



Flossbach von Storch
RESEARCH INSTITUTE

MAKRO 11/03/2020

Die Abdankung

von Thomas Mayer

Zusammenfassung

Der Deutsche Bundestag hat seine schrittweise Entmachtung durch den Ausbau der Währungsunion zu einer Haftungsgemeinschaft um des europäischen Friedens willen hingenommen. Mit der Preisgabe des „Königsrechts des Parlaments“ dankt er faktisch aber auch ab.

Abstract

The German Bundestag has accepted its gradual disempowerment through the expansion of the monetary union into a liability community for the sake of European peace. But in fact it also abdicates by surrendering the "royal right of parliament".



Das Königsrecht des Parlaments

Die Kontrolle der Staatsfinanzen durch das Parlament ist aufs engste mit der Entwicklung der westlichen Demokratie verbunden. Die Revolte der englischen Barone gegen die Steuerforderungen König Johans zu Finanzierung eines Kriegs gegen Frankreich im Jahr 1214 führte zu dem Magna Carta genannten Abkommen, in dem die Budgethoheit des Parlaments begründet wurde. Und die Revolte amerikanischer Siedler gegen die Steuerhoheit der englischen Krone, die mit dem Schlachtruf „no taxation without representation“ begann, führte zur Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika. Die Budgethoheit des Parlaments, sein „Königsrecht“, ist der Kern der westlichen Idee der Regierung unter dem Recht.

Die Budgethoheit des Parlaments, sein „Königsrecht“, ist der Kern der westlichen Idee der Regierung unter dem Recht.

In der Debatte um die Gründung einer europäischen Währungsunion spielte die Gefahr einer Aushebelung des „Königsrechts des Parlaments“, verbunden mit der Gefahr einer Erosion der „Regierung unter dem Recht“, eine wichtige Rolle. Der (von nur wenigen verstandene) Grund lag in der Verbindung der Emission von Kreditgeld mit der Haushaltshoheit der Parlamente. Im Kreditgeldsystem, das in Reinform durch die Auflösung der Anbindung des US Dollars an Gold im Jahr 1971 und des daraus folgenden Zusammenbruchs des Bretton-Woods Währungssystems entstand, erzeugen die Banken Giralgeld, indem sie Kredite vergeben. Mit staatlicher Billigung versprechen sie, ihre Verpflichtungen dem Geldhalter gegenüber jederzeit auf Verlangen mit dem von der staatlichen Zentralbank emittierten gesetzlichen Zahlungsmittel in Form von Banknoten zu begleichen.

In der Debatte um die Gründung einer europäischen Währungsunion spielte die Gefahr einer Aushebelung des „Königsrechts des Parlaments“, verbunden mit der Gefahr einer Erosion der „Regierung unter dem Recht“, eine wichtige Rolle.

Dieses System braucht die Zentralbank als Steuermann der Geldproduktion durch Kreditvergabe und Kreditgeber der letzten Instanz von gesetzlichem Zahlungsmittel, wenn sich die Banken dieses auf dem Geldmarkt nicht beschaffen können. Das System braucht aber auch den Staat als Rückversicherer für seine Existenz, wenn dem Kreditgeld durch Kreditausfälle die Vernichtung droht. Aus diesem Grund legte die Regierung unter Helmut Kohl Anfang der 1990er Jahre wert auf die Gründung einer Europäischen Politischen Union parallel zur Währungsunion. Aus der politischen Union wurde bekanntlich nichts, da Deutschlands Partnerländer zu einer entsprechenden Aufgabe ihrer nationalen Souveränität nicht bereit waren. Deutschland stimmte dennoch der Errichtung einer Währungsunion zu.

Einige der Väter der Europäischen Währungsunion auf deutscher Seite, namentlich die Bundesbankpräsidenten Karl Otto Pöhl, Helmut Schlesinger und Hans Tietmeyer, waren sich der Gefahren der Errichtung einer Währungsunion ohne einen das gemeinsame Kreditgeld stützenden Staat



sehr bewusst. Es war ihnen klar, dass Kreditausfälle in einzelnen Mitgliedsstaaten der Währungsunion zu finanziellen Forderungen an andere Staaten zur Existenzsicherung des mit den faulen Krediten geschaffenen Kreditgelds führen konnten. Eine solche Forderung wäre ähnlich der Steuerforderung König Johanns an die englischen Barone zur Finanzierung eines extraterritorialen Kriegs, dem sie nicht zugestimmt hatten. Oder, aus heutiger Sicht betrachtet: Eine solche Forderung würde zur Verletzung des „Königsrechts des Parlaments“ führen. Aus diesem Grund drängten die genannten deutschen Vertreter bei den Verhandlungen zur Währungsunion auf die Verbote der Staatsfinanzierung durch die europäische Zentralbank und der Rettung von in Schieflage geratenen Mitgliedsstaaten durch andere Staaten.

Rückblickend lässt sich feststellen, dass das angelsächsische Verständnis des „Königsrechts des Parlaments“ bei den Verhandlungen zur Währungsunion in Deutschland deutlich stärker ausgeprägt war als in den anderen Gründungsländern.

Rückblickend lässt sich feststellen, dass das angelsächsische Verständnis des „Königsrechts des Parlaments“ bei den Verhandlungen zur Währungsunion in Deutschland deutlich stärker ausgeprägt war als in den anderen Gründungsländern. Insbesondere in Frankreich, dem anderen Ankerland der Währungsunion, bestand eine lange Tradition einer plebiszitären Demokratie, in der sich die Regierung dem Volkswillen verpflichtet sieht. Das Prinzip des „Rule by Law“ ist dort stärker präsent als das des „Rule of Law“, oder, anders gesagt, die Regierung erlässt Gesetze zur Durchsetzung ihrer Politik, statt unter dem vom Parlament geschaffenen Recht zu stehen. Dennoch fügten sich Frankreich und andere Länder mit ähnlicher demokratischer Tradition den deutschen Forderungen, um die deutsche Zustimmung zur Währungsunion zu erhalten. Großbritannien dagegen sicherte sich einen Dispens von der Verpflichtung zur Mitgliedschaft in der Währungsunion, da die Regierung die dadurch entstehende Bedrohung der Souveränität des Parlaments für inakzeptabel hielt.

Die Zersetzung der vertraglichen Vereinbarungen

Der Euro kam zu einer Zeit auf die Welt, in der die Zentralbanken die Befeuerung des Aktienmarkts als Mittel zur Stimulierung der Konjunktur erkoren hatten.

Der Euro kam zu einer Zeit auf die Welt, in der die Zentralbanken, angeführt von der US Federal Reserve, die Befeuerung des Aktienmarkts als Mittel zur Stimulierung der Konjunktur erkoren hatten. Da diese Politik immer niedrigere Zinsen erforderte, unterstützten sie die Entwicklung einer von den Banken und Akteuren auf den Finanzmärkten vorangetriebenen Kreditblase. Von dieser Entwicklung profitierte die Währungsunion. Denn wo Kredit billig war und daher reichlich nachgefragt wurde, bereitete die Kreditgewährung zur Schaffung von Kreditgeld keine Sorgen. In einigen Eurostaaten, darunter Irland und Spanien, verschuldeten sich die privaten Haushalte über die Halskrause zum Erwerb von Immobilien, in anderen, wie in Portugal und Italien, nutzte der Staat die niedrigen Zinsen zur Verschuldung. In Griechenland schöpften sowohl private Haushalte als auch der Staat Kredit



aus dem Vollen.

Als die Kreditblase im Jahr 2007 in den USA platzte, zeigte sich bald, dass auch Staaten und private Haushalte in der Eurozone überschuldet waren.

Als die Kreditblase im Jahr 2007 in den USA platzte, wähten sich die Politiker im Euroland zunächst sicher. Die Kreditausfälle schienen vornehmlich die Eigner amerikanischer Hypothekenspapiere zu treffen. Doch zeigte sich bald, dass auch Staaten und private Haushalte in der Eurozone überschuldet waren. Wo die Zahlungsunfähigkeit privater Haushalte Banken in Schieflage brachte, bedrohte die Notwendigkeit der Existenzsicherung des von den Banken geschaffenen Kreditgelds die Zahlungsfähigkeit des Staates. Und wo die Staaten in Schieflage gerieten, drohte den Banken wegen des Ausfalls der von ihnen gehaltenen Staatsanleihen die Zahlungsunfähigkeit. Die Verträge zur Währungsunion verboten Finanzhilfen für überschuldete Staaten und Banken durch die Europäische Zentralbank oder andere, zahlungskräftige Euroland Staaten. Doch hätte die Einhaltung der Verträge das Ausscheiden zahlungsunfähiger Staaten erzwungen. Da dies politisch unerwünscht war, wurden die vertraglichen Absprachen gebrochen.

Die Eurostaaten gründeten einen Fonds zur Rettung von in Schieflage geratenen Staaten und Banken. Die EZB wurde nicht nur zur Starthilfe für die Rettungsaktionen eingebunden, sondern sie übernahm auch eine wesentliche Rolle in der Absicherung großer Staaten.

Die Eurostaaten gründeten einen Fonds zur Rettung von in Schieflage geratenen Staaten und Banken, zunächst als European Financial Stability Facility und dann als European Stability Mechanism. Dieser Fonds wurde mit einer ausreichenden finanziellen Feuerkraft ausgestattet, um eine Reihe kleinerer Eurostaaten und ihre Banken zu retten (Griechenland, Irland, Portugal, Zypern und spanische Banken). Aber der Finanzrahmen war nicht groß genug, um eine mögliche Zahlungsunfähigkeit Italiens abzuwenden. Folglich wurde die EZB nicht nur zur Starthilfe für die Rettungsaktionen eingebunden, sondern sie übernahm auch eine wesentliche Rolle in der Absicherung großer Staaten.

Im Mai 2010 bewahrte die EZB unter ihrem Präsidenten Jean-Claude Trichet Griechenland und andere Eurostaaten vor der Zahlungsunfähigkeit, indem sie im sogenannten Securities Market Programme Anleihen dieser Länder aufkaufte. Im Jahr 2011 deckte Hans-Werner Sinn, der damalige Präsident des Ifo-Instituts, auf, wie über das Interbankzahlungssystem Target2 durch die EZB verdeckt Zahlungsbilanzungleichgewichte zwischen den Euroländern finanziert und dadurch die Bepreisung von Risiken durch den Markt unterdrückt wurde.¹ Im Jahr 2012 sicherte EZB Präsident Mario Draghi dann den Fortbestand des Euro, indem er versprach, alles zu tun, um die Währungsunion zu erhalten und ein dazu geeignetes Instrument, genannt „Outright Monetary Transactions“, schuf. Er stellte dies unter den Vorbehalt der Einhaltung des Mandats für Preisstabilität, aber da der Europäische

¹ Siehe dazu Hans-Werner Sinn, Die Target-Falle: Gefahren für unser Geld und unsere Kinder. Carl Hanser Verlag, 2012.



Gerichtshof der EZB weitestgehend freistellte, wie sie dieses Mandat verfolgen kann, durchbrach auch er mit den aus dem Versprechen folgenden Ankaufprogrammen für Staatsanleihen den Sinn des Vertrags, der monetäre Staatsfinanzierung verbietet.

Im Jahr 2015 deckte der damalige Doktorand Daniel Hoffmann ein Geheimabkommen der EZB mit ihren nationalen Zentralbanken auf, das diesen erlaubte, über Käufe von Staatsanleihen ihre Staaten zu finanzieren.² Besonders die französische und italienische Zentralbank nutzten das ANFA genannte Abkommen, um ihren Staaten Finanzierungshilfe zu leisten. Im gleichen Jahr begann die EZB mit ihrem Kaufprogramm von Staats- und Unternehmensanleihen, das sie zwar geldpolitisch begründete, das aber faktisch eine wichtige Finanzierungshilfe für überschuldete Staaten darstellte. Ende 2010 bekannte die damalige französische Finanzministerin und heutige Präsidentin der EZB Christine Lagarde gegenüber dem Wall Street Journal freimütig: „Wir brachen alle Regeln, denn wir wollten die Reihen schließen und die Eurozone wirklich retten“. Dieser Satz gilt heute noch, insbesondere in Bezug auf die Aktivitäten der EZB.

Obwohl die fiskalpolitischen Aktivitäten der EZB nun vom Europäischen Gerichtshof höchstrichterlich abgesegnet sind, wollen der Europäische Rat und die Kommission den gegenseitigen staatlichen Finanzbeistand erweitern und institutionalisieren.

Entmachtung der Parlamente

Obwohl die fiskalpolitischen Aktivitäten der EZB nun vom Europäischen Gerichtshof höchstrichterlich abgesegnet sind, wollen der Europäische Rat und die Kommission den gegenseitigen staatlichen Finanzbeistand erweitern und institutionalisieren. Im Dezember 2017 schlug die EU-Kommission in ihrem sogenannten „Fahrplan für die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas“ vor, den 2012 errichteten ESM in einen Europäischen Währungsfonds unter Unionsrecht zu überführen. Der Fonds sollte zusätzliche Aufgaben wahrnehmen, indem er mit der zweiten Säule der Bankunion – dem einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus – verbunden werden sollte. Gleichzeitig sollte der Europäische Währungsfonds in Unionsrecht und damit in den Einflussbereich der Kommission überführt werden. Diesen Vorschlag der Kommission verwarfen die Staats- und Regierungschefs der Eurozone jedoch im Dezember 2018 und einigten sich stattdessen bereits im Juni 2019 auf einen Entwurf für eine völkervertragliche Änderung des ESM-Vertrages. Die endgültige Einigung auf einen Vertragsänderungstext sollte am 4. Dezember 2019 erreicht werden, wurde jedoch von der Eurogruppe auf Druck der italienischen Regierung vertagt. Auf ihrer Sitzung am 20. Januar 2020 hat die Eurogruppe—und ausdrücklich auch Bundesfinanzminister Olaf Scholz—jedoch bestätigt, dass die Arbeiten zur ESM-Reform im März abgeschlossen werden sollen. Die

² „Das Geheimnis der Geldmacher“, Welt am Sonntag 29. November 2015.



Umsetzung der Beschlüsse hängt in Deutschland von der Zustimmung des Bundestags ab, wobei umstritten ist, ob es dazu eine einfache oder Zweidrittelmehrheit braucht.

Die inhaltlichen Veränderungen des ESM-Vertrags, auf die sich die Staats- und Regierungschefs der Eurozone geeinigt haben, sind erheblich und gehen über die ursprüngliche Idee des ESM weit hinaus.

Die inhaltlichen Veränderungen des ESM-Vertrags, auf die sich die Staats- und Regierungschefs der Eurozone geeinigt haben, sind erheblich und gehen über die ursprüngliche Idee des ESM weit hinaus. Hatte der ESM bislang den alleinigen Zweck, „Finanzmittel zu mobilisieren und ESM-Mitgliedern, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, unter strikten, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen eine Stabilitätshilfe bereitzustellen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist“ (Art. 3 ESM Vertrag), so werden durch die geplante ESM-Reform sowohl die Aufgabe als auch die Bedingungen für die Hilfgewährung verändert:

1. Der ESM soll ausdrücklich ermächtigt werden, die makroökonomische und finanzielle Lage der ESM-Mitglieder sowie die Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen fortlaufend zu bewerten und das in Zusammenarbeit mit der EU-Kommission und der EZB.
2. Der ESM wird um die finanzielle Absicherung des für die unionsrechtliche Bankenabwicklung zuständigen Abwicklungsausschusses (SRB) und Abwicklungsfonds (SRF) erweitert. Dazu kann der ESM dem Single Resolution Board (SRB) „die Letztsicherungsfazilität zur Verfügung stellen, damit der SRF die Anwendung der Abwicklungsinstrumente und die Ausübung der Abwicklungsbefugnisse des SRB, wie sie im Recht der Europäischen Union verankert sind, unterstützen kann“ (Art. 3 Abs. 2 ESMV-E).
3. Der Anwendungsbereich des ESM wird auf Nicht-Euro-Mitgliedstaaten, die an der Bankenunion teilnehmen, ausgedehnt.
4. Das Finanzhilfeeinstrument der vorsorglich bedingten Kreditlinie (PCCL) wird durch eine „Ex-Ante-Konditionalität“ - dem Verzicht auf Auflagen und einer Zuständigkeitsänderung im Überwachungsverfahren - verändert, so dass Kredithilfen schon vorbeugend gewährt werden können.
5. Das Risikoprofil des ESM wird durch die Letztsicherungsfazilität und die PCCL verändert, da mit diesen neuen Aufgaben die Wahrscheinlichkeit für seine Inanspruchnahme steigt.
6. Die Verschränkung des ESM-Verfahrensrechts mit dem geltenden Unionsrecht im Bereich Banken und Wettbewerb führt zu einer Verknüpfung



der einzelstaatlichen Kompetenz in der Wirtschaftspolitik mit der EU-Kompetenz für Binnenmarkt und Währungsunion.

7. Das aus den Finanzministern der Eurogruppe bestehende ESM-Direktorium ist ermächtigt, dem geschäftsführenden Direktor des ESM neue Entscheidungskompetenzen zu übertragen und so den bürokratischen Entscheidungsspielraum in der Rettungspolitik zu erweitern.

Insgesamt treibt die Reform des ESM die seit der Eurokrise zu beobachtende schrittweise Unterminimierung der Haushaltshoheit und Entmachtung der nationalen Parlamente weiter voran.

8. Es wird eine Entscheidungsfrist für die Gewährung von Darlehen in konkreten Abwicklungsfällen von 12 bis 24 Stunden eingeführt, was ebenfalls die Entscheidungsmacht der Bürokratie stärkt.

9. Die Geheimhaltungspflichten der Direktoriumsmitglieder in konkreten Abwicklungsfällen der Letztsicherung werden verändert, so dass die Pflicht zur Rechenschaft möglicherweise verringert wird.

Insgesamt treibt die Reform des ESM die seit der Eurokrise zu beobachtende schrittweise Unterminimierung der Haushaltshoheit und Entmachtung der nationalen Parlamente weiter voran. Durch die Verlagerung elementarer nationaler parlamentarischer Kompetenzen in ein für die Bürger nicht durchschaubares Dickicht aus europäischer Bürokratie, Parlament und Rat entsteht eine „Repräsentationslücke“, die schon heute zur Erosion des Vertrauens in die politische Funktionselite und zum Aufstieg populistischer Kräfte geführt hat.³

Kapitulation

Der Deutsche Bundestag hat die schrittweise Entmachtung der nationalen Parlamente durch den Ausbau der Währungsunion zu einer Haftungsgemeinschaft geschehen lassen. Damit ist er zwar nicht allein. In anderen Ländern war die Bereitschaft zur Aufgabe des „Königsrechts“ noch größer. Aber er hat damit das ursprüngliche Anliegen der deutschen Väter der Währungsunion fallen lassen. Mit der Kapitulation vor den Forderungen anderer Staaten mit einer eher plebiszitären Form der Demokratie hat er dem liberalen Erbe in Deutschland keinen Dienst erwiesen.

Mit dem Verlust des „Königsrechts“ geht auch die faktische Abdankung des Parlaments einher.

Gerade in Deutschland hätte man eine höhere Sensibilität für die Stellung des Parlaments gegenüber der Regierung erwarten können. Schließlich hat Deutschland mit der plebiszitären Form der Demokratie schlechte Erfahrungen gemacht und in der Bundesrepublik daraus die Lehre gezogen, dass die Regierung unter dem Recht steht und dieses nicht zur Erreichung

³ Siehe Ulrike Ackermann, Das Schweigen der Mitte. Darmstadt 2020, S. 110-115.



politischer Ziele formt. Doch scheinen nur wenige der zahlreichen, im Bundestag sitzenden Abgeordneten dieses Erbe zu verstehen und kapitulieren um des europäischen Friedens willen vor dem Druck anderer Staaten und der eigenen Regierung. Doch mit dem Verlust des „Königsrechts“ geht auch die faktische Abdankung des Parlaments einher. Die Krise des Parlamentarismus haben die Parlamentarier selbst heraufbeschworen.



RECHTLICHE HINWEISE

Die in diesem Dokument enthaltenen Informationen und zum Ausdruck gebrachten Meinungen geben die Einschätzungen des Verfassers zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wieder und können sich jederzeit ohne vorherige Ankündigung ändern. Angaben zu in die Zukunft gerichteten Aussagen spiegeln die Ansicht und die Zukunftserwartung des Verfassers wider. Die Meinungen und Erwartungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen Dokumenten der Flossbach von Storch AG dargestellt werden. Die Beiträge werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. (Mit diesem Dokument wird kein Angebot zum Verkauf, Kauf oder zur Zeichnung von Wertpapieren oder sonstigen Titeln unterbreitet). Die enthaltenen Informationen und Einschätzungen stellen keine Anlageberatung oder sonstige Empfehlung dar. Eine Haftung für die Vollständigkeit, Aktualität und Richtigkeit der gemachten Angaben und Einschätzungen ist ausgeschlossen. **Die historische Entwicklung ist kein verlässlicher Indikator für die zukünftige Entwicklung.** Sämtliche Urheberrechte und sonstige Rechte, Titel und Ansprüche (einschließlich Copyrights, Marken, Patente und anderer Rechte an geistigem Eigentum sowie sonstiger Rechte) an, für und aus allen Informationen dieser Veröffentlichung unterliegen uneingeschränkt den jeweils gültigen Bestimmungen und den Besitzrechten der jeweiligen eingetragenen Eigentümer. Sie erlangen keine Rechte an dem Inhalt. Das Copyright für veröffentlichte, von der Flossbach von Storch AG selbst erstellte Inhalte bleibt allein bei der Flossbach von Storch AG. Eine Vervielfältigung oder Verwendung solcher Inhalte, ganz oder in Teilen, ist ohne schriftliche Zustimmung der Flossbach von Storch AG nicht gestattet.

Nachdrucke dieser Veröffentlichung sowie öffentliches Zugänglichmachen – insbesondere durch Aufnahme in fremde Internetauftritte – und Vervielfältigungen auf Datenträger aller Art bedürfen der vorherigen schriftlichen Zustimmung durch die Flossbach von Storch AG

© 2020 Flossbach von Storch. Alle Rechte vorbehalten.

IMPRESSUM

Herausgeber Flossbach von Storch AG, Research Institute, Ottoplatz 1, 50679 Köln, Telefon +49. 221. 33 88-291, research@fvsag.com; *Vorstand* Dr. Bert Flossbach, Kurt von Storch, Dirk von Velsen; *Umsatzsteuer-ID* DE 200 075 205; *Handelsregister* HRB 30 768 (Amtsgericht Köln); *Zuständige Aufsichtsbehörde* Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Marie-Curie-Straße 24 – 28, 60439 Frankfurt / Graurheindorfer Str. 108, 53117 Bonn, www.bafin.de; *Autoren* Dr. Kai Lehmann & Prof. Dr. Thomas Mayer; *Redaktionsschluss* 14. Januar 2020