

PAUL KIRCHHOF

Die Stabilität des Euro – eine Aufgabe jedes Mitgliedsstaates der Währungsunion

I. Staat und Markt

1. Zwei Vertrauensprinzipien

Wenn wir das Zusammenwirken von Europäischem Staatenverbund und Finanzmarkt zur Sicherung des Euro beobachten, richten wir unser Augenmerk auf zwei Lebensbereiche, die in besonderer Weise auf Vertrauen angelegt sind. Der demokratische Staat vertraut darauf, dass der Wähler über die Gemeinschaftsanliegen gut informiert wird, er diese Informationen verständig aufnimmt und auf dieser Grundlage eine sachgerechte Wahlentscheidung trifft. Die Wahlen sollen Grundlage des Gemeinwohls sein, weil jeder Bürger ein Stück Gemeinsinn entwickelt, oder – bescheidener – weil die Wahrnehmung der Eigeninteressen der Bürger in der Summe das Gemeinwohl ausmacht. Sodann setzt der Wähler Vertrauen in die Gewählten, die als Vertreter der Wähler, dem eigenen Gewissen verantwortlich, das für die Gemeinschaft Richtige suchen und finden.

Der Finanzmarkt vertraut auf das Geld. Geld ist die Konvention, die Verständigung, dass die Menschen in einem bestimmten Wertsymbol wirtschaftliche Werte aufbewahren, in diesen Symbolen Güter bewerten und bezahlen. Dieses Wertsymbol war ursprünglich einmal die Steinkeule, die Muschel, die Perle, das Silber, das Gold. Heute ist es ein Stück Papier in der Tasche, das als Geldschein bedruckt ist, oder die verbrieft Notiz eines Geldinstituts, das dem Kunden eine bestimmte Geldsumme aufbewahrt oder als Kredit gewährt. Der Konsumverzicht von heute – dokumentiert – erlaubt den Konsum von morgen.

Sodann baut der Finanzmarkt auf den Kredit, der – das sagt schon das Wort – darauf vertraut, dass der Kreditnehmer so erfolgreich Eigentum erwerben oder mehren wird, dass er seine Schuld, die Darlehenssumme und die Zinszahlungen, verlässlich tilgt.

In den Aufgaben und Handlungsmaßstäben allerdings sind Staat und Finanzmarkt grundverschieden. Der Staat garantiert Freiheitsrechte, der Finanzmarkt nimmt diese Freiheitsrechte wahr. Der Staat sucht die in der Freiheit angelegten Unterschiede – hier zwischen arm und reich – abzuschwächen und teilweise auszugleichen, der Finanzmarkt mehrt das Vermögen der Anleger und vernachlässigt die Nichtanlegen-

den. Der Staat definiert alle Bürger und weitgehend auch alle Inländer als zur Rechtsgemeinschaft zugehörig; sie sollen an den gegenwärtigen kulturellen, ökonomischen und rechtlichen Standards der Rechtsgemeinschaft teilhaben. Der Finanzmarkt mehrt das Geld derer, die Geld haben oder erwarten; wer diese Voraussetzungen nicht erfüllt, bleibt vom Finanzmarkt ausgeschlossen.

2. Staatliche Gebundenheit, wirtschaftliche Maximierungsstrategien

Der Verfassungsstaat bindet sich in seiner Verfassung und seinen Gesetzen selbst, sucht durch das Recht eine Kultur des Maßes zu begründen. Der Finanzmarkt folgt dem Prinzip der Gewinnmaximierung in Maßstabslosigkeit und damit Maßlosigkeit, sucht im Wettbewerb dem Konkurrenten die Kunden abzuwerben, den Konkurrenten feindlich zu übernehmen, ihn in der Kraft der schöpferischen Zerstörung vom Markt auszuschließen.

In dieser Gegensätzlichkeit sollen Staat und Markt eine Waage zwischen Freiheit und Gleichheit in der Balance halten, Kontinuität im Recht und Entwicklungsoffenheit in Freiheit organisieren, zwischen staatlich garantiertem lauterem Wettbewerb und freiheitlichem Entdeckungs- und Erneuerungsverfahren ausgleichen.

Doch dieser Zusammenklang wird von herben Misstönen gestört, wenn der Staat sich immer höher verschuldet, er die Kredite des Finanzmarktes nachfragen muss, weil er neuen Finanzbedarf zu decken hat, Altschulden durch Neuschulden zu ersetzen hat, den Kredit sogar benötigt, um Zinsen zahlen zu können. Dem Finanzmarkt ist der Kunde Staat willkommen, soweit er als insolvenzunfähig gilt oder eine mögliche Insolvenz durch eine Staatengemeinschaft aufgefangen wird. Der beste Kunde ist der Staat, der in dieser Verlässlichkeit Schuld auf Schuld türmt, keinen Kredit zurückzahlt, jedoch stetig und verlässlich die Zinsen entrichtet. In diesem Staat gewinnt der Finanzmarkt eine unerschöpflich erscheinende Erwerbsquelle, die so lange ungefährdet ist, als ein Rettungsschirm über diese Quelle gespannt und deren Wasser ausschließlich dem Finanzmarkt vorbehalten wird.

Wenn der Finanzmarkt der Gläubiger und der Staat der Schuldner ist, wird aus der ausgleichenden Balance ein Unterwerfungsverhältnis. Der Staat gerät in Zinsabhängigkeit, ist nach den bisherigen Gepflogenheiten staatlichen Denkens und Handelns – unausweichlich – auf den neuen Kredit angewiesen, ohne den alten getilgt zu haben. Der Kreditgeber wird zum Gönner des Staates, der sich seine Großzügigkeit kräftig honorieren lässt, aber auch das Verhalten seines Günstlings zu steuern und zu beherrschen sucht. Die Geldinstitute nehmen nicht Freiheit im Rahmen des Rechts wahr, sondern suchen den Staat und damit das Recht für sich einzuvernehmen. Der Staat gefährdet seine Souveränität und demokratische Legitimation, wenn er – an Weisungen nicht gebunden – nicht mehr allein dem Recht und dem Gemeinwohl dient, sondern den Vertragsbedingungen, den Weisungen der Geldinstitute folgen muss.

II. Der Finanzmarkt

1. Entgrenzung

Der Finanzmarkt hat die Aufgabe, das Geld der Sparer zu bündeln und für die Kreditsuchenden bereitzustellen, die investieren wollen. Die Banken schlagen die Brücke zwischen dem Kapitalangebot und der Kapitalnachfrage der Realwirtschaft, die Häuser bauen, Autos produzieren, medizinische Einrichtungen und Dienstleistungen anbieten.

Ein solcher Kredit ist ein Geschäft des Vertrauens. Diese Hochkultur des Vertrauens ist Grundlage der modernen Geldwirtschaft. Sie wird substantiell gefährdet, wenn der Kreditnehmer mit der Darlehenssumme nicht reale Wirtschaftsgüter – Grundstücke, Autos, medizinische Leistungen –, sondern Geld erwirbt. Der kreditfinanzierte Gelderwerb bietet weniger Sicherheit, weil das Einlösungsvertrauen in das Geld sich nicht auf einen Realwert stützen kann, das Vertrauen in die Bonität des Schuldners nicht in dessen Realproduktivität, sondern in der Geldwirtschaft seine Grundlage findet. Gerade die Gegenwart lehrt uns, dass eine von der Realwirtschaft entkoppelte Geldwirtschaft oft eher Illusionen als tatsächliche Produktivität hervorbringt, die von den Banken geschlagene Brücke zwischen Kapitalangebot und Realwirtschaft ins Nichts führt.

Wird nicht eine reale Produktivität, sondern ein Gelderwerb finanziert, fehlt dem Markt auch eine systemimmanente Kultur des Maßes. Wenn ein Autoproduzent ein Fahrzeug gegen Geld tauscht, ist sich der Verkäufer bewusst, dass er sein Fahrzeug nur einmal veräußern kann, der Käufer weiß, dass er seinen Kaufpreis nur einmal für den Erwerb eines Fahrzeugs einsetzen kann. Deswegen ist der Verkäufer auf eine Angemessenheit des Preises, der Käufer auf eine Angemessenheit des empfangenen Fahrzeugs bedacht. Die Knappheit der Güter und die Knappheit des dafür eingesetzten Geldes begründen marktmanent eine Kultur des Maßes.

Der kreditfinanzierte Kauf von Geld hingegen folgt einem Hang zur Maßlosigkeit. Ein Geldkredit ist so unbegrenzt verfügbar, als irgendwo in der Welt ein Geldgeber bereitsteht. Und das Geld als Kaufobjekt erscheint auch grenzenlos, solange die Geldmenge und die Geschwindigkeit des Geldumlaufes nicht in einem anderen Symbolwert – etwa dem des Goldes – gebunden oder durch eine Zentralbank beherrscht wird.

Die das Maß sprengende, Verantwortlichkeiten verschleiende Anonymität des Geldmarktes wird auch gefördert, wenn der Anleger sich nur mittelbar über Fonds an der Realproduktion beteiligt. Wer in einem Fonds anlegt, weiß nicht und soll nicht wissen, ob er seine Rendite durch die Produktion von Weizen oder Waffen verdient, ob er sich an Krankenhäusern oder an Kriegen beteiligt. Der Fonds trennt systematisch die Ertragsverantwortung des Eigentümers von seiner Verantwortung für den Kapitaleinsatz. Dieses System organisierter Nichtverantwortlichkeit – der Verantwortungslosigkeit – zerstört letztlich die Idee des Privateigentums.

Vergibt eine Bank – etwa für einen Hausbau – Darlehen an fast beliebige Kreditnehmer, verkauft die entstandene Kreditforderung sodann aber an eine Zweckgesellschaft, so ist die Bonität des Kreditnehmers für den Kreditgeber kaum noch von Interesse. Sein Geschäft ist mit dem Verkauf an die Zweckgesellschaft abgeschlossen. Keine Bank steht mehr für die Redlichkeit, Zahlungsfähigkeit und Zahlungswilligkeit des Kreditnehmers ein. Wird der Kredit sodann, wie vielfach in den USA, nur durch ein Grundstück, nicht in der Person des Schuldners gesichert, so verliert dieser Markt jede Gediegenheit.

Auch die Beteiligung von Anlegern an produzierenden Kapitalgesellschaften ist heute vielfach durch Labilität und Spekulation geprägt. Der Ankeraktionär, der seinem Unternehmen in guten und schlechten Zeiten auf Jahrzehnte verbunden ist, weicht dem flüchtigen Anleger, der morgens an der Börse in Tokio, mittags in Frankfurt und abends in New York investiert und nach der jeweils günstigsten Rendite sucht. Die Kapitalgesellschaft hat kaum noch Eigentümer, sondern nur noch eine Zapfstelle, die ihr Zugang zum anonymen Strom der Kapitalmärkte erschließt.

Die unterschiedlichen Finanzprodukte von unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen, von Fonds und Zweckgesellschaften, von Spekulation auf Gewinn und auf Verlust, von Spiel und Wette sind so vielfältig und unübersichtlich, dass oft weder der Verkäufer noch der Käufer den Inhalt des Produkts kennt. Man kauft Namen, Erwartungen, Hoffnungen, Träume. Aus der rationalen Abschätzung von Leistung und Gegenleistung wird Anlegermut, Anlegerkühnheit, Tollkühnheit, Glücksspiel.

Dieser Markt des Nichtwissens versperrt sich der Rationalität realitätsnaher Sachentscheidung, ist offen für Spekulation, Spiel und Wette.

2. Der Staat als Kreditschuldner

Das Geschehen auf dem Finanzmarkt ändert sich grundlegend, wenn Kreditnehmer nicht ein Privatmann oder ein privatwirtschaftlich tätiges Unternehmen ist, sondern der – vermeintlich nicht insolvenzfähige – Staat, der über einen schier grenzenlosen Kreditbedarf und eine ihm entsprechende Bonität zu verfügen scheint.

Die Kreditnachfrage des Staates ist auf stetige Zusatzverschuldung angelegt. Bis in die sechziger Jahre erwarteten wir jedenfalls in Westeuropa vom Staat gutes Recht. Seitdem fordern wir von ihm vor allem gutes Geld. Dem Bürger gelingt es, seine Erwartungen an den Staat in Rechtsansprüche zu verdichten, die er dann – notfalls durch Klage – durchsetzt. Währenddessen flüstern Parteien und Verbände dem Berechtigten aber ein, die Geldansprüche gegen den Staat seien zu gering, müssten eigentlich höher sein. So gibt der Staat dem Bürger viel. Dieser ist dennoch unzufrieden, weil es mehr sein könnte. Ein solches System staatlicher Überforderung entsolidarisiert, schwächt den demokratischen Zusammenhalt, bedroht die geistige Mitte der Demokratie.

In dieser Überforderung des Staates sucht die Demokratie die Steuern niedrig zu halten, die Staatsleistungen aber über das Steueraufkommen hinaus zu vermehren. Der Staat läßt sich in die Verschuldung treiben, die dann wegen des Willens des Staatsvol-

kes nach einem stetigen Mehr und der Bereitschaft der Volksrepräsentanten nach ständigen Leistungssteigerungen in eine immer höhere Neuverschuldung führt.

Diese Systemgefährdung berührt den Staat in den Wurzeln seiner Demokratie. Die demokratische Mitbestimmung ist in Deutschland erkämpft worden, damit der Steuerzahler selbst – repräsentiert durch seinen Abgeordneten – der Steuerbelastung, den Staatsausgaben und den Staatsschulden Grenzen setzt, im Übrigen im Budgetrecht sichern kann, dass die Schuldensumme so verwendet wird, dass sie – trotz Rückzahlungs- und Zinsverpflichtung – die Allgemeinheit der Bürger begünstigt.

Doch heute empfiehlt sich der Abgeordnete seinen Wählern nicht mehr als Garant niedriger Steuern und Verschuldung, sondern als Vordenker neuer Staatsleistungen, d. i. neuer Staatsausgaben. Er verheißt bessere Krankenhäuser, bessere Kindertagesstätten, bessere Universitäten und Straßen, ohne in der Öffentlichkeit bewusst zu machen, dass diese Versprechen Steuererhöhungen oder – noch belastender – erhöhte Staatsschulden zur Folge haben müssen.

Die Entwicklung des so nominal ständig wachsenden Sozialstaats scheint endlos. Während früher die Staatsverschuldung durch Beendigung der schuldenfinanzierten Kriege ihr Ziel fand, Philipp II. noch als persönlicher Herrscher für den Kredit als staatlicher Mensch einstand, ist Kreditnehmer heute der Staat als juristische Person, die als stets leistungsfähig gilt und – trotz gegenteiliger Erfahrungen – als nicht insolvenzfähig erscheint. Der staatliche Schuldner stellt sich hier als unsterblich dar.

Doch die Verlockungen der Staatsverschuldung sind seit langem geläufig. In Faust II waren die Staatseinkünfte wegen der Habsucht aller zurück gegangen, das Reich hoch verschuldet. Der Kaiser sucht Rat. Mephisto empfiehlt eine Staatsanleihe auf vermutete, erhoffte, behauptete Schätze im Boden: „Bedenkt doch nur: in jenen Schreckensläufen, Wo Menschenfluten Land und Volk ersäuften, Wie der und der, so sehr es ihn erschreckte, Sein Liebstes da- und dortwohin versteckte. So war's von je in mächtiger Römerzeit, Und so fortan, bis gestern, ja bis heut. Das alles liegt im Boden still begraben, Der Boden ist des Kaisers, der soll's haben!“ Frohgemut vermehrt man das Papiergeld, behauptet, jeder Zettel sei tausend Kronen wert: „Ihm liegt gesichert, als gewisses Pfand, Unzahl vergrabnen Guts im Kaiserland. Nun ist gesorgt, damit der reiche Schatz, sogleich gehoben, diene zum Ersatz.“ Ursprung dieser vermeintlichen Werte ist die Sorglosigkeit, die unbegründete Erwartung, die Wirtschaft werde die Schätze bergen.

Heute lautet die wohlfeilste Einflüsterung, die für eine Staatsverschuldung wirbt: Wenn der Zins unter der Inflationsrate liegt, wäre es dumm, nicht auf Pump zu leben. Dieser Hinweis mag für einen Unternehmer richtig sein, der mit der geliehenen Summe realpolitisch ertragreich wirtschaftet. Der Staat aber wird, wenn er einen Kredit aufgenommen hat, die Tilgungs- und Zinslasten an die nächste Generation weitergeben. Diese ist später belastet, ohne durch den heute niedrigen Zins begünstigt zu sein.

In dieser Bedrohung von Staat und Recht müssen wir die Staatsverschuldung als ein Instrument moderner Demokratie staatsrechtlich ächten. Jenseits von Kassenkrediten und extremen Ausnahmefällen – Naturkatastrophen, Wiedervereinigung, nicht: eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – darf der Staat als leistender

Wohltäter nur das geben, was er vorher als steuerlicher Übeltäter genommen hat. Der Staatsbürger darf von seinem Staat Finanzleistungen nur insoweit erwarten, als er diesen Staat vorher durch Steuerzahlungen zu Leistungen befähigt hat.

Die Reform der Art. 109 und Art. 115 GG durch die Föderalismusreform II vollzieht erste wichtige Schritte auf dem notwendigen Konsolidierungsweg. Entscheidend wird sein, ob diese verfassungsrechtliche und die europarechtliche Verschuldensgrenze als verbindliches Recht gehandhabt werden. Dann haben sie den Vorzug, dass sie alle Staatsorgane binden, die Macht des Finanzmarktes also in den Grenzen des Rechts gebunden werden, Regierung und Opposition gleiche Maßstäbe achten müssen, der Wähler für Versprechungen sensibel wird, die Verfassungsgrenzen überschreiten und damit dem Versprechen die Ernstlichkeit nehmen.

III. Wachsen der Abhängigkeiten

1. Verlust demokratischer Kompetenzen

Würde eine Regierung eines Verfassungsstaates mit einer Bankengruppe vereinbaren, wesentliche politische Entscheidungen würden in Zukunft nicht mehr von Parlament und Regierung, sondern von der Bankengruppe getroffen, so wäre diese Übertragung von Entscheidungskompetenz offensichtlich verfassungswidrig. Ein ähnliches Ergebnis wird erreicht, wenn die Verschuldung eines Staates einen Umfang erreicht hat, dass der Steuerzahler einen beachtlichen Teil seiner Steuern nicht mehr an seinen Staat, sondern an einen Finanzmarkt zahlt, das Parlament insoweit seine Budgethoheit nicht ausüben kann, der Finanzminister für von ihm nicht zu verantwortende Altlasten Rechnung legen muss, der Rechnungshof zwar diese Fehlentwicklung beanstanden, nicht aber eine gegenwärtige Korrektur veranlassen kann.

Die Staatsverschuldung ist inzwischen so weit gediehen, dass neue Staatskredite dazu dienen, die Zinsen für alte Kredite zu bedienen. Der Staat steigert also seine Schulden, ohne dadurch überhaupt einen finanzpolitischen Gestaltungsraum zu gewinnen. Im Gegenteil: Sein zukünftiger Handlungsraum wird weiter verengt. Der Wähler mag eine andere Parlamentsmehrheit wählen, die Parlamentsmehrheit eine andere Regierung, die Regierung ein neues Handlungskonzept erdenken, die zukünftigen Ausgaben, die Bindung des Steueraufkommens sind vorgegeben.

Sodann wird die Staatsverschuldung innerhalb der 17 Staaten der Euro-Gemeinschaft in eine Solidargemeinschaft gedrängt, die den klassischen Gleichheitssatz des Steuerrechts, alle vom Steuerzahler an seinen Staat gezahlten Leistungen würden von diesem an die Allgemeinheit dieser Steuerzahler zurückgegeben, außer Kraft setzen. Die Vergemeinschaftung eines Staatskredits in der Euro-Gemeinschaft soll die Kreditgeber eines finanzschwachen Staates durch Garantieverprechen oder Mithaftung eines anderen Staates sichern, den Zins für den finanzschwachen Staat durch die Mitverantwortlichkeit anderer Staaten senken und Kreditlasten unter den Staaten verteilen.

Dabei ist der garantierende oder mithaftende Staat in der Regel selbst nicht finanzstark, sondern muss seine Gewährleistungen auch aus Krediten finanzieren. Diese Sicherungsaktionen dienen dem Finanzmarkt, der mit seinen Krediten seine eigene Sicherheit finanziert, damit den Sicherheit gewährleistenden Staat mit weiteren Zinslasten beschwert und in zusätzliche Abhängigkeit bringt. Das politische System verschiebt die Macht von den demokratisch legitimierten Staatsorganen zu anonymen Mächten des Finanzmarktes.

2. Rettungsschirme

Das elementare demokratische Legitimationsband zwischen Wähler und Gewähltem, das die regelmäßige Erneuerung, Verbesserung der Politik garantieren soll, ist teilweise zerschnitten. Denn der Staat verantwortet nicht mehr nur seine Schulden, sondern er muss jedenfalls im Euroraum für die Schulden anderer Staaten eintreten. Wegen dieser Einstandspflicht erhöht sich bereits der Zins, den Deutschland am Kapitalmarkt bezahlen muss.

Wenn der Staat für die Überlebensfähigkeit einer Großbank bürgt, weil er sie gegen Ausfall schützt, verzerrt er damit den Finanzmarkt. Denn die so geschützten Großbanken dürften etwa einen halben Prozentpunkt niedrigeren Zins zahlen müssen, erhalten insoweit indirekt eine staatliche Subvention in Milliardenhöhe. Dies schafft Fehlanreize für ein übermäßiges Wachstum dieses Marktes.

Wenn gegenwärtig erwogen wird, etwa 25 Bankengruppen als „systemrelevant“ einzustufen, stellt sich für diese rechtliche Qualifikation die Frage, ob dieser Gruppe damit rechtlich eine besondere, von ihr selbst finanzierte Zukunftssicherung auferlegt werden soll, oder ob die „Systemrelevanz“ Einstandspflichten des Staates zur Folge haben wird. Werden Banken im Vergleich zum Gesamtmarkt zu groß, könnten sie zu groß für eine Rettung sein (*too big to save*) oder zu groß, um sie scheitern zu lassen (*too big to fail*). Im Ergebnis sind sie jedenfalls so groß, dass sie nach Art. 3 GG staatlich nicht bevorzugt werden dürfen, dass eine Krise dieser Banken den Staat auch ersichtlich überfordern würde. „Rettungsschirme“, die übergroße Banken ins Trockene stellen, die konkurrierenden Banken im Regen stehen lassen, zukünftige Steuerzahler in die Traufe bringen, sollten nicht aufgespannt werden.

3. Die Ratingagenturen

Die Bedingungen des Finanzmarktes werden wesentlich von drei privatwirtschaftlich tätigen amerikanischen Ratingagenturen bestimmt, die Finanzprodukte strukturieren, sodann bewerten und schließlich ihren Verkauf vermitteln. Diese Agenturen beurteilen – ähnlich einem Schulnotensystem – die Bonität des Schuldners, empfehlen bestimmte Anlageformen als sicher, beurteilen andere als riskant, sprechen auch nachdrückliche Kaufwarnungen aus. Viele Fonds und Großanleger dürfen nur Anlageformen wählen, die von den Ratingagenturen empfohlen worden sind.

Heute gehören die Staaten zu den Großschuldern, werden damit auch zum Gegenstand des Ratings. Der Repräsentant einer Ratingagentur prüft den Staat in seinem Haushaltsgebaren und seinem Finanzplan, könnte aber auch nach dem Sozialen des Arbeitsrechts oder der Modernität des Umweltrechts fragen und dieses negativ bewerten. Der einzelne Staat gerät in seinen Kreditkonditionen in Abhängigkeiten von der Ratingagentur, kann seine Politik nicht mehr selbstbestimmt entscheiden, muss unter dem Diktat des Kreditgebers und seines Interpreten fremdbestimmt handeln. Die Souveränitätsfrage ist greifbar definiert. Die Ratingagenturen sind „die größte unkontrollierte Machtstruktur im Weltfinanzsystem und damit auch im nationalen Finanzsystem“ (*Sanio*).

Dieser von den Ratingagenturen geformte „Markt“ fühlt sich weniger verantwortlich für die langfristige Existenz der Staaten und mehr für den Erfolg der Banken und bestimmter Anleger. Eine Staateninsolvenz aber, die wir insbesondere nach Kriegen erlebt haben, lässt den Verfassungsstaat schlechthin scheitern: An die Stelle des Rechts tritt das ökonomisch Mögliche, an die Stelle der demokratisch gewählten Organe der insolvenzverwaltende Fremdling, an die Stelle der Bürgerbedürfnisse die Befriedigungsansprüche der Forderungsgläubiger. Um diesem Scheitern von Staat und Recht vorzubeugen, muss ein Staatenresolvenzrecht entwickelt werden, das den Staaten eine finanzielle Gesundung unter Beteiligung ihrer Kreditgeber garantiert, die eine Schwäche ihrer Forderung selbst zu verantworten und selbst zu tragen haben. Das Entstehen einer „Solidaritätsgemeinschaft“ aber, die letztlich alle Beteiligten, Staaten, Banken, Anleger, auf den Weg des wirtschaftlichen Scheiterns drängt, ist unsolidarisch, zerstört Staat, Recht, Markt und Freiheit.

IV. Die Feudalisierung des Finanzmarktes

1. Privateigentum oder staatliche Sachherrschaft

Der staatliche Rettungsschirm zugunsten übergroßer Banken stellt dem Verfassungsrecht die neuartige Frage, ob sich zwischen dem privatnützigen Eigentum (Art. 14 GG) und der bisher kaum praktischen Sozialisierungsermächtigung (Art. 15 GG) eine Form moderner Feudalisierung entwickeln darf.

Grundsätzlich belässt der freiheitliche Verfassungsstaat in der Garantie der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und der Eigentümerfreiheit (Art. 14 GG) die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit in privater Hand. Art. 15 GG aber ermächtigt den Gesetzgeber, Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel „zum Zwecke der Vergesellschaftung“ in Gemeinwirtschaft zu überführen. Diese Sozialisierung löst das freiheitliche, eigennützige Erwerbsstreben durch eine wirtschaftliche Betätigung ab, die „auf die Befriedigung der Allgemeinbedürfnisse ausgerichtet ist.“ Aus Privateigentum wird Gemeineigentum. Der Bedarf wird ohne individuelles, eigennütziges Erwerbsstreben, aber auch ohne eigenes, privat belastendes Erwerbsrisiko befriedigt.

Doch der Staat enteignet Privateigentum nur gegen Entschädigung, sozialisiert nur gegen Entschädigung. Er gibt der privaten Hand nur Geld, wenn er dafür Eigentum empfängt. Die staatliche Intervention und Umverteilung durch Rettungsschirme setzt dieses Prinzip außer Kraft. Sie übernimmt gefährdete Banken oder Betriebe nicht in Gemeineigentum, tauscht auch nicht enteignend Sacheigentum gegen Geld ein, sondern bietet staatliche Haushaltsmittel zur Erhaltung und Mehrung von Privatkapital.

Damit stellt sich verfassungsrechtlich die Frage, ob Art. 14 und 15 GG strukturell umverteilende Neuorganisationen des Wirtschaftslebens abschließend regelt, eine großflächige, strukturelle Erhaltungsmaßnahme außerhalb der Ermächtigungsgrundlage des Art. 15 GG deshalb eine Verfassungsänderung voraussetzt. Das Grundgesetz sieht Privateigentum und Staatseigentum – Freiheitsgarantie und Sozialisierung – grundsätzlich in einer Alternativität. Staatliche Haushaltsmittel stehen prinzipiell nur für Enteignungen oder Sozialisierungen, also nur für den Erwerb von Eigentum in öffentlicher Hand zur Verfügung, nicht zur Bildung von Privateigentum. Private Eigentumsherrschaft wird freiheitlich vom Eigentümer verantwortet, staatliche Sachherrschaft wird verfassungsgebunden durch Regierung und Parlament verantwortet. Eine Vermengung dieser Verantwortlichkeit in einem Privateigentum mit staatsfinanzierten Risiken ist verfassungsrechtlich nicht vorgesehen.

2. Eigentümerherrschaft über den Staat

Diese Verbundgeschäfte zu Lasten Dritter werden in ihrer Paradoxie – dem sinnstiftenden Verwirrspiel – erkennbar, wenn wir die Beteiligten – grob vereinfachend – in Staat und Finanzmarkt einander gegenüberstellen. Der Finanzmarkt beansprucht vom Staat Finanzzuweisungen, weil er den Kreditbedarf der Privatwirtschaft nicht befriedigen könne. Der Staat verweist auf seine überhöhte Verschuldung, die ihm weitere Finanzhilfen nicht erlaube. Der Finanzmarkt bietet deshalb dem Staat verzinsliche Kredite an, die der Staat entgegennimmt, um die Kreditsumme dem Finanzmarkt zu geben. Der Finanzmarkt sucht sich für die so gewonnenen Finanzmittel einen möglichst verlässlichen Schuldner mit hohem unbefriedigtem Finanzbedarf, bietet das Geld deshalb dem Staat als Kredit an. Der Staat nimmt dieses Angebot an und zahlt erneut Zinsen. Getilgt wird nicht. Dadurch steigen die Staatsschuld und die Bemessungsgrundlage für zukünftige Zinsen.

Diese Rettungsschirme kombinieren in einer modernen Art der Feudalherrschaft Wirkungen der Freiheitsrechte und der Sozialisierung. Eine dank des Geldkapitals herrschende Schicht überlässt ihr Eigentum dem Staat zinspflichtig zu Lehen, gewinnt mit diesem Kapital die Herrschaft über Staat und Wirtschaft, auch über konkurrierende kleinere Unternehmen, festigt dieses hierarchische System durch Abhängigkeits- und Treueverhältnisse. Aus dem „Benefiz“ folgen Gegenleistungspflichten oder Gegenleistungszwänge bis hin zu gesetzlichen Rettungsschirmen. Die Rettungsschirme geben den gefährdeten Unternehmen und Kreditinstituten tatsächliche Grundlagen ihrer Freiheit, nehmen zukünftige Produktionsmittel – die steuerbare, finanzielle Leistungsfähigkeit, das Kapital der nächsten Generation – in der Verschuldung vorweg, setzen

diesen Vorgriff auf zukünftige Steuererträge für gegenwärtige Vorhaben ein, ohne dass die zukünftigen Träger dieser Last sich heute wehren könnten. Der Finanzstaat ist überfordert und gerät in Abhängigkeit von weltweit tätigen Finanzinstituten und Ratingagenturen. Kaufmännische Vorsicht und privatwirtschaftliche Leistungsanreize werden geschwächt. Die Verwendung zukünftiger Steuerkraft in der Gegenwart verengt den Handlungsraum der nachfolgenden Staatsorgane.

V. Die Schwächung des Rechts

Die gegenwärtige Finanzkrise ist auch eine Krise des Rechts. Stellen wir uns einmal vor, wir hätten die europarechtlich verbindlichen Grenzen einer Neuverschuldung in Höhe von 3 % des Bruttoinlandsprodukts und einer Gesamtverschuldung in Höhe von 60 % des Bruttoinlandsprodukts beachtet. Deutschland und Europa hätten keine eigene Finanzkrise, könnten in der Sicherheit eigener Finanzsolidität im Weltmarkt handeln.

Das *no-bail-out*-Prinzip, der Haftungsausschluss für die Schulden anderer Staaten (Art. 125 AEUV), ist Ausdruck des europäischen Staatenverbundes, eines Zusammenschlusses von souveränen Staaten, die ein Stück ihrer geldpolitischen Souveränität an die Europäische Union abgetreten haben. Für außergewöhnliche Krisenlagen, insbesondere eine Naturkatastrophe, ist die Hilfe der Gemeinschaft vorgesehen, für alle selbstveranlassten Fehler haftet jedes Land selbst. Wird dieses Prinzip außer Acht gelassen, werden einzelne Staaten veranlasst, im Vertrauen auf die Hilfe anderer finanz- und wirtschaftspolitische Entscheidungen zu treffen, deren Folgen sie selbst nicht tragen, die sie aber anderen überbürden wollen. Die Rechtsverletzung schafft Fehlanreize.

Die Nichtanwendung des *no-bail-out*-Prinzips lädt ein, weiter über unsere Verhältnisse zulasten anderer zu leben. Wird die Währungsunion zu einer Transferunion, so entstehen besondere Spannungen unter den Mitgliedern der Euro-Gemeinschaft. Die hochverschuldeten Mitgliedsstaaten können die gediegener wirtschaftenden Staaten erpressen. Der vermeintliche Gedanke der „finanziellen Solidarität“ hätte zur Folge, dass weniger reiche, aber regelkonform sparsam wirtschaftende Staaten an Staaten mit höherem Lebensstandard zahlen müssen, wenn diese eine unsolide Finanzpolitik entgegen dem Recht betreiben. Regelverstöße werden honoriert. Der demokratische Bürger eines zahlenden Staates wird dieses nicht verstehen können und wollen. Ein Weg in die finanzielle Transferunion gefährdet den Bestand der Währungsunion, solange diese Entwicklung vom unsoliden Verhalten einzelner Mitgliedsländer geprägt ist und diese fehlende Solidität andere Mitgliedsstaaten infizieren kann.

VI. Lösungsideale und praktische Lösungshinweise

Was ist zu tun? Wachstumsstreben ist durch einen Konsolidierungsauftrag abzulösen, das Denken in Ansprüchen durch eine Teilhabe am jeweils Vorhandenen zu er-

setzen, überfordernde Erwartungen an den Staat durch eine Leistungsbereitschaft für den Staat zu ergänzen. Der Staat muss seine Letztverantwortung für die Garantie des Friedens, die Legitimation der politischen Macht durch das jeweilige Staatsvolk, die Gewährleistung von individueller Existenz, Freiheit und Gleichheit vor dem Gesetz zurück gewinnen.

Praktisch hat der Staat vor allem folgende Maßnahmen einzuleiten:

Die Neuverschuldung wird in allen Mitgliedstaaten der EU kontinuierlich auf null zurückgeführt. Die Gesamtverschuldung wird abgebaut. Kurzfristige Kredite werden, aus welchem Anlass auch immer gewährt, innerhalb einer Legislaturperiode ausgeglichen.

Die Europäische Union regelt die individuelle Freiheit wieder im Sinne eines geläufigen Grundsatzes der christlichen Seefahrt: Wenn der Kapitän ein Schiff auf Sand gesetzt hat, verlassen zunächst die Frauen und Kinder das sinkende Schiff und erreichen die Rettungsboote; es folgen die Männer, dann die Matrosen. Als letzter geht der Kapitän vom Schiff. Weil er dieses Risiko kennt, steuert er sein Schiff sicher durch die Weltenmeere. Schiffskollisionen und gestrandete Schiffe gibt es kaum noch.

Dieses Verantwortungsprinzip erfordert eine erhöhte Eigenhaftung der Kapitalgesellschaft, eine Transparenz der Fonds, die von den Anlegern durch Unterschrift die bewusste Mitverantwortung für den jeweiligen Kapitaleinsatz fordert, auch eine rechtliche Trennung der Universalbanken in verschiedene Abteilungen – insbesondere Sparen, Investieren, Private Equity, Spiel und Wette –, schließlich ein Verbot der Zweckgesellschaft.

Staatliche und europäische Bestandsgarantien für private Unternehmen, insbesondere für „systemische“ Bankengruppen widersprechen dem Prinzip der Freiheit, begünstigen die Großen vor den Kleinen, veranlassen die eher arme Allgemeinheit der Steuerzahler, Wirtschafts- und Spekulationsrisiken der eher reichen Kreditgeber zu finanzieren. Diese Privilegierung entfällt. Für das Steuerrecht ist zu überlegen, ob eine Bankentransferabgabe Wettbewerbs- und Risikogleichheit herstellen kann.

Demokratie, Verfassungsstaatlichkeit und ein weltweites Gewaltenteilungsprinzip fordern den letztverantwortlichen Staat, der dem einzelnen Bürger Nähe gewährt, ihn gegen den Zugriff anderer Staaten schützt, ihn als Legitimationsbedingung für staatliche Macht anerkennt, ihm ein Existenzminimum sichert, Freiheit gewährt, die Gleichheit im Binnenbereich einer Kulturgemeinschaft garantiert.

Das unverzichtbare Vertrauen in den Euro – in Staat und Geld – setzt den redlichen Bürger, den verantwortlichen Politiker, den ehrbaren Kaufmann voraus. Das Recht begründet und stützt diese Verantwortlichkeitsprinzipien, wenn es Entscheidungskompetenzen klarstellt, Verantwortlichkeiten sichtbar macht, Haftung begründet. Freiheit und Demokratie bauen darauf, dass jeder Entscheidungsberechtigte in seiner Gegenwart Chancen und Risiken seiner Entscheidung selbst trägt. Die Rückkehr in eine stabile Verantwortungsverfassung sichert die Stabilität des Euro.