

Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung

Leitsätze

I. Einleitung

1. Krise des Rechts und Krise im Recht

(1) Der Krisenbegriff eignet sich für die Rechtswissenschaft als analytische Kategorie, um die Bedingungen zu untersuchen, unter denen sich Macht in föderalen Rechtsordnungen oder im Mehrebenensystem verschiebt.

(2) Recht setzt sich mit bestimmten unerwünschten Zuständen vorab auseinander und hält einen kontrafaktischen Vorrat typisierender Antworten bereit, mit denen Krisen rechtlich verarbeitet werden können (Krise im Recht). Die Krise des Rechts beginnt mit dem Nachdenken darüber, eine Ausnahmelage mit außerrechtlichen Notmaßnahmen zu bewältigen.

2. Pathologische Krisen und transformatorische Krisen

(3) Mit „Krise“ wird ein Zustand als krankhaft identifiziert, der im geltenden Recht und mit den verfügbaren Mitteln nicht geheilt werden kann (pathologische Krise). Eine Krise wird dadurch zu einem selbständigen Handlungsmotiv, das jedes politische Gemeinwesen unter einen funktionalen Druck setzt, die notwendigen oder zumindest erwarteten Entscheidungen rechtzeitig zu treffen.

(4) In einer Großkrise kann die Überzeugung wachsen, dass Recht an sich für die Krisenbewältigung ungeeignet ist. Solche transformatorischen Krisen haben das Potential, den geltenden Ordnungsrahmen als solchen in Frage zu stellen und Neugestaltungskräfte zu mobilisieren.

II. Mehrebenenrechtsetzung in Finanzkrisen

1. Kontext: Staat – Wirtschaft – Union

(5) Ökonomische Krisen haben im modernen Industrie- und Wohlfahrtsstaat eine existentielle Bedeutung, nicht nur, weil in ihnen Gesellschafts- und Staatskrisen angelegt sind, sondern weil Staaten auf die Leistungskraft des Wirtschafts- und Finanzsektors angewiesen sind.

(6) Eine Finanzkrise ist eine drängende Entscheidungssituation im öffentlichen Geldwesen, die durch ihren konkreten Gegenstand als Banken-, Währungs- und Schuldenkrise und schlussendlich als Finanzmarktssystemkrise typisiert wird.

2. Schwerpunkt: Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise

(7) In der Finanzkrise entlädt sich der Handlungsdruck auf die Mehrebenenrechtsetzung zunächst in kurzfristigen Akutmaßnahmen gegen Krisensymptome. Diese überschneiden sich mit zunehmender Krisendauer mit ursachenbezogenen Ordnungsmaßnahmen.

3. Schlussfolgerung: Ursachengewissheit – Gestaltungschance

(8) Rechtsetzer handeln in der Krise mit unreflektierter Gewissheit, auf welchen Kausalitäten die Schwächen der geltenden Ordnung beruhen und wie diese auszugleichen sind. Im Verfassungsstaat will Rechtsetzung die Erwartung der Öffentlichkeit auf effektive Problemlösung erfüllen, damit die Opposition keinen Vorteil erhält oder die Herrschaftsordnung als unregierbar in Frage gestellt wird.

(9) Vor dem Hintergrund der kritischen Lage öffentlicher Finanzen verfestigt sich die Vorahnung, dass die Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise nicht allein auf technischen Defekten beruht, die sich durch mehr Transparenz, bessere Verwaltung, durch Optimierung und Anstrengung hätten vermeiden lassen. Die Krisenrechtsetzung ist einseitig an der Vergangenheit ausgerichtet. Sie unterschätzt die Kreativität gesellschaftlicher Dynamik und blendet aus, dass die Finanzkrise auch eine Krise der Mentalitäten sein kann.

(10) Eine besondere Herausforderung für Rechtsetzung ist, dass „Krise“ eine Chance für die Politik ist, lang gehegte Ziele „im Windschatten der Krise“ in Recht umzusetzen. Die besondere Bedeutung von Finanzkrisen für Staat und Gesellschaft ist spiegelbildlich zu den Gestaltungspotentialen von Krisenrechtsetzung.

III. Gewährleistung

1. Marktstabilität und Wettbewerb

(11) Die Interessenkonflikte des Staates, als Gläubiger, Schuldner und erster Adressat des Auftrages, Finanzmarktstabilität zu gewährleisten, führen dazu, dass nationale Rechtsetzung im Bereich des Finanzmarktes immer auch die staatlichen Bedingungen für die Kreditaufnahme und die politische Gestaltung im Blick hat.

(12) Die Erwartung an europäische und internationale Rechtsetzung, einen fairen, verlässlichen und effektiven Ordnungsrahmen für den Finanzmarkt zu gewährleisten, setzt die entsprechende Ermächtigung und optimale Ressourcenausstattung der überstaatlichen Einrichtungen durch die Staaten voraus. Wer den Ordnungsauftrag erhalten hat, Marktstabilität zu gewährleisten, wird sich in einer Krise nicht von Kompetenzgrenzen und konkurrierenden staatlichen Ordnungsvorstellungen beeindrucken lassen.

2. Gesellschaftliche Dynamik und Grundrechte

(13) Grundrechtsschutz steht in einem Erwartungszusammenhang, der die Verantwortung des Einzelnen für sein Handeln voraussetzt. Trägt dieser Erwartungszusammenhang nicht mehr, wie im Fall des Eigentums an notleidenden „systemrelevanten“ Finanzinstituten, kann der Grundrechtsschutz nicht zu einer Prämie auf verantwortungsloses Handeln werden.

(14) Die „Schuldenbremsen“ für Bund und Länder, die durch die unionsrechtlichen Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes unterfüttert werden, müssen in Einklang gebracht werden mit der Annahme voraussetzungsloser, menschenwürdegetragener Leistungspflichten.

3. Ablösung des Staatsschuldenmodells

(15) Die Ablösung des herrschenden Staatsschuldenmodells durch „kaufmännische Solidität“ würde die Hauptursache für Finanzkrisen beseitigen.

(16) Die hohen Erwartungen, dass das Staatsschuldenmodell über die Institution der „Schuldenbremse“ entscheidend verändert werden kann, sind nicht berechtigt. In der Krise kann Recht die Politik nur schwer begrenzen, solange finanzielle Leistungen das Hauptmedium politischer Gestaltung sind.

(17) Die Verschuldungsneigung öffentlicher Haushalte ist weiterhin durch den Marktmechanismus, d.h. durch das äußere Kriterium des Kapitalmarktzinses zu begrenzen.

IV. Normativität

1. Vertrag und zwischenstaatlicher Konsens

(18) Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union werden mit Art. 136 Abs. 3 AEUV neu formal nachvollziehen, was die Euro-Gruppe sowie die Staats- und Regierungschefs durch die Griechenland-Hilfe und die Euro-Rettungsfonds (Europäische Finanzstabilisierungs-Mechanismus – EFSM; Europäische Finanzstabilisierungs-Fazilität – EFSF I und EFSF II) materiell bereits ins Werk gesetzt haben.

(19) Der geplante Europäische Stabilisierungsmechanismus (ESM) wird die behauptete Regelungslücke im AEUV-Titel über die Wirtschafts- und Währungspolitik nicht schließen. Die Staatsschuldenkrise bleibt einer politischen Lösung zugänglich, weil der Stabilisierungsmechanismus – wie auch schon die Rettungsfonds – nicht positiv regeln wird, was mit insolventen oder sich verweigernden Euro-Sanierungsstaaten geschehen soll.

2. Vertragsänderung durch völkerrechtliche Übung

(20) Die Staatsschuldenkrise legt einen vertragsändernden Automatismus in der Europäischen Union offen, der aus dem klassischen Völkervertragsrecht vertraut ist: Ein Vertrag wird durch die übereinstimmende spätere Übung der maßgeblichen Vertragsparteien in dem Sinn des ad hoc betätigten Willens geändert. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, das Bemühen um die Kompetenzabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten sowie das Vertrauen der Bürger in die europäische Rechtsgemeinschaft stehen einer solchen formlosen Änderung entgegen.

(21) Die Übertragung nationaler Hoheitsgewalt auf nichtstaatliche Hoheitsträger setzt Vertrauen in die strenge Normativität von Vertragsrecht voraus. Krisen dürfen auf europäischer Ebene nur im geltenden Recht verarbeitet werden.

3. Intergouvernementale Transformation

(22) Das Ausweichen von Euro-Staaten auf die zwischenstaatliche Regelungs- und Politik-ebene, die einstimmiges Entscheiden ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission ermöglicht, ist Ausdruck einer transformatorischen Krise der Europäischen Union.

(23) Die Mitgliedstaaten können durch das Anwenden der neuen „Unionsmethode“ die bestehenden Rechtsbindungen nicht abstreifen. Unionsbezogenes Exekutivhandeln hat zur Folge, dass der nationale parlamentarische Rechtsetzer vollständig und uneingeschränkt nach den verfassungsrechtlichen Regeln für die innerstaatliche Willensbildung in europäischen Angelegenheiten (Art. 23 GG) beteiligt wird.

V. Verantwortung

1. Politische Strukturierung durch Exekutiven

(24) Parlamentarische Rechtsetzung in Finanzkrisen unterliegt der politischen Strukturierung durch Exekutiven. Parlamente werden besonders durch Akutmaßnahmen im Rahmen exekutivischer Prärogative einem Erwartungsdruck ausgesetzt, der unmissverständlich bedeutet, dass sie mit der rechtlich möglichen Ablehnung beabsichtigter Rechtsetzung die Finanzkrise vertiefen oder verlängern würden.

2. Gemeinwohlpluralität

(25) Rechtsetzung in einer Finanzkrise braucht Verfassungsstaaten, weil nur sie die notwendige Prozeduralisierung des Gemeinwohls leisten und die erforderliche Legitimation getroffener Maßnahmen spenden können. Europäische und internationale Rechtsetzung ergänzt und koordiniert nationale Rechtsetzung, ohne diese ersetzen zu können.

3. Parlamentarischer Primat

(26) Der Parlamentarismus im offenen Verfassungsstaat bewegt sich in einer zweiten Phase des Konstitutionalismus. Parlamentarische Rechtsetzung steht heute vor der Aufgabe, die errungenen Rechte gegen eine substantielle Bürokratisierung und die Kommunitarisierung zu verteidigen.

(27) Der bereits erfolgende Wohlstandstransfer im Mehrebenensystem beruht auf bewussten und umkehrbaren Einzelentscheidungen des Deutschen Bundestages. Ein weitergehender, europäischer Finanzausgleich ist zulässig, soweit er keine Finanzierungsautomatismen nach sich zieht, d.h. solange das Transfervolumen der Höhe und dem Verpflichtungszeitraum nach begrenzt sind. Orientierungsgrößen können der politisch frei verfügbare Anteil am nationalen Gesamthaushalt unter Berücksichtigung der Schuldenquote und die Dauer einer Wahlperiode sein. Der Vertragsentwurf über den Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) muss um eine Austrittsregelung ergänzt werden.

VI. Schluss

1. „Krise ohne Alternative“?

(28) Das Schlagwort der „Alternativlosigkeit“ gibt einen Einblick in das Selbstempfinden der Rechtsetzer, die davon überzeugt sind, dass der gewählte Weg tatsächlich der einzig begehbbare ist. Die maßgeblichen Akteure sind nämlich überzeugt, dass die gemeinsame Währung eine Sprosse auf der Leiter der Integration ist. Jede Besitzstandsaufgabe würde einen Integrationsrückschritt bedeuten und damit eine Unionskrise herbeiführen. Von diesem Standpunkt aus ist die Staatsschuldenkrise eine „Krise ohne Alternative“.

2. Alternativen

(29) Nationale Rechtsetzung kann beginnen, das herrschende Staatsschuldenmodell abzulösen und seine Ausdehnung auf die Europäische Union zu verhindern. Nationale und europäische Rechtsetzung müssen erkennen, dass die europäische Integration sich nicht aus einer transformatorischen Krise heraus sondern allein innerhalb der Verträge, einschließlich nationaler Ratifikationsverfahren und Referenden, vertiefen lässt. Exekutivische Mehrebenenrechtsetzung ist auch in Finanzkrisen nur dann verantwortbar, wenn die parlamentarische Budgethoheit gewahrt bleibt. Eine Finanzkrise ist für Rechtsetzung kein technokratischer Ausnahmezustand.

(30) Die größte Herausforderung für Rechtsetzung in einer Finanzkrise ist es, sich von der „Krise“ unbeeindruckt zu zeigen. Die Institutionen des freiheitlichen Verfassungsstaates stehen auch in Finanzmarktfragen nicht unter einer Überstaatsrason.

