OTTO WIESHEU

EU-Recht – Krisenbewältigung – Vertrauensbildung

I. Vorbemerkung

Bei der Verabschiedung der Lissabon-Strategie 2000 haben die Regierungschefs der EU-Länder erklärt, die Europäische Union würde die zukunftsfähigste, wettbewerbsfähigste, innovativste und wirtschaftlich fortschrittlichste Region der Welt innerhalb von 10 Jahren werden. Gestern haben wir gehört, die letzten 10 Jahre wären ein verlorenes Jahrzehnt. Die Erwartungen damals und die Entwicklungen seither fallen sehr weit auseinander. Es ist nicht schwer, dies zu erkennen.

Im Lissabon-Vertrag 2009 wurde festgelegt, dass die EU ein Staatenbund bleibt und kein Bundesstaat wird. Es sind entsprechende Kompetenzaufteilungen, Prozesse der Rechtsetzung sowie Regeln für das Zusammenwirken von EU-Kommission, EU-Parlament, Rat und den Mitgliedstaaten festgelegt worden. Die EU sollte ein Organ *sui generis* sein, was auch immer das heißen mag.

Voraussetzung für das Funktionieren dieses Vorhabens, den Erfolg dieses Konstrukts ist das Vertrauen nicht nur der Mitgliedstaaten in die Europäische Union, sondern auch und insbesondere das Vertrauen der Bürger. Dieses Vertrauen ist ein zentraler Begriff. Ein derart heterogenes Gebilde wie die EU kann ohne ein Mindestmaß an Vertrauen seiner Bürger nicht oder nicht auf Dauer leben und sich nicht weiterentwickeln. Grundlage dafür sind ein klarer Rechtsrahmen, der damals weitgehend geschaffen wurde, sowie arbeitsfähige Institutionen, die sich an den Rechtsrahmen halten und ihn kraftvoll ausfüllen. Die Bürger müssen sich darauf verlassen können, dass bestehende Gesetze und Verträge für alle Beteiligten gelten, auch für diejenigen, die sie umzusetzen haben, da sie verbindlich sind und sein müssen – so wie innerstaatliche Gesetze für alle Bürger verbindlich sind. Dies ist der wichtigste Punkt dafür, dass Vertrauen entsteht: dass alle sich an Buchstaben und Geist der Gesetze und Verordnungen zu halten haben. Anders ist Vertrauensbildung in einem demokratischen Rechtsstaat nicht möglich. Die Personen, die dafür die Verantwortung tragen, müssen sich an diese Regeln halten. Es gibt dazu zahlreiche Ausarbeitungen, ist doch Vertrauen einer der zentralen Begriffe in politischen Debatten. Ich zitiere z.B. Gary S. Schaal, „Vertrauen, Verfassung und Demokratie“, Wiesbaden 2004: *„Das Vertrauen ist conditio sine qua non des freiheitlich demokratischen Rechtsstaats. Der demokratisch legitimierte Rechtsstaat setzt*

Vertrauen in das Volk, umgekehrt müssen die Bürger den Institutionen des Rechtsstaats und diesem selbst vertrauen können. Vertrauen, Verfassung und Demokratie sind in der Moderne untrennbar aufeinander angewiesen.“ Ohne Vertrauen der Bürger in den Staat und sein Handeln ist kein wirklich funktionierendes, freiheitliches Staatswesen denkbar. Was bedeutet das? Es bedeutet – und das hat Herr Prof. Kirchhoff gestern bereits festgestellt –, dass das Recht von essentieller Bedeutung für die Gesellschaft und für ihr Vertrauen in den Staat ist. Rechtssicherheit bringt Klarheit, Verlässlichkeit, Beständigkeit zum Ausdruck – alles Voraussetzungen, die für das Funktionieren einer Rechtsgemeinschaft notwendig sind.

II. Beispiele für Fehlentwicklungen

Die Frage lautet, woraus Fehlentwicklungen in der EU in den letzten 10–15 Jahren resultieren? Wir haben gestern bereits kurz über unterschiedliche Interpretationen des EU-Rechts und die Bedeutung und Gewichtung des Rechts in den EU-Ländern diskutiert. Mich hat die Diskussion ein bisschen an die Debatte erinnert, die wir derzeit teilweise zum Thema Islam und Gesetzespluralismus führen. Hier sind einige der Ansicht, dass wir die in islamischen Ländern vorherrschenden und zu unserer Rechtsordnung differierenden Werte zur Familie, Ehe oder anderen Themen auch in der deutschen Rechtsprechung berücksichtigen müssten. Das heißt, es müssten die gesetzlichen Vorschriften jeweils unterschiedlich interpretiert oder angewendet werden. Nach meiner Meinung ist das falsch. Es kann nicht zweierlei Recht in einem Staat geben. Aber genauso ist es bei der Europäischen Union, hier gibt es ein unterschiedliches Verständnis gleicher Normen und von der Verbindlichkeit dieser Normen. Es bedarf eines gemeinsamen Verständnisses, es kann kein Gesetzespluralismus herrschen. Ansonsten lässt sich eine Verlässlichkeit des Rechtsrahmens in der EU nicht aufbauen.

Ich will dies an vier Beispielen zeigen, vor allem unter dem Blickwinkel der Entstehungsgeschichte von geltenden Normen und jetziger Entwicklungen und deren Anwendung.

1. Beispiel: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt und seine Weiterentwicklung

Bei der Diskussion in den neunziger Jahren um die Einführung des Euro wurde lange über die Ausgestaltung des Vertragswerkes diskutiert. Es handelte sich um eine völlig neue Herausforderung. Es war klar: Es gibt nur einen Versuch, der erfolgreich sein muss. Gehe dieser fehl, führe das zu einer politischen und ökonomischen Katastrophe. Deswegen müssten Institutionen aufgebaut werden, auf die man sich verlassen könne, weil ansonsten das Vertrauen der Bevölkerung in die Stabilität und Entwicklung des Euro nicht herzustellen sei. Die Erwartung der Bevölkerung war, dass der Euro so stabil sein müsse, wie es die D-Mark war. Auch

die Regeln für die EZB müssten ähnlich gestaltet sein, wie bisher bei der Deutschen Bundesbank. Man musste folglich sehr gründlich und präzise vorgehen, um eine entsprechend stabile Grundlage zu schaffen.

Bei der Beschlussfassung zur Einführung der Europäischen Währungsunion in den neunziger Jahren wurde der sog. Stabilitäts- und Wachstumspakt (Maastricht-Vertrag) beschlossen. Dieser ist mehrfach weiterentwickelt worden. Die Erwartung, die damit auch verbunden war – das wird, so glaube ich, zu wenig diskutiert –, war das Eintreten eines Kulturwandels in den Südländern Europas. Große Skepsis herrschte bei der Frage, ob die Südländer ihre Wettbewerbsfähigkeit entsprechend sicherstellen und langfristig gewährleisten können, ob sie also ihre Inflations- und Abwertungs politik beenden können. Hier gab es viele Versprechungen der verantwortlichen Politiker. Ich erinnere mich noch an den Besuch des damaligen italienischen Ministerpräsidenten und früheren Kommissionspräsidenten *Romano Prodi* in München, der uns etwa sinngemäß erklärte: *„Freunde, ihr könnt euch darauf verlassen, die Schludrigkeit, die wir früher hatten, ist weg und beseitigt. Wir haben durch die Einhaltung der Beitrittskriterien gezeigt, dass wir auch eine andere Wirtschaftspolitik betreiben können, wenn wir wollen, und das werden wir auch in Zukunft tun. Eure Sorgen kann ich Euch also nehmen. Mit dem Euro sind wir gezwungen, einen Kulturwandel hin zu Stabilität und Haushaltskonsolidierung tatsächlich herbeizuführen.“* Primäres Ziel bei Einführung des Euro war die Sicherung der Geldwertstabilität. Es sollte die inflationsgetriebene Finanzpolitik mancher Mitgliedstaaten gestoppt, es sollte eine stabile Staatsfinanzierung aufgebaut werden.

Von den ursprünglichen Beitrittskriterien sind übrig geblieben: das Gesamt-schuldenstandskriterium gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 60 Prozent sowie die Nettokreditaufnahme von maximal drei Prozent. In konjunkturellen Normalzeiten sollte sie null betragen, in wirtschaftlichen Schwächephasen bis maximal drei Prozent gehen. Im Stabilitäts- und Wachstumspakt von Amsterdam 1997 sind zudem die Sanktionen im Falle von Verstößen aufgestellt worden – Ausnahmen waren nur vorgesehen im Falle schwerer Naturkatastrophen und schwerer Wirtschaftseinbrüche von mindestens 0,75 Prozent des BIP. Verstöße sollten in einem vierstufigen Verfahren geahndet werden.

Deutschland und Frankreich waren indes in den Jahren 2002/03 die Vorreiter in die falsche Richtung, die dafür sorgten, dass diese vorgesehenen Maßnahmen gelockert wurden. Dem haben sich andere bald angeschlossen. Ein Wille zu Strafmaßnahmen war generell wenig vorhanden. Der Sanktionswille ist im Laufe der Jahre vor dem Hintergrund der Staatsschuldenkrise praktisch verschwunden.

Vor dem Hintergrund der Staatsschuldenkrise in der Eurozone, die trotz des Stabilitäts- und Wachstumspakts 2010 offen ausbrach, wurde eine Reform des Pakts beschlossen, die im Dezember 2011 als sog. „Sixpack“ (= 6 Europäische Rechtsakte) in Kraft trat. Das bedeutete: Der 3- und der 60-Prozent-Grenze wurde eine größere Bedeutung beigemessen. Zu ihrer Durchsetzung sollten die Sanktionen früher und direkter greifen als bisher. Sie sollten eine automatische

Auslösung erfahren durch eine striktere Abstimmungsprozedur im Rat (umgekehrte qualifizierte Mehrheit für Ablehnung von Sanktionen etc.). Am 1. Januar 2013 trat der europäische Fiskalpakt, der Vertrag zur Stabilisierung, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion in Kraft. Er sollte eine europäische Schuldenbremse nach deutschem Vorbild verankern. Ihm sind bislang 19 Mitgliedsstaaten voll umfänglich beigetreten. Ziel war, die finanzpolitische Koordinierung innerhalb der EU zu stärken. Ergebnis meine Damen und Herren: Die Regelungen sind beeindruckend. Sie bedeuten eine entsprechende Verschärfung von Sanktionsmaßnahmen und Stabilitätsgewährleistungen. Das Problem ist jedoch: Es hält sich keiner daran.

Die EU-Kommission, die Verfahren einleiten müsste, lässt die Zügel schleifen. Frankreich sagt zur Kommission, „*Ihr habt uns überhaupt nichts dreinzureden*“, so der französische Ministerpräsident vor ein paar Monaten. Italien sagt, „*die sollen uns in Ruhe lassen, wir wissen selber, was wir zu tun haben*“, so der dortige Ministerpräsident. Tendenz: „*Wir sind souverän und lassen uns von der EU-Kommission nichts vorschreiben*“. Alles, was hier normiert ist, diente zwar der Beruhigung der politischen Diskussion in den Ländern der EU, aber daran halten möchte man sich nicht. Der neue Kommissionspräsident hat vor kurzem festgestellt: Die Staaten wollten nicht mehr gerügt und erst recht nicht bestraft werden. Widerspruch seitens der Mitgliedsstaaten gab es nicht. Wir haben also schöne Regelwerke in der EU, die praktisch trockengelegt sind. Inwieweit daraus Vertrauen erwächst, können Sie sich selbst beantworten. Die Pakte, so gut sie theoretisch sind, liegen faktisch auf Eis. Ich vermag auch nicht festzustellen, dass es zurzeit politische Kräfte im europäischen Bereich gibt, welche die gegenwärtige Tendenz großartig verändern wollen.

Ergebnis: Zur Sicherung einer soliden Haushaltspolitik in den Mitgliedsstaaten der EU wäre es erfolgsversprechender, weniger auf europäische Regelwerke und mehr auf die Marktkräfte zu vertrauen d.h. Spreads in den Zinssätzen für Staatsanleihen, die den Grad an Solidität bzw. Unsolidität der Finanzpolitik der einzelnen Staaten widerspiegeln, zuzulassen.

2. Beispiel: Die No-Bail-Out-Regelungen

Ich war gestern überrascht, dass der No-Bail-Out-Regelung im EU-Vertrag immer noch so große Bedeutung beigemessen wurde. Denn am 10./11. Mai 2010 wurde sie über Nacht über den Haufen geworfen. In der Griechenlandkrise hätte sie zwar ihre erste Bewährungsprobe gehabt. Sie kam jedoch nicht zur Anwendung. Im Nachhinein wurde argumentiert, es habe ein übergesetzlicher Notstand vorgelegen. Eine solche Rechtsfigur gibt es im Strafrecht, aber nicht bei europäischen Verträgen. Weiterhin: „*Die No-Bail-Out-Regelung ist so streng auch nicht; wenn freiwillig das Gegenteil gemacht wird, dann darf die EU das.*“ Auch das steht so nicht im Vertrag.

Ich erinnere daran, dass dieser Punkt eines der entscheidenden Kriterien war, wie realistisch der Zwang zum Kulturwandel und zur seriösen Haushaltsfinanzierung der Euro-Mitgliedsstaaten ist. Die No-Bail-Out-Regelung war einer der Kernpunkte. Sie sollte den kulturellen Wandel bei der Haushaltsgestaltung der Euro-Mitgliedstaaten erzwingen. Sie sollte ein klares Signal an die Finanzmärkte sein, dass die Gemeinschaft bei Fehlentwicklungen in einzelnen Ländern nicht einspringt. Sie sollte ein klares Signal an die Euro-Mitgliedsstaaten sein, dass sie bei Ausdehnung der Verschuldung die Konsequenzen selber zu tragen haben. Bereits bei ihrem ersten Testfall ist sie gekippt worden. Glauben die Finanzmärkte noch an die Geltung dieser Regel? Nach dem Schuldenschnitt in Griechenland, der nur die privaten Geldgeber betroffen hat, könnte man vielleicht vorschnell „Ja“ sagen: Insgesamt, so wie es derzeit weitergeht, glaube ich jedoch eher an ein „Nein“. Insbesondere wegen des Verhaltens der EZB glauben auch die Finanzmärkte nicht mehr an die Geltung der Regel. In Griechenland ist der Großteil der Verschuldung auf die europäischen Steuerzahler umgeschichtet worden. Dennoch wäre es richtig, die No-Bail-Out-Regelung zu reaktivieren. Ob das noch möglich ist, dahinter möchte ich angesichts des Verhaltens der EZB und der Euro-Staaten allerdings ein großes Fragezeichen setzen.

3. Beispiel: Die EZB

a) Aufgabenstellung

Auftrag der EZB ist die Geldpolitik für den Euro-Raum. Dazu gehört auch, Devisengeschäfte abzuwickeln, Portfoliomanagement zu betreiben sowie das Funktionalisieren der Zahlungssysteme zu gewährleisten. Ihre Aufgabe ist es dagegen nicht, Wirtschafts- oder Währungs- oder Konjunkturpolitik zu betreiben. Das kann zwar eine „nicht unerwünschte Nebenfolge“ geldpolitischer Entscheidungen sein, wie die Juristen es ausdrücken würden, aber es ist nicht Auftrag der EZB. Auch das war bei der Konstruktion der EZB klar. Ich erinnere daran, weil Herr Professor *Fratzscher* zum Kauf von Staatspapieren gestern noch sagte „*Das machen ja die Zentralbanken in den USA, England und Japan auch, dass sie Staatspapiere kaufen.*“ Es war bei der Konstruktion der EZB eben genau das Ziel, eine Zentralbank aufzubauen, die sich von diesen unterscheidet, die ein anderes Aufgabenspektrum hat und die sich nicht vergleichen lässt mit der Zentralbank in England, mit der FED in den USA oder der Zentralbank in Japan. Das war die klare Zielsetzung, und das hatte seine Logik: Die FED kann den amerikanischen Staat finanzieren, und zwar den Zentralstaat, aber nicht die Einzelstaaten. Die EZB kann die Europäische Union nicht finanzieren, weil die Europäische Union keine Schulden machen darf. Sie ist demnach kein tauglicher Adressat für einen Kauf von Staatsschuldenpapieren. Und die Einzelstaaten sollte oder durfte sie nicht finanzieren, das war eine klare und selbstverständliche Ansage bei der Gründung der EZB. Eine Dauerfinanzierung von Mitgliedstaaten verträgt sich damit nicht.

b) Haftung und Stimmenverteilung

Mit dieser Grundentscheidung hängt noch etwas zusammen, was gerne übersehen wird: Die Stimmenverteilung in der Europäischen Zentralbank orientiert sich nicht an der Größe der mitgliedstaatlichen Haftungsverteilung, vielmehr hat jeder Staat eine Stimme. Warum hat jeder Staat eine Stimme? Weil Ausgangsüberlegung bei der Gründung der EZB war, dass es bei der Geldpolitik, bei den Devisengeschäften etc. keine großen Differenzen geben wird, dort jeder Staat gleichberechtigt mitreden und mitentscheiden kann. Da das alles keine Auswirkungen auf die Haftungsvolumina der Mitgliedsstaaten haben sollte, war es vertretbar, jedem Staat eine Stimme zu geben. Was jetzt praktiziert wird, wirkt sich aber auf das Haftungsrisiko der Staaten massiv aus. Da hat die Bundesrepublik Deutschland 27,9 Prozent des Haftungsrisikos zu tragen, aber nur eine Stimme, genauso wie Malta oder andere Staaten. Die jetzige Stimmverteilung hängt direkt mit der vertraglich festgelegten Aufgabendefinition der EZB zusammen. Und wenn die EZB sagt: „ich bin unabhängig“, so gilt dies nur im Bereich ihrer festgelegten Aufgaben. Wenn die EZB sagt: „Ich bin so unabhängig, dass ich weit über meinen Aufgabekatalog hinausgehe, also meine Aufgaben selbst definiere und Haftungsrisiken übernehme, gegen die sich die Mitgliedsstaaten nicht wehren können“, dann hat das mit der Konstruktion der EZB nichts mehr zu tun. Das sind innere Zusammenhänge, die leider oft übersehen werden, die aber diskutiert werden müssen, weil hier nicht nur eine Überdehnung, sondern ein klarer Bruch der Vertragsregeln gegeben ist. Bei der Einführung der EZB war das ein Thema, auf das sich das Vertrauen der Bürger stützen sollte und konnte.

c) Aktionen der EZB

aa) *Einkauf von Zeit?*

Nun zu rechtlich fragwürdigen Maßnahmen der EZB, von denen eine fast schon vergessen ist: Schon 2011 hat die EZB 500 Milliarden Euro an die Banken ausgeleihen. Diese wurden primär von den Banken der Südländer angenommen. Damit sollte angeblich die lahmende Wirtschaft dort finanziert werden. Natürlich haben die Banken der Südländer primär dortige Staatspapiere gekauft und dafür gesorgt, dass die Zinsen für die Papiere in diesen Ländern niedrig geblieben sind. Der Markt-Mechanismus ist damit außer Kraft gesetzt worden, weil die Zinsen dadurch, dass Banken mit diesem Geld die Papiere aufkauften, niedrig blieben bzw. sanken. Dieser Markt-Mechanismus würde Druck auslösen, eine seriöse Haushaltspolitik zu betreiben. Die EZB hat die Maßnahme auch damit begründet, dass sie Zeit einkauft für Reformen in den Staaten zur Wiedergewinnung der Wettbewerbsfähigkeit. In Spanien, Italien und Frankreich sollte das der Fall sein, Griechenland und Portugal sind hauptsächlich durch den ESM bzw. den ESFS finanziert worden. Die Troika von Vertretern aus EU-Kommission, IWF und EZB hat

versucht Druck auszuüben, dass Reformen durchgeführt werden. Aber ist die Zeit genutzt worden? Partiiell ja, aber nicht ausreichend. Wer war Treiber der Reformprozesse? Die EZB hat für die Staaten Zeit eingekauft, hat sich aber um die Umsetzung der Reformprozesse nicht gekümmert, auch nicht kümmern können. Ich habe bei einer Veranstaltung einmal Herrn *Mersch* von der EZB gefragt: „Es ist ja schön, wenn die EZB Zeit einkauft, aber wer sorgt denn dafür, dass die Zeit genutzt wird?“ Und die Antwort war: „Ja, wir schreiben das schon regelmäßig in unsere Geschäftsberichte.“ Hoffentlich liest es auch jemand.

Grundfrage: Ist es Aufgabe der EZB, für die Staaten Zeit einzukaufen für Reformen und zugleich den Reformdruck, der sich durch den Markt über die Zinsentwicklung aufbaut, wegzunehmen? Die Zeit ist nicht genutzt worden. Und mich haben gestern die Aussagen von Herrn *Fratzcher* gewundert und die Grafiken, die er gezeigt hat, auch speziell in Bezug auf Griechenland. Vor ein paar Tagen stand in der Süddeutschen Zeitung ein Artikel von ihm, in dem es hieß: Nicht nur die griechischen Regierungen der letzten fünf, sondern diejenigen der vergangenen 30 Jahre seien gescheitert, ihr Land zukunftsfähig zu machen. Griechenland werde seit Generationen von einer kleinen Elite regiert, der es wichtiger sei, die eigenen Pfründe zu sichern und ihre Macht zu erhalten, als funktionierende Institutionen aufzubauen und eine breite Teilhabe der griechischen Bürger am politischen Geschehen zu schaffen. Mit den gegenwärtigen staatlichen Institutionen habe Griechenland keine Chance, sich als moderne Demokratie mit einer funktionierenden Marktwirtschaft zu etablieren. Das sind harte Aussagen, die in der Politik manch einer nicht wagen würde. Aber noch einmal: Die Zeiten für die Reformen sind nicht ausreichend genutzt worden.

bb) Kreditvergabe an die Wirtschaft oder Sanierung von Banken?

Die zweite Aktion der EZB, die ich ansprechen möchte, ist der Aufkauf von verbrieften Forderungen. Die EZB hat in den letzten Jahren die Wertigkeit der Papiere, die hinterlegt werden müssen bei der Ausreichung von EZB-Geldern, regelmäßig und sehr weit gesenkt. Bei der Ankündigung des Aufkaufs von verbrieften Forderungen war die erste Festlegung die, dass die EZB nur gute und gesicherte Papiere kaufe. Zwei Wochen später war die Ansage, sie kaufe nun auch schlechtere Papiere und tatsächlich kaufte sie Papiere knapp über Ramschniveau. Warum macht sie das? Die Aussage war wieder: „Wir müssen die Banken in die Lage versetzen, die Wirtschaft zu finanzieren, damit die Betriebe wieder Kredite nehmen und investieren können. Wir müssen die Wirtschaft in Schwung bringen.“ Was war die reale Zielsetzung? Faktisch war es so, dass diese Ankündigung zeitlich mit der Übernahme der Bankenaufsicht durch die EZB zusammengefallen ist und die EZB einen klareren Überblick bekommen hat – bzw. vorher schon hatte – über die Situation einer Reihe von Banken in Spanien, Griechenland, Italien und anderen Ländern. Und sie hat gewusst, was jeder weiß, der die Berichte liest, dass dort ein beachtliches Volumen an faulen Krediten vorhanden ist (bei größeren Banken zwi-

schen 12 und 15 Prozent). Die tun sich natürlich schwer, einen EZB-Stresstest zu bestehen und eine funktionierende Kreditwirtschaft zu betreiben.

Was wurde gemacht? Die EZB hat ihnen eine ganze Menge an faulen Papieren abgenommen oder tut es immer noch, damit deren Bilanz gesäubert wird, damit wieder Spielraum besteht für das Kreditgeschäft. Das war eine Sanierungsaktion für schwächelnde Banken. Dafür gibt es eigentlich andere Instrumente. Zumindest war das bei der Konstruktion der Bankenunion so gedacht, dass derartige Maßnahmen nicht Sache der EZB sind, sondern die anderer Organe. Die EZB hat es dennoch auf diese Weise übernommen und hat damit die anderen Instrumente leerlaufen lassen. Aber das ist nicht die Aufgabe der EZB. Die Aufkaufaktion der EZB diente weniger dem Ziel, dass mehr Geld zur Ausreichung von Krediten vorhanden ist; hierfür ist genug Geld da. Das ist gemacht worden, um die Bonität einiger Banken wiederherzustellen. Die Frage der Haftung für diese Gelder ist nicht gestellt worden. Und die Frage der Haftung *wird* nicht gestellt. Und die Frage, ob das überhaupt Aufgabe der EZB ist, wird nicht diskutiert. Die EZB übernimmt hier partiell die Aufgabe einer bad-bank.

cc) Förderung von Investitionen – Aufgabe der EZB?

Es wird von der EZB behauptet, die Banken hätten zu wenig Geld. Sie bräuchten mehr Geld, damit sie mehr Kredite an Unternehmen vergeben können und wenn die Betriebe mehr Geld hätten, würden sie wieder investieren. Ich drücke es jetzt drastisch aus: Das ist großer Unsinn. Es gibt viele Betriebe, die eine Menge Geld haben, die große Rücklagen haben und trotzdem nicht investieren. Warum investieren sie nicht? Weil sie das Vertrauen in die zukünftige Entwicklung in der EU nicht haben. Weil ihnen das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Entwicklung fehlt.

Wenn sich die EZB nicht an ihre Rahmenbedingungen hält, wenn die Regeln, die die EU sich zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und zur Stabilität der Haushaltsentwicklung gesetzt hat, nicht beachtet werden, wenn diejenigen, die die Regeln machen, sagen „Wir entscheiden aber selbst darüber ob wir sie einhalten“, wenn dieses Konglomerat besteht, dann ist das Vertrauen in eine stabile wirtschaftliche Entwicklung nicht da. Wenn ein Betrieb investiert, wenn er zum Beispiel ein neues Werk aufbaut, dann geht er von einem Zeitraum von rund sieben bis zwölf Jahren zur Rückzahlung aus. Wenn ein Chemiebetrieb investiert, dann rechnet er auf 15 bis 25 Jahre, bis er alles zurückgezahlt hat. Die Investoren haben einen anderen Biorhythmus, die brauchen andere Verlässlichkeits-Zeiträume, die denken anders – nicht, weil jetzt Geld da ist oder billig ist, investiere ich.

Für denjenigen, der Reserven hat oder Kredite aufnimmt, sind entscheidend die Marktchancen, die er für Investitionen sieht. Die müssen gegeben sein, und zwar nicht nur in Europa. Meine Damen und Herren, wir schauen immer nur auf Europa, aber was bewegt sich in der Welt, was bewegt sich in China, in Brasilien, in Russland, in Indien? Und da sind für viele Betriebe, die international tätig sind – das geht heute weit in den Mittelstand hinein –, Marktchancen gegeben, die besser

sind als bei uns. Da bestehen Absatzmärkte, die attraktiver sind als bei uns. Deutschland ist nach wie vor eine sehr große Exportnation, aber es lässt sich mittlerweile auch anderswo gut produzieren. Wer meint, dass China heute noch ein Billiglohnland ist und Betriebe deswegen dorthin gehen, der liegt falsch. Die Textilindustrie und andere Industrien sind schon längst wieder aus China ausgewandert. In China und anderswo wird für den dortigen Markt und den Export produziert. Die Investitionsbedingungen sind gut. Das gleiche gilt für die USA: Das ist ein riesiger Markt, und es herrschen gute Investitionsbedingungen. Wenn ich dann noch zusätzlich berücksichtige, was für eine „intelligente Energiepolitik“ wir hier in Deutschland betreiben, bei der bis heute nicht klar ist, wo der Preis für Strom am Ende liegen wird, dann verwundert es kaum, dass Betriebe, speziell die energieintensiveren, dorthin tendieren. In den USA ist m.W. der Strompreis halb so hoch, der Gaspreis beträgt fast ein Drittel dessen, was wir haben – dann kann man sich ausrechnen, wie die Kostenrechnungen aussehen. Mittlerweile sind wir ja so weit, dass bei uns die Abschreibungen höher sind als die Investitionen. Das bedeutet, dass weniger investiert als abgeschrieben wird, was wiederum bedeutet, dass wir einen gleitenden Wertverlust bei den Produktionsmitteln, also eine schleichende Deindustrialisierung in Deutschland haben. Und das ist die eigentliche Gefahr. Da hilft auch eine kurzfristige Aktion der EZB nichts. Geld für Investitionen ist genügend da. Und deswegen dient dieser Aufkauf der verbrieften Forderungen anderen Zwecken. Eigentlich dürfte das nicht sein, und wenn die Frage der Haftung nicht gestellt wird, dann frage ich mich, was bei uns eigentlich noch alles schief läuft. Wir haben die Methoden der Bankenabwicklung, der Bankensanierung, wir haben alle möglichen Mechanismen. Wir haben aber keine Wirtschaft, in die man einfach nur genügend Geld reinstecken muss, damit sie wieder läuft. Im Übrigen ist die Erfahrung nicht neu. Wenn Sie sich erinnern: Wir hatten Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre den Bundeswirtschaftsminister *Schiller*, der an seine Globalsteuerung geglaubt und gemeint hat, er könne mit der Investitionsförderung mechanistisch vorgehen. Wenn viel Geld in die Wirtschaft fließe, komme sie in Schwung. Bis er dann gemerkt hat, dass das nicht der Fall war, und dann kam sein berühmter Spruch „Die Pferde saufen nicht“. Warum saufen sie nicht? Weil sie der Entwicklung nicht vertraut haben. Das Vertrauen in die Entwicklung hängt eben von vielen Faktoren ab, aber es kommt nicht daher, dass jemand meint, er könne mit monetaristischen Methoden die Wirtschaft steuern. Es stimmt zwar, und auch dieser Satz stammt von *Karl Schiller*, dass man mit falscher Geldpolitik konjunkturelle Entwicklungen abwürgen kann, aber man kann sie nicht primär mit geldpolitischen Maßnahmen ankurbeln. Geldpolitik kann eine vernünftige Wirtschaftspolitik nicht ersetzen.

Investiert wird, wenn das Umfeld stimmt, wenn endlich die Reformen durchgeführt werden, die in einigen Staaten notwendig sind, wenn die Perspektiven für ein positives Wirtschaften gegeben sind, wenn auf diese Weise wieder die Erwartungen in den Markt längerfristig gesichert sind, wenn die Kostensituation kalkulierbar ist – das ist sie aber bei der Energiepolitik und auch in anderen Feldern nicht. Und ich schaue da nicht nur auf die anderen EU-Länder meine Damen und Her-

ren, ich schaue auch auf unser eigenes Land und sage, dass wir seit der letzten Koalitionsvereinbarung in eine Schieflage geraten sind, zu Gunsten der konsumtiven und zu Lasten der investiven Ausgaben bei Staat und Wirtschaft. Wir haben nicht nur beim Staat zu wenige Investitionen, wir haben sie auch in der Wirtschaft, und da entsteht eine weitere Gefahr. Wir sind ein Hochlohnland, wir sind ein Land mit hohem Bildungsstandard, mit hohen Sozialstandards, wir sind darauf angewiesen, dass wir permanent den besten Kapitalstock haben, um international wettbewerbsfähig zu bleiben.

Wenn Ersatz- und Erneuerungsinvestitionen zurückgehen, dann haben wir trotz derzeitiger guter Zahlen über kurz oder lang ein großes Problem. Und wenn bei uns die Industrie nicht mehr so läuft, wie sie laufen soll, dann müssen wir schon die Frage stellen, wovon wir auf Dauer leben wollen. Die Frage stellt sich dann sehr zentral, da dies dann sehr schnell auf die Arbeitsplätze, das Steueraufkommen und den Sozialstaat etc. Auswirkungen hat.

dd) Die angebliche Deflationsgefahr

Der letzte Punkt in diesem Zusammenhang ist der angekündigte großvolumige Aufkauf von Staatsanleihen. Angebliches Ziel hierbei ist es, Deflation zu vermeiden, Geld in die Wirtschaft zu pumpen für Investitionen und wiederum den Staaten Zeit zu kaufen für Reformen. Die Frage der Haftung wird auch hier nicht gestellt. Aktuell hatten wir ein Minus von 0,2 Prozent bei der Preisentwicklung im Dezember letzten Jahres. Das war im November 2014 noch nicht der Fall. Wir haben aber dieses Minus von 0,2 Prozent nur wegen des Sinkens des Ölpreises. Rechnet man den Ölpreis heraus, dann ergibt sich ein Inflationswert von 0,8 Prozent EU-weit. Das sollte kein Problem sein. Nun stellt sich aber die Frage: Wenn der Ölpreis zum Anlass genommen wird, eine inflationäre Geldpolitik zu betreiben, was macht die EZB dann, wenn der Ölpreis wieder steigt? Hierauf haben ja wir keinen Einfluss. Wenn sich das Ganze wieder ändert, nimmt die EZB die Aktion des Kaufs von Staatsanleihen dann wieder zurück? Kann sie das tun, wird sie das tun? Ich glaube nicht.

Zu Recht werden bei der Kerninflationsrate Energie- und Nahrungsmittelpreise nicht eingerechnet.

Wenn es richtig wäre, dass man nur genügend Geld in den Wirtschaftskreislauf hineingeben muss, damit wieder investiert wird, muss ich fragen: Wie war es denn die letzten Jahre? Da gab es eine normale Inflationsrate! Ist da genügend investiert worden? Nein. Seit mehreren Jahren wird zu wenig investiert – weder beim Staat noch in der Wirtschaft, speziell nicht in den Südländern. Der Grund dafür ist, dass andere Faktoren maßgeblich sind. Weil die notwendigen Reformen, damit sich das Wirtschaften wieder lohnt, in Europa in einigen Staaten nicht angepackt werden. Weil die Umsetzung lahm.

Außerdem ist in einigen Ländern in der Europäischen Union Deflation erforderlich. Zu nennen sind hier Griechenland, Portugal, Italien und zum Teil auch

Frankreich. Diese Länder benötigen Deflation, damit sie international wieder preislich wettbewerbsfähig werden. Sie werden nicht nur wettbewerbsfähiger, indem der Wert des Euro im Vergleich zum Dollar gedrückt wird, was die EZB macht. Das war nie Politik der Bundesbank und durfte es auch nicht sein. Die Gefahr eines Währungskrieges ist dafür zu groß. Andere Länder werden nicht auf Dauer zuschauen, wenn die EZB dies macht. Die früheren „Abwertungsländer“, die ihre Kultur des Wirtschaftens weiterbetrieben haben, müssen diese Fehlentwicklung in der Euro-Gemeinschaft durch Preisanpassungen nach unten korrigieren. Deswegen darf die EZB die Deflation bezogen auf einen Monat nicht für den längerfristigen Kauf von Staatspapieren zum Anlass nehmen. Im Übrigen ist dies ein klassisches wirtschaftspolitisches Thema und kein Thema der EZB. Sollte also jemand behaupten, da hätte die EZB ihre Kompetenzen nicht überschritten, dann fragt sich, wo liegen dann die Grenzen?

Der Bundesbankpräsident stellt im Übrigen fest, der gesunkene Ölpreis sei ein Konjunkturgeschenk in Milliardenhöhe. Dies ist zutreffend. Mir ist noch nicht aufgefallen, dass jemand mal nicht zum Tanken fährt, weil Benzin oder Diesel noch billiger werden könnten, ganz im Gegenteil. Ich merke auch sonst nicht, wenn Waren billiger werden, dass die Leute weniger kaufen. Wenn wir die Entwicklung im Informations- und Kommunikationsbereich betrachten, dann sind in den letzten 20 Jahren die elektronischen Geräte permanent besser und billiger geworden. Ich habe noch nie erlebt, dass jemand sagt, er würde beispielsweise mit einem Handykauf noch zwei Jahre warten, bis dieses vielleicht noch billiger und besser wird. Es gibt auch keinen, der ein I-Phone 4 oder 5 nicht kauft, weil es nächstes Jahr doch die nächste Stufe gibt. Dies sind alles monokausale Erklärungsversuche für die angeblichen Gefahren der Deflation, die in der Praxis nicht stimmen, sondern schlicht und einfach daneben gehen und deshalb eine große Aufkaufaktion der EZB nicht rechtfertigen. Und wer haftet dafür?

Im Übrigen: Was passiert, wenn Staatspapiere von der EZB gekauft werden? Werden sie nur von den Südländern gekauft oder von allen? Die Länder und die EU bemühen sich, die Staatsverschuldung zurückzudrängen. Die EZB lockert den Druck. Darf sie das? Was passiert mit den Strukturreformen? Wie passt das zum 315-Milliarden-Investitions-Programm der Kommission? Wo wird investiert, wenn das Geld an die Staaten geht? Wo sind jetzt schon Fehlinvestitionen in einigen Ländern feststellbar? Spanien hat Flughäfen, die noch nie befliegen worden sind, Griechenland hat Freizeiteinrichtungen, die nicht genutzt werden, weil zu viele davon existieren. Was passiert denn mit den Geldern? Was sind die ökonomischen Effekte? Wie gesagt, die Kommission drängt auf Einhaltung der Sparziele, die EZB arbeitet faktisch dagegen. Die Staaten werden weiter finanziert, die Kapitalmärkte akzeptieren dies und wälzen Risiken ab. Die politischen Diskussionen über innerstaatliche Reformen, ich habe es bereits gesagt, werden ausgebremst und die politischen Kräfte, die eine seriöse Weiterentwicklung wollen, werden geschwächt. Komischerweise regt sich hierüber bisher niemand sonderlich auf. Die Erfahrungen mit staatlichen Ausgabenprogrammen in den letzten dreißig bis vier-

zig Jahren waren schlecht, sie führten zu einer Erhöhung der Verschuldung. Sie bremsen strukturelle Reformen. Es gab einen schönen Artikel in der Süddeutschen Zeitung vom 3./4. Januar 2015, der dies alles beschreibt. Dabei wird die wirtschaftliche Situation in Japan besprochen. In Japan, wo Staat und Notenbank auch alles tun, um die Binnenkonjunktur anzukurbeln und die Exportindustrie durch einen schwachen Yen zu unterstützen, wartet man nun schon seit mehr als einem Jahrzehnt auf einen nachhaltigen Aufschwung.

Ein weiterer Widerspruch ist, dass die Aussicht auf eine neue Geldflut den Euro in ein Mehrjahrestief drückt. Dies verbessert zwar die Exportfähigkeit der Euro-Staaten. Die Importe werden dadurch allerdings weiter verteuert. Ein weiteres Argument, das oft angeführt wird ist, die EZB müsse allein deshalb handeln, weil das die Finanzmärkte von ihr erwarten. Dies steht nicht in den Verträgen. So wichtig der psychologische Faktor zweifellos ist, wo endet das? Was soll *Draghi* als nächstes tun, um die Erwartungen der Märkte zu erfüllen? Und was ist, wenn das ganze billige Geld vor allem die Aktienkurse, die Edelmetallpreise, die Immobilienpreise in die Höhe treibt? Dies lässt sich mancherorts schon beobachten. Eine weitere Frage: Wenn die Banken das viele Geld für die Kreditvergabe nicht mehr einsetzen können, wo geht es dann hin? Dann geht es in den grauen Kapitalmarkt. Dieser ist sowieso groß und gefährlich genug, weil nicht transparent. Dies ist die falsche Richtung, er ist nicht kontrolliert und nicht beaufsichtigt. Es fehlen Regeln und Aufsicht. Was bedeutet dies andererseits? Die Niedrigzinspolitik, eine stärkere Inflation, was bedeutet das für die Sparer? Was bedeutet es für die Lebensversicherungen? Was bedeutet es für die kreditgebenden Banken?

Im Ergebnis führt dies alles zu einer Vergemeinschaftung der Staatsschulden. Die Eigenverantwortung der Staaten wird abgebaut, und entschieden wird das von der EZB, nicht von den Regierungen und Parlamenten. Die gewählten Parlamente werden entmachtet, der Reformdruck wird weggenommen, die Haftungsfrage nicht gestellt. Und irgendeine geldpolitische Argumentation findet sich immer, um im Schutz der Unabhängigkeit der EZB andere Ziele zu verfolgen.

4. Beispiel: Solidarität in der EU Nur ganz kurz noch ein paar Anmerkungen:

Die EU wollte eine solidarische Gemeinschaft sein. Für mich war es erschreckend zu lesen, was in Luxemburg passiert ist. Ein Land mit 550.000 Einwohnern, mit dem höchsten Einkommensniveau in der EU, hat Modelle für manche Unternehmen entwickelt, damit diese in ihren Sitzländern Steuern sparen. Begründet wird das Ganze damit, dass es ja nun einmal einen Steuerwettbewerb in der EU gebe. Mit Steuerwettbewerb hat das aber nichts zu tun. Von einem Steuerwettbewerb kann man reden, wenn vor einigen Jahren z.B. die Regierung der Slowakei eine Flatrate von 15 Prozent beschlossen hat. Damit machte sie ihr Land für Betriebe interessant, die sich dort ansiedeln und investieren sollten. Es ging bei dem Steuerwettbewerb um Investoren, und zwar solche der Realwirtschaft. Das, was Luxemburg betrieben hat und auch ein paar andere Staaten betreiben, war Beihilfe zur Steuergestaltung, ohne dass auch nur ein Euro Produktivvermögen in das Land geholt, ohne dass dort irgendwas produziert worden ist. Luxemburg hat es

diesen Firmen ermöglicht, gegen einen geringen Betrag für Luxemburg im Heimatland hohe Steuern zu sparen. Das ist Beihilfe zur Steuervermeidung und hat mit Solidarität innerhalb der EU nichts zu tun.

Für mich ist es auch interessant, wenn vor ein paar Jahren der Chef der zentralen Steuerbehörde in Italien gesagt hat: Wenn wir ein normales Steuererhebungssystem hätten, hätten wir 130 Milliarden Euro mehr an Steuereinnahmen im Jahr. Dann wären die Probleme des Landes gelöst! Der Chef der griechischen Steuerbehörde hat analog dazu festgestellt: Wenn wir ein Steuersystem hätten wie andere Länder auch, wo es natürlich auch einige Probleme gibt, dann hätten wir pro Jahr 30–35 Milliarden Euro mehr in der Staatskasse. Die Regierung hat ihn entlassen. Kann man sich dann hinstellen und sagen, wir verlangen von den anderen EU-Ländern Solidarität, wenn man den eigenen Laden nicht im Griff hat? Ist das eine solidarische Gemeinschaft? Ich denke, nein.

III. Schlussfolgerung

Und deswegen fordere ich eine Rückbesinnung zum Recht. Die erste Aufgabe wäre eine Eingrenzung des Spielraums der EZB auf das, was rechtlich festgelegt ist. Bei der Bankenunion sind die wesentlichen Themen beschlossen, man muss die Regeln einhalten. Genau das Gleiche gilt für den Fiskalpakt: Die wesentlichen Fragen sind entschieden, man muss die Regeln einhalten. Die Stabilität der Währung muss gewährleistet werden. Notwendig sind Reformen in einer Reihe von Teilnehmerstaaten des Euro.

Wir diskutieren viel zu viel über Reformen auf der EU-Ebene. Die wesentlichen Fragen sind geklärt und geregelt, außer man geht her und fordert einen Europäischen Bundesstaat. Aber das erinnert mich an Bundesfinanzminister Schäuble, der lange davon geredet hat, wir bräuchten einen Bundesstaat, mit einem Parlament und einem Bundesrat, der aus den EU-Ländern besteht. In der letzten Zeit sagt er jedoch, dass dies eigentlich nicht sein muss und nicht möglich sein wird, weil einige Länder da nicht mitmachen. Im Grunde reichte das, was wir rechtlich und in den Verträgen haben aus, um die Probleme zu bewältigen. Aber wir müssen die Regeln einhalten! Zentrale Punkte sind die Reformen in den Ländern selbst! Darauf muss Wert gelegt werden. Und das ist eine Aufgabe der Europäischen Kommission, die nicht erschrecken darf, wenn sie dabei auf Widerstand stößt. Das ist eben ihre Aufgabe und Herausforderung. Stellen wir uns dem nicht, werden wir ein kränkliches und dahinsiechendes Europa erleben. Und die Aussichten sind nicht rosig, wenn die verantwortlichen Organe nicht allmählich verstehen, dass hier gravierende Entscheidungen erforderlich sind. Und sie müssen danach handeln. Sonst wird die EU Vertrauen nicht zurück gewinnen, sondern weiter an Vertrauen verlieren.

Es tut mir leid, aber recht viel schöner kann ich es heute nicht darstellen. Herzlichen Dank.