

Symbiose von wirtschafts- und finanzpolitischer Governance – vier Stränge der wissenschaftlichen Diskussion

Anselmann, Christina: *Auswege aus Staatsschuldenkrisen. Eine Untersuchung verschiedener Optionen anhand historischer Fallbeispiele*, Metropolis-Verlag, Marburg 2012, 248 Seiten, € 22,80.

Furch, David: *Marktwirtschaften unter dem Druck globalisierter Finanzmärkte: eine vergleichende Analyse der Finanzsysteme und Corporate Governance-Strukturen in Deutschland und Italien*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2012, 267 Seiten, € 39,95.

Günther, Marcus: *Bad Banks. Die Bewältigung systemischer Finanzkrisen durch Errichtung staatlicher Abwicklungsanstalten (Schriften zum Finanzrecht und Währungsrecht, Band 2)*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012, 432 Seiten, € 99,–.

Kadelbach, Stefan (Hrsg.): *Nach der Finanzkrise. Rechtliche Rahmenbedingungen einer neuen Ordnung (Schriften zur Europäischen Integration und Internationalen Wirtschaftsordnung, Band 25)*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012, 221 Seiten, € 55,–.

Lierse, Hanna: *The Evolution of the European Economic Governance System. Monetary and Business Tax Cooperation from a Discursive Institutionalist Perspective (Schriften zur europäischen Arbeits- und Sozialpolitik, Band 8)*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2011, 306 Seiten, € 59,–.

Meyer, Dirk (Hrsg.): *Die Zukunft der Währungsunion. Chancen und Risiken des Euros*, Lit Verlag, Berlin 2013, 312 Seiten, € 29,90.

In der bis heute andauernden Finanz- und Wirtschaftskrise kann man exemplarisch beobachten, wie sich Politikfeldverflechtungen vollziehen, denn die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen (vermeintlich) „systemrelevanten“ Banken und öffentlicher Hand begründen einen „sovereign-bank-nexus“, der nicht nur die Grenzen zwischen öffentlicher Haushaltswirtschaft und privater Finanzwirtschaft faktisch aufgehoben hat. Auch zwischen Finanz- und Wirtschaftspolitik werden dadurch die wechselseitigen Verflechtungen beständig enger. Dies hat nicht nur Folgen für die parlamentarische Gesetzgebungspraxis des Bundestages. Auch die Souveränität und die föderale Balance der Bundesrepublik werden davon berührt, denn Bad Banks, Staatsanleihen, Rating Agenturen, Europäische Zentralbank (EZB), Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM) und Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) sowie Euro-Bonds stehen geradezu exemplarisch für die Entgrenzung der „power to tax“, die bisher zu den Kernbeständen staatlicher Souveränität zählte. Demokratisch sind diese Institutionen allenfalls mittelbar legitimiert, eine parlamentarische Kontrolle kaum mehr möglich. Die Frage nach den Auswirkungen dieser neuen Governanceverflechtungen auf die Institutionen des deutschen Bundesstaates werden in der Literatur bisher nur unzureichend problematisiert. Stattdessen lassen sich vier Stränge in der wissenschaftlichen Diskussion ausmachen: (1) Überblicksdarstellungen und Analysen zum Hergang der Krise mit ihren makroökonomischen Auswirkungen auf die EU und ihre Mitgliedstaaten, (2) Zukunftsszenarien zur europäischen Währungsunion und Reformnotwendigkeiten des Economic-Governance-Regimes der EU, (3) einzelne fiskalische Aspekte und Markt-Insti-

tutionen, die in der Finanz- und Wirtschaftskrise neu entstanden sind oder an Bedeutung gewonnen haben, (4) die „Varieties of Capitalism“ in Europa sowie die ökonomischen Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten, die zur Erklärung der Reformschwierigkeiten im Zuge der Krise angeführt werden. Auch wenn es für eine Gesamtürwidigung des neuen Verhältnisses zwischen „Markt“ und „Staat“, Finanz- und Wirtschaftspolitik sowie der neuen kooperativen Governance-Regime zwischen EU und Mitgliedstaaten noch etwas zu früh sein mag, scheint es lohnend, eine Auswahl der bisher vorgelegten Studien aus den verschiedenen Diskussionssträngen mit Blick auf Hinweise für eine spätere Gesamtschau abzuklopfen.

Der Titel des von *Stefan Kadelbach* herausgegebenen Sammelbandes könnte zwar als Versuch einer solchen Gesamtbewertung gelesen werden. Letztlich beleuchten die Autoren aber nur Einzelaspekte des bisherigen Krisengeschehens. Lesenswert ist nicht nur der Beitrag von *Daniela Schwarzer*, da er prägnant die Maßnahmen zur Rettung der Eurozone nachzeichnet und die neuen Economic-Governance-Mechanismen der Union aufzeigt. Als Treiber des Krisenmanagements macht *Schwarzer* eine „partielle Disfunktionalität des bestehenden Regelwerks zur Koordinierung nationaler Wirtschafts- und Haushaltspolitiken“ sowie die „Schwächen im europäischen Bankensektor“ aus (S. 17). Sie verweist aber auch auf die Divergenzen in der Wirtschaftskraft innerhalb der EU, die die strukturellen Wettbewerbsunterschiede der Mitgliedstaaten zementieren und damit – wie bereits heute zu besichtigen – eine „Abkopplung der Peripherie bewirken“ könnten (S. 28). Um langfristig eine Mezzogiorno-Problematik in der EU zu vermeiden, sollten deshalb die Kohäsionsziele und -instrumente der Union grundlegend überdacht werden.

Helmut Siekmann prangert in seinem Beitrag offen das „Versagen der Fachwissenschaften“ an, da „mitnichten Ursachen und Natur der Krise hinreichend verstanden“ seien (S. 131). Inhaltlich plädiert er für eine Totalrevision der Finanzaufsicht in Europa, da die „gegenwärtige Staatsschuldenkrise im Kern eine Krise der Finanzinstitute“ sei (S. 134). Um seine Argumentation zu untermauern, stellt er die historische Entwicklung, rechtliche Stellung sowie Funktionen der drei EU-Finanzaufsichtsbehörden dar. Von einer „Europäisierung der Aufsicht“ könne jedoch noch nicht gesprochen werden. Mit einem möglichen Umbau der Währungsunion befasst sich *Martin Nettlesheim*. Auch er räumt ein, dass die Krise die Europarechtswissenschaften „mit bislang kaum gestellten und auf neuen Grund führenden Fragen nach der Rolle und den Grenzen des Rechts im Prozess der europäischen Integration“ konfrontiere (S. 32). Trotz seiner verfassungs- und europarechtlichen Detailverliebtheit zeigt der Band insgesamt anschaulich auf, dass es noch weiterer interdisziplinärer Anstrengungen bedarf, um die langfristigen Folgen zu erfassen, die mit dem krisenbedingten „institution-building“ und der neuen ebenübergreifenden Kompetenzwahrnehmung für die Nationalstaaten sowie das Verhältnis zwischen Markt und Staat einher gehen.

Einen anderen analytischen Großversuch, der sich vor allem der negativen Auswirkungen des neuen Konnexes zwischen Finanz- und Wirtschaftspolitik in Europa annimmt, liefert *Dirk Meyer* mit seiner Studie zur Euro-Krise. Seine Ausgangsdiagnose ist dabei eindeutig: Die Währungsunion sei gescheitert, und die bisher geleisteten Transfers seien wirkungslos gewesen. Als Folgen stünden ein „langfristiges Dahinsiechen der Wirtschaftskräfte und ein aufkommender politischer Unfriede zwischen den Völkern Europas“ (S. 1) zu erwarten. *Meyer* versteht seine Studie zur Neuordnung der Währungsunion deshalb als Plan B, den er den als „alternativlos“ bezeichneten Rettungsmaßnahmen entgegen stellen will. Sein Szenario zeichnet sich dabei durch ein beachtliches Maß an Geschichts- und Demokratieverges-

senheit aus, wenn zum Beispiel „extrem“ kurze Zeithorizonte „unserer parlamentarisch-demokratischen Strukturen“ als „genereller Defekt“ (S. 4) bezeichnet werden. Sieht man einmal von der stark neoklassischen Argumentation ab, so benennt Meyer durchaus richtige Punkte, wenn er beispielsweise auf den Wandel des Stabilitätsbegriffs im Zuge der Krise verweist. Von der Preisstabilität habe sich dieser hin zu einem neuen Verständnis der Eurozonen-Stabilität entwickelt. Damit gehe einher, dass Inflation und Rechtsbruch in Kauf genommen werden wie im Falle der Nichteinhaltung der No-Bailout-Klausel. Dass Meyer als letztlich weitgehend erfolgloser Klageführer im Verfassungsgerichtsverfahren gegen die Griechenlandhilfen und den EFSF-Vertrag gleich von einem „Verlust des Rechtsstaates“ (S. 8) spricht, ist eine der diversen Überzeichnungen, die das Grundanliegen dieses Buches konterkarieren. Meyers Plan B geht von einer „Überforderungs-“ und einer „Frustrationshypothese“ aus (S. 27 und S. 33). Im ersten Fall trüte Griechenland aufgrund der nicht erreichbaren Troika-Vorgaben aus der Währungsunion aus. Im zweiten Fall würde Deutschland aus Frustration über einen möglichen Währungsverfall sowie den Verzicht auf das Ziel der Preisniveaustabilität die Union verlassen. Meyer skizziert die Probleme beider Varianten, die im Zuge einer möglichen Realisierung zu gewärtigen wären, und präferiert dabei selber einen Austritt Griechenlands.

Unabhängig von dem Streit, ob es sich bei der gegenwärtigen Krise um eine „Staatsschuldenkrise“, eine „Krise des Euros“, eine „Bankenkrise“ oder eine „Finanz- und Wirtschaftskrise“ handelt, lässt sich konstatieren, dass die öffentlichen Schuldenstände in den letzten vier Jahren nicht nur in Staaten der EU-Peripherie, sondern auch in der Bundesrepublik massiv angestiegen sind. *Christina Anselmanns* Untersuchung zu möglichen Auswegen aus Staatsschuldenkrisen könnte deshalb kaum aktueller sein. In Zeiten, in denen der Abbau öffentlicher Verbindlichkeiten als nahezu allein seligmachende Krisenbekämpfungsstrategie postuliert wird, lassen bereits Titel und Covergestaltung aufmerken. Wer eine Sammlung volkswirtschaftlicher Mainstream-Patentrezepte in Form weiterer Ausgabenkürzungen erwartet, dürfte überrascht sein von dem nüchternen, unvoreingenommenen und empirisch fundierten Ansatz, mit dem die Autorin auf Basis historischer Fallstudien fünf mögliche Wege zur Reduktion öffentlicher Schuldenstandsquoten analysiert: „Inflation, Wirtschaftswachstum, Finanzrepression, Haushaltskonsolidierung und Zahlungsausfälle auf Inlands- und/oder Auslandsstaatschulden“ (S. 23). Bedenkt man dann noch, dass es sich bei der Untersuchung um eine überarbeitete Bachelorarbeit handelt, wirkt die Dogmatik, die die ökonomischen und politischen Mainstream-Diskussionen derzeit beherrscht, umso grotesker – vor allem dann, wenn die Autorin davor warnt, „eine diskretionäre Finanzpolitik“ (S. 39) von vornherein abzulehnen. Vielmehr sei es durchaus gerecht, „mehrere Generationen an der Finanzierung staatlicher Investitionen in Form von Zins- und eventuell Tilgungszahlungen zu beteiligen“ (S. 43).

Aus neoklassischer Sicht müssen *Anselmanns* Ausführungen geradezu ein Sakrileg darstellen, wenn sie feststellt, „dass sich die deutsche öffentliche Schuldenstandsquote in den vergangenen Jahren weitaus weniger erhöht hätte, wären entsprechende Steuersenkungsreformen ausgeblieben“ (S. 49). Eine Konsolidierung durch weitere Ausgabenkürzungen sieht sie deshalb genauso kritisch wie Warnungen vor Crowding-out-Effekten, die eine Verdrängung privater Investitionen durch ein Übermaß an öffentlicher Kreditfinanzierung unterstellen. Schließlich sei sowohl die private als auch die öffentliche Nettoinvestitionstätigkeit seit Mitte der 1970er Jahre – mit Ausnahmen – stetig gesunken. Es ist die ganzheitliche Darstellung, die dieses Buch so wertvoll macht – sieht man von den offenbar unverzichtbaren Formel-

darstellungen sowie einigen diskussionswürdigen Feststellungen zu den Ermessensspielräumen des Souveräns ab. *Anselmann* versteht es, die oft nicht hinreichend gewürdigten Wechselwirkungen zwischen öffentlicher und privater Verschuldung sowie zwischen Staats- und Privatsektor einer Volkswirtschaft verständlich und unter Einbeziehung verschiedener Theorieansätze darzustellen.

Mit einer der eigentümlichsten Konstruktionen, die in der Finanz- und Wirtschaftskrise geschaffen wurden, beschäftigt sich *Marcus Günther*: „Bad Banks“ sind Anstalten öffentlichen Rechts und stehen exemplarisch für die engen Bindungen, die in der neuen Grauzone zwischen Staat und Markt entstanden sind. Durch Umfang und Systematik empfiehlt sich diese rechtsökonomische Dissertation bereits jetzt als Standardwerk für den deutschsprachigen Raum. Der Autor widmet sich zunächst der Stellung von Kreditinstituten im Wirtschaftskreislauf. Dass er dabei nicht nur in die rechtlichen Rahmenbedingungen einführt, sondern zum Beispiel auch grundlegend über Zahlungsverkehrsfunktionen sowie die Bedeutung des Geldes an sich referiert, macht diese Studie so lesenswert.

Ausführlich widmet sich *Günther* den Themen „Systemrisiko“ und „Systemrelevanz“, indem er zwischen „Kreditrisiken, Marktpreisrisiken, operationellen Risiken und Liquiditätsrisiken“ (S. 60) einer Bank unterscheidet. Die „Systemrelevanz“ eines Finanzinstituts könne danach immer nur in Relation zu den Marktverhältnissen bestimmt werden und hänge stets von Bewertungskriterien ab, wie sie beispielsweise vom Basel-III-Regelwerk vorgegeben werden. Der Begriff der „Systemrelevanz“ hat dabei erst seit Ausbruch der jüngsten Finanzkrise zunehmende Bedeutung erfahren. Seitdem wurde er in einem erratischen Rechtsfortbildungsprozess definiert und festgeschrieben – ein weiteres Indiz für die Beispieldosisigkeit der gegenwärtigen Krise. Zu den Bewertungsmaßstäben zählen dabei das „Transaktionskostenvolumen“ und die „Ersetzbarkeit des Instituts“ sowie die „Verknüpfung innerhalb vertraglicher Netzwerke“ (S. 79). Die Schaffung von „Bad Banks“ für systemrelevante Institute im Krisenfall diene dazu, die Eigenkapitalbasis von Banken nicht weiter anzugreifen, eine übermäßige Rücklagenbildung für nötige Wertberichtigungen zu vermeiden, das Vertrauen im Interbankenhandel wiederherzustellen und Staatsschuldenkrisen zu vermeiden. Diese würden „oftmals nach Bankenkrisen auftreten“ und können nur „mit einem risikotragfähigen Bankensektor überwunden werden“ (S. 399). Auch wenn sich *Günther* einer politischen Bewertung des „Bad Bank“-Konstrukts enthält und Aussagen zu den fiskalischen sowie demokratietheoretischen Folgen dieser Institutionen für die parlamentarische Gesetzgebungspraxis vermeidet, so besticht seine Analyse durch eine verständliche und differenzierte Darstellung der (rechtlichen) Aspekte.

Mit Blick auf die Frage, inwieweit die makroökonomischen Ungleichgewichte zwischen den EU-Mitgliedstaaten eine Ursache für die schleppende Umsetzung neuer finanz- und wirtschaftspolitischer Governancemechanismen ist, liefert *David Furch* sowohl in inhaltlicher als auch im methodischer Hinsicht interessante Anhaltspunkte. In seiner Dissertation untersucht er, ob „sich kontinentaleuropäische Marktwirtschaften in einem fundamentalen Wandlungsprozess“ befinden (S. 17). Unter Bezugnahme auf den „Varieties of Capitalism“-Ansatz analysiert *Furch* dabei, inwieweit sich die Corporate-Governance-Modelle in Deutschland und Italien in den letzten zwanzig Jahren unter dem Globalisierungsdruck der Finanzmärkte angenähert haben und wie „Wandel und Stabilität der beiden Systeme erklärt werden“ können (S. 42). Methodisch beruht die Untersuchung auf einer vergleichenden Analyse zur Personalstruktur des Topmanagements von Nicht-Finanzunternehmen des DAX30, des Dow Jones Industrial Average und des Mib40 einschließlich der Ausbildungs-

und Karrierewege der betreffenden Personen. So deckt *Furch* Personalverflechtungen, Kapitalbeteiligungen und Shareholder Agreements zwischen den untersuchten Unternehmen in beiden Ländern auf.

Absolut lesenswert – gerade auch angesichts der gegenwärtigen Situation – sind seine Darstellungen zur historischen Entwicklung der Finanzsysteme beider Länder. Für die Bundesrepublik werden so zum Beispiel die umfangreichen Unternehmensverflechtungen in der so genannten „Deutschland AG“ aufgezeigt, die bis in die 1990er Jahre existierte und in der die Deutsche Bank seit jeher eine exponierte Rolle einnahm. *Furch* analysiert zudem, welchen Beitrag die EU zur Liberalisierung der Finanzmärkte geleistet hat und wie sich einzelne Aspekte der Corporate Governance Modelle in beiden Ländern gewandelt haben. Im Ergebnis könnte jedoch kein radikaler Wandel konstatiert werden, da sich sowohl die Bundesrepublik als auch Italien „weiterhin stark von liberalen Outsider-Systemen“ (S. 237) unterscheiden. Dass sich Italien – trotz diverser rechtlicher Anpassungsmaßnahmen in den letzten Jahren – durch eine „starke institutionelle Stabilität“ (S. 238) auszeichnet, erklärt auch die Performanz des Landes in der Finanz- und Wirtschaftskrise.

Hanna Lierse analysiert in ihrer historisch-vergleichenden Dissertation die Währungs- und Unternehmenssteuerpolitik der EU. Um die Herausbildung spezifischer Governance-formen in beiden Policyfeldern aufzuzeigen, fragt sie nach dem Einfluss politischer Ideen und Diskursverläufe auf die Entscheidungsfindung – ein Forschungsdesiderat auch hinsichtlich der neuen Verflechtungen zwischen Economic und Fiscal Governance. *Lierses* Diskursanalyse besteht aus einer Auswertung einschlägiger deutscher und britischer Presseorgane. Chronologisch wird dabei der Einfluss zentraler (ökonomischer) Ideen und Argumente zu einzelnen Maßnahmen der EU in beiden Politikfeldern beleuchtet. *Lierse* kommt so zu dem Schluss, dass sich die Europäische Kommission in der Vergangenheit stets an vorherrschenden ökonomischen Positionen einflussreicher Politiker orientiert habe. Eine Gewähr für eine erfolgreiche Umsetzung entsprechender Reformen sei damit jedoch per se nicht verbunden gewesen. Mit Blick auf die Dominanz der austeritätspolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise, die ganz maßgeblich von der deutschen Bundesregierung forciert worden sind und die Finanzmarktakteure eher schonen, liefert *Lierses* Ansatz wertvolle Hinweise auch für das Verständnis des neuen Konnexes zwischen der inzwischen stark europäisierten Finanz- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten.

Henrik Scheller

Finanzen als die „Nerven der Republik“ – ein Vergleich von sechs Föderalstaaten

Egner, Björn: Staatsausgaben in Gliedstaaten föderaler Systeme. Deutschland, Österreich, Schweiz, USA, Kanada und Australien im Vergleich (Reihe „Staatlichkeit und Governance in Transformation“, Band 2), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 2012, 302 Seiten, € 54,-.

Dass die Verhältnisse in föderalen Systemen immer auch eine finanzielle Seite haben, ist bekannt. Spätestens das Stichwort Länderfinanzausgleich, Chiffre für ein seit Gründung der Bundesrepublik nicht befriedigend gelöstes Dauerproblem des deutschen Föderalismus, erinnert beständig an den Spruch Bodins von den Finanzen als den Nerven der Republik. Mit