

HELMUT SIEKMANN

Eine stabile Geld-, Währungs- und Finanzordnung

Gesammelte Schriften

Herausgegeben von Theodor Baums



Duncker & Humblot · Berlin

HELMUT SIEKMANN

Eine stabile Geld-, Währungs- und Finanzordnung

HELMUT SIEKMANN

Eine stabile Geld-, Währungs- und Finanzordnung

Gesammelte Schriften

Herausgegeben von Theodor Baums



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 1861-0951

ISBN 978-3-428-14059-6 (Print)

ISBN 978-3-428-54059-4 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84059-5 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort des Herausgebers

Eine stabile Geld-, Währungs- und Finanzordnung ist eine der wesentlichen Grundlagen für erfolgreiches Wirtschaften und für den Zusammenhalt einer Gesellschaft. Auch wenn diese Grundlage gelegentlich zu Gunsten sozialer Anliegen in Frage gestellt wird, sind stabiles Geld und stabile Finanzen letztlich auch unerlässliche Voraussetzungen für einen nachhaltigen sozialen Ausgleich. Geldentwertung, zerrüttete Staatsfinanzen und kollabierende Banken schaden nicht zuletzt den Schwachen und Schutzbedürftigen; mehr als den Starken, die sich auch in einer solchen Situation zu helfen wissen.

Die Ausgestaltung des Rechts in einer Weise, die Stabilität gewährleistet, ist der rote Faden, der sich durch die Schriften von *Helmut Siekmann* zieht, die seit seinem Wechsel an die Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt im Jahre 2006 entstanden sind. Sie sind in einer Zeit geschrieben worden, in der *Helmut Siekmann* das interdisziplinär ausgerichtete Institute for Monetary and Financial Stability aufgebaut hat. Die Gründung dieses Instituts kam wie gerufen, denn fast gleichzeitig brach die Finanzkrise aus, eine Krise, die – bei nüchterner Betrachtung – fast die gesamte Orthodoxie über Finanzmärkte, Notenbanken und die Rolle des Staates zertrümmert hat. Diese Krise und die Maßnahmen zu ihrer Bewältigung zeigen, welche Gefahren für das Vertrauen in die Institutionen damit verbunden sind, die auf nationaler und supranationaler Ebene für den unvergleichlichen Zuwachs an Sicherheit, Freiheit und Wohlstand in Europa gesorgt haben.

Der größte Teil der Schriften, die in diesem Sammelband vereinigt sind, kreist deshalb um die Stabilitätsproblematik in einem weit verstandenen Sinne. Zum Teil sind sie nicht leicht greifbar, zum Teil sind sie bisher noch unveröffentlicht. Arbeiten zur europäischen Wirtschafts- und Währungsunion stehen naturgemäß an erster Stelle. Aber auch das nationale Verfassungsrecht, soweit es einen finanzrechtlichen Bezug hat, ist von erheblicher Bedeutung für die Finanzstabilität. Die internationale Finanzwelt musste zu ihrer Verwunderung und teilweise auch Erbitterung lernen, dass es finanzverfassungsrechtliche Regeln gibt, auch wenn sie in ihren Modellen nicht vorkommen, und dass die deutsche Verfassungsgerichtsbarkeit über ihre Einhaltung wacht. Die rechtlichen Regeln für die institutionelle Ausgestaltung der Akteure auf den Finanzmärkten und ihr geschäftliches Verhalten bilden die nächsten beiden Themenbereiche, mit denen sich *Helmut Siekmann* intensiv befasst hat. Einem besonders sperrigen Problemkreis ist der fünfte und abschließende Teil des Bandes gewidmet: der finanziellen Verantwortung des Staates für selbständige Einheiten. Er folgt damit der zuneh-

menden Tendenz der Akteure, sich in Räume zu flüchten, die dem prüfenden Blick der Öffentlichkeit möglichst entzogen sind und ein Agieren frei von der Kontrolle der dazu berufenen Einrichtungen, der Parlamente und der Rechnungshöfe, ermöglichen sollen. Nur die implizite oder – weniger gerne – die explizite Haftung des Staates, also der Gemeinschaft der Steuerzahler, für Verluste und Schäden soll selbstverständlich bestehen bleiben. Mögen die Ermahnungen des Verfassers, die zur Feier seines 65. Geburtstags veröffentlicht werden, nicht nur zahlreiche Leser finden, sondern auch beherzigt werden!

Die Wiedergabe der Texte folgt den Originalveröffentlichungen. Die Nachweise der Erstveröffentlichung sind am Anfang des jeweiligen Aufsatzes angegeben. Einheitlichkeit der Zitierweise in den Anmerkungen, insbesondere bei den Abkürzungen, ließ sich nicht herstellen, nur einige Druckfehler konnten ausgemerzt werden.

Für das Entstehen der Publikation schuldet der Herausgeber vielfältigen Dank. Er gilt zunächst den Verlegern und Herausgebern der Zeitschriften und Sammelwerke, die den Wiederabdruck der Schriften von *Helmut Siekmann* gestattet haben. Der Verlag Duncker & Humblot hat in bewährter Weise dieses Projekt unterstützt und betreut. Frau *Melanie Döge*, Mitarbeiterin am Institute for Law and Finance, Frau *Helene Minor* und Frau *Catharina Schmidt*, Mitarbeiterinnen am Institute for Monetary and Financial Stability, haben die Textdateien für den Druck erstellt und an den Korrekturen mitgewirkt. Ihnen allen sei hierfür herzlich gedankt.

Frankfurt, am 27. November 2012

Theodor Baums

Inhaltsverzeichnis

I. Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion

1. Die Unabhängigkeit von EZB und Bundesbank nach geltendem Recht und dem Vertrag über eine Verfassung für Europa	11
2. Die Verwendung des Gewinns der Europäischen Zentralbank und der Bundesbank	73
3. Life in the Eurozone With or Without Sovereign Default? The Current Situation	93
4. Eurobonds zur Bewältigung der europäischen Krise? Wegweisung zu einer modernen Entwicklungsunion (Gemeinsam mit <i>Kotz/Krahnen/Leuz</i>)	111
5. Law and Economics of the Monetary Union	119

II. Verfassungsrecht

1. Allgemeines Finanzverfassungsrecht des Grundgesetzes	187
2. Zur Verfassungsmäßigkeit einer Streichung von Art. 68 Abs. 1 Satz 4 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen	285
3. Finanzausweisungen des Bundes an die Länder auf unklarer Kompetenzgrundlage	333
4. The Burden of an Ageing Society as a Public Debt: The Perspective of the German Constitutional Law and the Law of the European Union	357
5. Die Spielbankabgabe und die Beteiligung der Gemeinden an ihrem Aufkommen – zugleich ein Beitrag zu den finanzverfassungsrechtlichen Ansprüchen der Gemeinden	389
6. Die Legende von der verfassungsrechtlichen Sonderstellung des „anonymen“ Kapitaleigentums	415

III. Finanzmärkte

1. Keine Hilfe für Banken ohne einen neuen Ordnungsrahmen für die Finanzmärkte	433
2. Die Schaffung von Einrichtungen der Finanzaufsicht auf EU-Ebene	449
3. Berichte und Kritik – Die Neuordnung der Finanzmarktaufsicht	475

4. Die Finanzmarktaufsicht in der Krise	497
5. Errichtung einer Europäischen Ratingagentur	541
6. Staatsversagen und Marktversagen im Bereich der Finanzmärkte	637
7. Neuorganisation der Finanzaufsicht	655

IV. Finanzinstitute

1. Stabilisierung der WestLB AG durch Garantien des Landes NRW	741
2. Prüfung der NRW.BANK durch den Landesrechnungshof	757
3. Streitschrift für eine grundlegende Neuordnung des Sparkassen- und Landesbankensektors in Deutschland (Gemeinsam mit <i>Hilgert/Krahen/Merl</i>)	811
4. Modell für eine leistungsfähige Sparkassen-Finanzgruppe – eine Replik (Gemeinsam mit <i>Hilgert/Krahen/Merl</i>)	829
5. Die Bankenabgabe in Deutschland	839
6. Die rechtliche Regulierung öffentlicher Banken in Deutschland	845

V. Finanzverantwortung des Staates für selbständige Einheiten

1. Haftung der Kommunen für ihre privatrechtlich organisierten Unternehmen ...	893
2. Der Anspruch auf Herstellung von Transparenz im Hinblick auf die Kosten und Folgekosten der Steinkohlesubventionierung und den Börsengang der RAG AG	915
3. Welche Aufsicht braucht das Kammerwesen? – Anforderungen an staatliche Aufsicht und interne Kontrolle von Kammern	951
4. PPP-Finanzierung und Haushaltsrecht	969

I. Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion

1. Die Unabhängigkeit von EZB und Bundesbank nach geltendem Recht und dem Vertrag über eine Verfassung für Europa*

I. Die Unabhängigkeit von Währungs- und Notenbanken

1. Rechtfertigung

Schon vor über 200 Jahren hat *Adam Smith* die Gründe für die Unabhängigkeit geldpolitischer Instanzen mit großer Klarheit beschrieben:

„[Ü]berall in der Welt haben Herrscher und unabhängige Staaten in ihrer Hab- sucht und Ungerechtigkeit das Vertrauen des Menschen missbraucht, indem sie nach und nach den ursprünglichen Metallgehalt ihrer Münzen herabgesetzt haben. Mit Hilfe solcher Manipulationen sahen sich die Herrscher und souveräne Staaten in der Lage, dem Anschein nach ihre Schulden zurückzuzahlen“. „Je- doch schien es nur so, denn ihre Gläubiger wurden in Wirklichkeit um einen Teil dessen, was ihnen zustand, betrogen.“¹ Mehr als zwei Jahrhunderte später hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Maastricht-Vertrag moderner und in der nüchternen Sprache eines hohen Gerichts im Kern dasselbe gesagt: „Die Verselbständigung der meisten Aufgaben der Währungspolitik bei einer unabhängigen Zentralbank löst staatliche Hoheitsgewalt aus unmittelbarer staat- licher oder supranationaler Verantwortlichkeit, um das Währungswesen dem Zu- griff von Interessengruppen und der an einer Wiederwahl interessierten politi- schen Mandatsträger zu entziehen.“² Über die Aussage von *Smith* hinaus nennt es ausdrücklich noch als weitere Gefahrenquelle für den Geldwert die Interessen- gruppen. Damit sind zwei wesentliche Elemente der Problematik benannt:

- das schutzbedürftige Vertrauen in eine stabile Währung,
- der drohende Zugriff von Partikularinteressen und Politikern auf den Geld- wert.

Gleichwohl ist immer wieder in Zweifel gezogen worden, dass die Unabhän- gigkeit von Notenbanken für die Stabilität des Geldwertes erforderlich sei. Es

* Erstveröffentlichung in: Institute for Monetary and Financial Stability der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main, Working Paper Series No. 2 (2006).

¹ *A. Smith*, *Der Wohlstand der Nationen*, H. C. Recktenwald (Hrsg.), München 1978 (deutsche Übersetzung von: *The Wealth of Nations*, 5th edition, London 1789), S. 26.

² In seinem Urteil zum Maastricht-Vertrag: BVerfGE 89, 155 (208).

gebe durchaus Beispiele für eine solide Geldpolitik durch Notenbanken, die nicht unabhängig gewesen seien.³ Diese Beispiele mag es durchaus geben, so dass es eine zwingende Verknüpfung von Zentralbankautonomie und Geldwertstabilität wohl nicht gibt.⁴ Die „historische Erfahrung“ zeigt jedoch immer wieder, „dass der Staat gerade in schwierigen Zeiten seine Geldschöpfungsmacht dazu gebraucht, seine Ausgaben [...] über zusätzliche Geldschöpfung zu finanzieren. Dieser Missbrauch der staatlichen Geldschöpfungsmacht war die Ursache der Mehrzahl der großen Inflationen.“⁵ Jedenfalls hat die empirische Forschung die Unabhängigkeit der Notenbank als einen wichtigen Faktor für die Höhe der Inflationsrate ermittelt. Je unabhängiger die Notenbank eines Landes sei, desto niedriger sei auch – über einen längeren Zeitraum hinweg betrachtet – die durchschnittliche Inflationsrate.⁶ In diesem Zusammenhang spielt auch die *Glaubwürdigkeit* der geldpolitischen Instanzen eine wichtige Rolle,⁷ und die war über lange Zeiträume besonders schlecht, wenn nur den Wünschen der Politik Folge geleistet worden ist. Es waren weisungsgebundene Notenbanken, welche die Hyperinflationen des 20. Jahrhunderts ermöglicht haben. Aber auch die schlei-

³ K. v. Bonin, Zentralbanken zwischen funktioneller Unabhängigkeit und politischer Autonomie, 1979, S. 93 ff., 202 ff.; zust. J. A. Kämmerer, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 88, Rn. 13.

⁴ In diesem Sinne K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 1980, S. 496; eingehende Diskussion der verschiedenen Argumente bei R. Caesar, Der Handlungsspielraum von Notenbanken, 1979; ders., Die Unabhängigkeit der Notenbank im demokratischen Staat, ZfP 1980, S. 347 ff., der aber die Unabhängigkeit selbst letztlich für berechtigt hält (S. 368).

⁵ W. Ehrlicher, in: Strukturwandel und makroökonomische Steuerung, Festschrift für F. Voigt, 1975, S. 387 (390 f.); s. a. A. Manes, Staatsbankrotte, 2. Aufl. 1919, S. 41, 85, der noch vor den Hyperinflationen des 20. Jahrhunderts auf die Umwandlung von „Münzschulden“ in „Papierschulden“ und deren Entwertung als besonders schädliche Form des Staatsbankrotts hinweist.

⁶ Alesina/Summers, Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence, Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 25 (1993), S. 151; O. Issing, Einführung in die Geldtheorie, 13. Aufl. 2003, S. 211; R. Caesar, Der Handlungsspielraum von Notenbanken, 1981, S. 513; J. Endler, Europäische Zentralbank und Preisstabilität, 1998, S. 214 ff., unter eingehender Auswertung der Literatur (S. 220: empirische Begründungen, S. 225: theoretische Begründungen); C. Waigel, Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank. Gemessen am Kriterium demokratischer Legitimation, 1999, S. 47–50; ferner R. Solveen, Der Einfluss der Unabhängigkeit auf die Politik der Zentralbanken, 1998; Junius/Kater/Meier/Müller, Handbuch Europäische Zentralbank, 2002, S. 36 f.; krit. H. Faber, in: Denninger/Hoffmann-Riem/Schneider/Stein (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Alternativkommentar), 3. Aufl. 2001, Art. 88 (Loseblatt: 2002) Rn. 27, der die Unabhängigkeit zumindest partiell für „ungeeignet“ hält; ferner W. Gebauer, Geld und Währung, 2003, S. 45.

⁷ O. Issing, in: D. Duwendag (Hrsg.), Finanzmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung, Regulierung und Geldpolitik, 1998, S. 179 (181 ff.); Modellierung bei Duwendag/Ketterer/Kösters/Pohl/Simmert, Geldtheorie und Geldpolitik in Europa, 5. Aufl. 1999, S. 324 ff.

chende Geldentwertung der letzten Jahrzehnte kann auf Einflüsse der Politik zurückgeführt werden, die weniger gut einen optimalen Ausgleich zwischen Stabilitäts- und Beschäftigungszielen herbeiführen kann und wegen ihrer Kurzfristorientierung immer wieder einen „trade-off“ im Sinne des Phillips-Zusammenhanges⁸ zu verwirklichen sucht.⁹

Fragt man nach den Gründen, warum der Staat inflationiert, lassen sich zwei Hauptmotive feststellen: das „Beschäftigungsmotiv“ und das „Staatseinnahmenvotiv“. Darüber hinaus werden noch das „Zahlungsbilanzmotiv“ und die „Sicherung der Finanzmärkte“ genannt.¹⁰

Eine unabhängige Einrichtung kann letztlich effizienter das Ziel der Preisniveaustabilität verwirklichen:

- Die Organwalter einer unabhängigen Zentralbank haben *keinen persönlichen Vorteil* von einer Geldentwertung. Sie sind keine politischen Unternehmer.
- Die Festlegung auf *ein* Ziel sichert Identifikation mit diesem Ziel.
- Eine unabhängige Zentralbank kann *langfristig* denken und unterliegt nicht der Versuchung, einen allenfalls kurzfristig wirksamen trade-off zwischen Geldwert und Beschäftigung anzustreben.
- Sie kann die notwendige Stetigkeit und das Vertrauen, das für eine erfolgreiche Geldpolitik erforderlich ist, eher erreichen.

Diese Erwägungen lassen die Unabhängigkeit der Notenbanken als einen regelmäßig wirkenden Umstand, wenn auch nicht strikte Bedingung, für Preisniveaustabilität erscheinen.¹¹

⁸ *A. W. Phillips*, The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861–1957, *Economica*, Bd. 25 (1958), S. 283 (285); dazu *H. Maneval*, Die Phillips-Kurve, 1973; *F. Modigliani*, The Monetarist Controversy or should we forsake Stabilization Policy, *American Economic Review*, Bd. 67 (1977), S. 1 (3).

⁹ Namentlich die Kurzfristorientierung der Politik ist auch in die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts eingegangen; ähnlich *K. H. Ladewig*; Die Autonomie der Bundesbank – ein Beispiel für die institutionelle Verarbeitung von Ungewissheitsbedingungen, *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, 1992, S. 486, Ermöglichung von Stetigkeit (S. 497 f.) und längerfristiger Rationalität (S. 500). Ein kurzfristiger Zusammenhang wird für möglich gehalten von *H. Faber* (Fn. 6), Rn. 20.

¹⁰ *A. Cukierman*, Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence, 1992, S. 83 ff.; *J. Endler* (Fn. 6), S. 185 ff., 204 ff. Die Untersuchungen von *G. Schmolders* liefern zusätzlich Anzeichen, dass auch schlichte Unkenntnis und Unverständnis für wirtschaftliche Zusammenhänge eine Rolle spielen können (Die Politiker und die Währung, 159, S. 135 ff.); ferner *H. J. Hahn*, The European Central Bank: Key to European Monetary Union or Target?, *Common Market Law Review*, Bd. 28 (1991), S. 783 (803 f.).

¹¹ Im Ergebnis ebenso *P.-G. Schmidt*, Die Zentralbank in der Demokratie, *Jahrbuch für neue politische Ökonomie*, Bd. 2 (1983), S. 271 (303).