

Schriftenreihe der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 226

Systemkrisen und Systemvertrauen

Vorträge auf dem 6. deutsch-koreanischen
Symposium zum Verwaltungsrechtsvergleich 2013
vom 18. bis 19. Oktober 2013 in Speyer

Herausgegeben von

Jan Ziekow und Jong Hyun Seok



Duncker & Humblot · Berlin

JAN ZIEKOW/JONG HYUN SEOK (Hrsg.)

Systemkrisen und Systemvertrauen

Schriftenreihe der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 226

Systemkrisen und Systemvertrauen

Vorträge auf dem 6. deutsch-koreanischen
Symposium zum Verwaltungsrechtsvergleich 2013
vom 18. bis 19. Oktober 2013 in Speyer

Herausgegeben von

Jan Ziekow und Jong Hyun Seok



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, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 2197-2842

ISBN 978-3-428-14548-5 (Print)

ISBN 978-3-428-54548-3 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84548-4 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

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

JAN ZIEKOW/JONG HYUN SEOK (Hrsg.)

Systemkrisen und Systemvertrauen

Schriftenreihe der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 226

Systemkrisen und Systemvertrauen

Vorträge auf dem 6. deutsch-koreanischen
Symposium zum Verwaltungsrechtsvergleich 2013
vom 18. bis 19. Oktober 2013 in Speyer

Herausgegeben von

Jan Ziekow und Jong Hyun Seok



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, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 2197-2842

ISBN 978-3-428-14548-5 (Print)

ISBN 978-3-428-54548-3 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84548-4 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

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

Vorwort

Der vorliegende Band fasst die Beiträge zusammen, die im Rahmen des 6. deutsch-koreanischen Symposiums zum Verwaltungsrechtsvergleich 2013 vorgetragen wurden. Das Symposium, das am 18. und 19. Oktober 2013 in Speyer stattfand, hatte zum Ziel, Ursachen von Systemkrisen und Faktoren, die zur Stabilisierung von Systemvertrauen geeignet sind, vergleichend für beide Länder zu analysieren und zu diskutieren. Die wissenschaftliche Leitung der Veranstaltung lag bei Univ.-Prof. Dr. *Jan Ziekow*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer, und Prof. Dr. Dr. *Jong Hyun Seok*, Dankook Universität. Für Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der Tagung danken die Herausgeber Herrn Assessor *Dieter Katz*, Mag. rer. publ., Assistent am Lehrstuhl *Ziekow*, sowie Frau *Martina Diaz-Carreño* und Frau *Ruth Nothnagel*, Sekretärinnen an demselben Lehrstuhl *Ziekow*. Die Fertigstellung des Bandes für den Druck lag bei Frau *Nothnagel*.

Die Veranstalter verknüpfen mit der Vorlage dieser Dokumentation die Hoffnung, dass die mit Veranstaltungen in Mannheim 2005, Seoul 2006 und Speyer 2007 begonnene sowie in Speyer 2009 und Daegu 2012 fortgesetzte deutsch-koreanische Kooperation auch in Zukunft ertragreich fortgeführt werden kann.

Speyer und Seoul, im Juli 2014

Jan Ziekow
Jong Hyun Seok

Inhaltsverzeichnis

Finanz- und Wirtschaftskrisen als juristisches Problem Von <i>Josef Ruthig</i> , Mainz	9
Wirtschafts- und Finanzkrisen als juristisches Problem – Krisenstaat und seine rechtsstaatliche Kontrolle Von <i>Sung Soo Kim</i> , Seoul	33
Eine Studie über die verfassungsrechtliche wirtschaftliche Ordnung unter Berücksichtigung der Novellierungsdiskussion Von <i>Okju Shin</i> , Jeonju	45
Die Bankenaufsicht als Mittel zur Bekämpfung von Finanzkrisen Von <i>Wolf-Rüdiger Schenke</i> , Mannheim	63
Tendenzen und Strukturen der südkoreanischen Bankenregulierung Von <i>Seung-pil Choi</i> , Seoul	79
Der Sozialstaat in der Finanz- und Wirtschaftskrise Von <i>Peter Baumeister</i> , Heidelberg	109
Sozialstaatliche Streitpunkte hinsichtlich der Finanz- und Wirtschaftskrise in Korea Von <i>Hyun-Ho Kang</i> , Seoul	127
Die systemstabilisierende Funktion des Berufsbeamtentums Von <i>Hans-Werner Laubinger</i> , Mainz	143
Aktuelle Fragen des Berufsbeamtentums Von <i>Hyun Im</i> , Seoul	171

Die systemstabilisierende Funktion und die Aufgabe des Berufsbeamtentums	
Von <i>Hee-Gon Kim</i> , Wanju-gun	181
Unabhängige Ombudsleute	
Von <i>Annette Guckelberger</i> , Saarbrücken	201
Bürgerbeteiligung als systemstabilisierendes Element der parlamentarischen Demokratie	
Von <i>Jan Ziekow</i> , Speyer	223
Unabhängige Ombudsleute und Bürgerbeteiligung	
Von <i>Byoung-Hyo Moon</i> , Chuncheon-si	235
Verzeichnis der Autoren	243

Finanz- und Wirtschaftskrisen als juristisches Problem

Von Josef Ruthig

I. Einführung

Von Finanz- und Wirtschaftskrisen als *juristischem* Problem zu sprechen, ist keine Selbstverständlichkeit. Krisen sind nicht erst im Zeitalter der Wutbürger zunächst einmal ein *politisches* Problem. Dies haben die jüngsten Ereignisse eindrucksvoll bestätigt. Vor dem Urteil des BVerfG zu ESM-Vertrag und Fiskalpakt vom 12. September 2012¹ nahm die öffentliche Aufmerksamkeit ungeahnte Ausmaße an. So versuchte eine historisch wohl beispiellose Zahl von Beschwerdeführern im Wege der einstweiligen Anordnung zu verhindern, dass die als Maßnahmen zur Bewältigung der Staatsschuldenkrise im Euro-Währungsgebiet beschlossenen Gesetze vom Bundespräsidenten ausgefertigt und die mit ihnen gebilligten völkerrechtlichen Verträge ratifiziert werden. Im Urteilsrubrum wurden 11.718 Beschwerdeführer aufgeführt, das vom Verein Mehr Demokratie e. V. initiierte Bündnis „Europa braucht mehr Demokratie“ spricht auf seiner Internetseite (www.verfassungsbeschwerde.eu; Stand: 30.11.2012) von rund 37.000 „Unterstützern“ seiner Verfassungsbeschwerde. Im Urteil vom 27.11.2012 äußerte sich erstmals auch der EuGH zur Rechtmäßigkeit des Vertrags zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMV) und des Beschlusses des Europäischen Rats 2011/199/EU zur Änderung des Art. 136 AEUV², mit dem sich zuvor bereits das BVerfG und das estnische Verfassungsgericht³ befasst hatten. Das Urteil erging aufgrund seiner außergewöhnlichen Bedeutung im beschleunigten Verfahren im Plenum aller 27 Richter.

Finanz- und Wirtschaftskrisen werden außerdem – gerade von Juristen – als *ökonomisches* Problem qualifiziert. Allenfalls die Lösung eines an sich ökonomischen Problems ist folglich die juristische Herausforderung. Diese wird jedoch regelmäßig mit Bravour gemeistert. Krisenbewältigung wird zum Motor der

¹ BVerfG, Ur. vom 12.9.2012 – 2 BvR 1390/12, NJW 2012, 3145 m. Anm. Müller-Franken – ESM.

² EuGH (Plenum), Ur. vom 27.11.2012 – C-370/12 (Thomas Pringle/Government of Ireland, Ireland, The Attorney General), NJW 2013, 29; dazu Weiß/Haberkamm, EuZW 2013, 95.

³ Das estnische Verfassungsgericht entschied zum ESM am 12.7.2012, vgl. <http://www.riigikohus.ee/?id=1347>.

Weiterentwicklung des Rechts. Prominenteste, hier nicht zu vertiefende Beispiele für diese katalytische Funktion von Krisen ist die Entwicklung der Grundrechte. Es begann mit der Entwicklung von Religionsfreiheit als Antwort auf die Wirren des dreißigjährigen Krieges, die in Deutschland auch wirtschaftlich fatale Folgen hatten. Ausgehend von der Meinungsfreiheit entwickelten sich sodann im Gefolge der französischen Revolution in einem wiederum konfliktbeladenen und gerade in Europa blutigen Prozess die Menschen- und Bürgerrechte, die schließlich das moderne Verständnis von Verfassungsstaatlichkeit geprägt haben. Auch die Europäische Einigung sahen ihre Väter als Antwort auf den zweiten Weltkrieg und damit Instrument der Krisenbewältigung. Jedenfalls in der Lesart der Kommission gilt für die uns nunmehr seit 2008 beschäftigende Finanz- und Wirtschaftskrise nichts anderes. Sie würde sicherlich ein positives Resümee ziehen: Europa war und ist in der Lage, die notwendigen Antworten zu geben. Dies zeigen die Anstrengungen auf dem Weg zur Bankenunion. Recht taugt also auch weiterhin als Krisenbewältigungsinstrument und zugleich Motor des Fortschritts. Während aber die Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre zur Entstehung eines nationalen Bankaufsichtsrechts führte⁴, werden im Zeitalter globaler Krisen die Grenzen des Nationalstaats ausgelotet, auf dem das europäische Rechtsverständnis seit Ende des dreißigjährigen Krieges aufgebaut hat. Es geht nunmehr um das Verhältnis von nationalem und europäischem Recht und die Frage, welche Auswirkungen das auch in den europäischen Verträgen verankerte Subsidiaritätsprinzip hier hat.

Gleichwohl ist das mit der Überschrift skizzierte Thema damit nicht erschöpft. Es besteht vielmehr die Befürchtung, dass – unabhängig von der Frage, ob sich die Krise mit den gewählten rechtlichen Instrumentarien bewältigen lässt – die Finanzkrise auch zu einer Krise des Rechts, ja sogar des Verfassungsrechts führt. *Paul Kirchhof* hat den Jahrgang 2013 der NJW jedenfalls mit folgenden mahnenden Worten eröffnet:

„Die gegenwärtige Finanz- und Schuldenkrise bringt Euro-Verbund und Mitgliedstaaten in Bedrängnis. Sie ist durch Missachtung des Rechts entstanden. Schuldengrenzen werden überschritten, Haushalte in bewusster Rechtswidrigkeit beschlossen. Eine sofortige Rückkehr in die Legalität ist nicht möglich. Geboten ist die schrittweise Annäherung an das Recht“⁵.

Wenn man von einer Missachtung des Rechtes sprechen kann, dann lag diese anders als in den genannten historischen Beispielen, in einer Wahl außerrechtlicher Mittel. Ganz im Gegenteil hat die Angst vor der Krise und vor allem vor ihren potentiellen Verursachern in Europa und der Welt eine hektische Gesetzgebungsaktivität ausgelöst, die als „Regulierungstsunami“ bezeichnet wurde⁶.

⁴ Dies gilt gerade in Deutschland, vgl. *Pleyer*, Bankkrisen und die Vorgeschichte der Bankenaufsicht, FG Universität zu Köln (1988), 115; außerdem *Alzheimer*, Bank 1997, 27.

⁵ *Kirchhof*, NJW 2013, 1.

⁶ So schon der Titel des Beitrages von *Mülbert*, ZHR 176 (2012), 369.

Erst die weitere Entwicklung wird daher zeigen, inwieweit das aus dem Blickwinkel der Kommission gezeichnete positive Bild die aktuelle Situation angemessen umschreibt. Erst die Zukunft wird zeigen, ob der eingeschlagene rechtliche Weg die Krise gelöst hat oder sie verschärfen wird. Eine Prognose ist schon deshalb schwierig, weil die Ursachen dieser Krise zwar regelmäßig benannt werden, das Krisenszenario aber nicht nur für Juristen kaum befriedigend zu erklären ist. Am Anfang stand der US-amerikanische Immobilienmarkt, wo eine gefährliche Mischung aus laxer Kontrolle und der Verfolgung letztlich sozialstaatlicher Ziele, nämlich der Förderung privaten Wohneigentums, die hinlänglich beschriebene Immobilienblase verursacht hatten. Dennoch mussten die weltweiten Auswirkungen überraschen, wenn man berücksichtigt, dass der Internationale Währungsfond den Gesamtverlust aus hypothekengesicherten Papieren zum Oktober 2008 auf 580 Mrd. US-Dollar schätzte, was bezogen auf die weltweiten Bankaktiva von rund 85.000 Mrd. US-Dollar gerade einmal 0,7% ausmachte⁷. Dass solche Peanuts die weltweiten Finanzmärkte ins Wanken bringen und in gewaltigem Umfang privates Kapital vernichten konnten, muss erschrecken und so mischen sich in der Diagnose rationale Aspekte mit irrationalen Ängsten und Sündenbocktheorien. In der Tat sind die Kausalitäten ungewiss. Ökonomen werden nicht müde zu betonen, dass in jeder Wirtschaftskrise zugleich ein Versagen der staatlichen Aufsicht liegt, zumal wenn diese wie die Bankenaufsicht seit Jahrzehnten weit über eine klassische Gewerbeaufsicht hinaus reicht. Es geht keineswegs nur darum, die Gefahren zu bannen, die von unzuverlässigen Gewerbetreibenden ausgehen. Es geht um regulative Gestaltung eines gesamten Wirtschaftssektors. Gleichwohl ist die erste Reaktion auf eine Krise die Verschärfung der materiellen Standards für die Aufsicht und im zweiten Schritt der Ausbau von Aufsichtsbehörden. Dies ließ sich nicht nur im Zusammenhang mit der jüngsten Finanzkrise beobachten.

Häufig werden Parallelen zur Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre gezogen, um den Ernst der Lage zu betonen. Es lohnt sich diesem Aspekt näher nachzugehen, sind sie doch zugleich ein Lehrstück über den juristischen Umgang mit Wirtschaftskrisen, genauer gesagt mit der in solchen Situationen bestehenden Ungewissheit. Die Ausgangssituation in den USA war auch damals alles andere als rosig. 1932 war etwa ein Viertel aller Amerikaner arbeitslos. 1933 betrug der Wert der in New York gehandelten Aktien nur noch ein Fünftel des Wertes von 1929. Nicht ohne Grund war der Präsidentschaftswahlkampf von 1932 zuvörderst eine Debatte über den Weg zur Überwindung der Krise. Der Republikaner Herbert Hoover vertraute auf die „Selbsteilungskräfte“ des Finanzsektors, während sein Gegenkandidat, der Demokrat Franklin D. Roosevelt auf experimentelle Lösungsansätze und damit mehr staatlichen Einfluss setzte. Roosevelt wurde mit seinem Konzept des „New Deal“ gewählt. Nach der Wahl legte er ein eindrucksvolles Tempo vor und setzte innerhalb von drei Monaten eine ganze Fülle wirtschaftspolitischer Maßnahmen um, die eine uns heute möglicherweise

⁷ Zahlen nach *Möschel*, ZRP 2009, 129.