regierung auf die Finanzen und auf die Politik der Zentralbank gemessen. Das Ausmaß des finanziellen Einflusses wird durch die Möglichkeiten der Regierung, die Gehälter der Entscheidungsträger sowie das Budget und die Gewinnausschüttung der Zentralbank zu bestimmen, abgebildet. Es wird davon ausgegangen, daß die Möglichkeit der finanziellen Einflußnahme eine latente Bedrohung für die Mitarbeiter der Zentralbank darstellt und deren Kooperationsbereitschaft erhöht. Darüber hinaus könnte die Zentralbank durch Entzug von finanziellen und personellen Ressourcen auch direkt geschwächt werden. Das Ausmaß des Einflusses auf die Politik wird durch den Einfluß der Regierung auf die Nominierung der Zentralbankleitung, durch die Mitgliedschaft von Regierungsvertretern im Entscheidungsgremium sowie dadurch approximiert, ob der Regierung oder der Zentralbank die letzte geldpolitische Entscheidungsmacht zukommt. Epstein und Schor (1986) nahmen kurze Zeit nach Bade und Parkin eine Gliederung der Unabhängigkeit nach einer Dreipunkteskala und ebenfalls formalen Kriterien vor. Österreich fehlt in beiden Untersuchungen. Burdekin und Willett (1991) bauen auf den früheren Arbeiten von Epstein und Schor sowie Bade und Parkin auf.

Sie legen der Reihung folgende formale Kriterien zugrunde:

- die statutarische Unabhängigkeit von Weisungen der Regierung hinsichtlich ihrer Politik (die Regierung kann Notenbankentscheidungen nicht durch ein Veto boykottieren);
- den Grad der politischen Einflußnahme bei der Nominierung der Mitglieder des Entscheidungsgremiums der Notenbank.

Diese formalen Kriterien geben allerdings noch keine Antwort auf die wichtige Frage, wie die Notenbank sich tatsächlich verhält.

Die Reihung der Zentralbanken in den Studien von Bade und Parkin, Epstein und Schor sowie Burdekin und Willet ist aus nachfolgender Tabelle 1 ersichtlich. Da den Studien etwa die gleiche Philosophie zugrunde liegt, sind die Abweichungen nicht dramatisch.

Tabelle 1:
Beurteilung des Unabhängigkeitsgrades von Notenbanken

Länder	Bewertung d. Unabhängigkeit ¹⁾					
	Statutarische Unabhängigkeit in der Politik	Anteil der von der Regierung ernannten Personen im Entscheidungsgremium	Institutionelle Faktoren	Bade und Parkin (4-Punkte-Skala)	Epstein und Schor (3-Punkte-Skala)	Burdekin und Willet (3-Punkte-Skala)
Australien	Nein	1	P/X/E	1	–	1
Österreich	Ja	8/14	P/X	–	–	2
Belgien	Nein	1	–	2	1	1
Kanada	Nein	1	P/X/E	2	1	1
Frankreich	Nein	12/13	–	2	1	1
Italien	Nein	1	–	2	1	1
Japan	Nein	1	–	3	1	1
Niederlande	Nein	1	P/X	2	1	1
Neuseeland	Nein	1	P	–	–	1
Schweden	Nein	1	–	2	1	1
Schweiz	Ja	2/10	P/X/E	4	–	3
Großbritannien	Nein	1	–	2	1,5	1
USA	Ja	7/12	P/E/R	3	2	2
BRD	Ja	10/21	P	4	3	3

¹⁾ Je höher die Zahl, desto höher ist der Grad der Unabhängigkeit

Zeichenerklärung: P = Preisstabilität, X = Wechselkursziel, E = Vollbeschäftigungsziel, R = Zinssatzziel

Alle Studien, auch die späteren, ähneln sich darin, daß die deutsche und die schweizerische Zentralbank und mit Abstand dazu das amerikanische Federal Reserve System im Spitzenfeld liegen. In jenen Studien, in denen Österreich erfaßt wird, ist auch die Oesterreichische Nationalbank im Spitzenfeld mit dabei.

Burdekin und Willet führen die Untersuchung noch einen Schritt weiter und erkunden den Zusammenhang zwischen Notenbankunabhängigkeit und Inflation. Die Ergebnisse der Studie sind aus nachfolgender Tabelle 2 ersichtlich:

Tabelle 2:

Land	Durchschnittliche jährliche Inflationsrate			Inflationsvariabilität	
	1960–69	1970–79	1980–89	1960–89	1960–89
Australien	2,5	9,8	8,4	6,9	17,5
Belgien	2,7	7,1	4,9	4,9	10,2
Kanada	2,5	7,4	6,5	5,5	11,1
Frankreich	3,9	8,9	7,3	6,7	13,5
Italien	3,6	12,3	11,2	9,1	36,7
Japan	5,4	9,1	2,5	5,7	19,8
Niederlande	4,1	7,1	2,9	4,7	8,4
Neuseeland	3,2	11,5	11,9	8,9	28,3
Schweden	3,8	8,6	7,9	6,8	9,4
Großbritannien	3,5	12,6	7,4	7,9	31,0
<i>Durchschnitt</i>					
<i>Kategorie 1</i>	3,5	9,4	7,1	6,7	18,6
Österreich	2,3	6,1	3,8	4,4	4,4
USA	2,3	7,1	5,6	5,0	11,0
<i>Durchschnitt</i>					
<i>Kategorie 2</i>	2,8	6,6	4,7	4,7	7,7
Schweiz	3,1	5,0	3,3	3,8	5,1
BRD	2,4	4,9	2,9	3,4	3,6
<i>Durchschnitt</i>					
<i>Kategorie 3</i>	2,8	5,0	3,1	3,6	4,4

¹⁾ Gemessen am Verbraucherpreisindex (IMF: International Financial Statistics)

Das Ergebnis scheint jedenfalls die intuitiv naheliegende Auffassung zu stützen, daß unabhängigere Zentralbanken besser in der Lage sind, relative Preisstabilität zu garantieren, als abhängigere Zentralbanken. Es weist weiters darauf hin, daß niedrigere Inflationsraten auch mit geringer Variabilität der Inflation verbunden sind (letzteres stellen auch Alesina und Summers, 1993, fest).

Alesina (1988) verwendete ebenfalls den Bade- und Parkin-Index, fügte aber weitere vier Länder (Dänemark, Neuseeland, Norwegen, Spa-

nien) der Untersuchung hinzu. Grilli, Masciandaro und Tabellini (1991) sowie Alesina und Summers (1993) benützten abgewandelte, aber ebenfalls auf formalen Kriterien aufbauende Indizes, in denen etwa auch die Kreditgewährung an den Staat und die verfügbaren Instrumente berücksichtigt sind. Die umfassendste Studie stammt von Cukierman (1992). Er bezieht nicht nur siebzig Länder in die Untersuchung ein, sondern verwendet neben den bisher üblichen formalen Kriterien auch praktische Meßgrößen für die Zentralbankunabhängigkeit, im besonderen die „Umschlagshäufigkeit der Zentralbankgouverneure“ und die Ergebnisse einer Befragung von qualifizierten Personen in den Zentralbanken. Sowohl die Autoren der vorerwähnten Studien wie auch Cukierman schließen aus den Ergebnissen ihrer Untersuchungen, daß Zentralbankunabhängigkeit die Inflation in der erwarteten Richtung beeinflußt. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Cukierman, Webb und Neyapti (1992) in ihrem Forschungspapier, das vom Horowitz-Institut der Tel Aviv-Universität mit dem Preis für die beste Studie über Entwicklungsfragen ausgezeichnet wurde.

Bei genauerer Betrachtung dieser Ergebnisse zeigt sich allerdings, daß nicht alle Länder mit niedrigen Inflationsraten über unabhängige Notenbanken verfügen. So etwa lagen die Niederlande und Belgien bei der Preisstabilität ebenso günstig wie der Durchschnitt der Länder der Kategorie 2, obwohl ihre Notenbanken keinen hohen Unabhängigkeitsgrad aufweisen. Die beiden erfolgreichsten Länder auf dem Gebiet der Preisstabilität, Deutschland und Japan, zeigen sehr große Unterschiede hinsichtlich der Unabhängigkeit ihrer Zentralbank. (Japan weist jedoch eine korporatistische Gesellschaftsstruktur auf). Es hat tatsächlich den Anschein, als hätte vielmehr ein drittes Kriterium, nämlich die Inflationsmentalität der Bevölkerung, die Inflationsrate dieser Länder beeinflußt. Zählt die Preisstabilität zu den vorrangigen gesellschaftlichen Werten und kann sie insbesondere durch friedliche Konfliktlösung erreicht werden, dann ist die unabhängige Notenbank jedoch von zweitrangiger Bedeutung. Im letzten Abschnitt dieses Beitrages wird diese Feststellung empirisch unterlegt.

2. Kooperationsmodelle als überlegener Lösungsansatz

2.1 Unabhängigkeit vs. Kooperation aus spieltheoretischer Sicht

In der spieltheoretischen Behandlung der Zentralbankunabhängigkeit ist Unabhängigkeit explizit als Nicht-Kooperation definiert. Eine unabhängige Zentralbank ist eine solche, die ihre eigene Zielfunktion zu maximieren trachtet. Abhängig ist eine Zentralbank dann, wenn sie Kompromisse zugunsten der Zielfunktion der Regierung eingeht.

Die nachfolgenden Erläuterungen der relevanten Diskussion stützen sich vor allem auf das einfache Modell von Andersen und Schneider

(1986). Der Grundgedanke ist jedoch bei allen Modellen etwa der gleiche. Außer Andersen/Schneider haben sich u.a. Pindyck (1976), Sargent und Wallace (1981), Alesina und Tabellini (1987), Tabellini (1986 und 1987), Loewy (1988), Blackburn und Christensen (1989) sowie Petit (1989) mit einschlägigen Fragestellungen befaßt.

Den Überlegungen liegt folgendes Konzept zugrunde: Die Regierung kontrolliert die Fiskalpolitik und die Zentralbank die Geldpolitik. Beide Parteien setzen Ziele für die Wirtschaft fest (üblicherweise Inflations- und Outputziele) und gewichten jedes dieser Ziele. Die Prioritäten, die sie jedem dieser beiden Ziele beimessen, können bei Fiskal- und Geldpolitikern unterschiedlich sein. Jede Institution nützt die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente, um die von ihr gesetzte Zielfunktion zu maximieren. In den Modellen kontrolliert in der Regel die Zentralbank die Wachstumsrate der monetären Basis und die Regierung die Budgetausgaben. Bei Andersen/Schneider werden die Wirkungsmechanismen der beiden Politiken auf der Basis von drei alternativen Wirtschaftsmodellen (Keynes, Keynes-Klassik, Neue Klassische Makroökonomie) modelliert. Alle Modelle gehen davon aus, daß die Wirtschaft durch keine stochastischen Schocks beeinflußt wird.

Die Regierung und die Zentralbank haben die Möglichkeit, entweder bei der Implementierung ihrer Politiken zu kooperieren oder nicht zu kooperieren. Wenn sie nicht kooperieren, stehen ihnen wieder zwei Möglichkeiten offen. Sie können ihre Politik simultan bestimmen (Nash-Gleichgewicht), oder eine der beiden Parteien kann ihre Politik zuerst festlegen, und die zweite Partei berücksichtigt diese zusätzliche Information bei der optimalen Formulierung ihrer eigenen Politik (Stackelberg-Lösung) (13).

Die Parteien haben die üblichen, nachfolgend dargestellten Verlustfunktionen zu minimieren.

$$L_f = a_f (y - y_f)^2 + b_f (\pi - \pi_f)^2 \quad a_f \geq b_f$$

$$L_m = a_m (y - y_m)^2 + b_m (\pi - \pi_m)^2 \quad b_m \geq a_m$$

$$\pi_f \geq \pi_m, y_f \geq y_m$$

L_f bzw. L_m = Verlustfunktion der fiskalpolitischen bzw. der monetären Autoritäten

y = Produktionsvolumen

π = Inflationsrate

y_f bzw. y_m = jeweilige Produktionsziele der fiskalpolitischen bzw. monetären Autoritäten

π_f bzw. π_m = Inflationsziele der fiskalpolitischen bzw. monetären Autoritäten

a und b = jeweiliges Gewicht, das die Parteien auf das Produktions- bzw. Inflationsziel legen.

Die Kooperationslösung wird so modelliert, daß Regierung und Zentralbank sich für jenen Instrumenteneinsatz (f und m) entscheiden, der den gewichteten Durchschnitt ihrer Verlustfunktionen minimiert. D. h.:

$$\min_{f, m} L_C = \rho L_f + (1 - \rho) L_m \quad 0 \leq \rho \leq 1$$

$$= \rho [a_f(y - y_f)^2 + b_f(\pi - \pi_f)] + (1 - \rho) [a_m(y - y_m)^2 + b_m(\pi - \pi_m)^2]$$

Das Gewicht, mit dem die Verlustfunktion jeder der beiden Parteien in die Gleichung eingeht, wird von ihrer relativen Verhandlungsstärke abhängen. Die Lösung des Minimierungsproblems ergibt die Gleichgewichtswerte für die Produktion und die Inflation. Diese können wieder in die Verlustfunktion jeder der beiden Parteien substituiert werden und bestimmen so den Verlust jeder Partei.

Die spieltheoretischen Studien zeigen, daß unabhängig vom zugrundegelegten Wirtschaftsmodell und unabhängig davon, ob es sich im nicht-kooperativen Fall um eine Stackelberg- oder Nash-Lösung handelt, das Ergebnis bei Kooperation jenem bei Nichtkooperation pareto-überlegen ist. Jede der beiden Parteien kann im Fall der Kooperation ihre Verluste geringer halten. Andersen und Schneider meinen daher wörtlich: „Wenn es zwei unabhängige wirtschaftspolitische Autoritäten gibt, die in ihrem eigenen selbstsüchtigen Interesse handeln, dann erleben wir des öfteren einen Konflikt bezüglich der ‚richtigen‘ Politik. Dieses Ergebnis sollte in Betracht gezogen werden, wenn die Forderung nach einer unabhängigen geldpolitischen Instanz aufgestellt wird . . . Zwei unabhängige Entscheidungsinstanzen garantieren nicht automatisch ein Ergebnis, das jenem bei unterschiedlich institutionellen Gegebenheiten überlegen ist (14).“

Aus der Sicht des Barro-Gordon-Rogoff-Ansatzes liegt die Schwäche des Modells vor allem darin, daß es einen wesentlichen Mitspieler, nämlich die Öffentlichkeit und ihre Erwartungen nicht berücksichtigt. Wenn eine unabhängige Zentralbankpolitik die Glaubwürdigkeit der Politik erhöht, könnte dies das nichtkooperative Ergebnis verbessern. Ob dieser Effekt allerdings die Nachteile der nichtkooperativen Lösung kompensieren kann, wird durch die bisher erstellten empirischen Studien nicht in befriedigender Weise beantwortete.

2.2 Korporatismus und Preisstabilität

Die klassische Ökonomie räumt dem Faktor der Konfliktlösung außerhalb des Marktes keinen Platz ein. Sie geht davon aus, daß Konflikte für den homo oeconomicus gar nicht erst entstehen, da sie automatisch durch den Preismechanismus gelöst werden. Wir wissen heute, daß dies eine sehr schwerwiegende Vernachlässigung bedeutender Faktoren der Wirklichkeit darstellt. In der Realität hängt das wirtschaftliche Ergebnis sehr wohl davon ab, wie konstruktiv soziale Konflikte bewältigt werden können (15).

Die österreichische Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft hat besonders in der Stagflationsphase der siebziger Jahre als kreatives, kooperatives Konfliktlösungsmodell international Beachtung gefunden. In der vorherrschenden österreichischen Meinung wird sie als wesentliche Mitursache für die wirtschaftlichen Erfolge des Landes angesehen (16). In ihrer Gesamtheit ist sie nach herrschender Auffassung international nicht vergleichbar, einige ihrer tragenden Säulen sind allerdings Element jener sozialen Organisationsform, welche die politikwissenschaftliche Literatur als Korporatismus bezeichnet. Eingeschränkt auf diese Faktoren erscheint ein internationaler Vergleich mit zumindestens der gleichen Präzision möglich wie im Falle der Zentralbankunabhängigkeit.

Bruno und Sachs (17) haben es unternommen, wichtige westliche Industrieländer nach ihrem gesellschaftlichen (18) Korporatismusgrad zu reihen. Den nachfolgend beschriebenen Versuchen, einen eventuellen Zusammenhang zwischen Korporatismus und Preisstabilität bzw. anderen wirtschaftlichen und sozialen Größen auszuloten, wird diese Reihung zugrundegelegt.

Der von Bruno und Sachs erstellte Index baut auf einem Index von Crouch (1985) auf, der vor allem den Zentralisierungsgrad der Gewerkschaften, namentlich das Ausmaß der Verhandlungsautonomie auf Firmenbasis, und das Ausmaß der Koordination zwischen den Arbeitgebern berücksichtigt. Bruno und Sachs halten darüber hinaus auch den gewerkschaftlichen Organisationsgrad der Arbeitnehmer sowie das Ausmaß der Regierungsbeteiligung der Arbeitnehmervertreter für bedeutungsvoll. Ein weiterer Indikator für die Kooperation der Interessengruppen und Konfliktlösung am grünen Tisch ist die Anzahl der Streiktage.

Die wesentliche Grundlage des Korporatismus ist wohl, daß die Interessengruppen so groß und zentralisiert sind, daß die von ihnen getroffenen Entscheidungen gesamtwirtschaftliche Effekte und damit Rückwirkungen auf sie selbst haben. Dies ist die Grundlage für die Übernahme gesamtwirtschaftlicher Verantwortung durch die Interessenvertretungen.

Bruno und Sachs unterscheiden im Rahmen ihrer Reihung drei Gruppen von Ländern: Eine klar korporatistische Gruppe bestehend aus Österreich (an der Spitze), Deutschland, Niederlande, Schweden und Norwegen; eine klar pluralistisch strukturierte Gruppe, der die USA, Kanada, Australien, Frankreich und Italien angehören; eine mittlere Gruppe, bestehend aus Dänemark, Belgien, Schweiz, Großbritannien, Japan und Neuseeland, bei der die Abgrenzung nicht so klar ist.

Sie kommen ähnlich wie auch andere Autoren zu dem Ergebnis, daß stärker korporatistisch organisierte Länder in der Stagflationsphase der siebziger Jahre den *trade-off* zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation besser lösen konnten als mehr pluralistisch strukturierte Volkswirtschaften. Hinsichtlich Wirtschaftswachstum waren ihnen jedoch die pluralistischen Länder überlegen. Ähnliche Resultate, die auch die Entwicklung in den achtziger Jahren miteinschließen, erhält Schnabel (1992).

In der selbst vorgenommenen Untersuchung konnten die erstgenannten Ergebnisse, nicht jedoch jene für das Wirtschaftswachstum, bestätigt werden. Bezüglich Wachstum zeigte sich kein signifikanter Unterschied zwischen den Ländergruppen. Konkret erbrachten die eigenen, für die Perioden 1970 bis 1991 und 1950 bis 1991 durchgeführten Rangkorrelationen zwischen Korporatismusindex und diversen wirtschaftspolitischen Zielen und Indikatoren folgendes Ergebnis:

Zwischen Korporatismusgrad und Preisstabilität besteht ein knapp signifikanter Zusammenhang. Korporatistische Länder waren somit auf dem Gebiet der Inflationsbekämpfung erfolgreicher (vgl. Tabelle 5 im Anhang). Mit freiem Auge ist zu erkennen (Tabelle 3), daß die Länder mit mittlerem Korporatismusgrad den Zusammenhang offensichtlich stören. Dies stützt die Theorie, daß „ein wenig Korporatismus“ für die Preisstabilität nicht sehr günstig ist. Mittlerer Korporatismusgrad bewältigt offensichtlich das Lohn- und Preiskoordinierungsproblem außerhalb des Marktes nicht so gut wie ein hoher Korporatismusgrad, gleichzeitig hindert er den Markt jedoch daran, diese Abstimmung so vorzunehmen, wie dies in reinen Marktwirtschaften möglich ist.

Ein hochsignifikanter und kräftiger Zusammenhang besteht hingegen zwischen Korporatismus und Arbeitslosenquote (Tabelle 5). Dies drückt sich auch im Zusammenhang zwischen Korporatismus und Misery-Index aus (Tabelle 5). Korporatistische Länder sind damit offensichtlich viel eher in der Lage, Preisstabilität mit niedrigen realwirtschaftlichen Kosten zu erreichen, als rein marktwirtschaftlich orientierte Länder. Es ist anzunehmen, daß sie der Bevölkerung auch ein höheres Ausmaß an allgemeiner sozialer Sicherheit bieten können, denn die Ausgaben für Sozialtransfers liegen signifikant über jenen pluralistischer Staaten (Tabelle 6). Hinsichtlich Wirtschaftswachstum konnte hingegen kein Einfluß des Korporatismusgrades auf das Ergebnis festgestellt werden. In der Periode 1950–1991 sind die hochkorporatistischen Länder im Durchschnitt rascher gewachsen als die beiden anderen Ländergruppen, in der Periode 1970–1991 hingegen langsamer (Tabelle 3). Die Ergebnisse der Rangkorrelation sind in beiden Fällen jedoch nicht auf dem 95%-Niveau signifikant verschieden von Null (Tabelle 6).

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß in der Vergangenheit korporatistisch organisierte Länder im Durchschnitt offensichtlich in der Lage waren, mehr Preisstabilität, soziale Sicherheit und sozialen Frieden zu schaffen als pluralistisch organisierte Länder. Dieses positive Ergebnis mußten sie mit keinen realwirtschaftlichen Nachteilen bezahlen. Vor allem scheint es ihren Zentralbanken gelungen zu sein, die Desinflationsperiode der späten siebziger und achtziger Jahre mit geringeren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt durchzustehen.

Am Rande sei erwähnt, daß die hochkorporatistischen Länder keinesfalls durchwegs statutarisch unabhängige Zentralbanken haben. Sie könnten sich diese jedoch sowohl aus demokratiepolitischen Gründen als auch aus wirtschaftlichen Gründen (wegen der höheren Lohn- und Preisflexibilität) eher leisten als rein marktwirtschaftlich orientierte Länder.

4. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

In der vorliegenden Arbeit wird das Modell der unabhängigen Zentralbank in der zur Zeit diskutierten Version als Konfliktmodell identifiziert. In einem theoretischen und einem empirischen Abschnitt wird ihm ein konkurrierendes Kooperationsmodell gegenübergestellt, wie es etwa im gesellschaftlichen Korporatismus und im besonderen in der österreichischen Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft einen Ausdruck in der wirtschaftlichen Wirklichkeit gefunden hat. Aus spieltheoretischer Sicht ist das Kooperationsmodell dem Konfliktmodell überlegen. Im empirischen Teil wird gezeigt, daß das Korporatismusmodell die Unterschiede in den Inflationsraten wichtiger Länder genauso erklären kann wie das Modell der Zentralbankunabhängigkeit. Korporatistisch organisierte Länder zeigen jedoch nicht nur mehr Preisstabilität, sondern auch mehr Staat und höhere soziale Verantwortung, dies offensichtlich ohne Kosten in Form vergebener Wachstumschancen.

Für die derzeitige innerösterreichische Situation, die in Richtung eines Abbaues staatlicher und sozialer Verantwortung und einer Schwächung des österreichischen Korporatismus zugunsten eines europäischen Lobbyismus weist, sind die Ergebnisse nicht uninteressant. In einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion verbleibt – sieht man von strukturpolitischen Maßnahmen ab – die Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft im übrigen auch das einzige makroökonomische Instrument, das für eine eigenständige Vollbeschäftigungspolitik eingesetzt werden könnte.

Im Bereich der Zentralbankendiskussion weisen die Ergebnisse in Richtung der Relativierung einer Sichtweise, die die Zentralbank als getrennt vom Staat und den monetären Sektor als getrennt vom realen Sektor beschreibt. Die statutarische Unabhängigkeit der Zentralbank ist nützlich, ihre Betonung als Einflußfaktor sollte jedoch nicht übertrieben werden. Wirtschaftspolitisch sinnvoller, als die Zentralbank als abgehobenes Bollwerk gegen überzogene Ansprüche an das Bruttosozialprodukt zu etablieren, wäre es, sie als Partner einer gemeinsamen, abgestimmten Wirtschaftspolitik zu verstehen, der schon zu einem frühen Zeitpunkt in die gesamte wirtschaftspolitische Entscheidungsfindung miteinbezogen ist. Dies macht es allerdings erforderlich, die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Wirtschaftspolitiken und zwischen monetärem und realem Sektor differenzierter zu behandeln, als dies in der derzeitigen Diskussion in der Regel geschieht. Gegebenenfalls müßten auch Freiräume, die die akademische Forschung läßt, durch einschlägige Aktivitäten in den wirtschaftspolitischen Institutionen selbst ausgefüllt werden.

Ungeachtet ihres unabhängigen Status lagen die wesentlichen Leistungen der Oesterreichischen Nationalbank nicht in der Nutzung ihrer Unabhängigkeit, sondern in ihrer klugen Einbindungen in die Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft. Die Hartwährungspolitik mit den ihr zugeschriebenen Erfolgen wäre ohne diese Einbindung und die daraus resultierende Lohn- und Preisflexibilität nie möglich gewesen.

Anmerkungen

- (1) Vgl. etwa „Der Standard“ (26. und 27. August 1995).
- (2) Chris Stals (1993) 54 hält den Begriff „Unabhängigkeit“ angesichts der realen Gegebenheiten für eine Fehlbezeichnung. Mike Belongia (1995) weist darauf hin, daß die Unabhängigkeitsdiskussion in den USA in zunehmendem Maße als sinnlos angesehen wird. Der Präsident der Deutschen Bundesbank Tietmeyer machte bei mehreren Anlässen unmißverständlich klar, daß eine Zentralbank inhaltlich nicht wirklich unabhängig ist, wenn ihr Zielzonen für gewisse Variablen vorgegeben werden und spielte damit vor allem auf die Wechselkurspolitik an, die in den Händen der deutschen Bundesregierung liegt. Fratianni/Hagen/Waller (1992) 201 betonen, daß eine Zentralbank, die nicht über das Wechselkursinstrument verfügt, nur in sehr eingeschränktem Maße als unabhängig bezeichnet werden kann. Sie führen an, daß die Deutsche Bundesbank und die Regierung oft unterschiedlicher Auffassung über Wechselkursfragen waren und die Bundesbank gezwungen war, Abweichungen von ihrem Kurs zu tolerieren.
- (3) Auf dem Neujahrsempfang aus Anlaß des 40jährigen Bestehens des Klubs der Frankfurter Wirtschaftsjournalisten meinte er etwa: „Um eine tatsächlich unabhängige Politik betreiben zu können, benötige die Bundesbank die Zustimmung der Öffentlichkeit zu der Hauptaufgabe, für stabiles Geld zu sorgen. Er pflichtete dem Argument bei, wonach nicht die institutionelle Absicherung, sondern die Furcht der Deutschen vor Inflation die eigentliche Quelle der Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank ist. Eine Notenbank sei normalerweise vielseitigem Druck ausgesetzt. Von diesem Druck unabhängig zu entscheiden, sei sie aber auf Dauer nur dann in der Lage, wenn sie sich auf die breite Bevölkerung stützen kann. Am Beispiel der USA könne man verfolgen, daß auch politisch autonome Zentralbanken im Sinne der Theorie der Public Choice über längere Zeit erhebliche Inflationsraten zulassen, wenn die Öffentlichkeit eine solche Politik toleriert.“ Siehe: „Bundesbank braucht Öffentlichkeit – Gaddum vor dem Club Frankfurter Wirtschaftsjournalisten,“ in: Börsen-Zeitung (9. Februar 1994).
- (4) Die Unabhängigkeit der EZB ist textgleich in Artikel 7 der EZB-Statuten und in Artikel 107 des Maastrichter Vertrages angesprochen. Der Passus enthält die Weisungsbundenheit von der Regierung, ähnlich wie bei der Deutschen Bundesbank, jedoch zusätzlich noch die Verpflichtung für Notenbank und staatliche Stellen sich nicht beeinflussen zu lassen bzw. keinen Einfluß auszuüben.
- (5) Die OeNB wurde, wie einige andere Notenbanken auch, in Reaktion auf die finanzielle Überlastung im Zuge der Napoleonischen Kriege und deren negative Auswirkungen auf das Geldwesen errichtet. Seit ihrer Gründung im Jahr 1816 ist sie, mit Unterbrechungen, statutarisch unabhängig von der Politik (vgl. Pressburger 1966).
- (6) Zitiert nach Nowotny (1994) 20.
- (7) Eine tabellarische Übersicht über die Argumente, die für die Kosten der Inflation und damit ihre wachstumshemmenden Auswirkungen gebracht werden, findet sich bei Fischer (1984). Es darf allerdings nicht unerwähnt bleiben, daß das Argument von der wachstumsfördernden Wirkung einer ausschließlich auf Preisstabilität ausgerichteten Geldpolitik theoretisch und empirisch nicht ausreichend gestützt ist und darüber hinaus selbst Rogoff (1985) zu dem Schluß kommt, daß eine unabhängige Zentralbank, die der Preisstabilität vor allen anderen Zielen den Vorrang einräumt, vermutlich zu einer höheren Variabilität realwirtschaftlicher Größen beiträgt. Diese ist gesamtwirtschaftlich gesehen kostspieliger als die Variabilität der Preise. Verdrängt wird in der Regel auch eine weitere Feststellung Rogoff's, deren empirische Relevanz noch viel zu wenig untersucht ist: Eine unabhängige Zentralbank kann auch zu konservativ sein, d. h. der Preisstabilität ein zu hohes Gewicht beimessen.
- (8) Zit. n. Fratianni u. a. (1992) 199.
- (9) Cukierman (1992) 370.
- (10) Fischer (1995) 202.
- (11) Damit würde auch einer der bedeutendsten Kritikpunkte an der Notenbank-unabhängigkeit, die Tatsache, daß die Notenbank die einzige mächtige wirtschafts-

- politische Institution darstellt, die der demokratischen Kontrolle entzogen ist, entschärfen. Nowotny (1994) 20 weist richtig darauf hin, daß die häufigen Legitimationsversuche der (Anm. d. Verf.: nicht auf die instrumentale Unabhängigkeit beschränkten) Notenbankautonomie mit dem demokratischen Prinzip der Gewaltenteilung und der Vergleich mit der Unabhängigkeit der Gerichte, nicht halten. Dies, weil für die Rechtsprechung eine strenge Bindung an parlamentarisch erstellte Regeln besteht, während die Notenbankautonomie keine entsprechende „Regelbindung“ enthält.
- (12) Australien, Belgien, Kanada, Frankreich, Deutschland, Italien, Japan, Niederlande, Schweden, Schweiz, Großbritannien, USA.
 - (13) Bei der Nash-Lösung kann keine der beiden Parteien ihre Verlustfunktion aus eigener Kraft, durch Setzung bestimmter Maßnahmen, vermindern. Im zweiten Fall, beim Stackelberg-Spiel, setzt der Stackelberg-Führer seine Politik, und der Stackelberg-Nachfolger setzt seine Politik in Reaktion zur Politik des Führers. Der Führer weiß, wenn er seine Politik auswählt, wie der Nachfolger reagieren wird.
 - (14) Andersen, Schneider (1986) 188; eigene Übersetzung.
 - (15) Vgl. u. a. Flexner, Proske (1993).
 - (16) Diese Auffassung wurde soeben erneut durch eine wissenschaftlich-systematische Analyse von Felix Butschek (1995) gestützt.
 - (17) Bruno, Sachs (1985) 221ff.
 - (18) Die Bezeichnung gesellschaftlicher Korporatismus wurde aus Gründen der Unterscheidung zum Unternehmenskorporatismus gewählt, der in einer oligopolistisch strukturierten Wirtschaft, wie sie heute vorliegt, einen fruchtbaren Boden findet. Eine Reihe von Autoren ist der Meinung, daß zwischen gesellschaftlichem Korporatismus und Unternehmenskorporatismus ein trade-off besteht. Oder prägnanter ausgedrückt: Wenn die Wirtschaftspartner nicht die Politik machen, dann machen sie die Unternehmen alleine; vgl. u. a. Flexner (1989).

Literatur

- Alesina, Alberto, *Macroeconomics and Politics* in: Fischer, Stanley (Hrsg.), *NBER Macroeconomics Annual* (Cambridge 1988) 13–52.
- Alesina, Alberto; Gatti, Roberta, *Independent Central Banks: Low Inflation at no Cost?*, in: *The American Economic Review, Papers and Proceedings* (May 1995) 196–200.
- Alesina, Alberto; Tabellini, Guido, *Rules and Discretion with Noncoordinated Monetary and Fiscal Policies*, in: *Economic Inquiry* (October 1987) 619–630.
- Alesina, Alberto; Summers, Lawrence H., *Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence*, in: *Journal of Money, Credit and Banking* (May 1993) 151–162.
- Anderson, Torben M.; Schneider, Friedrich, *Coordination of Fiscal and Monetary Policy Under Different Institutional Arrangements*, in: *European Journal of Political Economy* (February 1986) 169–191.
- Bade, Robert; Parkin, Michael, *Central Bank Laws and Monetary Policy* (= unveröffentlichtes Manuskript, Department of Economics, University of Western, Ontario 1987).
- Ball, Laurence; Mankiw, N. Gregory; Romer, David, *The New Keynesian Economics and the Output-Inflation Tradeoff*, in: *Brookings Pap. Econ. Act* (1988) 1–65.
- Barro, Robert J.; Gordon, David B., *Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy*, in: *Journal of Monetary Economics* 12 (1983) 101–121.
- Blackburn, Keith; Christensen, Michael, *Monetary Policy and Policy Credibility: Theories and Evidence*, in: *Journal of Economic Literature* (March 1989) 1–45.
- Blake, Andrew P.; Westaway, Peter F., *Do Central Bankers Have to be Conservative?*, (= Discussion Paper No. 26, National Institute of Economic and Social Research, London 1992).

- Bruno, Michael; Sachs, Jeffrey D., *Economics of Worldwide Stagflation* (Oxford 1985).
- Butschek, Felix, Sozialpartnerschaft aus Sicht der neuen Institutionenökonomie, in: *Wifo-Monatsberichte* 68/10 (1995) 644–654.
- Chaloupek, Günther; Mesch, Michael (Hrsg.), *Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbilds seit den siebziger Jahren* (Wien 1993).
- Crouch, Colin, *The Conditions for Trade Union Wage Restraint*, in: Lindberg, Leon; Maier, Charles (Hrsg.), *The Politics and Sociology of Global Inflation* (Washington D.C., Brookings Institution 1985); zitiert nach Bruno, Sachs (1985).
- Cukierman, Alex, *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence* (Cambridge, London 1992).
- Cukierman, Alex; Webb, Steven B.; Neyapti, Bilin, *Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes*, in: *The World Bank Economic Review* (September 1992) 353–398.
- Cukierman, Alex; Kalaitzidakis, Pantelis; Summers, Lawrence H.; Webb, Steven B., *Central Bank Independence, Growth, Investment, and Real Interest Rate* (Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Autumn 1993).
- Darby, Michael R., *Some Pleasant Monetarist Arithmetic*, in: *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* (Spring 1984) 15–20.
- De Long, Bradford, J.; Summers, Lawrence H., *Macroeconomic Policy and Long-Run Growth*, in: *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review* (Fourth Quarter 1992) 5–30.
- Epstein, Gerald A.; Schor, Juliet B., *The Political Economy of Central Banking* (= Discussion Paper No. 1281, Harvard Institute of Economic Research 1986).
- Erb, Richard D., *The Role of Central Banks*, in: *Finance and Development* (December 1989) 11–13.
- Fischer, Stanley, *Modern central banking*, in: *The Future of Central Banking – The Tercentenary Symposium of the Bank of England* (Cambridge 1994) 262–308.
- Fischer, Stanley, *Central Bank Independence Revisited*, in: *The American Economic Review, Papers and Proceedings* (May 1995) 201–206.
- Flexner, Kurt, *The Enlightened Society: The Economy with a Human Face* (Toronto 1989).
- Flexner, Kurt; Proske, Dieter, *Conflict Resolution, Motivation and Productivity* (= paper presented at the Fifth Annual International Conference of the Society for the Advancement of Socio-Economics, New York 1993).
- Frisch, Helmut, *Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik – Konsequenzen und Ergebnisse*, in: Chaloupek, Mesch (1993) 27–39.
- Grilli, Vittorio; Masciandaro, Donato; Tabellini, Guido, *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*, in: *Economic Policy* 13 (1991) 341–392.
- Kurzer, Paulette, *The Politics of Central Banks, Austerity and Unemployment* (= research paper, Center for International Affairs, Harvard University, Cambridge, MA. 1988).
- Loewy, Michael B., *Reaganomics and Reputation Revisited*, in: *Economic Inquiry* (April 1988) 125–152.
- Penker, Walter; Proske, Dieter, *Notenbankforschung als Wettbewerbsfaktor in einer Wirtschafts- und Währungsunion*, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 4 (1993).
- Persson, Torsten; Tabellini, Guido, *Designing Institutions für Monetary Stability*, in: *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 39 (Dec. 1993) 53–84.
- Petit, Maria Luisa, *Fiscal and Monetary Policy Co-ordination: A Differential Game Approach*, in: *Journal of Applied Econometrics* (April–June 1989) 161–179.
- Pindyck, Robert S., *The Cost of Conflicting Objectives in Policy Formulation*, in: *Annals of Economic and Social Measurement* (May 1976) 239–248.
- Pollard, Patricia S., *Central Bank Independence and Economic Performance*, in: *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* 75/4 (1993) 21–36.
- Posen, Adam, *Central Bank Independence Does Not Cause Inflation: The Politics Behind the Institutional Fix* (= unveröffentlichtes Manuskript, zitiert in: Fischer [1995] 205).
- Pressburger, S., *Oesterreichische Notenbank 1916–1966, Geschichte des österreichischen Noteninstitutes* (Wien 1966).

- Rogoff, Kenneth, The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target, in: Quarterly Journal of Economics 100/4 (1985) 1169–1189.
- Sargent, Thomas J.; Wallace, Neil, Some Unpleasant Monetarist Arithmetic, in: Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review (Fall 1981) 1–17.
- Schnabel, Claus, Korporatismus und wirtschaftliche Entwicklung, in: iw – trends 4 (1992).
- Tabellini, Guido, Money, Debt and Deficits in a Dynamic Game, in: Journal of Economic Dynamics and Control (July 1986) 427–442.
- Tabellini, Guido, Central Bank Reputation and the Monetization of Deficits: The 1981 Italian Monetary Reform, in: Economic Inquiry (April 1987) 185–200.
- Tichy, Gunther, Kommentar zum Referat von H. Frisch: Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik-Konsequenzen und Ergebnisse, in: Chaloupek, Mesch (1993) 41–46.
- Walsh, Carl, Optimal Contracts for Central Bankers, in: American Economic Review 85/1 (1995) 150–167.
- Woll, Artur, Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank: Dogma oder Notwendigkeit?, in: Weber, Manfred (Hrsg.), Europa auf dem Weg zur Währungsunion (Darmstadt 1991) 157–170.

Anhang

Tabelle 3:

Korporatismus und wirtschaftlicher Erfolg

Durchschnittswert der entsprechenden Ländergruppe in der Periode 1970–1991, wenn nicht anders angegeben	Korporatismusgrad		
	hoch A; D, NL S, N	mittel DK, SF, B J NZ, UK	gering F, I AUS CDN, USA
Arbeitslosenquote	3,3	4,6	7,3
Inflationsrate (VPI)	6,0	8,8	8,4
Misery Index	9,3	13,3	15,7
Streiktage pro 1000 Beschäftigte und Jahr	54	317	498
Reales Wirtschaftswachstum pro Kopf	2,3	2,8	3,1
Reales Wirtschaftswachstum pro Kopf in der Periode 1950–1991	3,1	2,5	2,8

Quelle: OECD Datenbank

Ländercodes: A = Österreich, AUS = Australien, B = Belgien, CND = Kanada, D = Deutschland, DK = Dänemark, F = Frankreich, GB = Großbritannien, I = Italien, J = Japan, N = Norwegen.

Erläuterungen: Arbeitslosenquote gem. OECD-Statistik. Anteil der Arbeitslosen an der gesamten Erwerbsbevölkerung. Misery Index: Summe aus Arbeitslosenquote und Inflationsrate.

Tabelle 4:**Korporatismus und soziale Verantwortung**

Durchschnittliche Ausgaben in % des BIP 1990	Korporatismusgrad		
	hoch	mittel	gering
	A; D NL S, N	DK, SF, B J NZ, UK	F, I AUS CND, USA
Sozialtransfers	17	11	13
Nichtmilitärische Staatsausgaben	51	43	42

Quelle: OECD Economic Outlook

Tabelle 5:**Rangkorrelation zwischen Korporatismusgrad, sozialem Frieden und wirtschaftlichem Erfolg**

Kendall-Korrelationskoeffizienten*

Korp.	0,44 (0,01)					
BIP (50–91)	– 0,28 (0,09)		– 0,22 (0,14)			
BIP (70–91)	0,18 (0,16)	0,26 (0,08)	0,37 (0,04)			
Infl.	0,12 (0,26)	0,31 (0,05)	– 0,03 (0,44)	– 0,13 (0,24)		
Misery	0,60 (0,00)	0,54 (0,00)	– 0,28 (0,09)	0,08 (0,33)	0,52 (0,00)	
VArbt	0,4 (0,01)	0,69 (0,00)	– 0,26 (0,11)	0,11 (0,29)	0,54 (0,00)	0,68 (0,00)
	Arbl.	Korp.	BIP (50–91)	BIP (70–91)	Infl.	Misery

* Der Kendall-Korrelationstest ist ein einseitiger Test und sehr strikt. Wenn die Zahl in Klammer, unter dem Koeffizienten, kleiner als 0,05 ist, dann ist der Koeffizient auf dem 95%-Niveau verschieden von Null.

Tabelle 6:
Rangkorrelation zwischen Korporatismusgrad und Indikatoren für sozialstaatliche Verantwortung

Kendall-Korrelationskoeffizienten

VArbt.	0,69 (0,00)					
SozS.	- 0,33 (0,04)	- 0,26 (0,09)				
StA	- 0,33 (0,05)	0,16 (0,22)	0,45 (0,01)			
MilA	0,08 (0,34)	0,07 (0,37)	0,22 (0,12)	0,05 (0,40)		
NMilA	- 0,38 (0,02)	- 0,19 (0,18)	0,43 (0,01)	0,93 (0,00)	- 0,03 (0,44)	
BIP (50-91)	- 0,22 (0,14)	- 0,26 (0,11)	- 0,06 (0,39)	- 0,24 (0,12)	- 0,43 (0,02)	- 0,19 (0,18)
BIP (70-91)	0,26 (0,08)	0,11 (0,29)	- 0,13 (0,24)	- 0,53 (0,00)	- 0,28 (0,06)	- 0,45 (0,01)
	Korp.	VArbt.	SozS.	StA	MilA	NMilA

Korp. = Reihung gemäß Korporatismusgrad

Arbl. = Arbeitslosenquote

Infl. = Inflationsrate

Misery = Inflationsrate plus Arbeitslosenquote

VArbt. = Durch Streiks verlorene Arbeitstage pro 1000 Beschäftigte

SozS. = Sozialtransfers der Zentralregierung in Prozent des BIP

StA = Gesamtausgaben der Zentralregierung in % des BIP

MilA = Militärausgaben in % des BIP

NMilA = Nichtmilitärische Ausgaben in % des BIP

BIP = Reales Wirtschaftswachstum (1950-1991 bzw. 1970-1991)