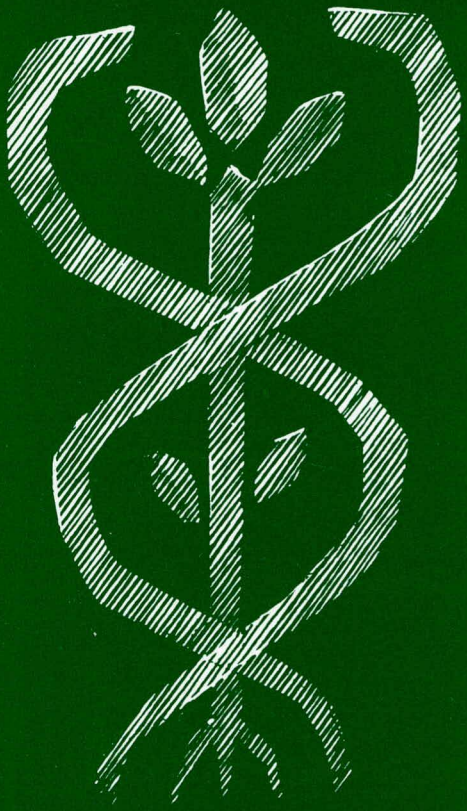


Fragen der Freiheit

Januar/Februar 1992
Heft 214

Der Gesundheitsstaat

DAS FUNDAMENT

Sei wahr und wirf ihn weit zurück
Den Schleier über deinem Blick
Und sieh' dich wie einen andern an
Und benenn' es alles, was du getan!

Die Wahrheit ist ein scharfes Schwert,
Das mitten in die Seele fährt.
Der Zauber weicht, es flieht der Schein,
Die Luftgebäude stürzen ein.

Und wenn der Staub verronnen ist,
So nimm dich selber wie du bist.
Dann baue wieder und bau' zu End'
auf dies bescheidene Fundament.

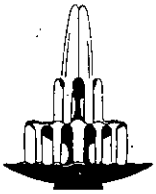
C. F. Meyer

FRAGEN DER FREIHEIT

– Beiträge zur freiheitlichen Ordnung von Kultur, Staat und Wirtschaft –

Folge 214

Januar/Februar 1992



seit 1957

Herausgegeben vom Seminar für freiheitliche Ordnung
Badstraße 35, 7325 Bad Boll, Telefon (0 71 64) 35 73

Postverlagsort: 5400 Koblenz

Inhaltsverzeichnis

Seite

Eckhard Behrens
Staatsverantwortung und Selbstverantwortung 3

Karl Buchleitner
Das Gesundheitsreformgesetz
Staatlicher Dirigismus und weitere Kostensteigerung 4– 8

Horst Baier
Die Dispotie des Gesundheitsstaates
Gegen die Blockade der Selbstverantwortung 9–17

Peter Oberender
Medizin zwischen Selbstverantwortung und staatlicher
Reglementierung 18–22

Walter Hamm
Woran die Krankenversicherung krankt
Gerda Hasselfeldts Illusionen 23–25

Heinz-Hartmut Vogel
Wende in der Sackgasse des Dirigismus 26–27

Lothar Vogel
Siebenhundert Jahre Schweizerische Eidgenossenschaft
Ein Rückblick zum Jubiläum 1991 28–36

Eckhard Behrens
Indexklauseln
Dämpfung der Inflationsraten ohne Rezession 37–49

Fritz Andres und Jobst v. Heynitz
Wohngrundstücke und Erbbaurecht
Wohnungsgenossenschaften und kommunale Wohnungsgesellschaften in den neuen Bundesländern 50–62

Die Mitwirkenden dieses Heftes 49

Staatsverantwortung und Selbstverantwortung

Die Frage nach den Grenzen der Wirksamkeit des Staates ist immer aktuell. Jede Zeit findet andere Antworten, weil wir immer neue Erfahrungen machen. Der Zusammenbruch des Ostblocks hat das Vertrauen in die Kräfte der freien Gesellschaft wieder sehr gestärkt und allen deutlich gemacht, wie lange der omnipotent auftretende Staat sein schleichendes Versagen verschleiern kann und wie plötzlich der Zusammenbruch dann kommt.

In der Gesundheitspolitik hat es der moderne Sozialstaat geschafft, für jeden Büger, wirklich für jeden, eine menschlich vertretbare Mindestversorgung sicherzustellen. Ja, wir haben so gründlich alle finanziellen Barrieren zur Seite geräumt, daß der Sozialversicherte bedenkenloser Gesundheitsleistungen in Anspruch nimmt als der Millionär, der immer noch an seinen Geldbeutel denkt und daher auch die Frage stellt, ob finanzieller Aufwand und gesundheitlicher Ertrag in seiner eigenen Sicht in einem vertretbaren Verhältnis zueinander stehen. Gewiß wird jeder Millionär bei gleichen gesundheitlichen Beschwerden in dieser Abwägung anders entscheiden – eben ganz persönlich ungleich. Aber *er* wird entscheiden und die finanziellen und gesundheitlichen Folgen tragen – so oder so.

Das staatliche Versprechen finanzieller Sorglosigkeit erweist sich zunehmend als unerfüllbar, weil die Sozialversicherten sich anders verhalten als Millionäre, die aus der eigenen Tasche zahlen müssen. Die lästige Abwägung zwischen finanziellem Aufwand und gesundheitlichem Ertrag ist unvermeidlich. Wenn sie der Einzelne nicht trifft, dann trifft sie der Staat – mit Wirkung für ihn, aber unpersönlich gleich. An die Stelle der selbstverantworteten Abwägung tritt die fremdverantwortete.

Wir haben das rechte Maß verloren. Jeder kann doch selbst abwägen in dem Bereich, den er notfalls selbst finanzieren kann, ohne seinen Lebensstandard zu gefährden. Wir brauchen den staatlichen Versicherungszwang wirklich nur im Großschadensbereich, d.h. für den seltenen Fall, daß die Kosten im Jahr ein Monatsgehalt übersteigen. Damit wäre der Bereich der Selbstverantwortung der finanziellen Leistungsfähigkeit ebenso angepaßt, wie es die Beiträge zur Sozialen Krankenversicherung schon lange sind.

Wer hätte vor wenigen Jahren geglaubt, daß viele Post- und Bahnbeamte sich auf die Privatisierung freuen? Auch der Gesundheitsstaat ist von gestern. Aber es wird nicht wieder werden, wie es früher einmal war.

Eckhard Behrens

Das Gesundheitsreformgesetz

Staatlicher Dirigismus und weitere Kostensteigerung

Karl Buchleitner

Obwohl marktwirtschaftliche Gesichtspunkte heute weltweit zur Lösung wirtschaftlicher Fragen als richtig erkannt sind, setzt die Bundesregierung im Gesundheitsreformgesetz auf staatliche Reglementierung. Das Subsidiaritätsprinzip, nach dem alles, was auf der unteren Ebene geregelt werden kann, dort auch geregelt werden soll – das betrifft vor allem das Arzt/Patientenverhältnis – wird gröblichst vernachlässigt. Im Gesundheitswesen geht es um einen wirtschaftlichen Bereich – nämlich die Kosten, und um den geistigen Bereich – die Therapiefreiheit der Ärzte und die freie Therapiewahl durch die Patienten. Eine Lösung kann nur darin bestehen, daß beide – die Patienten durch freie Arztwahl, die Ärzte durch Therapiefreiheit – über die Therapie entscheiden können. Eine Mitbeteiligung der Patienten an den Kosten ist der letzte Weg, um Wirtschaftlichkeit zu gewährleisten. Auf diesem Weg ist der Bürger – als Arzt oder Patient – in die Verantwortung mit einbezogen. Diese Regelung ist Voraussetzung eines kostengünstigen Gesundheitswesens.

Im Gesundheitsreformgesetz setzt der Gesetzgeber aber nicht auf Gegenseitigkeit, auf Verantwortlichkeit der Beteiligten, sondern auf staatliche Reglementierung und Bevormundung von Ärzten und Patienten.

Das Gesundheitsreformgesetz muß – wollen wir ein freiheitliches und sozialgerechtes Gesundheitswesen – an entscheidenden Stellen reformiert werden.

1. Die Gleichberechtigung der besonderen Therapierichtungen mit der Schulmedizin ist nicht festgelegt. Der Passus in § 2, daß »Behandlungsmethoden, Arznei- und Heilmittel der besonderen Therapierichtungen nicht ausgeschlossen« sind, reicht dazu nicht aus. Der § 2 muß geändert werden in:
   Die Krankenkassen und die Leistungserbringer haben eine bedarfsgerechte und gleichmäßige, *dem Stand der medizinischen Erkenntnisse in den jeweiligen Therapierichtungen* entsprechende Versorgung der Versicherten zu gewährleisten.
   Diese Änderung ist für alle folgenden Punkte erforderlich, in denen ein »allgemein anerkannter Stand der medizinischen Erkenntnisse« angeführt wird.
2. Die Ermächtigung des Gesundheitsministers gemäß § 34-3, »unwirtschaftliche« Arzneimittel aus der Kassenerstattung auszuschließen, muß

ersatzlos gestrichen werden. Der Begriff »unwirtschaftlich« ist einerseits zu allgemein, andererseits in den aufgeführten Beispielen abstrakt. Auch die Ermächtigung des Ministers, Arzneimittel auszuschließen, »deren therapeutischer Nutzen nicht nachgewiesen ist«, ist eine medizinisch ungerechtfertigte Pauschalermächtigung.

3. Der *Medizinische Dienst* ist im Gesundheitsreformgesetz als Institution der Krankenkassen vorgesehen. Durch die Besetzung des Medizinischen Dienstes können die Krankenkassen die Therapie bestimmen. Anstelle des früheren Vertrauensärztlichen Dienstes, der von den Krankenkassen unabhängig war und als selbständige Abteilung innerhalb der Abteilung Krankenversicherung bei den Landesversicherungsanstalten geführt wurde, tritt nun eine krankenkassenabhängige Bürokratie. Diese gravierende Änderung wurde von der Öffentlichkeit praktisch nicht zur Kenntnis genommen; eine ausreichende Information über die Bedeutung dieser Änderung erfolgte nicht. Es ist anscheinend niemandem aufgefallen, daß hier eine Monopolstellung der Krankenkassen geschaffen wurde: Die Krankenkassen errichten den Medizinischen Dienst, der seinerseits Gutachten für eben diese Krankenkassen erstellt.

Die »Errichtung« des Medizinischen Dienstes durch die Krankenkassen führt zu einer Reglementierung der Therapie und bringt eine Bevormundung von Ärzten und Patienten, sie statuiert eine Monopolstellung der Krankenkassen. Wir fordern deshalb unabhängige Gutachter im Sinne des früheren Vertrauensärztlichen Dienstes. Dieser Vertrauensärztliche Dienst wurde als selbständige Abteilung innerhalb der Abteilung Krankenversicherung bei den Landesversicherungsanstalten geführt, wobei die Leitung dieses Vertrauensärztlichen Dienstes durch den Landesvertrauensarzt erfolgte. Dieser war Vorgesetzter aller Vertrauensärzte innerhalb eines Dienstbereiches. Die Stellung des Vertrauensarztes war damit diejenige eines ärztlichen Sachverständigen, der kein Erfüllungsgehilfe der Krankenkassen war. Dem Vertrauensarzt kam damit die Funktion eines unabhängigen Gutachters zu.

Ganz anders der Medizinische Dienst: Er wird allein von den Krankenkassen »errichtet«, das heißt wohl, daß die Angehörigen des Medizinischen Dienstes von den Krankenkassen angestellt werden. Damit bestimmen die Krankenkassen allein dessen Zusammensetzung.

Wenn man die Einrichtung des Medizinischen Dienstes genauer betrachtet, erkennt man eine Struktur, die es den Krankenkassen ermöglicht, die Therapie zu bestimmen:

Der von den Krankenkassen errichtete Medizinische Dienst erstellt nun seinerseits wieder Gutachten für die Krankenkassen. Die Krankenkassen sind sogar »verpflichtet«, »bei Erbringung von Leistungen«. . . »wenn es

nach Art, Schwere, Dauer oder Häufigkeit der Erkrankung oder nach dem Krankheitsverlauf erforderlich ist« oder »bei Arbeitsunfähigkeit« u. a. »zur Sicherung des Behandlungserfolges« ein Gutachten des Medizinischen Dienstes einzuholen.

Nach dem Gesundheitsreformgesetz sind die Ärzte des Medizinischen Dienstes »nicht berechtigt, in die ärztliche Behandlung einzugreifen« (§ 275). Dieser Satz verschleiert das Problem: Die Ärzte des Medizinischen Dienstes greifen tatsächlich nicht in die Behandlung ein; gemäß § 275 erstellen sie Gutachten für die Krankenkassen; aufgrund dieser Gutachten können die Krankenkassen dann in die Behandlung eingreifen. Der Kreis ist geschlossen: Die Krankenkassen errichten den Medizinischen Dienst, dieser erstellt seinerseits wieder Gutachten für die Krankenkassen, worauf diese in die Behandlung eingreifen können.

Ein Tätigwerden der Krankenkassen aufgrund eines Gutachtens des Medizinischen Dienstes wäre nur dann berechtigt, wenn dieser Medizinische Dienst von anderer, unabhängiger Stelle errichtet würde.

Besondere Beachtung verdient der Passus in § 275, daß »die Ärzte des Medizinischen Dienstes bei der Wahrnehmung ihrer medizinischen Aufgaben nur ihrem ärztlichen Gewissen unterworfen (sind)«. Damit genießen die Ärzte des Medizinischen Dienstes eine ganz besondere Stellung. Während sämtliche Kassenärzte gemäß § 2 dazu verpflichtet sind, daß »Qualität und Wirksamkeit der Leistungen . . . dem allgemein anerkannten Stand der medizinischen Erkenntisse zu entsprechen (haben)«, gilt dies nicht für die Ärzte des Medizinischen Dienstes. Dasselbe gilt für den Hinweis in § 2, »daß Behandlungsmethoden, Arznei- und Heilmittel der besonderen Therapierichtungen nicht ausgeschlossen (sind)«. Diese Sonderstellung käme bestenfalls einem wirtschaftlich unabhängigen Gutachter zu, aber auch der wäre an das Gesetz gebunden.

Wir fordern die Auflösung des Medizinischen Dienstes und die Wiedereinführung des Vertrauensärztlichen Dienstes unter Berücksichtigung des medizinischen Pluralismus.

4. Aufgrund des Gesundheitsreformgesetzes wurde eine zweite Negativliste erstellt. Für den Bereich der besonderen Therapierichtungen ist sie ungerechtfertigt. Sie ist medizinisch unberechtigt und bringt keine wirtschaftlichen Vorteile.

   Was soll z. B. die Verordnung, daß Mischungen von homöopathischen und phytotherapeutischen Arzneimitteln nicht mehr zu Lasten der Krankenkassen erstattet werden dürfen? Es handelt sich dabei um seit Jahrzehnten bewährte Arzneimittel, für deren Diskriminierung nur rein theoretisch Überlegungen zur »Marktbereinigung« ausschlaggebend sein können. Die Behandlung selbst wird dadurch nicht kostengünstiger

wenn in Zukunft die homöopatischen und die phytotherapeutischen Bestandteile extra verordnet werden.
Die staatliche Willkür wird allerdings dann am deutlichsten, wenn Arzneimittel allein aus dem Grund nicht mehr von den Krankenkassen erstattet werden dürfen, weil sie durch Verzögerungen im Bundesgesundheitsamt noch nicht *nach*zugelassen sind.
Ein erstaunlicher Fall von »Bürgernähe«. Die Folgen der verzögerten Behandlung durch ein Amt soll der Patient tragen, indem er bisher kassenübliche Arzneimittel selbst bezahlt. Dabei besteht auch für den Ausschluß dieser Mittel weder ein medizinischer noch ein wirtschaftlicher Grund.
Wir sind der Auffassung, daß die Negativliste, die Liste über den »Ausschluß unwirtschaftlicher Arzneimittel aus der Kassenerstattung« an entscheidenden Stellen geändert werden muß. Die Liste kann nicht allein von der Bürokratie erstellt werden. Erforderlich ist, daß die Vertreter der besonderen Therapierichtungen dazu gehört werden.
5. Im Gesundheitsreformgesetz sind keine marktwirtschaftlichen Steuerungselemente eingebaut. Voraussetzung eines sparsamen Umgangs mit den vorhandenen Mitteln ist nicht die verstärkte Kontrolle durch ein Heer von Beamten, sondern die Mitbeteiligung des Patienten an den Kosten. Eine Selbstbeteiligung des Patienten in Höhe von etwa 10–20 % an den Arzneimittel- und Arztkosten ist dazu erforderlich (unter Berücksichtigung des Sozialprinzips). Entsprechend der Höhe der Selbstbeteiligung würden die Kassenbeiträge sinken.

Das Gesundheitsreformgesetz muß reformiert werden!

Die Verantwortlichkeit von Ärzten und Patienten muß stärker berücksichtigt werden. Die Behandlung darf nicht dem Medizinischen Dienst oder den Krankenkassen überlassen werden, sondern allein den Ärzten, deren wirtschaftliches Verhalten durch eine Kostenbeteiligung der Patienten gesichert wird. Durch das derzeitige Krankenscheinsystem erhält der Patient keine Information über die von ihm verursachten Behandlungskosten. Erforderlich ist es aber, daß die Kosten auch für den Patienten transparent gemacht werden.
Diese Forderung wird im Prinzip auch von der FAZ am 17. August 1991 erhoben: »Ohne eine wirksame und sozial begrenzte Beteiligung des einzelnen Versicherten an den von ihm veranlaßten Ausgaben der Kassen wird die Krankenversicherung nicht im finanziellen Gleichgewicht zu halten sein. Die Nachfrage nach und das Angebot von Gesundheitsleistungen sind prinzipiell unbegrenzt. Die Politik hat nur die Wahl, den Ausgleich in einem freiheitlichen System über den Markt anzustreben oder aber die Leistungen

durch bürokratische Reglementierungen der Patienten, der Ärzte und anderer Leistungsanbieter Schritt für Schritt einzuschränken. Der Gesetzgeber, so ist zu befürchten, wird so lange an der Interventionsspirale drehen, bis die Bürger durchschauen, daß dieser Weg mit schlechteren Leistungen, höheren Abgaben und mit dem Verlust an Freiheit zu bezahlen ist«.

Die Despotie des Gesundheitsstaates*)

Gegen die Blockade der Selbstverantwortung

Horst Baier

„Der Streit über die Form der Pflegeversicherung hat ordnungspolitische Bedeutung. Denn es geht nicht nur um die versicherungstechnische Bewältigung des Pflegerisikos. Die Entscheidung für eine privatwirtschaftlich organisierte Versicherung oder für die Einrichtung einer fünften Säule des Systems der sozialen Sicherung markiert auch eine Weichenstellung für die Entwicklung des Sozialstaates. Professor Horst Baier, Soziologe und Mediziner an der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Konstanz, befürchtet das Heraufziehen einer Despotie des Gesundheitsstaates, falls sich die Politik gegen die privatwirtschaftliche Lösung und somit für den weiteren Ausbau des Sozialstaates entscheidet. Den Weg in diese Despotie sieht er durch das Gesundheits-Reformgesetz der vergangenen Legislaturperiode bereits vorgezeichnet: die Gesundheit werde mehr und mehr zu einer öffentlichen Norm, die in einem kollektivierten und kontrollierten Verhaltenszwang umschlage. (Bar).“

Dem System der sozialen Sicherung wird – neben der Kranken-, Renten-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung – eine fünfte Säule eingezogen: die gesetzliche Pflegeversicherung. Warnende Stimmen selbst aus den Regierungsparteien sind unüberhörbar – verhalten aus der CDU, grundsätzlicher aus der FDP. Sogar der Parteivorsitzende der SPD, Björn Engholm, hat den Mut, an die Bezahlbarkeit der Pflegeversicherung zu erinnern. Die Gewerkschaften optieren eher positiv; geht es doch um Verwaltungs- und das heißt Machtzuwachs der Krankenkassen. Die Arbeitgeberverbände sorgen sich um die Lohnnebenkosten, die eine Dynamik, geradezu eine Zuwachsautomatik erhalten.

Dagegen sind Analysen und Kritiken aus den Wissenschaften zurückgetreten. In der wissenschaftlichen Sozialpolitik, grundiert von Bevölkerungswissenschaft, Gesundheitsökonomie und sozialer Gerontologie, scheint man sich abgefunden zu haben – mit den demographischen Sachzwängen der Überalterung, mit dem neuen Kostenzuwachs trotz »Gesundheitsreform«, mit dem Verzicht der Altenpolitik auf Selbstvorsorge. Man wartet auf den Gesetzgeber und wird erst mit den Folgen rechten.

Zurückhaltung und das Schweigen vor der angeblich unabhängigen Fortentwicklung des Wohlfahrtsstaates könnten sich als verhängnisvoll erweisen. In vier Thesen sollen daher noch einmal die Risiken herausgearbei-

*) *Abdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Autors.*
Erschienen in der FAZ/Wirtschaft vom 16. Nov. 1991

tet werden, die sich ergeben, wenn sich der Sozialstaat zum Gesundheitsstaat entwickelt. Schon die Struktur und die Zielrichtung des Gesundheits-Reformgesetzes lassen erkennen, wo diese Risiken liegen.

Eine rechtspolitische These: Das Gesundheits-Reformgesetz ist ein »Gesundheits-Organisationsgesetz«. Es normiert und reguliert, kontrolliert und sanktioniert eine Gesundheitsversorgung von oben, blockiert Selbstverantwortung und Eigenhaftung der Sozialversicherten. Das Sozialgesetzbuch verwandelt die Bürger als autonome Rechtssubjekte in heteronome Leistungsobjekte der Gesundheitsgesetzgebung. Rechtsnormen als Verpflichtungs- und Anspruchsrechte der einzelnen transformieren sich in Organisations- und Verfahrensnormen der mittelbaren und unmittelbaren Staatsverwaltung.

Das Gesundheits-Reformgesetz hat die Machträson des obrigkeitlichen Sozialstaats fortgeschrieben und gesteigert. Das V. Buch des Sozialgesetzbuches für die Gesetzliche Krankenversicherung ist ein Corpus mixtum von Rechts-, Organisations- und Verfahrensnormen für die Gesundheitsverwaltungen in Bund und Ländern; für die öffentlich-rechtlichen Körperschaften der Krankenkassen und Kassenärzte; für die Interessenverbände und ihre konzertierte Aktion; für die »Leistungserbringer« im Krankenhaus- und Rehabilitationsbereich, der Pharma- und medizintechnischen Industrie, der Apotheken und der Lieferanten von Heil- und Hilfsmitteln. Sein Adressat ist nicht der Bürger des Sozialstaats mit seinen persönlichen Rechten und Pflichten, sondern ein »versicherungspflichtiger Personenkreis« als Verwaltungs- und Versorgungsklientel einer abstrakten »Solidargemeinschaft« unter den Finanzierungsauflagen einer staatlichen Kosten-Nutzen-Ökonomie.

Richtpunkte gegen eine »Bedarfsplanung« bei Unter- oder Überversorgung, nicht Bedürfnisse und Erfordernisse der Gesunden zur Vorbeugung und Verhütung von Krankheiten, der Kranken zur Heilung und Linderung ihrer Leiden, der Alten und Gebrechlichen zur Pflege und lebenserträglichen Hilfe. Maßstab ist die »Sicherstellung der kassenärztlichen und kassenzahnärztlichen Versorgung«, nicht Erkenntnis, Abwehr und womöglich Hinnahme der Gesundheitsrisiken durch die betroffenen und interessierten Bürger. Die Wahlvorschriften schließlich für die Sozialwahlen, soweit sie überhaupt stattfinden, garantieren die Funktionsfähigkeit der Krankenkassenorgane, nicht die Mitentscheidung und Mitwirkung der Sozialversicherten.

Das Gesundheits-Reformgesetz normiert, reguliert, sanktioniert eine Gesundheitsversorgung »von oben« – staatlich, körperschaftlich, verbandlich, leistungs-organisatorisch –, öffnet nicht »von unten« – den Bürgern der Bundesrepublik – ihre individuellen Optionen, vielfältigen Nachfragen, je eigenen Bedürfnisse. Der selbstverantwortliche und selbsthaftende Teilha-

ber an der Souveränität des Rechts- und Sozialstaats, der Bürger also, kommt im Geflecht der Rechtsvorschriften und Verwaltungsauflagen nicht vor.

Das Sozialgesetzbuch fällt aus der Rechtstradition Deutschlands heraus, mit seinen großen Gesetzeswerken des Bürgerlichen Gesetzbuches, des Strafgesetzbuches, der Wirtschafts- und Arbeitsgesetze. In seinem Mittelpunkt steht nicht die persönliche Vertragsfreiheit mit ihren zivilrechtlichen Haftbarkeiten: die subjektive Schuldfähigkeit mit ihren justiziellen Strafbarkeiten: die individuellen Wirtschafts- und Beschäftigungschancen mit ihren Unternehmens-, Berufs- und Vereinigungsfreiheiten. Seine leitende Rechtsidee ist die soziale Sicherung von Rechtsobjekten durch Dritte: durch Administrationen, Korporationen, Professionen, Interessenorganisationen.

Die Zangenbewegung des Fürsorgeprinzips

Sein Verfahrensprogramm, sein Managementideal ist die durch Gesetze normierte, durch körperschaftliche Selbstverwaltung regulierte, durch Bundes- und Landesbehörden kontrollierte, durch Sozial- und Berufsgerichtsbarkeit sanktionierte Verrechtlichung des Gesundheits- und Sozialwesens. Das Gesundheits-Reformgesetz reformiert und reorganisiert die Gesundheitsverwaltung; es müßte eigentlich heißen: »Gesundheits-Organisationsgesetz«. Es spricht nicht zu den Bürgern als den Rechtssubjekten des Sozialstaats. Sein eigentlicher Souverän, die Bürger der Bundesrepublik Deutschland, ist stumm geblieben und wird abhängig gehalten durch Gesetz und Verwaltung, durch das freiheitsgefährdende Gesundheits-Reformgesetz.

Eine sozialpolitische These: Das Prinzip der Sozialversicherung, das den Aufbau eines körperschaftlich selbstverwalteten, regional gegliederten, sozial differenzierten Krankenkassenwesens geleitet hat, wird ersetzt durch die Prinzipien der Versorgung und Fürsorge. Wir sind – mit dem Gesundheits-Reformgesetz – auf dem Weg zu einem »nationalen Gesundheitssystem«, mit den Krankenkassen als Gesundheits-Versorgungsanstalten und als Fürsorgeämter für Altenhilfe und Altenpflege. Der Sozialstaat als verfassungsverbürgter Rechtsstaat wird umgebaut zu einem Wohlfahrtsstaat mit einer Maßnahmenverwaltung; Verfassungsrechte und Verfassungspflichten werden Verwaltungsaufgaben unter behördlicher und gerichtlicher Normenkontrolle.

Im Zuge der nationalgeschichtlichen Entwicklung und mit Blick auf die vergleichbaren europäischen Wohlfahrtsstaaten hat der deutsche Sozialstaat seit dem Kaiserreich über die Weimarer Republik bis zur Bundesrepublik vorrangig auf das Prinzip der Versicherung gesetzt. Die alternativen

Prinzipien der Versorgung oder der Fürsorge galten und gelten nur für besondere Bevölkerungsgruppen und in bestimmten Notlagen. So werden einerseits Beamte aus der überlieferten Alimentationsverpflichtung des Staates oder Kriegsopfer, Kriegshinterbliebene, NS-Verfolgte, Flüchtlinge und Vertriebene aus gesamtnationaler Folgehaftung für Kriege und Diktatur im Rechtssinn »versorgt«. Andererseits wird die Sozialhilfe »fürsorgerisch« mit geldlichen, sachlichen und personalen Zuwendungen nur tätig, insofern Notlagen und Gefährdungen auftreten, die von den Betroffenen und ihren Angehörigen nicht aus eigener Kraft oder mit Verwandtenhilfe bewältigt werden können. Das Subsidiaritätsprinzip gilt strikt ja nur für den Bereich Sozialhilfe; seine Ausweitung auf alle Lebensrisiken zeigt – in zynischer Umkehrung eines christlich-katholischen Sinns – die politische Definitionsmacht des Sozialstaats, die alle riskanten Lebenslagen als soziale Not- und Gefährdungslagen »abwickelt«.

Aus dem systematischen Vergleich der Wohlfahrtsstaaten wissen wir, daß Volksversicherungen, nationale Gesundheitssysteme, staatliche Zwangsversicherungen die Tendenz haben, in Versorgungssysteme mit universeller, freilich immer leistungsreduzierter Alimentation umzuschlagen. Das Sozialgesetzbuch ist hierfür ein Trendzeichen: Die beitrags-, anspruchs-, finanz- und leistungsrechtliche Integration aller Krankenversicherten, mit Ausgriff schon in die Private Krankenversicherung, ist der Rechts- und Verwaltungsweg der Transformation der bisher krankenkassengegliederten, mitsamt der privat- und nichtversicherten Personengruppen zu einer einheitlichen Versorgungsklientel mit einem zentralisierten Sozialbudget.

Die noch selbstverwalteten Gesetzlichen Krankenkassen und die privatwirtschaftlich geführten Privatkrankenkassen werden zu rechtsgelenkten und verwaltungsvollziehenden Gesundheitsbehörden, eine Art Mittelinstanz des Versorgungsstaates. In der Renten- wie in der Arbeitslosenversicherung ist der Umschlag des Versicherungsprinzips in das Versorgungsprinzip schon beobachtbar: Die Rentenversicherungsanstalten und die Bundesanstalt für Arbeit sind bereits Vollzugsbehörden des Bundesgesetzgebers und der Bundesregierung – trotz ihrer gesetzlich garantierten Selbstverwaltung.

In einer Zangenbewegung durchsetzt auf der anderen Seite das Fürsorgeprinzip die Krankenversicherung. Und zwar dort, wo abgrenzbare Sozialklientelen entstehen, die aus eigenem Vermögen oder Erwerbseinkommen ihre Lebensrisiken nicht mehr bewältigen oder denen man – aus gesellschafts- oder bevölkerungspolitischen Gründen – die Selbstbewältigung nicht zumuten möchte. Die Familien-, Jugend- und Behindertenhilfe, im letzten Jahrzehnt auch die »Frauenhilfe« bei Beschäftigung, bei Schwanger- und Mutterschaft, bei Unterversorgung im Alter, alle diese »Sozialhilfen«

stehen faktisch unter dem Fürsorgeschutz des Staates. Jetzt folgt die Versorgung bei offener und stationärer Pflegehilfe. Wie immer Gesetzgebung und Verwaltungsvollzug der sogenannten Pflegeversicherung geregelt werden, offensichtlich ist das Modell der Sozialhilfe mit Pflegegeld und Pflegekostenerstattung, mit sachlichen Pflegezuwendungen und Altenpflegepersonal – der Sozialarbeiter wird zum »Altenarbeiter« umbenannt.

Wenn der Staat das Risiko des Alters und seiner Pflege zu seiner allgemeinen Schutzaufgabe macht, folgt der Risikoausgleich der Altenpflegefälle unter den Krankenkassen auf dem Fuße. Die Angleichung der Beiträge und die Ausgleichung der Risiken liegt in der zwingenden Logik der Integration aller Sozialversicherten dort und der Klientelisierung der Bedürftigkeitsgruppen hier, eben der Familien und Frauen, der Jugendlichen und Behinderten, gegenwärtig der Alten und Pflegebedürftigen. Die Sozialversicherung als eine körperschaftlich selbstverwaltete, regional gegliederte und sozial differenzierte Vielfalt von »Risikogemeinschaften« wird zuerst faktisch und finanzorganisatorisch, dann rechtlich und verwaltungsorganisatorisch zu einem »nationalen Gesundheitssystem«.

Die im Gesundheits-Reformgesetz beschworene »Krankenversicherung als Solidargemeinschaft« verkörpert sich schon heute auf dem Wege der »solidarischen Finanzierung« als Versorgungs- und Fürsorgegemeinschaft unter dem Kuratel des Sozialstaats. Die vom Gesundheits-Reformgesetz eingeführten und mit Tempo aufgebauten medizinischen Dienste bilden heute schon neuartige kasseneigene Länderbehörden, gewiß mit medizinischen Begutachtungs- und Beratungsaufgaben, aber doch mit der Tendenz – unter dem massiven Druck der Alten- und Behindertenpflege – zu Landessozialämtern in Regie der Körperschaften zu werden. Die Krankenkassen werden Zug um Zug zu Versorgungsanstalten mit Gesundheitsleistungen und zu Sozialämtern mit Altenpflegehilfe. Das Prinzip der Versicherung wird durch Versorgung und Fürsorge ersetzt.

Eine wirtschaftspolitische These: Zuerst Kostendämpfung mit gesundheitsökonomischen Berechnungen, dann Organisationsreform mit körperschaftsrechtlichen Auflagen, schließlich das Gesundheits-Reformgesetz mit Verwaltungsausbau – das ist der Weg der »K-Gesetze« von Mitte der siebziger Jahre bis in unsere Tage. Es sind weder Kosteneinsparungen erfolgt, noch eine Reorganisation der Gesetzlichen Krankenversicherung geleistet; auch die »Gesundheitsreform« wird keine Kosten senken und keine Effizienz bringen. Alle Maßnahmen folgten nicht den Gesetzen des freien Markts, sondern den Prinzipien einer Zentralverwaltungswirtschaft: zentrale Bedarfsplanung, korporative Verteilungsmechanik, globale Bedürfnislenkung. Es fragt sich, wie lange ein solcher sektoraler Sozialismus inmitten des Kapitalismus überleben kann.

Die Maßnahmen zur Kostendämpfung waren zuerst Empfehlungen und Vorgaben zur Selbstbeschränkung der Leistungen, vor allem im ambulanten Bereich. Die Kostendämpfungsgesetze in den siebziger Jahren haben dann – gerade wegen der deutlichen Bremseffekte – die Selbstkontrolle der Einnahmen und Ausgaben beziehungsweise der Leistungen und Leistungsvergütungen in den Krankenkassen und kassenärztlichen Körperschaften umgedreht zur Fremdkontrolle durch gesetzliche, gerichtliche und verwalterische Drittnormen. Das Gesundheits-Reformgesetz von 1989 setzt die konzertierte Kostendämpfungsmodelle endgültig um in eine oktroyierte Budgetisierung des nationalen »Gesundheitshaushalts« – mit erwarteten Synergie-Effekten für Arzneimittel- und Krankenhausausgaben. Neben den Maßnahmestaat auf dem Gesetzgebungsweg tritt eine Zentralverwaltungswirtschaft mit parafiskalischen Kostenplänen und Ausgabenkontrollen – inmitten einer noch freien Marktwirtschaft und mittels ehemals freier Marktpartner.

Die Gesundheit ist ein öffentliches Gut geworden, dessen Nachfrage der Staat durch Rechtsnormen, Verteilungsquoten und Verhaltensvorschriften steuern möchte. Parastaatliche Verwaltungsbehörden von den Kassenärztlichen Vereinigungen bis zu den medizinischen Diensten der Krankenkassen normieren und kontrollieren ärztliches und pflegerisches Handeln in freier Praxis und auf Stationen. Konzertierte Aktion, Kartell- und Körperschaftsabsprachen, ministerieller Oktroi und öffentlicher Meinungsdruck ziehen ganze Industriezweige, zum Beispiel die pharmazeutische und die medizinische Industrie, aus dem freien Markt in ein korporatives Netz mit ausgehandelten Preisen und ausgerechneten Mengen; das nennt man in der postsozialistischen Sprache der Politikwissenschaft: das neokorporatistische Arrangement von Staat, Verbänden und Wirtschaft in der Sozialpolitik.

Dabei steht das Menetekel schon an der Wand. Das Gesundheits-Reformgesetz hat weder bei der ärztlichen Behandlung noch bei der Arzneimittelverschreibung und bei den Krankenhauskosten nachhaltige Einsparungen eingebracht. Hinzu kommen jetzt noch die gesteigerten Verwaltungskosten der Krankenkassen und vermutlich auch der Kassenärztlichen Vereinigung; ihre Steigerungsrate ist bereits höher als die der gesamten ambulanten ärztlichen Versorgung. Nicht nur die Geschichte bestraft den, der zu spät kommt, sondern auch der Markt den, der gegen seine Regeln handelt.

Wer das Angebot der Gesundheitsgüter zentral normiert, ihre Preise und Mengen korporativ aushandelt und auskalkuliert, ihre Nachfrage durch

Dritte administriert, treibt ordnungspolitisch in die Defekte und Defizienzen jeder Planwirtschaft. Ihre Gesundheitsberufe und -einrichtungen erzeugen Güter, die zu teuer sind nach ihren Kosten oder zu billig für ihren Nutzen; ihre Verteilungsmaschine lenkt Leistungen nach kollektivem Plan und nicht nach individuellem Bedarf; ihre Nachfrager suchen nicht den kostenoptimalen Nutzen für ihr Wohlbefinden, sondern die Nutzungsoptimierung bei Nulltarif. Die Ruinen des Sozialismus lassen grüßen – auf der Insel des Gesundheitswesens, umgeben von der belebten Landschaft des Kapitalismus.

Eine gesundheitspolitische These: Mit dem Gesundheits-Reformgesetz wird Gesundheit und Verhütung von Krankheit zum Staatsziel. Öffentliche Sprachformeln und Gesetzesnormen, Verwaltungsmaßnahmen und Budgetvorhaben grundieren eine »Gesundheitspolitik«, die den Arzt als »Gesundheitsberuf« und die Medizin als »Gesundheitswissenschaft« umdefiniert. In dieser Ersatzwelt der »Gesundheit« verschwindet der Patient im Klienten, der Arzt wird zum Gesundheitsberater und die Krankenkasse zur Gesundheitskasse. Hinter der rechtspolitischen, sozialpolitischen, wirtschaftspolitischen Entwicklung zur Staatsorganisation, zur Maßnahmenverwaltung, zur Zwangsbudgetierung der »Gesundheit« steht die Anmaßung der Gesundheitspolitik, daß die Norm der Medizin ihre Normierung zur öffentlichen Gesundheitsleistung sei – und nicht der individuelle Wert des bedrohten Lebens durch Krankheit, Gebrechlichkeit und Tod.

Hinter der Entwicklung vom Sozialstaat zum »Gesundheitsstaat« bewegt sich in einer Tiefenschicht – jenseits der Verfassung, innerhalb der Organisation und versteckt vor den Bürgern – eine Veränderung und Ausdehnung des Staatsziels des Sozialstaats. Die Solidargemeinschaft der Bürger zur sozialen Sicherung bei nichtbewältigten Risiken ihres Lebens – im Krankheits- und Altersfall also, bei Behinderung oder Drogenabhängigkeit, nach Arbeitsunfall oder Arbeitslosigkeit – transformiert sich und expandiert zur staatlichen Sicherung der Lebenschancen bis hin zur Staatsgarantie der Minderung, womöglich Ausschaltung der Lebensrisiken.

Indikator ist die Ersetzung des Krankheitsbegriffs durch den Gesundheitsbegriff, die Umcodierung der Krankheitssprache in eine Gesundheitssprache. Politik und Recht sind seit langem vorausgegangen, zaghaft noch im »Gesundheitswesen« und ausgegrenzt als »öffentliche Gesundheit«, aufdringlich schon als »Gesundheitspolitik« und drohend jetzt als »Gesundheitsgesetze«. Dann sind gefolgt Verwaltung, Schule und Betrieb, noch unter dem Deckmantel der öffentlichen Verantwortung für Volksgesundheit und Volkswohlfahrt. »Gesundheitsverwaltung« kommt begrifflich zwar aus dem öffentlichen Gesundheitsdienst und meint eigentlich die staatlichen oder kommunalen Gesundheitsämter, verallgemeinert sich jedoch zuse-

hends zu einem Überbegriff auch für die Verwaltung von Krankenkassen und Krankenhäusern, Ärztekammern und Kassenärzten.

Der Sozialstaat als richtende Instanz

Und »Gesundheitserziehung«, mitsamt ihrer humanistischen Tönung als »Gesundheitsbildung«, tippt uns immer noch mit Lehrerfingern an, steigert sich zum Medientrommeln für »Gesundheitsbewußtsein« mit den Genußverheißungen eines »gesundheitsgerechten Verhaltens«. Sinnvoll klingt noch der Slogan der Arbeitsmedizin in Betrieben und Behörden »Arbeitsschutz ist Gesundheitsschutz«, wobei es freilich menschengerechter wäre, nicht zu versprechen, was kein Arbeitsschutzgesetz leistet, sondern schlicht zu warnen: vor Arbeitsunfall und Lebensgefährdung.

Dieses »new speak« der Gesundheit dringt jetzt – in einer letzten Stufe, nachdem der öffentliche und halböffentliche Bereich sprachlich und normativ besetzt ist – in die halbprivate und private Welt der Arzt-Patient-Beziehung, der Bestimmung und Beschreibung von Krankheit, der Wissenschaft und Praxis der Medizin, ein.

Die Kassenärztlichen Vereinigungen wurden ursprünglich von den Ärzten dem Staat und den Kassen der Reichsversicherungsordnung abgetrotzt als Schutzkordon eines freien Berufes für seine Beziehung zu den Patienten, die auch als Sozialversicherte Privatpersonen bleiben sollten, ja eigentlich erst werden konnten. Heute sind sie parastaatliche Kontroll- und Finanzbehörden, die ärztliches Handeln und Patientenverhalten auf Wirtschaftlichkeit, medizinische Notwendigkeit, Vergleichs- und Richtgrößenbeachtung prüfen und bezahlen. Wir wissen, es sollen Kosten gespart werden, die im Zug der persönlichen Beziehung des Arztes zum Patienten in der Praxis oder am Krankenbett oder im Kurort entstehen und bis jetzt nicht genügend rechts- und verwaltungsgriffig waren.

Für diesen Zweck baut man – in klassischer Manier nach dem Grundsatz: neue Ämter, mehr Kompetenzen, bessere Kontrollen – eben die kostenexpansiven und personalintensiven medizinischen Dienste der Krankenkassen auf. In neuer Manier aber polt man die Gesetzliche Krankenversicherung zu einer »Gesundheitsversicherung« um – man lese dazu den Paragraphen 1 des Gesundheits-Reformgesetzes. Einige Krankenkassen nennen sich schon »Gesundheitskassen« mit einem Marketing für Körpergesundheit und Freizeitfitneß. Dafür kippt man die Prioritäten der »Leistungsarten« und verkehrt die Rangfolge der Zielbestimmungen – man lese dazu das dritte Kapitel des Gesundheits-Reformgesetzes. Die Förderung der Gesundheit, die Verhütung und die Früherkennung von Krankheiten nehmen die ersten drei Abschnitte der »Leistungsarten« ein, dann folgt erst als vier-

ter Abschnitt der »Anspruch des Versicherten auf Leistungen zur Behandlung einer Krankheit«.

Die Krankheit, ja, das Sterben wird ein Grenzfall der Gesundheit; der Krankenberuf des Arztes ein Gesundheitsberuf zur Beratung und Betreuung seiner Klienten. Und die Medizin wird eine Wissenschaft der Gesundheit, ihrer Förderung und Verwaltung, ihrer Medienverbreitung und Verhaltenskontrolle. Den gleichen Weg gehen die Pflegeberufe in Klinik und Heimen. Sie werden umgewandelt zu einer Art Sozialarbeit am Bett und hinter dem Rollstuhl; auch die Pflegewissenschaft wird sich als Gesundheitswissenschaft etablieren wollen. Was die Politik, das Recht, die Verwaltung vorbereitet haben über Sprache, Gesetzesnormen, Maßnahmen, vollzieht sich jetzt endgültig in der Welt der Medizin in Wissenschaft und Praxis, beim Arzt, bei der Krankenschwester und beim Patienten. Sie werden Adressaten und Agenten einer Gesundheitspolitik, die sie persönlich gar nicht mehr meint und auf die sie keinen Einfluß haben.

Gesundheit wird eine öffentliche Norm, die zu einem kollektivierten und kontrollierten Verhalten umschlägt. Der Sozialstaat wird mit seiner Gesundheitsverwaltung und seinen Gesundheitsberufen zu der belohnenden und bestrafenden Instanz des bürgerlichen Alltags. Uns kündigt sich seine Despotie schon an, unsere Nachkommen werden ihr erbarmungslos unterworfen sein. Es ist die Vollendung des Sozialstaates im »Gesundheitsstaat«.

Medizin zwischen Selbstverantwortung und staatlicher Reglementierung*)

Peter Oberender

I. Ausgangssituation

Das deutsche Gesundheitswesen ist krank! Gegenwärtig wird es von einer Vielzahl von Problemen geplagt. So bestehen aufgrund von Steuerungsdefiziten erhebliche Mängel und Strukturprobleme. Dies ist Folge einer *mißverstandenen Sozialpolitik*, die entsprechend falsche Rahmenbedingungen setzt. So wird bewußt auf eine Steuerung durch Preise verzichtet, was zu einer Preisunempfindlichkeit der Nachfrage und auch des Angebots im Gesundheitsbereich führt. Es entsteht ein Verantwortungsvakuum.

Steuerungsdefizite führen so zu einer ausgeprägten Freifahrermentalität, zu einem Moral-Hazard-Phänomen sowie zu einer angebotsinduzierten Nachfrage im Gesundheitsbereich. Alles in allem werden durch das *Fehlverhalten aller Beteiligten* knappe Mittel verschwendet. Seinen sichtbaren Ausdruck findet diese Verschwendung in der permanenten Ausgabensteigerung der gesetzlichen Krankenversicherung.

Die politische Antwort auf diese Mängel bestand bisher in einer staatlichen Interventionsspirale in Form von Kostendämpfungsmaßnahmen und Kostendämpfungsgesetzen. Den letzten Höhepunkt stellt hierbei das Gesundheitsreformgesetz dar, das seit 1. Januar 1989 in Kraft ist.

II. GRG: Anspruch und Wirklichkeit

1. Anspruch

Das GRG stellt einen Versuch dar, neue Steuerungsmechanismen zu implementieren, um die bestehenden Mängel im gegenwärtigen Gesundheitssystem zu beheben. Das GRG orientiert sich an den drei Grundsätzen

- notwendige medizinische Versorgung (§ 70 Abs. 1 SGB V)
- Beitragsstabilität (§ 71 SGB V)
- angemessene Vergütung (§ 72 Abs. 2 SGB V)

Politische Priorität kommt hierbei der *Beitragsstabilität* zu. Es ist ohne weiteres ersichtlich, daß es bei einer solchen Prioritätensetzung zukünftig sowohl zu einer Reduktion der notwendigen medizinischen Versorgung als auch der angemessenen Vergütung kommen muß.

*) Vortrag gehalten bei der Hufeland-Gesellschaft e. V., 7530 Pforzheim, Friedensstraße 101

2. Wirklichkeit

In Wirklichkeit handelt es sich bei dem GRG um ein Instrument *zentralverwaltungswirtschaftlicher Provenienz*. Es enthält planwirtschaftliche und dirigistische Maßnahmen, die von einem *kollektiven Menschenbild* ausgehen. Das GRG ist geprägt vom Glauben der Planbarkeit und einer Illusion der Machbarkeit. Der einzelne Bürger wird zunehmend entrechtlicht und durch vom Staat willkürlich geschaffene Institutionen bevormundet. Hierbei besteht die Gefahr einer Interventions- und Regulierungsspirale, wenn nämlich, was zu erwarten ist, die immer wieder neu auftretenden unerwünschten Ergebnisse mit weiteren staatlichen Eingriffen bekämpft werden.

Im Vordergrund des GRG steht die *Kostendämpfung* statt des Problems der bedarfsgerechten Gesundsheitsvorsorge. Es werden willkürlich einseitige Maßnahmen ergriffen, die primär die Arzneimittel, Heil- und Hilfsmittel sowie die zahnärztlichen Leistungen betreffen.

Die *häusliche Pflege* wurde in den Leistungskatalog der GKV aufgenommen. Hier wird übersehen, daß es sich bei der Pflege um eine *gesamtgesellschaftliche Aufgabe* handelt, die grundsätzlicher zu lösen ist.

Insgesamt kann festgehalten werden, daß das GRG primär eine *Symptombehandlung* beinhaltet. Die kostentreibenden Strukturen bleiben unverändert erhalten. Zwar treten kurzfristige Spareffekte auf, aber die Strukturprozesse werden nicht verändert. So ist es zwar wahlpolitisch verständlich, das GRG als Erfolg zu feiern, die Behauptung jedoch, die Einsparungen aufgrund von *Statistikeffekten* und einer höheren *Selbstbeteiligung* seien ein Umbruch oder der Beginn eines anhaltenden strukturellen Abschmelzungsprozesses der Gesundheitsausgaben, ist, wie die Entwicklung in jüngster Zeit klar zeigt, falsch.

Im ersten Quartal 1991 wiesen die GKV ein Defizit von ca. 1,8 Mrd. DM auf; bis zum Jahresende 1991 muß mit einem Fehlbetrag von 7–8 Mrd. DM gerechnet werden. Eine Entwicklung mit der gerechnet werden mußte; insoweit stellt dies für ordnungspolitisch orientierte Ökonomen alles keine Überraschung dar.

Das GRG ist weder mit einer marktwirtschaftlichen und damit freiheitlichen Ordnung vereinbar, noch ist es geeignet, zu einer Gesundung des Gesundheitswesens beizutragen.

Eine zusätzliche Dimension erhält das GRG vor dem Hintergrund der zukünftigen Herausforderungen.

III. Zukünftige Herausforderungen

Im *EG-Binnenmarkt,* der über 320 Mio. Menschen umfaßt, wird es *keine* Vorabharmonisierung der Sozialpolitik geben. Vielmehr wird es zu einem

Wettbewerb der verschiedenen Gesundheitssysteme kommen. Es kann nicht geleugnet werden, daß das soziale Sicherungssystem der Bundesrepublik Deutschland eine sehr große Anziehungskraft für viele Einwohner in den anderen EG-Mitgliedsstaaten besitzt. Es muß deshalb damit gerechnet werden, daß immer mehr Menschen versuchen, am deutschen Sicherungssystem zu partizipieren.

Aufgrund der *demographischen Entwicklung* kommt es zunehmend zu einer Vergreisung der Bevölkerung. So wird sich der Altenquotient (das Verhältnis der nicht mehr Erwerbstätigen zu den Erwerbstätigen) von gegenwärtig 36 auf 80 im Jahre 2030 erhöhen, d.h. im Jahre 2030 müssen 100 Erwerbstätige 80 Rentner ernähren. Aufgrund der mit der Vergreisung einhergehender *Multimorbidität* sowie der Zunahme *chronischer Krankheiten* und der *Pflege* werden die Ausgaben des sozialen Sicherungssystems enorm ansteigen.

Ferner wird der *medizinische Fortschritt* zu einer enormen Ausgabensteigerung führen, wenn es nicht gelingt, die zunehmende Diskrepanz zwischen den ständig wachsenden medizinsichen Möglichkeiten und den begrenzten finanziellen Mitteln zu reduzieren.

Weiter muß bedacht werden, daß wegen der hohen politischen Priorität des *Gleichheitsgrundsatzes* und der *Tendenz zur Gleichstellung* aller Bürger eine *Politik der Gleichmacherei,* insbesondere im sozialen Bereich, Platz greift. Dies führt zu einer zunehmenden Verrechtlichung und Zentralisierung und damit staatlichen Regulierung der Sozial- und Gesundheitspolitik. Zunehmend werden *soziale Leistungen zu politischen Gütern*. Der Konkurrenzkampf um die politische Macht der verschiedenen Parteien wird mit Hilfe der Sozialpolitik betrieben. Der Wohlfahrtsstaat wird sich auf diese Weise zu einem *Gesundheitsstaat* entwickeln.

Begleitet wird diese Entwicklung durch ein steigendes *Anspruchsdenken* der Versicherten, die immer weniger Eigenleistung und Eigenverantwortung übernehmen wollen und in Krankheitssituationen immer mehr nach dem Staat rufen.

Darüber hinaus findet eine sukzessive *Ausdehnung der Aufgaben der GKV* statt, indem verstärkt die *Prävention* und die *Pflege* in den Leistungskatalog der Gesetzlichen Krankenversicherung aufgenommen werden.

Angesichts dieser Situation der *zunehmenden staatlichen Regulierung* und damit *staatlichen Bevormundung* bedarf es einer ursachenadäquaten Therapie.

IV. Ursachenadäquate Therapie: Mehr Freiheit und mehr Selbstverantwortung

Im Gesundheitswesen, und insbesondere auch in der Medizin, ist eine grundsätzliche *ordnungspolitische Neuorientierung* das Gebot der Stunde.

Angesichts der vielfältigen Probleme und zukünftigen Herausforderungen muß eine Liberalisierung Platz greifen statt einer staatlichen Reglementierung, wenn die Notwendigkeiten von heute erfüllt und die medizinischen Chancen von morgen wahrgenommen werden sollen.

1. Begründung

Menschliche Krankheit und Gesundheit stellen sehr komplexe Zustände dar. Sie sind oft gekennzeichnet durch *Ungewißheit und Unsicherheit* hinsichtlich des Bedarfs und der Möglichkeit einer richtigen Diagnose und einer wirksamen Therapie. Da, wie *von Hayek* sehr klar nachgewiesen hat, keine Zentralisierbarkeit des Bedarfs und des Wissens möglich ist, muß auf eine *dezentrale Steuerung* auch im Gesundheitswesen abgestellt werden. Nur vor Ort können die Bedürfnisse *mit Hilfe des Arztes* adäquat artikuliert und angemessen befriedigt werden. Jeder Versuch, diese sich zwischen zwei Menschen abspielenden Prozesse zu zentralisieren, muß letztlich – wie die gegenwärtigen Erfahrungen deutlich zeigen – fehlschlagen.

Alles muß auf den Prüfstand des einzelnen Versicherten. Die *Therapiehoheit des Patienten* muß ernst genommen werden. Nur so ist eine *Selbstverantwortung* durch Selbstbestimmung möglich, was letztlich zu einer Selbststeuerung auch im Gesundheitswesen führt.

Hierbei darf es *keinen Bestandsschutz* für einzelne Krankenkassen und einzelne Leistungserbringer geben. Vielmehr müssen im Mittelpunkt des Interesses der einzelne Mensch und seine Bedürfnisse sowie deren adäquate Befriedigung stehen. Bei den Leistungserbringern muß die *Freiberuflichkeit* wieder hergestellt, gestärkt und gesichert werden.

2. Reformmaßnahmen

Eine Entstaatlichung durch Liberalisierung muß in allen Bereichen des Gesundheitswesens Platz greifen. Nur so kann verhindert werden, daß es zu unerwünschten Substitutionsprozessen kommt. Als konkrete Maßnahmen werden gefordert:

- eine Versicherungspflicht statt eines Kassenartenzwangs
- Wahlfreiheit für die Versicherten sowohl hinsichtlich der Krankenkasse als auch hinsichtlich Leistungsumfang und Art und Weise der Leistungserbringung
- ein Kontrahierungszwang und ein Diskriminierungsverbot der einzelnen Krankenkasse hinsichtlich aller Versicherungspflichtigen
- Vertragsfreiheit für Krankenkassen und Leistungserbringer
- Koalitionsfreiheit für Ärzte

V. Resümee

Die Mündigkeit der Bürger und die Freiheit sowie die Selbstverantwortung und Selbstbestimmung bilden eine *Einheit*. Die Freiheit ist unteilbar.
Es wird deshalb gefordert:

- dezentrale Stelbststeuerung statt zentraler Zwangslenkung
- Priorität einer bedarfsgerechten Gesundheitsversorgung statt einer Politik der Kostendämpfung
- Entscheidungs- und Wahlfreiheit statt Bürokratie und Dirigismus
- Selbstverantwortung durch Selbstbestimmung, keine Fremdbestimmung durch staatliche Regulierung in einer freien Gesellschaft
- Patientensouveränität statt sozialer Gängelung
- Diagnose- und Therapiefreiheit statt einer staatlich verordneten Medizin
- Vertragsfreiheit statt Honorardeckung und -zuteilung

Woran die Krankenversicherung krankt*)

Gerda Hasselfeldts Illusionen

Von Walter Hamm

Der Sündenbock ist gefunden. Daß die Krankenkassenbeiträge schon bald erneut steigen werden, obwohl das Gesundheitsreformgesetz von 1989 Ruhe an der Beitragsfront bringen sollte, lasten Politiker den Verbänden der Krankenkassen, Ärzte und Krankenhäuser an. Die Selbstverwaltung habe die Instrumente des Reformgesetzes nicht oder nur unzulänglich genutzt. So erklärt Bundesgesundheitsministerin *Gerda Hasselfeldt* das Desaster und droht mit staatlichen Zwangsmaßnahmen, wenn die Selbstverwaltung nicht besser funktioniere.

Daß es im Gesundheitswesen viel Verschwendung und unwirtschaftliches Verhalten bei allen Beteiligten gibt, ist seit langem bekannt. Seit Mitte der siebziger Jahre bemüht sich der Gesetzgeber um Abhilfe, allerdings mit ungeeigneten Methoden. Es wurde lediglich an Symptomen kuriert. Solange es für Versicherte und Leistungsanbieter vorteilhaft bleibt, auch medizinisch unbegründete Ausgaben zu verursachen und Rationalisierungsmöglichkeiten nicht zu nutzen, werden staatliche Maßnahmen an dem heftig beklagten Fehlverhalten kaum etwas ändern.

Bürokratisch verordnete Einschränkungen lassen sich nämlich regelmäßig umgehen. In dem Wettlauf zwischen staatlichen Reglementierungen und dem Erfinden ständig neuer Ausweichmanöver durch die Betroffenen haben staatliche Organe noch stets den kürzeren gezogen, und zwar überall in der Wirtschaft, nicht nur im Gesundheitswesen. Auch immer kostspieligere Überwachungsverfahren ändern daran nichts. Gleichwohl setzt die Bundesregierung, praktische Erfahrungen in den Wind schlagend, unbekümmert weiter auf das falsche Pferd.

Bürokratischer Druck auf die Arzthonorare, auf die Arzneimittelpreise und auf die Preise für Brillen und Hörhilfen haben nur vorübergehend geholfen, die Ausgaben zu stabilisieren. Steigende Leistungsmengen haben längst wieder zu wachsenden Belastungen der Krankenkassen geführt. Deshalb soll nun auch die »Mengenkomponente« bürokratisch kontrolliert und damit ein Schlupfloch verstopft werden. Diese Aufgabe hat der Gesetzgeber der Selbstverwaltung zugedacht. Kassenverbände und Kassenärztliche Vereinigungen sollen gemeinsam Druck vor allem auf die Kassenärzte ausüben.

Die Kassenärztlichen Vereinigungen geraten in den Augen ihrer Mitglieder immer mehr ins Zwielicht. Die Vereinigungen sollen als ausführende

*) Abdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Autors. Erschienen in FAZ/Wissenschaft v. 21. Januar 1992

Organe staatlichen Willens gegen die Interessen ihrer Beiträge zahlenden Mitglieder handeln, maßgeblich an den Kontrollen mitwirken und finanzielle Sanktionen für den Fall mitveranlassen, daß pauschale Richtgrößen und Wirtschaftlichkeitsgebote wesentlich überschritten werden. Daß die Selbstverwaltung sich schwertut, solchen Zumutungen des Gesetzgebers zu folgen und die Mitglieder hochnotpeinlichen Untersuchungen zu unterwerfen, sollte eigentlich verständlich sein. Der Gesetzgeber schiebt solche Skrupel als unbeachtlich beiseite.

Heftige Vorwürfe muß sich die Selbstverwaltung ferner deswegen gefallen lassen, weil die Festbeträge für Arzneimittel nicht zügig genug festgesetzt werden. Für etwa achtzig Prozent der Arzneimittel, so der Gesetzgeber, sollen Festbeträge ermittelt werden. Derzeit sind erst etwa 35 Prozent erreicht. Auch insoweit wird vom Versagen der Selbstverwaltung gesprochen, obwohl sich inzwischen gezeigt hat, daß nur allenfalls die Hälfte der Arzneimittel in diese Regelung einbezogen werden kann. Der Versuch des Gesetzgebers, die »Kostendämpfung« in der Krankenversicherung der Selbstverwaltung aufzutragen, von Staats wegen die Gesamtausgaben festzulegen und es der Selbstverwaltung zu überlassen, wie sie das Ausgabenziel erreicht, ist gescheitert. Das hat sich spätestens bei der letzten Zusammenkunft der »Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen« gezeigt. Die »Konzertierte Aktion« produzierte ausschließlich Mißklänge. Die Selbstverwaltung ist offensichtlich nicht bereit, noch dazu unrealistische Vorstellungen aus dem Gesundheitsministerium als verbindliche Vorhaben hinzunehmen.

Die Ansicht von *Frau Hasselfeldt*, die Beitragssätze in der Krankenversicherung ließen sich stabil halten, wenn sich die Leistungsanbieter, vor allem die Ärzte, nur genug darum bemühten, ist illusionär. Seit vielen Jahren bürden Politiker der Krankenversicherung immer neue Lasten auf und fördern bewußt die Anspruchsmentalität der Versicherten. Die rasch wachsende Zahl der alten Menschen treibt die Ausgaben der Krankenkassen nach oben. Der medizinische Fortschritt erhöht die Behandlungskosten. Vorhandene Überkapazitäten, insbesondere bei den Krankenhäusern, werden politisch geduldet, jedenfalls nicht beherzt abgebaut. Bei einem solchen Umfeld lassen sich, wie eigentlich für jedermann erkennbar sein sollte, stabile Beitragssätze nicht erreichen.

Frau Hasselfeldt hat zwar recht, wenn sie über Unwirtschaftlichkeit und über medizinisch nicht begründbare Ausgaben der Krankenkassen klagt. Mit der Schnüffelmethode und mit noch schärferen Kontrollen durch die Selbstverwaltung lassen sich diese Fehlentwicklungen jedoch nicht wirksam bekämpfen. Es gibt viel zu viele Wege, die Kontrolleure zu täuschen und Unwirtschaftlichkeit geschickt zu tarnen. Abhilfe versprechen nur Maßnahmen, die das Eigeninteresse aller Beteiligten, auch der Versicherten, an so-

lidarischem Verhalten und an sparsamem Einsatz der verfügbaren Kassenmittel stärken.

Dahingehende Vorschläge des Sachverständigenrates für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (unter anderem Bonus/Malus-Regelungen) hat *Frau Hasselfeldt* zurückgewiesen. Über die Folgen dieser Einstellung braucht nicht viel gerätselt zu werden: Entweder wird es, wie bisher, bei lebhaften wechselseitigen Klagen über die Unfähigkeit der Selbstverwaltung und über die Zumutung des Staates – bei steigenden Beitragssätzen – bleiben. Oder Deutschland nähert sich Schritt für Schritt einem staatlichen Gesundheitssystem mit allen seinen aus dem Ausland bekannten Ineffizienzen und Einschränkungen des Versorgungsniveaus zu Lasten der Kranken.

Wende in der Sackgasse des Dirigismus

Heinz-Hartmut Vogel

Im Wirtschaftsteil der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom Mittwoch, dem 6. November 1991, Seite 15 war unter der Überschrift »In den Dirigismus« zu lesen: »Das Gesundheitsreformgesetz hat, wie vorauszusehen war, diese Entwicklung (›daß die Ausgaben der Krankenkassen nahezu ungebremst steigen‹) nur für knapp zwei Jahre unterbrochen.« Danach folgt der entscheidende Satz: »Schlimmer ist, daß diese Pläne (von der Gesundheitsministerin Frau *Gerda Hasselfeldt*) immer tiefer in die *Sackgasse des Dirigismus* führen«. In dem Beitrag wird vor allem darauf hingewiesen, daß unter dem Sachleistungssystem der Kostensteigerung wirtschaftlich kaum gesteuert werden kann.

Nun ist es nicht so, daß das Gesundheitsministerium keine anderen Vorschläge kennen würde, die weit besser als zunehmender staatlicher Dirigismus, Verwaltung und Kontrolle von Ärzten und Patienten die steigenden Krankheitskosten der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Bürger anpassen würden. Uns Ärzten ist völlig vertraut, daß ein hoher Prozentsatz der täglich in den Praxen erscheinenden Krankenversicherten keiner unmittelbaren und dringenden Behandlung bedürfen. Dringend behandlungsbedürftig sind ca. 20% der in der Praxis erscheinenden Patienten!

Von den Versicherten geht im *Sachleistungssystem* keine Kostensteuerung aus! Auch von den die Gesundheitsleistung erbringenden Ärzten nicht, da sie verpflichtet sind, zunächst einmal jeden in der Praxis Erscheinenden gründlich zu untersuchen und ihm ihren ärztlichen Rat zukommen zu lassen. Abgesehen von dieser Verpflichtung ist der Kassenarzt darauf angewiesen, eine Mindestzahl von Kassenpatienten pro Vierteljahr in der Praxis zu sehen, um den Krankenschein abrechnen zu können. Es ist erstaunlich, daß unsere Gesundheitspolitiker – die FDP mag da eine Ausnahme bilden – im Bereich des Gesundheitswesens auf den Dirigismus durch den Staat zurückgreifen, der in den ehemals kommunistischen Ostländern und in der ehemaligen DDR sich wahrlich ad absurdum geführt hatte!

Die einzige wirkliche Alternative für ein selbstverantwortliches Verhalten, auch im Gesundheitswesen, beruht auf der Herstellung eines freien Arzt-Patient-Vertragsverhältnisses. Allen Bürgern wird der Abschluß einer Krankheits*großschadensversicherung* zur *Pflicht* gemacht. Diese Versicherung tritt dann ein, wenn Krankheitskosten und Einkommensausfall die Leistungsfähigkeit des Einzelnen überschreiten: Im Gespräch sind Kosten von 80.000,– bis 100.000,– DM untere Grenze. Jeder so Versicherte hat die

Möglichkeit, Zusatzversicherungen abzuschließen mit einer Eigenkostenbeteiligung von 80%, 50%, 25%. Die Versicherungen – es können dies die bisherigen gesetzlichen Versicherungen sein – befinden sich im Wettbewerb untereinander und bieten dem Publikum ihre Leistungspalette an. Es liegt nun an dem versicherten Patienten, in welchem Umfang er

1. eine Zusatzversicherung abschließt und
2. in welchem Umfang er die Versicherung in Anspruch nimmt.

In den Behandlungsauftrag gehen diese Überlegungen mit ein. Der Arzt wird sich in jedem Fall mit dem Versicherten über die Kosten seiner für notwendig gehaltenen Leistungen verständigen. Der Versicherte legt nach Abschluß der Behandlung die Rechnung seiner Versicherung vor und erhält die vertraglich vereinbarte Kostenübernahme.

Der *sozial hilfsbedürftige Teil* der Bevölkerung kann, wie bisher, über den Krankenschein behandelt werden, wobei für diesen Bevölkerungsteil eine soziale Gebührenordnung vereinbart werden kann.

Warum wird vom Gesundheitsministerium nicht eine *Sachsverständigenkommission* berufen, die einen solchen Vorschlag ausarbeitet? Alle restriktiven, dirigistischen Maßnahmen zielen darauf hin, die Leistung der Ärzte einzuschränken und die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen durch die Versicherten zu kontrollieren. Diese Maßnahmen werden von einer zunehmend freiheitsbewußten Bevölkerung auf die Dauer nicht hingenommen werden. Die Geduld beider wird eines Tages reißen.

Eine Expertenkommission sollte vor allem besetzt sein mit Ökonomen, die die marktwirtschaftlichen Grundsätze vertreten, da es sich um ein *ökonomisches* Problem handelt. Fachvertreter der bestehenen Organisation der gesetzlichen Krankenkassen und der Kassenärztlichen Vereinigung sind befangen, da diese Experten wohl vorwiegend in den bestehenden Strukturen denken.

Rückblick aus Anlaß des Siebenhundertjahr-Jubiläums der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1991

Lothar Vogel

I.

Nationalismus, eine bequeme Abirrung vom Volkscharakter jeder gewachsenen Kulturnation, Absonderung anstelle völkerverbindender Geistigkeit, Rechtlichkeit und Verbrüderung in Handel und Wandel ist die Gefahr jeder selbstbespiegelnden Jubiläumsdarstellung, durch die vieles Positive seiner Kraft und Wahrheit beraubt werden könnte. Darum ist es höchst erfreulich, wenn in der Völkergemeinschaft aus nachbarschaftlich wechselseitiger Anerkennung geistige Wesensverwandtschaft in einem solchen Jubiläumsjahr zum Ausdruck kommt.

Vor mir liegt eine Reihe schweizerischer Selbstdarstellungen besagten geschichtlich rückschauenden wie gegenwartsaktuellen Betrachtens, eine Aurea catena der Selbstfindung, deren Themen wir gliedweise betrachten wollen. Zuerst die von *Wolfgang von Wartburg* herausgegebene Schrift *»Wagnis Schweiz« – Die Idee der Schweiz im Wandel der Zeit –*. (Novalis-Verlag Schaffhausen, 1990). Die Kapitelfolge spricht anstelle ausführlicher Rezension für sich selbst:

Im Vorwort

Das Werden der Eidgenossenschaft

Die Idee der Eidgenossenschaft im Wandel der Zeit
Niklaus von Flüe, Vater der Eidgenossenschaft
Die großen Helvetiker
Der aktuelle Pestalozzi

Das Erscheinungsbild der gegenwärtigen Schweiz

Im Spannungsfeld zwischen Mundart und Hochsprache
Graubünden, ein bedrohtes Sprachen-Kaleidoskop
Die Romandie zwischen Deutschschweiz und Frankreich
Biologischer Landbau – mehr als nur eine Alternative!
Der schweizerische Sonderfall der sozialen Marktwirtschaft

Die Schweiz in ihrer Umwelt

Schweizerische Asylpolitik gestern – heute – morgen
Die schweizerische Neutralität im Wandel der Zeit
Die internationale Friedensfunktion der schweizerischen Neutralität
Die Schweiz und der europäische Zusammenschluß

Zukunftsperspektiven

Die Schweiz im Jahr 2000 – ein Alptraum und ein Wunschtraum
Blick in die Zukunft
Ein Wort zur Neutralität
Die Schweiz und die europäische Gemeinschaft

Eine zweite Schrift von *Max Schwender »Die Mission der Schweizerischen Eidgenossenschaft«* im Verlag »Die Pforte«, Basel erschienen, leuchtet in geistesgeschichtlich-mythengeschichtliche Zusammenhänge.
Aus dem Inhalt:

Das Völkerkreuz am Gotthard
Die Entstehung des Erbadels
Das Blutopfer der Thebäischen Legion
Der 300jährige Krieg
Das Mysterium
Die iro-schottische Christianisierung
Niklaus von Flüe
Die Tellsage
Die Tellsage im imaginären Gleichgewicht

Eine dritte Autorengemeinschaft, *»Die Vereinigung für freies Unternehmertum«**) wendet sich in sechs Referaten der die Schweiz bedrohenden Gegenwartsproblematik in der Schrift: *»Herausforderung Europa«* zu.
Die Themen:

Meine Gedanken, Ziele und Entscheide angesichts der Wandlung in Europa
Die Schweiz aus der Sicht eines Nachbarn
Schweizerische Optionen im europäischen Integrationsprozeß
Föderalismus als europäische Idee
Eidgenossenschaft in der Bewährung
Zurüstung für das achte Jahrhundert der Schweiz
– grundsätzliche Betrachtungen

*) 1991 *Vereinigung für freies Unternehmertum* (VffU)
Druck: Meier + Cie. AG Schaffhausen
Bezug: Geschäftsstelle VfU
Schachenstraße 13, 8633 Wolfhausen

II.

Was Europa von der Schweiz erwarten darf aufgrund der geographischen und geistigen Mitte, die die Schweiz für Europa bildet, soll mit den Worten eines Schweizerdeutschen, der vor hundert Jahren lebte, charakterisiert werden – mit den Worten, die *Heinrich Zschokke* als Rückblick seiner Darstellung der Schweiz im Anhang gegeben hat.
Er schreibt:

> »... So hat denn das Bedürfniß, das einst die verschiedenen Theile der Schweiz nach und nach zur Eidgenossenschaft zusammenfügte, mit der Zeit auch einen Volksgeist, eine Liebe nicht mehr bloß zur engern Heimath, zu Dorf, Thal und Stadt, sondern zum gemeinsamen Vaterlande geschaffen, und wenn immer in der neuern Zeit ein äußerer Feind Miene machte, die Schweiz angreifen zu wollen, so stand je und je das ganze Volk wie ein Mann zusammen....
>
> Inmitten mächtiger Großstaaten steht heute die Schweiz; ihr ist eine Aufgabe gegeben, deren Lösung wahrlich segenbringend wirken muß über alle Völker: sie ist berufen, das Beispiel eines Volkes aufzustellen, das zwar aus Theilen verschiedener Abstammung, Sprache, Sitten und Glauben besteht, aber bei vollkommener Würdigung dieser Theile und jedes einzelnen Gliedes derselben, allen aus ihrem Schoße erwachsenden Kräften und Ideen innerhalb der Schranken von Gesetz und Sitte Raum zu freier Entfaltung und Erprobung ihrer Lebensfähigkeit zu gewähren. Ohne daß dies ursprünglich im Sinne ihrer Geschichte gelegen, noch durch Vernunftideen künstlich dazu gemacht, vertritt sie außerdem jetzt... in Europa selbst das republikanische Princip; der Grundsatz: Einer für Alle und Alle für Einen, ist in ihr durch Verfassung und Gesetz praktisch verwirklicht, und damit zugleich ein Boden geschaffen, ein fruchtbares Erdreich, das eine Menge guter und wohlthätiger Erscheinungen hervorbringt, die anderswo nicht gedeihen wollen. O daß dieses Landes Volk, seiner Stellung eingedenk, diesen Boden nicht bloß gegen Außen ganz und unversehrt, sondern mit demselben Eifer gesund und rein erhalte....
>
> Die Schweiz ist das bunteste, großartigste Gemenge von Seltsamkeiten, wie sie die Hand der Natur oder das Schicksal der Menschheit irgend hervorgebracht haben mag. Oder wo kann Europa in seiner ganzen Länge und Breite ein kleines Land von etwas über 700 Geviertmeilen aufzeigen, in welchem neben einander und scharf von einander abstechend solches Bunterlei von Naturgebilden und klimatischen Wirkungen, von Völkertrümmern, Sprachen, Religionen,

Gesittungsstufen, Staatseinrichtungen und Lebensarten besteht, eine Mannigfaltigkeit, die sich immer wieder und überall in hundertfach verschiedenen Einzelheiten der Sitten und Gebräuche, Bedürfnisse, Denkarten und Interessen der kleinen Völkerschaften verzweigt, so wie in ihren Dialekten, historischen Erinnerungen, von Thal zu Thaleigenthümlichen Physiognomien, Bauarten, Kleidertrachten u.s.w. zur Schau stellt?...

So trug ich das Gefühl davon, als hätte ich auf der Wanderung von zwei Tagen einen Weg durch zwei Jahrtausende gemacht. Und wie hier werden auch Werke und Menschen dieser zwei Jahrtausende noch immer und überall in der Schweiz bunt zusammengestellt erblickt. Es läßt sich daher über kein Land und Volk weniger ein allgemeines Urtheil fällen als über das der Schweiz. Hier ist kein Volk, hier sind allerlei Völkerschaften zusammengedrängt, nur von gemeinschaftlicher Freiheitsliebe, von Gewohnheit des nachbarlichen Beisammenlebens und dem Bedürfnis verbunden, ihre Unabhängigkeit zu vertheidigen. Dieses Bedürfnis ist aber sehr alt und hat länger angedauert als die meisten Völker von sich rühmen dürfen; ja es ist im Laufe der Zeiten zu einem tief eingewurzelten Charakterzug des Volkes geworden, den spätere Jahrhunderte kaum werden auslöschen können. In nie unterbrochener Kette von Jahren hat die Eidgenossenschaft von ihrer Gründung bis heute ein fast sechshundertjähriges Leben hinter sich. Gestiftet in einem der hintersten Winkel des deutschen Reichs, durch Hirten, ist ihr eine Heldenzeit geworden, die sich würdig den besten Zeiten von Hellas und Rom vergleicht und deren Nachricht heute noch gleich den Geschichten der Alten die Jugend aller gebildeten Völker zu Vaterlandsliebe und Männertugend anspornt.

Drei einfache Hirtenvölker, Einwohner dreier tief im Gebirge verborgener, durch den schauerlich schönen See, der von ihnen den Namen trägt, getrennt zugleich und aneinandergekettet, verband sich am 1. August 1291 zu einem ewigen Bunde, damals insoweit kein außerordentliches Ereigniß, als das Schwinden der Kriegsmacht und das Aufkeimen einer Menge kleinerer Herrschaften überall im Reiche die Einzelnen zwang, mit Nachbarn und gleichstrebenden Genossen zu Eidgenossenschaften zusammenzutreten; Hansa, Städte in Schwaben, Städte um den Bodensee, am Rhein, in der Lombardei; Ritter und Grafen in Sachsen, Westphalen, Schwaben und anderwärts verbündeten sich damals und thaten sich zusammen. Auch das besondere Ziel, das die Waldstätte im Auge hatten, war kein solches, das nicht in feiner Art von noch manch andern Gemeinwesen ver-

folgt worden wäre; Erhaltung des bestehenden Zustandes, gegenseitige Hilfe im Fall der Noth, Abwehr fremder ausländischer Richter, Herstellung eigener Gerichtsbarkeit, das waren lauter Dinge, die zu erlangen nicht die Waldstätte allein sich bemühten; aber daß diese Hirten, Leute von geringer Bildung, aber gesund, stark und ihrer Heimath mit unbegrenzter Liebe zugethan, von vornherein zu einem ewigen Bunde zusammentraten, das war eine That, die ihnen Niemand nachgemacht hat; daß es mehr als bloße Redensart war, beweist die Geschichte folgender Jahrzehnte, beweist die sechshundertjährige Geschichte der Eidgenossenschaft.

Der ewige Bund war durch die Siegel der Länder Uri, Schwyz und Unterwalden gefestiget; diejenige Macht, die am meisten davon betroffen war, waren die Herzoge von Habsburg-Oesterreich, damals noch Herren eines großen Theiles der heutigen Schweiz, und von lebhafter Begier erfüllt, ihre Herrschaft stets weiter auszudehnen, da sie doch jetzt schon vom Fuße des Jura bis über Wien hinausreichte. Und ein Häufchen einfacher Landleute sollte ihr jetzt widerstehen dürfen? Die Probe darauf ließ sich wagen.«

Heinrich Zschokke verband sein Leben in der Schweiz, in die ihn sein Schicksal fast zufällig geleitet hat, vollkommen mit dem Schicksal des schweizer Volkes. In seiner *»Selbstschau«* schildert er dies gemeinsame Schicksal. In Magdeburg 1771 geboren, verbrachte er die frühe Kindheit und Schulzeit in der Atmosphäre bürgerlich-handwerklichen Gewerbefleißes. In Frankfurt an der Oder studierte er in freier Weise philosophisch-universalwissenschaftliche Fächer und schloß mit einer Professur in Ästhetik ab. Dann aber wanderte er durch das mittlere und südliche Deutschland, um zuletzt in *Aarau* seine Heimat zu finden*). Wie sein Studium bereits, war auch sein Wirken in und für die Schweiz völlig universal. Ökonomische (forstwirtschaftliche) Aktivitäten standen neben administrativ-verwaltenden Regierungsaufgaben, die – zusammen mit einem bedeutenden Freundeskreis – nach dem Untergang Napoleons die Eidgenossenschaft wieder herstellte. Mit dem bedeutenden schweizer Philosophen *P. V. Troxler* gründete er einen freien *Lehrverein*, dessen Aufgabe es war, junge Leute auf das Universitätsstudium vorzubereiten (ein bedeutendes Beispiel für ein *freies* Bildungswesen). Darüber hinaus verbreitete er eine fast unabsehbare volkspädagogische Aktivität durch den »Schweizerboten« für Landbevölkerung und Handwerkerstand. Durch ein der bürgerlichen Bildung gewidmetes Novellenwerk (in 17 Bänden) und durch ein durch zehn Jahre hindurch

*) Heinrich Zschokke: »Eine Selbstschau«, Aarau 1842

anonym erscheinendes Sonntagsblatt »Stunden der Andacht« wirkte er auf die konfessionellen Spannungen friedestiftend ein.

Heinrich Zschokkes Wirken gewann über die lokal schweizerischen Verhältnisse hinaus Einfluß, sodaß er bis zum heutigen Tage als *Pater patriae Helvetiae* im Gedächtnis geblieben ist*). Mit dem Freundes-Dreigestirn

Paul Vitalis Troxler
Heinrich Zschokke
Heinrich Pestalozzi

wurden Keime gelegt, die für Gegenwart und Zukunft von größter Bedeutung sind und in diesem Zusammenhang in der Besinnung auf die Wirkensidee der Schweiz anläßlich der Siebenhundertjahrfeier nicht vergessen werden dürfen.

III.

Es bleibt uns noch, einen Blick zu werfen auf die *Zukunft der Eidgenossenschaft*. Die Begrenzung des Landes, die Eigengesetzlichkeit der Kantone, die in heutiger Zeit notwendige Staatsunabhängigkeit des Bildungswesens, auf der sich allein Demokratie und freie Kultur gründen lassen, stellt die Schweiz vor Aufgaben, die sie für *Europa*, ja für alle Kulturnationen vorbildlich machen könnte. Um der Vormundschaft der Konfessionen zu entgehen, wurde das Bildungswesen bisher noch immer der Staatlichkeit unterworfen, so daß weite Bevölkerungskreise für ein eigenständiges Bildungswesen neben unerläßlichen Steuerpflichten größte Opfer bringen müssen, da der Staat die freien Leistungen trotz seiner Entlastung nicht berücksichtigt.

Weitere Probleme ergeben sich durch *ökonomische* Fesselung an den *internationalen Kapitalismus*. Als in der Helvetik Frankreich, der Schweiz das Pariser Bankwesen oktroierte, vergoß Troxler in der Verzweiflung bittere Tränen. Die Probleme, die mit dem kapitalistischen Geldmonopol aufkommen, sind genügsam bekannt. So könnte die *Überwindung des Geldmonopols* eine *sozial-menschliche Wende* bewirken, vorbildlich für alle Völker, die durch Kapital-Monopolismus in unrechtlicher Abhängigkeit gehalten werden. Neben dem *Geldmonopol* steht flankierend das *Bodenmonopol* – Grund und Boden steht im Gegensatz zu den ursprünglichen *Allmendrechten*, bei denen der *Boden* im Interesse der Allgemeinheit *nicht zur Handelsware* gemacht werden darf**). Die Wiederherstellung gesunder Boden-

*) So steht es auf seinem Denkmal in Aarau: Heinrich Zschokke, Magdeburgiensis, Pater Patriae Helvetiae, 13. Juli 1894

**) Die *Allmende* gehört zu den keltogermanischen Rechtsaltertümern, die sich in den Alpenländern und an der Nordsee in Einzelfällen erhalten und bewährt haben.

rechtsverhältnisse (Erbbaurecht wäre für den Landbau und den Wohnungsnotstand wie bei den wiedervereinten deutschen Bundesländern ein Segen). Aus einem gesunden *Geld- und Bodenrecht* würde erstmalig *individuelle Freiheit* entstehen, als Grundlage eines *monopolfreien Arbeits- und Bildungsrechtes*.

In diesen miteinander verflochtenen Problemen sehen wir Aufgaben eines achten Jahrhunderts freier Eidgenossenschaft. Selbstbewußtsein und Struktur der Eidgenossenschaft *(Wolfgang von Wartburg)* »war noch nie einer so harten Prüfung ausgesetzt wie in unseren Tagen«. Heute geht es um die Bewahrung des Volksgeistes, aus dem heraus einzig und allein die sozialen Probleme für Gegenwart und Zukunft gelöst werden können. Der Volksgeist aber ist ein Gut, das in der Sprache gepflegt und weiterentwickelt werden will. Hier stehen wir vor einem Problem des gesamten deutschen Sprachraums. Hier handelt es sich nicht um ein verkehrstechnisches Informationssystem, sondern um die Quelle lebendiger Kulturentwicklung.

Der Ausdruck »Schriftdeutsch«, der in der Schweiz gerne um der nationalen Bevorzugung schweizerdeutscher Regionaldialekte verwendet wird, lenkt von der Sprachpflege und -entwicklung des Deutschen ab. Solche Dialekte finden wir zwischen alpenländisch- alemannischen Bereichen bis zum Niederdeutsch Frieslands an der Nordsee – wie ein idiomatisches Spektrum ausgebreitet, das sich zugleich nach Ost und West auffächert. Diese Mannigfaltigkeit ist jedoch überwölbt vom sprachlichen Volksgeist. Der Sprachgeist, der zur Entwicklung der deutschen Sprache geführt hat, wurde (seit dem 8. Jahrhundert als *theodisca lingua*) über die auseinanderdriftenden Stammesidiome von zwei auf indogermanische Wurzeln hin konzentriert, die die essentiell gleichen Wesen miteinander verschmolzen. Die eine, wohl ältere Wurzel war mit den Rechtsaltertümern gegeben, die jüngere geht auf die gotische Christianisierung (Wulfilas und die arianischen Folgeentwicklungen) zurück. Sie fand ihre Vollendung durch Sprachsynthese der Lutherbibel, die sich zur ersten Hochsprache vom Geist des Evangeliums genährt, ausbildete. Christliche Dichtung *(Paul Gerhardt)* und der protestantische Choral *(Johann Sebastian Bach)* führten weiter, bis zur Sprachkultur der Klassik und Romantik.

An dieser Entwicklung nahm die Schweiz seit dem 12. Jahrhundert mannigfaltigen Anteil. Ja, man darf sagen, daß von ihr bedeutende Elemente in den mitteleuropäischen Sprachorganismus einströmten *(Paracelsus)*. Diese Beziehungen, die eine gründlichere Ausarbeitung wünschenswert machen, bringe ich hier nur vor, weil von hierher heute kulturell-soziale Gefahren drohen. Während wir mit tiefster Dankbarkeit auf das *Schweizerische Jahrhundertwerk* der Goetheausgabe (im Artemisverlag Zürich) blicken, schauen wir vor allem auch auf das umfassende *Werk zur deutschen Literatur*

von *Emil Steiger*, erleben wir gleichzeitig das Abdriften in eine kaum literaturfähige Vulgärdialektik. Die Sprache aber ist das Gefäß jedweder geistigen und sozialen Kultur. Auf das Konto dieses defizitären Vorgangs ist die Vernachlässigung des bedeutendsten europäischen Dichters deutscher Sprache zu beklagen, der, wie *Friedrich Schiller*, alle Kulturnationen durch seine Dichtungen zu höherem Selbstbewußtsein zu erwecken trachtete, *Conrad Ferdinand Meyer*.

So sei diese Skizze mit drei Gedichten *C.F. Meyers*, die auf Kernmotive sozialer Erneuerung hinweisen, dem neuen Jahrhundert verantwortlich, schweizerischer Entwicklung gewidmet:

Alle

Es sprach der Geist: Sieh auf! Es war im Traume.
Ich hob den Blick. In lichtem Wolkenraume
Sah ich den Herrn das Brot den Zwölfen brechen
Und ahnungsvolle Liebesworte sprechen.
Weit über ihre Häupter lud die Erde
Er ein mit allumarmender Gebärde.

Es sprach der Geist: Sieh auf! Ein Linnen schweben
Sah ich und vielen schon das Mahl gegeben,
Da breiteten sich unter tausend Händen
Die Tische, doch verdämmerten die Enden
In grauen Nebel, drin auf bleichen Stufen
Kummergestalten saßen ungerufen.

Es sprach der Geist: Sieh auf! Die Luft umblaute
Ein unermeßlich Mahl, soweit ich schaute,
Da sprangen reich die Brunnen auf des Lebens,
Da streckte keine Schale sich vergebens,
Da lag das ganze Volk auf vollen Garben,
Kein Platz war leer, und keiner durfte darben.

*

Die Menschheit

Ich schaute – wundersamer Morgentraum –
In eines Kampfs gestaltenvollen Raum.

Ein mächtig Ringen wars der Geisterwelt,
Von wehnden Flammen wechselvoll erhellt.

In Welschland, wenn ich mich besinnen mag,
Sah schier ich so gemalt den Jüngsten Tag:

Wo, streng gerichtet, was von Even stammt,
Zur Hälfte steigt, zur Hälfte sinkt, verdammt.

Doch nein! Die letzte Scheidung war es nicht.
Es war ein mut'ger Sturm empor ins Licht!

Sie rangen alle mit vereinter Kraft,
Beseelt von Eines Kranzes Leidenschaft.

Wankt einer wie gelähmt von Pfeilgeschoß –
Den riß empor ein stärkrer Kampfgenoß,

Und mancher Kühne stieg in schwerem Flug,
Der einen Wunden auf der Schulter trug.

Da hab ich eines Führers Ruf gehört:
»Der Kerker,« schrie er, »Geister, ist zerstört!

Das Tor gebrochen! Offen ist die Bahn!
Befreit die Brüder! Auf! Empor! Hinan!«

Aus lichten Wolken scholl Posaunenton,
Doch wars ein Siegesjubel, nicht ein Drohn.

Da plötzlich stund ich im Gewölke vorn
Und stieß aus voller Brust ins Jägerhorn.

Aufschwebt' der sel'ge Zug in mächt'gem Drang,
Ich stieß ins Horn, daß mir das Herz zersprang.

*

Der römische Brunnen

Aufsteigt der Strahl und fallend gießt
Er voll der Marmorschale Rund,
Die, sich verschleiernd, überfließt
In einer zweiten Schale Grund;
Die zweite gibt, sie wird zu reich,
Der dritten wallend ihre Flut;
Und jede nimmt und gibt zugleich
Und strömt und ruht.

***

Indexklauseln

Dämpfung der Inflationsraten ohne Rezession

Eckhard Behrens

Die Rückführung zu hoher Inflationsraten bewirkte bisher immer eine Rezession, das heißt eine zurückgehende Konjunktur, also Auftragsrückgang, schwache Kapazitätsauslastung und Arbeitslosigkeit. Für viele ernstzunehmende Wirtschaftspolitiker ist diese »Erfahrung« ein wichtiger Grund, die Inflation schon im Keim zu ersticken.

Leider sind *schwankende* Inflationsraten eine unleugbare wirtschaftspolitische Realität. Die Inflationsbekämpfung kann nicht nur nach dem Prinzip erfolgen: »Wehret den Anfängen!«, denn leider kommt es allzu häufig doch zu Inflationsraten, die eindeutig zu hoch sind und reduziert werden müssen. Von dieser Erfahrung muß auch derjenige ausgehen, der – wie der Verfasser – im Gegensatz zur herrschenden Meinung davon überzeugt ist, daß eine *verstetigte* Inflationsrate von 5 % – vielleicht auch schon von 3 % – die Konjunktur verstetigen, also Dauervollbeschäftigung gewährleisten würde.[1] Auch er kann vor der Frage stehen, wie man von zu hohen Inflationsraten zu »normalen« (genauer: unentbehrlichen) herabsteigen kann, ohne die Konjunktur zu beeinträchtigen.

Das Ziel der hohen Schule erfolgreicher Inflationsbekämpfung muß werden: Die Inflationsrate wird – möglichst rasch – auf das gewünschte Maß zurückgeführt, ohne daß es zu einem Konjunktur- und Beschäftigungseinbruch kommt.

Um die Antwort zu finden, sollten wir uns zunächst die »Erfahrungen« nochmals anschauen, die wir in der Bundesrepublik mit der Inflationsbekämpfung gemacht haben. Besonders interessant ist die zweite Hälfte der 70er Jahre, weil damals allseits freie Wechselkurse herrschten, die Bundesbank also praktisch überhaupt keine Rücksicht auf den Außenwert der DM nehmen mußte. In dieser Zeit gelang unserer Notenbank eine bemerkenswerte Reduzierung der Inflationsrate. Diese Rate betrug 1973/74 etwa 7 % und wurde bis 1978 auf 3 % gedrückt. Die von der Bundesbank Jahr für Jahr ausdrücklich »angestrebten« Wachstumsraten blieben allerdings aus, obwohl sie die Geldmenge stark vermehrte – stark genug?

[1] Siehe FdF 212, Seite 21 bis 28 »Geldmenge im Stop-and-Go-Umlauf. Inflationserwartungen können den Geldumlauf verstetigen«. Dort wurde herausgearbeitet, daß die Bundesbank ihr Ziel stabilen Geldwertes beim besten Willen nicht erreichen kann; indem sie es anstrebt, bewirkt sie notwendigerweise immer nur schwankende Inflationsraten, obwohl gerade dies nicht in ihrem Willen liegt. Die Verstetigung der Inflationsrate ist erreichbar, wenn die Bundesbank dieses Ziel erreichen will und offen anstrebt.

Die Bundesbank legt in ihrem Jahresbericht 1977 (S. 22/24) dar, daß sich die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes in den Jahren 1975 bis 1977 – entgegen der vor Jahresbeginn jeweils erwarteten Beschleunigung – jedesmal vermindert habe. Sie stellt ausführliche Erwägungen über die Ursachen an. Sie geht aber nur indirekt auf den Umstand ein, daß in diesen Jahren die Inflationsrate kontinuierlich gesenkt wurde. Die Bundesbank räumt (S. 24 a.a.O.) nur selbst ein, es könne

> zu einer länger anhaltenden Abnahme der »Umlaufsgeschwindigkeit«, d.h. einer Zunahme der Kassenhaltung im Vergleich zu den Einkommen und Umsätzen, beitragen...., wenn der Rückgang der Inflationserwartungen und die – damit zusammenhängende – starke Senkung des Zinsniveaus von Dauer wäre, denn relativ niedrige Zinsen und eine hohe Sicherheit hinsichtlich der Kaufkraft des Geldes fördern die Haltung liquider Mittel.

Es ist richtig, daß hohe Inflationserwartungen ein hohes Zinsniveau zur Folge haben und es gilt auch umgekehrt, daß der Rückgang der Inflationserwartungen das Zinsniveau stark senkt. Ich werde darauf in der zweiten Hälfte dieses Aufsatzes noch näher eingehen. Der zitierten Aussage der Bundesbank ist auch insofern beizupflichten, als ein Zusammenhang zwischen der Erwartung des Rückgangs der Inflationsrate und einer »länger anhaltenden Abnahme der ›Umlaufgeschwindigkeit‹« festgestellt wird. So wie die Erwartung von steigenden Inflationsraten die Umlaufgeschwindigkeit erhöht, so senkt die Erwartung sinkender Inflationsraten die Umlaufgeschwindigkeit.[1]

Es ist nicht auszuschließen, daß damals in der Bevölkerung die Inflationserwartungen stärker zurückgingen, als die tatsächlichen Inflationsraten, die noch über 3% betrugen und damit eigentlich ausreichend hoch waren, um einen katastrophalen Rückgang der Umlaufgeschwindigkeit zu verhindern. Die hohe Autorität der Bundesbank, die sich damals entschlossen zeigte, die Geldwertstabilität – zumindest mittelfristig – vollständig wiederherzustellen, kann auch Überreaktionen der Wirtschaftsbeteiligten zur Folge gehabt haben. Für den Konjunkturverlauf sind die *Erwartungen*, gleichgültig ob sie berechtigt oder unberechtigt sind, wirkungsmächtiger als die tatsächliche Lage.

*

Der *erste* Schritt in die Rezession wird schon getan, wenn die Notenbank bei der Inflationsbekämpfung versäumt, das Sinken der Umlaufgeschwindig-

[1] Dies wurde von mir bereits ausführlicher dargelegt in dem Aufsatz »Geldmenge im Stop-and-Go-Umlauf. Inflationserwartungen können den Geldumlauf verstetigen« in FRAGEN DER FREIHEIT, Heft 212, Seite 21 bis 28, insbesondere S. 23 bis 25.

keit vorauszusehen und durch zusätzliche Geldvermehrung auszugleichen. Dieses Versäumnisses hat sie sich in der zweiten Hälfte der 70er Jahre wiederholt schuldig gemacht. Sie rechnete nicht mit sinkender oder auch nur gleichbleibender, sondern sogar ausdrücklich mit steigender Umlaufgeschwindigkeit. Infolgedessen machte sie von der Geldvermehrung, die bei gleichbleibender Umlaufgeschwindigkeit im Interesse des von ihr angestrebten Wirtschaftswachstums notwendig gewesen wäre, einen Abschlag anstelle des an sich notwendigen Zuschlags.[1]

Wie kam es zu dieser Fehlberechnung der notwendigen Vermehrung der Geldmenge? Die (in der Fußnote) erwähnten Bundesbankberichte geben deutliche Hinweise. Die Bundesbank erwartete in der zweiten Hälfte der 70er Jahre einen Großteil des Wirtschaftswachstums aus der Erhöhung der Kapazitätsauslastung der Wirtschaft, nicht aus Nettoinvestitionen. Mit Recht strebte sie zunächst einmal die Nutzung des vorhandenen Produktionspotentials an und erst in zweiter Linie seine Erweiterung. Sie meinte, die höhere Kapazitätsauslastung werde durch Erhöhung der Umlaufgeschwindigkeit »finanziert«. Es bleibt unklar, woher die Bundesbank damals Jahr für Jahr die Zuversicht nahm, es werde wie von selbst zu einer Erhöhung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes und dadurch zu einer Wirtschaftsbelebung und höheren Auslastung der vorhandenen Produktionskapazitäten kommen. Die bloße Möglichkeit, die bessere Auslastung durch eine Erhöhung der Geldumlaufgeschwindigkeit zu bewirken, war ja noch kein zureichender Grund für die Annahme, es werde zu der wünschenswerten Erhöhung auch irgendwie – jedenfalls ohne Zutun der Bundesbank – kommen.

Wie bereits erwähnt war sich die Bundesbank so sicher, daß sich die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes erhöhen werde, daß sie die Geldmenge weniger vermehrte, als dies bei gleichbleibender Umlaufgeschwindigkeit zur Ausschöpfung des Produktionspotentials erforderlich gewesen wäre. Da die Umlaufgeschwindigkeit nicht einmal gleich blieb, sondern sogar sank, war die Vermehrung der Geldmenge gerade noch ausreichend, das Sinken der Umlaufgeschwindigkeit zu kompensieren, konnte aber darüberhinaus das mögliche Wirtschaftswachstum nicht mehr in dem Umfang »finanzieren«, wie es die Bundesbank ausweislich ihrer Jahresberichte beabsichtigt hatte.

Man lernt aus den damaligen – fast hartnäckig wiederholten – Fehlern der Bundesbank, daß das Verhältnis von Geldmenge und Umlaufgeschwindigkeit so eng ist, daß ihre Veränderungsraten sich kumulativ verstärken, wenn sie in die gleiche Richtung gehen, oder sich gegenseitig kompensieren, wenn sie gegenläufig sind. Erst die jeweilige Gesamtwirkung von Geldmenge und

[1] Vergleiche die Jahresberichte der Deutschen Bundesbank 1975, Seite 11; 1976, S. 13 und 23; 1977, S. 22/24 und 33/34, die in meinem Aufsatz »Notenbankpolitik – Geldmenge, Geldumlauf und Inflationsrate im Spiegel der Bundesbankberichte« in FRAGEN DER FREIHEIT, Heft 211, S. 3 ff., 4 bis 7 wörtlich zitiert sind.

Umlaufgeschwindigkeit ist konjunktur- und wachstumsbestimmend. Mit anderen Worten: eine zurückgehende Umlaufgeschwindigkeit verzehrt eine Geldmengenausdehnung ganz oder teilweise, bevor sie wachstumswirksam werden kann.

Die Erwartung der Bundesbank, die Umlaufgeschwindigkeit werde sich erhöhen, beruhte auf einer Verwechslung von konjunkturellen Effekten auf die Umlaufgeschwindigkeit mit inflationären Effekten auf die Umlaufgeschwindigkeit. Das Wirtschaftswachstum ist häufig mit Preissteigerungen verbunden. Die Preissteigerungen bewirken die beobachtete Erhöhung der Umlaufgeschwindigkeit; das Wirtschaftswachstum ist nicht die Ursache, es kann auch bei stabilen Preisen oder bei stabilen Inflationsraten und gleichbleibender Umlaufgeschwindigkeit stattfinden! Das von der Bundesbank angestrebte Wachstum blieb aus, weil die gleichzeitig erfolgreich angestrebte Absenkung der Inflationsrate Jahr für Jahr, also kumulativ (!) zu einer Senkung der Umlaufgeschwindigkeit führte. Obwohl die Geldmengenvermehrungsraten erheblich waren (8% jährlich) haben sie nicht ausgereicht, das angestrebte Wachstum zu finanzieren, weil sie von unerwarteten Verringerungen der Umlaufgeschwindigkeit aufgezehrt wurden (»gebunden« wurden, wie es der Bundesbank-Bericht 1975, Seite 11 ausdrückt, der weiter unten zitiert wird).

Die konjunkturpolitische Fehlleistung der Bundesbank war also eine Wirkung ihres geldpolitischen Erfolges: Ihre glaubwürdige Ankündigung, sie werde eine Inflationsrate in der bisherigen Höhe nicht hinnehmen, dämpfte die Inflationserwartungen. Infolge der gedämpften Inflationserwartungen sank trotz angekündigter erheblicher Geldvermehrung die Umlaufgeschwindigkeit so stark, daß das gleichzeitig angestrebte Wirtschaftswachstum ausbleiben mußte. Aus dieser Erkenntnis folgt die Lehre: Wenn es der Bundesbank gelingt, die Inflationserwartungen zu dämpfen, dann kann die »wirksame« Geldmenge trotz Geldvermehrung sinken. Es droht ein kumulativ deflatorischer Prozeß! In einem solchen Prozeß sinkt die Umlaufgeschwindigkeit so rapide, daß auch sehr starke Geldvermehrungen sie nicht mehr kompensieren und die Konjunktur trotzdem noch stabilisieren können.

Das Wirtschaftswachstum entfaltet sich nur, wenn die *wirksame* Geldmenge wächst. Merke:

Ausgegebene Geldmenge
= Unwirksame Geldmenge + Wirksame Geldmenge
Überflüssige Kassenhaltung = Unwirksame Geldmenge

Und merke weiter:

> Die tatsächliche Umlaufgeschwindigkeit hängt immer ab von der allgemein erwarteten Höhe der Inflationsrate.

Wenn die Notenbank die Inflationsraten senkt, muß sie stets mit einem Absinken der Umlaufgeschwindigkeit rechnen und diesen Effekt auf die »wirksame« Geldmenge durch eine zusätzliche Geldvermehrung kompensieren. Erst eine darüberhinausgehende weitere Geldvermehrung bringt brachliegende Wachstumspotentiale zur Entfaltung, ohne die Umlaufgeschwindigkeit wieder zu erhöhen. – Das ist aber noch nicht die vollständige Lektion zu der spannenden Frage, ob eine Reduzierung von Inflationsraten bei gleichzeitigem Wirtschaftswachstum möglich ist, wie es die Bundesbank bei den Festsetzungen der Geldmengenziele für die Jahre 1975 bis 1977 angestrebt hatte.

*

Der *zweite* Schritt in die Rezession hat weniger mit der Auswirkung der sinkenden Inflationsraten auf die Umsatzfreudigkeit der Wirtschaftsbeteiligten als mit ihren Auswirkungen auf den Kapitalmarkt zu tun. Der Rückgang der tatsächlichen Inflationsraten bewirkte auch deswegen eine Rezession, weil die hohen Inflationserwartungen derjenigen Unternehmer, die sich zu den inflationär aufgeblähten Zinsraten verschuldet hatten, nicht in vollem Umfang eintrafen. Denn diese Unternehmen mußten infolge der zurückgehenden Inflationsraten in wirtschaftliche Schwierigkeiten kommen: die hohen Zinszahlungen, zu denen sie sich verpflichtet hatten, konnten sie nicht durch die erwarteten, aber ausgebliebenen Preissteigerungen »verdienen«. Man muß wohl davon ausgehen, daß es nicht wenige Unternehmen waren, die sich in der Hochzinsphase verschuldet hatten und von den hohen Zinsen nicht so rasch wieder herunterkamen, wie die Inflationsrate sank. Nicht alle, aber doch viele von ihnen mußten dadurch in ernstliche Zahlungsschwierigkeiten kommen, was erfahrungsgemäß Auswirkungen auf ihre Geschäftspartner hat, die die Bundesbank im Jahresbericht 1975 (Seite 11) mit den Worten beschrieb:

> Ein guter Teil der zusätzlichen Geldmengen wurde nämlich dadurch »gebunden«, daß in einer Rezessionsphase der Liquiditätsbedarf der Wirtschaft und der Privatpersonen aus Vorsichtsmotiven wächst, die »Umlaufgeschwindigkeit« also dementsprechend zurückgeht. Hätte in dieser Situation die Bundesbank ihr Geldmengenziel nach unten korrigiert, so hätte sie damit die Rezession verstärkt.

Dem letzten Satz muß man sicher zustimmen. Die Bundesbank hat aber wohl nicht bedacht, daß die von ihr gewollte Rückführung der Inflationsrate die Rezession der Wirtschaft bewirken mußte. Die sinkende Inflationsrate bringt zwar nicht viele Unternehmen in echte Zahlungsschwierigkeiten, aber doch so viele, daß alle anderen Unternehmen zusätzliche Liquiditäts-

vorsorge wegen möglicher Überschreitungen der Zahlungsziele durch einige ihrer Kunden oder gar wegen möglicher endgültiger Zahlungsausfälle treffen müssen. Die Unternehmen mit Zahlungsschwierigkeiten reduzieren ihre Nachfrage nach Vorprodukten und ihre Beschäftigtenzahl; die Unternehmen und Privatpersonen, die zusätzliche Liquiditätsvorsorge treffen, reduzieren ihre Nachfrage ebenfalls entsprechend. Die Nachfrageausfälle bewirken einen Rückgang der Beschäftigung, d. h. steigende Arbeitslosigkeit, die ihrerseits zu Nachfrageausfällen auf den Konsumgütermärkten führt.

Auch im oben wiedergegebenen Text unterscheidet die Bundesbank nicht zureichend zwischen einer rein monetären und einer konjunkturellen Wirkung auf die Umlaufgeschwindigkeit. Es ist zwar richtig, daß bei einem Konjunkturrückgang viele Unternehmen in Zahlungsschwierigkeiten geraten und alle anderen Wirtschaftsbeteiligten daher ihre Vorsichtskassen erhöhen. Aber der Konjunkturrückgang, der »Wachstumsverlust« (= Nichteintritt möglichen realen Wachstums wegen Fortdauer der mangelhaften Auslastung vorhandener Kapazitäten) wäre durch reichlichere Geldvermehrung vermeidbar gewesen und trotzdem wären viele Unternehmen aus rein monetären Gründen, nämlich wegen des unerwarteten Rückgangs der Inflationsraten in Zahlungsschwierigkeiten geraten, was bei anderen Unternehmen zu Erhöhungen der Vorsichtskassen führen mußte.

Erst seit zwei bis drei Jahrzehnten wird auf dem Kapitalmarkt allgemein zwischen Nominal- und Realzinsen klar unterschieden. Fast alle Wirtschaftsbeteiligten wissen heute, daß die Inflation die Zinsen nach oben treibt, und rechnen von den vereinbarten Zinsen, also den im Darlehensvertrag *genannten* Zinsen (»Nominalzinsen«) die erwartete Inflationsrate ab, wenn sie den wirklichen Zinsgewinn (die »Realzinsen«) ermitteln wollen. In einer Wirtschaft mit gleichbleibenden Inflationsraten gilt die Formel:

Nominalzins minus Inflationsrate gleich Realzins

oder umgekehrt:

Realzins plus Inflationsrate gleich Nominalzins

Der Realzins spiegelt die Knappheit des Kapitals wider, also das Verhältnis von Angebot und Nachfrage. Die Nominalzinsen werden von den – im Idealfall gleichbleibenden und vor allem zutreffenden – Inflationserwartungen geprägt. Tritt die erwartete Inflationsrate auch tatsächlich ein, dann empfängt der Gläubiger schon mit den laufenden Zinszahlungen einen Inflationsausgleich auf sein Kapital, das zum Zeitpunkt der Rückzahlung weniger wert sein wird als im Zeitpunkt der Darlehensgewährung. Die erhöhten Zinszahlungen sind also wirtschaftlich eigentlich eine vorzeitige »Rückzahlung« des Inflationszuschlags auf die Darlehenssumme. – Bei einer Wirtschaft mit gleichbleibenden Inflationsraten, die alle Beteiligten bei Ver-

tragsabschluß richtig voraussehen, herrscht Gerechtigkeit auf den Kapitalmärkten. Bei langfristig gleichbleibenden, vorhersehbaren Inflationsraten sind auch langfristige Kapitalanlagen und Kreditaufnahmen ohne Inflationsrisiken möglich, weil die Inflationsraten durch höhere Nominalzinsen exakt ausgeglichen werden.

Tritt die bei Vertragsabschluß erwartete Inflationsrate jedoch nicht ein, dann hat bei ordentlicher Vertragserfüllung entweder der Gläubiger oder der Schuldner einen unerwarteten Gewinn zulasten des Partners. Bei geringeren Inflationsraten gewinnt der Gläubiger, bei höheren Inflationsraten gewinnt der Schuldner. Die Vermögensverschiebungen, die durch unerwartete Inflationsraten bewirkt werden, sind gewaltig und reizen alle wachen Kapitalanleger zu lebhaften Spekulationen. Diese wirken gesamtwirtschaftlich nicht ausgleichend, sondern verschärfen alle sich andeutenden Ungleichgewichte auf und zwischen den Geld- und Kapitalmärkten.

Daß die »Spekulationskassen« jeweils gefüllt oder geleert werden und damit die wirksame Geldmenge beeinflußt wird, ist zwar von der Bundesbank meist in der Richtung, selten aber im Ausmaß zuverlässig vorherzusehen. Sie muß bei der Ankündigung der Beeinflussung der Inflationsraten daher auch stets an die Wirkung auf die Spekulationskassen denken. Um die allfälligen Ungerechtigkeiten verkraften zu können, müssen alle am Kapitalmarkt als Gläubiger oder Schuldner Beteiligten auch ihre »Vorsorgekassen« stärker füllen, als es bei gleichlaufender Konjunktur- und Geldwertentwicklung nötig wäre. Volle Kassen destabilisieren die Umlaufgeschwindigkeit und erschweren der Bundesbank ihr Geschäft der zutreffenden Geldversorgung. Denn die ausgegebene und die wirksame Geldmenge klaffen weiter, als unbedingt erforderlich, auseinander.

Stärker als es vielen Beobachtern heute schon bewußt ist, beeinflußt das häufige Schwanken der Inflationsraten das oben geschilderte Schwanken der »Vorsichtskassen« und der »Spekulationskassen« der Wirtschaftsbeteiligten. Die üblicherweise und auch von der Bundesbank gegebenen *konjunkturellen* Erklärungen dieses außerordentlichen Aufbaus oder Abbaus von Liquidität sind zu pauschal, weil sie nur zutreffen, wenn ein konjunktureller Aufschwung mit Preissteigerungen oder ein konjunktureller Abschwung mit Preissenkungen einhergeht. Sie stimmen auch noch, wenn ein Aufschwung mit steigenden Inflationsraten oder ein Abschwung mit sinkenden Inflationsraten zusammenfällt. Aber spätestens beim Phänomen der »Stagflation«, das heißt bei Inflation mit wirtschaftlicher Stagnation, versagen diese konjunkturellen Erklärungsansätze. Dann hilft nur noch der streng monetaristische Ansatz weiter, der den Einfluß der erwarteten Änderungsraten des Geldwertes auf die Kassenhaltung ins Auge faßt. Die konjunkturellen Entwicklungen sind stärker als es im allgemeinen Bewußtsein

ist, Folge der Erwartungen hinsichtlich der künftigen monetären Entwicklungen.

Man merkt dem Jahresbericht 1977 deutlich das Rätselraten der Bundesbank an, warum die Wachstumsraten des Sozialprodukts nicht eingetroffen waren, die sie bei der jährlichen Festsetzung ihres Geldmengenziels (in der Regel in Übereinstimmung mit der Zielprojektion der Bundesregierung) erwartet hatte. Wieviel besser wäre es uns gegangen, wenn die erwarteten Wachstumsraten jeweils eingetroffen wären! Hoch waren sie doch gar nicht! War und ist in aller Zukunft bei Rückführung der Inflationsraten eine Rezession unvermeidlich? Milton Friedman schreibt 1980 [1]

> Wir kennen kein Beispiel in der Geschichte, daß die Inflation ohne Zwischenphase eines langsamen ökonomischen Wachstums und einer höheren Arbeitslosigkeit beendet worden wäre. Das ist die wesentliche Erfahrung für unsere Beurteilung, daß es keine Möglichkeit gibt, Nebeneffekte bei der Anti-Inflationspolitik zu vermeiden. Es ist jedoch möglich, diese Nebenwirkungen abzuschwächen, sie abzumildern. Die wichtigste Überlegung bei dem Versuch, die Nebenwirkungen abzumildern, ist, daß man eine Inflationsrate stufenweise, aber gleichmäßig abbaut und daß man diese Politik vorher ankündigt und sich auch daran hält, so daß diese Politik glaubwürdig erscheint.
>
> Der Grund für das stufenweise Vorgehen und für die Vorankündigung ist, daß man den Leuten Zeit gibt, sich an die veränderte Situation anzupassen und sie auch dazu anregt, diese Anpassung vorzunehmen. Viele Leute haben langfristige Verträge abgeschlossen, Arbeitsverträge, Kreditverträge, Verträge für eine Mitarbeit an einer Produktion oder an einer Konstruktion, und zwar auf der Basis ihrer Inflationserwartungen. Diese langfristigen Verträge können nur sehr schwer schnell geändert oder gelöst werden. Wenn man versucht, sie rasch zu ändern, dann wird das für viele Leute sehr teuer. Wenn man den Leuten jedoch Zeit läßt, diese Verträge zu erfüllen, zu ändern oder zu erneuern, dann können sie sich an die neue Situation anpassen.
>
> Eine andere Überlegung hat sich als sehr wirkungsvoll erwiesen, die Nebenwirkungen der Anti-Inflationspolitik abzuschwächen: wenn man eine automatische Anpassung an die Inflation in langfristige Verträge einbezieht; man nennt das eine Indexklausel oder man kann es auch eine »gleitende Preisklausel« nennen. Die bekannteste ist die Lohnangleichung an den Lebenshaltungsindex, ...

[1] Milton & Rose Friedman, Chancen, die ich meine, Ullstein-Sachbuch Nr. 34152, Seite 294/95

Milton Friedman bringt dann eine Reihe weiterer treffender Beispiele für Indexklauseln aus allen Lebens- und Wirtschaftsbereichen.[1] Er erläutert sie aber nur unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten. Man vermißt Betrachtungen zur Wirkung auf den volkswirtschaftlichen Kreislauf, also zu der Frage, ob bei allgemeiner Verbreitung von Indexklauseln bei der Verringerung der Inflationsraten die Rezession unterbleibt. Offenbar ist für Friedman die Unvermeidlichkeit der konjunkturbremsenden Nebenwirkung so selbstverständlich, daß er ihre Entstehung überhaupt nicht erklärt. Die Unvermeidlichkeit der Nebenwirkung steht für ihn fest; sie kann seiner Meinung nach nur gemildert werden. Ich habe mich in den vorangehenden Teilen dieses Aufsatzes bemüht zu erklären, warum es zur Rezession kommt. Daraus ergeben sich auch mögliche Vermeidungsstrategien. Ich möchte im folgenden zeigen, daß die konjunkturbremsenden Nebenwirkungen der Inflationsbekämpfung durch die verbreitete Anwendung von Indexklauseln volkswirtschaftlich praktisch ganz vermieden werden könnten.

*

Die Strategie der Bundesbank zur Senkung der Inflationsraten muß so angelegt werden, daß die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes in der Konsumgütersphäre nicht unkontrolliert, sondern maßvoll sinkt. Dieser Prozeß darf nicht schockartig, kann aber doch rasch ablaufen. Die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesbank sollte dazu die Inflationserwartungen wachhalten, genauer gesagt: sie nur etwas, nicht zu sehr dämpfen. Sie darf keinen stabilen Geldwert versprechen, sondern muß die Aufrechterhaltung »unentbehrlicher« Inflationsraten glaubhaft ankündigen und auch durchsetzen. Dann kann sie bei kontrolliert sinkender, aber nicht abstürzender Umlaufgeschwindigkeit die Geldmenge so steuern, daß bei voller Ausschöpfung des Wachstumspotentials die Inflationsrate gedämpft wird. Genauer gesagt: Die von der Bundesbank ausgegebene Geldmenge muß so wachsen, daß

- sich die *unwirksame* Geldmenge im Maße des Rückgangs der Umlaufgeschwindigkeit und daß
- sich die *wirksame* Geldmenge im Maße des Wachstumspotentials

erhöht. Dann werden kraft der Autorität der Ankündigungen der Bundesbank die Inflationserwartungen und damit die Umlaufgeschwindigkeit und folglich auch die Inflationsraten zurückgehen.

[1] Vergleiche zur Praxis und rechtlichen Zulässigkeit von Indexklauseln auch den Aufsatz von Fritz Andres »Die Anpassung des Erbbauzinses« in FRAGEN DER FREIHEIT, Heft 213, Seite 32 bis 38.

Aber damit ist die *zweite* Ursache der Rezession noch nicht überwunden: die Unternehmen, die sich in der inflationsbedingten Hochzinsphase verschuldet haben, kommen infolge der unerwarteten Senkung der Inflationsraten trotz guter Konjunktur in Zahlungsschwierigkeiten. Dies veranlaßt andere Wirtschaftsbeteiligte zur Ausweitung ihrer »Vorsichtskassen«; vermehrte Kassenhaltung bedeutet Verringerung der »wirksamen« Geldmenge oder mit anderen Worten sinkende Umlaufgeschwindigkeit.

Die Wirtschaftspolitik kann die verschuldeten Unternehmen mit ihren betriebswirtschaftlichen Problemen alleine lassen und sich auf die volkswirtschaftliche Gegenstrategie verlegen, die »Vorsichtskassen« durch eine weitere zusätzliche Geldvermehrung zu füttern, um so das Absinken der »wirksamen« Geldmenge zu verhindern. Es ist aber nicht leicht, das Volumen einer solchen zusätzlichen Geldvermehrung zutreffend zu bemessen. Die Erhöhung der *unwirksamen* Geldmenge stellt auch stets ein gefährliches Inflationspotential dar, wie die Bundesbank immer wieder sorgenvoll betont, denn sie kann jederzeit ohne ihre unmittelbare Mitwirkung, z. B. durch politische Krisen, mobilisiert werden, also die *wirksame* Geldmenge erhöhen. Es ist außerdem volkswirtschaftlich nicht sinnvoll, Unternehmen, die Waren und Dienstleistungen kostengünstig produzieren und Verbraucherwünsche damit befriedigen, an kaum vorhersehbaren Geldwertschwankungen scheitern zu lassen, die ihre mittel- und langfristigen Finanzierungen durcheinanderbringen.

Die Wirtschaftspolitik sollte daher Indexklauseln zulassen, die zuverlässig verhindern, daß sich die ökonomische Last der Zins- und Tilgungsverpflichtungen – vom Schuldner unerwartet – erhöht. Wenn die Absenkung der Inflationsraten die fremdfinanzierten Unternehmungen dank Indexklauseln nicht mehr in Schwierigkeiten bringt, dann wird das Sinken der Inflationsraten auch nicht mehr zu der oben geschilderten Verlangsamung der Umlaufgeschwindigkeit aus Gründen konjunktureller Liquiditätsvorsorge (»Vorsorgekassen«) führen, deren Ausmaß von der Bundesbank schwer kalkulierbar und daher kaum zutreffend ausgleichbar ist. Ebenso überflüssig werden auf seiten der Kapitalanleger Spekulationskassen zur Nutzung von Geldwertschwankungen und Vorsorgekassen, um allfällige Spekulationsverluste verkraften zu können.

Im Sinne der Verbesserung der Angebotsbedingungen besteht wirtschaftspolitisch ein erhebliches Interesse an Indexklauseln. Langfristige vertragliche Bindungen, wie sie im Zusammenhang von großen Bauvorhaben zwischen Investor und Baufirmen einerseits und Investor und Geldgebern andererseits notwendig sind, werden durch Indexklauseln von den Kalkulationsrisiken unvorhersehbarer Geldwertveränderungen befreit. Es kann nicht bestritten werden, daß heute viele Investitionen unterbleiben

müssen, weil die Geldwertrisiken für langfristige Investitions- und Finanzierungsentscheidungen allzu gravierend sind. Insbesondere in der Erwartung sinkender Inflationsraten ist es aus den weiter oben geschilderten Gründen falsch, sich langfristig zu verschulden – es sei denn mit Indexklauseln. Aber ohne Verschuldungsbereitschaft der Unternehmen gibt es kein Wachstum der Investitionsgüternachfrage, also kein Wachstum des »Produktionspotentials«. Deshalb wirken glaubwürdige Ankündigungen der Bundesbank, sie werde die Inflationsraten senken, bisher so massiv konjunkturschädlich.

*

In absehbarer Zeit sollten zwei Probleme gelöst werden:

1. Das Problem schwankender Inflationsraten wird solange bestehen, bis die Bundesbank vom utopischen Ziel der Geldwertstabilität abläßt und den Weg einer Verstetigung der Inflationsraten auf dem unentbehrlichen Niveau einschlägt.[1]
2. Die Zurückführung ausnahmsweise einmal überhöhter Inflationsraten auf ein unentbehrliches Normalmaß wird auch dann noch hin und wieder erforderlich sein. Vorsorglich muß die Bundesbank für die weitestmögliche Anwendung wirkungsvoller Indexklauseln werben.

Die Zulassung – ja die Förderung – von Indexklauseln ist unausweichlich geboten, wenn die Verringerung von Inflationsraten gelingen soll, ohne Unternehmenszusammenbrüche und Arbeitslosigkeit zu bewirken. Es gibt keinen anderen Schutz vor *schwankenden* Inflationsraten als Indexklauseln.

Indexklauseln sind nur bei offen angestrebten, langfristig *konstanten* Inflationsraten entbehrlich. Die Vertragspartner werden von alleine auf sie verzichten, wenn sie nur noch mit gleichbleibenden Inflationsraten rechnen.

Die normale Wirkung von mäßigen Inflationsraten, nämlich die Beschleunigung des Geldumlaufs bis zur Austrocknung aller »Geldpfützen«, aller *überflüssigen* Kassenhaltung, wird bei allgemeiner Verbreitung von Indexklauseln auch in Zeiten der Verringerung zu hoher Inflationsraten erhalten bleiben. Solange die Inflationsraten schwanken, wird auch die Umlaufgeschwindigkeit, das heißt die Kassenhaltung schwanken. Diese Schwankungen können durch Variationen der ausgegebenen Geldmenge einigermaßen kompensiert werden, solange die Inflationsraten nicht unter das unentbehrliche Niveau sinken, also dafür sorgen, daß die Umlaufgeschwindigkeit »robust stabil« bleibt, das heißt die Kassenhaltung trotz allem

[1] Vergleiche die Fußnote auf der ersten Seite dieses Aufsatzes.

nur wenig schwankt.[1] Die Indexklauseln schützen die Kassenhaltung nicht vor Inflationsschäden; dies wirkt wie eine Steuer auf die Liquiditätshaltung, dämmt also den Hang zur Liquidität milde, aber spürbar ein. Dasselbe gilt für kurzfristige Geldanlagen, weil sich Indexklauseln für diese Art von Schuldverhältnissen kaum allgemein durchsetzen werden; der mit ihnen verbundene Arbeitsaufwand dürfte sich im kurzfristigen Bereich nicht lohnen, zumal Schwankungen der Inflationsraten kurzfristig gut vorhersehbar und durch Abweichungen der Nominal- von den Realzinsen verhältnismäßig zuverlässig kompensierbar sind.

Sollte die Bundesbank wieder einmal in die Lage kommen, zu hohe Inflationsraten verringern zu müssen, sollte sie zuvor auf die allgemeine Anwendung von Indexklauseln drängen. Es wäre auch angemessen, durch eine gesetzliche Regel die Anpassung, d. h. Verringerung von alten Zinspflichten an abgesenkte Inflationsraten zu verfügen, soweit Indexklauseln früher nicht zugelassen wurden. Investitionskredite sollen schließlich sehr langfristig sein.

Milton Friedman hat in dem oben abgedruckten Text nachdrücklich betont, die Rückführung von zu hohen Inflationsraten solle so langsam erfolgen, daß die Geschäftsleute ihre langfristigen Verträge erfüllen können, ohne durch das Absenken der Inflationsraten geschädigt zu werden. Das kann viele Jahre dauern. Hier wird gezeigt, daß hohe Inflationsraten auch sehr rasch auf das unentbehrliche Maß von 5 % oder vielleicht sogar nur 3 % zurückgeführt werden können, ohne daß die Konjunktur gefährdet wird, sobald es üblich geworden ist, für alle mittel- und längerfristigen Vertragsbeziehungen Indexklauseln vorzusehen. Die Notenbank greift dann durch die Inflationsbekämpfung weder ungerecht in langfristige Verträge ein, noch muß sie befürchten, daß Unternehmen durch die Absenkung von Inflationsraten in Zahlungsschwierigkeiten geraten und deshalb – wegen allgemeiner Erhöhung der Vorsichtskassen – die Umlaufgeschwindigkeit unberechenbar sinken könnte.

*

Im Gegensatz zu *Milton Friedman* kann also festgestellt werden, daß eine Politik der raschen Reduzierung von Inflationsraten möglich ist, ohne daß Wachstumsverluste und Arbeitslosigkeit in Kauf genommen werden müßten. Er hat den Weg zu einer solchen Politik durch den Hinweis auf Indexklauseln selbst gewiesen. Aber er meinte, damit unvermeidliche Nebenwir-

[1] Siehe dazu die näheren Ausführungen in meinem Aufsatz »Geldmenge im Stop-and-Go-Umlauf. Inflationserwartungen können den Geldumlauf verstetigen« in FRAGEN DER FREIHEIT, Heft 212, Seiten 21 bis 28, speziell auf S. 25.

kungen nur mildern zu können. Dies ist pragmatisch richtig, wenn man davon ausgeht, daß es nicht zu einer fast lückenlosen Verwendung von Indexklauseln kommen wird, weil sie noch zu unbekannt und natürlich auch sehr umständlich zu handhaben sind. Er sah aber auch nur das Problem der Einzelfallgerechtigkeit und nicht die volkswirtschaftliche Wirkung einer weitgehenden Verwendung von Indexklauseln.

Die Bundesbank ist aufgefordert, ihre restriktive Politik gegenüber Indexklauseln aufzugeben und für ihre Verbreitung zu werben. Sie sind in Zeiten schwankender Inflationsraten nicht nur ein unentbehrliches Instrument der Einzelfallgerechtigkeit, sondern bei notwendiger Inflationsbekämpfung unverzichtbar als volkswirtschaftliches Instrument zur Verhinderung von Konjunktureinbrüchen.

Die Mitwirkenden dieses Heftes:

Fritz Andres
Dhauner Straße 180, 6570 Kirn/Nahe

Prof. Dr. Dr. med. Horst Baier
Universität Konstanz

Eckhard Behrens
Bergstraße 29, 6900 Heidelberg

Dr. med. Karl Buchleitner
7530 Pforzheim

Prof. Dr. Dr. rer. pol. Walter Hamm
Universität Marburg

Jobst v. Heynitz, Notar
Ludwig Thoma-Str. 10, 8000 München 60

Hans Hoffmann
Bodenacker 30, CH-3065 Bollingen

Prof. Dr. rer. pol. Peter Oberender
Universität Bayreuth und Friedrich-Schiller-Universität Jena

Dr. med. Heinz-Hartmut Vogel
Eckwälden, Roßauchert 6, 7325 Bad Boll

Dr. med. Lothar Vogel
Bauschweg 7, 7000 Stuttgart 1

Wohngrundstücke und Erbbaurecht

Wohnungsgenossenschaften und kommunale Wohnungsgesellschaften in den neuen Bundesländern

Fritz Andres und Jobst v. Heynitz

Die Privatisierung der von Wohnungsgenossenschaften genutzten Grundstücke und des aus dem Volkseigentum erworbenen Wohnungsbestands sind in den neuen Bundesländern Fragenkomplexe, die allen Beteiligten große Sorgen bereiten. Auch in diesem Bereich hat der Einigungsvertrag leider keine optimalen Lösungen geschaffen. Die Sanierung des Mietwohnungsbestandes läßt daher auf sich warten.

Nachfolgend soll gezeigt werden, wie durch einen gezielten Einsatz des Erbbaurechtes manche aktuellen Probleme besser als durch Grundstücksverkäufe lösbar werden. Anlaß dieser Darlegungen waren intensive Gespräche in den neuen Bundesländern über konkrete Wohnanlagen und die wirtschaftlichen Probleme, die sich aus der gegenwärtigen Rechtslage ergeben. Es mußte leider immer wieder festgestellt werden, daß die Gestaltungsmöglichkeiten, die zur Privatisierung der Grundstücksnutzung ganz im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft mit dem Erbbaurecht gegeben sind, nicht hinreichend geläufig sind, so daß bedeutende Chancen ungenutzt bleiben.

1. Zur Situation des genossenschaftlichen und des kommunalen Wohnungsbestands

Aus dem Einigungsvertrag ergeben sich für die hier interessierenden Mietwohnungsbestände folgende Eigentumsverhältnisse: [1]

- im Bereich des genossenschaftlichen Wohnungsbaus, der ca. 18% des Wohnungsbestands der früheren DDR ausmacht, gehört der früher volkseigene Boden jetzt den Kommunen, während die Bauten im Eigentum der Genossenschaften verblieben sind;
- im Bereich des kommunalen Wohnungsbaus (ca. 41% des Wohnungsbestandes der früheren DDR) sind sowohl die Grundstücke als auch die Gebäude ins Eigentum der Kommunen übergegangen.

[1] Vergleiche Artikel 22 Absatz 4 des Einigungsvertrages und Abschnitt 13 des Protokolls zum Einigungsvertrag

Die Wohnungsgenossenschaften brauchen für die notwendige Sanierung ihrer Gebäude Kredite, die sie von Banken jedoch nicht oder nicht in ausreichender Höhe erhalten, weil die Banken in den Bauten allein keine ausreichende Sicherheit sehen. Die Genossenschaften fordern daher von den Kommunen, ihnen zur Verschaffung der Kreditwürdigkeit den zu den Bauten gehörenden Boden zu schenken oder zum symbolischen Preis von DM 1,– pro Quadratmeter zu verkaufen, zumal sie daran ein kostenloses Nutzungsrecht haben.

Auch beim kommunalen Wohnungsbestand wird von Erwerbswilligen neben dem Verkauf der Wohnung zum regulären Preis der Verkauf des Bodens zum symbolischen Preis oder die Schenkung verlangt. Die Gemeinden haben für diesen Wohnungsbestand die Altschulden und die Sanierungs- und Betriebskostenlast zu tragen. Da die Einnahmen aus den gegenwärtig noch gesetzlich »gestoppten« Mieten häufig nicht einmal die Betriebskosten decken, möchten die Gemeinden selbst den Wohnungsbestand mit Grundstücken veräußern. Sie sind daher – auch ohne entsprechende Wünsche – zu Preiszugeständnissen bis hin zur unentgeltlichen Abgabe bereit.

2. *Vergabe von Erbbaurechten statt Verkauf zum Null-Tarif*

a) Erbbaurechte für Wohnungsgenossenschaften

Gehen die Kommunen auf die Wünsche der Genossenschaften ein, ihnen die zu ihren Bauten gehörenden Grundstücke quasi zum Null-Tarif zu übereignen, so begünstigen sie einseitig einen Teil der Bevölkerung in einer auch haushaltsrechtlich durchaus problematischen Weise. Außerdem geben sie städtebaulich wertvolle Flächen für immer aus der Hand. Bieten sie dagegen die Grundstücke – haushaltsrechtlich einwandfrei – zum heutigen Verkehrswert an, so müssen die Genossenschaften den Boden bereits für die Kaufpreisfinanzierung beleihen, so daß ein erweiterter Kreditspielraum für die Sanierung der Wohngebäude nicht entsteht.

Neben anderen wichtigen Gründen, die das *Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.* in anderen Unterlagen dargelegt hat,[1] spricht gegen das Verschenken und den billigen Verkauf, daß wegen der ungeklärten politischen Behandlung ihrer Altschulden häufig nicht abzuschätzen ist, ob die Genossenschaften wirtschaftlich überhaupt überleben werden. Fallen sie in Konkurs oder wird gegen sie die Zwangsversteigerung betrieben, so vergrößern die übertragenen Grundstücke die Konkursmasse; sie wären daher ein

[1] Siehe die Merkblätter »Privatisierung der Grundstücksnutzung durch Vergabe von Erbbaurechten« und »Argumente für das Erbbaurecht als Instrument der kommunalen Bodenpolitik«, die beim Sekretariat des Seminars für freiheitliche Ordnung e. V., Badstraße 35, W-7325 Bad Boll, unentgeltlich angefordert werden können. Sie sind auch abgedruckt in FRAGEN DER FREIHEIT 210, Seite 7–15 und 213, Seite 25–31.

Geschenk an die Altschuldengläubiger – ein Ergebnis, das von der Gemeinde bestimmt nicht gewollt wird und unter keinem Aspekt zu rechtfertigen ist.

In dieser Situation bietet das Erbbaurecht einen Ausweg, da es bei entsprechender Ausgestaltung den Genossenschaften die Aufnahme von Sanierungskrediten erlaubt, ohne daß die Gemeinde das Eigentum an den Grundstücken aus der Hand gibt. Dabei gibt es zwei Varianten, die nachfolgend dargestellt werden sollen:

- die Gemeinde kann der Genossenschaft den Erbbauzins für einen festzulegenden Zeitraum ganz oder teilweise erlassen (erster Vorschlag)! Der Vorschlag führt sowohl zu einer Anhebung der Kreditwürdigkeit der Genossenschaft als auch zu einer Entlastung ihrer laufenden Rechnung, genauer: er hebt die Kreditwürdigkeit der Genossenschaft, indem er ihre laufende Rechnung verbessert.
- die Gemeinde kann die Mitbelastung ihres Grundstücks gestatten (zweiter Vorschlag)! Sie erhöht damit nur die Kreditwürdigkeit der Genossenschaft. Damit verbunden werden kann jedoch – muß aber nicht – ein vollständiger oder teilweiser Erlaß des Erbbauzinses, der dann zwar die Kreditwürdigkeit der Genossenschaft nicht noch weiter erhöht, wohl aber ihre laufende Rechnung zusätzlich entlastet.

aa) Erster Vorschlag

Bei der Umwandlung der zur Zeit bestehenden Nutzungsrechte in Erbbaurechte ändert sich an den Eigentumsverhältnissen nichts: die Gemeinde bleibt Eigentümer der Grundstücke, die Genossenschaft bleibt Eigentümerin der Gebäude. Als Ausgleich für das Recht zur Grundstücksnutzung hat die Genossenschaft allerdings grundsätzlich einen Erbbauzins an die Gemeinde zu zahlen, dessen Höhe regelmäßig mit 4 bis 5 % vom Verkehrswert des Grundstücks vereinbart wird. Die Grundstücksnutzung sollte also nicht – wie nach altem DDR-Recht – vollständig oder fast kostenlos sein. Ein Erbbauzins von 4 bis 5 % des Verkehrswerts entspricht durchweg dem Marktwert der laufenden Grundstücksnutzung. Der Wert des Erbbaurechts besteht bei dieser Erbbauzinshöhe im wesentlichen im Gebäudewert, da das Nutzungsrecht am Boden durch den Erbbauzins laufend abgegolten wird.

Wird der Erbbauzins geringer angesetzt, so hat der Erbbauberechtigte einen laufenden Vorteil in Höhe der Differenz zwischen dem Wert der Grundstücksnutzung und dem Erbbauzins. An einem extremen Beispiel wird das deutlich: Wenn der Erbbauzins für die Laufzeit des Erbbaurechts von 60 Jahren mit 0 angesetzt wird, sinkt der Wert des Eigentums am Grundstück mangels Ertrag auf fast Null und im gleichen Umfang wächst der Wert des Erbbaurechts über den Gebäudewert hinaus! Der Wert des

Erbbaurechts nähert sich in einem solchen Fall der Summe des Gebäudewerts und des Grundstückswerts. Für ein Grundstück mit einem Nutzungswert von DM 5.000,- pro Jahr lassen sich diese Vermögensverschiebungen an folgender Tabelle veranschaulichen:

Erbbauzins p.a. DM	Vermögen der Gemeinde Bodenpreis in DM	Vermögen des Erbbauberechtigten Preis des nackten Erbbaurechts
5.000,—	100.000,—	0,—
2.500,—	50.000,—	50.000,—
0,—	0,—	100.000,—

Allgemeiner ausgedrückt bedeutet das: Der Wert des Erbbaurechts entspricht dem Wert der auf dem Grundstück errichteten Gebäude, wenn und solange der Erbbauzins ein marktübliches Entgelt für die laufende Grundstücksnutzung ist. Der Wert des Erbbaurechts wächst aber in dem Ausmaß über den Gebäudewert hinaus, soweit und solange der Erbbauzins unter dem marktüblichen Niveau festgesetzt wird, oder fällt umgekehrt sogar unter den Gebäudewert herab, wenn und solange der Erbbauzins über dem marktüblichen Niveau liegt. Ist der Wert des nackten Erbbaurechts höher als Null, dann ist der Erbbauzins zu niedrig und der Bodenpreis im selben Maße zulasten der Gemeinde verringert.

Da man Erbbaurechte nicht nur verkaufen, verschenken und vererben, sondern auch beleihen kann (§ 5 Absatz 2 Erbbaurechtsverordnung), und sich die Beleihungsmöglichkeit nach dem Wert des Erbbaurechts – in der Regel also nach dem Gebäudewert – richtet, zeigen diese Überlegungen, daß der Beleihungswert des Erbbaurechts gesteigert werden kann, wenn auf den Erbbauzins zeitlich begrenzt oder unbegrenzt verzichtet wird.

Erbbaurechte können übrigens ebenso schnell eingeräumt werden, wie Flächen übereignet werden können. Die einzelnen Möglichkeiten und Notwendigkeiten für die Erbbaurechts- und Erbbauzinsgestaltung sind in den erwähnten Unterlagen und vor allem im Mustervertrag und im Blatt zur Erbbauzinsanpassung behandelt.[1]

[1] Der »Mustervertrag für die Bestellung eines Erbbaurechts« mit ausführlichen Erläuterungen und das Merkblatt »Die Anpassung des Erbbauzinses« können ebenfalls beim Sekretariat des Seminars für freiheitliche Ordnung e. V., Badstraße 35, W-7325 Bad Boll, unentgeltlich angefordert werden. Eine frühere Fassung des Mustervertrages wurde in FRAGEN DER FREIHEIT 210, Seite 17–33, das Merkblatt in FRAGEN DER FREIHEIT 213, Seite 32–38 abgedruckt.

Für die Anhebung der Kreditwürdigkeit der Genossenschaften durch Erbbauzinsnachlaß empfehlen sich daher folgende Schritte:

1. Es wird festgestellt, welchen finanziellen Aufwand die Sanierung erfordert. Notfalls muß der Aufwand durch eine oder mehrere Mustersanierungen ermittelt werden. Empfehlenswert sind Sanierungsangebote zu Festpreisen, die mit Fertigstellungsbürgschaften von Banken ausgestattet sind. Die schritt- und abschnittsweise Sanierung ist zweckmäßig, damit der Finanzbedarf erst nach und nach entsteht, so daß die Spitzen der Kredit-Inanspruchnahme nicht zu hoch sind.
2. Danach wird in Bankverhandlungen ermittelt, ob bei Auszahlung nach dem Baufortschritt der gegenwärtige Gebäudewert als Sicherheit für den ersten Teil der Sanierungskredite und die Wertsteigerung durch die Sanierung für die weiteren Teile der Kredite ausreicht.
3. Sollte der Gebäudewert mit Sanierungswertsteigerungen für die Kreditbeschaffung nicht ausreichen, so kann die Gemeinde teilweise oder vollständig auf den Erbbauzins für 10 bis 20 Jahre oder beschränkt auf die Tilgungszeit der Sanierungskredite verzichten. Höhe und Dauer des Verzichts können den Beleihungswert des Erbbaurechts genau im notwendigen Maße steigern. Dieser (Teil=)Erlaß des Erbbauzinses ist in jeder Hinsicht unproblematischer als das Verschenken der Grundstücke, zumal er zeitlich beschränkt wird. Damit der Erbbauzinsverzicht nur die Genossenschaften begünstigt, muß so verfahren werden, wie das weiter unten im Abschnitt 3. beschrieben ist.
4. Nach Ablauf der 10- oder 20-Jahresfrist oder nach der Tilgung der Sanierungskredite wird der Verkehrswert der Grundstücke ermittelt und der Erbbauzins mit 4 bis 5% daraus neu festgelegt. In den folgenden Jahren sollte der Erbbauzins nach der Anpassungsvereinbarung im Muster-Erbbaurechtsvertrag des Seminars[1] an die Wertentwicklung gemäß den gesetzlichen Möglichkeiten, z. B. nach der Höchstgrenze in § 9a Erbbaurechtsverordnung, angepaßt werden. – Da wahrscheinlich in der allgemeinen Diskussion die Befürchtung nicht auszuräumen sein wird, die Erbbauzinsen würden die Mieten in die Höhe treiben, kann notfalls vereinbart werden, daß der Erbbauzins nur im Maße der Entwicklung der Vergleichsmieten angepaßt werden darf.

bb) Zweiter Vorschlag

Wenn die Erbbauzinsermäßigung als Mittel der Steigerung der Beleihungsfähigkeit des Erbbaurechts nicht zu überzeugen vermag oder aus anderen Gründen (z. B. wegen Mietberechnungsvorschriften) untunlich sein sollte,

[1]) Siehe die vorangegangene Fußnote

dann kann die Gemeinde der Genossenschaft die Aufnahme von Sanierungskrediten auch dadurch erleichtern, daß sie eine Mitbelastung ihres Grundstücks für die Sicherung der Sanierungskredite der Wohnungsgenossenschaft zuläßt. Diese Kredite sind dann auf dem Erbbaurecht *und* auf dem Grundstück abgesichert, und keine Bank wird bestreiten, daß Erbbaurecht und Bodeneigentum zusammengenommen so viel wert sind und daher auch so hoch belastet werden können wie das Volleigentum. Eine eigene Verpflichtung oder »persönliche Haftung« geht die Gemeinde dabei – im Unterschied zur Bürgschaft – nicht ein.

Diese Konstruktion hat gegenüber der Übertragung des Bodeneigentums an die Genossenschaft zum Null-Tarif den Vorteil, daß die Gemeinde nur im Fall der Zwangsversteigerung oder des Konkurses der Wohnungsgenossenschaft ihr Eigentum am Grundstück verliert (falls sie dann nicht lieber den Kredit der Genossenschaft ablöst); im Fall des Überlebens der Genossenschaft kann die Gemeinde jedoch wieder mit lastenfreiem Bodeneigentum rechnen. Mit der Bank sollte die Gemeinde vereinbaren, daß das Erbbaurecht zuerst versteigert werden muß, so daß ihr Grundstück nur nachrangig haftet.

Im Vergleich zur Erbbauzinsreduzierung (erster Vorschlag) hat diese Konstruktion den Nachteil, daß die Gemeinde mit dem Grundstück ins Risiko gehen muß, und den Vorteil, daß ein Erbbauzinsnachlaß mit ihr zwar verbunden werden kann, aber nicht muß. Denn die für die Durchführung der Sanierung erforderliche Kreditfähigkeit der Genossenschaft wird in der Regel durch die Mitbelastung des Grundstückseigentums auch dann hergestellt, wenn zwischen Gemeinde und Genossenschaft ein marktüblicher Erbbauzins vereinbart wird. Eine Reduzierung oder der Erlaß des Erbbauzinses für eine festbestimmte Zeit sollte daher neben der Mitbelastung des Grundstücks nur vereinbart werden, wenn und solange die Gemeinde die laufende Rechnung der Genossenschaft entlasten will. Dann allerdings wäre die Erwartung der Genossenschaften, doch noch die Übertragung des Eigentums am Boden zu erreichen, nicht mehr begründbar.

Genossenschaften werden gegen das Erbbaurecht möglicherweise ihr gegenwärtig kostenloses Nutzungsrecht ins Feld führen. Im Regelfall dürften sie aber erkennen, daß das Erbbaurecht für sie und ihre Mitglieder Vorteile gegenüber dem Nutzungsrecht hat. So werden Nutzungsrechte von Banken durchweg nicht beliehen. Außerdem ist zu erwarten, daß der Gesetzgeber die Nutzungsrechte bei einer Bereinigung des noch gültig gebliebenen DDR-Sachenrechts in Erbbaurechte umwandelt.

b) Erbbaurechte für den ehemals volkseigenen Wohnungsbestand

Beziehen die Gemeinden in ihre Privatisierungsvorhaben für den kommunalen Wohnungsbestand auch die dazu gehörenden Grundstücke mit ein, so

geben sie städtebaulich wertvolle Möglichkeiten aus der Hand. Die Dinge liegen hier nicht anders als bei der Übereignung von Grundstücken an Wohnungsgenossenschaften. Auch in diesem Fall ist das Erbbaurecht ein Ausweg: es gestattet der Gemeinde die Veräußerung der Wohngebäude, ohne daß sie die Grundstücke übereignen muß, und den Erwerbern die Aufnahme von Sanierungskrediten.

Auch die Entlastung der Gemeinden von den Betriebskosten- und Sanierungslasten und den Altschulden gelingt mit dem Erbbaurecht, soweit die Objekte überhaupt veräußerbar sind:

1. Die Betriebs- und Sanierungskosten belasten den Gebäudeeigentümer. Gebäude auf einem Grundstück werden mit der Eintragung des Erbbaurechts im Grundbuch ohne weiteres Zutun Eigentum des Erbbauberechtigten, so daß diese Lasten auf den Erbbaurechtigten übergehen.
2. Die Wohngebäude können bei der Bestellung des Erbbaurechts an den Erbbauberechtigten zu einem ihrem Wert entsprechenden Kaufpreis verkauft werden. Mit dem Kaufpreis kann die Gemeinde Altschulden und u. U. andere Lasten tilgen. Reicht der Kaufpreis dafür nicht aus, so kann die Gemeinde den Rest der Altschulden aus den Erbauzinseinnahmen verzinsen und tilgen. – Beim Mitverkauf des Grundstücks kann die Gemeinde zwar einen höheren Kaufpreis erzielen, aber höchstens in Höhe des Verkehrswertes zum Zeitpunkt des Verkaufs. Als Eigentümer kann sie dagegen durch steigende Erbbauzinseinnahmen an künftigen Wertsteigerungen der Grundstücke teilnehmen. Mittel- und langfristig kann sie damit mehr Einnahmen erzielen als beim Verkauf der Grundstücke.

Objekte, deren Mieteinnahmen oder Verkaufserlöse auf lange Sicht nicht alle Kosten decken, sind unveräußerlich, sofern die Verluste nicht durch gemeindliche Zuschüsse ausgeglichen werden. Von solchen Grundstücken lassen auch Interessenten, denen ein Erbbaurecht angeboten wird, die Finger, wenn sie keine Zuschüsse zum Ausgleich der Verluste erhalten. Das liegt aber nicht am Erbbaurecht, sondern an den gestoppten Mieten oder den zu hohen Kosten, die alle Interessenten gleichermaßen abschrecken.

Bei der Privatisierung des kommunalen Wohnungsbestands mit dem Erbbaurecht ist zuerst der Gebäudewert zur Festlegung des Kaufpreises dafür zu ermitteln. Außerdem sollten jene vier weiteren Schritte festgelegt und vereinbart werden, die oben für die Erbbaurechtsausgabe an Wohnungsgenossenschaften beschrieben worden sind, nämlich:

1. die Feststellung eines etwaigen Sanierungsaufwands,
2. die Verhandlung über die Beleihbarkeit des Erbbaurechts mit Banken,
3. der zeitlich beschränkte, teilweise oder vollständige Verzicht auf den Erbbauzins, wenn er für die Kreditbeschaffung notwendig ist,
4. die Neufestlegung des Erbbauzinses nach Ablauf der Verzichtsfrist.

Natürlich kann auch bei der Privatisierung des kommunalen Wohnungsbestandes unter Vergabe als Erbbaurecht der oben beschriebene zweite Vorschlag angewendet werden, d. h. das Grundstück der Gemeinde kann für die Sicherung des Sanierungskredits mitbelastet werden.

c) Das Erbbaurecht als angemessener Interessenausgleich

Den Genossenschaften und Erwerbern des ehemals volkseigenen Wohnungsbestands muß hier und heute geholfen werden. Ihr sonstiger zeitlicher Horizont bemißt sich nach der Haltbarkeit ihrer Bauten, die ab heute mit 50 Jahren in den meisten Fällen sicher nicht zu niedrig angesetzt ist; auch weiß niemand, wie lange ihre Bauten den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung noch entsprechen. Im Gegensatz dazu muß die kommunale Grundstückspolitik – ebenso wie die Städtebaupolitik – große Zeiträume von 50, 100 und mehr Jahren ins Auge fassen. Das Erbbaurecht ist die angemessene Antwort auf diese unterschiedlichen Zeithorizonte.

Deshalb sollte einer Gemeinde, die sogar bereit ist, ihren Grund und Boden zum Null-Tarif (»auf ewig«) abzugeben, der Entschluß leicht fallen, den sachgerechten Interessenausgleich über das Erbbaurecht zu wählen und entweder die Mithaft ihres Grundstücks zu bewilligen oder solange auf den Erbbauzins zu verzichten, bis die Erbbauberechtigten ihre Bauten saniert und ihre Sanierungskredite getilgt haben. Danach aber sollte die Gemeinde die Grundstücksnutzung nur gegen marktgerechten Erbbauzins zur Verfügung stellen, damit die Bevorzugung eines Bevölkerungsteils zeitlich nicht über seine Notlage hinaus ausgedehnt wird. Langfristig stehen den Gemeinden die Grundstücke wieder zur Verfügung. Sie können sie dann für völlig andere, städtebaulich an dieser Stelle sinnvollere Zwecke, wiederum im Erbbaurecht, vergeben.

3. *Praktische Hinweise für die Erbbauzins-Verzichtsvereinbarung*

Der Beleihungswert des Erbbaurechts wird durch einen zeitlich befristeten Erbbauzinsverzicht nur erhöht, wenn der Verzicht auch für Erwerber des Erbbaurechts wirkt: denn nur unter dieser Voraussetzung wird ein Erwerber beim Kauf oder in der Zwangsversteigerung zur Zahlung eines den Gebäudewert überschreitenden Kaufpreises bereit sein, aus dem sich die Bank befriedigen kann, die das Erbbaurecht beliehen hat. Der teilweise oder vollständige Erbbauzinsverzicht sollte daher in die Vereinbarung des festen Erbbauzinses (Abschnitt IV. § 1 des Mustervertrages) z. B. in folgender Formulierung aufgenommen werden:

> Der Erbbauzins beträgt jährlich DM .... (4 bis 5% des Verkehrswerts). Für die Zeit von .... bis .... beträgt er jedoch nur .....DM (alternativ: Für die Zeit von .... bis .... ist kein Erbbauzins zu zahlen).

Die Erbbauzins-Anpassungsregelung muß für den gleichen Zeitraum ausgeschlossen werden, etwa durch folgende, am Ende von Abschnitt IV. § 2 Nr. 1 anzuhängende Formulierung:

> Die Anpassung des Erbbauzinses nach den vorangehenden Bestimmungen kann erst nach Ablauf der Zeit vom .... bis .... (gleicher Zeitraum wie oben) verlangt werden.

Soll mit dem Erbbauzinsverzicht nicht der Beleihungswert des Erbbaurechts erhöht, sondern z. B. einer Wohnungsgenossenschaft eine Liquiditätshilfe gegeben werden, so kann dieser Vorteil auf diese Wohnungsgenossenschaft beschränkt werden, wenn folgendes beachtet wird: Der feste Erbbauzins sollte in diesem Fall, wie im Mustervertrag vorgesehen, in Höhe von 4 bis 5% des Verkehrswertes vereinbart werden und ohne Einschränkung nach der Anpassungsregelung anpaßbar sein, während der teilweise oder vollständige Erbbauzinsverzicht für den festgelegten Zeitraum in einem besonderen Abschnitt am Ende der Erbbaurechtsurkunde mit nur schuldrechtlicher Wirkung zwischen der Gemeinde und der Wohnungsgenossenschaft vereinbart werden müßte.

4. Zulässigkeit von Erbbaurechten nach Abschnitt 13 des Protokolls zum Einigungsvertrag?

a) Kein Verbot der Vereinbarung von Erbbaurechten

Nach Abschnitt 13 des Protokolls »soll« der Grund und Boden letztlich in das »Eigentum« der Wohnungsgenossenschaften überführt werden. Ist damit vereinbar, daß Erbbaurechte daran eingeräumt werden?

Abschnitt 13 verbietet die Vergabe von Erbbaurechten für die berechtigten Genossenschaften nicht im Sinne von § 134 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Die Umwandlung der bisherigen Nutzungsrechte der Wohnungsgenossenschaften in Erbbaurechte ist deshalb, wenn sie von der Gemeinde und den Genossenschaften vereinbart wird, zulässig und nicht unwirksam. Auch der Verzicht der berechtigten Genossenschaft auf die Übereignung nach Abschnitt 13 ist nicht verboten und kann wirksam vereinbart werden. (Unzulässig und unwirksam könnten aber Übereignungen und die Vergabe von Erbbaurechten an Dritte, auch an Mieter der Genossenschaftswohnungen, nach Abschnitt 13 in Verbindung mit § 134 BGB sein).

b) Durch Erbbaurechte erfüllbare Privatisierungspflicht

Fraglich ist nur, ob die Gemeinden zur Übereignung verpflichtet sind, wenn eine Genossenschaft es verlangt, oder ob sie die Übereignung verweigern und sich auf das Angebot von Erbbaurechten beschränken können.

Das Wort »soll« und die Worte »in das Eigentum überführt werden« gewähren bei genauer Gesetzesformulierung im Unterschied zu dem Wort »muß« keinen Anspruch. Aber das Wort »soll« ist, wenn es sich an Gemeinden richtet, in der Regel als »muß«, also als bindende Verpflichtung zu verstehen, die von der Rechtsaufsichtsbehörde durchgesetzt werden kann. Diese Verpflichtung besteht nur dann nicht, wenn besondere Umstände gegen diese verpflichtende Wirkung sprechen.

Solche besonderen Umstände liegen bei Abschnitt 13 vor:

1. Das Protokoll ist als Zusatz zum Einigungsvertrag in noch größerer Eile als der Einigungsvertrag formuliert worden. Seine Formulierungen bedürfen deshalb der besonders gründlichen Interpretation und Konkretisierung an dem Normbereich, nämlich dem Bereich der tatsächlichen Verhältnisse, die durch Abschnitt 13 geregelt werden sollen.
2. Die Worte »in das Eigentum der Wohnungsgenossenschaften überführt werden« sprechen für die Übereignungsverpflichtung. Die Übereignung wirft aber eine Reihe komplexer Fragen auf, z. B. die nach einer sinnvollen Reaktion auf das Altschuldenproblem und auf das weitere Schicksal und Handeln der einzelnen Genossenschaften. Kommunale Belange, z. B. die Auswirkungen auf die langfristige Städtebau- und Grundstückspolitik, auf den Vermögenshaushalt der Gemeinde und die Frage sind zu bedenken, ob es verantwortbar ist, einen Teil der Bevölkerung auf »ewig« zu begünstigen. Fragen der Rückübertragungsansprüche nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen sind zu beantworten usw. Auf diese Probleme können Gemeinden ohne einen gewissen Gestaltungsspielraum bei der Privatisierung des Grund und Bodens nicht sinnvoll reagieren. Dafür, daß der unter Zeitdruck entstandene, schnell formulierte Abschnitt 13 diesen notwendigen Gestaltungsspielraum beiseite schieben sollte, spricht nichts. Denn, wäre die schnelle Übereignung des Grund und Bodens gewollt, so hätte Abschnitt 13 den Genossenschaften das Eigentum direkt übertragen können und nur anordnen müssen, daß die Flächen ordentlich festgestellt und vermessen werden. Es ist aber das Eigentum den Gemeinden übertragen worden. Das spricht dafür, daß ihnen bei der Erfüllung der Privatisierungsauflage der notwendige Gestaltungsspielraum mitübertragen ist, der dem Gestaltungsspielraum ähnelt, den Gemeinden im eigenen Wirkungskreis (den eigenen Angelegenheiten) nach dem Kommunalverfassungsrecht in weitem Umfang haben.

3. Abschnitt 13 knüpft an Art. 22 Absatz 4 des Einigungsvertrages an. In dessen Satz 4 und 5 werden die Kommunen nur verpflichtet, ihren Wohnungsbestand schrittweise in eine marktwirtschaftliche Wohnungswirtschaft zu überführen und bei dieser Privatisierung auch das individuelle Wohnungseigentum zu fördern. Das spricht ebenfalls für einen Gestaltungsspielraum der Gemeinden.
4. Nach Abschnitt 13 soll der Grund und Boden »unter Beibehaltung der Zweckbindung« in das Eigentum der Genossenschaften überführt werden. Damit kann eine Wohnzweckbindung, also ein Verbot der gewerblichen Nutzung gemeint sein. Beibehaltung des Zwecks kann aber auch heißen, das genossenschaftliche Wohnen soll nach der Übertragung der Grundstücke beibehalten werden. Der Wortlaut des Abschnitts 13 spricht für diesen engen Sinn. Danach wäre die Zweckbeibehaltung bereits verfehlt, wenn nur eine Wohnung nicht mehr Eigentum der erwerbsberechtigten Wohnungsgenossenschaft ist.
   Beim veräußerten Grundstückseigentum kann eine Zweckbindung mit im Grundbuch eintragbaren Dienstbarkeiten – aber nur in engen Zulässigkeitsschranken – erreicht werden. Genossenschaftliches Wohnen kann mit Dienstbarkeiten nicht gesichert werden; das ist unzulässig. Nur die Bindung für Wohnzwecke ist mit einer Dienstbarkeit zulässig. Darüberhinaus ist die Zweckbeibehaltung nur mit entsprechender vertraglicher Verpflichtung und der Sanktion (Strafe) möglich, das Grundstücksseigentum bei Pflichtverletzung zurückzuübertragen. Nur die Rückübertragungspflicht kann im Grundbuch durch eine Auflassungsvormerkung gesichert werden; aber die Vormerkung verhindert entweder jede Beleihung des Grundstückseigentums oder geht, wenn die Beleihung durch Rangrücktritt mit der Auflassungsvormerkung ermöglicht wird, im Zwangsversteigerungsverfahren als nachrangige Belastung des Grundstücks unter.
   Erbbaurechte können ausschließlich für den Zweck genossenschaftlichen Wohnens oder für Wohnzwecke und mit einem Zustimmungsvorbehalt zugunsten der Stadt für Zweckänderungen ausgegeben werden; die Zweckbindung wird Inhalt des Erbbaurechts und im Grundbuch miteingetragen. Für den Fall der Verletzung der Zweckbindung kann der Heimfall, die Rückübertragung des Erbbaurechts an die Gemeinde, vereinbart werden. Die Heimfallverpflichtung wird Inhalt des Erbbaurechts, ist also im Grundbuch miteingetragen, behindert aber die Beleihung des Erbbaurechts nicht. – Als Inhaber des Erbbaurechts nach dem Heimfall und als langfristiger Eigentümer des Erbbau-Grundstücks kann die Gemeinde weiter für die Zweckbeibehaltung nach Abschnitt 13 sorgen, sie aber auch beenden, wenn die Zweckbeibehaltung sinnlos gewor-

den ist, weil die Genossenschaft nicht mehr Erbbauberechtigter ist, die Wohngebäude nicht mehr stehen, die Wohnraumknappheit oder der Bedarf an diesen Genossenschaftswohnungen in der Bevölkerung erloschen ist oder städtebauliche Gründe dagegen sprechen.
Daher ist die Beibehaltung der Zweckbindung mit dem Erbbaurecht wesentlich leichter und effektiver als bei der Übereignung der Grundstücke zu sichern. Das spricht dafür, auch das Erbbaurecht als nach Abschnitt 13 zulässige Gestaltungsform anzusehen.

5. Abschnitt 13 enthält keine Erfüllungs-Frist. Es heißt nur, volkseigener Grund und Boden soll »letztlich« in das Eigentum der Wohnungsgenossenschaften unter Beibehaltung der Zweckbindung überführt werden. Das Wort »letztlich« kann heißen, daß »nur im Ergebnis« den Wohnungsgenossenschaften der Grund und Boden für genossenschaftliche Wohnzwecke gehören soll; damit wäre auch das Erbbaurecht vereinbar. – Weiter kann »letztlich« auch heißen, daß zeitlich gesehen, der Grund und Boden erst und nur so an die Genossenschaften übereignet werden soll, wenn und daß auf Dauer gesichert ist, daß die übereigneten Flächen dem genossenschaftlichen Wohnen dienen werden, also z.B. erst nach der Lösung der Altschuldenfrage und nach der Sanierung und restloser Tilgung der dafür aufgenommenen Kredite und nach einer Garantie des weiteren Fortbestands der Wohnungsgenossenschaft; die Ausgabe von Erbbaurechten zur Überbrückung dieser Zeit würde bei diesem Sinn des Wortes »letztlich« besser dem Abschnitt 13 gerecht werden als die sofortige Übereignung der Flächen.

Alle Gesichtspunkte sprechen dafür, daß Abschnitt 13 nur eine Privatisierungspflicht enthält, die sowohl durch das Angebot der Übereignung als auch durch Angebot von Erbbaurechten erfüllt werden kann. Die Gemeinden können daher auch nur das Erbbaurecht anbieten. Das müssen sie aber mindestens tun. Zwar werden die »berechtigten« Genossenschaften darauf nicht klagen können, weil eine »Sollenspflicht« keinen Anspruch gewährt. Aber die Rechtsaufsicht kann die Einhaltung des Abschnitts 13 verlangen.

Wer trotz dieser Argumente nur die Eigentumsübertragung mit Abschnitt 13 des Protokolls zum Einigungsvertrag für vereinbar hält, wird aber – bereits aus haushaltsrechtlichen Gründen – nur das Angebot der Grundstücke an die Wohnungsgenossenschaften zum Verkehrswert empfehlen können. Denn ein vollständiger oder teilweiser Verzicht auf den Kaufpreis ist aus Abschnitt 13 nicht ableitbar. Ein Kaufpreis in Höhe des Verkehrswertes erweitert aber den Beleihungsspielraum nicht, so daß mit dem Verkauf der Grundstücke zum Verkehrswert für die Sanierungsbemühungen der Genossenschaften nichts gewonnen ist.

c) Keine »Berechtigung« für beplante Flächen

Die Übertragungsverpflichtung nach Art. 22 Absatz 4 des Einigungsvertrages gilt nach dessen Satz 2 auch für Volkseigentum, für das bereits konkrete Ausführungsplanungen für Objekte der Wohnungsversorgung vorliegen. Abschnitt 13 spricht im Gegensatz dazu nur den »für Wohnzwecke genutzten Grund und Boden« an, so daß die Wohnungsgenossenschaften Flächen, für die sie eine Wohnungsbebauung geplant haben, nach Abschnitt 13 nicht beanspruchen können.

5. *Erbbaurechte als nach Art. 22 Absatz 4 Einigungsvertrag zulässiges Privatisierungsinstrument*

Art 22 Abs. 4 Sätze 4 und 5 Einigungsvertrag bestimmen: »Die Kommunen überführen ihren Wohnungsbestand unter Berücksichtigung sozialer Belange schrittweise in eine marktwirtschaftliche Wohnungswirtschaft. Dabei soll die Privatisierung auch zur Förderung der Bildung individuellen Wohnungseigentums beschleunigt durchgeführt werden.«

Diese Regelung verbietet die Vergabe von Erbbaurechten den Gemeinden nicht. Fraglich kann nur sein, ob die Privatisierungspflicht nach Satz 4 und 5 allein mit dem Angebot von Erbbaurechten erfüllbar ist.

Wohnungseigentum kann auch mit dem Erbbaurecht begründet werden; erforderlich ist dafür nur eine Aufteilung des Erbbaurechts in Wohnungs- und Teileigentum nach den gleichen Regeln wie bei der Aufteilung von Grundstückseigentum in Wohnungs- und Teileigentum. Es kann ebenso schnell wie Wohnungs- und Teileigentum aus Grundstückseigentum gebildet werden. Daher widerspricht die Begründung von Erbbaurechten, die in Wohnungs- und Teileigentum aufteilbar sind, Satz 5 nicht. Satz 5 spricht in deutlicher Bezugnahme auf die Regelung in Satz 4 nur von Privatisierung, nicht von Übereignung.

Mit einer marktwirtschaftlichen Wohnungswirtschaft sind Erbbaurechte vereinbar; das ist unbestritten. Satz 4 ist freilassender formuliert als Abschnitt 13 des Protokolls zum Einigungsvertrag und überläßt daher den Gemeinden den Gestaltungsspielraum, den sie für die Privatisierung des ehemals volkseigenen Wohnungsbestands brauchen. Anhaltspunkte, daß das alleinige Angebot von Erbbaurechten Satz 4 verletzen kann, sind nicht erkennbar, so daß die Gemeinden berechtigt sind, sich dafür zu entscheiden, nur das Erbbaurecht als Privatisierungsinstrument anzubieten. [1]

[1] Dieser Beitrag wird als Merkblatt gedruckt und kann beim Sekretariat des Seminars für freiheitliche Ordnung e. V., Badstraße 35, W-7325 Bad Boll, unentgeltlich angefordert werden. Referenten des SEMINARs stehen auf Wunsch für weitere Erläuterungen – in der Regel unentgeltlich – zur Verfügung.

LOTHAR VOGEL

DER DREIGLIEDRIGE MENSCH

Morphologische Grundlagen einer allgemeinen Menschenkunde

Hrsg. Naturwissenschaftliche und Pädagogische Sektion

3., stark bearbeitete und erweiterte Auflage 1992
536 Seiten, mit 155 Zeichnungen, gebunden, Leinen, ca. Fr. 76,–/DM 89,–
ISBN 3-7235-0490-6

Hermann Poppelbaum über die zweite Auflage:

»Wie findet der Leser zu den Tatsachen, deren zusammengeschaute Summe dem Buch den Namen gibt? Die ›Dreigliederung‹ des Menschen, zuerst nur vorläufig vereinfachend skizziert, an den drei Regionen des Skeletts wie tastend versinnlicht, wird als Gestaltungsmotiv und Grundakkord immer ersichtlicher, bis sie im Widerspiel der Seelenerlebnisse wiedergeboren erscheint. Zuletzt krönt sie die sichtbare Erscheinung als Ich-Baustil des Menschenwesens.«

Geleitwort zur dritten Auflage

Die Neuauflage dieses grundlegenden Werkes zur Menschenkunde wird von vielen seit langem erwartet.

Die Darstellungen zur Dreigliederung des Menschen, entstanden aus der langjährigen Erfahrung einer allgemeinmedizinischen und schulärztlichen Tätigkeit, sind vor allem für die Lehrer der Waldorfschulen vielerorts zu einem wesentlichen Bestandteil ihrer menschenkundlichen Arbeitsgrundlagen geworden. Darüberhinaus trägt die erweiterte, dritte Auflage auch der Tatsache Rechnung, daß dieses Werk inzwischen ebenso vielen künstlerischen Therapeuten und Medizinern zum Grundstudium der Menschenkunde dient.

Gerade die neu hinzugekommenen Kapitel zur Haut und zum Nerven-Sinnes-Organismus zeigen beispielhaft die hier geübte goetheanistische Betrachtungsweise: ihr Licht erhellt die zusammengetragenen Erkenntnisse aus Embryologie, Anatomie und Physiologie so, daß auch in der Fülle der Einzelheiten das *Gesetz der Dreigliederung* stets erkennbar bleibt.

Damit folgt der Autor einer Aufforderung Rudolf Steiners und schöpft bei seinen menschenkundlichen Studien aus der »Fundgrube« der durch die Naturwissenschaften bekannten Tatsachen.

Das Thema des *»Dreigliedrigen Menschen«* und seine Verbreitung weit in unsere medizinisch-therapeutischen Arbeitszusammenhänge hinein lassen es berechtigt und folgerichtig erscheinen, jetzt die Herausgabe im Zusammenhang mit der Medizinischen Sektion am Goetheanum vorzunehmen.

Dr. med. Marcus Roggatz
im Auftrag der Medizinischen Sektion der Freien Hochschule für Geisteswissenschaft am Goetheanum

INWO

Internationale Vereinigung für
Natürliche Wirtschaftsordnung Sektion Deutschland

Einladung zu unserer Vortragsreihe

»Wir müssen unsere Erde für das Leben erhalten!«

25./26. April 1992
Silvio-Gesell-Heim, Wuppertal, Schanzenweg 86

Samstag, 25. April
16.00 Uhr *Dr. med. Christfried Preußler, Detmold*
Gedanken der Hoffnung – Wir sind noch zu retten!

19.30 Uhr *Helmut Creutz, Wirtschaftsjournalist, Aachen*
Unser Geldsystem – Zins und Zinseszins zerstören unsere Lebensgrundlagen

Sonntag, 26. April
10.00 Uhr *Werner Rosenberger, Präsident der INWO Schweiz*
Aktion Nullzins 2000 – Solidarität mit der Dritten Welt

Nach allen Vorträgen Aussprache und Fragenbeantwortung. Eintritt frei!

Wegbeschreibung:
Mit der Bundesbahn bis Bahnhof Wuppertal-Elberfeld, mit den Bussen 149 bzw. 647 Richtung Neviges bis Haltestelle »Kleine Höhe«. Dann Fußweg über den Schanzenweg zum Silvio-Gesell-Heim, ca. 10 Minuten.
Mit dem Pkw: Autobahnabfahrt Wuppertal-Katernberg. Links abbiegen in Richtung Neviges–Velbert–Essen. Nach ca. 3,5 km rechts in den Schanzenweg einbiegen.

Eine Anmeldung für Übernachtung und Essen ist zur besseren Organisation unbedingt erforderlich bei:
Gabriele Frenking, Dillenberger Weg 91, 5620 Velbert 15, Tel. (02053) 2171

Die mitarbeitenden Autoren tragen die Verantwortung für ihre Beiträge selbst.

Für nichtverlangte Manuskripte kann keine Gewähr übernommen werden.

Gesamtinhaltsverzeichnis der in »Fragen der Freiheit« erschienenen Beiträge kann angefordert werden.

Zweimonatsschrift »Fragen der Freiheit«
Herausgeber: Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.
Begründet durch Diether Vogel †, Lothar Vogel,
Heinz-Hartmut Vogel

Bezug: Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.,
D-7325 Boll, Badstr. 35, Telefon (0 71 64) 35 73

Preis: Jahresabonnement DM 60,—, sfr. 60,—, ö.S. 500,—
(einschließlich Versandkosten)

Wer die steuerlich als gemeinnützig anerkannte Arbeit des Seminars für freiheitliche Ordnung e.V. als *förderndes Mitglied* mit einem Mindestbeitrag von DM 90,— (sfr. 90,—/ ö. S. 750) pro Jahr unterstützt, wird über die Arbeitsergebnisse durch die regelmäßige, *unentgeltliche* Lieferung der »Fragen der Freiheit« informiert.

Einzelhefte: DM 10,— sfr. 10,—, ö.S. 80,— (zuzügl. Versandkosten)

Sammelmappen: jeweils für 1 Jahr DM 10,—, sfr. 10,—, ö.S. 85,—
zuzügl. Versandkosten. Abonnement möglich

Bank: Kreissparkasse Göppingen Nr. 20 011 (BLZ 610 500 00)
Raiffeisenbank Boll Nr. 482 999 004 (BLZ 600 697 66)

Postscheck: Frankfurt am Main 26 14 04-602
Schweiz: Postscheckamt Bern 30-30 731/9
Österreich: Postsparkassenamt Wien 7 939 686

Nachdruck, auch auszugsweise, mit Genehmigung des Herausgebers.

Graphische Gestaltung: Fred Stolle, CH Zürich-Zollikerberg, Weiherweg 4
Altgeorgisch-Byzantinisches Motiv

Motto: Aus „Leuchtende Saat" Eine neue Sammlung von Gedichten und Sprüchen, herausgegeben von Friedrich Kempter, Verlag „Schöne Wissenschaften" Engelberg, (vergriffen)

ISSN 0015–928 X
Kaisser-Druck GmbH, 7335 Salach
Printed in Germany