

Walterscheid, Heike

Conference Paper

Staatsverschuldung, Banken und Demokratie: Die Bedeutung von Sinnverbund und der Einheit von Handeln und Haften in der Schuldenkrise der EWU

Beiträge zur Jahrestagung des Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik im Verein für Socialpolitik: "Die EU-Institutionen im Lichte der Schuldenkrise", 28.-30. September 2014, Göttingen

Provided in Cooperation with:

Ausschuss für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik, Verein für Socialpolitik

Suggested Citation: Walterscheid, Heike (2014) : Staatsverschuldung, Banken und Demokratie: Die Bedeutung von Sinnverbund und der Einheit von Handeln und Haften in der Schuldenkrise der EWU, Beiträge zur Jahrestagung des Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik im Verein für Socialpolitik: "Die EU-Institutionen im Lichte der Schuldenkrise", 28.-30. September 2014, Göttingen, Verein für Socialpolitik, Ausschuss für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik, Münster

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/107397>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Staatsverschuldung, Banken und Demokratie Die Bedeutung von Sinnverbund und der Einheit von Handeln und Haften in der Schuldenkrise der EWU*

Heike Walterscheid

Duale Hochschule Baden-Württemberg Lörrach

Abstract:

Members of the European Currency Union and even a majority of all other Member States of the European Union are faced with high public and private debts. It is almost obvious that many Member States will have a problem with repaying debts and even are endangered to fall through interest payment. Thus, citizens within the territories of the European Currency Union are faced with an unpredictable risk of liability in case of bank failure and/or bankrupted states. Given that exit is almost no individual option yet, this implies the risk of a compulsory infringement into private assets of European citizens. Thus, losses caused by governments and banks, which both genuinely originate from political failure, will be socialized. Since European democracies are not aware of the implication of fractionized acting rights, which per se should build an internalizing unit of acting rights and therefore unify acting and liability, they are faced with serious complications into outmaneuver now- assuming that they really want to.

Keywords:

Property Rights, Rules, Regulation, Political Competition, Lobbyism, Fiscal Debts, Money Policy, European Central Bank, Banking System, European Currency Union, European Union, Sovereignty, Liability, Structural Couplings, Sense Interconnection, Public Choice, Fractionation, Democracy, Social System Theory, Evolution, Externalities, Internalization

1. Einleitung

Krisen, so auch die Krise in der Europäischen Währungsunion (EWU), sowie die mit ihnen verbundenen Externalitäten¹ zeigen Defizite in den institutionellen Rahmenbedingungen eines Gesellschaftssystems auf. Knappheiten werden nicht gemäß ihrer eigentlichen Knappheit bewertet, so dass eine Lenkung dieser in ihre bestmöglichen Verwendungen unterbleibt. Der Grund dafür sind institutionelle Defizite. Entweder fehlen internalisierende Regeln und

* Ich danke *Mathias Erlei* und den Teilnehmern der Göttinger Tagung des Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik für wertvolle Anregungen.

¹ Die Besserstellung einiger Wirtschaftssubjekte löst Wohlfahrtsminderungen bei einigen anderen Wirtschaftssubjekten aus, die durch eine unfreiwillige Unmöglichkeit der Optimierung individueller Wirtschaftspläne entstehen. Somit liegen Externalitäten negativer Ausprägung vor, die eine Entwicklung in Richtung Effizienz verhindern. In diesem Fall entsprechen private Kosten nicht den sozialen respektive gesamtgesellschaftlichen Kosten der Besserstellung. Private Kostenbestandteile werden somit sozialisiert. Handeln und Haften bilden keine Einheit, die Verfügung über Kapitalgrößen respektive Eigentum erfolgt nicht mehr exklusiv. Hierzu siehe grundlegend *Wegehenkel* (1991), *Walterscheid* (2004).

Handlungsrechte. Dies kann bedingt sein durch eine völlig neue Situation, die vorher nicht bekannt war. Oder aber bereits existierende Regeln und Handlungsrechte weisen Defizite auf, so dass im Sinne eines Trial and Error Prozesses Nachbesserungen erforderlich werden, um eine internalisierende Wirkung zu erzeugen.²

Unter anderen durch die US-amerikanische Finanzkrise im Jahr 2007 wurde in Europa eine Banken- und Schuldenkrise ausgelöst, die nicht nur institutionelle Defizite der EWU offenlegt, sondern auch das grundsätzliche Problem der Staatsverschuldung entmantelt.³ Die Melange aus der Verschuldung der EWU-Mitglieder, Bankenkrise sowie einer fehlgeleiteten institutionellen Ausgestaltung der Währungsunion⁴ in globalisierten und vernetzten Wirtschafts- und Finanzsystemen prägt nunmehr die Entwicklung der europäischen Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) und die einzelnen Wirtschaftspolitiken der EWU-Mitglieder. Die damit einhergehenden Externalitäten, verursacht durch das Handeln von Banken und politischen Entscheidungsträgern, werden auf die Bürger der EWU-Mitgliedstaaten sozialisiert. Eine tatsächliche Internalisierung jedoch müsste eine Einheit von Handenden, Handeln und Haften erzeugen oder, wenn dies nicht möglich ist, Handlungsräume jener Handelnden einschränken, die prognostizierbar Externalitäten erzeugen und sozialisieren können. Nur eine Einheit aus Handelnden, Handlungen und Haften kann eine effiziente Koordinationsleistung des Marktsystems ermöglichen und nachhaltig gewährleisten.⁵

Der Beitrag fokussiert im Kontext der Krise der EWU und damit auch der Europäischen Union (EU) in einem Europa der Vielfalt auf zwei Prinzipien des nachhaltigen Zusammenwirkens in und von demokratischen Gesellschaftssystemen aus einer übergeordneten, systemtheoretischen Perspektive, nämlich Sinnverbund und Verantwortung als Ausdruck der Einheit von Handelnden, Handeln und Haften. Hierzu wird zunächst eine übergeordnete systemtheoretische Perspektive eingenommen, um im Anschluss daran institutionelle Ansätze einer Ordnung im Kontext der Staatsverschuldung und der Versorgung des Wirtschaftssystems mit Geld zu entwickeln.

² Ebenda sowie *Walterscheid/Wegehenkel* (2009).

³ Hierzu siehe bereits Beiträge Hayeks zur Konjunktur- und Geldtheorie (*Hayek* 1976) sowie überblicksartig auch *Huerta* (2011).

⁴ Vgl. *Streit* (2013).

⁵ Siehe *Eucken* (2004).

2. Ein systemtheoretischer Einstieg

Ein wesentlicher Anteil des gesellschaftlichen Miteinanders hängt von Kommunikation ab. Tausch auf Märkten ist Kommunikation und Märkte sind Kommunikationsplattformen.⁶ Kommunikation meint dabei die Herstellung von Öffentlichkeit⁷ über Europa und damit das Schaffen von Identität als einer wesentlichen Voraussetzung für den Zusammenhalt Europäischer Gesellschaftssysteme in Europa oder Gemeinschaften als Verbünde dieser. Kommunikation gestaltet Regeln des Tausches respektive Institutionen⁸ als Ergebnis von Kommunikation und Grundlage einer sozioökonomisch effizienten⁹ Koordinationsleistung des Marktsystems.

a. Soziale Systeme und Sinn

Gesellschaftssysteme sind soziale Systeme, die sich aus sinnverbundenen, strukturierten Handlungen der Systemelemente bilden. Sinn ist hierbei als Ordnungsform sozialen Erlebens und Handelns zu verstehen (Luhmann 1999, 56).¹⁰ Systemelemente sozialer Systeme als kleinste Systemeinheiten sind auf der Grundlage dieses Sinns anschlussfähige, kommunikative Handlungen (Kommunikationen) der Menschen¹¹. Sinnverbund, aus ökonomischer Sicht die Neigung zur Realisierung potentieller Kooperationsrenten, kann als Grundlage für die Ausbildung von Sozialkapital und den damit verbunden sozialen „Klebern“ des Bridging und Bonding verstanden werden.¹² Sinn reproduziert sich mittels der

⁶ Vgl. Walterscheid (2004).

⁷ Vgl. Callies/Hartmann (2014).

⁸ Unter Institutionen werden in diesem Beitrag ausschließlich Regeln und Handlungsrechte sowie Bündel dieser verstanden. Vgl. hierzu die Definition und Argumentation von North (1992), 5. So sind Unternehmen oder Regierungen sowie Gerichte Organisationen, deren Organe auf der Grundlage von Institutionen wie z.B. Artikel aus der Verfassung, Verträgen oder Gesetzen agieren.

⁹ Sozioökonomische Effizienz (Walterscheid (2004) sei eine auf dem Konzept der Pareto-Effizienz basierende Effizienzbezeichnung für Ordnungen, die auf den Präferenzen der Bürger fußend solche Eigentumsrechte als Bündel von Handlungsrechten gewährleisten, die Einheit von Handenden, Handeln und Haften gewährleisten respektive dynamisch internalisierend wirken. Damit wird eine de facto (positive Analyse) und de jure (normative Analyse) Beurteilung von Ordnungen um den normativen Aspekt der Übereinstimmung der Ordnung an sich mit den Präferenzen der Bürger erweitert. Im weiteren Verlauf des Beitrags wird unter Effizienz die oben beschriebene sozioökonomische Effizienz verstanden.

¹⁰ Es finden strukturierte Kommunikationen respektive kommunikative Handlungen mit Sinnverbund statt, so z.B. in einer Bäckerei. Kommunikation, die auf den Sinn „Herstellung von Backwaren“ gerichtet ist, ist potentiell anschlussfähig, also verständlich und führt zum Ziel, nämlich der Produktion, der Bereitstellung und Distribution von Backwaren. Sinn kann sich auf psychische Systeme (Bewusstseinssysteme) sowie soziale Systeme beziehen. In diesem Papier wird sich der Begriff „Sinn“ auf soziale Systeme beziehen. Zu einer allgemeinen Diskussion zum Begriff „Sinn“ siehe vertiefend Schützeichel (2003).

¹¹ Diese können mit ihren Kommunikationen (kommunikativen Handlungen) dann Element in mehreren sozialen Systemen sein. Zu Kommunikationen als Element sozialer Systeme siehe Luhmann (2008), 269. Träger kommunikativer Handlungen sind Personen, die je nach Angehörigkeit zu einem sozialen System rollenbezogen kommunizieren. So werden Personen in einem Wirtschaftssystem als Wirtschaftssubjekte bezeichnet.

¹² Vgl. zum Begriff des Sozialkapitals sowie seiner sozialkohäsiven Wirkung Putnam (1995). Luhmann

Leitdifferenz aus der operativen, nicht aber kognitiven Geschlossenheit sozialer Systeme¹³ und erzeugt Identität, die Systemgrenzen erkennbar macht.¹⁴ Leitdifferenz ermöglichen die Differenzierung von Systemaußenwelt und Systeminnenwelt. Sie basieren auf einem binären Code, der die Unterscheidung von innen (Element des Systems) und außen (nicht Element des Systems) ermöglicht.¹⁵

Gesellschaftssysteme unterliegen einem stetigen Anpassungsdruck an Störungen aus einer komplexen Welt. Als Reaktion auf, als systemrelevant¹⁶ erkannte Störungen bauen soziale Systeme idealerweise sinnorientiert Eigenkomplexität respektive Störungslösungspotential¹⁷ auf und begründen somit systeminternen Organisationsbedarf.¹⁸ Die Organisation von Eigenkomplexität kann mit einem evolutiven Prozess der Entwicklung spontaner Ordnung (*Hayek* 1952) verbunden sein. Neue Regeln werden entdeckt oder bestehende Regeln werden variiert. Systemische Arbeitsteilung und Spezialisierung¹⁹, die mit der Ausdifferenzierung funktionaler Teilsysteme verbunden ist,²⁰ führt zu multistabilen Systemen²¹ mit jeweils ultrastabilen Teilsystemen, so dass sich in einem multistabilen System jeweils ein neues Fließgleichgewicht einstellen kann.²² Die sinnverbundene Anpassungsleistung von Systemen hängt dann von der Qualität der formellen strukturellen Kopplungen respektive der Qualität der institutionellen, also rechtlichen, Rahmenbedingungen ab. Jene Teilsysteme und ihre

verwendet weder den Begriff „Sozialkapital“ noch jenen der „Kooperationsrente“, jedoch ist ein Zusammenhang zwischen diesen Begriffen und „Sinn“ logisch herleitbar.

¹³ Diese Zusammenhänge beschreiben das Konzept der Autopoiese. Im Original *Maturana/Varela* (1982) sowie interpretiert für die Theorie sozialer Systeme *Luhmann* (1984), 387ff. Hierzu vgl. auch die verständliche Kurzfassung von *Baecker* (2008), 33ff.

¹⁴ Diese manifestieren sich aber eher zufällig in territorialen Grenzen. „Systeme sind sinnkonstituierende und sinnkonstituierte Gebilde. Sie erzeugen kontinuierlich systemspezifischen Sinn und werden doch selbst erst durch die Ausbildung bestimmter abgrenzbarer Sinnstrukturen in Existenz gebracht.“ *Willke* (1993), 53.

¹⁵ Vgl. hierzu *Luhmann* (1995), 61 und (1999), 19 sowie 57.

¹⁶ Ein Teilausschnitt der Komplexität der Welt wird in dem Moment relevant, wenn er Störungen auf das betrachtete Gesellschaftssystem auslöst, denen kein hinreichendes Problemlösungspotential (Eigenkomplexität) gegenüber steht.

¹⁷ Nach dem „Law of Requisite Variety“ *Ashby* (1956), 202ff. müssen soziale Systeme eine Vielfalt von Problemlösungsmöglichkeiten aufbauen, um auf Störungen aus der Systemumwelt reagieren zu können.

¹⁸ Soziale Systeme sind somit Systeme organisierter Komplexität. *Leipold* (1988), 8 sowie *Fehl/Schreiter* (2000), 111.

¹⁹ Vgl. *Ashby* (1960), 220.

²⁰ Hierzu vgl. *Luhmann* (1997), 597.

²¹ Eigenschaft eines Gesellschaftssystems, sich an vielfältige Umweltveränderungen anpassen zu können, indem die verschiedenen funktional ausdifferenzierten Teilsysteme und deren Subsysteme unabhängig voneinander Gleichgewichtszustände gegenüber verschiedenen Störungen aus der Umwelt erreichen können. Vgl. *Ashby* (1960). Vielfalt ist dann ein selektionsrelevantes Merkmal.

²² Besteht keine hinreichende Komplexität, um auf Störungen reagieren zu können, so müssen multistabile Systeme, je nach Richtung und Umfang der formellen strukturellen Kopplung, in ultrastabilen Teilsystemen sinnverbundene Teillösungen zu entwickeln, die durch Interaktion der Teilsysteme eine Anpassung des Gesamtsystems an die Teillösungen der Teilsysteme bewirken. Zu diesem Prozess siehe *Röpke* (1977), 46ff.

Funktion können dann im Zuge der Evolution bestehen, fusionieren, sezessieren oder aussterben. Gleiches gilt auch für den Verbund von Gesellschaftssystemen. Hierzu siehe Abbildung 1.

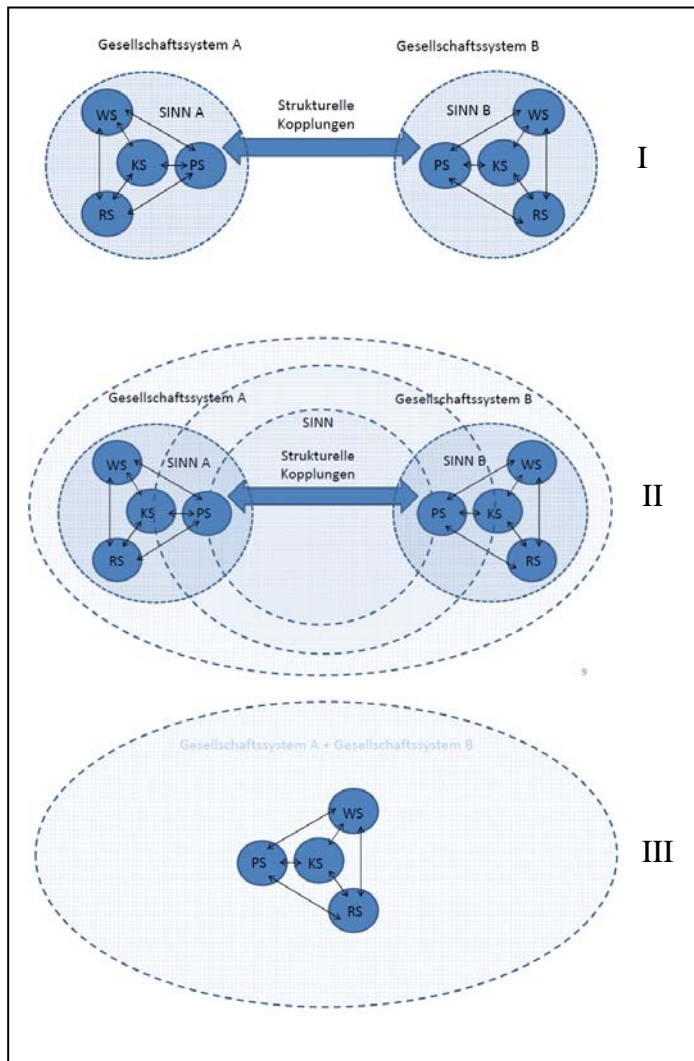


Abb. 1: Die Evolution von Sinn in Richtung Systemverschmelzung, eigene Darstellung.

I: Zwei unterschiedliche Gesellschaftssysteme mit unterscheidbarer Identität sind evolutiv strukturell gekoppelt, z.B. durch gemeinsamen Handel, woraus sich zunehmend entschlossene Kommunikationen ergeben.

II: Über anschlussfähige Kommunikationen wird zunehmend Sinnverbund entdeckt. Kommunikationen führen zur Annäherung der Systeme und einer Ausweitung des Sinnverbundes im Zuge des Prozesses wechselseitigen Lernens, spontaner Ordnungen und der Entstehung formeller struktureller Kopplungen bottom up.

III: Beide Systeme haben eine gemeinsame Identität. Die Systemgrenzen haben sich aufgelöst, es gibt nur noch ein Innen und ein Außen, welches durch eine gemeinsame Leitdifferenz beschrieben wird.

b. Sinn und Organisation von Eigenkomplexität

Soziale Systeme reproduzieren sich entlang ihrer Sinngebung, indem ihre Leitdifferenz wie ein binärer Code eine Unterscheidung zwischen sinnrelevant und sinnirrelevant ermöglicht. So reproduziert sich z.B. das Politiksystem an der Unterscheidung politische Macht/politische Ohnmacht. All jene kommunikativen Handlungen, die politischer Macht dienlich sind, sind

im politischen System sinnrelevant und somit kommunikativ anschlussfähig. Alle anderen stellen Rauschen dar.²³

Bedeutsam ist deshalb, dass im Moment einer jeden Ausdifferenzierung bzw. Fusion funktionaler Teilsysteme der Sinnverbund des Gesellschaftssystems als genuine soziale Quelle des Systemverbunds, dem sozialen „Kleber“, tradiert wird. Dies gelingt nur dann, wenn der gesellschaftliche Sinn des Gesamtsystems auf geeignete Weise mit dem Sinn (Leitdifferenz) der unterschiedlichen funktionalen Teilsysteme über die binäre Codierung strukturell gekoppelt werden kann.²⁴ Nur dann können soziale Systeme unterschiedlicher Funktionalität wechselseitig ineinander vorkommen.²⁵ Sie können sich dann wechselseitig berücksichtigen, wobei die Intensität dieses Berücksichtigens in anderen sozialen Systemen von der Qualität der formellen strukturellen Kopplung abhängig ist. Gelingt die strukturelle Kopplung nicht, werden funktionale Teilsysteme in die Lage versetzt, solche Eigenrationalitäten entlang ihrer Leitdifferenz zu entwickeln, die sich vom gesellschaftlichen Sinn entkoppeln und im Zuge der Evolution eines Gesellschaftssystems zu einer Aushöhlung der eigentlichen Sinnverbundenheit führen können.

c. Funktionale Ausdifferenzierung und strukturelle Kopplung

Formelle strukturelle Kopplungen können aus systemtheoretischer Perspektive aber genau nur dann *verbindlicher* Bestandteil funktional ausdifferenzierter Teilsysteme werden, wenn das Rechtssystem als funktional ausdifferenziertes, gesellschaftliches Teilsystem auf der höchsten (Meta-) Ebene eine, das Rechtssystem abschließende konstitutionelle Institution entwickelt, die jene formellen strukturellen Kopplungen, und somit die Qualität des übergeordneten Sinnverbunds, verbindlich anlegt.²⁶ Hier wird der Wert systemtheoretischer

²³ Vgl. *Luhmann* (1984), 203. Der dargestellte Zusammenhang beruht auf dem Kommunikationsmodell von Luhmann. Er beschreibt Kommunikation als Abfolge von Information, Mitteilung und Verstehen, wenn Anschlussfähigkeit besteht. Jedoch wird der Empfänger als Black Box dem Sender nie vollständig signalisieren können, ob er verstanden hat oder nicht. Der Sender kann also nur aus den Handlungen des Empfängers schließen, ob verstanden wurde. Wiederholt sich der Prozess, so steigt durch wechselseitiges Lernen (Beobachten) das Vertrauen ineinander, Kontingenz nimmt ab, Berechenbarkeit nimmt zu. Kontingenz bedeutet auch, dass Evolution so oder anders verlaufen kann. „Kontingenz ist etwas, was weder notwendig ist noch unmöglich ist; was also so, wie es ist (war, sein wird), sein kann, aber auch anders möglich ist. Der Begriff bezeichnet mithin Gegebenes (zu Erfahrendes, Erwartetes, Gedachtes, Phantasiertes) im Hinblick auf mögliches Anderssein; er bezeichnet Gegenstände im Horizont möglicher Abwandlungen.“ *Luhmann* (1984), 152.

²⁴ Entscheidend ist also, welche Qualität wechselseitiger formeller struktureller Kopplungen die Entwicklung eigenrational agierender, funktional ausdifferenzierter Teilsysteme verstärkt oder abschwächt. Eine formelle strukturelle Kopplung besagt zunächst lediglich, dass von ihr eine Irritation auf das gekoppelte System ausgeht. Zur Funktion der strukturellen Kopplung sozialer Systeme siehe *Luhmann* (1992).

²⁵ So ist die Leitdifferenz des Wirtschaftssystems Zahlungen/Nicht-Zahlungen strukturell mit dem Rechtssystem durch Eigentum und Vertrag gekoppelt. Das Rechtssystem mit der Leitdifferenz Gerech/Ungerecht wiederum ist mit dem kulturellen System über die Klage strukturell gekoppelt.

²⁶ So können das Rechtssystem und das Wirtschaftssystem über die formellen strukturellen Kopplungen Vertrag

Zusammenhänge für die institutionenökonomische Analyse sichtbar. Es bedarf einer konstitutionellen Ebene im Rechtssystem, um jene formellen strukturellen Kopplungen zu ermöglichen, die die Entwicklung von Eigenrationalitäten in ausdifferenzierenden oder bereits ausdifferenzierten funktionalen Teilsystemen verbindlich zu unterbinden vermögen.²⁷

Wird unterstellt, dass sich im Zuge der Evolution ein Gesellschaftssystem herausgebildet hat, welches die politische Verfasstheit einer Republik angenommen hat und somit als herrschaftsfreie Demokratie freiheitlich das Gemeinwesen autonomer Bürger ordnet,²⁸ muss Evolution entlang der Präferenzen der Bürger stattfinden. Ein Merkmal einer herrschaftsfreien Demokratie ist dann die Existenz einer Qualität formeller struktureller Kopplungen, die die Präferenzen der autonomen Bürger in allen gesellschaftlichen Teilsystemen tatsächlich in Kommunikationen vorkommen lässt. Formelle strukturelle Kopplungen müssen also wechselseitig das kulturelle System als Quelle gesellschaftlichen Sinns und Ausdruck gesellschaftlicher Präferenzen²⁹ mit allen anderen funktional ausdifferenzierten Teilsystemen koppeln.

d. Konflikte, Regeln und Evolution

Die Evolution von Gesellschaftssystemen kann als ein kontingenter Prozess entlang gesellschaftlich gewählter Ordnungsprinzipien verstanden werden. Die Präferenzen der Bürger und das entdeckte gesellschaftliche Wissen der Gesellschaftssysteme entwickeln sich in einem ergebnisoffenen Wettbewerb und haben im Rahmen eines Trial and Error Prozess auf die Auswahl von Spielregeln im Rechtssystem Einfluss, die dann zulässige Spielzüge respektive Handlungen im Gesellschaftssystem determinieren.³⁰ Ein nach oben offener Handlungsmöglichkeitenraum³¹ wird idealerweise von unten sukzessive präzisiert, indem dort, wo gesellschaftliche Handlungen Externalitäten erzeugen, Verbote dieser dann

und Eigentum gekoppelt sein. Zwischen kulturellem Teilsystem und Politiksystem besteht in demokratischen Gesellschaftssystemen die strukturelle Kopplung der Wahl. In beiden Fällen müssen diese auf konstitutioneller Ebene vorgesehen werden.

²⁷ Ähnlich *Preyer* (2012), 143f.

²⁸ Zur Diskussion über die Idee der Demokratie in Abgrenzung zur Monarchie siehe *Schachtschneider* (1994), 11ff., insbesondere auch 25ff. und die dort angegebenen Literatur. Des Weiteren vgl. *Schachtschneider* (2007), 123ff.

²⁹ Hierbei sind individuelle Präferenzen im Kontext der Privatautonomie von gesellschaftlichen Präferenzen im Kontext der Organisation des Gemeinwesens zu unterscheiden.

³⁰ *Hayek* (1972) beschreibt dies als Erklärung im Prinzip und die Möglichkeit, daraus Mustervoraussagen treffen zu können. Hierzu siehe auch die Interpretation von *Graf* (1978).

³¹ Ein nach oben offener Handlungsmöglichkeitenraum ermöglicht das Entdecken neuer Handlungen. Entdeckte Handlungen können sich als gesellschaftlich erwünscht oder unerwünscht entpuppen. In beiden Fällen wird gesellschaftliches Wissen entdeckt und die Eigenkomplexität eines Gesellschaftssystems erhöht.

unerwünschten Handlungen den Handlungsmöglichkeitenraum auf sinnvolle,³² nämlich internalisierende Weise begrenzen. Im Zuge des evolutiven Prozess des Trial and Error kann ein Gesellschaftssystem sich auf Dauer bewährende, und somit auf Dauer anlegbare Regeln des gerechten Verhaltens³³ entdecken. Diese eignen sich als Bestandteile eines Regelwerks auf konstitutioneller Ebene des Rechtssystems und flankieren die Ausrichtung zukünftigen Verhaltens in evolutiver Weise. Merkmale einer Flankierung auf evolutive Weise kann die qualitative Eigenschaft einer jeden Regel sein, homöostatische Prozesse³⁴ des Ausregels von Konflikten im Gesellschaftssystem und seinen funktional ausdifferenzierten Teilsystemen zu ermöglichen.³⁵ Das unterscheidet im wesentlichen Regelsetzung von Regulierung und der mit Regulierung einhergehenden Interventionsspirale³⁶, verbunden mit dem interessen geleiteten Aushandeln der Regulierungsinhalte respektive Rent Seeking.³⁷

Ob damit eine hinreichende Wettbewerbsfähigkeit des Gesellschaftssystems in Relation zur (Systemum-) Welt respektive gegenüber anderen systemrelevanten Gesellschaftssystemen gegeben ist oder nicht, kann nicht prognostiziert werden.³⁸ Zumindest kann jedoch angenommen werden, dass ein Gesellschaftssystem, welches bestmöglich die Aufdeckung und Koordination der Präferenzen und des Wissens der Bürger ermöglicht, ein auf Dauer angelegtes (nachhaltiges) Gesellschaftssystem sein wird.³⁹ Dies kann auch mit der Wahrscheinlichkeit eines höheren Internalisierungsgrades von Konflikten, die aus Externalitäten entstehen, und der aus Wissenskoordination entstehenden Kognitionsleistung

³² Unnötige Beschränkungen der individuellen Freiheit erzeugen Externalitäten.

³³ Vgl. *Hayek* (1986), 178ff.

³⁴ Homöostase bezeichnet die Aufrechterhaltung eines Fließgleichgewichtszustandes eines offenen dynamischen Systems durch einen internen selbstregelnden Prozess. Sie ist damit ein Spezialfall der Selbstregulation von Systemen. Der Begriff der Homöostasis geht ursprünglich zurück auf *Cannon* (1932). Zum homöostatischen Regelungsmechanismus siehe auch *Röpke* (1977), 38f. , zum Kontrollprozess homöostatischen Typs siehe *Bertalanffy* (1976), 36.

³⁵ Störungen, für die ein soziales Systeme eine Lösung entdeckt hat, würden dann ausgeregelt, ohne das weitere institutionelle Interventionen nötig wären.

³⁶ Vgl. *Mises* (1949).

³⁷ Siehe *RowleyTollison/Tullock* (1988).

³⁸ So ist eine adverse Selektion vorstellbar, wenn die Selektionskriterien mehrheitlich andere als jene normativen der produktiven effizienten Leistungsfähigkeit (Erzielung von Leistungseinkommen aus realwirtschaftlicher Produktion) sind. So dürften Volkswirtschaften, die von einer Mehrzahl korrupter Volkswirtschaften (Erzielung leistungsloser Einkommen durch politische Einflussnahme) umgeben sind, der adversen Selektion oder der Assimilation unterliegen.

³⁹ Wenn die gesellschaftliche Ordnung den Präferenzen der Bürger entspricht, können Konflikte nur von außen in das System getragen werden. In diesem Fall muss das System seine Eigenkomplexität in geeigneter Weise anpassen, um im Fließgleichgewicht zu bleiben. Hat das System eine hinreichende Eigenkomplexität aufgebaut, ist der Konflikt per definitionem kein Konflikt, da eine Lösung bereitsteht. Zum Fließgleichgewicht siehe *Bertalanffy* (1951), 122 sowie auch *Fuchs* (1973), 94f.

des Systems, also der Fähigkeit, relevante Konflikte auch als solche zu erkennen und Lösungen zu entwickeln, begründet werden.⁴⁰

e. Fraktionierung , Gemeinwesen und strukturelle Kopplungen

Mit Bezug auf systemintern induzierte Konflikte weisen -wie bereits erläutert- Externalitäten auf die Störung der internen Koordination von Handlungen bezüglich der, für die Autonomie der Bürger konstituierenden Einheit von Handelnden, Handlungen und Handlungsfolgen⁴¹ hin. Genaugenommen handelt es sich um die Fraktionierung des Bündels solcher Handlungsrechte, die Eigentum an einer materiellen oder immateriellen Basis begründen und unter der exklusiven Verfügungsgewalt der Eigentümer stehen sollten.

Fraktionierung⁴² beschreibt den Tatbestand einer dauerhaften, rechtlich verbindlichen und nicht einklagbaren Überlassung von Teilen des Handlungsrechtsbündels⁴³, welches Eigentum sowie den Wert⁴⁴ des Eigentums ausmacht und nur in seiner gebündelten Einheit einen tatsächlich internalisierten Zustand ermöglicht.⁴⁵

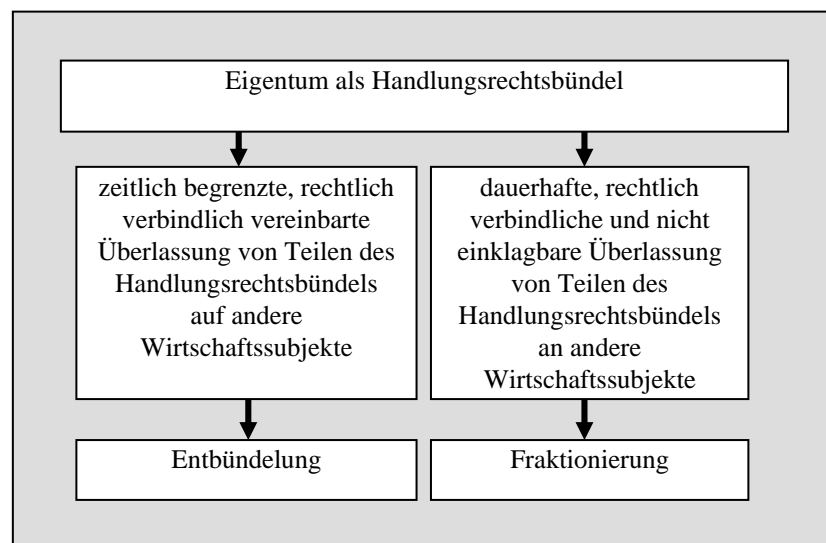


Abb. 2: Entbündelung vs. Fraktionierung, eigene Darstellung

⁴⁰ Hierzu siehe auch *Walterscheid* (2010).

⁴¹ Eucken begreift diese Einheit als Einheit von Kompetenz und Haftung. Vgl. *Eucken* (2004), 317 sowie im Kontext der Banken- und Schuldenkrise *Enste* (2010).

⁴² Vgl. *Walterscheid* (2004). Der Begriff der Fraktionierung findet seinen Ursprung in Überlegungen Wegehenkels zur fraktionierten Bündelung von Handlungsrechten im Rahmen des Konzeptes der Internalisierungshierarchie. Vgl. *Wegehenkel* (1991).

⁴³ Zu der Bezeichnung des Handlungsrechtsbündels siehe *Wegehenkel* (1991) sowie zur Argumentation der Begriffsverwendung *Schäfer/Ott* (2012), 72.

⁴⁴ Zum Zusammenhang zwischen Handlungsrechten, Eigentum und Wert des Eigentums siehe bereits *Commons* (1931) und (1934).

⁴⁵ Denn Handlungsrechtsbündel an Eigentum, müssen aus Gründen der Internalisierung unter der exklusiven Kontrolle des Eigentümers liegen, um eine Sozialisierung von Handlungsfolgen zu vermeiden.

Der Tatbestand der Fraktionierung grenzt sich insofern von einer Entbündelung ab, da diese lediglich eine zeitlich begrenzte Überlassung von Eigentumsteilen beinhaltet. Die exklusive Verfügungsgewalt des Eigentümers bleibt davon unberührt. Fraktionierung ist für demokratische Gesellschaftssysteme von entscheidender Bedeutung, da der Grad der Fraktionierung mit dem Grad der Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen sowie mit dem Maß an Privatautonomie korreliert.

Die häufigste Form der Fraktionierung ist die per se Fraktionierung, die in den Regelsystemen der Rechtsordnung vorkommt, meist grundlegend auf der Verfassungsebene. Die Einheit von Handeln und Haften beschreibt einen internalisierten Zustand, der bei Fraktionierung nicht und wenn, dann nur zufällig entstehen kann. Fraktionierung als Qualitätsmerkmal formeller struktureller Kopplungen und eine Begleiterscheinung aller Demokratien eignet sich als Differenzierungsmerkmal von Demokratieformen zwischen den Polen der herrschaftsfreien Demokratie mit einem Fraktionierungsgrad von Null und dem Pol indirekter Demokratie mit einem Fraktionierungsgrad, der die sukzessive Zentralisierung dezentraler Eigentumsrechte ermöglicht bis hin zur vollständigen Enteignung.⁴⁶

Fraktionierung bezieht sich häufig, aber nicht ausschließlich,⁴⁷ auf Handlungsrechtsbündel aus Eigentum am Gemeinwesen und aus Individualeigentum. In einer herrschaftsfreien Demokratie würden beide Eigentumsgrößen und die damit einhergehenden Handlungsrechtsbündel unter Kontrolle der Bürger liegen und nach der Maßgabe räumlicher Bezüge und Präferenzen organisiert, so wie es im Grundsatz die Konzepte der fiskalischen Äquivalenz⁴⁸, der dezentralisierenden Internalisierung⁴⁹ und der institutionellen Äquivalenz⁵⁰ vorsehen. Bürger hielten zwei Eigentumsgrößen, jene des Individualeigentums und jene des Gemeinwesens, wobei letzteres Gruppenentscheidungen erfordert. Internalisierte Zustände kämen in solchen eigentumsrechtlichen Konstellationen deswegen zustande, weil Eigentumsverfügungen gemäß der relevanten Präferenzen (die der Eigentümer) stattfinden und dabei antizipiert wird, dass jede Entscheidung über die Verfügung des Gemeinwesens unmittelbar auf den Wert des Individualeigentums positiv oder negativ zurückkoppelt.

⁴⁶ Zur Entwicklung der Handlungsrechtsstruktur in Richtung Zentralisierung vgl. *Wegehenkel/Walterscheid* (2008).

⁴⁷ Jedes Vertragsverhältnis kann Fraktionierung erzeugen.

⁴⁸ Siehe Olson (1969).

⁴⁹ Hierzu siehe die Arbeiten zum Konzept der dezentralisierenden Internalisierung von *Marchand/Wegehenkel* (1984), *Wegehenkel* (1991) und (1992) und später *Walterscheid* (2004) sowie u.a. *Walterscheid* (2011).

⁵⁰ Der Begriff institutioneller Äquivalenz stammt von *Sideras* (2001). Die Inhaltsbestimmung ist jedoch wesentlich an das Konzept der dezentralisierenden Internalisierung von *Wegehenkel* (1991) angelehnt. Später wurde es inhaltlich, jedoch mit begrifflicher Abwandlung zur institutionellen Kongruenz von *Vanberg* und *Blankart* im Zuge eigener Überlegungen verwendet. Hierzu siehe *Blankart* (2005), *Vanberg* (2009) und (2013).

Dieser Zusammenhang hat eine Reihe von Implikationen für Entscheidungen über die Produktion und Bereitstellung öffentlicher Güter, und der damit zusammenhängenden Frage nach der Konformität mit gesellschaftlichem Sinn. Politische Systeme werden in marktwirtschaftlichen, demokratischen Gesellschaftssystemen ausdifferenziert, um das Gemeinwesen zu organisieren respektive den Teil jener Güter zu organisieren, die nicht über den Markt koordiniert werden können. Hierbei handelt es sich um öffentliche Güter⁵¹, die die Merkmale der Nicht-Ausschließbarkeit und der Nicht-Rivalität tragen.⁵² Um Güter als öffentliche Güter zu kategorisieren, sind demnach diese Kriterien konsequent anzuwenden. Im Zuge dessen definiert sich dann eine Residualgröße des Gemeinwesens, die tatsächlich durch das politische System organisiert werden muss. Das Gemeinwesen stellt dabei nichts anderes dar als ein Bündel von Handlungsrechten an diesem Gemeinwesen respektive Gemeineigentum der Bürger.

Die Zuordnung der Handlungsrechte aus diesem Bündel muss, um eine tatsächliche Internalisierung auf der Grundlage von Handelnden, Handlungen und Haften zu ermöglichen, nun genuine nach Maßgabe der Ordnungsprinzipien auf der konstitutionellen Ebene eines Gesellschaftssystems und der ihr im Rechtssystem hierarchisch nachgeordneten Regelwerke erfolgen. Im Rechtssystem angelegte formelle strukturelle Kopplungen, die ein Gesellschaftssystem im Zuge der Evolution entwickelt hat, sind dann maßgeblich für die Tradierung von Sinnverbund. Jene formellen strukturellen Kopplungen mit den im Rahmen der Organisation des Gemeinwesens relevanten funktional ausdifferenzierten Teilsystemen, dem Kultur-, Rechts-, Politik- und Wirtschaftssystem, entstehen erst auf der Grundlage verbindender Regeln. Hierzu siehe Abbildung 3.⁵³

⁵¹ Siehe *Samuelson* (1954) und (1955) und zur Ausschließbarkeit *Coase* (1974) sowie *Buchanan* (1965).

⁵² Solche Güter sind Frieden im Sinne innerer und äußerer Sicherheit sowie Rechtssicherheit als Zuverlässigkeit des Rechtssystems. Darüber hinaus gibt es kaum öffentliche Güter, die nicht marktlich bereitgestellt werden könnten. Eine Nicht-Ausschließbarkeit wird häufig meritorisch motiviert durch Regulierung politisch hergestellt, praktizierbare Ausschließbarkeit ist dann politisch unerwünscht.

⁵³ Erläuterung zur Darstellung formeller struktureller Kopplungen in Abb. 2: Die gestrichelten Linien beziehen sich auf formelle strukturelle Kopplungen, die das Vorkommen von Präferenzen der Bürger in alle funktionalen Teilsysteme des Gesamtsystems gewährleisten. Die durchgehenden Linien repräsentieren formelle strukturelle Kopplungen zwischen den funktional ausdifferenzierten Teilsystemen, die dann auch Präferenzen der Bürger beinhalten, wenn formelle strukturelle Kopplungen zum Kultursystem hinreichend ausgestaltet sind. 1: Eigentum und Vertrags; 2: Steuern und Abgaben; 3: Legitimation; 4: Zahlungsbereitschaft; 5: Wahlen; 6: Klagen.

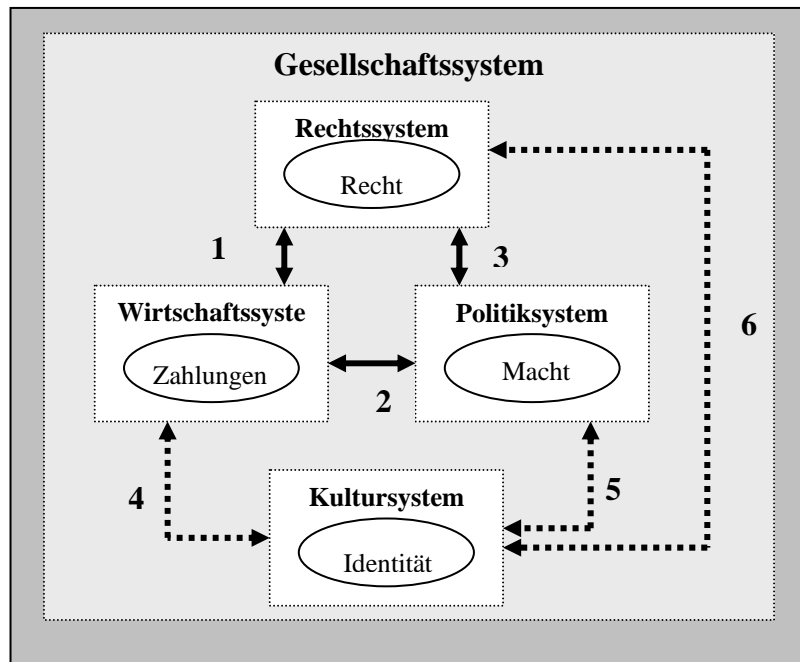


Abb.3 Formelle strukturelle Kopplungen zwischen sozialen Teilsystemen eines Gesellschaftssystems, eigene Darstellung.

Strukturelle Kopplungen können dabei einseitig, wechselseitig und asymmetrisch sein, sowie fraktionierend oder nicht fraktionierend. Je nach Ausprägung wird eine Gleichwertigkeit oder Hierarchie zwischen den funktional ausdifferenzierten Teilsystemen begründet. Wahlrechte, die den Bürgern über die Wahl politischer Entscheidungsträger oder politischer Produkte eingeräumt werden, sind beispielsweise einseitig, hierarchisch vom Politiksystem zum Kultur- und Wirtschaftssystem angelegt. Politische Entscheidungsträger oder Parlamente räumen also dem Bürger politische Rechte ein, nicht umgekehrt. Somit sind die Eigentumsrechte am Gemeinwesen dem Politiksystem zentralisiert zugeordnet. Eine Teilmenge des Handlungsrechtsbündels wird lediglich temporär im Zuge von Wahlen den Bürgern überlassen und im Anschluss wieder zentralisiert.⁵⁴ Solche Handlungsrechtsstrukturen sind dann z.B. Ordnungen parlamentarischer, repräsentativer oder indirekter Demokratien.

Direkte Demokratien weisen zwar ähnliche Strukturen auf, jedoch umfasst die Fraktionierung einen kleineren Teil der Handlungsrechte am Gemeinwesen, was daran liegt, dass formelle strukturelle Kopplungen wechselseitig ausgestaltet sind. Die Initiative eines Einflusses auf die betreffenden Handlungsrechte kann also von beiden Seiten ausgehen, vom Kultur- oder vom Politiksystem. In einer herrschaftsfreien Demokratie als Form größter

⁵⁴ Wahlrechte stehen zum Zeitpunkt der Wahl, jedoch nicht dauerhaft zur Verfügung.

politischer Partizipation der Bürger ist der Tatbestand der Fraktionierung hingegen aufgehoben und formelle strukturelle Kopplungen beziehen sich auf das Delegationsverhältnis zwischen Bürgern als Prinzipale und politisch Delegierten, als Agenten. Bürger räumen also politischen Entscheidungsträgern oder Parlamenten politische Rechte ein. Somit sind die Eigentumsrechte am Gemeinwesen dem Kultursystem dezentralisiert zugeordnet und eine Einheit von Handelnden, Handeln und Haftung hergestellt. Die Grenzen zwischen dem Politik- und dem Kultursystem verschwinden jedoch nur dann, wenn die Identität des Politiksystems in der Identität des kulturellen Systems aufgeht – das Prinzipal-Agenten-Problem also vollständig aufgelöst wäre und soziale Systeme ineinander aufgehen zu einem sozialen System.

Herrschaftsfreie demokratische Gesellschaftssysteme vorausgesetzt, würde im Fall interner Konflikte die Internalisierung entweder einhergehen mit der Aufhebung von Fraktionierungstatbeständen⁵⁵ oder einem Exit⁵⁶ von Personen aus dem systemischen Zusammenhang. Ein „Dazwischen“ würde den systemkonstituierenden Sinnverbund zunehmend aushöhlen und ein Auseinanderdriften funktional ausdifferenzierter Teilsysteme erzeugen, einhergehend mit der zunehmenden Notwendigkeit der Anwendung von Zwang respektive der Herausbildung von Herrschaft.

Mit diesem theoretischen Unterbau wird nun der Versuch unternommen, im Kontext der Europäischen Schuldenkrise die konstituierende und legitimierende Bedeutung der Sinnverbundenheit und der Einheit von Handelnden, Handeln und Haften im Zuge politischer Entscheidungen und politischen Partizipation in der EU sowie EWU aufzuzeigen. Darauf aufbauend werden Ansätze zur Vermeidung von Schuldenkrisen vorgestellt, die die Kriterien der Sinnverbundenheit und der Einheit von Handelnden, Handeln und Haften erfüllen.

3. Krisen, Sinnverbund und Demokratie in der EWU

a. Gründe für die Krise in der EWU

Die Krise in der EWU kann auf mehrere Gründe zurückgeführt werden. Ausgangspunkt war in Europa -vor dem Zeitpunkt der Finanzkrise in den USA- eine hohe und weiter zunehmende Staatsverschuldung einiger EWU-Mitgliedsstaaten, einhergehend mit dem Verstoß gegen die Maastrichtkriterien der Staatsverschuldung in Höhe von 60% des BIP. Da

⁵⁵ Zu diesem Zusammenhängen siehe weiterführend *Walterscheid* (2004) und (2011) sowie *Wegehenkel/Walterscheid* (2008) und *Walterscheid/Wegehenkel* (2009).

⁵⁶ Dauerhaft nicht lösbare Konflikte können dann zu gewaltsamen Auseinandersetzungen bis hin zum Exit eines Systems, seinem „Nicht mehr vorkommen“ im System, führen.

die EU-Verträge keine geeigneten Regeln gegen den Verstoß der Maastrichtkriterien enthalten, waren und sind die Anstrengungen zur Rückführung der Staatsverschuldung gering.⁵⁷ Zu dieser Entwicklung trat 2007 die US-amerikanische Immobilienkrise, verbunden mit notleidenden Immobilien-derivativen Produkten, die weltweit gehandelt wurden. Die zunächst nur in den USA bestehende Finanzkrise entwickelte sich 2008/2009 aufgrund der Vernetzung internationaler Finanzmärkte zu einer weltweiten Krise.

Innerhalb der EU und EWU traten nunmehr gleichzeitig Wirtschaftskrise, Staatsschuldenkrise, Verschuldungskrise im privaten Sektor und – einhergehend mit der Finanzkrise – Bankenkrise auf. Alle Krisen lassen sich im Kern jedoch auf institutionelle Defizite zurückführen, denn sie zeigen auf, dass die Eigenkomplexität der Systeme nicht ausreicht, um Störungen aus der Systemumwelt zu bewältigen. Die Diskussionen über mögliche Ursachen reichen im Kontext der vermeintlichen Systemrelevanz von Banken (Too Big to Fail) von der Erhöhung des haftenden Kerneigenkapitals der Banken,⁵⁸ über die Problematik der Staatsverschuldung und fehlender Wechselkursmechanismen und der damit verbundenen Ineffizienzen in der Koordination von Konsum und Investition durch verzerrte Zinsen, bis hin zur Frage, ob alle Mitglieder der EWU einer Mitgliedschaft würdig sind (Bail Out oder No Bail Out).

In der Diskussion werden jedoch zwei grundsätzliche Problembereiche vernachlässigt. Zum einen geht es um die verbindliche Einhaltung des grundsätzlichen Prinzips der Einheit von Handelnden, Handeln und Haften als Voraussetzung für effizientes Wirtschaften. Die Nichterfüllung dieses Erfordernisses weist auf institutionelle Defizite im Bereich jeweils problemadäquater Verbots-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen hin. In Ansätzen wurde das Problem zum Beispiel im Zusammenhang mit der No Bail Out Klausel des Vertrags von Lissabon diskutiert. Es wird jedoch deutlich, dass auf politischer Ebene die Einheit von Handelnden, Handeln und Haften weder hinreichend gegeben ist, noch hinreichend durch die Qualität der im Politiksystem entstehenden Institutionen dort gewährleistet wird, wo Wirtschaftssubjekte im Rahmen ihrer Privatautonomie handeln. Dieser Tatbestand führt zur Sozialisierung der Folgen politischer Entscheidungen in Form von gegenwärtigen oder zukünftigen Wohlfahrtsverlusten der Bürger. Konsequenz müsste folglich die Herstellung dieser Einheit oder die Einschränkung der Handlungsspielräume der derzeit Handelnden auf

⁵⁷ Hierzu vgl. auch *Deutschen Bundesbank* (2014a), 41ff.

⁵⁸ Hierzu siehe z.B. *Schulte-Mattler/Manns* (2012).

einen Risikoumfang des Handelns, der die verbindliche Durchsetzung von Haftung ermöglicht, sein.

Zum anderen geht es um eine Auseinandersetzung mit den systemtheoretischen Voraussetzungen nachhaltiger gesellschaftlicher Einheiten. Gesellschaftssysteme, die Sinnverbund aufweisen, regeln im Zuge dieses Sinnverbunds sinnerhaltend Krisen aus. Handelt es sich um einen Verbund von Gesellschaftssystemen, kann sich ein neues soziales System nur auf Sinnverbund konstituieren, um nachhaltig Bestand zu haben.

Ein „sinnloser“ Verbund von Gesellschaftssystemen besitzt nicht die notwendigen formellen strukturellen Koppelungen, die konstituierend für ein soziales System und zur Ausregelung von Krisen sind. Sie tendieren im Krisenfall dann zum Zerfall, weil die Sinnstiftung des Gesamtsystemerhalts fehlt, also Institutionen nicht am Sinnverbund ausgerichtet sind und der Verbund einzelner Gesellschaftssysteme, die dann Teilsysteme sind, aufgrund der Entwicklung von Eigenrationalitäten auseinanderdriftet.

b. Welcher Sinn eint die EWU in der Krise?

Die Europäische Krise ist keine Europa-Krise sondern eine EU- bzw. EWU-Krise, deren eigentlichen Ursprünge bereits in der Zielstellung der systemischen Ausgestaltung der EU und ihrer Weichenstellungen in den jeweiligen Verträgen seit 1948 bis hin zum Vertrag von Lissabon zu finden sind. Es handelt sich um das Defizit von Sinn sowie der Vermittlung jenes Sinns, der aus der Perspektive des Wirtschafts- und Politiksystems über den Zeitverlauf seit 1948 konstruiert wurde, nicht jedoch in hinreichender Ausprägung im Kultursystem existierte.

Die EU stellt demnach auch lediglich eine vertragskonstituierte nicht jedoch verfassungsbasierte Gemeinschaft dar, deren Sinn⁵⁹ nicht evolutiv gewachsen, sondern einer politischen Idee⁶⁰ eines freien, friedlichen Europas entstammt. So fehlt eine Verfassung⁶¹, die wesentliches Merkmal eines Staates sowie seiner politischen Verfasstheit und Sinnverbundenheit ist.⁶² Eine gemeinsame Verfassung macht dann auch den Unterschied

⁵⁹ Eine geringe oder fehlende Ausprägung von Sinnverbundenheit über das Streben nach Frieden und Freiheit hinaus spiegelt sich auch im gescheiterten Bestreben nach einer Europäischen Verfassung wider, das im Jahr 2009 lediglich im derzeit gültigen Vertrag von Lissabon mündete.

⁶⁰ Genaugenommen manifestiert sich hinter der Entwicklungsgeschichte der Europäischen Verträge politische Wille einiger europäischer Regierungen, vornehmlich Frankreich und Deutschland, zur Konstruktion einer europäischen Einheit, verbunden mit einem zentralistischen System ehemals unabhängiger Nationalstaaten, die ursprünglich lediglich über wechselseitige Verträge dort gebunden waren, wo ein gemeinsames Interesse bestand – vornehmlich zum Erhalt der Freiheit und des inneren und äußeren Frieden im Kerneuropa.

⁶¹ Zur Diskussion, wann eine Verfassung vorliegt oder nicht siehe *Winterhoff* (2007).

⁶² Hierzu siehe das evolutorische Argument in der Verfassungsentstehung und die Bedeutung der Freiheit, deren Voraussetzung evolutiv gewachsener, gesellschaftlicher Sinnverbund ist, bei *Hayek* (1971). Zur allgemeinen

zwischen einem europäischen Staatenbund und einem europäischen Bundesstaat aus. Eine solche Konstruktion einer politischen Idee kann jedoch nur sinnstiftende Wirkung entfalten, wenn durch politischen Diskurs anschlussfähige Kommunikationen über die Europäische Gemeinschaft entsteht und durch Konversationskreise gesellschaftlich diffundiert.⁶³

So wurde im Zuge der Entwicklung der Europäischen Verträge, beginnend mit dem Brüsseler Pakt 1948 als Militärbündnis, über die Montanunion 1951, die als erster Vorläufer der EU gilt,⁶⁴ und mit der Konstruktion aller weiteren Europäischen Verträge (Pariser Verträge 1954/55 bis hin zum derzeit gültigen Vertrag von Lissabon 2009) sukzessive über die Größen Frieden und Freiheit hinaus die politische und ökonomische Einheit Europas angestrebt.⁶⁵ Das ursprüngliche, historisch begründbare europäische Streben nach Frieden und Freiheit kann in diesem Kontext als Hinweis auf Sinnstiftung und somit Identitätsbildung interpretiert werden. Auch wenn 1948 keine demokratische Rückbindung mit den Bürgern erfolgte,⁶⁶ zeigen Umfrageergebnisse im Zeitverlauf⁶⁷ einen solchen Sinnverbund, dessen Genese in der Abgrenzung gegenüber potentiellen Feinden nach außen anzunehmen ist, und potentiell einigende Wirkung hat. Darüber hinaus fällt die eindeutige Identifikation von Sinnverbundenheit, einer Leitdifferenz im Sinne einer identitätsstiftenden Leitkultur⁶⁸, die zur Auflösung der sozialen (nicht territorialen) Systemgrenzen führt und europäische Identität stiftet, schwer.

Konstruierte Ordnungen wie jene auf EU-Ebene repräsentieren keine evolutiv gewachsenen, spontanen Ordnungen im Sinne sinnverbundener Handlungen, die auf der Grundlage individuell verfügbaren, nicht kommunizierbaren Wissens die Verwirklichung einer Vielzahl dezentraler individueller Pläne darstellt und dabei sich selbst durchsetzende Ordnungsstrukturen wie z.B. Eigentum, Markt oder Geld evolutiv und dezentral entdeckt und

Kritik der Entwicklung der EU-Politik siehe *Kirchhof* (2012).

⁶³ Vgl. ähnlich *Hutter* (1989). Infomelle strukturelle Kopplungen werden auch als Konversationskreise bezeichnet, da sie auf der Ebene sozialer Netzwerke durch face to face Kommunikation entstehen und Kommunikationen aus verschiedenen sozialen Systemen anschließen.

⁶⁴ Vgl. *Bayer* (2002).

⁶⁵ Insbesondere Frankreich und Deutschland. Vgl. hierzu *Möschel* (2013).

⁶⁶ EU-weit mussten im Rahmen des Abschlusses des Vertrags von Lissabon nur in einem Mitgliedstaat, in Irland, die Bürger ihre Zustimmung geben. In allen anderen EU- Mitgliedstaaten entschieden die jeweilig vertretenden politischen Entscheidungsträger in ihren Parlamenten. Allein dies deutet auf ein Demokratiedefizit in den Mitgliedstaaten hin, das sich auf EU-Ebene tradiert.

⁶⁷ Umfragen des Eurobarometers weisen auf einen Trend in Richtung Identitätsentstehung auf, der sich auf die Sinngrößen Frieden und Freiheit bezieht. Aus den vorgegebenen Antwortmöglichkeiten stimmen 56% für Frieden und für 56% Freiheit als die wichtigsten Resultate, die die EU hervorgebracht hat. Vgl. *Europäisches Parlament* (2014b), 32.

⁶⁸ Hierzu vgl. *Tibi* (1998).

evolutiv standardisiert.⁶⁹ Vielmehr handelt es sich um den hierarchischen Entwurf einer Ordnung im Sinne der zentralistischen Vorwegnahme einer Ordnungsentwicklung und damit einer Anmaßung von Wissen⁷⁰ über mögliche wettbewerbliche Entdeckungsprozesse.⁷¹

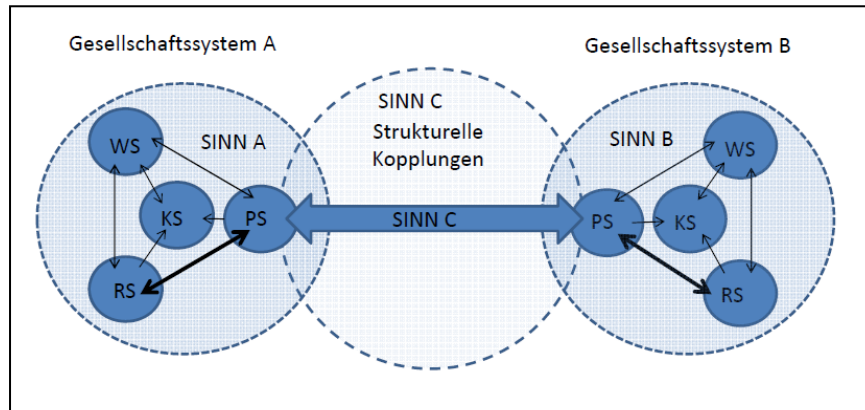


Abb.4: Konstruktion von Sinn C und hierarchische Implementierung mit Zwang, eigene Darstellung.

Im Zuge der konstruierten Ordnung und der konstruierten Zielstellung wird implizit eine Sogwirkung hinsichtlich der Sinnverbundenheit erhofft – die eintreten kann oder auch nicht. Formell flankierend und somit unter Anwendung von Zwang wurden in den EU-Verträgen sukzessive Organe in politischen und rechtlichen Teilsystemen der fusionierten Gesellschaftssysteme mit Bündeln einseitig hierarchischer, formeller struktureller Kopplungen an das übergeordnete europäische Politiksystem gekoppelt, so bspw. durch den Anwendungsvorrang von EU-Recht.⁷² An der konstruierten Leitdifferenz „Europäische Union“ können jedoch keine selbstreferentielle Prozesse des europäischen Politiksystems bis auf die untere Ebene der Kommunikationen im Kultursystem diffundieren und die Idee der Europäischen Gemeinschaft in die Kommunikationen formell aber auch informell in Form von Kommunikationskreisen⁷³ einpflanzen, so dass die politische Idee zu Sinn und Sinnverbund führt. Ein solches Vorhaben scheitert jedoch, sobald die Anschlussfähigkeit der

⁶⁹ Bereits nach der Theorie optimaler Währungsräume ist eine Konvergenz von Wirtschaftsräumen respektive Gesellschaftssystemen durch evolutive Prozesse, die zu intensivem gemeinsamen Handel und einer gemeinsamen Kultur führen, Voraussetzung für eine gemeinsame Währung. Hierzu vgl. *Mundell* (1961) sowie *McKinnon* (1963).

⁷⁰ Vgl. hierzu *Hayek* (1975) sowie *Detten et al* (2013).

⁷¹ Vgl. hierzu *Hayek* (1969)

⁷² Der Grundsatz des Vorrangs gewährleistet, dass das EU-Recht ein höheres Gewicht als das nationale Recht hat. Er ist ein wesentlicher Grundsatz des EU-Rechts, der durch gängige Rechtsprechung des EuGH Rechtskraft erlangt hat, aber nicht in den Verträgen festgelegt wurde.

⁷³ Vgl. hierzu *Hutter* (1989). Informelle strukturelle Kopplungen erfolgen durch Personen, die durch informelle Kommunikation Themen in die Bewusstseinsysteme anderer Personen einpflanzen. Voraussetzung ist die geschickte Herstellung von Anschlussfähigkeit.

Kommunikationen über die EU oder EWU an die Kommunikationen der Bürger im Kultursystem ausbleibt. Die Kommunikationen über die EU sowie die EWU werden dann möglicherweise in Politik- und Wirtschaftssystemen als anschlussfähige, jedoch in Kultursystemen der Mitgliedstaaten überwiegend als nicht anschlussfähige Kommunikationen respektive Rauschen wahrgenommen. Es fehlt genaugenommen eine hinreichende Öffentlichkeit. Diese, als Diskurs über die EU und die EWU, ist jedoch Basis für demokratische Prozesse in den Nationalstaaten sowie auf EU-Ebene und die Entstehung einer gesellschaftlich gelebten, weil sinnstiftenden Unionsbürgerschaft der Europäer.⁷⁴

c. Welche politischen Partizipationsrechte (Externalitäten) einen die EWU in der Krise?

Die Gestaltung formeller struktureller Kopplungen, die auf EU-Ebene auf die Ebene des kulturellen Systems respektive die Ebene der Bürger und ihrer Präferenzen gerichtet sind, blieb also weitgehend aus.⁷⁵ Die Wahl der Abgeordneten in das Europa-Parlament ist bis zur Einführung der Europäischen Bürgerinitiative im Jahr 2009 die einzige direkte formelle strukturelle Kopplung der Bürger zur EU-Ebene gewesen, allerdings einseitig und hierarchisch. Nach Ablauf der Wahlen konnten politische Entscheidungen mit Hilfe der Vertreter aus den nationalen Parlamenten getroffen werden, ohne die Notwendigkeit des Einbezugs der dezentral verstreuten Präferenzen der Bürger der Mitgliedstaaten.

Hinzu kommt, dass in den für die Bürgervertretung vorgesehenen Organen auf EU-Ebene diverse strukturelle Defizite die Qualität der ohnehin geringen Bürgernähe zusätzlich verringern. Hierzu gehört zum einen eine Disproportionalität der Ländervertretungen durch eine ungleiche Gewichtung der einzelnen Bürgerstimmen bei der Vertretung durch Abgeordnete im Parlament (Prinzip der sogenannten degressiven Proportionalität).⁷⁶ Des Weiteren hat das EU-Parlament als Vertretungsorgan der Bevölkerung kaum gestaltende Gesetzgebungskompetenz, sondern nur Zustimmungs- bzw. Abstimmungsrechte sowie das

⁷⁴ Hierzu siehe *Callies/Hartmann* (2014), 150f.

⁷⁵ Vielmehr wurden zunächst informelle strukturelle Kopplungen durch Kulturprogramme wie z.B. ARTE angelegt.

⁷⁶ Jeder Abgeordnete hat eine Stimme, jedoch ist der Bevölkerungs-pro Kopf Anteil pro Stimme zu Gunsten kleiner Staaten unterschiedlich hoch (mind. 6 Stimmen, max. 96 Stimmen). So entfallen z.B. auf die Gruppe der PIIGS-Staaten 169 Stimmen, auf Frankreich und Deutschland 170 Stimmen. Eine Gleichberechtigung der Stimmen gleichwertiger und gleichwürdiger EU-Bürger könnte erwirkt werden, wenn in den Mitgliedstaaten jeweils Mandate durch Volksabstimmung eingeholt würden und die Ergebnisse eins zu eins im EU-Parlament durch die Abgeordneten gespiegelt würden. Dies setzt aber ein anderes Demokratieverständnis voraus und bedürfte struktureller Veränderungen. Beides kann an dieser Stelle nicht vertieft werden. Hierzu siehe grundsätzlich *Walterscheid* (2011).

Recht zur Stellungnahme.⁷⁷ Diese Stellungnahme muss zwar von Rat gehört werden, hat aber keine bindende Wirkung.

Der Rat der EU, der sich aus Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten, und damit Vertretern der nationalen Exekutive, zusammensetzt, ist das eigentliche legislative Organ – neben der EU-Kommission, die gestaltend wirkt. Mit der fehlenden Teilung von Gewalten wird jedoch die Option der wechselseitigen Kontrolle eingeschränkt und politische Macht zugunsten des Rates verlagert. Somit kann der Rat wesentliche Entscheidungen auf EU-Ebene gemäß den Präferenzen der Regierungen, die durch jeweilige Fachminister vertreten werden, treffen. Diese Präferenzen müssen sich nicht zwingend mit jenen in den nationalen Parlamenten oder gar jenen der Bürger decken. Die daraus ergehenden Gesetzgebungen erlangen jedoch Rechtskraft, sobald das Parlament zugestimmt hat. Kann sich also im nationalen Parlament eine Regierung nicht durchsetzen, so könnte sie dies über den Umweg der EU-Gesetzgebung nachholen.⁷⁸ Abwehrrechte der Nationalstaaten bestehen nur in Form der Subsidiaritätsklage und Subsidiaritätsrüge oder der nationalen Verfassungsklage im Sinne eines Normenkontrollverfahrens.⁷⁹

Die Ausgestaltung strukturellen Kopplungen determiniert aber wesentlich, wie sich die funktional ausdifferenzierten politischen und rechtlichen Teilsysteme in den fusionierten Gesellschaftssystemen reproduzieren. Sind weder das rechtliche, noch das politische Teilsystem hierarchisch strukturell gekoppelt, so finden politische Entscheidungen solange ohne den Bürger statt, bis Kommunikationen über Europa im Zuge von Wahlen informell anschlussfähig sind, Eurothemen in Wahlen also aus der Perspektive politischer Agenten tatsächlich als wahlentscheidend wahrgenommen werden. Eint jedoch die Bürger kein europäischer Sinnverbund, der über die Themen, Frieden und Freiheit hinausgeht, werden politische Wahlkampfziele, die den politischen Widerstand der Bürger erzeugen könnten, mit diesen wenigen, sinnverbindenden Themen gekoppelt, wie z.B. (sinngemäß): Die Einführung des Euros, der Beibehalt des Euros in der Krise ist alternativlos für die Sicherung von Frieden und Freiheit in Europa! Gleiches gilt für die Frage der Vorratsdatenspeicherung oder der Einwanderungspolitik.⁸⁰

⁷⁷ Zum Gesetzgebungsverfahren siehe Art. 289 AEUV.

⁷⁸ Entweder bekommt eine Regierung keine Mehrheit im nationalen Parlament oder sie will die Verantwortung nötiger aber unpopulärer Entscheidungen auf die EU-Ebene schieben.

⁷⁹ Siehe zur Einordnung des Normenkontrollverfahrens in der juristischen Praxis das vom BMF in Auftrag gegebene Gutachten von *NörrStiefenhöferLutz/Hufen* (2008).

⁸⁰ Während der Fertigstellung dieses Beitrages wurde das Attentat auf das Pariser Satiremagazin „Charlie Hebdo“ verübt. Sofort diskutierten unterschiedliche Parteien mit den Argumenten Freiheit und Sicherheit in der EU und national politische Themen, denen bisher Mehrheiten fehlen.

Die Abwesenheit formeller struktureller Kopplungen tragen zur Behinderung einer Sinnentwicklung sowie zu einer Sinnentleerung des Gesamtsystems bei, indem die Entdeckung und Koordination der Präferenzen der Bürger behindert und verhindert wird. Vielmehr besteht der Anreiz, Kommunikationen auf bilaterale informelle Kommunikationen im Zuge von Konversationskreisen zu reduzieren, um willkürliche und privilegierende politischen Entscheidungen zu erzeugen, die Einzelnen zum Vorteil gereichen, so z.B. insbesondere im Rahmen von Lobbyismus. Damit finden politische Entscheidungen ohne die Bürger statt, was gleichbedeutend mit einem de facto-Defizit demokratischer Legitimation ist, auch wenn politische Prozesse de jure durch einen rechtskonformen Ablauf legitimiert sind.

Im Zusammenhang mit dem Problem des fehlenden gesellschaftlichen Sinnverbundes steht das Problem fehlender demokratischer Legitimation durch Demokratiedefizite. Bürger legitimieren politische Entscheidungen über die Organisation von Gemeinwesen dann, wenn eine identifikationsstiftende Sinnhaftigkeit von jenem Gemeinwesen ausgeht.⁸¹ Politische Entscheidungen, die keine Sinnhaftigkeit enthalten, sind nicht anschlussfähige Kommunikation. Besteht jedoch der Zwang zur Akzeptanz dieser Entscheidung, wirken also hierarchische, formelle strukturelle Kopplungen, so entstehen negative Externalitäten. Der identifikationsstiftenden Sinnhaftigkeit des Bail Outs Griechenlands, der Entstehung einer Transferunion oder der An- und Aufkäufe von Staatsanleihen durch die EZB fehlt bisher der Nachweis.

Zur Identifikation von Demokratiedefiziten eignet sich -wie bereits erläutert- das Merkmal der Externalitäten. Dort also, wo politische Entscheidungen faktisch oder potentiell zu Externalitäten führen, muss ein Demokratiedefizit vorliegen. Stimmen europäische Bürger der faktischen (Zinspolitik und Enteignung von Geldvermögen) und der potentiellen (Steuererhöhungen in der Zukunft) Sozialisierung der Konsequenzen aus dem Bündel europäischer Rettungsmaßnahmen nicht zu und äußern ihren Unmut, so liegt die Artikulation einer Störung respektive eines Konfliktes vor. Stimmt sie hingegen zu, wären keine Externalitäten gegeben. Dies wiederum führe zu der Annahme, dass die Bürger Europas einen Sinn in den europäischen Entscheidungen zur Bewältigung der Krise sehen und bereitwillig Opfer auf sich nähmen.⁸²

⁸¹ Hier wird unterstellt, dass ein Wirkungsmechanismus besteht, der dem sich selbst durchsetzender Regeln gleicht. Einsicht bzw. die Erkenntnis von Sinn führt zur Zustimmung und entsprechendem Verhalten.

⁸² Belgien hat 2011 die Bürger aufgerufen, den Staat durch Anleihekäufe zu unterstützen – mit Erfolg. Siehe *o.V.* (2011). Auch in Deutschland gibt es lokale Initiativen der Bürgeranleihe. Hierzu siehe *Nam* (2013).

Es gibt jedoch keine formellen strukturellen Kopplungen auf der europäischen Entscheidungsebene, die Raum für solche Meinungsäußerung, einen spürbaren politischen Diskurs oder eine sinnstiftende Mitbestimmung des Bürgers an politischen Entscheidungen vorsieht, was den Schluss zulässt, dass der europäische Bürger in der Reproduktionen ausdifferenzierter Teilsysteme des Europäischen Politiksystems nicht oder nur am Rande vorkommt. Weder die Europäische Bürgerinitiative (EBI) noch die Subsidiaritätsklage und Subsidiaritätsrüge führen zu einer Mitbestimmung des Bürgers. Die Europäische Bürgerinitiative⁸³ ist lediglich mit Anhörungsrechten ausgestattet.⁸⁴ Die Subsidiaritätsklage und Subsidiaritätsrüge stehen den nationalen Parlamenten zu und beinhalten Abwehrrechte gegen die Einmischung in, auf der nationalen Ebene zu entscheidenden, politischen Angelegenheiten. Die nachgelagerten politischen Entscheidungen der nationalen Parlamente finden nach Maßgabe der nationalen Verfassungen statt, jedoch außerhalb der Wahlen und innerhalb der Legislaturperioden weitgehend ohne den Bürger. Die dafür erforderlichen formellen strukturellen Kopplungen sind in den meisten Verfassungen der Mitgliedstaaten⁸⁵ ebenfalls nicht vorgesehen.⁸⁶ Somit durchzieht das europäische Politiksysteme als auch die nationalen Politiksysteme ein systemimmanentes Demokratiedefizit, welches die Entwicklung von Eigenrationalitäten in den jeweiligen Politiksystemen und den dort weiter ausdifferenzierten, funktionalen Teilsystemen (Rat, Kommission, Parlament etc.) fortsetzt.⁸⁷ Die Zentralisierung von Entscheidungsrechten auf EU-Ebene wird dabei unerschwerlich mit dem Argument der hegemonialen Stabilität⁸⁸ gerechtfertigt und den Bürgern per se die Unfähigkeit der Selbstorganisation des knappen Guts Gemeinwesen unterstellt.

⁸³ Die einzige Europäische Bürgerinitiative, die von der Kommission angehört werden musste, war die Initiative gegen die Privatisierung der Wasserversorgung right2water: <http://www.right2water.eu/de/node/5>

⁸⁴ Letztendlich dient die Europäische Bürgerinitiative der Erfüllung der in Art. 10 und Art. 11 EU-Vertrag formulierten Teilhabe der EU-Bürger an der politischen Meinungsbildung, die sich weitgehend auf Anhörungen beschränkt und sich inhaltlich nur innerhalb der bestehenden Verträge bewegen darf. Die Bürgerinitiative führt nicht zu Handlungspflichten der EU-Kommission und trägt somit eher den Charakter einer Petition als den einer politischen Initiative. Zudem muss sie die hohen Anforderungen an Quorum und Beteiligung der Mitgliedstaaten sowie die zeitliche Restriktion erfüllen, um dann einem Exekutivorgan -und nicht Legislativorgan- vorgelegt zu werden. Dies deutet darauf hin, dass der Einfluss auf die Legislative durch Bürgerinitiativen seitens der Verfasser des EU-Vertrages nicht priorisiert wird.

⁸⁵ Lediglich Irland schreibt eine Volksabstimmung zur Ratifizierung von EU-Verträgen zwingend vor. In Dänemark muss das Volk abstimmen, wenn im Parlament keine zwei Drittel-Mehrheit erreicht wird. Deutschland darf in wichtigen politischen Fragen keine Referenden durchführen. Lediglich in Art. 29 ist bei einer Neugliederung des Bundesgebietes eine solche Volksabstimmung möglich.

⁸⁶ Siehe hierzu *Bundeszentrale für Politische Bildung* (2006).

⁸⁷ Dies zeigt sich an der Anzahl der direktdemokratischen Ereignisse innerhalb der EU-Mitgliedstaaten sowie der EWU-Mitgliedstaaten. Über den Euro fanden z.B. lediglich in Frankreich und Dänemark Abstimmungen statt.

⁸⁸ Vgl. *Kleger et al* (2004), 303ff.

Eine Beteiligung der Bürger an politischen Prozessen in Form von Entscheidungs- und Abwehrrechten hingegen könnte zu politischen Diskursen führen, die nicht nur die Kluft zwischen den Präferenzen der Bürger und jenen politischer Entscheidungsträger schließen könnten, sondern auch einen Beitrag zur kulturellen Konvergenz Europäischer Staaten leisteten.⁸⁹ Spätestens mit Beginn der Wirkungen der US-Finanzkrise auf Europa in den Jahren 2008/2009 entmantelte sich nicht nur das Demokratiedefizit, sondern auch die Tatsache, dass Europa für die EWU noch nicht reif war und ist. Dies zeigt sich nicht nur an der Unterschiedlichkeit der ökonomischen Entwicklung,⁹⁰ sondern insbesondere auch einer politischen Interpretation der europäischen Idee, die auf der Grundlage „bürgerloser“ EU-Politik den eigentlichen Sinnverbund einer europäischen Gemeinschaft nur noch bedingt widerspiegelt. Sowohl Umfrageergebnisse⁹¹ als auch die Wahlbeteiligungen an den Europawahlen lassen den Schluss zu, dass die Präferenzen der europäischen Bürger nicht hinreichend durch EU-politisch repräsentiert werden. Im Wahljahr 2014 lag die EU-weite Wahlbeteiligung im Endergebnis bei 42,54% (43,09) Prozent.⁹² In Deutschland betrug im Jahr 1979 der Anteil der Nichtwähler am den Wahlberechtigten 34,3 Prozent. Seit 1999 sind über die Hälfte der Wahlberechtigten Nichtwähler.⁹³ Befragungen hinsichtlich des Vertrauens in die europäischen aber auch nationalen Institutionen lassen allerdings den Schluss zu, dass in solchen Mitgliedstaaten mit höherer nationaler politischer Partizipation ein stärkeres Vertrauen in EU-Organe und nationale Regierungen besteht als in solchen mit niedriger politischer Partizipation.⁹⁴ Dies dürfte die These unterstützen, dass Konversationskreise über

⁸⁹ Kommen politische Diskurse und politische Entscheidungsbeteiligungen an solchen Entscheidungen, die für den einzelnen Bürger wirklich von Bedeutung sind, durch Zentralisation bereits auf kleinster Gemeindeebene kaum noch vor, tendiert eine Gesellschaft zu politischem Desinteresse respektive Politikverdrossenheit. *Wolling* (1999) stellt zudem im Zuge der Suche nach Zusammenhängen zwischen medialer Aufbereitung von Politikinhalten und Politikeinstellung fest, dass die Kontrollvariable „wirtschaftliche Entwicklung“ Einfluss auf die Politikverdrossenheit nimmt. Geht es dem Bürger wirtschaftlich schlecht, scheint das Interesse an Politik zu steigen.

⁹⁰ Dieses Ungleichgewicht war offensichtlich eine realistische Option für die Unterzeichner des Vertrages von Lissabon, so dass eine No Bail Out-Klausel, Art. 125 AEUV, formuliert wurde. Angesichts der ökonomischen Implikationen der Währungsunion war aber bereits damals absehbar, dass ein No Bail Out nur dann eine realistische Option ist, wenn gleichzeitig eine präzise Zessionsregelung besteht – und somit opportunistisches Verhalten reduziert wird.

⁹¹ Vgl. *Europäisches Parlament* (2014b), 8. Dänemark fällt als einziger Mitgliedstaat aus der Reihe. Grund dafür dürfte die Ermöglichung direktdemokratischer Prozesse sein.

⁹² Vgl. interaktiv aufbereitet mit einem Wahlbeteiligungswert von 43,09% *Bundeszentrale für politische Bildung* (2014). Zum Wahlbeteiligungsergebnis des Europaparlamentes in Höhe von 42,54 % vgl. *Europäisches Parlament* (2014a).

⁹³ Hierzu siehe *Bundeswahlleiter* (2014).

⁹⁴ Zum Vertrauen und subjektiv empfundenem Gewicht der Stimme siehe *Europäisches Parlament* (2014b), 7 und 9. Im Frühjahr lag das Vertrauen in die EU bei 31%, in die nationalen Parlamente bei 28% und in die nationalen Regierungen bei 27%. Bezüglich der subjektiven Einschätzung des Gewichtes der Stimme ist ein deutlicher Sprung von Herbst 2013 mit 29 % auf Frühjahr 2014 mit 42% bei jenen zu beobachten, die glauben,

das Thema Europa respektive die Herstellung europäischer Öffentlichkeit sinnstiftende Wirkung haben könnten.

Ein grundsätzliches Problem im Zuge der Beurteilung von Demokratiequalität stellt sich allerdings aus normativer Perspektive. Neben der Tatsache, dass keine einheitliche Auffassung über die praktische Umsetzung von Demokratie in den Mitgliedstaaten besteht⁹⁵ gibt es im Zusammenhang mit der Staatsform eine breite theoretische Diskussion über das Demokratieverständnis an sich.⁹⁶ An was soll Demokratiequalität aber gemessen werden, wenn nicht klar ist, welches Demokratieverständnis die Mitgliedstaaten der EU respektive welches Demokratieverständnis auf EU-Ebene besteht?

Eine Analyse der Demokratiedefizite und der demokratischen Legitimation endet bereits dann, wenn die derzeit in der EU stattfindenden politischen Prozesse auf nationaler und europäischer Ebene de jure beurteilt werden. Verträge und Verfassungen legen die politische Ordnung fest, also den Ablauf politischer Prozesse und die Entscheidungsbefugnis politischer Organe. Die in diesen Ordnungsstrukturen getroffenen Entscheidungen sind demokratisch legitimiert, wenn Bürger durch einmalige Wahlen politische Entscheidungsträger oder Gruppen dieser (Parteien) für eine Legislaturperiode befugt haben, die Repräsentation des Bürgerwillens zu übernehmen. Mit den ebenfalls in Verträgen und Verfassungen festgeschriebenen Bedingungen der demokratischen Legitimation von Wahlergebnissen erfolgt dann ein Zirkelschluss.

Dies bedeutet jedoch, dass ein umfassender Teil des Bündels aus Handlungsrechten am Gemeinwesen respektive Gemeinschaftseigentum, sei es kommunal, national oder europäisch, am Bürger vorbei in die exklusive Verfügungsgewalt politischer Entscheidungsträger übergeht. Der in diesem Beitrag zugrunde gelegte Bewertungsmaßstab der Fraktionierung von Handlungsrechtsbündeln, die aus Gründen der Einheit von Handeln und Haften und nach Maßgabe fiskalischer Äquivalenz und institutioneller Kongruenz in der Hand der Bürger verbleiben sollten, eignet sich deshalb aus ökonomischer Perspektive zur Differenzierung von Demokratiequalität und stellt zudem eine erklärende Variable für die Entwicklung unkontrollierter Eigenrationalität politischer Handlungen im Politiksystem dar.

dass ihre Stimme ein Gewicht hat. Hier könnte sich die damals anstehende Europawahl ausgewirkt haben.

⁹⁵ Das deutsche Grundgesetz sieht keine direkten Abstimmungen zu politischen Themen auf Bundesebene und somit zu EU-Themen innerhalb der Legislaturperiode vor, sodass -im Gegensatz zu z.B. Dänemark- in Deutschland vergleichsweise keine Abstimmung über den Euro stattfand.

⁹⁶ Hierzu siehe die Arbeiten von *Schachtschneider* (1994) und (2007).

Solch unkontrollierte Eigenrationalität politischer Handlungen im Politiksystem war bereits Gegenstand bei Gründung der EWU und ist im Zuge der Bewältigungsversuche der Staatsverschuldungsproblematik auf EWU-Ebene nach wie vor zu beobachten.⁹⁷

4. Staatsverschuldung, Banken und die Einheit von Handelnden, Handeln und Haften

Ein allen Volkswirtschaften zu eigener Prozess ist die Verschuldung des Staates zur Finanzierung öffentlicher Güter und politischer Produkte, die dem Erhalt politischer Macht dienen.⁹⁸ Staatsverschuldung wurde historisch unterschiedlich gehandhabt. Öffentliche Güter als jene Güter, die nicht marktlich bereitgestellt werden können - innerer und äußerer Frieden sowie Rechtssicherheit- sowie Güter des Gemeinwesens (z.B. Verkehrs-Infrastruktur), wurden in Italien im Mittelalter in einigen Regionen, überwiegend Stadtstaaten, unter Beteiligung ausgewählter Bürger bereitgestellt.⁹⁹ Der Staat, oft monarchisch regiert, sah sich verpflichtet, für das Geld eine Gegenleistung zu erbringen und das geliehene Geld zurückzubezahlen. Um die Staatsausgaben kontrollieren zu können und damit die Rückzahlung ihrer Beiträge zu sichern, forderten jene Bürger jedoch zunehmend mehr politische Partizipationsrechte. Der Staat müsste sich um eine gute Reputation bemühen, um zum einen Bürgergläubiger zu finden und zum anderen eine Verschuldung zu annehmbaren Zinsen vornehmen zu können. Dies funktioniert insbesondere dann, wenn fiskalische Äquivalenz und institutionelle Kongruenz hergestellt werden könnte und unter Abwesenheit von Fraktionierung jede politische Maßnahme internalisiert war.¹⁰⁰

Der Prozess der Staatsverschuldung hat sich aufgrund polit-ökonomischer Zwangsläufigkeiten¹⁰¹ im Zeitverlauf in den meisten Demokratien¹⁰² zu einem zentralistischen, politischen Umverteilungsmodell entwickelt,¹⁰³ losgelöst von fiskalischer

⁹⁷ Weder bei Gründung der EU-Währungsunion noch bei den Entscheidungen über die Missachtung der No Bail Out Klausel wurden die Bürger in die Entscheidungen einbezogen, die Folgen dieser Entscheidungen aber auf sie sozialisiert.

⁹⁸ Grundlegend *Downs* (1968) sowie *Rowley/Tollison/Tullock* (1988).

⁹⁹ Vgl. den historischen Abriss über den Zusammenhang von Freiheit, Demokratie und Verschuldung *McDonald* (2006).

¹⁰⁰ Ähnlich, allerdings im Kontext mit Wirtschaftsbürgern, die sich unter Abwesenheit einer repräsentativen Demokratie in einem Oligarchen-System selbst organisieren, vgl. *Keefe /Stasavage* (1998) sowie *Stasavage* (2013).

¹⁰¹ Es entsteht eine Rent Seeking Spirale, die sich aus kompetitivem Rent Seeking zwischen den lobbyierenden Interessengruppen ergibt und immer mehr politische Produkte einfordert, die Einfluss auf die Marktstruktur sowie die Marktergebnisse haben. Vgl. hierzu *Mises* (1949) sowie *Rowley/Tollison/Tullock* (1988).

¹⁰² Es besteht ein direkter Zusammenhang zwischen Staatsverschuldungsverhalten und dem Ausmaß an demokratischen Partizipationsrechten respektive dem Grad der Fraktionierung. Hierzu siehe *Feld* (2000).

¹⁰³ Siehe zu unterschiedliche Aspekte der Staatsverschuldung, Einflussfaktoren und Alternativen *Stalder* (1997)

Äquivalenz und institutioneller Kongruenz, dafür begleitet von fraktionierten Handlungsrechtsbündeln und Externalitäten.¹⁰⁴ Ein Fraktionierungstatbestand manifestiert sich auch in der Unabhängigkeit der EZB, einer Organisation, die einen Teil des Gemeinwesens organisiert, nämlich die Versorgung mit Geld und die Rechtssicherheit einer Währung.

Die Zentralbank steuert die Geldmenge vorrangig mit den Instrumenten der Offenmarktpolitik. Dahinter verbirgt sich die Option der Geschäftsbanken, von der Zentralbank als refinanzierungsfähig deklarierte Wertpapiere¹⁰⁵ im Zuge der Refinanzierung und Liquiditätsbeschaffung als Pfänder bei der EZB einzusetzen. Zu diesen Wertpapieren gehören auch Staatsanleihen, die für Geschäftsbanken insbesondere dann eine besondere Attraktivität besitzen, wenn – wie derzeit der Fall - aufgrund eines deklarierten Ausfallrisikos von Null keine Reservepflichten bestehen. Da die Pfänder Eigentum der Geschäftsbanken bleiben, ziehen die Geschäftsbanken weiterhin den Zinscoupon und bezahlen den Leitzins¹⁰⁶ für die bereitgestellte Liquidität. Der Netto¹⁰⁷-Zinsspread ist Gewinn. Wird das Zentralbankgeld über einen der Transmissionskanäle von der Geschäftsbank an einen Kreditnehmer aus der Realwirtschaft weitergegeben, so wird der geschäftsübliche Geldschöpfungsprozess in Gang gesetzt, sofern Kreditnachfrage zu den Konditionen, die die Geschäftsbanken anbieten, besteht und Geschäftsbanken auch tatsächlich einen Anreiz hat, den Realsektor mit Krediten zu versorgen.

Ob der Transmissionsmechanismus funktioniert, ist abhängig von den rechtlichen Rahmenbedingungen, so z.B. Reservepflichten, Eigenkapitalunterlegungen etc., die Geschäftsbanken anreizen, die geschöpfte Geldmenge an den realen Sektor weiterzuleiten oder wieder bei der EZB anzulegen. Von anderen Einflussgrößen, wie z.B. stagnierende Investitionsbereitschaft, abgesehen kann angenommen werden, dass ein Anreiz besteht, den Realsektor nur verhalten mit Krediten zu versorgen, wenn diese Kreditgeschäfte reservepflichtig sind, Kreditrisiken beinhalten und mit schlechteren Konditionen in der Refinanzierung verbunden sein können als im Vergleich dazu Staatsanleihen, deren Ankauf

sowie *Jahndorf* (2003).

¹⁰⁴ Vgl. *Walterscheid/Wegehenkel* (2008).

¹⁰⁵ Zur ursprünglichen Planung eines Sicherheitenrahmens des Eurosystems von 2006 siehe *Deutsche Bundesbank* (2006) sowie aktuell *European Central Bank* (2014).

¹⁰⁶ Bzw. den Zins, den die EZB als Kondition in Verbindung mit Menge und Laufzeit anbietet bzw. kurzfristig rollierend die Spitzen-Fazilität.

¹⁰⁷ Unter Berücksichtigung der Kosten durch Reservepflicht und höhere Risiken sowie die Option der Wiederanlage bei der EZB im Zuge der Hortung von Liquidität.

die EZB garantiert. Durch die Geldmengenpolitik der EZB entsteht ein weitgehend geschlossener Kreislauf eines advers selektiven Win-Win zwischen Staat und Geschäftsbanken, der den Transmissionsmechanismus dann potentiell aushebelt und dazu führt, dass Unternehmen Liquiditätsengpässe auf andere Weise, z.B. durch die Emission von Unternehmensanleihen an Wirtschaftssubjekte außerhalb des Geschäftsbankensystems, bewältigen müssen.¹⁰⁸

Unter diesem Regime und einer Niedrigzinspolitik der Zentralbank sind Geschäftsbanken solange garantierte Abnehmer von Staatsanleihen, bis höhere Netto-Zinsspreads im Markt realisierbar sind. Eine Regierung kann sich unter diesen Umständen also in dem von der Verfassung oder einem verfassungsäquivalenten Vertrag vorgegebenen Rahmen,¹⁰⁹ relativ einfach verschulden, solange keine Abwehrrechte seitens der Bürger¹¹⁰ bestehen. Bezogen auf die EZB kann diese also beliebig Wertpapiere als refinanzierungsfähig definieren, und können europäische Regierungen beliebig verbriefte Zahlungsverprechen abgeben, die von der EZB über Sekundärmärkte und unter Umgehen des direkten Aufkaufverbots¹¹¹ von Staatsanleihen aufgekauft werden können.¹¹² Die nationale Angelegenheit der Staatsverschuldung wird durch die Tatsache, dass Banken nationale und ausländische Staatsanleihen halten, und eine supranationale EZB diese zur „Rettung des Euro“ von nationalen Geschäftsbanken und auf dem Anleihemarkt aufkauft, zu einer supranationalen Angelegenheit des Bail Outs innerhalb der EWU-Mitgliedstaaten gemacht. Die Sinnstiftung ist jedoch fragwürdig.¹¹³

Die EZB übernimmt dabei erhebliche Risiken¹¹⁴, die im Zweifel auf die Bürger der EWU-Mitgliedstaaten sozialisiert werden.¹¹⁵ Hinzu tritt das Problem, dass die EZB mittels

¹⁰⁸ So sind etwa zeitgleich mit der Geldpolitik der EZB in der Krise die Bestände Nichtfinanzieller Unternehmensanleihen der Geschäftsbanken von über 40 Mrd. € in 2007/2008 auf etwas über 20 Mrd. € in 2014 gesunken. Im gleichen Zeitraum sind die Staatsanleihenbestände der deutschen Geschäftsbanken von ca. 150 Mrd. € auf über 250 Mrd. € gestiegen. Vgl. *Deutsche Bundesbank* (2014c).

¹⁰⁹ Instrumente wie innerhalb der EU die Konvergenzkriterien, Art. 140 AEUV, oder die Europäische Schuldenbremse, Art. 3 VSKS. <http://dejure.org/gesetze/AEUV/140.html> und http://www.european-council.europa.eu/media/639244/04_tscg.de.12.pdf

¹¹⁰ So z.B. Initiativen und Referenden nach Schweizer Vorbild. Hierzu vgl. *Möckli* (1994).

¹¹¹ Artikel 123 EU-Vertrag verbietet die staatliche Inanspruchnahme von Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten bei der EZB oder den nationalen Zentralbanken.

¹¹² Zum OMT-Programm siehe *Winkler* (2013).

¹¹³ Die nun doch wieder geführte Diskussion über einen Austritt Griechenlands aus der EWU lässt die Frage zu, ob ein Non Bail Out nicht für die EWU vorteilhafter gewesen wäre – auch mit Blick auf die Anreizwirkung auf andere PIIGS-Staaten, die Staatsverschuldung glaubwürdig zu reduzieren.

¹¹⁴ Hierzu siehe die Beiträge in *Konrad et al* (2013).

¹¹⁵ Allein für Deutschland hat die potentielle Haftung und damit Belastung des Steuerzahlers eine Höhe von 320,2 Mrd. € erreicht. Hierzu kommen Risiken aus Target2Salden in Höhe von 28 Mrd. € sowie potentielle Haftungsanteile aus dem ESM in Höhe von 190 Mrd. € Stand 6/2012. Vgl. hierzu die Berechnungen von *Herrmann* (2012).

Target2¹¹⁶ sämtliche in Euro fakturierten Zahlungsströme aus Importen und Exporten zwischen den EU-Mitgliedstaaten abgewickelt. Ungleichgewichte in den Zahlungsbilanzen¹¹⁷ der betreffenden EWU-Mitgliedstaaten werden durch die nationalen Notenbanken finanziert, spiegeln sich somit in der Bilanz der EZB und lösen – unabhängig von den Eigentumsverhältnissen - Haftungsfragen aus, die zur potentiellen Belastung der Staatshaushalte führen und somit als Externalitäten auf die Bürger dieser Staaten wirken können. Mit der Lockerung der Bonitätsanforderungen an Wertpapiere, die zur Refinanzierung bei der EZB eingesetzt werden können, mutiert die EZB als Lender of Last Resort zu einer Bad Bank. Da jedoch Fiatgeld allein auf Vertrauen und nicht auf einem inneren Wert des Geldes beruht, ist eine solche Konstellation für die Einschätzung des Vertrauens in eine Währung kontraintuitiv – auch wenn nach bilanztechnischem Dogma die Zentralbank nicht zahlungsunfähig¹¹⁸ werden kann.¹¹⁹ Die Bürger haben keine Abwehrrechte gegen eine solche Geldpolitik, solange die EZB innerhalb ihrer Statuten agiert. Sie ist per definitionem unabhängig, ihr Handeln ist de jure legitimiert.

Wenn die zentrale, gesellschaftlich anerkannte Funktion der Versorgung der Wirtschaftssysteme mit Geld im Zuge der Evolution Ordnungsstrukturen entwickelt hat, die Externalitäten erzeugen, so deutet dies auf eine Erosion des gesellschaftlichen Sinns des funktional ausdifferenzierten Geldsystems hin. Den systemtheoretischen Ausführungen über den Sinnverbund sozialer Systeme und der Notwendigkeit der formellen strukturellen Kopplung funktional ausdifferenzierter Teilsysteme folgend, ist dann darüber nachzudenken, ob die Kontrolle über das Geldsystem in Teilen oder gänzlich in der Hand der Bürger und nicht in der Hand des Bankensystems liegen sollte. In diesem Zusammenhang steht auch die Frage, ob nicht der Verlust des Realbezugs des Bankensektors Kern des Problems ist.¹²⁰ Hierzu einige hinleitende Ausführungen.

¹¹⁶ Vgl. hierzu *Sinn* (2011).

¹¹⁷ Hinzu kommt, dass die Umverteilung von EZB Gewinnen nach Griechenland dazu geführt hat, dass die privaten Aktionäre eine Dividende erhielten. Eine schwer nachvollziehbare Transaktion, wenn zugleich die griechische Nationalbank Schuldner gegenüber der EZB ist. So könnten EZB-Gewinnanteile auch zur Rückführung jeweiliger Target2-Salden verwendet werden. Kritisch zu beurteilen sind die unterschiedlichen Eigentumsverhältnisse der Zentralbanken der Mitgliedstaaten der EWU und die damit verbundenen Verhaltensanreize im System der Europäischen Zentralbanken.

¹¹⁸ Die gesetzlichen Regelungen sehen sowohl auf nationaler als auch europaweiter Ebene keine Nachschusspflicht des Staates bzw. der Mitgliedstaaten der EWU vor. Hierzu siehe die Haftungsregelung des Artikels 340 AEUV sowie die Haftung der nationalen Zentralbanken nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht, für Deutschland exemplarisch § 27 Gewinnverteilung BbankG.

¹¹⁹ Hierzu siehe *Baur* (2001), allerdings noch mit Bezug auf Art. 288EGV, der in den Art. 340 AEUV überführt wurde.

¹²⁰ Hierzu siehe *Walterscheid* (2015).

a. Einheit von Handeln und Haften I: Die Struktur im Bankensystem

Geld liegt an sich wie ein Schleier über der Realwirtschaft,¹²¹ es ist Mittel zum Zweck und Zweck ist die Produktion solcher Güter, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren durch findige Unternehmen, die etwas produzieren, das zur Bedürfnisbefriedigung führt. Geld reduziert die Opportunitätskosten marktlicher Transaktionen. Ware wird zu Geld und wieder zu Ware usw. Geld hat als Zahlungsmittel lediglich dann eine kurzfristige Wertaufbewahrungsfunktion, wenn Transaktionszwischenräume überbrückt werden müssen. Eine Geldpolitik der Zentralbank, die Geldschöpfung ermöglicht und definierte Inflationsziele anstrebt, ist mit dieser Auffassung der Funktion von Geld als Schleier über realen Transaktionen dann aber nicht vereinbar.

Warum auch sollte ein Inflations- oder auch Deflationsziel festgelegt werden, geben doch Knappheitspreise auf Märkten ein entscheidendes Lenkungssignal zur Gewährleistung bestmöglicher Verwendung der Ressourcen, Produktionsfaktoren oder Güter. Eine Manipulation der Knappheitspreise würde zu falschen Lenkungssignalen führen und eine ineffiziente marktliche Koordination generieren. Geldschöpfung durch Zentral- und Geschäftsbanken wiederum ermöglicht die Ausgabe von Krediten als Versprechen auf eine Zukunft, deren Unterlegung mit realen Werten erst noch erfolgen muss – es fehlt die Gegenposition des Sparens. Somit korrespondiert die Geldmenge erst dann wieder mit realen Werten, wenn sich das Preisniveau – durch Inflation – angepasst hat. Voraussetzung für diesen Wirkungszusammenhang ist jedoch die Transmission vom finanziellen zum realen Sektor.

Wäre kreditfinanziertes Wachstum nur noch bei 100% iger Besicherung (Vollkredit¹²²) möglich, so ist anzunehmen, dass die dann teureren Kredite lediglich zur kurzfristigen Liquiditätsüberbrückung von Transaktionszwischenräumen aufgenommen werden. Geschäftsbankengeschäfte müssten sich auf real gedeckte, und damit verlässliche intermediäre Dienstleistungen für den realen Sektor, nämlich die Losgrößentransformation von Einlagen und Krediten unter Beachtung der Fristenkongruenz sowie die Absicherung realer Transaktionen über Termingeschäfte reduzieren. Um Einlagen zu sichern, müssten Risiken entflochten und Quersubventionierung von Risiken unterbunden werden. Daraus folgt, dass risikobehaftete spekulative Transaktionen, die nicht unmittelbar der Absicherung

¹²¹ Geld verändert lediglich das Preisniveau, nicht jedoch die Preisstruktur, die real determiniert wird. Wirtschaftssubjekte orientieren sich demnach an realen Größen. Zu dieser klassischen Auffassung siehe *Walras* (1972), nachzulesen auch bei *Borchert* (2003), 173f.

¹²² Hierzu siehe *Walterscheid* (2015).

realer Transaktionen (Zinsabsicherung, Wechselkursabsicherung, Kauf- oder Verkaufspreise realer Positionen) dienen, Gegenstand von Spezialbanken, respektive Investmentbanken, nicht jedoch von Geschäftsbanken sein müssten. Hierzu gehören dann Transaktionen, die keine realen Bezüge haben und somit solchen Spielen gleichen, die in Spielcasinos angeboten werden. Andere Derivate, die mittelbar Bezug zum realen Sektor haben, wären aufgrund der Entstehung von Externalitäten im realen Sektor gesellschaftlich unerwünscht und deshalb verboten.¹²³

Konsequenterweise müsste ein solches Bankensystem in einem Trennbankensystem münden, in dem aus Gründen der Vermeidung von Risikoquersubventionierung¹²⁴ Überschneidungen der Eigentumsverhältnisse und Geschäftsfelder mit anderen Banken und Kapitalverflechtungen durch Eigenhandel strikt verboten wären. Eine solche Regelsetzung kann dann gesellschaftlich unerwünschtes Handeln unterbinden bzw. katalysiert es auf eine Weise, die zur Bildung einer Einheit von Handelnden, Handeln und Haften führt.¹²⁵ Diese Kategorisierung des zulässigen Handelns von Banken fußt auf dem Kriterium der Existenz von Externalitäten und den damit verbundenen Ineffizienzen. Krisen haben den gesellschaftlichen Nutzen, Wissen über gewünschte oder unerwünschte gesellschaftliche Handlungen zu generieren. Diese lassen Rückschlüsse auf die Qualität der institutionellen Rahmenbedingungen eines Gesellschaftssystems zu und geben Hinweise auf Anpassungsbedarf.

So ist die Entdeckung neuer Finanzprodukte, wie nach der Aufgabe des Trennbankensystems in den USA¹²⁶ geschehen, zunächst Teil evolutiver Marktprozesse und Teil des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren. Ein Entdeckungsverfahren kann allerdings auch Ergebnisse hervorbringen, die gesellschaftlich unerwünscht sind – die Errors im Trial and Error Prozess wie z.B. bestimmte Finanzprodukte oder Bankenstrukturen, die krisenauslösende Wirkung entfalten. Dieses neue Wissen muss dann als integraler Bestandteil

¹²³ Zu der Argumentation in diesem Abschnitt siehe auch *Walterscheid (2015)*. Aus Gründen einer tatsächlichen Internalisierung sollte z.B. die Erhebung einer Finanztransaktionssteuer auf Derivatehandel unterbleiben, denn Marktpreise würden nach wie vor durch Externalitäten verzerrt und der marktliche Koordinationsmechanismus der Fähigkeit beraubt, knappe Ressourcen, Produktionsfaktoren und Güter in bestmöglichen Verwendungen zu lenken.

¹²⁴ Hierunter fiel auch das Verbot des Eigenhandels, da eine manipulative Dominanz des Bankensektors im realen Sektor Interessenkonflikte erzeugt und Wettbewerb verzerrend behindert. Hierzu vgl. *Liikanen et al (2012)*.

¹²⁵ Zum Trennbankensystem *Liikanen et al (2012)* sowie auch *Dombret/Liebig/Stein (2014)*. Die derzeitige Trennbankenregelung in Deutschland ist gegenüber den Forderungen in diesem Beitrag weniger strikt.

¹²⁶ Vor 1999 war in den USA das Trennbankensystem etabliert, das jedoch durch die Liberalisierung der Finanzmärkte durch den *Gramm-Leach-Bliley Act* aufgehoben wurde. Im Anschluss bildet sich ein schnellwachsender Markt für unterschiedlichste derivative Produkte.

gesellschaftlichen Lernens institutionell durch Regelsetzung verankert werden, so dass Externalitäten internalisiert werden und die Ordnung der Gesellschaft auf einem neuen Ordnungsniveau hergestellt werden kann, oder aber ein erneuter Suchprozess nach der optimalen Ordnung respektive der optimalen Regel angestoßen wird.

Das Wissen darüber, dass sich Banken an der Größe Risiko selbstreferentiell reproduzieren, erklärt das aus Bankenperspektive völlig rationale Verhalten vor, während und nach der Finanzkrise. „Ihr Geschäft mit Risiken ist folglich ein Geschäft mit der Transformation von Risiko in Risiken anderen Zuschnitts oder anderer Risikoträger, aber nicht ein Geschäft der Transformation von Risiko in Sicherheit.“¹²⁷ Banken sind zunächst anschlussfähig an solche Systeme, die ebenfalls Risiko transformieren (z.B. Versicherungen). Erst geeignete, formelle strukturelle Kopplungen ermöglichen eine Vereinbarkeit dieses Strebens mit dem eigentlichen gesellschaftlichen Sinn von Banken, nämlich der gesellschaftlichen Funktion der Geldversorgung. Formelle strukturelle Kopplungen sind dann nichts anderes als geeignete Regelsetzungen, die die Entwicklung der Eigenrationalität disziplinieren.¹²⁸

Angenommen, in einem solchen wie oben beschriebenem Trennbankensystem dürften nach der Maßgabe der Gewährleistung der Einheit von Handelnden, Handeln und Haften zukünftig Kreditaufnahmen des Staates durch Staatsanleihen jeglicher Form unter Berücksichtigung bestimmter Verteilungskriterien¹²⁹ nur noch von inländischen natürlichen Personen gezeichnet werden, so dass im Schuldbuch eines Landes die Bürger auf sich selbst jene Schulden ziehen, die für die Finanzierung des Gemeinwesens von der jeweiligen Regierung aufgenommen werden. Welche Konsequenzen hätte dies dann für die Geschäftsbanken und eine jeweilige Regierung, die ihre politischen Produkte zum Erhalt politischer Macht und dem damit verbunden Durchsetzen politischer Ideen anbieten will, sowie für eine Zentralbank und ihre Geldpolitik?

¹²⁷ Luhmann (2003), 197.

¹²⁸ Vertiefend hierzu Baecker (2008).

¹²⁹ Gläubiger von Staatsanleihen können politisch Macht ausüben. Aus diesem Grund muss auch im Fall der Staatsverschuldung auf der Basis von Bürgeranleihen ein Verteilungskriterium gelten, welches Machtakkumulation einzelner Gruppen mit Geldvermögen diszipliniert und die Idee der bürgerkonformen staatlichen Verschuldung nicht gefährdet. Eine Auseinandersetzung mit einem möglichen Verteilungskriterium, der Internalisierungsadäquanz, kann in diesem Beitrag jedoch nicht geleistet werden. Hierzu siehe das Ordnungsprinzip der dezentralisierenden Internalisierung in Walterscheid (2011) sowie zum Verteilungskriterium der Internalisierungsadäquanz Walterscheid (2015).

b. Einheit von Handeln und Haften II: Staatsanleihen in Bürgerhand

In einem früheren Abschnitt wurde anhand der systemkonstituierenden Bedeutung von Sinn gezeigt, dass weder auf der Ebene der EZB, noch auf der Ebene der europäischen und nationalen politischen Entscheidungsträger eine, den hier formulierten normativen Kriterien entsprechende, demokratische Legitimation des Handelns der EU-Organe hinsichtlich der Vergemeinschaftung von Staatsschulden einzelner Mitgliedstaaten der EWU vorliegt. Wird den bisher angeführten Argumenten und den normativen Bewertungsmaßstäben des Sinnverbunds und des Fraktionierungsgrades gefolgt, so könnten Externalitäten durch eine strukturelle Veränderung der Prozesse der Staatsfinanzierung und Geldschöpfung internalisiert werden. Allerdings – dies sei vorweg geschickt – kann dieser, auf dem Verbot gesellschaftlich unerwünschter Handlungen beruhender Ansatz nur durch einen langsamen Prozess der Anpassung und des Wandels umgesetzt werden.

Denn die Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft muss wachsen, wenn sich die Regierungen eines Staates im Zeitverlauf zunehmend verschulden und somit das Wirtschaftswachstum als Quelle von Steuereinnahmen mindestens zur Erfüllung von Zinsdiensten benötigen sowie mit der Gewährleistung dieser eine Anschlussfinanzierung der bereits bestehenden Staatsverschuldung absichern müssen. Grundsätzlich kann Wachstum durch Sparen respektive eigene Leistungsfähigkeit potentiell zu eigenen Lasten, oder durch Kreditaufnahme, respektive durch ein Versprechen in die Zukunft potentiell zu Lasten Dritter¹³⁰, initiiert werden. Tritt das erwartete Wachstum nicht ein, geht dies im Fall der Kreditfinanzierung zu Lasten der Bürger und Unternehmen, die dann über erhöhte Steuern und Inflation dazu beitragen müssen, den Staat zu entschulden. Es treten Externalitäten auf, wenn die Entscheidung über kreditfinanziertes Wachstum und die Entschuldung über Steuern und Niedrigzinsen nicht von einer identischen Personengruppe zu verantworten sind. Es liegt eine Fraktionierung von Entscheidungsrechten als Teil des Handlungsrechtsbündel, das Eigentum¹³¹ begründet, vor.

In diesem Abschnitt wird nun ein Konzept der Staatsfinanzierung vorgestellt, nach dem die von einer Regierung emittierten Staatsanleihen nur noch von inländischen Bürgern respektive inländischen natürlichen Personen des Nationalstaates erworben werden können. Diese Form der Staatsfinanzierung soll Bürgeranleihe genannt werden. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend

¹³⁰ Kredite sind ein Versprechen in eine ungewisse Zukunft und nehmen eine Wachstumsentwicklung vorweg, die nur bedingt prognostizierbar ist.

¹³¹ Es handelt sich dabei um Geld- oder Realvermögensgrößen aus bereits versteuertem Einkommen, die einem Enteignungstatbestand unterliegen. Vgl. hierzu auch *Kirchhof* (2014).

würde die Finanzierung nationaler Aufgaben, wie die des Gemeinwesens eine solche ist, aus eigener Kraft vorgenommen. Bei Maßgabe des fiskalischen Äquivalents könnte eine Verfeinerung dieser Staatsfinanzierungsstruktur bis in die unteren Glieder eines Nationalstaates erfolgen. So wäre denkbar, dass dezentrale Kommunen hinsichtlich kommunaler Aufgaben eine kommunale Bürgeranleihe emittieren und nur Bürger dieser Kommune zeichnungsberechtigt sind. Gleichzeitig wäre in diesem Szenario eine Finanzierung Europäischer Vorhaben über z.B. europäische Bürgeranleihen möglich, sofern europäische Bürger bereit sind, solcher Vorhaben zu unterstützen. Das Instrument der Bürgeranleihe dient somit der Präferenzdeckung auf den unterschiedlichen Ebenen der Organisation des Gemeinwesens und diszipliniert politisches Handeln.

In dieser Struktur der Staatsausgabenfinanzierung durch Bürgeranleihen übernehmen Geschäftsbanken nunmehr ausschließlich die Funktion des Intermediärs. Der eigentumsrechtliche Erwerb einer Staatsanleihe und ihr Einsatz als Refinanzierungsinstrument gegenüber der Zentralbank würden entfallen, da der Geschäftsvorfall nun als durchlaufender Posten verbucht würde.¹³² Abbildung 5¹³³ beschreibt den Ablauf des Prozesses der Staatsfinanzierung durch Bürgeranleihen.

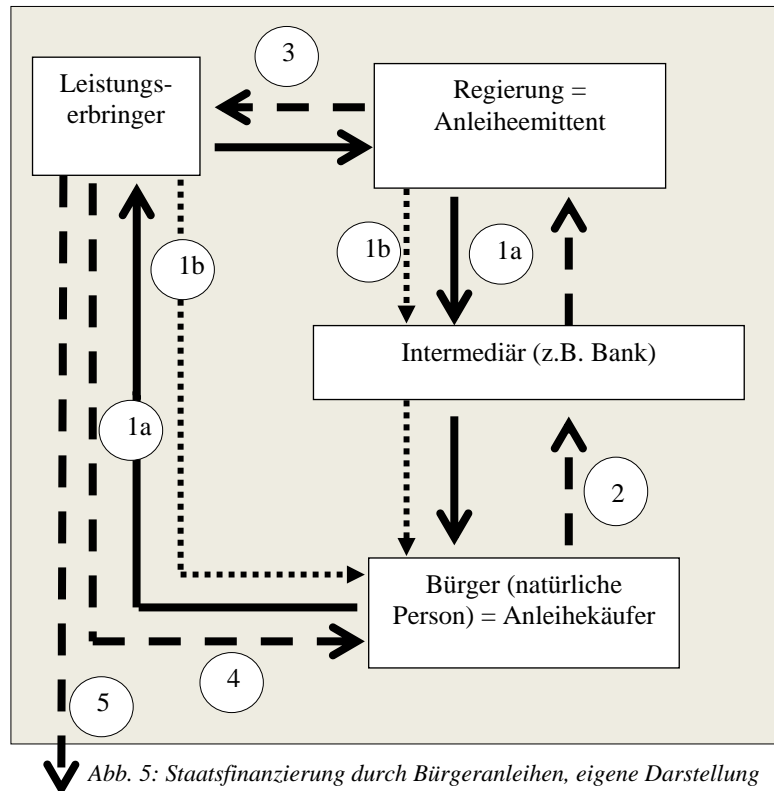


Abb. 5: Staatsfinanzierung durch Bürgeranleihen, eigene Darstellung

¹³² Der Erwerb einer Staatsanleihe durch eine natürliche Person wird bei der Geschäftsbank als durchlaufender Posten verbucht.

¹³³ Legende: durchgehende Linie = verbrieftes Recht an Geld- oder Realvermögen; gestrichelte Linie = monetärer Gegenstrom; dünn gestrichelte Linie = Zinszahlungen.

Der Bürger erwirbt unmittelbar Staatsanleihen, sogenannte Bürgeranleihen (1a), er spart (2) und erhält im Gegenzug vom Staat Zinsen (1b). Die im Rahmen möglicher verfassungsrechtlicher Grenzen erfolgende, ansonsten beliebige Aufnahme von Staatsschulden wäre nun nicht mehr möglich, da nur so viele Bürgeranleihen emittiert und verkauft werden könnten, wie die natürlichen Personen durch Sparen nachfragen¹³⁴ (2). Hieraus könnte nun für Regierungen -wie im Fall knapper Kassen öffentlicher Haushalte zu beobachten- dort ein Anreiz zur Privatisierung der Organisation des Gemeinwesens resultieren, wo Bürger keine Finanzierungsbereitschaft für die staatliche Organisation des Gemeinwesens äußern. Dieser Effekt wäre dann wünschenswert, wenn es sich in diesem Fall um solche Bereiche der Organisation des Gemeinwesens handelt, die ohnehin nachhaltig und effizient durch den Marktprozess koordiniert werden können.¹³⁵ Damit im Zuge der Privatisierung keine neuen Fraktionierungstatbestände begründet werden, die ein Auseinanderfallen von Handelnden, Handeln und Haften beinhalten, könnte eine Privatisierung nach Maßgabe des Ordnungsprinzip der dezentralisierenden Internalisierung ablaufen. Dessen Erläuterung würde jedoch den Rahmen des Beitrags sprengen.¹³⁶

Der Staat finanziert nunmehr die Organisation des Gemeinwesens mit dem Sparen der Bürger, die Bürgeranleihen als Wertpapiere mit Eintrag ins Schuldbuch ohne Anteilsrechte oder aber als Wandelanleihe¹³⁷ erwerben. Die im Jahre 2012 beendete Praxis der direkten Ausgabe der Staatsanleihen an Bürger würde somit wiederbelebt. Geldschöpfung durch den Staat würde nun nur noch im Moment des Transfers zum Bürger als Leistungserbringer des Staates stattfinden (3). Der Leistungserbringer des Staates kann dann als natürliche Person, wie jeder andere Bürger, sein Einkommen auf Konsum (5) und Sparen aufteilen. Spart ein Leistungserbringer als natürliche Person, indem er Bürgeranleihen kauft (4)(2) oder spart ein Bürger, der sein Einkommen nicht vom Staat bezieht, indem der Bürgeranleihen kauft (2),

¹³⁴ Dieses beobachtbare Marktverhalten ersetzt dann Ratings privater Ratingagenturen, da die Bürger, die von der entsprechenden Regierungspolitik betroffen sind, durch ihr Nachfrageverhalten die Politik bewerten.

¹³⁵ Es handelt sich dann entweder um private Güter oder um ausschließlich öffentliche Güter (*Buchanan* 1965). Die Produktion von Gütern im Kontext der Daseinsvorsorge hingegen könnte Finanzierungsbereitschaft auslösen.

¹³⁶ Vgl. hierzu weiterführend *Wegehenkel* (1991) sowie *Walterscheid* (2004) und (2011).

¹³⁷ Wandelanleihen würden ermöglichen, dass Staatsanleihen gegen Sicherheiten getauscht werden könnten. So wäre es vorstellbar, dass das Staatsvermögen sukzessive privatisiert würde. Maßgabe für diesen Prozess müssten jedoch aus Gründen der Effizienz konsequenter Weise das Ordnungsprinzip der dezentralisierenden Internalisierung sein.

wird dem Geldmarkt das neu geschöpfte Geld in Höhe des Sparens wieder entzogen.¹³⁸ Der Rest des Einkommens wird konsumiert oder als Kasse bzw. Sichteinlage bei den Geschäftsbanken gehalten.

c. Einheit von Handeln und Haften III: Geldschöpfung auf Bankenrisiko

Für Geschäftsbanken, die als juristische Personen nun keine Staatsanleihen mehr erwerben dürfen, sinkt somit die Vielfalt der refinanzierungsfähigen Wertpapiere. Der Kreislauf des Ankaufs von Staatsanleihen, deren Einsatz als Refinanzierungsinstrument und der Wiederanlage des geschöpften Zentralbankgeldes bei der Zentralbank wäre eliminiert. Die Steuerung der Geldmenge durch die Zentralbank müsste durch andere Instrumente erfolgen. Um den Bankensektor jedoch nicht nur von den Risiken des Staatshaushalts zu entkoppeln, sondern auch von dem realen Sektor, sollten Anleihen privater Unternehmen des realen Sektors nicht zu den refinanzierungsfähigen Wertpapieren zählen.¹³⁹ Staatsanleihen und Unternehmensanleihen wären folglich für den Ablauf des Transmissionsmechanismus irrelevant. Die Bank verbucht Positionen als dienstleistender Intermediäre lediglich bilanzneutral. Die Struktur der monetären Ströme stellt Abb. 6 dar.

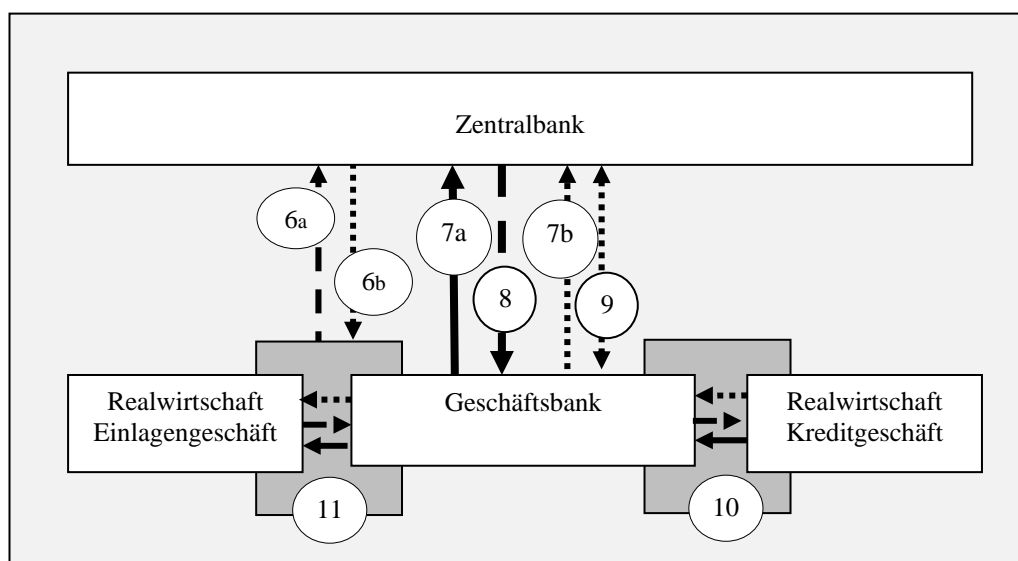


Abb 6: Geldschöpfung und Mindestreserve bei Realdeckung, eigene Darstellung

¹³⁸ Das Netto-Geldvermögen der privaten Haushalte in Deutschland, welches z.B. potentiell in Bürgeranleihen angelegt werden könnte, lag im 4. Quartal 2013 bei 3.574,0 Mrd € Siehe *Deutsche Bundesbank* (2014b).

¹³⁹ Sonst bestünde der Anreiz der Substitution von Staatsanleihen durch Unternehmensanleihen und der Substitution des Risikos einer Staatskrise gegen das Risiko einer Krise des realen Sektors, was erneut eine Krisenspirale erzeugen würde.

Um Einlagen aus dem Einlagengeschäft (11) zu sichern, würde parallel zu den oben vorgestellten Strukturen im Sinne der Einheit von Handelnden, Handeln und Haften eine verzinste (6b) Mindestreservepflicht von 100 Prozent eingeführt (6a). Enteignungen der Bankkunden durch zahlungsunfähige Geschäftsbanken wären somit nicht mehr möglich, da die Zentralbank als, nunmehr buchhalterische, Bank der Banken die gesicherte Gegenposition hält.¹⁴⁰ Die der Zentralbank und den Geschäftsbanken auferlegten Geldschöpfungsrestriktionen könnten nun durch die Einführung eines Instrumentes, welches erneut die Einheit von Handelnden, Handeln und Haften gewährleistet, kompensiert werden. Um den Bankensektor vom realen Sektor zu entkoppeln, sollen Geschäftsbanken nunmehr die ausschließliche Option erhalten, auf sich gezogene Wertpapiere erstrangiger Gläubigerposition als unverzinsten Pfänder an die EZB zu übertragen (7a) und Zentralbankgeld (8) zum Hauptfinanzierungssatz plus einen solchen Risikoaufschlag zu erhalten (7b), der sich an der Qualität des Eigenkapitals der jeweiligen Geschäftsbank bemisst.

Geschäftsbanken stünden somit im Wettbewerb untereinander um die jeweilig besten intermediären Dienstleistungen, die besten Refinanzierungskonditionen und die besten Verfahren, die Bonität der Kreditnehmer zu evaluieren und entsprechende Kreditkonditionen einzuräumen. Jede unternehmerische Fehlleistung der Bank respektive jeder Kreditausfall aus dem Kreditgeschäft (10) würde ein Abschmelzung des haftenden Eigenkapitals beinhalten und im Markt bestraft.¹⁴¹

Somit wäre das dann dezentral organisierte Bankensystem eines Gesellschaftssystems, mit Ausnahme der direkten Geldmengensteuerung durch die Zentralbank, vom realen Sektor entkoppelt. Die Funktionalität des Transmissionsmechanismus bliebe davon unberührt. Im Gegenteil: Schöpft die Zentralbank im Zuge geldpolitischer Maßnahmen Geld, indem sie Refinanzierungsinstrumente der Geschäftsbanken entgegennimmt, so wird unweigerlich der Transmissionsmechanismus in Gang gesetzt. Denn Geschäftsbanken haben keinen Anreiz, das Geld bei der Zentralbank zu horten, da in diesem Fall lediglich eine Verzinsung in Höhe der Einlagen-Fazilität anfielen (9), die Verzinsung aus der Kreditvergabe an den realen Sektor demnach hohe Opportunitätskosten erzeugen würde. Die Einlage bei der Zentralbank würde sich demnach auf den üblichen täglichen Liquiditätsausgleich beschränken. Geldpolitik wirkt

¹⁴⁰ Die Idee stammt von Fisher, der im Zuge der Entwicklung der Qualitätsgleichung auch die Empfehlung, zu einem Vollgeldkonzept überzugehen, aussprach. Vgl. *Fisher* (1935).

¹⁴¹ Grundsätzlich ließe sich dieser Mechanismus auch auf den Interbankenhandel übertragen. Banken ziehen dann u.U. wechselseitig Anleihen auf sich selbst, was im Fall der Zahlungsunfähigkeit zu einer Bankenfusion führen kann, wenn es sich z.B. um Wandelanleihen handelt.

somit – sofern im Realsektor Nachfrage nach Geld besteht - zwangsläufig in den Realsektor hinein, was im Fall der Refinanzierung mit Staatsanleihen nur bedingt oder nicht der Fall ist.

Da die Bürger ohnehin indirekt als Steuerzahler und Eigentümer von Vermögenswerten für die Schulden, die eine Regierung aufnimmt, haften, ist die exklusive Transaktionsbeziehung zwischen Regierung und Bürger in Form der Bürgeranleihe genaugenommen eine direkte formelle strukturelle Koppelung, die, eine direkte politische Partizipation substituierend, in das Politiksystem hineinreicht und auf die selbstreferenziellen Prozesse im Politiksystem wirkt. Diese ermöglicht dem Bürger, über seine Nachfrage nach Staatsanleihen eine Kontrolle über das Verschuldungsgebaren der Regierung, und damit sein Haftungsrisiko, Einfluss zu nehmen. Da nun ein Teil der Finanzhoheit auf die Bürger übergeht und den politischen Handlungsspielraum determiniert, müssten Regierungen für die Zeichnung von Staatsanleihen werben, so z.B. über Konditionen wie Zins, vertrauensbildende Maßnahmen, Zweckgebundenheit und ähnliche Parameter. Implizit hält der Bürger mit diesem hier vorgestellten Konzept der Staatsfinanzierung und Regelung im Bankensystem ein Abwehrrecht gegen überhöhte Staatsverschuldung, einen Missbrauch von Staatsanleihen im Zuge der Geldpolitik der Zentralbank sowie der damit verbundenen Gefahr einer schleichenden Enteignung durch Inflation und Niedrigzinspolitik. Das Abwehrrecht ist zudem nunmehr mit einem impliziten Recht zur Einforderung von „Sinn“ politischer Produkte verbunden.

Die Kreditvergabe der Geschäftsbanken könnte nun über die traditionellen Instrumente der Geldpolitik gesteuert werden, was zu einer angemesseneren Steuerung der Geldmenge durch die Zentralbank führen dürfte, wenn diese nach den in diesem Beitrag vorgestellten normativen Kriterien legitimiert ist. Die Zentralbank wäre bei Einführung von Bürgeranleihen und dem Refinanzierungsinstrument der Pfändung von auf sich selbst gezogen Wertpapieren der Geschäftsbanken sowohl vom Staatssektor als auch realen Sektor, nicht jedoch zwangsläufig von den Bürgern unabhängig, und könnte auf ihre Kernaufgaben fokussieren. Ist der Erhalt der Unabhängigkeit der Zentralbank Gegenstand der Kommunikation der Zentralbankorgane, und wäre diese Unabhängigkeit durch Regulierungsmaßnahmen des Politiksystems bedroht, so wären Konzepte, die die Unabhängigkeit der Zentralbank absichern, kommunikativ anschlussfähig. In diesem Fall wäre die EZB das einzige Organ auf EU-Ebene, die ein Interesse haben könnte, Konversationskreise über solche und sinnverwandte Reformen zu initiieren.

5. Zusammenfassende Schlussbetrachtung

Das in diesem Beitrag im Kontext von Sinnverbund und der Einheit von Handelnden, Handeln und Haften vorgestellte Konzept der Bürgeranleihe eignet sich nicht zur kurzfristigen Lösung der Schuldenkrise, jedoch zur Vermeidung künftiger Krisen. Risiken aus Krediten an Unternehmen verblieben allein Risiken des Bankensektors, ebenso weitere Kreditrisiken des privaten Sektors. Die Expertise der Geschäftsbanken könnte sich folglich - ein konsequentes Trennbankensystem unterstellt - in den traditionellen mit Realwerten direkt unterlegten Bankgeschäften entfalten. Durch die reale Unterlegung der Bankgeschäfte und den territorialen Bezug würde sich die Ansteckungsgefahr reduzieren, die durch die Schieflagen der Staatsfinanzen das Bankensystem gefährden und umgekehrt.

Geschäftsbanken könnten in diesem Szenario kaum Systemrelevanz erlangen. Da die Refinanzierung mittels eigener, erstrangig besicherter Wertpapiere erfolgen würde, könnten die Zentralbank oder - im Fall des Interbankenhandels - andere Geschäftsbanken diese Sicherheiten verwerten, was auch mit der Option der Fortführung der Bankgeschäfte verbunden sein kann. Eine Gefährdung der Staatshaushalte durch zahlungsunfähige Geschäftsbanken würde nicht mehr auftreten. Geschäftsbanken stünden nunmehr im Wettbewerb um das, was ihren gesellschaftlichen Sinn ausmacht, nämlich die bestmögliche Versorgung des realen Sektors mit Geld über einen dann funktionierenden Transmissionsmechanismus. Geschäftsbanken würden somit im Marktsystem wie jedes andere privatwirtschaftliche Unternehmen behandelt. Schlechtes Unternehmertum im Sinne schlechter Leistungsfähigkeit würde im marktlichen Wettbewerbsprozess entdeckt und diszipliniert.

Das System formeller struktureller Kopplungen hätte dann sein temporäres Optimum erreicht, wenn ein homöostatischer Prozess der Entstehung von Fließgleichgewichten auf Märkten einsetzt - Interventionen in diesem Regime der Regelsetzung also solange überflüssig wären, bis eine neue bisher unbekannte Störung als Externalität zum Ausdruck kommt und Anpassungsbedarf erzeugt.

Mit Bezug auf die Problematik, dass nicht nur auf der EU-Ebene, sondern auch in den Mitgliedstaaten aus normativer Perspektive Demokratiedefizite bestehen, aber gleichzeitig politische Entscheidungsträger aus polit-ökonomischen Gründen bisher keine Bemühungen unternehmen, diesen Defiziten konsequent entgegen zu wirken, werden durch Fraktionierung und fehlenden Sinnverbund die Grenzen des Leidensdrucks der Bevölkerung früher oder später erreicht und friedlich oder gewaltsam zu politischen Veränderungen führen – mit den entsprechenden Folgen für den Bestand der EWU aber auch der EU.

Im Zuge der Entstehung der Schuldenkrise und ihrer Bewältigungsversuche wird deutlich, dass die damit verbundenen Entscheidungen nicht durch demokratische, sinnverbindende und sinnstiftende Prozesse legitimierend abgesichert wurden. Politisches Handeln muss aus den im Beitrag genannten Gründen auch durch Sinn legitimiert sein, wobei die Sinnstiftung politischer Entscheidungen durch die Bürger, nicht jedoch durch politische Entscheidungsträger oder Interessengruppen festgestellt werden muss. Besteht der Sinnverbund, und damit die Legitimation der EU und EWU, primär in der Herstellung von Frieden und Freiheit, so fehlt allen politischen Handlungen ohne diesen Sinnbezug die Legitimation. Die Gründung der EWU und alle daraus folgenden Handlungen wären demnach politische Handlung ohne Legitimation.

Mitgliedstaaten der EWU¹⁴² sowie die EWU befinden sich in einem mehr oder weniger ausgeprägten Fraktionierungsdilemma. Dilemmata sind dadurch gekennzeichnet, dass sie sich nicht von alleine auflösen, sondern einen Anstoß von „Außen“ brauchen. Dieser Anstoß kann dann friedlich verlaufen, wenn die beteiligten Parteien – Bürger, Banken und Politiker - in eine erkennbare Win-Win-Situation respektive Sinnverbund versetzt werden, so dass eine Bereitschaft besteht, neue Ordnungen auf der Grundlage einer zu schaffenden, breiten europäischen Öffentlichkeit auszuhandeln. In diesem Zusammenhang ist abzuwarten, wie die Entkoppelung des Schweizer Franken vom Euro am 15. Januar 2014 und der seit Mai 2014 eingesetzte Wertverlust des Euro¹⁴³ auf die Beurteilung der Sinnhaftigkeit der EZB-Geldpolitik und der EWU-Politik durch die Bürger wirken werden.

Derzeit läuft die EZB Gefahr, Spielball europäischer Schuldenpolitik zu werden. Indem unter anderem Geschäftsbanken dazu angeleitet werden, Papiere hohen Risikos über den Geldschöpfungsmechanismus an die EZB auszulagern, wird über Verhaltensanreize des advers selektiven Win-Win die Zementierung der derzeitigen Politik vorangetrieben und Pfadabhängigkeiten begründet, die die EZB zur Bad Bank machen und so eine Zentralbanken- und Staatenkrise auslösen können.

¹⁴² Darüber hinaus gilt dies im Übrigen für alle Demokratien.

¹⁴³ Von Mai 2014 bis Januar 2015 fiel der Euro zum Dollar von ca. 1,38\$ auf ca. 1,16 \$. Am 15. Januar 2015, dem Tag der Freigabe des Kurses des Schweizer Franken, fiel der Euro zum Schweizer Franken von (fixiert) 1,20 sfr auf zeitweise unter 1,00 sfr. Die Schweizer Nationalbank (SNB) begründet die Entkopplung mit einem zu erwartenden Wertverlust des Euros, der durch die EZB-Politik ausgelöst wird, und den damit verbundenen Kosten, den gekoppelten Kurs aufrecht zu erhalten. Vgl. *Schweizer Nationalbank* (2015). Die Entscheidung dürfte aber auch im Zusammenhang mit der Goldinitiative der Schweiz Ende 2014 und der Glaubwürdigkeit der SNB-Politik stehen.

Literaturverzeichnis

- Ashby, William R. (1956): Introduction to Cybernetics, London.
- Ashby, William R. (1960): Design from a Brain, London.
- Baecker, Dirk (2008): Womit handeln Banken, 2. Aufl. Frankfurt a.M.
- Bayer, Nikolaus (2002): Wurzeln der Europäischen Union. Visionäre Realpolitik bei Gründung der Montanunion, Sankt Ingbert.
- Bertalanffy, Ludwig v. (1951): Zu einer allgemeinen Systemlehre, in: Biologia Generalis. Archiv für die allgemeinen Fragen der Lebensforschung, 19, S. 114-129.
- Bertalanffy, Ludwig v. (1976): General System Theory - A Critical Review, in: Beishon, J./G. Peters (Hsg.): Systems Behaviour, London, pp. 31 - 50.
- Blankart, Charles B. (2005): Reformen des föderalen Systems“, in: Wohlgemuth, M. (Hsg.): Spielregeln für eine bessere Politik, Freiburg, S. 134-158.
- Borchert, Manfred (2003): Geld und Kredit: Einführung in die Geldtheorie und Geldpolitik, München.
- Buchanan, James M. (1965): An Economic Theory of Clubs, in: Economica, 32, pp. 1 -14.
- Bundeswahlleiter (2014): Ergebnisse der Europawahlen 1979 bis 2009, abgerufen am 18.9.2014 unter http://www.bundeswahlleiter.de/de/europawahlen/fruehere_europawahlen/
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hsg.) (2006): Direkte Demokratie. Aus Politik und Zeitgeschichte, 10/2006, verfügbar im Internet unter <http://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/29880/direkte-demokratie>
- Bundeszentrale für politische Bildung (2014): Wahlbeteiligung bei Europawahlen seit 1979 (nach Staaten), Stand 5.6.2014, abgerufen im Internet am 18.9.2014 unter <http://www.bpb.de/dialog/europawahlblog-2014/185215/interaktive-grafiken-die-wahlbeteiligung-bei-europawahlen>.
- Callies, Christian/Hartmann, Moritz (2014): Zur Demokratie in Europa: Unionsbürgerschaft und europäische Öffentlichkeit, Tübingen.
- Cannon, Walter B. (1932): The wisdom of the body, New York.
- Coase, Ronald H. (1974): The Lighthouse in Economics, in: Journal of Law and Economics, 17, 2, pp. 357-376.
- Commons, John R. (1931): Institutional Economics, in: American Economic Review, 21, pp. 648- 657.
- Commons, John R. (1934): Institutional Economics. It's place in Political Economy, New York.
- Detten von, Roderich/ Faber, Fenn/, Bemann, Martin (Hsg.) (2013): Unberechenbare Umwelt: Zum Umgang mit Unsicherheit und Nicht-Wissen, Wiesbaden.
- Deutsche Bundesbank (2006): Die Schaffung eines einheitlichen Verzeichnisses für notenbankfähige Sicherheiten im Euro-Währungsgebiet, in: Deutsche Bundesbank Monatsbericht April 2006, Frankfurt a.M., abgerufen abgerufen am 18.9.2014 unter http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichts-aufsaeetze/2006/2006_04_notenbankfaehige_sicherheiten.pdf?_blob=publication_file

- Deutsche Bundesbank (2014a): Monatsbericht Januar 2014, 66. Jahrgang, Nr. 1, Frankfurt a. M.
- Deutsche Bundesbank (2014b): Geldvermögen und Verbindlichkeiten (unkonsolidiert) vom 7.4.2014, abrufen am 3.1.2015 unter http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/BBK/2014/2014_04_28_geldvermoegensbildung.html
- Deutsche Bundesbank (2014c): Von Banken in Deutschland gehaltene Wertpapiere, Schaubild 1.10, abrufen am 3.1.2015 unter http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Aufgaben/Finanz_und_Waehrungssystem/FSB/1_10_banken_deutschland_wertpapiere.pdf?
- Dombret, Andreas/Liebig, Thilo/Stein, Ingrid (2014): Trennbankensystem –ein Weg zu mehr Finanzstabilität in Deutschland, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik. Band 15, Heft 1, S. 41–55.
- Downs, Anthony. (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen.
- Enste, Dominik.H. (2010): Moralische Risiken – Mit Ordnungs- Unternehmens- und Individualethik Krisen bewältigen und vermeiden, in: Keuer, Frank/Neumann, Fritz (Hsg.):Corporate Governance, Risk Management und Compliance, Wiesbaden.
- Eucken, Walter (2004): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Nachdruck der Originalfassung von 1952, Tübingen.
- Europäisches Parlament (2014a): Europäisches Parlament /Ergebnisse der Europawahl 2014 abgerufen am 03.1.2015 unter <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/de/election-results-2014.html>
- Europäisches Parlament (2014b): Standard Eurobarometer 81, Public Opinion in the European Union, abgerufen am 18.9.2014 unter Spring 2014, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_first_en.pdf
- European Central Bank (2014): List of eligible marketable assets, abgerufen am 18. September 2014 unter <http://www.ecb.europa.eu/paym/coll/assets/html/list.en.html>
- Fehl, Ulrich/Schreiter, Carsten (2000): in: Leipold, Helmut/Pies, Ingo: Ordnungstheorie und Ordnungspolitik: Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven, Bd. 64, Stuttgart, S. 103 – 125.
- Feld, Lars P. (2000): Staatsverschuldung und direkte Demokratie: empirische Ergebnisse für die Schweizer Gemeinden, in: Staatsschulden am Ende? : Ursachen, Wirkungen und Zukunftsperspektiven. Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann-Instituts zur Analyse Wirtschaftspolitischer Aktivitäten , 17, Wien, S. 215 – 236.
- Fisher, Irving (1935): 100% Money. Adelphi, New York.
- Fuchs, Herbert (1973): Systemtheorie und Organisation, Wiesbaden.
- Graf, Hans G. (1978); "Muster-Voraussagen" und "Erklärungen des Prinzips" bei F. A. von Hayek, Tübingen.
- Hayek, Friedrich A. v. (1986): Recht, Gesetzgebung und Freiheit. Eine neue Darstellung der liberalen Prinzipien der Gerechtigkeit und der politischen Ökonomie, Bd. 1: Regeln und Ordnung, 2. Aufl., Landsberg a.L.
- Hayek, Friedrich A. von (1969): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Hayek, Friedrich A. von (Hrg): Freiburger Studien,, Tübingen, , S. 249-265.

- Hayek, Friedrich A. v. (1952): The sensory order. An Inquiry into the Foundations of Theoretical Psychology, Chicago.
- Hayek, Friedrich A. von (1971): Die Verfassung der Freiheit, Tübingen.
- Hayek, Friedrich A. von (1972): Die Theorie komplexer Phänomene, Tübingen.
- Herrmann, Carolin (2012): Unüberschaubare Haftung der Europäischen Krisenpolitik: Bisherige Entwicklung und zukünftige Maßnahmen, in: Karl Bräuer Institut des Bunds der Steuerzahler (Hrg.): KBI Kompakt No. 5, Bonn.
- Hayek, Friedrich A. von (1975): Die Anmaßung von Wissen, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 26, S. 12-21.
- Hayek, Friedrich A. von (1976): Geldtheorie und Konjunkturtheorie, Nachdruck der Originalausgabe von 1929, Salzburg.
- Huerta de Soto, Jesús (2011): Geld, Bankkredit und Konjunkturzyklen, Stuttgart.
- Jahndorf, Christian (2003): Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, Heidelberg.
- Keefer, Philip /Stasavage, David (1998): When Does Delegation Improve Credibility? Central Bank Independence and the Separation of Powers, in: DECRG, World Bank, Washington D.C.
- Kirchhof, Paul (2012): Verfassungsnot, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.7.2012, abgerufen am 18.9.2014 unter <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/europas-zukunft/paul-kirchhof-zur-krise-der-eu-verfassungsnot-11817188.html>
- Kirchhof, Paul (2014): Europäische Union: Geldeigentum und Geldpolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.1.2014, abgerufen am 18.9.2014 unter <http://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/europaeische-union-geldeigentum-und-geldpolitik-12748515.html>
- Kleger, Heinz/Karolewki, Pawel I./Munke, Matthias (2004): Europäische Verfassung: zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung, Münster.
- Konrad, Kai A. / Fuest, Clemens / Uhlig, Harald / Fratzscher, Marcel / Sinn, Hans-Werner (2013): Bundesverfassungsgericht und Krisenpolitik der EZB - Stellungnahmen der Ökonomen, in: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 93. Jahrgang, Heft 7, S. 431-454, abgerufen am 18.9.2014 unter <http://www.wirtschaftsdienst.eu/archiv/jahr/2013/7/bundesverfassungsgericht-und-krisenpolitik-der-ezb-stellungnahmen-der-oekonomen/#res3>
- Leipold, Helmut (1988): Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich, 5. Aufl., Stuttgart.
- Liikanen, Erkki A.et al (2012): Hochrangige Expertengruppe für Strukturreformen im EU-Banksektor, Schlussbericht im Auftrag der Europäischen Kommission, Brüssel, abgerufen am 18.9.2014 unter http://ec.europa.eu/internal_market/bank/structural-reform/index_de.htm#maincontentSec3
- Luhmann, Niklas (1984): Theorie Sozialer Systeme, Opladen.
- Luhmann, Niklas (1992): Operational Closure and structural Coupling: The Differentiation of the Legal System, in: Cardoso Law Review, Vol. 13, 1992, pp. 1419-1441.
- Luhmann, Niklas (1995): Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt a.M.
- Luhmann, Niklas (1997): Die Gesellschaft der Gesellschaft. Band 1 und 2., Frankfurt a.M.

- Luhmann, Niklas (2003): Soziologie des Risikos, Berlin.
- Luhmann, Niklas (1999): Soziale Systeme, 7. Aufl., Frankfurt a.M.
- Luhmann, Niklas (2008): Ökologische Kommunikation, 5. Aufl., Wiesbaden.
- Marchand, James R. / Wegehenkel, Lothar (1984): The Interrelationships of Rents, Externalities and the Law, in: UCLA Economics Working Papers, UCLA Department of Economics 324, Los Angeles.
- Maturana, Humberto R./ Varela, Francisco J. (1982): Autopoietische Systeme: eine Bestimmung der lebendigen Organisation, in: Maturana, H.R. (Hsg.): Erkennen: Die Organisation und Verkörperung von Wirklichkeit, Braunschweig-Wiesbaden, S. 170 - 235.
- McDonald, James (2006): A free Nation deep in Debt: The financial Roots of Democracy, Princeton.
- McKinnon, Ronald (1963): Optimum Currency Areas. American Economic Review, Vol. 53, 4, pp. 717 – 725.
- Mises, Ludwig von (1949): Human Action. A Treatise on Economics, New Haven.
- Möckli, Silvano (1994): Direkte Demokratie: ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Lichtenstein und Australien, Bern u.a.O.
- Möschel, Wernhard (2013): Die Finanzkrise und der Ruf nach mehr Europa, in: ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 64 - 2013, S. 475-486.
- Mundell, Robert (1961): A Theory of Optimum Currency Areas, American Economic Review, Vol.51, 4, pp. 657 – 665.
- Nam, Sunin (2013): Eine Anleihe für die Feuerwehr, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.03.2013, abgerufen am 18.9.2014 unter <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/anleihen-zinsen/buergeranleihe-eine-anleihe-fuer-die-feuerwehr-12108918.html>
- NörrStiefenhöferLutz/Hufen (2008): Die zeitliche Wirkung von Urteilen in Normenkontrollverfahren, in BMF (Hsg.): Monatsbericht des BMF – Oktober 2008, S. 83 – 92, Berlin.
- North, Douglass C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen.
- o.V. (2011): Belgien möchte aus Sparern Besitzer von Staatsanleihen machen, in: Deutsche Mittelstandsnachrichten, 7.12.2011, abgerufen am 18.9.2014 unter <http://www.deutsche-mittelstands-nachrichten.de/2011/12/12619/>
- Olson, Mancur (1969): The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Vol. 59, 2, pp. 479-487.
- Putnam, Robert D. (1995): Bowling alone: America's declining Social Capital, in: Journal of Democracy, 6, pp. 65 – 78.
- Preyer, Gerhard (2012): Rolle, Status, Erwartungen und soziale Gruppe: Mitgliedschaftstheoretische Reinterpretationen, Wiesbaden.
- Röpke, Jochen (1977): Strategie der Innovation, Tübingen.

- Rowley, Charles K./ Tollison, Robert D. / Tullock, Gordon (1988)(Hsg): The political Economy of Rent- Seeking, Boston u.a.O.
- Samuelson, Paul A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure, in: *Revue of Economics and Statistics*, 36, pp. 387 - 389.
- Samuelson, Paul A. (1955): Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, in: *Review of Economics and Statistics*, 37, pp. 350 - 356.
- Schachtschneider, Karl A. (1994): *Res publica res populi. Grundlegung einer allgemeinen Republiklehre*, Berlin.
- Schachtschneider, Karl A. (2007): *Freiheit in der Republik*, Berlin.
- Schäfer, Hans-Bernd/Ott, Claus (2012): *Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts*, Berlin.
- Schulte-Mattler, H./Manns, T. (2012): Basel-III-Neuerungen zur Stärkung der Widerstandskraft der Banken bei künftigen Finanzkrisen, in: Weinrich, Günther, Jacobs, Jürgen, Schulte-Mattler, Hermann, Riegler Johannes (Hsg): *Handbuch Frühwarnindikatoren und Krisenfrühaufklärung*, Berlin.
- Schützeichel, Rainer (2003): *Sinn als Grundbegriff bei Niklas Luhmann*, Frankfurt a. M.
- Schweizer Nationalbank (2015): Nationalbank hebt Mindestkurs auf und senkt Zins auf - 0,75%, Medienmitteilung vom 15. Januar 2015, am 15.1.2015 abgerufen unter http://www.snb.ch/de/mmr/reference/pre_20150115/source/pre_20150115.de.pdf
- Sideras, Jörn (2001): „Konstitutionelle Äquivalenz und Ordnungswahl“, *Ordo – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 52, 103-129.
- Sinn, Hans-Werner (2011): Target-Salden, Außenhandel und Geldschöpfung, in: *ifo Schnelldienst* 64 (09), S. 23-25.
- Stalder, Inge (1997): *Staatsverschuldung in der Demokratie: eine polit-ökonomische Analyse*, Frankfurt a.M.
- Stasavage, David (2013): *Why Did Public Debt Originate in Europe?* New York, abgerufen im Internet unter http://www.politics.as.nyu.edu/docs/IO/5395/Why_Europe.pdf
- Streit, Manfred (2013): Politikversagen aus Unwissenheit – Zur Krise der europäischen Währungsunion, in: *ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 64 - 2013, S. 465-474.
- Tibi, Bassam (1998): *Europa ohne Identität. Die Krise der multikulturellen Gesellschaft*, München.
- Vanberg, Viktor J. (2009), Demokratie, Bürgersouveränität und Subsidiarität, in: *Rationality, markets, and morals, Studies at the Intersection of Philosophy and Economics*. - Frankfurt, Main Vol. 0, 3, pp. 293-307
- Vanberg, Viktor J. (2013): Föderaler Wettbewerb, Bürgersouveränität und die zwei Rollen des Staates, *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik*, No. 13/3. Freiburg.
- Walras, Leon (1971): *Mathematische Theorie der Preisbestimmung der wirtschaftlichen Güter*, Glashütten.
- Walterscheid, Heike (2004): *Sozioökonomische Evolution, Internalisierungserfordernisse und das Problem der Fraktionierung*, Dissertationsschrift, Ilmenau.

- Walterscheid, Heike (2010): Entstehung und Koordination von Wissen in dezentralisierten Gesellschaftssystemen, in: Theurl, Theresia (Hsg.): Institutionelle Hintergründe und Konsequenzen von Wissen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Bd. 328, Berlin, S. 15 – 42.
- Walterscheid, Heike (2011): Decentralizing Internalization and Socioeconomic Efficiency – A new Paradigm in Democratic Societies, EAEPE Jahrestagung, Discussion Paper 229, Wien 2011, abrufbar unter <http://eaepe.org/node/16060>.
- Walterscheid, Heike (2015): Bürgeranleihe, Vollgeld und Vollkredit: Aufhebung der Fraktionierung von Handlungsrechtsbündeln als systemimmanente Ineffizienz im Bankensystem, in: Working&DiscussionPaper der DHBW-Lörrach, No2, erscheint demnächst.
- Walterscheid, Heike/Wegehenkel, Lothar (2009): Wettbewerbspolitische Leitbilder aus institutionell-evolutionärer Perspektive, in: Vanberg, Viktor J. (Hsg.): Evolution und freier Wettbewerb, Tübingen, S. 127 – 167.
- Wegehenkel, Lothar (1991): Evolution von Wirtschaftssystemen und Internalisierungshierarchie, in: Wagener, Hans-Jürgen (Hsg.): Anpassung durch Wandel, Berlin, S. 101 - 137.
- Wegehenkel, Lothar (1992): Die Internalisierung mehrdimensionaler externer Effekte im Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung, in: Wagner, Gerd .R. (Hsg.): Unternehmerische Risikopolitik und Umweltschutz, München, S. 319 - 335.
- Wegehenkel, Lothar/Walterscheid, Heike (2008): Rechtsstruktur und Evolution von Wirtschaftssystemen – Pfadabhängigkeit in Richtung Zentralisierung?, in: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft ORDO, Bd. 59, Stuttgart, S. 313 - 341.
- Willke, Helmut (1993): Systemtheorie, 4. überarb. Aufl., Stuttgart-Jena.
- Winkler, Adalbert (2013): EZB-Krisenpolitik: OMT-Programm, Vollzuteilungspolitik und Lender of Last Resort, 93. Jahrgang, 2013, Heft 10, S. 678-685, abgerufen am 18.9.2014 unter <http://www.wirtschaftsdienst.eu/archiv/jahr/2013/10/ezb-krisenpolitik-omt-programm-vollzuteilungspolitik-und-lender-of-last-resort/>
- Winterhoff, Christian (2007): Verfassung - Verfassunggebung - Verfassungsänderung: Zur Theorie der Verfassung und der Verfassungsrechtserzeugung, Tübingen.