

WELCHE ZUKUNFT?!

Von Andres Veiel und Jutta Doberstein

WELCHE ZUKUNFT?

Labor am 16. September 2017 (10 – 20 Uhr)

im Deutschen Theater Berlin

(Anmeldung zur Teilnahme unter welchezukunft.org)

Workshop

Recht und Gesetz: Staatsverluste?!

Staatsbankrott ist nur der letzte Schritt in einem langen Prozess. Welche Regeln herrschen im Chaos und wer setzt sie um?

Experte: Prof. Dr. Kai von Lewinski (Uni Passau, Lehrstuhl für Öffentliches Recht)

Prof. Dr. Kai von Lewinski lehrt Öffentliches Recht an der Universität Passau und kann die Folgen des Bankrotts für unsere Gesellschaft anschaulich beschreiben. Ist der Verlust von staatlichen Handlungsmöglichkeiten und gar von Staatlichkeit das, was die Neo-Cons mit: „weniger Staat“ gemeint haben? Führt der Weg zur Sanierung der Staatsfinanzen nur über den Zusammenbruch?

Die finanzielle Krise des Staates - plakativ und final: Staatsbankrott - ist ein Prozess, der sich von unten nach oben durch das Staatswesen frisst. Die Ersten, die es trifft, wenn die Einnahmen ausfallen oder die Verschuldung zu hoch ist, sind die, die auf den Staat am meisten angewiesen sind: auf Sozialhilfe, auf ein funktionierendes Gesundheitswesen, auf Bildung für alle. In einigen Staaten Europas lässt sich dieser Prozess bereits beobachten, bzw. ist er schon weit vorangeschritten. Was, wenn Italien, Griechenland und Portugal einen Schlussstrich ziehen und den Bankrott erklären?

Das Völkerrecht erlaubt einem Staat nicht, seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nachzukommen - selbst ein Staatsnotstand befreit den Staat nicht von seinen Verpflichtungen.

Aber was ist mit den Verpflichtungen des Staates gegenüber seinen Bürgern? Wenn Polizei, Verwaltung, Bildung und Gesundheitswesen nicht mehr finanziert werden - Und wer sitzt am längeren Hebel - die Gläubiger oder der verschuldete Staat?

Anhand von historischen und aktuellen Beispielen entwickelt der Workshop konkrete Szenarien, in denen Recht, Politik und der Alltag der Bürger verhandelt werden müssen. Unser Leben und das unserer europäischen Nachbarn kann sich radikal und über Nacht verändern. Plötzlich müssen wir lernen, wie das Gesetz „Existenzminimum“ definiert. Wie viel - oder: wie wenig ist zumutbar, bis wir in Not geraten und wer definiert das? Dient das Gesetz dem Bürger, oder dem Markt?

* * *

Mögliche Szenarien

Haushaltssperre

Wegen fehlender Einnahmen/zusätzlicher Ausgaben wird von übergeordneter Haushaltsstelle (Finanzabteilung/Finanzminister) für das laufende Jahr eine Haushaltssperre oder eine globale Minderausgabe verfügt. Geplante und v.a. zusätzliche Vorhaben können innerhalb des aktuellen Haushaltsjahres nicht mehr durchgeführt werden. - Mit den haushaltsrechtlichen Mitteln des „Vorgriffs“ und unter Inanspruchnahme gegenseitiger Deckungsfähigkeit kann die Funktionsfähigkeit innerhalb des Haushaltsjahres aber oft noch durchgeführt werden, ansonsten muss auf die nächste Haushaltsperiode gehofft werden.

Steuererhöhungen unterliegen keinen absoluten Grenzen

Bei fehlendem Geld im Staatshaushalt ist das nächstliegende Mittel die Steigerung der Einnahmen. Da die Haupteinnahmequelle des Staates die Steuer ist, kommt es zu Steuererhöhungen. Steuererhöhungen unterliegen keinen absoluten Grenzen; maßgeblich ist lediglich der Grundsatz der Steuer(belastungs)gleichheit, der die im Verhältnis zu anderen Gruppen übermäßige Besteuerung verbietet. Lediglich konfiskatorische Steuern sind verboten. - Da hinsichtlich der Höhe der Steuern die rechtlichen Grenzen jenseits der ökonomischen und auch der fiskalischen Vernunft (Stichwort: Laffer-Kurve) liegt, können sich rechtliche Grenzen nur aus der ungleichen Belastung einzelner Bevölkerungsgruppen ergeben.

soziales Existenzminimum kann erheblich sinken

Statt auf Einnahmesteigerungen kann sich ein Staat auch auf Ausgabenkürzungen verlegen. Der Umfang der Staatsaufgaben und damit auch der damit zusammenhängenden Ausgaben ist zum größten Teil nicht (verfassungs)rechtlich, sondern nur politisch determiniert. Durch die Änderung der entsprechenden Leistungsgesetze können die Ausgaben stark herabgesetzt und vielfach auch gestrichen werden. Aus den Verfassungen ergibt sich allerdings eine Grenze durch ein „Grundrecht auf Gewährleistung des Existenzminimums“ oder ähnliche Konstruktionen, die eine menschenwürdige materielle Existenz garantieren. Während insoweit das physische Existenzminimum (Wasser, Nahrung, Hygiene, Wohn- und Schlafgelegenheit) einen absoluten, allerdings sehr niedrigen Mindeststandard vorgibt, ist das soziale Existenzminimum (Art der Kleidung, Unterhaltung und Kommunikation, Größe des Wohnraums) relativ zum gesellschaftlichen Wohlstand (und kann mit diesem durchaus erheblich) absinken.

Teilweise wird auch das Aufrechterhalten von bestimmten staatlichen Infrastrukturen (Verkehrswege, Schule, Gerichte) für notwendig gehalten. Jedenfalls aber muss der Sicherheitsapparat funktionsfähig gehalten werden (sonst bricht der Staat insgesamt zusammen). – Staatsausgaben im konsumtiven, Infrastruktur- und kulturellen Bereich sind weitestgehend disponibel, lediglich die Leistungen für Bedürftige und grundlegende Infrastruktur dürfen nicht auf Null zurückgefahren werden.

Staat kann Angestellte ohne Kündigungsfristen entlassen

Ein großer Kostenblock sind die Personalausgaben. Allerdings kann der Staat Angestellte auch entlassen, im Falle eines Staatsbankrotts u.U. auch außerordentlich und ohne Einhaltung der üblichen Kündigungsfristen. In vielen Staaten sind Beamte zwar grundsätzlich unkündbar, doch kann ihre Besoldung und Versorgung herabgesetzt werden, da sie in ihrer Höhe nur relativ zum allgemeinen gesellschaftlichen Wohlstands- und Einkommensniveau gewährleistet sind. – Beim öffentlichen Personal sind rechtlich die dienst- und arbeitsrechtlichen Einsparpotentiale größer, als es gerade in der angespannten Situation eines Staatsbankrotts personalwirtschaftlich sinnvoll wäre.

Veräußerung von Staatsvermögen durch Gesetzesänderungen

Um sich aus einer finanziellen Krise zu befreien, kann ein Staat auch versucht sein, Vermögenswerte zu „versilbern“. Das Staatsvermögen ist zwar regelmäßig recht groß, meist allerdings nicht sehr marktgängig (Kunstwerke, Truppenübungsplätze, Infrastrukturimmobilien usw.). Ein wichtiger Vermögensgegenstand sind daneben die Goldreserven der Notenbanken, auf die aber wegen deren Unabhängigkeit erst nach entsprechenden gesetzlichen und währungspolitischen Änderungen zugegriffen werden kann. Rechtliche Grenzen können auch hinsichtlich des Verkaufs „nationalen Kulturguts“ bestehen. – Auch bei der Veräußerung von Staatsvermögen können rechtlich Grenzen jedenfalls durch Gesetzesänderungen überwunden werden.

Jeder Staat darf seine Grenzen grundsätzlich schließen

Die aus finanziellen Staatskrisen folgenden Leistungskürzungen und Abgabenerhöhungen führen dazu, dass Menschen und v.a. Kapital und Unternehmen ein Land verlassen (wollen). Hierauf kann der Staat mit Grenzkontrollen und Grenzschließungen reagieren, meist zunächst niederschwellig in Form von Kapitalverkehrskontrollen. Dies kann sich stufenlos (z.B. „Reichsfluchtsteuer“) bis zur Grenzschließung (z.B. „Berliner Mauer“) steigern. – Als Beeinträchtigung der räumlichen Freizügigkeit kann dies in Krisensituationen durchaus gerechtfertigt werden; völkerrechtlich ist dies unproblematisch, weil insoweit jeder Staat seine Grenzen grundsätzlich auch schließen darf.

Völkerrecht liegt über staatlichem Recht

Wenn ein Staat sich verschuldet hat, kann auch die einseitige Streichung der eigenen Schulden eine Option sein. Grundsätzlich hat der Staat die Macht, einseitig Rechtsverhältnisse zu modifizieren und aufzuheben. – Rechtlich allerdings ist in diesem Zusammenhang entscheidend, dass die Schulden dem Recht des jeweiligen Staates unterliegen, weil seine Regelungsmacht nur soweit reicht wie sein Recht. So können Anleihen, die nach dem Recht des Schuldnerstaates ausgeben wurden, im Rahmen eben dieses Rechts auch für gegenstandslos erklärt werden. Unterliegen die Anleihen aber dem Recht eines fremden Staates und Börsenplatzes (meist New York oder London), dann ist dies nicht möglich bzw. nur mit territorialer Wirkung für den eigenen Staat. Noch weniger können von Staaten

völkerrechtliche Verbindlichkeiten (gegenüber anderen Staaten, etwa aus Entwicklungshilfedarlehen oder Kriegsreparationen) einseitig beseitigt werden, weil das Völkerrecht eine über dem staatlichen Recht liegende Normebene bildet.

Anonymität des Kapitalmarkts verhindert einen gleichheitsgemäßen Vermögenszugriff

Bei der Enteignung von Anleihegläubigern stellt sich ein spezifisches Gleichheitsproblem. Denn mit Blick auf die Bedürftigkeit, existentielle Angewiesenheit und damit letztlich auf den Gleichheitssatz kann in der Praxis nicht zwischen „reichen Anlegern“ und „armer Bevölkerung“ unterschieden werden. Mit v.a. der Privatisierung der Altersversorgung und der Anlage von Rentenbeiträgen auf den Kapitalmärkten werden von Anleiheumschuldungen auch bedürftige Bevölkerungssteile getroffen. Die Anonymität des Kapitalmarkts verhindert hier einen gleichheitsgemäßen Vermögenszugriff. Auch führt ein solcher Eingriff des Staates regelmäßig zu Verheerungen auf dem Kapitalmarkt, der in modernen Gesellschaften eine notwendige Infrastruktur bildet.

Solange Staats(infrastruktur)einrichtungen und der Sicherheitsapparat fortbestehen, bleibt ein Staat Staat.

Ein Staatsbankrott führt nicht automatisch zu einem Zusammenbruch des Staates. Vielmehr kann ein Staat, dem finanzielle Mittel an allen Ecken und Enden fehlen, noch Staat bleiben, solange er im Rechtssinne souverän ist, also die höchste Machtinstanz in seinem Gebiet. Solange also grundlegende Staats(infrastruktur)einrichtungen und der Sicherheitsapparat fortbestehen, bleibt ein Staat Staat. Wo und wenn allerdings der Machtanspruch des Staates nicht mehr durchgesetzt werden kann, hört Staatlichkeit auf.

Revolution

Wenn ein Staat, ggf. auch nur in einem Teil seines Gebietes, seinen souveränen Machtanspruch nicht mehr aufrechterhalten kann (Revolution), wird sich dort neue „höchste Gewalt“ i.S.v. Souveränität ausbilden. Dies kann in Gestalt äußerer Mächte, der Verselbständigung von Bundesstaaten oder anderen vormals nachgeordneten politischen Einheiten geschehen oder auch in Form der Neubildung eines Teilstaates. Die Fragen der (teilweisen) Staatsnachfolge sind umstritten, v.a. hinsichtlich der anteiligen Haftung für die bestehenden Verbindlichkeiten und der Anerkennung durch die Völkergemeinschaft.

Man könnte noch auf die Idee kommen, einen Staat neu zu gründen, um so einen „Fresh Start“ herbeizuführen. Grundsätzlich aber sind Staaten mit ihren Vorgängerstaaten identisch, v.a. auch hinsichtlich der Verbindlichkeiten. Ein neuer Staat (etwa Sowjetrussland im Verhältnis zum Zarenreich) kann in einem Akt der Revolution lediglich die Verbindlichkeiten abschütteln, die seinem eigenen Recht unterliegen (s.o. „Umschuldung, Enteignung von Anleihegläubigern“); völkerrechtlich kommt es auf die Anerkennung durch die Völkergemeinschaft an.

* * *

Experte:

Prof. Dr. Kai von Lewinski hat Rechtswissenschaft in Heidelberg, Berlin (Freie Universität) und Freiburg sowie Geschichte in Freiburg studiert. 2000 wurde er an der Universität Freiburg promoviert. Anschließend war er zunächst als Rechtsanwalt tätig. 2010 schloss er seine Habilitation an der Humboldt-

Universität ab. Seine Habilitationsschrift behandelt den Staatsbankrott und dessen rechtliche Bewältigung. Trotzdem wurde er persönlich vom griechischen Anleiheschnitt im Jahr 2012 erwischt. Heute lehrt er Öffentliches Recht an der Universität Passau. In der Forschung widmet sich von Lewinski hauptsächlich der Konvergenz der Medien, der Freiheit von Information und dem Datenschutzrecht. Daneben arbeitet er auch im Bereich des Verfassungsrechts, der Staatslehre, des Katastrophenrechts und des Anwaltlichen Berufsrecht. Seit 2014 ist er Mitglied des DFG-Graduiertenkollegs „Privatheit (und Digitalisierung)“, wo er seit 2017 stellvertretender Sprecher ist.

Workshopmoderation

Karl-Michael Schmidt ist Rechtsanwalt und Partner in einer zivilrechtlich ausgerichteten Kanzlei, wo er überwiegend ausländische Mandanten in wirtschaftsrechtlichen Fragen berät. Er war 19 Jahre Geschäftsführer des Instituts für Anwaltsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin und ist Adjunct Professor am College of Law and Justice der Victoria University, Melbourne sowie Dozent an der Hochschule Osnabrück.

* * *

„Welche Zukunft?!” ist eine Koproduktion des Deutschen Theaters Berlin mit der Stiftung Humboldt Forum im Berliner Schloss, gefördert von der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages.

**DEUTSCHES
THEATER
BERLIN**

 HUMBOLDT
FORUM
IM BERLINER SCHLOSS

Gefördert durch:



Die Beauftragte der Bundesregierung
für Kultur und Medien



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Medienpartner:

 Deutschlandfunk Kultur