

58. Bitburger Gespräche

Bearbeitet von
Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier, Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier

1. Auflage 2016. Buch. Rund 90 S. In Leinen
ISBN 978 3 406 69353 3
Format (B x L): 16,0 x 23,0 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Staatsrecht, Verfassungsrecht](#)

Zu [Inhaltsverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Vorteil bedeutet. Die Idee, Souveränität auf europäischer Ebene zu bündeln, heißt also nicht, dass wir weniger nationale Autonomie haben, ganz im Gegenteil. Deshalb sollten wir uns ganz genau die Bereiche anschauen, für die es Sinn macht, Souveränität und Verantwortung auf europäischer Ebene zu stärken oder auf nationale Ebenen zu übertragen. Subsidiarität und stärkere europäische Institutionen sind für mich also kein Widerspruch, sondern können Hand in Hand gehen.

Damit möchte ich schließen, Dankeschön.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Hat die Krisenbewältigungspolitik das Recht beschädigt?

I. Das Konzept des Maastricht-Vertrages

Die Faszination der EU ist in ihren Gedanken des Friedens, der offenen Grenzen, des ökonomischen, wissenschaftlichen und kulturellen Austausches ungebrochen. Ihre Ziele sind aktueller denn je.

Zum Konzept der Union als Europäischem Staatenverbund¹ gehört das Recht, das alle Mitgliedstaaten bindet, ihr Zusammenwirken regelt, Vertrauen schafft. Doch die Rechtsgemeinschaft der EU² ist gegenwärtig ernstlich gefährdet. Die Bereitschaft zum Recht, die Selbstverständlichkeit seiner Beachtung in den Unionsorganen und den Mitgliedstaaten, ist in den Unionsorganen und einigen Regierungen nicht hinreichend gefestigt.

Im Maastricht-Vertrag wurde rechtlich eine Stabilitätsunion gegründet, in der jeder Mitgliedsstaat seine Haushaltspolitik autonom gestaltet und verantwortet, offene Finanzmärkte die Kreditaufnahme bei schlechter Bonität durch hohe Zinsen erschweren, das Marktgeschehen das Finanzsystem stabilisiert³. Die Europäische Währungsunion wurde ohne vorherige Bildung einer Wirtschaftsunion gegründet. Sie baut auf einen Staatenverbund, in dem die Mitgliedstaaten eigenverantwortlich bleiben und rechtlich – parlamentarisch kontrolliert – begrenzte Kompetenzen zur gemeinsamen Ausübung auf die EU übertragen⁴. Dieser Verbund wird vom Integrationswillen seiner Mitgliedstaaten getragen. Dieser Wille ist in der Regel in den mitgliedstaatlichen Verfassungen fundiert und integrationsoffen ausgestaltet⁵. Die EU ist eine Willensgemeinschaft, keine Zwangsjacke. Die Mitgliedstaaten bestimmen über ihren Eintritt und ihren Austritt⁶. In einem Staatenverbund von souveränen, auch in ihrer Mitgliedschaft verfassungsgebundenen Staaten ist auch ein Ausschluss eines Mitgliedstaates möglich, insbesondere wenn dieser den Strukturen der

¹ Vgl. BVerfGE 98, 155 (184 ff.) – Maastricht.

² Vgl. dazu BVerfGE 98, 155 (187 ff.) – Maastricht.

³ BVerfGE 98, 155 (200 ff.); 123, 267 (361 ff.) – Lissabon.

⁴ BVerfGE 98, 155 (184 ff., 188 ff.) – Maastricht; 123, 267(349 ff.) – Lissabon.

⁵ Für eine Übersicht *Hufeld*, in: Hufeld/Epiney, Europäisches Verfassungsrecht 2. Auflage, 2010, S. 33 (34 ff.).

⁶ Zum Austritt beim Scheitern der Stabilitätsgemeinschaft als ultima ratio schon BVerfGE 98, 155 (204) – Maastricht; vgl. nunmehr Artikel 50 EUV.

EU⁷ nicht entspräche oder dem Stabilitätsziel der Währungsunion langfristig nicht genüge⁸.

Das Prinzip der Finanzstärke dank Finanzautonomie wird heute allerdings von den Mitgliedstaaten unterschiedlich interpretiert: Die finanzstarken Staaten, die ihre Finanzautonomie innerhalb der EU entwickelt und gestärkt haben, beanspruchen für sich und ihre Demokratie eine eigenverantwortliche Haushaltspolitik als Grundlage staatlicher Souveränität, wehren deshalb den fremden Zugriff von Staaten und dem Finanzmarkt auf ihre Haushalte ab. Die finanzschwachen Staaten hingegen erwarten – entgegen dem Unionsvertrag – eine „Finanzsolidarität“ von der EU, die ihnen durch Finanzaufweisungen anderer Staaten mehr finanzielle Eigenständigkeit, damit mehr Haushaltsautonomie vermittelt. So gerät die Europäische Rechtsgemeinschaft unter den Druck gegenläufiger Interessen. Staaten wollen am Finanzerfolg eines anderen Staates teilhaben; die erfolgreichen Staaten weisen diesen Teilhabeanspruch zurück. Vor allem aber sucht der Finanzmarkt die Risiken seiner ertragreichen Finanzgeschäfte auf die Staatengemeinschaft abzuwälzen. Die Europäische Gemeinschaft des Rechts ist in einer ihrer Fundamente existenziell gefährdet.

II. Erwartungen an eine europäische Finanzordnung

Die Qualität einer Finanzordnung besteht darin, dass sie die Grundregeln der Rechtsordnung bestätigt, nicht verfremdet und widerlegt. Geld läuft den Ideen des Rechts strukturell zuwider. Recht garantiert und definiert Freiheit; Geld will den Freien lenken, ihm seine Freiheit „abkaufen“. Recht pflegt eine Kultur des Maßes; Geld wird nach dem Prinzip der Gewinnmaximierung verteilt, das maßstabslos, deshalb tendenziell maßlos wirkt. Recht wurzelt in seiner Herkunft und bestimmt aus dieser Herkunft kontinuierlichbewusst seine Zukunft. Wer den Begriff Recht, Staat, Gesetz, Gericht, Parlament oder Europäische Union ausspricht, vermittelt mit diesen Silben den gleichen Rechtsgedanken, wenn der Hörer dieser Äußerung in dieselbe Sprachgemeinschaft hineingeboren wird. Die Sprachlichkeit des Rechts garantiert ihre kulturelle Fundierung. Geld hingegen leugnet seine Herkunft und verschweigt seine Zukunft. Ob ein Geldschein durch harte Arbeit erworben, an der Börse leichter Hand mitgenommen, vom Bettler als Spende empfangen oder beim Banküberfall erbeutet worden ist, sieht man dem Euroschein nicht an. Euro ist gleich Euro. Geld dient dann als ökonomisches Passepartout für beliebiges Handeln. Man kann mit ihm einen Apfel kaufen, um ihn zu essen, eine Violine, um sie zu spielen, eine Aktie, um Rendite zu erzielen. Man kann mit Geld auch einen Mörder dingen.

⁷ Vgl. Artikel 23 Absatz 1 Satz 1 GG.

⁸ Vgl. Bundesverfassungsgericht E 98, 155 (204) – Maastricht.

Die Steuergelder des Staates sollen der Gesamtheit der Steuerzahler – nach verantwortlicher Entscheidung des Parlaments – zugutekommen. Die Rückgabe des Gesamtsteueraufkommens an die Gesamtheit der Steuerzahler ist ein traditionell verfestigtes Verfassungserfordernis steuerlicher Gleichheit⁹. Wenn der Finanzmarkt jetzt den Staat als Schuldner gewonnen hat, er ihm deshalb einen Teil der Steuererträge in Form von Zinsen und Verwaltungsgebühren abnimmt, verliert der Staat einen Teil seiner Haushaltssouveränität. Steuergelder werden strukturell von arm – zu erheblichem Teil von den Zahlern indirekter Steuern – zu reich – den zur Kreditvergabe fähigen Darlehensanbietern – verteilt.

Der Staat verliert ein Stück seiner Finanzautonomie. Dies zeigt sich insbesondere in der Verschuldungspraxis Deutschlands in den Jahren 1951–2008. In dieser Zeitspanne hat Deutschland 1,6 Billionen Euro Schulden aufgenommen, in demselben Zeitraum aber 1,5 Billionen Zinsen gezahlt¹⁰. Der Staat hat Schulden in Höhe von 1,6 Billionen Euro angehäuft, dafür aber fast nichts – nur einen kleinen vorübergehenden Liquiditätszuwachs – gewonnen. Die Zinszahlungen sind verloren, die Schulden geblieben.

III. Veränderte Finanzrealität seit Maastricht

Die Realität des Finanzmarktes hat sich seit Maastricht grundlegend verändert. Deshalb hat auch der Unionsvertrag in seinem durch den Maastricht-Vertrag entwickelten, durch den Lissabon-Vertrag bestätigten Kern neue Anfragen an das Recht zu beantworten.

In der Welt des Geldes ist ein Markt entstanden, der kaum Chancengleichheit gewährt, in die Anonymität entgleitet, den Staat ausbeutet und sich gegenüber dem Recht verselbständigt. Wenn heute die Produktion, der Vertrieb und die Reparatur von Massengütern – von Fahrzeugen oder Kleidung – durch Computer und Roboter geleistet wird, stellt sich die Frage, wem der Gewinn aus dieser maschinellen Wertschöpfung zusteht. Die geläufige Antwort, das sei selbstverständlich der Kapitalgeber, der den Computer und Roboter für die Produktion eingesetzt habe, wird fragwürdig, wenn bei diesem Produktionssystem die Kapitalgeber immer höhere Erträge erzielen, die durch Arbeit – durch Kopf und Hand – Erwerbenden aber immer weniger Erwerbchancen vorfinden. Dadurch entsteht ein soziales Ungleichgewicht. Langfristig wird auch die Kaufkraft schwinden, um die produzierten Güter zu erwerben. Deswegen wird der Genossenschaftsgedanke,

⁹ Vgl. insbesondere zum prinzipiellen Verbot der Haushaltsflüchtigkeit von Abgaben BVerfGE 82, 159 (181) – Absatzfond; 91, 186 (203 f.) – Kohlepennig; 98, 83 (100) – Landesabfallabgaben; 101, 141 (147) – Ausgleichsfond; 108, 186 (217) – Altenpflegeabgabe; 110, 370 (384 ff.) – Klärschlamm Entschädigungsfond.

¹⁰ *Institut für den öffentlichen Sektor: Runter vom Schuldenberg*, 2011, Seite 10.

nach dem Kapitalgeber und Kunde personenidentisch sind, neu gedacht werden müssen.

Die Banken haben insbesondere in den USA Kredite an jedermann vergeben, dann die Kreditforderung sogleich an eine Zweckgesellschaft verkauft, die diese Forderung mit anderen Schuldtiteln zu einem Paket zusammenschnürt und am Weltmarkt veräußert. Mit dieser Forderungsveräußerung hat die Darlehensgebende Bank ihren Gewinn erzielt. Die Rückzahlung des Darlehens durch den Schuldner und seine Bonität wird unerheblich. Dem Finanzmarkt geht ein Stück Verantwortlichkeit – des Darlehensschuldners – verloren.

Legt ein Kapitaleigentümer sein Kapital in einem Fonds an, gehört zum Geschäftsmodell, dass der Anleger nicht wissen darf, wie der Fond sein Kapital einsetzt. Wenn er aber nicht weiß, ob er sein Geld mit der Produktion von Waffen oder von Weizen verdient, kann er die Wirkungen seiner Kapitalmacht nicht einschätzen und damit auch nicht verantworten.

Herkömmlich wird die Gewinnmaximierung am Markt durch die Knappheit der Güter gemäßigt. Wer ein Auto verkauft, ist sich bewusst, dass er mit diesem Wirtschaftsgut nur einmal durch Verkauf einen Gewinn erzielen kann. Wer den Kaufpreis zahlt, weiß, dass er den Geldbetrag nur einmal einsetzen kann. Im Finanzmarkt hingegen wird die Gewinnmaximierung kaum noch durch Knappheit der Güter gemäßigt. Das Geld ist kein knappes Gut mehr. Die Banken können Geld durch Kreditvergabe schöpfen, sich bei Geldfonds und der EZB Geld beschaffen. Selbst der Konsument kann sich am Automaten selbst sein Geld in begrenztem Umfang drucken. Damit droht die Gewinnmaximierung ins Grenzlose zu wachsen, jedes Maß zu verlieren.

Wenn sodann Geld gegen Geld getauscht wird, dieser Tausch schließlich der Wette weicht, bei der ein Spekulant Hoffnungen kauft, er dabei auf Gewinn und Verlust setzt, wandelt sich der Markt des Gütertausches zu einem Markt der Erwartungen und Hoffnungen. Aus der Bank wird eine Spielbank. Die Versicherung und Rückversicherung von Forderungen erreicht einen Abstraktionsgrad, der das Risiko und seinen Gegenstand kaum noch erkennen lässt.

Das wichtigste Handlungsmittel des Marktes, der Vertrag, verliert seine rechtfertigende Kraft, wenn im Hochfrequenzhandel nicht mehr Menschen Güter tauschen, sondern ein hochsensibler Computer in Millisekunden weltweite Angebote vorweg erkennt, dann selbst Angebote macht, die den Preis treiben, der seine Angebote dann storniert und so an dem Wertzuwachs gewinnt. Der Computer dient als Staubsauger für Gewinne. Die Rechtfertigung des Tausches durch den Konsens der Tauschpartner – die *iusticia commutativa* – versagt.

Schließlich entdeckt der Finanzmarkt den Staat als Kunden, der ständig neue Kredite nachfragt, keinen Kredit zurückzahlt, dabei aber verlässlich seine Zinspflichten erfüllt. Der Schuldnerstaat gerät in immer größere Abhängigkeit vom Finanzmarkt, verliert ein Stück seiner Souveränität. Die Gegenwart beansprucht unverdienten Überfluss zu Lasten der nächsten Generation. Der Steuerzahler finanziert unbewusst den Finanzmarkt. Rechtlich müssen wir hier die Frage stel-

len, ob ein Vertrag, der ersichtlich gegen rechtliche Verschuldungsverbote verstößt¹¹, als ein Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot nichtig ist.

Diese Entwicklung belegt, dass das Kernproblem von Geldpolitik und Staatsverschuldung heute weniger im Interessengegensatz von finanzschwachen und finanzstarken Staaten liegt, mehr in der Absicht des Finanzmarktes begründet ist, Risikogeschäfte mit hohem Ertrag einzugehen, die Risiken dann aber auf die Staaten und Steuerzahlen zu überwälzen.

IV. Verlust des Rechtsgedankens

In dieser Gefahrenlage geht der Rechtsgedanke verloren. Eine erste Ursache ist ein ökonomischer Gegenwartspragmatismus, der allein formalen Zielen, insbesondere dem Wirtschaftswachstum, dient und so viele Entscheidungskompromisse anbietet, als eine Geldsumme in Euro teilbar ist. Doch die wesentlichere Gefahr für das Recht liegt darin, dass es als verbindlicher Maßstab für die Stabilitätspolitik beiseite gedrängt wird.

Geld ist ein rechtsverbindliches Einlösungsversprechen, in dem der Schuldner zusagt, dem Gläubiger eine bestimmte Wertsumme gleichbleibender Art und Güte zahlen zu wollen. Das Vertrauen in das Geld ist die Grundlage unserer gesamten Geldwirtschaft. Wir alle haben ein Stück Papier in der Tasche, das weniger als fünf Cent wert ist, dem wir aber – ähnlich einem Talisman – die Fähigkeit zusprechen, als Tauschwert für einen Gegenwert von hundert Euro zu dienen. Der Geldschein beansprucht, allein weil auf ihm die Summe hundert Euro aufgedruckt ist, als Zahlungsmittel für diesen Wert akzeptiert zu werden.

Um dieses Einlösungsvertrauen zu stärken, überantwortet die Rechtsordnung die Geldpolitik einer Zentralbank, die mit richterähnlicher Unabhängigkeit ausgestattet ist¹². Diese Unabhängigkeit in einer parlamentarischen Demokratie ist ein Ausnahmefall, weil sie beim Richter dessen Verpflichtung auf das Gesetz stärkt, die Währungspolitik hingegen gesetzlich nicht vorgezeichnet ist. Das Bundesverfassungsgericht hat schon im Maastricht-Urteil¹³ hervorgehoben, dass diese Modifikation des Prinzips der parlamentarischen Demokratie nur „im Dienste der Sicherung des in eine Währung gesetzten Einlösungsvertrauens“ vertretbar ist. Die „Verselbstständigung der Währungspolitik in der Hoheitskompetenz einer unabhängigen Europäischen Zentralbank“ genüge dem Demokratieprinzip, lasse sich aber nicht auf andere Politikbereiche übertragen¹⁴. Wenn die Zentralbank sich

¹¹ Art. 109 und Art. 115 GG, Art. 126 Abs. 2 AEUV i. V. m. Art. 1 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit vom 7. Februar 1992, ABl.C 191, Seite 84, zuletzt geändert durch Protokoll Nr. 1 zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, ABl.C 306, Seite 163.

¹² Art. 130 AEUV.

¹³ BVerfGE 89, 155 (208 f.) – Maastricht.

¹⁴ BVerfGE a. a. O.

nunmehr anschickt, Verwaltungstätigkeiten – wie eine Bankenaufsicht – auszuüben oder eine dem Parlament vorbehaltene Umverteilungspolitik unter den Staaten oder zwischen Anlegern und Sparern zu betreiben, wäre ihre Unabhängigkeit nicht mehr gerechtfertigt.

Das Recht stärkt zudem den Geldwert, indem es dem Staatskredit – der Mehrung staatlicher Liquidität im Vorgriff auf zukünftige Steuerzahlungen – klare Grenzen setzt. Das Grundgesetz erklärt den Kredit als Finanzierungsinstrument des Staates grundsätzlich für unzulässig¹⁵. Das Europarecht begrenzt den Gesamtschuldenstand eines Staates auf 60% des Bruttoinlandsproduktes¹⁶. Dementsprechend ist die jährliche Neuverschuldung – bei der damaligen Unterstellung von 5% Wirtschaftswachstum jährlich – auf 3% begrenzt. Artikel 123 AEUV verpflichtet die Staaten, ihren Kredit unmittelbar am Markt zu suchen, untersagt der europäischen Zentralbank, Staaten unmittelbar Kredite zu geben oder Geldmittel zuzuweisen. Wenn jeder Mitgliedsstaat seinen Kredit unmittelbar am Finanzmarkt suchen muss, wird er erfahren, dass schlechte Bonität hohe Zinsen zur Folge hat. Diese Verteuerung des Kredits bietet eine wirksame Schuldenbremse, unterbindet insbesondere eine Umverteilungspolitik, die Interessengegensätze auszugleichen hat und deswegen vom Parlament zu entscheiden ist. Schließlich betont Artikel 125 AEUV die Finanzautonomie der Mitgliedstaaten. Jeder Staat bewirtschaftet seinen Haushalt autonom, ist sich bewusst, dass eine gediegene Haushaltspolitik seinen Bürgern zugutekommt, übermäßige Ausgaben nicht bei anderen Staaten refinanziert werden können. Diese Selbstverantwortung gewährleistet eine Gediegenheit der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik in der gesamten Währungsunion¹⁷.

Diese Elementarregeln der Finanzordnung werden gegenwärtig missachtet. Die EZB hat Verwaltungsaufgaben übernommen, schickt sich an, Staaten jenseits des Marktes Kredite zu geben oder unmittelbar Finanzzuweisungen zuzuwenden. Der Weg zu einer europäischen Haftungsunion ist begonnen. Die Obergrenze der Gesamtverschuldung wird von den meisten Staaten deutlich überschritten; Deutschland hat gegenwärtig eine Gesamtverschuldung von etwa 75% des Bruttoinlandsproduktes, hat sich dennoch in den vergangenen Jahren immer wieder zusätzlich verschuldet.

Die Welt von Maastricht hat sich also grundlegend verändert. Wir stehen vor der historischen Aufgabe, der europäischen Rechtsgemeinschaft das verbindliche Recht, damit ihre Identität zurück zu geben. Die These „Not kennt kein Gebot“¹⁸ wäre verhängnisvoll, weil sie der europäischen Union ihre tragenden Pfeiler des

¹⁵ Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 115 Abs. 2 GG, Art. 143 d Abs. 1 Satz 1 und Satz 6 GG.

¹⁶ Art. 126 AEUV in Verbindung mit dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit vom 7. Februar 1992 (Fn. 11).

¹⁷ Vgl. im Einzelnen: *Paul Kirchhof*, Deutschland im Schuldensog, der Weg vom Bürgen zurück zum Bürger, 2012, Seite 70 ff.

¹⁸ Vgl. dazu *Oppermann*: Festschrift für W. Möschel, 2011, Seite 209.