

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1442

Staatsschulden

Wider die Schuldenbremsen

Von

Karl Albrecht Schachtschneider



Duncker & Humblot · Berlin

KARL ALBRECHT SCHACHTSCHNEIDER

Staatsschulden

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1442

Staatsschulden

Wider die Schuldenbremsen

Von

Karl Albrecht Schachtschneider



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

© 2021 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: 3w+p GmbH, Rimpar

Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-18079-0 (Print)

ISBN 978-3-428-58079-8 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

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

Vorwort

Die Staatsschulden steigen auch in Deutschland weit über die selbstgesetzten Grenzen. Deutsche Politiker haben den Stabilitäts- und Wachstumspakt und den Fiskalpakt durchgesetzt, weil sie durch die überbordende Verschuldung einiger Eurostaaten den Euro und gar die Europäische Union gefährdet sahen und eine Haftungsunion vor den Wählern nicht verantworten wollten. Südländische Lebensfreude sollte schwäbischer Sparsamkeit weichen. Die Schuldenbremsen in den deutschen Verfassungsgesetzen sollten den im hohen Maße von kostspieligen Krediten lebenden Ländern des Euroverbundes ein Beispiel geben. Die Austeritätswänge der Stabilitätsmechanismen hatten, nicht unerwartet, verheerende wirtschaftliche und politische Folgen. Auch Bund und Länder haben die Schuldenbremsen bei erster Gelegenheit, der Corona-Pandemie, beiseite geschoben.

Der mittels Propaganda gefestigten Angst vor einem Übermaß an Schulden für die Stabilität der Wirtschaft haben nur wenige Fachleute entgegenzutreten gewagt. Der wirkliche Grund der Exportstärke Deutschlands und der Exportschwäche vor allem der Südländer ist der europäische Binnenmarkt mit der Einheitswährung. Ohne Finanzausgleich ist der Euro-Verbund nicht lebbar. Wirtschafts-, Währungs- und Sozialpolitik können nicht auseinandergerissen werden. Aber ein Unionsstaat wäre wegen seiner Größe und Heterogenität nicht nur unfähig der Demokratie, sondern die beteiligten Völker müßten ihre Souveränität aufgeben, um ein Volk zu werden. Die notwendigen Verfassungsentscheidungen jedes der Völker sind nicht erreichbar. Diese bittere Wahrheit ist wegen des geradezu geheiligten Zwecks der totalen Integration der Europäischen Union nicht opportun.

Derzeit wird die unhaltbare Lage durch monetäre Maßnahmen der Zentralbanken beruhigt, eigentumswidrige Nullzinsen und verbotene Staatsfinanzierung. Die Vertrags- und Verfassungswidrigkeit dieser Euro- Rettungsmaßnahmen ist der Motor der Integration, der Europäische Gerichtshof, nicht festzustellen gewillt. Das Bundesverfassungsgericht spielt nolens volens mit.

Trotz allem: Schuldenbremsen sind mit ökonomischer Vernunft unvereinbar. Investitionen müssen möglich bleiben. Wesentlich sind Entwicklung der Volkswirtschaften und Preisniveaustabilität. Die stärksten Volkswirtschaften beweisen, das hohe Schulden nicht schaden müssen.

Zudem: Niemand kann und wird die Schulden zurückzahlen. Bei ihren Zentralbanken müssen die Staaten ihre vermeintlichen Schulden nicht begleichen. Die monetäre Staatsfinanzierung begründet keine Schulden.

Rüdiger Volker Tiedtke hat diese Schrift durch Gespräche und Hinweise dankenswert unterstützt.

Dr. Florian Simon und Regine Schädlich danke ich für die wie immer bestmögliche Verlagsarbeit.

Berlin, im November 2020

Karl Albrecht Schachtschneider

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	11
B. Texte zur Schuldenbremse	14
I. Defizitprotokoll	14
II. Art. 136 AEUV	15
III. Fiskalpakt	15
IV. Art. 109, Art. 109a, Art. 115, Art. 143 d GG	21
1. Art. 109 GG	21
2. Art. 109a GG	22
3. Art. 115 GG	22
4. Art. 143 d GG	23
C. Monetäre Staatsfinanzierung durch das ESZB und die EZB	25
I. Legalität der Maßnahmen der EZB und des ESZB	25
II. Maßnahmen der Staatsfinanzierung der EZB und des ESZB	30
1. NZB-Geldkonten, OMT, PSPP, PEPP	30
2. Maßnahmen der EZB und des ESZB ultra vires	32
3. Nicht Währungs-, sondern unbefugte Wirtschaftspolitik	35
III. Übernahme von Staatsanleihen am Sekundärmarkt	40
IV. TARGET 2-System	44
1. Monetäre Finanzierung mittels dem TARGET 2-System	44
2. Die Rechtsnatur der TARGET-Salden	46
V. Monetäre Eurorettung	49
D. Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten	58
I. Art. 126 AEUV, Stabilitäts- und Wachstumspakt, Six-Pack	58
1. Art. 126 AEUV	58
2. Stabilitäts- und Wachstumspakt	59
3. Six-Pack	60
II. Fiskalpakt	64
1. Illusionärer Zweck, Regeln, Implementierung	64
2. Kreditaufnahmeverbote Deutschlands	66
3. Widerspruch deutscher Schuldenbremsen zum Fiskalpakt	68

E. Europäischer Stabilitätsmechanismus	71
I. Art. 136 Abs. 3 AEUV	71
II. Relativierung des Bail-out-Verbots	72
III. Konditionierung	72
IV. Unmittelbarer Erwerb von Staatsanleihen	73
F. Finanz- und Budgethoheit der Völker	77
I. Souveränität der Bürger Deutschlands	77
1. Ausübung der Staatsgewalt in Bund und Ländern	77
2. Ausübung von Hoheitsrechten durch die Europäische Union	78
II. Finanz- und Budgethoheit	87
1. Finanzhoheit	87
2. Budgethoheit	89
3. Mißachtung der Budgethoheit durch ESM-Vertrag	91
III. Wirtschaftsregierung der EU	93
1. Haushalts- und Fiskalpolitik	93
2. Verschuldungs- und Haushaltsregeln	94
3. Überwachungsregime der EU	97
G. Sanierung oder Abwicklung von Kreditinstituten	101
I. Forderungsrisiko der Gläubiger	101
II. Systemrelevanz von Geldinstituten	103
H. Schuldenbremsen ohne ökonomische Vernunft	106
I. Scheitern der Haushaltsdisziplinierung	106
1. Illusion der Haushaltsdisziplin	106
2. Schuldenabbau insolventer Staaten	110
II. Von der Stabilitäts- zur Schuldengemeinschaft	112
1. Einheitliche Währung ohne optimalen Währungsraum	112
2. Finanzierung fremder Staaten zur Rettung des Euro	114
3. Haftungs- und Schuldengemeinschaft	120
III. Monetäre Finanzierung des Staates	122
I. Entwicklungsbehinderung durch Schuldenbremsen	126
I. Europäische Visionen und Schuldengrenzen	126
II. Erfolgreiche Austeritätspolitik	127
III. Zukunftsvorsorge durch kreditierte Investitionen	128
1. Rückschrittlichkeit der Schuldenbremsen	128
2. Deutschland fern der technischen Revolution	132
3. Hochverschuldete, aber erfolgreiche Volkswirtschaften	134

J. Schuldenbremsen und Sozialstaat	137
I. Finanzierung des Sozialstaates	137
II. Versorgung ohne Beitrag zum Gemeinwohl	139
III. Geldverteilung	141
K. Kreditäre Geldvermehrung	146
I. Mißbrauch globaler Geldmengen	146
II. Unrecht des Globalismus	151
L. Doktrin von Schulden des Staates gegenüber dem Staat	154
I. Zentralbank und Geschäftsbanken Akteure der Geldversorgung	154
1. Zentralbankgeld und Geschäftsbanken	154
2. Bankengeld	157
II. Finanzierung des Staates	160
1. Zentralbankgeld oder Steuergeld	160
III. Schulden des Staates durch monetäre Staatsfinanzierung?	164
1. Theorie und Dogmatik der Staatsschulden	164
2. Rückzahlung und Vollstreckung der ‚Staatsschulden‘	166
3. Tilgung der Staatsschulden	168
IV. Verteilungspolitik	169
V. Plakative Kritik der Staatsschuldendoktrin	170
Anhang 1	173
Anhang 2	176
Anhang 3	180
Anhang 4	183
Literaturverzeichnis	186
Stichwortverzeichnis	193

A. Einleitung

Bund und Länder sind durch Art. 109 Abs. 3 GG verpflichtet, ihre Haushalte „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“. Der Bund darf nach Satz 3 dieser Vorschrift Einnahmen aus Krediten haben, wenn diese 0,35 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die Länder dürfen nach Satz 5 Einnahmen aus Krediten nicht zulassen. Ausnahmen werden für „von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklungen“ und für „Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“, erlaubt. Für den Bund trifft Art. 115 GG nähere Regelungen. Art. 143d GG hat Übergangsvorschriften getroffen.

Diese Regelungen sind nach der Finanzkrise 2008/9 in das Grundgesetz geschrieben worden¹. Die Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG ist ein Unionsprojekt. Dieses ist nicht nur mit der Souveränität der Völker, auch der Landesvölker, unvereinbar, sondern auch in einer Weise ökonomisch verfehlt, daß es wegen Sachwidrigkeit das Rechtsprinzip des Rechtsstaates verletzt. Grobe Mißachtung der praktischen Vernunft ist nicht nur unsittlich, sondern auch rechtswidrig². Die vormalige Regelung, die die Kreditaufnahme außer an das Gebot des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts an das Investitionsvolumen gebunden hat, war trotz der Überdehnung des praktizierten Investitionsbegriffs staatsgemäß.

Reduzierung der Schulden sollte die Rettungsmaßnahmen für Banken und Länder des Euroverbundes erübrigen. Die Schuldenbremse ist der hilflose Versuch den von vornherein zum Scheitern verurteilten und gescheiterten Euro zu erhalten. Dieses Ziel hat sich das System der Europäischen Zentralbanken (ESZB), geführt von der Europäischen Zentralbank (EZB), zu eigen gemacht. Das ESZB verfolgt das Ziel mit einer ökonomisch bedenklichen und verfassungs- und vertragsrechtlich untragbaren Geldpolitik. Eine Währung für verschiedene Staaten mit heterogenen Volkswirtschaften stärkt weder die Stabilität noch gar den Wohlstand der Völker. Sie bezweckt, die Entwicklung der Europäischen Union (EU) zu einem unitarischen Bundesstaat zu erzwingen, in dem homogene Lebensverhältnisse insbesondere durch Finanzausgleich geschaffen werden. Dieses Ziel hat keine Vertragsgrundlage und mißachtet die Souveränität der Völker der Mitgliedstaaten³. Dem steht auch das Subsidiaritäts-

¹ Kritisch *Heiner Flassbeck/Paul Steinhardt*, Gescheiterte Globalisierung – Ungleichheit, Geld und die Renaissance des Staates, 2018, S. 274 ff.

² *Karl Albrecht Schachtschneider*, Freiheit in der Republik, 2007, S. 420 ff.

³ *Karl Albrecht Schachtschneider*, Die nationale Option. Plädoyer für die Bürgerlichkeit des Bürgers, 2017, S. 271 ff. zur politischen Finalität der Europäischen Union; *ders.*, Zur

prinzip entgegen, dessen Wahrung eine nach Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG wesentliche Voraussetzung der europäischen Integration für Deutschland ist. Das Subsidiaritätsprinzip ist in der Praxis des Integrationismus aber ohne Relevanz. Es widerstreitet dem Einheitsziel. Allein schon das Subsidiaritätsrügeverfahren des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit verhindert die Relevanz dieses Verfassungsprinzips jedenfalls für die Teilnahme Deutschlands an der EU (Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG)⁴.

Zur Souveränität der Bürger als deren Freiheit gehört essentiell das demokratische Prinzip. Ohne dieses gibt es keinen Rechtsstaat. Das demokratische Prinzip wird mit einem Übermaß an Integration in ein „vereintes Europa“ (Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG) aufgegeben. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 2 EUV), das demokratische Feigenblatt der EU, vom Bundesverfassungsgericht als „Fundamentalprinzip der Union“ ausgezeichnet (BVerfG 2 BvR 859/15 u. a., Urteil vom 5. Mai 2020, Rn. 158), ist erstmalig in dem soeben zitierten Urteil zu den staatsfinanzierenden Käufen von Staatsanleihen (Public Sector Purchase Programme, PSPP, Beschluß (EU) 2015/774 sowie die hierauf folgenden Beschlüsse (EU) 2015/2101, (EU) 2015/2464, (EU) 2016/702 und (EU) 2017/100) wirklich beachtet worden. Das Bundesverfassungsgericht hat sich zur Feststellung von Kompetenzüberschreitungen der EZB gezwungen gesehen. Es hat ohne prozessuale Veranlassung schnellstens Widerspruch des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) gefunden, der in einer Erklärung vom 8. Mai 2020 dem Bundesverfassungsgericht das Recht zum letzten Wort in Sachen der Befugnisse der EU abgesprochen hat, eine offene Kampfansage gegen die Souveränität der Mitgliedstaaten, ohne irgendeine verfahrensgerechte Befugnis des Europäischen Gerichtshofes. Die Kommission der EU prüft gar eine Vertragsverletzung Deutschlands durch das Urteil des höchsten deutschen Gerichts. Das Bundesverfassungsgericht hatte bisher befunden, daß die Kompetenzgrenzen „noch“ nicht überschritten seien (BVerfGE 89, 155 ff., Rn. 90, 152; 123, 267 ff., Rn. 175)⁵. Die Ermächtigungen der EU sind weit und werden vom Europäischen Gerichtshof stetig erweitert⁶. In Sachen der Staatsfinanzierungsmaßnahmen der EZB durch den Ankauf von Staatsanleihen in so gut wie grenzenlosem Umfang (PSPP), verbunden mit einer Nullzinspolitik, ist die Überschreitung der Zuständigkeit der EZB dem Bundesverfassungsgericht trotz aller die Maßnahmen der EU schonenden rechtlich bedenklichen Kriterien endlich zu weit gegangen. Es hat die Maßnahmen als eine offensichtliche Zuständigkeitsanmaßung der EZB und des Europäischen Gerichtshofes (EuGH Urt. v. 11.12.2018, Az. C-493/17) für Wirtschaftspolitik, die nicht mehr als Währungspolitik (Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV) ausgegeben werden könne,

politischen Finalität der Europäischen Union, Jahrbuch Politisches Denken 2016, 2017, S. 81 ff.

⁴ Karl Albrecht Schachtschneider, Souveränität. Grundlegung einer freiheitlichen Souveränitätslehre. Ein Beitrag zum deutschen Staats- und Völkerrecht, 2015, S. 472.

⁵ Karl Albrecht Schachtschneider, Souveränität, S. 385 f.; ders., Prinzipien des Rechtsstaates, 2006, S. 71 ff.

⁶ Karl Albrecht Schachtschneider, Souveränität, S. 479 ff.

wegen Mißachtung des ultra-vires-Verbotes als vertragswidrig kritisiert, wenn die Verhältnismäßigkeit dieses Kompetenzverständnisses nicht dargetan werden könne. Es hat die Politik des leichten Geldes, des quantitative easing, des PSPP zudem als Verletzung des Budgetrechts des Deutschen Bundestages erkannt, die mit dem Recht auf Demokratie der Bürger Deutschlands wegen deren Souveränität nicht zu vereinbaren sei. Deswegen hat das Gericht der Bundesbank untersagt, an der Umsetzung der rechtswidrigen Beschlüsse mitzuwirken (BVerfG 2 BvR 859/15 u. a., Urteil vom 5. Mai 2020, Rnrrn. 116 ff., 133 ff., 154 ff., 177, 236). Die wesentliche Kritik des Bundesverfassungsgerichts an dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs ist, daß es die faktischen wirtschafts- und fiskalpolitischen Wirkungen, die die Maßnahmen der EZB haben, aus der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit des PSPP ausgeblendet habe (Rnrrn. 143 ff., auch Rnrrn. 164 ff.).

Unbeirrt von dem nach dem Vorlagebeschluß vom 18. Juli 2017, BVerfGE 146, 216 ff., zu erwartenden soeben zitierten Schlußurteils des Bundesverfassungsgerichts zum PSPP hat die EZB mit dem Pandemie-Notfallankaufprogramm, dem Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP, die monetäre Staatsfinanzierung mit monetär geschöpften Geld nicht nur fortgesetzt, sondern mit dem Volumen von 1,35 Bill. Euro, 750 Mrd. auf Grund des Beschlusses (EU) 2020/440 vom 24. März 2020 und 600 Mrd. auf Grund des Aufstockungsbeschlusses vom 4. Juni 2020⁷ erheblich erweitert.

Die Schuldenbremsen haben einige Mitglieder des Euroverbundes in Not gebracht, weil sie zur Austeritätspolitik⁸ genötigt wurden, um die vermeintliche Überschuldung zu mindern. Dadurch wurde deren politische Stabilität erheblich geschwächt. Die deutschen Finanzpolitiker, die die Spardiktate schon im Maastricht-Vertrag und im Stabilitäts- und Wachstumspakt, aber vor allem im Fiskalpakt gegen die ohnehin schwachen und in der Währungsunion mit einer einheitlichen Währung nicht wettbewerbsfähigen Volkswirtschaften durchgesetzt haben, vernunftwidrig und demokratiewidrig, haben den Schuldenbegriff verkannt. Die Staatsfinanzierung durch die Zentralbank wie auch die durch das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) und die Europäische Zentralbank (EZB) führt nicht zu Schulden des Staates, die der Staat zurückzahlen müßte. Das Bundesverfassungsgericht weiß das offenbar nicht, wie die zitierten Urteile zum PSPP erweisen.

Die Fragwürdigkeit der Schuldenbremsen und der irgeleitete Schuldenbegriff sind der Gegenstand dieser Abhandlung, der rechtlich, aber auch ökonomisch bearbeitet wird. Ohne Volkswirtschaftslehre kann Staatsrecht im Bereich der Wirtschaft nicht betrieben werden.

⁷ Dazu die von mir verfaßte Organklage der Fraktion der Alternative für Deutschland zum Bundesverfassungsgericht vom 26. August 2020, Homepage, KASchachtschneider.de, Downloads.

⁸ Zum strittigen Begriff der Austerität *Klaus Gründler/Niklas Potrafke*, Europäischer Austeritätsdiskurs: Was bedeutet „Austerität“? Wie wird der Begriff in öffentlichen und wissenschaftlichen Debatten verwendet? IfO-Institut, Januar 2019, Netz: https://www.ifo.de/DocDL/ifo_Studie_Austeritaet_OEF_2019.pdf.