

Ludolf von Usslar

Effizienz staatlicher Förder- und Stabilisierungsmaßnahmen in der Finanz- und Wirtschaftskrise

Die Rettungsschirme und Konjunkturmaßnahmen haben im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise die Staatsausgaben in großem Ausmaß erhöht. Dabei wurde der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht immer gewahrt. Die zum Teil ineffizient eingesetzten öffentlichen Mittel haben Nutznießer der Krise hervorgebracht, die an den Kosten beteiligt werden müssen. Die Handlungsfähigkeit des Staates sollte auf diesem Wege wieder hergestellt werden.

Angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise stellt sich die Frage, ob die Faktor- und Gütermärkte in ihrer derzeitigen Form effizient sind, oder etwaige Fehlallokationen durch staatliche Interventionen beseitigt werden sollten. Staaten regulieren Märkte, unterstützen einzelne Wirtschaftssubjekte und beeinflussen Märkte durch Veränderung ihrer Ausgaben. Sie konzentrieren sich auf die Finanzmärkte als „Zentralnervensystem moderner politischer Ökonomien“, welche die Verteilung von Ressourcen und Risiken nach Angebot und Nachfrage regeln und der Ersparnisbildung sowie dem erleichterten Güteraustausch dienen. Ihre Stabilität wird als Voraussetzung für eine funktionsfähige Wirtschaft und als öffentliches Gut begriffen,¹ deren Erhalt öffentliche Institutionen zu gewährleisten haben. Finanzmarktstabilität ist aber nicht statisch, sondern beinhaltet auch die Fähigkeit des Finanzsystems, zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz beizutragen und aus sich heraus nach endogen oder exogen verursachten Störungen zu einem als stabil empfundenen Zustand zurückzukehren. Eine wie auch immer geartete Bestandsgarantie für Banken oder andere Unternehmen ist damit nicht vereinbar, weil sie nicht marktgerechte Strukturen konserviert und langfristig weder zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung noch zur Fähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems, mit Schocks besser umzugehen, beiträgt.

Deutschland hat als Mitglied der Europäischen Union und der Eurozone mangels Weisungsgebundenheit der Europäischen Zentralbank (Art. 129 f. AEUV²) keinen Einfluss auf Geldmenge und Zentralbankzins. Auch darf

Deutschland keine Beihilfen an Unternehmen gewähren, wenn dadurch der Wettbewerb substantiell verfälscht, oder Wirtschaftssubjekte anderer EU-Länder diskriminiert würden (Art. 107 AEUV). Mit dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz (FMStG) wurde im Rahmen der verbliebenen Möglichkeiten die Grundlage für die Stützung des Finanzsektors geschaffen, um die Finanzmarktstabilität zu sichern. Das Bundesfinanzministerium wurde ermächtigt, zu Lasten des staatlichen Finanzmarktstabilisierungsfonds Garantien bis zur Höhe von 400 Mrd. Euro für von Unternehmen des Finanzsektors eingegangene Verbindlichkeiten zu übernehmen und für die Übernahme von Risikopositionen aus dem Bestand von Finanzinstituten, sowie deren Rekapitalisierung Kredite in Höhe von 70 bzw. 80 Mrd. Euro aufzunehmen. Diese dem Erhalt bzw. der Wiederherstellung von funktionsfähigen Finanzmärkten dienenden Maßnahmen werden durch das Kredit- und Bürgschaftsprogramm „Wirtschaftsfonds Deutschland“ mit einem Gesamtumfang von 115 Mrd. Euro³ ergänzt. Dieses ermöglicht es dem Staat, unmittelbar auf die Kapitalmärkte Einfluss zu nehmen, indem er das Kapitalangebot für Unternehmen der Realwirtschaft erhöht.

Vor dem Hintergrund einer dramatisch zunehmenden Staatsverschuldung kommt dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Art. 114 (2) GG, § 6 HGRG), wonach die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Mitteln anzustreben ist,⁴ überragende Bedeutung zu. Vor der Gewährung

1 Vgl. R. Vaubel: Internationale Absprachen über die Regulierung der Banken?, in: WiSt Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 2/2009, S. 61; Bundesministerium der Justiz, Pressemitteilung Nr. 7/2009, Berlin, 18.2.2009; A. Weber: Finanzsysteme im Wettbewerb, Jahreseröffnung der Deutschen Börse in Frankfurt a.M., 17.1.2005, Redemanuskript, Deutsche Bundesbank, Presse und Information, Frankfurt a.M., 17.1.2005, S. 4.

2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 1.12.2009 (AEUV).

3 Bundesregierung: „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland“, Kabinettsbeschluss vom 14.1.2009, Ziffer 3, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht Februar, Berlin 02-2009, S. 14; Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2009 (BGBl. 2009 I, S. 406), Artikel 1.

4 Verwaltungsvorschrift zu § 7 Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO § 7), Vorschriftensammlung Bundesfinanzverwaltung vom 16.5.2001, Allg. Haushaltsrecht BHO, H 05 01, S. 17 f.

Dr. Ludolf von Usslar ist Geschäftsführender Gesellschafter von Dr. Stange + Co Nachf.

von Garantien, Krediten oder Eigenkapital sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, und die mit der jeweiligen Maßnahme verbundene Risikoverteilung ist zu berücksichtigen (§ 7 (2) BHO). Fehlspekulationen diverser Landesbanken, aber auch das Schicksal der IKB Deutsche Industriebank AG, an der die staatseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) jahrelang wesentlich beteiligt war und die sich dennoch in so hohem Maße in strukturierten Wertpapierportfolios engagierte, dass sie mit erheblichen staatlichen und privaten Mitteln gerettet werden musste, lassen befürchten, dass der Staat auch zukünftig wirtschaftliche Risiken unterschätzt, oder aus politischen Erwägungen außer Acht lässt.

Stabilisierungsmaßnahmen gemäß FMStG

Das FMStG sieht die Errichtung eines Fonds zur Stabilisierung des Finanzmarktes vor, dessen Aufgaben in seinem Namen von der gleichfalls errichteten Finanzmarktstabilisierungsanstalt als rechtlich unselbständige Anstalt des öffentlichen Rechts bei der Deutschen Bundesbank wahrgenommen werden. Zweck des Fonds ist gemäß § 2 FMStFG die Stabilisierung des Finanzmarktes durch Überwindung von Liquiditätsengpässen und Schaffung von Rahmenbedingungen für eine Stärkung der Eigenkapitalbasis von Unternehmen des Finanzsektors, damit diese sich wieder angemessen am Kapitalmarkt refinanzieren können.⁵ So soll der Zurückhaltung sich gegenseitig misstrauender Marktteilnehmer am Interbankenmarkt entgegengewirkt, und Auswirkungen auf die Verfügbarkeit von Kapital für die Realwirtschaft sollen verhindert werden.⁶ Stabilisierungsmaßnahmen müssen der Finanzmarktstabilität dienen und zur Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte beitragen, um Fehlallokationen ökonomischer Ressourcen zu verhindern. Der bloße Erhalt nicht wettbewerbsfähiger Unternehmen widerspricht dem Marktprinzip und begünstigt marktwidrige Strukturen, die der Effizienz des Finanzmarktes abträglich sind und

5 M. Jaletzke, C. Magnusen, in: M. Jaletzke, P. Veranneman: Finanzmarktstabilisierungsgesetz, Kommentar, München Januar 2009, § 2, Rn. 4, S. 11.

6 Vgl. F. Becker, S. Mock: FMStG Finanzmarktstabilisierungsgesetz, Kommentar, Köln 2009, §§ 1-3, Rn. 9, S. 25 mit Hinweis auf die Gesetzesbegründung der Bundesregierung.

deshalb nicht aus dem Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) bestritten werden dürfen.

Eigenkapitalhilfen zur Verbesserung der Kreditvergabefähigkeit des Empfängers sind wegen des zu beachtenden Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit nur zulässig, wenn sie dringlich und effizient eingesetzt werden. Der für sie aufgewandte Betrag ist also geringer als derjenige, den der Empfänger für die Eigenmittelunterlegung demnächst zu prolongierender, oder neu zu gewählender Kredite benötigt. Die der Commerzbank gewährte Eigenkapitalhilfe von 8,2 Mrd. Euro nebst Garantien für Schuldverschreibungen in Höhe von bis zu 15 Mrd. Euro kann angesichts dessen, dass die Bank im Bereich Mittelstand, Privat- und Geschäftskunden nur 4,23 Mrd. Euro Eigenkapital gebunden hatte,⁷ nicht mit der Begründung einer besseren Versorgung der Wirtschaft mit Krediten gerechtfertigt werden. Die Commerzbank konnte Anfang 2009 eine garantierte Anleihe zu einem um 1,8% geringeren Renditeaufschlag zur Swapmitte platzieren, als eine nur wenige Tage später emittierte ohne Garantie.⁸ Bei einer Laufzeit von drei Jahren und einem Gesamtvolumen von 5 Mrd. Euro⁹ spart die Bank 270 Mio. Euro, ihr werden aber nur 0,95% p.a.¹⁰, also 142,5 Mio. Euro in Rechnung gestellt, obwohl gemäß § 6 (1) S. 2 FMStFG, § 2 (1) Nr. 1 FMStFV eine marktgerechte Vergütung zu erheben war.

Auch die Unterstützung der Hypo Real Estate Holding AG (HRE) mit Garantien über insgesamt 87 Mrd. Euro¹¹ und die anschließende Verstaatlichung sind zumindest im Hinblick auf die oft als Zweck genannte Stabilisierung der Pfandbriefmärkte unwirtschaftlich. Garantien für die ordnungsgemäße Bedienung der von der HRE bereits emittierten, im Umlauf befindlichen Pfandbriefe im Wert von geschätzten knapp 100 Mrd. Euro¹² hätten den deutschen

7 Commerzbank: Geschäftsbericht 2008, Frankfurt a.M. 11.3.2009, S. 221, 264 f., weshalb gemäß Solvabilitätsverordnung (SolvV), Tabelle 8 zu § 33 Nr. 1a nur 20-50% als Risikogewicht anzusetzen sind.

8 F. Panetta, T. Faeh, G. Grande u.a.: An assessment of financial sector rescue programmes, in: Bank für internationalen Zahlungsausgleich (Hrsg.): BIS Papers Nr. 48, Basel, Juli 2009, S. 60 Tabelle 3.4.

9 M. Frühauf: Commerzbank, Notanleihe bringt 5 Milliarden Euro, Frankfurt a.M. 8.1.2009, unter: www.faz.net/s/Rub09A305833E12405A-808EF01024D15375/Doc-EA416803ADA884CF297B9F3663E5099C5-ATpl-Ecommon-Sccontent.html.

10 Commerzbank AG: Commerzbank und SoFFin vereinbaren Kreditprogramm für den Mittelstand/Vertrag über 8,2 Mrd Euro stille Einlage des SoFFin finalisiert, in: IR-Nachrichten, Frankfurt a.M., 19.12.2008.

11 Vgl. Europäische Kommission: Staatliche Beihilfen: Kommission nimmt Rettungspaket für Hypo Real Estate unter die Lupe, Pressemitteilung IP-09-712_D, Brüssel, 7.5.2009.

12 Vgl. M. Zabel: Der Fall Hypo Real Estate – Verstaatlichung durch Zwangsenteignung? Forschungsinstitut für Deutsches & Europäisches Immobilienwirtschafts- & Genossenschaftsrecht an der HTW Berlin, Berlin, 16.6.2009, unter: http://iwgr.htw-berlin.de/index.php?option=com_content&task=view&id=243&Itemid=33, wonach Pfandbriefe im Wert von rund 100 Mrd. Euro durch die HRE herausgegeben worden seien.

Pfandbriefmarkt ebenso beruhigt, und das Verlustrisiko im Falle einer Insolvenz der HRE wäre eher gering gewesen, weil die verbürgten Pfandbriefe mit ausreichenden, von den Endkreditnehmern gestellten Sicherheiten unterlegt sind. Eine Inanspruchnahme aus den Garantien war hingegen schon zum Zeitpunkt der Gewährung wahrscheinlich, weil die HRE unterkapitalisiert war¹³ und das Ausmaß der mit besonderen Risiken behafteten Positionen mindestens 210 Mrd. Euro betrug.¹⁴ Die Garantieübernahmen waren mangels ausreichender Eigenkapitalausstattung der HRE gemäß § 2 (2) Nr. 3 FMStFV unzulässig und der Kursanstieg von HRE-Schuldverschreibungen mittlerer Restlaufzeit um mehr als 11 Prozentpunkte¹⁵ spiegelt eine vom Markt erwartete Inanspruchnahme wider, welche die vom Gesetzgeber durch die Kreditermächtigung in § 9 (5) FMStFG gedeckte und vorgesehene Inanspruchnahme von 5% der Garantiesumme¹⁶ um mehr als das Doppelte übersteigt.

Sollten derartige Maßnahmen im Hinblick auf allgemeine Störungen des Interbankenhandels oder Beeinträchtigungen der Ersparnisbildung ausnahmsweise zu rechtfertigen sein, bleibt zu prüfen, ob neben den Zuwendungsempfängern auch deren Stakeholder an dem Aufwand beteiligt wurden. Die ersten Beihilfen für die HRE sind an signifikante Beiträge der Kredit- und Versicherungswirtschaft geknüpft worden, spätere Zuwendungen aus dem Finanzmarktstabilisierungsfonds an Finanzinstitute nur noch an Beiträge der Eigentümer, nicht aber anderer Stakeholder. Die Übernahme von Garantien oder Eigenkapitalhilfen zur Stärkung der Haftungsmasse verringern die Ausfallrisiken für Gläubiger der betroffenen Institute. Wenn Gläubiger solche Vorteile ohne Bezahlung einer marktkonformen Gegenleistung erhalten, werden marktwidrige Anreize gesetzt und Fehlallokationen ökonomischer Ressourcen begünstigt. Ein Verzicht auf die Einbindung weiterer Nutznießer ist demnach haushaltsrechtlich bedenklich und verstößt gegen § 4 (1) FMStFG, wonach Stabilisierungsmaßnahmen zur Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte beitragen sollen.

13 Hypo Real Estate Holding AG: Geschäftsbericht 2008, Lagebericht der Hypo Real Estate Holding AG für das Geschäftsjahr 2008, Risikobericht, München, 28.3.2009, S. 81.

14 Vgl. Hypo Real Estate Holding AG: HRE stellt Antrag auf Übertragung von Vermögensgegenständen, Pressemitteilung, München, 21.1.2010.

15 Z.B. Hypo Real Estate Bank Int. AG, WKN: 805337, Restlaufzeit: 2013, Mittelkurs Düsseldorf: 1.10.2008: 91,69 Euro; 28.11.2008: 97,68 Euro; 5.2.2010: 103,35 Euro; die Kurserholung von Anleihen mit kurzer Restlaufzeit, z.B. WKN A0E7PH, waren noch höher.

16 § 6 FMStFG enthält die Ermächtigung, Garantien bis zu 400 Mrd. Euro zu Lasten des Finanzmarktstabilisierungsfonds zu übernehmen, aber § 9 (5) nur eine Kreditermächtigung von bis zu 20 Mrd. Euro zur Deckung etwaiger Inanspruchnahmen aus diesen Garantien aufzunehmen.

„Wirtschaftsfonds Deutschland“ zur Unterstützung von Unternehmen der Realwirtschaft

In Umsetzung des sogenannten „Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmens der EU-Kommission“ wurden vier nationale Bundesrahmenregelungen notifiziert und von der EU-Kommission genehmigt, in deren Rahmen von Bund, Ländern oder Kommunen gewährte Einzelbeihilfen nicht gesondert von der EU-Kommission genehmigt werden müssen. Voraussetzung dafür ist, dass der Beihilfempfänger nach dem 1.7.2008 aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise in Schwierigkeiten geraten ist,¹⁷ also nicht vorher in Schwierigkeiten im Sinne der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien¹⁸ war und die Finanzierungsprobleme nicht lediglich struktur-, sondern krisenbedingt sind. Dies ist regelmäßig der Fall, wenn das Unternehmen von branchenbedingten, unvorhersehbar massiven Umsatz-, oder Preisrückgängen betroffen ist, die Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise und nicht eines Strukturwandels sind, und alle anderen Möglichkeiten der Finanzierung, insbesondere über Banken und Eigenkapitalaufstockung ausgeschöpft sind.¹⁹

Beihilfen aus dem Kredit- und Bürgschaftsprogramm „Wirtschaftsfonds Deutschland“, das die KfW-Sonderprogramme für mittelständische und größere Unternehmen sowie Projektfinanzierungen umfasst,²⁰ dürfen nur gewährt werden, wenn das Geschäftsmodell tragfähig und volkswirtschaftlich förderwürdig ist. Tragfähig ist ein Geschäftsmodell, wenn Dritten auf effiziente Weise Nutzen gestiftet und daraus Einnahmen generiert werden, welche die anfallenden Kosten übersteigen und den not-

17 EU-Kommission: Mitteilung der Kommission – Vorübergehender Gemeinschaftsrahmen der EU-Kommission vom 17.12.2008 i.d. F. vom 7.4.2009, EU-ABl. C 83/1 vom 7.4.2009, Nr. 4.2.2 c), erstreckt sich aber nicht auf beihilferechtlich genehmigte Risikokapitalprogramme.

18 EU-Kommission: Mitteilung der Kommission – Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten, EU-ABl. C 244/2 vom 1.10.2004, Nr. 2.1, Rz. 9 ff. (C 244/3), wonach ein Unternehmen in Schwierigkeiten ist, wenn die Voraussetzungen für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens vorliegen, oder mehr als die Hälfte des gezeichneten Eigenkapitals bzw. der ausgewiesenen Eigenmittel verschwunden und mehr als ein Viertel dieses Kapitals in den letzten zwölf Monaten verloren gegangen ist.

19 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht August, Berlin 1.8.2009, S. 20; Senatsverwaltung für Finanzen: Hinweise für die Beantragung von Bundesbürgschaften unter Einbindung paralleler Landesbürgschaften, Berlin, 30.7.2009, Anlage V.

20 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Allgemeine Wirtschaftspolitik/Industriepolitik. Das Kredit- und Bürgschaftsprogramm, Bundesregierung sichert Finanzierung der Unternehmen, Druckschrift, Stand März 2009; KfW Bankengruppe, Merkblatt – KfW-Sonderprogramm – Mittelständische Unternehmen (081, 082), Frankfurt a.M., 3/2009; Merkblatt – KfW-Sonderprogramm – Große Unternehmen (083, 084), Frankfurt a.M., 3/2009, Merkblatt – KfW-Sonderprogramm – Projektfinanzierungen (085), Frankfurt a.M., 07/2009.

wendigen Kapitaldienst decken. Es muss absehbar sein, dass das Unternehmen nach Beruhigung der wirtschaftlichen Krise ohne staatliche Hilfe auskommt und im Falle der Gewährung einer Bürgschaft nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer Inanspruchnahme zu rechnen ist.²¹ Die volkswirtschaftliche Förderwürdigkeit ergibt sich aus der Bedeutung des Antragstellers für andere an der Wertschöpfungskette beteiligte Wirtschaftssubjekte und kann durch Abschätzung der volkswirtschaftlichen Folgekosten einer Insolvenz²² unter Einbeziehung qualitativer beschäftigungs-, innovations- und regionalpolitischer Auswirkungen abgebildet werden.

Anträge aus der Automobilindustrie werden diese Bedingungen eher selten erfüllen, weil schon vor der Krise erhebliche Überkapazitäten sowie ein verstärkter internationaler Wettbewerb bestanden, die zusammen mit einem veränderten Kundenverhalten neue Anforderungen an die Unternehmen stellten,²³ durch die beispielsweise General Motors, aber auch andere Unternehmen bereits vor dem 1.7.2008 in Schwierigkeiten gerieten.²⁴ Deshalb kann beispielsweise Opel jedenfalls solange keine Beihilfen aus dem „Wirtschaftsfonds Deutschland“ beanspruchen, wie das Unternehmen eine von General Motors beherrschte Gesellschaft ist.

Kreditfinanzierte Förder- und Stabilisierungsmaßnahmen

Auswirkungen auf die Finanzmärkte

Die schwere Wirtschaftskrise in Folge der Finanzkrise verursacht rückläufige Staatseinnahmen und bedingt durch die Maßnahmen zur Stützung der Finanzindustrie und

der Realwirtschaft einen drastischen Anstieg der Staatsausgaben, wodurch die Neuverschuldung des Staates im Zeitraum 2009 bis 2013 voraussichtlich um mehr als 500 Mrd. Euro zunehmen wird.²⁵ Der Finanzplanungsrat schätzt das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit 2009 auf 97,5 Mrd. Euro und 2010 auf 144,5 Mrd. Euro; der Bundeshaushalt 2010 sieht eine Nettokreditaufnahme von mehr als 80 Mrd. Euro vor.

Theoretisch ist folgender Zusammenhang zu erwarten: Da der zusätzliche Kreditbedarf nicht durch eine ansonsten rückläufige Kreditnachfrage²⁶ ausgeglichen oder aus der laufenden Geldkapitalbildung²⁷ gedeckt wird, tritt der Staat in Konkurrenz zu privaten Kreditnachfragern und das Kapitalmarktzinsniveau steigt.²⁸ Das durch die staatliche Kreditnachfrage induzierte höhere Zinsniveau begünstigt die Geldkapitalbildung zu Lasten des Konsums und langfristiger (kreditabhängiger) Investitionen der Privatwirtschaft. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass die Kreditaufnahme nicht nach betriebswirtschaftlichen, sondern politischen Kriterien, bestenfalls allgemeinen Wohlfahrts-erwägungen erfolgt und relativ zinsunabhängig ist. Das größere Angebot festverzinslicher, von der öffentlichen Hand emittierter oder garantierter Wertpapiere erweitert für Kapitalgeber auch die Möglichkeiten, Geld relativ sicher anzulegen und erschwert demzufolge für Nachfrager mit schlechterer Bonität die Kreditaufnahme. Der Staat beansprucht mehr ökonomische Ressourcen unabhängig von deren betriebswirtschaftlich effizienten Verwendung und trägt dazu bei, dass die Finanzmärkte als Instrument zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz an Bedeutung verlieren, weil ein größerer Teil der Ressourcen durch den Staat anstatt den Markt den jeweiligen Wirtschaftssubjekten zugewiesen wird. Staatliche Zahlungsgarantien haben zwar keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Aufteilung der Ressourcen zwischen privatem und

21 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Monatsbericht August, a.a.O.

22 Vgl. W. Otremba: Wirtschaftspolitik in Zeiten der Krise, Statement zur Eröffnung der Podiumsdiskussion bei RWI-Dialog, Redemanuskript, Berlin, 4.3.2009, S. 7.

23 Vgl. H. Baumgärtel, B. Hellingrath u.a.: Automotive SCM in einem vollständigen Build-to-Order-System, in: Fraunhofer Institut für Produktionstechnik und Automatisierung (Hrsg.): Supply Chain Management 6 (2006), Nr. 1, Stuttgart 2006, S. 7 ff.; B. Ebel, M. B. Hofer, J. Al-Sibai: Automotive Management: Strategie und Marketing in der Automobilwirtschaft, Berlin, Heidelberg 2004; B. Ebel, M. B. Hofer, J. Al-Sabai: Herausforderungen für die Automobilindustrie, in: B. Ebel, M. B. Hofer, J. Al-Sibai: Automotive Management: Strategie und Marketing in der Automobilwirtschaft, a.a.O., S. 3 ff.; U. Steger: Nachhaltigkeits-Orientierung der Automobilhersteller – Wege aus einem Dilemma, in: B. Ebel, M. B. Hofer, J. Al-Sibai: Automotive Management: Strategie und Marketing in der Automobilwirtschaft, a.a.O., S. 52 f.

24 Z.B. C. Loomis: The Tragedy of General Motors, in: Fortune, Vol. 153, Nr. 3 vom 20.2.2006, Cover Story; o.V.: 1700 Stellen weg: Zulieferer Karmann schliesst Autofertigung, unter: www.welt.de/wirtschaft/article2462980/Zulieferer-Karmann-schliesst-Aufbereitung.html, 16.9.2008; M. Stifter: Aksys muss Insolvenzantrag stellen. Vom Zorn eines Mittelständlers, in: Augsburg Allgemeine, Lokales, Krumbach 27.5.2009.

25 Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht August 2009, 61. Jg., Nr. 8, Frankfurt a.M., 18.8.2009, S. 68 f.; A. Schinner: Staatsverschuldung, Deutschland pumpt sich 507 Milliarden, Düsseldorf, 2.7.2009, unter: www.handelsblatt.com/politik/konjunktur-nachrichten/deutschland-pumpt-sich-507-milliarden;2413925.

26 Vgl. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (M. Schröder): Von einer Kreditklemme in Deutschland kann keine Rede sein, Pressemitteilung, Mannheim 22.7.2009.

27 Deutsche Bundesbank: Deutscher Beitrag zur Geldkapitalbildung bei Monetären Finanzinstituten (MFIs) im Euro-Währungsgebiet, Zeitreihe TSD 318 1995/01 – 2009/06, Frankfurt a.M. Stand, 27.7.2009, wonach die laufende Geldkapitalbildung vom 1.1.2008 – 30.6.2009 insgesamt 19,7 Mrd. Euro und im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2007 jährlich 36,2 Mrd. Euro betrug.

28 Vgl. R. Peffekoven: Einführung in die Grundbegriffe der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Darmstadt 1996, S. 80 f.; H. Schwedes: Der Bund am Kapitalmarkt, Vorschläge zur staatlichen Anleihepolitik, Veröffentlichung des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Bd. 27, Berlin 1972, S. 191; K. Bartel: Öffentliche Infrastruktur oder privates Vermögen. Die vermögenswirksame Schuldenpolitik als Mittel zur Lösung eines Zielkonflikts, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 223, Berlin 1975, S. 172 ff.

öffentlichem Sektor, beeinträchtigen aber eine effiziente Verteilung innerhalb des privaten Sektors. So konnte sich die bonitätsschwächere Commerzbank aufgrund staatlicher Garantien günstiger refinanzieren als die nicht staatlich gestützte Deutsche Bank.²⁹

Die Angst vor Entwertung des Geldvermögens durch eine zunehmende Staatsverschuldung schien unbegründet, solange die Mitgliedsländer der Europäischen Währungsunion nicht für Verbindlichkeiten anderer Mitglieder haften (Art. 125 AEUV), die Europäische Zentralbank weisungsunabhängig (Art. 129 f. AEUV) bleibt und direkte Notenbankkredite an Mitglieder ausgeschlossen sind (Art. 123 (1) AEUV). Ziel der Europäischen Zentralbank ist vorrangig die Gewährleistung der Preisstabilität (Art. 127 AEUV). Die Einigung der Mitglieder, notfalls Griechenland jeweils bilaterale Kredite entsprechend dem Kapitalschlüssel der Europäischen Zentralbank zu gewähren, wird damit gerechtfertigt, dass Griechenland aufgrund von außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entzogen, betroffen sei und ihm deshalb gemäß Art. 122 (2) AEUV Beistand gewährt werden dürfe, ohne gegen das Bail-Out Verbot des Art. 125 AEUV zu verstoßen. Auch das Verhalten der Zentralbank, nunmehr Staatsanleihen mäßiger Qualität als Sicherheit für Kredite an Banken zu akzeptieren und über den Markt Anleihen von Mitgliedern zu erwerben, verstieße nicht gegen den Wortlaut von Art. 123 (1) AEUV. In beiden Fällen werden aber Ausfallrisiken für Forderungen gegen ein schlecht (vertragswidriges) wirtschaftendes Mitglied durch die anderen Mitgliedsstaaten übernommen, was gegen Sinn und Zweck von Art. 123 (1), 125 AEUV verstößt und Zweifel weckt, ob die Gewährleistung der Preisstabilität noch Vorrang vor anderen geld- und finanzpolitischen Zielen haben wird.

Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit des Staatswesens

Ende 2008 betragen die Kreditmarktschulden der öffentlichen Haushalte knapp 1518 Mrd. Euro und bis 2013 dürfte die Verschuldung auf mehr als 2000 Mrd. Euro ansteigen. Die Schuldenstandsquote wird sich nach Schätzungen des Bundesfinanzministeriums binnen zwei Jahren von 65,9% auf 78,7% des Bruttoinlandprodukts erhöhen.³⁰

29 Vgl. Deutscher Derivate Verband: Transparenz, Credit Spreads, Tabelle Credit Default Swaps (CDS), Stand: 10.2.2010, unter: www.derivateverband.de/DE/Showpage.aspx?pageID=122; Commerzbank: Investor Relations, Commerzbank in Zahlen, Ratings www.commerzbank.de/de/hauptnavigation/aktionaere/zahlen_fakten/Ratings.html; Deutsche Bank: Investor Relations, Ratings, www.db.com/ir/de/content/ratings.htm; alle Stand 11.2.2010: Commerzbank CDS: 78,27, Rating S&P: A, Moodys: Aa3, beide Ausblick negativ, Fitch: A+, Ausblick stabil; Deutsche Bank CDS: 92,61, Rating S&P: A+, Ausblick stabil, Moodys: Aa1, Fitch: AAA-, beide Ausblick negativ.

30 Bundesministerium der Finanzen: Monatsbericht des BMF, Oktober 2009, S. 116, Tabelle 14: Staatsschuldenquoten im internationalen Vergleich.

Wachsende Zinsausgaben und eine dauerhaft steigende Schuldenstandsquote schränken die Handlungsmöglichkeiten des Staats ein. Mit Neufassung der Art. 109, 115 GG wurde eine ab 2011 gültige, mit Übergangsbestimmungen bis 2020 versehene sogenannte „Schuldenbremse“ zur Begrenzung der Neuverschuldung eingeführt, wenngleich die Erfahrungen mit dem Euro-Stabilitätspakt (Art. 126 (2) AEUV) befürchten lassen, dass dadurch keine dauerhafte und nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte gewährleistet wird.

Öffentliche Haushalte sind so aufzustellen, dass zumindest alle verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgaben dauerhaft erfüllt werden können.³¹ Und sie sind nachhaltig, wenn sie in ihrer gegenwärtigen Form auch in Zukunft fortgeführt werden können. Zur Beurteilung stellt das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 86, 148) auf den Deckungsgrad der Ausgaben durch Einnahmen und die Zins-Steuer-Quote ab, ohne absolute Grenzwerte aufzustellen. Die Staatsverschuldung gefährdet die staatliche Leistungsfähigkeit nicht, wenn der Kapitaldienst durch Neukreditaufnahme gedeckt werden kann,³² aber eine übermäßige Verschuldung verteuert den zu entrichtenden Zinssatz³³ und schränkt zukünftig die Handlungsalternativen ein. Die Risiken einer Inanspruchnahme aus Garantien und Bürgschaften sind zwar nicht liquiditätswirksam, belasten aber die Bonität und verteuern tendenziell den zu entrichtenden Zins. Gebietskörperschaften verlieren ihre Kredit- und Leistungsfähigkeit erst, wenn der Barwert der eingegangenen Verbindlichkeiten (einschließlich Eventualverbindlichkeiten, z.B. aus Garantien und Bürgschaften) den Barwert der Summe aller zukünftig möglichen Einnahmen abzüglich der Kosten für die Erfüllung der verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben übersteigt.³⁴ Allfällig notwendige Reduktionen des Leistungsumfangs auf die verfassungsgemäßen Mindestaufgaben können aber dazu führen, dass zur angemessenen Bewältigung der Folgen kommender Finanz- und Wirtschaftskrisen nicht mehr hinreichende Mittel zur Verfügung stehen und die Bürger dann doppelt betroffen sind, durch private Ver-

31 Vgl. B. Jochimsen, K. A. Konrad: Wann sind öffentliche Haushalte überschuldet und wie lassen sich Haushaltsnotlagen bewältigen?, in: Ludwig-Erhard-Stiftung, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Heft 108 (2/2006), Bonn Juni 2006, S. 12 f.

32 Vgl. K. Mai: Was zwingt makroökonomisch zum Abbau der Staatsverschuldung?, Arbeitsgruppe alternative Wirtschaftspolitik, Bremen 3.3.2002, unter: <http://www.memo.uni-bremen.de/docs/m0502.pdf>, S. 3.

33 Vgl. F. Stocker: Jetzt spielt der Markt zum Sirtaki auch noch Fado, Grafik: Staatsanleihen im Vergleich, in: Die Welt vom 6.2.2010, S. 19, wonach Anleihen des höher verschuldeten Griechenlands gegenüber zehnjährigen Bundesanleihen einen Risikoaufschlag von mehr als 3,5% p.a. aufweisen.

34 Vgl. B. Jochimsen, K. A. Konrad, a.a.O., S. 13 f. mit weiteren Nachweisen; O. Mancur: Dictatorship, Democracy an Development, in: American Political Science Review, 87. Jg. (1993), Nr. 3, S. 567 ff.

mögens- und Einkommenseinbußen einerseits und die Verringerung staatlicher Leistungen andererseits.

Kreditfinanzierte Maßnahmen und übernommene Garantien beeinträchtigen die staatliche Leistungsfähigkeit und Handlungsmöglichkeiten dann nicht, wenn der Barwert der dadurch verursachten Einnahmen und ersparten Ausgaben die dafür aufgenommenen Kredite und zu leistenden Zinszahlungen bzw. den Betrag der erwarteten Inanspruchnahme übersteigt. Die erwartete Inanspruchnahme aus Garantien sollte entsprechend dem International Accounting Standard (IAS) 37 mit dem Wert angesetzt werden, den Dritte für die Übernahme des Risikos verlangen würden. Sie ist gemäß dem Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans (Art. 110 Abs. 1 GG) entsprechend im Haushalt zu berücksichtigen.

Nicht alle Maßnahmen erfüllen dieses Kriterium, sondern sie tragen zur Minderung staatlicher Leistungsfähigkeit bei. So sind erhebliche Zweifel an der Vorteilhaftigkeit der Auszahlung von 5 Mrd. Euro als Umweltprämie an Käufer von Neu- und Jahreswagen angebracht, die ein auf ihren Namen zugelassenes, mindestens seit neun Jahren im Verkehr befindliches Kraftfahrzeug verschrotten ließen und so Vermögenswerte in Höhe von geschätzt 2,5 Mrd. Euro vernichteten.³⁵ Das Engagement bei der HRE in Höhe von mindestens 6 Mrd. Euro war auch unter Nichtberücksichtigung der Liquiditätsgarantien von 87 Mrd. Euro für den Fiskus angesichts eines Unternehmenswerts von -824 Mio. Euro (Stand: 5.10.2009)³⁶ ex ante eindeutig nachteilig.

Weit schwieriger sind die Folgen der nicht aufgrund eines Gesetzes gewährten, sondern durch Setzung eines Vertrauenstatbestands faktisch übernommenen Garantien einzuschätzen. Viele Staaten, auch Deutschland, haben durch ihr Verhalten in der Krise den Vertrauenstatbestand begründet, systemrelevante Finanzinstitute notfalls vor einer Insolvenz, oder zumindest deren Gläubiger vor Forderungsausfällen zu bewahren. In der Folge sind die CDS-Prämien für Forderungen gegen deutsche Finanzinstitute durchschnittlich um mehr als 50 Punkte gefallen,³⁷ was bei Gesamtverbindlichkeiten der nationalen Finanzinstitute von rund 7000 Mrd. Euro vor Ausbruch der Krise (per 30.9.2008)³⁸ einer erwarteten Inanspruchnahme von 35 Mrd. Euro entspricht. Diese Inanspruchnahme ist ent-

gegen dem Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans (Art. 110 Abs. 1 GG), wonach der Haushalt den vollen Überblick über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen enthalten muss,³⁹ in keinem Haushalt berücksichtigt.

Vermögenstransfers zu Gunsten einzelner Wirtschaftssubjekte

Der Anstieg der Staatsquote auf mehr als 50% (2010) bedeutet, dass der Staat über die Verwendung eines großen Teils der ökonomischen Ressourcen entscheidet und eine hohe volkswirtschaftliche, aber auch gesellschaftliche Verantwortung für deren effiziente und gerechte Verteilung trägt. Der volkswirtschaftliche Nutzen von Stabilisierungs- und Konjunkturmaßnahmen sollte deren gesamtwirtschaftliche Kosten übersteigen und die Maßnahmen sollten einer ausgeglichenen Einkommens- und Vermögensverteilung dienen,⁴⁰ oder zumindest verteilungsneutral sein.

Ungerechtfertigte Vermögenstransfers zu Lasten öffentlicher Haushalte

Konjunkturbedingte Beihilfen und Maßnahmen, die gesamtwirtschaftlich nützlich sind sowie staatliche Kostenersparnisse und Einnahmen verursachen, welche die dazu notwendigen Aufwendungen übersteigen, erhalten die staatliche Leistungsfähigkeit, sind aber nicht zwangsläufig wirtschaftlich. Dies gilt im Besonderen, wenn Nutznießer ohne eigenes Zutun einen vermögenswirksamen Vorteil erlangen, der nicht Zweck der Maßnahme ist, sondern nur anlässlich selbiger anfällt. Derartige Vermögenstransfers an einzelne Wirtschaftssubjekte sind ohne angemessene Gegenleistung nicht zu rechtfertigen. Kreditfinanzierte Maßnahmen, die nicht durch Steuereinnahmen, sondern durch freiwillige Zahlungen von Nutznießern in Form marktüblicher Zins- und Tilgungsleistungen, oder durch Garantieentgelte refinanziert werden, haben hingegen per se keinen Vermögenstransfer zu Lasten öffentlicher Haushalte zur Folge.

Die Empfänger beabsichtigter Vermögenstransfers sind hingegen nur an den Kosten zu beteiligen, soweit dies mit dem Zweck der Maßnahme vereinbar ist. Die Verwendung von Steuereinnahmen zur Durchführung der Maßnahme oder zur späteren Bedienung dafür aufgenommener Kre-

35 H. W. Sinn: Abenteuerliche Wegwerflogik, in: Wirtschaftswoche Nr. 6 vom 2.2.2009, S. 48.

36 Vgl. Warth & Klein GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft: Bericht über die Prüfung der Angemessenheit der Barabfindung, Düsseldorf 25.8.2009, S. 51, unter: http://www.hyporealestate.com/pdf/PB_HRE_final_25082009.pdf.

37 Vgl. F. Panetta, T. Faeh, G. Grande u.a., a.a.O., S. 32 f.

38 Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht März 2010, Statistischer Teil, IV. Banken, Stand: 31.3.2010, S. 20 ff., 22 f.

39 Vgl. BVerfG: 2 BvR 1824/05 vom 5.3.2009, Abs. 23.

40 Vgl. H. Adam: Bausteine der Wirtschaft, Eine Einführung, 15. Aufl., Wiesbaden 2009, S. 205 f.; das Ziel der ausgeglichenen Einkommens- und Vermögensverteilung wird rechtsdogmatisch begründet mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 I, 28 I S. 1 GG) unter Hinweis auf das Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14.8.1963, i.d.F. vom 25.11.2003 (BGBl. I S. 2304).

dite ist zulässig, wenn die finanzierte Maßnahme der Verwirklichung allgemeiner Staatsaufgaben dient, also der mit dem Vermögenstransfer verfolgte Zweck dem Staat zur Verwirklichung konkret zugewiesen ist. Angesichts des umfassenden Zuständigkeitsanspruchs des Staates sind das Ausmaß staatlicher Leistungsverwaltung und die Rechtmäßigkeit einzelner Vermögenstransfers meist einer rechtlichen Bewertung entzogen. Vermögensvorteile, die einzelne Wirtschaftssubjekte durch die Verwendung von Mitteln aus dem Finanzmarktstabilisierungsfonds erlangt haben, sind aber illegitim, wenn dadurch die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte derart beeinträchtigt wird, dass es zu bedeutenden Fehlallokationen kommt, beispielsweise Banken Bonuszahlungen an Mitarbeiter für von diesen nicht durch eigenes Zutun verursachte Erfolge ausschütten, statt dem Zweck des Finanzmarktstabilisierungsfonds (§ 2 (1) FMStG) entsprechend ihre Eigenkapitalbasis zu stärken.

Verteilungswirkungen konjunkturbedingter Beihilfen und Maßnahmen

Wenn Begünstigte keine den Aufwand deckende Gegenleistungen erbringen, kommt es zu Einkommens- und Vermögensverschiebungen. Einzelne Wirtschaftssubjekte erhalten dann Vorteile aufgrund von Aufwendungen, die ganz oder teilweise durch Steuern, also Zahlungen aller, auch nicht begünstigter Steuerpflichtiger gedeckt werden. Werden die Aufwendungen über Kredite finanziert, findet zwar kein unmittelbarer Vermögenstransfer von Nichtbegünstigten zu Nutznießern statt, aber das Einkommen nicht begünstigter gegenwärtiger und zukünftiger Steuerzahler mindert sich um den anteilig auf ihr Steueraufkommen entfallenden Kapitaldienst.

Inwieweit durch den Staat verursachte Einkommens- und Vermögensverschiebungen erwünscht oder zu missbilligen sind, hängt vom jeweiligen Staatsverständnis ab. Utilitaristen halten durch staatliche Eingriffe hervorgerufene Einkommens- und Vermögenstransfers für gerechtfertigt, wenn dadurch die Summe der jeweiligen Nutzen aller Wirtschaftssubjekte größer wird,⁴¹ Liberalisten lehnen solche Eingriffe in den Markt hingegen grundsätzlich ab.⁴² Maßnahmen, die in den Markt

eingreifen, ohne die Summe der individuellen Nutzen zu erhöhen, sind deshalb unabhängig vom jeweiligen Staatsverständnis nicht zu rechtfertigen. Einkommen und Vermögen haben zumindest ab einem bestimmten Niveau einen abnehmenden Grenznutzen,⁴³ weshalb steuerfinanzierte Transfers an Wirtschaftssubjekte, deren Einkommen und Vermögen höher als der Median des Einkommens und Vermögens aller Steuerzahler ist, den Nutzen nicht mehr und das Ziel einer ausgeglichenen Verteilung konterkarieren. So sind die von Stakeholdern der Banken als Folge der staatlichen Intervention erlangten Vermögensvorteile in Form gesunkener Kreditausfallkosten, steigender Aktienkurse, Gewinne und Boni nicht zu rechtfertigen.

Im politischen Diskurs gewinnt der Aspekt der Generationengerechtigkeit im Zusammenhang mit steigender Staatsverschuldung an Bedeutung, wobei von den verschiedenen Protagonisten nicht das Gleiche darunter subsumiert wird. Die Generationengerechtigkeit ist nur gewahrt, wenn die Chancen nachrückender Generationen auf Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse mindestens so groß sind wie die der ihnen vorangegangenen Generationen.⁴⁴ Eine Neuverschuldung, die nicht zeitnah getilgt wird, verstößt gegen die Generationengerechtigkeit, wenn nachrückende Generationen durch den dafür zu leistenden Kapitaldienst in ihren Handlungsmöglichkeiten im intergenerativen Vergleich eingeschränkt werden, ohne von den durch die Neuverschuldung finanzierten Maßnahmen zu profitieren.

Abschöpfung erlangter Vermögensvorteile bei begünstigten Wirtschaftssubjekten

Die Abschöpfung ohne angemessene Gegenleistung erlangter Vermögensvorteile scheint aus fiskalischen und marktwirtschaftlichen Gründen, aber auch unter dem Aspekt einer ausgeglichenen Einkommens- und Vermögensverteilung geboten. Die Vergabe von Beihilfen an den Finanzsektor wurde selten an Beiträge mittelbar Begünstigter geknüpft, weshalb nun gefordert wird, nicht bezweckte Vermögensvorteile über Steuern, oder andere Abgaben abzuschöpfen. Dies würde die öffentlichen Haushalte entlasten, durch Beihilfen verursachte marktwidrige Anreize teilweise kompensieren und einer dauerhaften Fehlallokation ökonomischer Ressourcen entge-

41 Vgl. J. Rawls: Eine Theorie der Gerechtigkeit, übersetzt von H. Vetter, 10. Aufl., Frankfurt a.M. 1998, S. 42, zum Nutzenprinzip des Utilitarismus, wonach eine Gesellschaft richtig beschaffen, wenn ihre Institutionen die Summe des Nutzens der jeweiligen Individuen maximieren.

42 Vgl. A. Pieper: Ethik und Ökonomie – Historische und systematische Aspekte ihrer Beziehung, in: B. Bievert, K. Held, J. Wieland: Sozialphilosophische Grundlagen ökonomischen Handelns, Frankfurt a.M. 1990, S. 128 f., wonach alle Ergebnisse eines freien Marktes gerechtfertigt sind, sofern sie mit dem Freiheits- bzw. Nicht-Schadensprinzip vereinbar sind; also nur ohne Intervention des Staates kann eine faire Verteilung stattfinden.

43 Vgl. R. S. Pyndick, D. L. Rubinfeld: Mikroökonomie, übersetzt von A. Kruppa, P. Plötz-Steger, 7. Aufl., 2009, S. 140 f.; E. Dahl: Macht Geld glücklich? Das Wohlstandsparadox, in: Spektrum der Wissenschaft, Mai 2008, S. 84 ff.

44 Vgl. J. Tremmel: Generationengerechtigkeit – Versuch einer Definition, in: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.): Handbuch Generationengerechtigkeit, 2. Aufl., 2003, S. 27, 34, 37, 44; V. Hauff: Unsere gemeinsame Zukunft. Der Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Greven 1987, S. 46.

gen wirken. Ähnlich gelagerte Überlegungen gab es in der Vergangenheit im Zusammenhang mit den Gewinnen, die Energieversorger durch die ihnen gemäß EU-Emissionshandelsrichtlinie kostenlos zugeteilten Emissionsrechte erzielten.⁴⁵

Vorteilsabschöpfungsabgaben sind für die spezifische Inanspruchnahme eines Guts der Allgemeinheit zulässig (BVerfGE 93, 319, 345), oder wenn deren Aufkommen für die mit der Abgabe belastete Gruppe von Wirtschaftssubjekten gruppennützlich verwendet wird (BVerfGE 75, 108, 147 f.) und diese nach sachlichen Kriterien bestimmte Gruppe eine besondere Verantwortung für die damit finanzierte Aufgabe trifft (BVerfGE 91, 186; 101, 141). Wird das Aufkommen nicht für direkte Zuwendungen an Gruppenmitglieder verwendet, ist eine derartige Abgabe dennoch gerechtfertigt, wenn sie erheblichen Beeinträchtigungen entgegenwirkt oder spezielle Nachteile ausgeglichen werden, die die Gruppenangehörigen besonders betreffen und von ihnen selbst voraussichtlich nicht, oder jedenfalls nicht mit gleicher Erfolgsaussicht kompensiert werden könnten (BVerfGE 122, 316 Abs. 110). Demnach scheint eine Anleihegläubigern, Banken und ihren Stakeholdern auferlegte Abgabe zur Finanzierung des Finanzmarktstabilisierungsfonds zulässig, wenn sie nicht für schon zuvor aufgelaufene Verpflichtungen, sondern zur Finanzierung zukünftiger Maßnahmen erhoben wird. Die Erhebung von Abgaben zur Deckung bereits entstandener Aufwendungen kann hingegen nicht damit gerechtfertigt werden, dass die zu belastende Gruppe spezifische Vorteile aus staatlichem Handeln erlangte.

In Betracht kommt aber eine Lenkungsabgabe, die gemeinwohlschädliches Verhalten von Finanzmarktteilnehmern eindämmt und zur Deckung des allgemeinen Haushalts beiträgt (BVerfGE 57, 139 ff., 169, 93, 121 ff., 147 f.). Der Lenkungszweck muss mit hinreichender Bestimmtheit im Gesetz tatbestandlich vorgezeichnet sein und deutliche Anreize setzen.⁴⁶ Eine von Finanzinstituten auf erfolgsabhängige Bonuszahlungen an Mitarbeiter zu entrichtende Abgabe dürfte zulässig sein, soweit Anreize zur Stärkung der Eigenkapitalbasis und zur Verringerung

erfolgsabhängiger Vergütungsanteile mit dem Ziel geschaffen werden, dass Banken relativ weniger Risiken eingehen. Würde hingegen nur bezweckt, die Finanzbranche an den Kosten der Gemeinschaft für die Krise zu beteiligen, wäre eine solche Sonderabgabe rechtswidrig, weil der Zahlungspflichtige als zugleich Steuerpflichtiger, der schon als solcher zur Finanzierung der die Gemeinschaft treffenden Lasten herangezogen wird, doppelt belastet würde.⁴⁷

Zusammenfassung

Konjunkturbedingte Förder- und Stabilisierungsmaßnahmen sind effizient, wenn deren volkswirtschaftlicher Nutzen die gesamtwirtschaftlichen Kosten unter Berücksichtigung möglicher Fehlallokationen von Ressourcen übersteigt und die Summe der individuellen Nutzen aller Bürger erhöht, sowie die dafür notwendigen Aufwendungen unter Einbeziehung möglicher Beiträge Begünstigter und anderer Nutznießer minimiert wurden. Die Aufwendungen für Garantien entsprechen den Kreditausfallkosten der besicherten Verbindlichkeiten und sollten mit dem Wert angesetzt werden, den Dritte für die Übernahme des Risikos verlangen würden; sie sind gemäß Art. 110 Abs. 1 GG im Haushalt auszuweisen.

Begünstigte von Garantien zur Stabilisierung der Finanzmärkte wurden nur unzureichend, Gläubiger von Finanzinstituten in der Regel gar nicht an den Aufwendungen beteiligt. Letztere erlangen ohne Gegenleistung erhebliche Vermögensvorteile in Form verringerter Ausfallrisiken, wodurch marktwidrige Anreize gesetzt werden und es zu Einkommens- und Vermögenstransfers an Wirtschaftssubjekte mit überdurchschnittlichen Einkommen und Vermögen kommt. Diese Praxis verstößt nicht nur gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (Art. 114 (2) GG, § 6 HGRG), sondern auch gegen das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 I, 28 I S. 1 GG), welches das Ziel einer ausgeglichenen Einkommens- und Vermögensverteilung umfasst, und § 4 (1) FMStFG, wonach Stabilisierungsmaßnahmen zur Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte beitragen sollen.

Auch im Fall der finanziellen Unterstützung Griechenlands scheint auf finanzielle Beiträge begünstigter Gläubiger verzichtet zu werden; die Abschöpfung von Vorteilen, die Gläubiger ohne eigenes Zutun erlangt haben, durch Vorteilsabschöpfungs- und Lenkungsabgaben scheint zum Erhalt der Funktionsfähigkeit der Anleihemärkte und einer ausgeglichenen Einkommens- und Vermögensverteilung dringend geboten.

⁴⁵ Vgl. Bundesministerium für Umweltschutz, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Eva Bulling-Schröter, Lutz Heilmann, Hans-Kurt Hill, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Nationaler Allokationsplan 2008 bis 2012 – Anfrage Teil I – Extraprofite und Strompreise, Berlin 10.6.2006, Bundestags-Drucksache 16/1495 zur Tatsache, dass die Energieversorger die zugeteilten Emissionsrechte bei Selbstnutzung mit dem alternativ zu erzielenden Verkaufserlös als Opportunitätskosten ansetzten und den Kunden in Rechnung stellten.

⁴⁶ Vgl. F. Kirchhof: Leistungsfähigkeit und Wirkungsweisen von Umweltabgaben an ausgewählten Beispielen, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 1992, S. 233 ff., 235.

⁴⁷ Vgl. BVerfG, 2 BvR 1824/05 vom 5.3.2009, Abs. 22.