

Zentralbankenpolitik als Angriff auf die Freiheit der Bürger



HENRIQUE SCHNEIDER * • April 2022

Zusammenfassung

- Menschen geben im liberalen Verständnis Teile ihrer Freiheiten ab, wenn sie sich in einem Staat vergesellschaften. Um den Staat daran zu hindern, die Restfreiheiten einzuschränken, wurden Grundrechte als Abwehrrechte gegen staatliche Tätigkeiten konzipiert. Mit dem verhängnisvollen Aufkommen der Interpretation von Grundrechten als Leistungsaufträge an den Staat mutieren ebendiese Rechte insgesamt zu Mitteln des Staates, die Freiheiten der Menschen weiter einzuschränken.
- Beispiele, die dieser Logik folgen, sind die «unorthodoxe Geldpolitik» und das sich abzeichnende «Bargeldverbot»: Eine wesentliche Freiheit ist die Eigentumsgarantie. Viele Elemente der unorthodoxen Geldpolitik greifen das Eigentum direkt an. Der Negativzins etwa vernichtet das ersparte Kapital. Doch auch die Geldschwemme («Quantitative Easing») ist eine Verletzung des Eigentums. Denn die Risiken dieser Massnahmen werden auf die Menschen externalisiert: Die unmittelbare Verzerrung aller langfristiger Investitionen und in derer Konsequenz das praktische Verunmöglichen von Kapitalakkumulation und des sozialen Aufstiegs sowie die versteckte Enteignung in Form von Inflation. Mit der unorthodoxen Geldpolitik greift der Staat zusammen mit der Zentralbank in empfindliche Bereiche der finanziellen (Teil-)Freiheit der Menschen ein: ihre Vorsorge, ihre Investitionen, ihre Kapitalakkumulation und ihre Erwartungen. Alles im Namen eines vermeintlichen «Rechts auf Wohlfahrt».
- Die mit dem Bargeldverbot eingeschränkten Freiheiten gehen noch weiter als jene, die mit der «unorthodoxen Geldpolitik» verloren gehen: Hier stehen neben der Enteignung oder der Verzerrung von Investitionsentscheiden auch der gesamte Verlust der finanziellen Privatsphäre sowie der Kontrollverlust über die eigenen Finanzen zur Disposition.

* Der Autor ist Stellvertretende Direktor des Schweizerischen Gewerbeverbandes.

Intuitiv wird oft davon ausgegangen, Freiheit und Recht gehören zusammen. Weil Menschen Freiheit haben, haben sie auch Rechte; weil das Individuum eine bestimmte Freiheit hat, hat es ein bestimmtes Recht – so geht die Intuition. Ist man jedoch einem liberalen, oder wichtiger noch, einem freiheitlichen Mensch- und Gesellschaftsbild verpflichtet, sind Freiheit und Rechte viel logischer als widersprüchliche Prinzipien aufzufassen. Und zwar in etwa so: Während Freiheit ein gestaltendes Moment ist, sind Rechte des Bürgers nichts als die Konkretisierung eines Abwehrprinzips. Freiheit steht allen Menschen zu; Rechte stehen zunächst den Bürgern zu. Freiheit gilt an sich; Rechte sind vom Staat gemacht. Freiheit gestaltet die eigene Lebenswelt; Rechte sind individuelle Abwehrrechte gegenüber dem staatlichen Eingreifen – auf diesen Unterschied wird weiter unten noch zurückzukommen sein.

Das mag als gewöhnungsbedürftigen Einstieg in eine Diskussion der Aktivitäten von Zentralbanken erscheinen. Er ist aber notwendig, wenn man Zentralbanken, wie hier, als politische Akteure versteht. Es wird insbesondere herauszustellen sein: Zentralbanken sind nicht von der Politik unabhängige Akteure. Erstens sind sie nicht von der Politik unabhängig, weil ihr Handeln die Öffentlichkeit betrifft, insbesondere die Rechte der Bürger und die Freiheit der Menschen. Das ist Politik. Zweitens setzt ihr Handeln eine Verbindung ihrer mit den anderen Akteuren einer Wirtschaft voraus. Gerade weil sie in einem Netz von Akteuren und Transmissionsmechanismen verwoben ist, ist sie nicht unabhängig. Drittens und wegen dieser Einbettung in einem Netz kann sie nicht einmal unabhängig entscheiden, denn damit ihr Handeln «erfolgreich» ist, muss sie sie in die anderen Akteure und Transmissionsmechanismen hineinversetzen, bevor sie entscheidet, was sie tut.

Wenn also von der Unabhängigkeit der Zentralbank gesprochen wird, kann höchstens ihre parteipolitische Entscheidungsfreiheit gemeint sein – und nicht einmal diese ist empirisch gegeben; weder in Europa noch in den USA (O’Driscoll 2013).¹ Sicherlich ist nicht gemeint, Zentralbanken seien unabhängig von der gesamten «öffentlichen Sache», die ja die Politik ist. Und weil Zentralbanken handeln, hat ihr Handeln Auswirkungen auf die Rechte und Freiheit der Bürger. Deshalb wird hier zunächst auf dieses Begriffspaar eingegangen. Danach werden die Konsequenzen des Verständnisses der Rechte der Bürger als Abwehrrechte mit Bezug auf das Handeln der Zentralbank eingegangen. Dafür werden auf die Beispiele der «unorthodoxen Geldpolitik» und des Bargeld(-verbots)s zurückgegriffen. Zuletzt werden einige Vorschläge gemacht, wie die Freiheit der Menschen angesichts der Ausdehnung der Aktivitäten seitens der Zentralbanken zu wahren wäre.

Rechte gegen Freiheit

Es lohnt sich, in die Geschichte der Menschheit zurückzublicken, um die Rolle der Rechte in einigen Staatsprojekten zu erkennen. Einige Episoden wären:

¹ Gerald O’Driscoll Jr. (2013), «Debunking the Myths About Central Banks» Wall Street Journal; <http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887323468604578252443925155434>

- Um das Jahr 200 vor Christus formierte sich China erstmalig zum staatsähnlichen Reich unter dem Kaiser Qin Shihuangdi. Als philosophischer Boden dafür etablierte sich der Legalismus. Denker wie Hanfei und Shang Yang wollten zum ersten Mal in China einen Staat aufbauen, der auf Rechten und Pflichten, also auf Gesetz beruht. Die chinesischen Legalisten wollten den Menschen Rechte geben, um sie dem Staat zu unterstellen. In Ihrer Vorstellung war die Verleihung von Rechten an Individuen ein Mittel, sie einem megalopolitischen Staat zu unterstellen (Schneider 2011).²
- Anlässlich der US-amerikanischen Staatsgründung entfachte sich eine Kontroverse zwischen James Madison und George Mason. Die Verfassung enthielt keinen Grundrechtskatalog. Madison meinte, sie brauche keinen, denn die Logik gebiete: Menschen geben sich eine Verfassung, weil sie alle Rechte haben. Der Staat solle nur jene Rechte erhalten, die ihm von den Menschen über die Verfassung abgetreten wurden. Mason hingegen meinte, ein Grundrechtskatalog sei absolut notwendig. Denn dieser Staat werde sich als Akteur verstehen und nicht als eines von den Menschen abhängiges Institut. Als Abwehr gegenüber dem Staat brauche es verbrieft Grundrechte (Cheney 2014).³
- In der sogenannten athenischen Demokratie waren Rechte und Pflichten politisch das Gleiche. Das Recht, sich am Demos zu beteiligen, war gleichzeitig eine Pflicht. Der Logos diktierte, was gut und schlecht war und so war es Pflicht und Recht der Demos-Bürger, das, was vom Logos erkannte werden konnte, umzusetzen. Auseinandersetzungen waren nicht gewollt, deshalb das Los-Prinzip. Die «öffentliche Sache» war dem Logos verpflichtet und die Bürger dem Staat (Siedentop 2014).⁴

Schon dieser kurze Überblick zeigt, wie unterschiedlich Rechte in den verschiedenen Staatsprojekten gemeint und benützt wurden. Der klassische politische Liberalismus, als er in nordatlantischen Staatsgründungen einflussreich wurde, entwickelte die Doktrin der Rechte als Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat. Und dies aus der Überzeugung, mit dem Eingehen des «Contrat Social» im (demokratischen) Rechtsstaat verzichteten Menschen auf (einen Teil) ihrer Freiheiten, wenn sie sich im Staat als Bürger zusammenfinden. Um dies zu kompensieren, müssten eben diesen nicht mehr (insgesamt) freien Bürgern Rechte zugestanden werden, mittels derer sie ihre Restfreiheiten gegenüber dem Staat verteidigen konnten. Das ist die Idee des sogenannten «status negativus»: Die grundrechtlich normierten Rechtsgüter, die der Disposition des Einzelnen überlassen sind, werden gegen staatliche Eingriffe geschützt, d.h. der Staat ist verpflichtet, diesen Freiraum zu akzeptieren und der Bürger kann etwaige Eingriffe abwehren. Mit dem «status negativus» ging aber auch ein «status activus» zusammen, nämlich die Mitwirkungsrechte der Bürger am Staat. Die Interpretation der Rechte des Individuums als Leistungsaufträge an den Staat, der

² Schneider, Henrique. «Legalism: Chinese-Style Constitutionalism?» Journal of Chinese Philosophy 38.1 (2011): 46-63.

³ Cheney, Lynne. James Madison: A Life Reconsidered. Penguin, 2014.

⁴ Siedentop, Larry. Inventing the individual: The origins of Western liberalism. Harvard University Press, 2014.

«status positivus», der heute «mainstream» ist, kam erst in den 1960er Jahren dazu (Poscher 2003).⁵

In der Schweiz etwa setzte sich dieses Verständnis des «status positivus» erst in den 1990ern mit der Verfassung vom Jahr 2000 durch, in deren Materialien (1997)⁶ zu Artikel 35 folgende Überlegung enthalten ist:

«Absatz 1 bringt zum Ausdruck, dass die Grundrechte Fundament unserer Rechtsordnung sind und dass sie in der Gesamtheit unseres politischen Systems zum Tragen kommen sollen. Er gibt den staatlichen Behörden den allgemeinen Auftrag, für die tatsächliche Verwirklichung der Grundrechte zu sorgen, d.h. alle geeigneten Mittel einzusetzen, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Dieser Auftrag schliesst zunächst die Verpflichtung ein, sich jeder Tätigkeit zu enthalten, die den Grundrechten schaden könnte; dies entspricht der klassischen Funktion der Grundrechte als Abwehrrechte, die dem Staat eine Pflicht zur Zurückhaltung auferlegt. Der Auftrag enthält aber weiter auch die Verpflichtung der staatlichen Behörden, sich so zu verhalten, dass die Grundrechte geschützt und gefördert werden (positive Funktion).»

Auch das Schweizerische Bundesgericht stellte im Jahr 2000 fest⁷:

«Nach neuerer Auffassung haben Grundrechte nicht nur eine abwehrende Funktion gegen Beeinträchtigungen durch den Staat, sondern begründen auch eine staatliche Schutzpflicht gegen Gefährdungen, die von Dritten verursacht werden. Diese Auffassung wurde vor allem in Deutschland entwickelt (...). Sie wird auch in der schweizerischen Lehre und Rechtsprechung vertreten (...). Auch Art. 2 EMRK verpflichtet die Vertragsstaaten positiv zum Schutz des Lebens (...). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat sodann aus der Freiheit des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) eine staatliche Pflicht zum Schutz bedrohter Grundrechte hergeleitet (...).»

Das ist nun der Dreh- und Angelpunkt: Genau das, was der klassische Liberalismus mit der Entwicklung der Abwehrrechte-Doktrin vermeiden wollte, ist eingetreten. Der Staat dehnt seine Aktivitäten weiter aus, was die Freiheiten der Menschen einschränkt. In diesem Fall nimmt der Staat sogar die Grundrechte, d.h. die Abwehrinstitution, und kehrt ihre Logik um, um die Freiheit der Menschen weiter einzuschränken. Wie tut er das? Erstens in der Überzeugung, dass seine Handlungen nicht nur richtig, sondern die Besten sind; und zweitens indem er den Bürgern mehr Rechte gibt. Mehr Rechte einräumen bedeutet hier, Ansprüche auf staatliche Leistung zu kreieren. Diese Ansprüche werden zu Leistungsaufträgen an den Staat. Wenn er diese Leistungsaufträge umsetzt, gibt er sich mehr Macht und nimmt den Menschen die Freiheit. Ein gutes Beispiel dafür ist die Diskussion um das Internet. Als es insgesamt nicht reguliert war, bewegten sich Akteure frei im Internet. Sie investierten, verkauften und teilten Inhalte und Infrastrukturen, wie es ihnen beliebte oder möglich war. Wenn

⁵ Poscher, Ralf. Grundrechte als Abwehrrechte: reflexive Regelung rechtlich geordneter Freiheit. Vol. 98. Mohr Siebeck, 2003.

⁶ BBl 1997 I 192

⁷ BGE 126 II 300 ff., 314 f. (Baselbieter Banntag)

der Staat nun den Bürgern das Recht auf Netzneutralität gewähren will, schafft er gleichzeitig eine Interventionsmöglichkeit für sich, um dieses neu-geschaffene Recht durchzusetzen. Die Durchsetzung des Rechts sieht zumindest die staatliche Kontrolle über private Infrastrukturen vor. Das Ergebnis: Mit der Schaffung eines neuen Rechts für Bürger – dem Recht auf Netzneutralität – gibt sich der Staat Mittel, die Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit weiter einzuschränken (Hahn et al 2007).⁸

Es bleibt also festzuhalten: Aus freiheitlicher oder liberaler Perspektive geben Menschen (Teile) ihrer Freiheiten ab, wenn sie sich in einem Staat vergesellschaften. Um den Staat daran zu hindern, die Restfreiheiten einzuschränken, wurden Grundrechte als Abwehrrechte gegen staatliche Tätigkeiten konzipiert. Mit dem Aufkommen der Interpretation von Grundrechten als Leistungsaufträge an den Staat mutieren ebendiese Rechte insgesamt zu Mitteln des Staates, die Freiheiten der Menschen weiter einzuschränken. Wie kann man diese Erkenntnis auf Zentralbanken applizieren?

Zentralbanken mit Politik

Was bedeutet genau das Postulat der Unabhängigkeit der Zentralbanken, das vor allem in jüngster Zeit als unverrückbarer Glaubenssatz von allen beteuert wird? Es kann kaum eine Unabhängigkeit von der öffentlichen Sphäre gemeint sein, denn Zentralbanken agieren gerade in der Öffentlichkeit. Auch ist es wenig wahrscheinlich, dass damit die Unabhängigkeit von der Währung und demzufolge vom Finanzplatz gemeint ist, denn Zentralbanken «hüten» gerade Währungen und Finanzplätze, was wiederum eine Verbindung zueinander voraussetzt. Ebenso wenig kann die Unabhängigkeit eine solche vom Staat oder staatsähnlichen Konstrukten, in denen sie eingebettet ist, gemeint sein. Denn erstens unterliegen auch Zentralbanken dem Recht ihrer jeweiligen Staaten oder staatsähnlichen Konstrukten, zweitens werden sie gerade von ihnen mandatiert und drittens wollen Zentralbanken just einige (oder alle) Akteure in diesem Staat oder staatsähnlichen Konstrukt beeinflussen. Auch das setzt Verbindungen voraus. Eine gänzliche Unabhängigkeit der Politik ist ebenfalls auszuschließen. Denn Zentralbanken sind für die Geldpolitik (mit-) verantwortlich. Auch die sogenannte Entscheidungsfreiheit kann sich höchstens auf partielle Aspekte abstützen. Entscheide setzen epistemische Zustände voraus – mindestens Informationen und Modelle, wie mit den Informationen umzugehen ist. Um diese zu haben, brauchen Zentralbanken Einflüsse von ausserhalb ihrer Institution, beispielsweise Angaben über Handlungen und Entscheidungen der zu beeinflussenden Akteure oder etwa Denkmodelle, die oft aus der Wissenschaft kommen (McCallum 1995).⁹ Es bleiben also nur die parteipolitische Unabhängigkeit und die organisatorische Unabhängigkeit als Kandidaten übrig.

⁸ Hahn, Robert W., Robert E. Litan, and Hal J. Singer. «The Economics of Wireless Net Neutrality». *Journal of competition law and economics* 3.3 (2007): 399-451. Siehe auch Schneider 2016

⁹ McCallum, Bennett T. Two fallacies concerning central bank independence. No. w5075. National Bureau of Economic Research, 1995.

Viel überzeugender ist die Interpretation des Unabhängigkeitspostulats als eine politische Forderung an sich. D.h. es handelt sich eher um eine normative Vorstellung als ein empirischer Befund. Als geschickte politische Rhetorik vermeidet die Forderung nach Unabhängigkeit es gerade, sich an eine bestimmte Form der Unabhängigkeit festzusetzen. Auch hier vermag ein Blick zurück in unterschiedliche Formen des Unabhängigkeitspostulats helfen, dies zu plausibilisieren:

- Im Vereinigten Königreich setzte das Finanzministerium bis zum Jahr 1997 die Leitzinse fest. Der Ruf der Bank of England nach Unabhängigkeit war der Versuch, die eigenen Verantwortlichkeiten um die Festlegung der Leitzinse zu erweitern (Joyce et al. 2010).¹⁰
- In Europa – und auch in den Vereinigten Staaten sowie Kanada – wurde die Forderung nach einer unabhängigen Zentralbank politisch-utilitaristisch damit begründet, weil diese Unabhängigkeit von parteipolitischer Beeinflussung zu tieferer Inflation führt (Cukierman 2008).¹¹
- In den Vereinigten Staaten, wo die Zentralbank ein Doppelmandat hat – Preisstabilität und Vollbeschäftigung –, bedeutet Unabhängigkeit lediglich, dass sie ihr eigenes Budget aufstellt; dort heisst es auch «independent within the government» (Federal Reserve Act 2013).¹²
- In jüngster Zeit stellen einige Zentralbank-Mitarbeitende die Notwendigkeit dieser Unabhängigkeit in Frage – auch aus utilitaristischer Überlegung. Ihrer Argumentation nach erübrigt sich die Unabhängigkeitsforderung in einer Welt niedriger Inflation. Im Gegenteil sei ein Zusammenarbeiten mit den gewählten Volksvertretern notwendig, um die Stabilität des Finanzsektors zu gewährleisten (Fischer 2015).¹³

Wie ist also die sogenannte Unabhängigkeit der Zentralbanken zu beurteilen? Aufgrund ihres eigenen Instituts muss eine Zentralbank in einem rechtlichen und wirtschaftlichen System eingebettet sein, um überhaupt Handeln zu können. Sie vertraut darauf, dass ihre Handlungen durch Recht abgesichert sind, um sich ökonomisch auszuwirken. Sie vertraut auch darauf, Handlungen mit Zwang durchsetzen zu können. Alle diese Funktionen müssten Zentralbanken aber gar nicht ausüben, wenn nicht Ursachen, Gründe oder Motive, die ausserhalb ihrer selbst stehen, sie dazu nicht veranlassen würden. Damit sind sie pragmatisch in einem Netz gegenseitiger Abhängigkeiten verwoben. Damit ihre Handlungen Wirkung erzielen, müssen Zentralbanken abschätzen können, wie sich Akteure beeinflussen lassen. Indem sie selbst ihre Entscheidungen in Funktion der von ihnen erwarteten Akteursreaktionen treffen, lassen sie sich so epistemisch von den anderen Akteuren beeinflussen. Zentralbanken sind

¹⁰ Joyce, Michael AS, Peter Lildholdt, and Steffen Sorensen. «Extracting inflation expectations and inflation risk premia from the term structure: a joint model of the UK nominal and real yield curves.» *Journal of Banking & Finance* 34.2 (2010): 281-294.

¹¹ Cukierman, Alex. «Central bank independence and monetary policymaking institutions—Past, present and future.» *European Journal of Political Economy* 24.4 (2008): 722-736.

¹² Federal Reserve Act: <http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/fract.htm>

¹³ Fischer, Stanley, Central Bank Independence (2015) At the 2015 Herbert Stein Memorial Lecture National Economists Club, <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/fischer20151104a.htm#f5>

also Teil der Politik und selbst politische Akteure. Der Blick in einige Begründungen des Unabhängigkeitspostulats verstärkt sogar noch dieses Urteil.

Denn: Die Begründung für die sogenannte Unabhängigkeit der Zentralbank fällt in den hier angeführten Fällen immer utilitaristisch aus. D.h. die Unabhängigkeit ist nicht ein Wert an sich, sondern Mittel zu einem bestimmten Zweck – Festlegung der Zinsen, Inflationsbekämpfung, Gewährleistung der Stabilität des Finanzplatzes oder Antriebe zu Wirtschaftswachstum. Und weil die Unabhängigkeit eben lediglich ein Mittel ist, vermag es nicht zu überraschen, dass wenn sich Ziele ändern, auch neue Mittel gesucht werden. Genau deswegen kann auch nicht scharf umschrieben werden, was die Unabhängigkeit genau bezeichnet. Ihr konkreter Inhalt ist jeweils vom Ziel abhängig und verändert sich, wenn sich das Ziel verändert. Sie verändert sich derart, dass sogar ihre eigene Abschaffung möglich ist. Ist das Ziel nicht mehr Inflationsbekämpfung oder ähnliches, dann muss die Zentralbank nicht mehr unabhängig sein. Ist das Ziel die Gewährleistung der Stabilität des Finanzsektors, kann die verstärkte Zusammenarbeit der Zentralbank mit den anderen Staatsstrukturen zum bevorzugten Mittel werden.

Doch dieser Befund darf insgesamt nicht überraschen. In einer durch und durch utilitaristisch-geprägten Politik, wie die zeitgenössische¹⁴ es ist, wäre das Aufkommen einer unbedingten Verpflichtung zur Unabhängigkeit eines politischen Körpers – eine Unabhängigkeitsdeontologie – eher eine Überraschung. Ist aber die Zentralbank ein utilitaristisches Mittel des Staates oder sieht sie sich selber als utilitaristischer Eigennutzenmaximierer, ergeben sich daraus Konsequenzen für die Bürger – vor allem für ihre Abwehrrechte.

Ist die Zentralbank lediglich ein Mittel des Staates, kann sie seinerseits eingesetzt werden, um politische Ziele des Staates zu erreichen. Ist sie selbst nutzenmaximierender Akteur, kann auch sie versuchen, ihren Macht- und Einflussbereich auszuweiten. Beides kann negative Auswirkungen auf die Freiheiten der Menschen haben, auch oder insbesondere, wenn sich beides auf Rechte des Bürgers begründen. Dies ist nun zu diskutieren.

Zentralbank und die Rechte der Bürger

Wie hängen politisch aktive Zentralbanken mit den Rechten der Bürger zusammen? Das soll hier anhand zweier Beispiele diskutiert werden. Das erste ist die schon stattfindende «unorthodoxe Geldpolitik» und das zweite ist das sich nun ankündigende «Bargeldverbot». In beiden Beispielen wird gezeigt werden, wie der gleiche Mechanismus wirkt: Politische Institutionen bestimmen, was das übergeordnete Gut ist. Aus diesen Gütern werden Anrechte für Bürger abgeleitet. Aus diesen Anrechten werden Leistungsaufträge an den Staat generiert. In der Erfüllung dieser Leistungsaufträge schränkt der Staat die Freiheit der Menschen noch mehr ein.

¹⁴ In einem nicht-exklusiven Sinn.

Unorthodoxe Geldpolitik

«Unorthodoxe Geldpolitik» ist wohl als Sammelbegriff für eine Vielzahl artverwandter Massnahmen zu verstehen. Sie alle dienen drei Zielen: Der Erhöhung der Stabilität des Finanzsektors, der Ankurbelung des Wirtschaftswachstums, dem Erreichen der Vollbeschäftigung (Rajan 2013).¹⁵ Es darf nicht verwundern, wenn unter den drei Zielen kein «orthodoxes» zu finden ist, zum Beispiel die Bekämpfung geldlicher Ungleichgewichte (Inflation und Deflation) oder die Gewährleistung stabiler Rahmenbedingungen für den Geldaustausch. Stattdessen gehören oben genannte Ziele entweder zur regulatorischen Tätigkeit des Staates (erstes Ziel) oder schlicht zur Fiskalpolitik, d.h. die Beeinflussung des Konjunkturkreislaufs durch Staatsausgaben und/oder Investitionen (Staats-cash-flow). Die «unorthodoxe Geldpolitik» ist also nicht, wie der Name es suggeriert, lediglich das Finden neuer Instrumente für die Zentralbank, sondern will ganz explizit neue Zielsetzungen. Und diese Zielsetzungen sind solche, die üblicherweise der Fiskalpolitik oder der Staatsverwaltungen zukommen.

Auf der Ebene der Instrumente sind die wichtigsten Instrumente dieser «unorthodoxen Geldpolitik» die Folgenden: Die Erfindung der makroprudentiellen Aufsicht¹⁶, die Einführung von Negativzinsen¹⁷, das «Quantitative Easing» und andere Bilanz-Massnahmen¹⁸, «Foreward guidance»¹⁹ sowie in einigen Fällen asymmetrische Massnahmen im Wechselkurs²⁰ (Borio et al. 2010).²¹ Das erste solche Instrument ist ein regulatorisches und gehört eigentlich zum Repertoire der Staatsverwaltung, wenn nicht der Legislative. Die anderen Instrumente, insbesondere das «Quantitative Easing», die «Negativzinsen» und die Wechselkursmassnahmen tragen den Charakter der Fiskalpolitik, also des Willens, den Konjunkturverlauf zu beeinflussen. Das hat seine Erklärung.

Mit dem Auftreten der Finanzkrise in den Jahren 2007-2009 versuchten verschiedene Länder Massnahmen einzuleiten, um der Krise zu entgegnen. Sowohl das Ziel, die Krise zu überwinden, als auch die Massnahmen wurden mit dem folgenden Argument gerechtfertigt: Die Krise vermindere die Wohlfahrt der Bürger und diese hätten ein Recht auf Wohlfahrt. Davon abgeleitet wurde die Staatsaufgabe, einzugreifen, bis die Wohlfahrt sich verbessert hätte. Offen wurde die Frage gelassen, bis zu welchem Wohlfahrtsniveau der Staat zu agieren hätte. Beantwortet wurde hingegen

¹⁵ Rajan, Raghuram. «A step in the dark: unconventional monetary policy after the crisis.» Andrew Crockett Memorial Lecture, BIS, Basel 23 (2013).

¹⁶ Makroprudentielle Aufsicht umfasst: Kapitalpufferregime, Massnahmen zu mit Immobilien besicherten Risikopositionen, Massnahmen zur Begrenzung des systemischen Risikos sowie die reziproke Anwendung makroprudenzieller Massnahmen anderer Mitgliedstaaten der EU bzw. Drittländer.

¹⁷ Negativzinsen sind Zinsen, mit denen ein Guthaben belastet wird. Wirtschaftlich gesehen sind es Minuszinsen, die auf Guthaben erhoben werden können und vom Gläubiger gezahlt werden müssen oder vor der Rückzahlung des Guthabens abgezogen werden.

¹⁸ QE-Massnahmen bestehen im direkten Ankauf von Wertpapieren durch eine Zentralbank, um unmittelbar Geld in die Finanzmärkte zu leiten.

¹⁹ Als Forward Guidance wird eine Kommunikationsform hinsichtlich der längerfristigen Ausrichtung der Geldpolitik bezeichnet.

²⁰ Etwa die Schweizer Politik der fixen Wechselkursuntergrenze von 1.2CHF/EUR in den Jahren 2011-2015.

²¹ Borio, Claudio, and Piti Disyatat. «Unconventional monetary policies: an appraisal.» The Manchester School 78.s1 (2010): 53-89.

die Frage, was zur Krise geführt habe. Doch statt die richtige Antwort zu geben – die ultralockere Geldpolitik der 2000er Jahre – wurde auf die griffige Antwort gesetzt, dass der Finanzmarkt zu wenig reguliert gewesen sei (Tempelman 2010).²² Diese zweite Antwort hat auch noch den Vorteil, dass sie implizit den zweiten Staatsauftrag begründet. Er müsse mehr regulieren.

Diese zwei argumentativen Grundlagen, das vermeintliche Recht der Bürger sowie das ebenso vermeintliche Versagen der freien Finanzmärkte, dienten der Begründung für die Expansion staatlicher Tätigkeit. Während fiskalpolitisch vielerorts Steuern gesenkt wurden oder Staatstätigkeiten initiiert wurden, um die Wirtschaft wieder in Schwung zu bringen, kamen ebenso vielerorts Zentralbanken auf die Idee, selbst die Finanztransaktionen und Institute zu regulieren, sowie die Fiskalpolitik zu flankieren oder zu übernehmen. Um noch effektiver zu sein, nahmen sie sich auch die Kompetenz, die Akteure direkt und indirekt zu beeinflussen.

Das ist alles volkswirtschaftlich problematisch – mindestens im Sinne der klassischen Ökonomie (Taylor 2012; White 2012; Horwitz 2013; Carstens 2015).²³ Aber es ist nicht erklärt, warum es auch eine zusätzliche Einschränkung der Freiheit der Menschen ist. Diese Erklärung soll nun gegeben werden.

Eine wesentliche Freiheit ist die Eigentumsgarantie. Viele Elemente der unorthodoxen Geldpolitik greifen das Eigentum direkt an. Ein Beispiel ist der Negativzins, welche erspartes Kapital vernichtet. Doch auch QE gekoppelt an das Tiefzinsumfeld sind eine Verletzung des Eigentums. Denn die Risiken dieser Massnahmen werden auf die Menschen externalisiert. Diese Risiken sind die unmittelbare Verzerrung aller langfristiger Investitionen und in derer Konsequenz das praktische Verunmöglichen von Kapitalakkumulation und damit von sozialem Aufstieg sowie die versteckte Enteignung in Form von Inflation. Ja selbst «foreward guidance» und makroprudentieller Aufsicht sind Einschränkungen der Freiheiten der Menschen, weil nicht nur bestimmte Transaktionen bestimmter Institute künstlich verteuert oder verbilligt werden, sondern sogar die epistemischen Zustände der Menschen beeinflusst werden sollen. Mit der unorthodoxen Geldpolitik greift der Staat in Form einer konzertierten Aktion zusammen mit der Zentralbank in empfindliche Bereiche der finanziellen (Teil-)Freiheit der Menschen ein: ihre Vorsorge, ihre Investitionen, ihre Kapitalakkumulation und ihre Erwartungen. Alles im Namen eines vermeintlichen Rechts auf Wohlfahrt.

²² Tempelman, Jerry H. «Austrian business cycle theory and the global financial crisis: Confessions of a mainstream economist.» Quarterly Journal of Austrian Economics 13.1 (2010): 1.

²³ Horwitz, Steven. «The Fed's monetary policies since 2008 have undermined the creation of a growth-producing economic environment.» LSE American Politics and Policy (USAPP) Blog (2013). Carstens, Agustin, and Banco de México Governor. «Challenges for Emerging Economies in the Face of Unconventional Monetary Policies in Advanced Economies.» Stavros Niarchos Foundation Lecture, Peterson Institute for International Economics, April 20 (2015). Taylor, John B. «Monetary policy rules work and discretion doesn't: A tale of two eras.» Journal of Money, Credit and Banking 44.6 (2012): 1017-1032. White, William R. «Ultra easy monetary policy and the law of unintended consequences.» real-world economics review (2012): 19-56.

Bargeldverbot

Beim «Bargeldverbot» handelt es sich um die Migration aller Zahlungsströme von Geld und Münzen sowie derer Surrogate auf elektronische Zahlungssysteme wie beispielsweise Kredit- und Debitkarten. Als Thema taucht es immer wieder auf. Ein Konsortium von Zentralbank-Vertretern hielt im Jahr 2015 eine Tagung darüber ab; ebenso kommen Regierungsvertreter immer wieder mit dieser Idee.²⁴ Es ist schwer auszumachen, welche Motivation wirklich hinter dem Vorschlag steht. In einigen Fällen ist es der naive Glaube, man könne damit Terrorismus unterbinden – als ob Terrorismus teuer wäre und Terroristen mit vollen Geldkoffern um die Welt reisen würden. In anderen Fällen geht es um die Bekämpfung der Schattenwirtschaft – als ob sich keine Schattenwährungen etablieren können. In noch anderen Fällen geht es um die Minimierung der Kosten für die Geldbereitstellung und die Erhöhung der Sicherheit der Menschen – als ob es keine Hacker gäbe. Doch in seiner ersten und Reinform geht es dem Bargeldverbot darum, den Konsum anzukurbeln.

Der keynesianisch-inspirierte Ökonom Gregory Mankiw machte im Jahr 2009 den Vorschlag: In einem Umfeld mit negativen Leitzinsen könnten Zentralbanken ankündigen, jährlich eine Zahl zwischen 0 und 9 in einem Lotterieverfahren zu bestimmen. Alle Banknoten, deren Registrierungsnummern auf diese Zahl enden, wären dann ungültig. Jeder Akteur, der im Besitz von viel Bargeld ist, müsste dann fürchten, in einem Jahr einen Zehntel seines Vermögens zu verlieren. Mit einem Mal würden Nullzinsen oder sogar negative Renditen attraktiv. Die Menschen wären entzückt, Geld zu minus drei Prozent zu verleihen, denn drei Prozent zu verlieren ist besser, als zehn Prozent zu verlieren (Schneider 2015).²⁵

Die Idee hinter dem Bargeldverbot ist einfach: Mit Kredit- und Debitkarten zeigen sich Individuen ausgabenfreudiger. Sie verlieren gleichzeitig den Zugang zum Sparen. Dieser Anreiz zum Konsum führt zu Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung. Die erhöhte Transparenz im Zahlungssystem macht es für Informationsverarbeiter einfacher, Zugang zur Lebensweise dieser Individuen zu haben. Damit können sie gezielter Werbung machen; der Staat kann sie genauer überwachen und Banken und andere Institute können ihnen beispielsweise höhere Kreditlimiten eingestehen. In einer Welt ohne Bargeld würden sich die oben beschriebenen «unorthodoxen» Instrumente auch besser, d.h. mit weniger Transaktionsverlusten, in die individuelle Sphäre übertragen. Die Idee ist, dass Bargeld ein Bruch in der Transmission der Zentralbankenpolitik ist. Mit der Eliminierung dieses Bruchs wird die Übertragung unmittelbarer.

Das hört sich technisch an. Im politischen Vokabular umformuliert, geht die Geschichte wie folgt: Ohne Bargeld ist es einfacher für Massnahmen der Geldpolitik zur Wohlfahrtssteigerung der Bürger zu greifen; damit werden Krisen verunmöglicht und

²⁴ EU-Justizkommissarin Martine Reicherts argumentierte, dass ein Bargeldverbot die EU «sicherer mache, weil niemand mehr Angst vor Raubüberfällen haben müsse».

²⁵ Schneider, Henrique «Bargeldverbot: Wirtschaftspolitische Utopie im Zeitalter unorthodoxer Geldpolitik» (2015) Liberales Institut; <http://www.libinst.ch/publikationen/LI-Paper-HSchneider-Bargeld.pdf>

das Wirtschaftswachstum angekurbelt. Doch im Vokabular eines freiheitlichen Liberalismus bedeutet dies: Mit der Abschaffung von Bargeld ist es noch einfacher für den Staat, das Leben der Individuen direkt zu beeinflussen und alle ihre Investitions-, Spar-, und Konsumentscheide zu bestimmen; damit geht aber die individuelle Verantwortung verloren (oder wird sehr eingeschränkt) und auch handfeste ökonomische Größen wie Produktivität, Innovation und Risikobewusstsein werden negativ betroffen.

Genau diese Konsum-ankurbelnde Dimension des «Bargeldverbots» wird durch die aktuelle Diskussion des sogenannten «Helikoptergeldes» deutlich. Den Begriff Helikoptergeld verwendete 1948 erstmals der spätere Nobelpreisträger Milton Friedman im Rahmen seiner monetären Theorie. In seiner heute gängigen Bedeutung versteht man darunter Geld, das die Zentralbank direkt an private Haushalte oder Regierungen gibt – sinnbildlich also vom Hubschrauber aus abwirft. Doch um mit dieser Massnahme die Haushalte zu erreichen, müsste die Zentralbank alle Kontonummern aller Personen kennen und notfalls alle dazu zwingen, ein Bankkonto zu haben. Damit die Massnahme aber funktioniert – die Wirtschaft ankurbelt – müsste die Zentralbank ebenso sehr sicherstellen, dass das Geld nicht gehortet wird oder gar abgehoben und versteckt wird. In einer bargeldlosen Welt würden diese Aufgaben – Ermittlung der Kontonummer, Gewährung von sofortigem Einsatz in Konsum – viel einfacher für Zentralbanken.²⁶

Also: Auch beim «Bargeldverbot» (ob mit oder ohne Helikoptergeld) zeigt sich die oben dargestellte Logik der Wegnahme von Freiheit durch Begründung von Rechten: Verschiedene Anrechte der Bürger werden konstruiert, zum Beispiel das Recht auf Wohlfahrt, auf Sicherheit oder etwa auf Gleichbehandlung. Daraus werden Leistungsaufträge an den Staat abgeleitet, und diese dienen dann zur Einschränkung der Freiheit der Menschen. Die mit dem Bargeldverbot eingeschränkten Freiheiten gehen noch weiter als jene, die mit der «unorthodoxen Geldpolitik» verloren gehen: Hier stehen neben der Enteignung oder der Verzerrung von Investitionsentscheidungen auch der gesamte Verlust der finanziellen Privatsphäre sowie der Kontrollverlust über die eigenen Finanzen zur Disposition. Interessant ist dabei, wie ein Anrecht auf Wohlfahrt die Freiheit der Lebensentfaltung vollständig verdrängt: Ohne finanzielle Hoheit, vor allem was die Spar-Konsum-Entscheidung anbetrifft, fehlt dem Individuum die wichtigste Komponente für Produktivitätsgewinne und damit für sozialen Aufstieg. Mehr noch: Ein Instrument, das lediglich den unmittelbaren Konsum – womöglich kreditbasiert –

²⁶ Es ist hier nicht der Ort, die zahlreichen ökonomischen Implikationen des Helikoptergeldes zu besprechen. In einem EU-ropäischen Kontext sollte der folgende Hinweis genügen: Zunächst einmal hat die EZB nicht die Kontonummern der etwa 337 Millionen Bürgern der Eurozone, um das Geld zu überweisen. Allein an der Zahl der Konten zeigt sich die bürokratische Herkules-Aufgabe, die mit einer solchen Massnahme verbunden wäre. Schwierig wird es auch aus bilanztechnischen Gründen. Bisher gilt das Prinzip: Frisches EZB-Geld gibt es nur gegen Sicherheiten als Gegenleistung. Wenn die EZB das Geld aber einfach verschenken würde, dann stellt sich die Frage: Wie soll das verbucht werden? Das Auszahlen von «Helikoptergeld» wäre nur indirekt über die Euroländer denkbar. De facto würde die EZB den Euroländern also eine Art Kredit gewähren. Für technische Diskussionen siehe: Lengnick, Matthias, Sebastian Krug, and Hans-Werner Wohltmann. «Money creation and financial instability: An agent-based credit network approach.» *Economics* 7.32 (2013): 1.

belohnt, führt zum sozialen Abstieg. Denn der Konsum ist an sich nicht an Produktivität gekoppelt und setzt auch keine Lernkurve oder Innovation voraus.²⁷

Auch anhand des Beispiels des «Bargeldverbots» zeigt sich, wie die Zentralbank als politischer Akteur politisch in die Freiheiten der Menschen eingreift, indem sie sich begründet, wie vermeintliche Rechte der Bürger neue Instrumente geben lässt. Mit den neuen Instrumenten unterdrückt sie (Teil-)Freiheiten der Menschen, vor allem die Eigentumsgarantie, die freie Lebensentfaltung und die finanzielle Privatsphäre.

Freiheit ohne und mit Zentralbank

Nach diesem – möglicherweise besorgniserregenden – Befund, stellt sich die Frage: Was ist zu tun? Man kann vielleicht behaupten, in der heutigen Zeit sei der Liberalismus die Perspektive schlechter Diagnosen. Dabei ist der Wert negativer Diagnosen nicht zu unterschätzen. Wenn sich ein System auf dem Holzweg in die Sackgasse befindet, ist es hilfreich, dies herauszustellen. Die Frage ist jedoch, ob der Liberalismus auch eigene Rezepte für Alternativen hat. Er hat sie. Sogar eine Vielzahl²⁸, darunter:

- Die Abschaffung von Zentralbanken ist eine alte liberale Forderung. Das würde nicht bedeuten, Bargeld oder Geld überhaupt abzuschaffen, sondern lediglich die zentrale Institution als «lender of last resort» zu eliminieren. Einzelne Banken oder auch Finanzinstitute würden ihr eigenes Geld herausgeben und es wäre eine Sache des Marktes, genauer, der einzelnen Akteuren im Markt, dieses Geld zu benützen und zu akzeptieren. Diese Akteure würden das Geldrisiko mit den emittierenden Instituten teilen. Ein Wettbewerb der Gelder würde sich etablieren.
- Eine Möglichkeit, das Geldmonopol eines Instituts zu akzeptieren und ihm trotzdem zu entgehen bieten private Parallel- oder Surrogatwährungen. Diese würden parallel oder zusätzlich zum Monopolbereich von Privaten benützt. Parallelwährungen sind meist Fremdwährungen oder Sachgüter, die zu Währungen aufsteigen. Das passiert meist in Zeiten der (Zentralbank-induzierten) Not, wie beispielsweise bei Inflation. Surrogatwährungen sind meist an der Leitwährung angelehnte Spezialzahlungsmittel. Es gibt aber Surrogatwährungen, die zumindest formell keiner Leitwährung angehängt sind, beispielsweise Meilen und Punkte in den Loyalitätsprogrammen von Fluggesellschaften und Hotels oder Kryptowährungen wie Bitcoin.
- Wenn es schon ein Geldmonopol geben soll, kann die Geldpolitik an eine exogene Sicherungsgrösse gebunden werden. Oft wird das Gold als eine solche Sicherungsgrösse vorgeschlagen. In diesem System hat die Zentralbank zwar ein Monopol, doch sie kann nicht ihre gesamte Monopolistenrente ausüben,

²⁷ Für eine längere Diskussion, siehe Schneider 2015 (Fn. 25) und Forbes, Steven «Why Big Government Is Waging War Against Cash» 2016, <http://www.forbes.com/sites/steveforbes/2016/03/01/the-great-cash-grab/#39fef1826dc4>

²⁸ Wie bei allen Rezepturen, können auch diese negative Nebenwirkungen haben. Diese zu diskutieren, ist eher Sache der Spezialliteratur. Siehe dafür Smith, Vera Constance. The rationale of central banking. London: PS King, 1936. Cato Journal, Alternatives to Central Banking: Toward Free-Market Money, Vol. 35 No.2 2015.

denn die Geldmenge wäre durch eine nicht durch sie beeinflussbare Grösse bestimmt, durch Gold. Damit kann die Zentralbank auch weniger Instrumente in der Geldpolitik einsetzen. Es ist aber fraglich, ob eine solche Goldbindung die Zentralbank daran hindern würde, ihren Machtbereich auszudehnen, namentlich im regulatorischen Bereich. Sicherlich wären ihren konjunkturpolitischen Absichten damit Grenzen gesetzt.

- Eine andere Möglichkeit, die Monopolistenrente der Zentralbank einzuschränken ist, ihr Geld mit anderen Geldern in Wettbewerb zu setzen, zum Beispiel indem mehrere Währungen gleichzeitig in einem Währungsraum als Zahlungsmittel und Wertaufbewahrungsmittel erlaubt werden.
- Der nächste Versuch, die Aktivitäten der Zentralbank einzudämmen ist, sie in verschiedene Institute aufzuteilen. Ein Institut wäre für Geld; ein anderes und vom ersten zumindest organisatorisch unabhängig für die Zinsen; ein drittes für die Zahlungsströme usw. zuständig. Damit wird die Koordination dieser Institute und ihrer Politik zumindest erschwert. Im Idealfall könnte sich sogar ein Wettbewerb unter ihnen etablieren.
- Statt die Zentralbank aufzusplittern ist es auch möglich, ihr bestimmte «klassische» Aufgaben wegzunehmen, zum Beispiel die Zinspolitik. Damit wird ihr eigentlicher Spielraum kleiner und die Koordination mit anderen Polit-Akteuren eingeschränkt. Das würde nicht bedeuten, die Zinspolitik einem anderen Polit-Akteur zu übertragen, sondern sie den Entscheiden des Marktes zu überlassen.
- Doch einer der wichtigsten Hebel, um die Aktivitäten der Zentralbank – und des Staates im Allgemeinen – einzuschränken, ist die Wiederaufnahme des «status negativus» der Grundrechte. D.h. sie sollen wieder lediglich als Abwehrrechte des Einzelnen gegenüber den staatlichen Institutionen verstanden werden. Um dieses zu bewerkstelligen, sind Individuen mit individuellen Klagemöglichkeiten auszustatten. Wo auch immer sie ihre (Rest-)Freiheiten angegriffen sehen, sollen Menschen gegen die einschränkende staatliche Institution klagen können. Es wäre sogar denkbar, eine Beweislastumkehr einzuführen, wonach es einen Vermutungstatbestand zu Gunsten des Klagenden gäbe. Die staatliche Institution müsste demnach beweisen «beyond reasonable doubt», dass ihre Aktivität die Abwehrrechte nicht betrifft. Alternativ wäre eine «positive Liste» von Tatbeständen denkbar, die, wenn sie vorliegen, automatisch als Angriff auf Abwehrrechte beurteilt würden. Dieses System ist wenig empfänglich für Missbräuche, weil es lediglich das Anhalten staatlicher Aktivität – in casu: der Zentralbanken – vorsieht. Es ist die Durchsetzung des «status negativus.»

Freilich sind die hier angedeuteten Gegenmittel einer viel umfassenderen Beurteilung zu unterziehen. Die Idee dieses Abschnitts war jedoch, aufzuzeigen, dass der Liberalismus nicht nur in Negativdiagnosen verharrt, sondern auch Alternativen anzubieten hat. Einige dieser Alternativen spezialisieren sich auf die technisch-politische Steuerung der Zentralbank. Die letztgenannte jedoch geht auf die Rechte und Freiheiten zurück. Sie versucht, die Kreation von Rechten als Leistungsauftrage an den Staat durch den «status positivus» zu unterbinden und Rechte lediglich als Abwehrrechte der Bürger gegenüber dem Staat und seinen Aktivitäten zu interpretieren.

Damit lässt sich folgendes Gesamtfazit ziehen: Mit der Vergesellschaftung des Menschen im (demokratischen Rechts-)Staat werden Freiheiten aufgegeben. Stattdessen werden Rechte eingeführt. Diese Rechte, wenn als Abwehrrechte der Bürger gegenüber staatlicher Aktivität verstanden, sind dienlich. Doch sie können ebenso dem Staat dienlich sein, wenn er Rechte für Bürger konstruiert, die ihm einen Leistungsauftrag geben. Dieser Leistungsauftrag gibt dem Staat die Möglichkeit, in die (Rest-)Freiheiten der Menschen einzugreifen und sie noch weiter einzuschränken. Hier wurde am Beispiel der Zentralbanken gezeigt, wie das funktioniert. Zentralbanken sind staatliche Institutionen und politische Akteure. Als solche haben sie Ziele und Mittel. Um ihren Zuständigkeits- und Machtbereich auszudehnen, verschreiben sich Zentralbanken immer mehr einer aktiven Konjunkturbeeinflussungspolitik. Mit den Mitteln der «unorthodoxen Geldpolitik» und eines allfälligen «Bargeldverbots» greifen sie tief in die (Rest-)Freiheiten der Menschen ein, um ihre Ziele zu verwirklichen. Die Eingriffe schränken das Privateigentum, die freie Lebensgestaltung, die finanzielle Privatsphäre aber auch die Möglichkeiten für den sozialen Aufstieg ein. Derzeit haben Menschen, auch als Bürger, kaum Möglichkeiten, sich dagegen zu wehren. Eine Verstärkung des «status negativus» von Rechten als Abwehrrechten gegenüber staatlicher Tätigkeit könnte hier Abhilfe schaffen.

Zuletzt bleibt festzustellen: Der Preis der Rechte ist die Freiheit – und der Preis der Freiheit ist individuelle Verantwortung.



Impressum

Liberales Institut
Hochstrasse 38
8044 Zürich, Schweiz
Tel.: +41 (0)44 364 16 66
institut@libinst.ch

Alle Publikationen des Liberalen Instituts finden Sie auf
www.libinst.ch.

Disclaimer

Das Liberale Institut vertritt keine Institutspositionen. Alle Veröffentlichungen und Verlautbarungen des Instituts sind Beiträge zu Aufklärung und Diskussion. Sie spiegeln die Meinungen der Autoren wider und entsprechen nicht notwendigerweise den Auffassungen des Stiftungsrates, des Akademischen Beirates oder der Institutsleitung.

Die Publikation darf mit Quellenangabe zitiert werden.
Copyright 2022, Liberales Institut.