

Warum können einzelne Eurostaaten Vollgeld auch ohne Änderung des EU-Rechtes einführen?

von Thomas Mayer (thomas.mayer@vollgeld-initiative.ch)

Stand September 2013

Zusammenfassung:

Eine Überprüfung der Gesetzeslage zeigt, dass Vollgeld auch in einem einzelnen Eurostaat alleine eingeführt werden kann. Damit würde alles Giralgeld zu sicherem Zentralbankgeld auf Konten außerhalb der Bankbilanz. Dagegen können weitere Ziele der Vollgeldreform - wie die Verhinderung von Finanzblasen und schuldfreie Auszahlung neues Geldes an den Staat oder die Bürgerinnen und Bürger - nur mit einem Einverständnis des EZB-Rates erreicht werden.

Insgesamt sollte eine Umstellung auf Vollgeld im gesamten Euro-Raum angestrebt werden, jedoch ist als Zwischenschritt die Einführung in mehreren oder in einem einzelnen Staat sinnvoll. Das würde als Katalysator wirken, so dass Vollgeld in allen anderen Staaten auf die Tagesordnung kommt.

Diese Einsichten sind für die Strategie zur Einführung von Vollgeld entscheidend, denn eine Änderung der EU-Verträge ist wesentlich schwerer zu erreichen als ein einfacher Mehrheitsbeschluss in einem Parlament eines Mitgliedsstaates.

In diesem Aufsatz beleuchten wir die rechtliche Situation aus deutscher Perspektive. Die Ergebnisse dürften weitgehend auf andere Staaten übertragbar sein, was aber noch einzeln zu prüfen ist.

1. Banken haben kein Anrecht auf Schöpfung von Buchgeld. Es gibt keine Aussagen in den EU-Verträgen zum rechtlichen Status des Buchgeldes. Gleichzeitig wird selbstverständlich von der Erzeugung und Benützung von Buchgeld durch die Zentralbanken ausgegangen, obwohl es kein gesetzliches Zahlungsmittel ist.

Im Vertrag zur Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) findet sich nichts zum rechtlichen Charakter des Buchgeldes, sondern in Art. 128 nur zu Banknoten und Münzgeld.

Andererseits wird selbstverständlich davon ausgegangen, dass die EZB „Devisengeschäfte“ durchführt, derartiges findet aber meist nur mit Buchgeld statt. Die EZB soll sich um das „reibungsfreie Funktionieren der Zahlungssysteme“ kümmern (Art. 127, Abs. 1 AEUV), die Mehrzahl von „Zahlungssysteme“ deutet darauf hin, dass es nicht nur um Barzahlungen geht. In der Satzung des ESZB und der EZB, die eine Anlage zum AEUV ist, werden viele weitere

Buchgeld-Geschäfte erwähnt, z.B. die Eröffnung von Konten für Banken, Staaten und andere Marktteilnehmer (Art. 17 Satzung ESZB und EZB) oder die Offenmarkt und Kreditgeschäfte (Art. 18 Satzung ESZB und EZB). In Artikel 21 werden die EZB und die nationalen Zentralbanken ermächtigt, „als Fiskalagent“ für die Staaten tätig zu werden. Der Umgang mit Buchgeld durch die Zentralbanken wird also in den EU-Verträgen als selbstverständlich angenommen, diese können Buchgeld produzieren und annehmen.

Dagegen ist die Buchgeldschöpfung durch Banken nirgends erwähnt oder rechtlich gesichert. Insoweit spricht nichts dagegen, dass die Deutsche Bundesbank alles Euro-Buchgeld das in ihrem Verantwortungsbereich im Umlauf ist, selbst schöpft.

2. Die Bundesbank könnte für jeden Bürger ein Girokonto eröffnen, also kann sie auch die Girokonten summiert in ihre Bilanz nehmen.

Nach der Satzung ESZB und EZB Art. 17 können die Zentralbanken „Konten“ für „andere Marktteilnehmer“ eröffnen. Was unter Marktteilnehmer verstanden wird, ist nicht weiter definiert. Das Bundesbankgesetz (BbankG) klärt in § 22 eindeutig, dass die Bundesbank Bankgeschäfte für jede Bürgerin und Bürger durchführen kann.

„Geschäfte mit jedermann

Die Deutsche Bundesbank darf mit natürlichen und juristischen Personen im In- und Ausland die in § 19 Nr. 2 bis 7 bezeichneten Geschäfte betreiben.“

Diese Geschäfte sind in § 19 einzeln aufgeführt:

- „2. Giroeinlagen und andere Einlagen annehmen;
3. Wertgegenstände, insbesondere Wertpapiere, in Verwahrung und Verwaltung nehmen; die Ausübung des Stimmrechts aus den von ihr verwahrten oder verwalteten Wertpapieren ist der Bank untersagt;
4. Schecks, Lastschriften, Wechsel, Anweisungen, Wertpapiere und Zinsscheine zum Einzug übernehmen und nach Deckung Zahlung leisten, soweit nicht die Bank für die Gutschrift des Gegenwertes für Schecks, Lastschriften und Anweisungen etwas anderes bestimmt;
5. andere bankmäßige Auftragsgeschäfte nach Deckung ausführen;
6. auf eine andere Währung als Euro lautende Zahlungsmittel einschließlich Wechsel und Schecks, Forderungen und Wertpapiere sowie Gold, Silber und Platin kaufen und verkaufen;
7. alle Bankgeschäfte im Verkehr mit dem Ausland vornehmen.“

Wie sieht die Praxis aus? In Wikipedia wird zusammengefasst:

„Als Bank des Staates führt die Bundesbank kostenlos Konten für Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden (einschließlich Universitäten) sowie für die Sozialversicherungsträger und wickelt für diese normale Bankdienstleistungen ab. Sämtliche Konten werden auf Guthabensbasis geführt, d.h. der Bundesbank ist es aufgrund des Art 123 Abs. 1 AEUV

verankerten Verbots der monetären Staatsfinanzierung durch die Zentralbanken grundsätzlich nicht gestattet, Kredite an die öffentliche Hand zu erteilen.

Die Bundesbank führt Girokonten und Depots außerdem auch für ihre eigenen Mitarbeiter und für karitative Einrichtungen. Bis 2003 war noch die Depoteröffnung für alle Privatpersonen und der Kauf von Bundeswertpapieren möglich. Dafür zuständig ist seitdem die Bundeswertpapierverwaltung (heute Deutsche Finanzagentur), für die die Bundesbank allerdings weiterhin das Wertpapiergeschäft ausführt. Daneben ermöglicht sie in ihren Filialen Privatpersonen ohne Girokonto gegen eine Gebühr von 1 EUR pro Transaktion die Bargeld-Einzahlung auf Girokonten in Deutschland. Zum 1. März 2012 wird dies lt. aktuellem Präsidiumsbeschluss aus wirtschaftlichen Gründen lediglich noch für Zahlungen an Finanzämter ermöglicht.“

(Stand 6. Sept. 2012, http://de.wikipedia.org/wiki/Deutsche_Bundesbank#Bankgesch.C3.A4ft)

Die Bundesbank bietet also nur eingeschränkt die Führung von Girokonten an. Einen Rechtsanspruch auf die Eröffnung eines Girokontos bei der Bundesbank gibt es nicht. Doch wenn sie wollte, könnte sie - rechtlich unbedenklich - für jede Bürgerin und Bürger und jedes Unternehmen ein Girokonto eröffnen und für diese den gesamten Zahlungsverkehr abwickeln, nur Kreditgewährung ist nach § 19 Abs. 1 BbankG nicht möglich.

Das ist ein für die Umstellung auf Vollgeld wichtiges Ergebnis. Denn die Bundesbank kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben natürlich Dienstleister beauftragen und so kann sie auch die Banken beauftragen, in ihrem Auftrag Girokonten mit Zentralbankgeld für alle Bürgerinnen und Bürger zu führen. Genau das ist die Umstellung auf Vollgeld, die Girokonten sind nicht mehr in der Bilanz der Banken, sondern diese erledigen als Dienstleister nur die Kontoverwaltung und melden der Zentralbank regelmäßig den Saldo aller Girokonten.

3. Die Deutsche Bundesbank kann schuldfreie Auszahlungen an den Bund vornehmen und damit auch neugeschöpftes Vollgeld in Umlauf bringen.

Nach Art. 123 AEUV kann die Bundesbank dem Bund keine Kredite geben oder Bundesanleihen direkt kaufen. Die Formulierung von Art. 123 AEUV ist präzise und abschließend gefasst, andere Zahlungsflüsse von den Zentralbanken an die Staaten sind möglich. So hat die EZB das Recht Staatsanleihen indirekt, also am Zweitmarkt aufzukaufen, was sich daraus ergibt, dass Art. 123 nur „direkte“ Anleihekäufen verbietet. Dies wurde in den letzten Jahren öffentlich diskutiert, die EZB kaufte Staatsanleihen am Zweitmarkt und ist unbestritten.

Entsprechend spricht auch nichts dagegen, dass die Bundesbank Geld in Umlauf bringt, indem sie es dem Bund als Bundesbankgewinn auszahlt. Dies ist in Art. 123 nicht ausgeschlossen, die Abführung der Bundesbankgewinne ist gesetzlich geregelt, ebenso wie die Auszahlung des Nennbetrages der Münzen an den Bund, der das Münzrecht hat.

4. Buchgeld kann zum gesetzliches Zahlungsmittel erklärt werden.

In Art. 128 Abs. 1 AEUV heißt es: „Die von der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken ausgegebenen Banknoten sind die einzigen Banknoten, die in der Union als gesetzliches Zahlungsmittel gelten.“ Hier wird ausdrücklich nur von Banknoten gesprochen, das heißt, es kann auch andere Geldformen geben, die gesetzliches Zahlungsmittel sind, zum Beispiel die Münzen oder eben das Buchgeld.

5. Vollgeld steht nicht im Widerspruch zu den Instrumenten der Geldpolitik, die in der Satzung ESZB und EZB genannt sind:

- Die „Leitzinssätze“ in Art. 12 können auch im Vollgeldsystem umgesetzt werden, wenn die Bundesbank Kredite an Banken vergibt.
- Die „Bereitstellung von Zentralbankgeld“ in Art. 12 gibt es auch bei Vollgeld und zwar ausschließlich.
- Die „Mindestreserven“ in Art. 19 sind beim Vollgeld zwar sinnlos, können aber weiterhin von den Banken verlangt werden.

6. Vollgeld in einem Land der Eurozone kann problemlos mit Bankengeld in anderen Ländern kombiniert werden.

Technisch ist es kein Problem, wenn nur ein Euro-Staat, z.B. Deutschland, auf Vollgeld umstellt. Es kann weiterhin problemlos von einem Girokonto aus Deutschland in einen anderen Eurostaat überwiesen werden und umgekehrt. Jeder Zahlungsverkehr mit anderen Eurostaaten bündelt sich bei der Bundesbank. Diese stellt ihre Buchungsvorgänge nach der Einführung des Vollgeldes etwas um, was aber niemand bemerkt. Auch bei den Banken ändern sich nur die internen Abläufe, da sie die Girokonten der Kunden außerhalb ihrer Bilanz führen.

Das heißt: Wenn Bankengeld aus dem Ausland nach Deutschland kommt, wandelt es sich automatisch zu Vollgeld, da es in den Büchern der Zentralbank landet. Wenn umgekehrt aus Deutschland Vollgeld ins Ausland überwiesen wird, wandelt es sich in Geschäftsbankengeld, da es in der Bilanz einer Bank landet.

Problematisch könnte werden, dass sich durch Einführung von Vollgeld der Zustrom von Geld aus dem Ausland erhöht. Denn Vollgeld ist ein so sicheres Geld wie Bargeld, keine Bankenpleite kann ihm etwas anhaben. Deutschland ist für viele heute ein „sicherer Hafen“, dies würde mit Vollgeld noch zunehmen. Warum minderwertigen Euro benützen, wenn es Vollgeld-Euro gibt? Dadurch bekämen die deutschen Banken einen erheblichen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Euro-Banken. Innerhalb des Euro-Raumes würden die Targetsalden der Euro-

Zentralbanken weiter auseinanderklaffen, in denen sich die Zahlungsungleichgewichte zwischen den Staaten abbilden.

Vermutlich würde auch viele andere Währungen nach Deutschland transferiert, so dass der Euro aufwertet.

7. Auch wenn ein einzelner Euro-Staat Vollgeld einführt, die weitere Geldpolitik ist vom EZB-Rat abhängig.

Die Stellung des EZB-Rates und der nationalen Zentralbanken ist in der Satzung ESZB- und EZB beschrieben:

„Der EZB-Rat erlässt die Leitlinien und Beschlüsse, die notwendig sind, um die Erfüllung der dem ESZB nach den Verträgen und dieser Satzung übertragenen Aufgaben zu gewährleisten. Der EZB-Rat legt die Geldpolitik der Union fest, gegebenenfalls einschließlich von Beschlüssen in Bezug auf geldpolitische Zwischenziele, Leitzinssätze und die Bereitstellung von Zentralbankgeld im ESZB, und erlässt die für ihre Ausführung notwendigen Leitlinien.“ (Art. 12 Abs. 1)

„Die nationalen Zentralbanken sind integraler Bestandteil des ESZB und handeln gemäß den Leitlinien und Weisungen der EZB.“ (Art. 14 Abs. 3)

Daraus ergibt sich, dass die Bundesbank bei der Einführung des Vollgeld auf die Akzeptanz des EZB-Rates angewiesen ist. Dieser könnte eine sinnvolle Anwendung des Vollgeldes behindern oder gar verhindern. Dies wird durch folgenden Absatz der Satzung ESZB und EZB bestärkt, der dem EZB-Rat ein weitgehendes Durchgriffsrecht erlaubt.

„Die nationalen Zentralbanken können andere als die in dieser Satzung bezeichneten Aufgaben wahrnehmen, es sei denn, der EZB-Rat stellt mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen fest, dass diese Aufgaben nicht mit den Zielen und Aufgaben des ESZB vereinbar sind. Derartige Aufgaben werden von den nationalen Zentralbanken in eigener Verantwortung und auf eigene Rechnung wahrgenommen und gelten nicht als Aufgaben des ESZB.“ (Art. 14 Abs. 4)

Ob also Vollgeld hauptsächlich schuldfrei an den Staat und die Bürgerinnen und Bürger ausbezahlt wird und nicht über Bankkredite, kann die Zentralbank eines Eurostaates nur solange selbst entscheiden, solange der EZB-Rat dies zulässt. Und die Steuerung der Gesamtgeldmenge liegt sowieso nicht in der Hand einer einzelnen Zentralbank, da es im Euroraum eine einheitliche Währung und freien Zahlungsverkehr gibt. Wenn eine Zentralbank die Euromenge gering halten will, die anderen Zentralbanken aber nicht, wird es vermutlich einen gewissen Ausgleich der ungleichen Pegelstände geben. Eine durchgreifende Steuerung der Geldmenge kann letztlich nur vom EZB-Rat vorgenommen werden.

8. An einer schuldfreien Auszahlung des Vollgeldes profitieren immer alle Eurostaaten.

Nach Art. 32 der Satzung ESZB- und EZB werden die Gewinne einer einzelnen Zentralbank an

alle anderen entsprechend ihrer Anteile am Kapital der EZB verteilt. Die schuldfreie Auszahlung von neuem Vollgeld an den Staat entspricht rechtlich einer Gewinnausschüttung. Das heißt konkret: wenn die Deutsche Bundesbank zum Beispiel ausgelaufene Kredite an Banken durch 100 Mrd. Euro neues Vollgeld ersetzt und diese Summe an den Staat auszahlen will, kann sie nur ca. 27 Mrd. Euro an die Bund überweisen. 73 Mrd. gehen an alle anderen Eurozentralbanken, die dieses Geld mit der jährlichen Gewinnausschüttung an ihre Regierungen weiterleiten. Dies wird dazu einerseits dazu führen, dass die Umstellung auf Vollgeld in allen Eurostaaten spektakulär auffällt und die Vorteile schnell verstanden werden. Andererseits wird es in Deutschland viele Stimmen geben, die von den anderen Euro-Staaten verlangen, auch auf Vollgeld umzustellen, damit sich die Zentralbankgewinne wieder gegenseitig ausgleichen.

9. Die geldpolitische Kompetenz des EZB-Rates widerspricht Vollgeld nicht.

Da der EZB-Rat die „Geldpolitik der Union“ festlegt, könnte man vermuten, dass damit die Einführung von Vollgeld in einem einzelnen Eurostaat ausgeschlossen ist.

Das ist aber nicht der Fall.

- Nach der bestehenden Rechtslage kann die Bundesbank ein Konto für jedermann eröffnen, dieses Recht kann vom EZB-Rat nicht aufgehoben werden und ist auch mit dem Kontoeröffnungsrecht in der Satzung ESZB und EZB Art. 17. begründet.
- Auch mit Vollgeld kann jede geldpolitische Entscheidung des EZB-Rates umgesetzt werden, z.B. Änderungen der Zinssätze, der Mindestreserve oder Offenmarktpolitik. Wenn der EZB-Rat mit Zwei-Drittel-Mehrheit verbietet, dass Vollgeld in Form schuldfreier Auszahlungen an den Staat in Umlauf kommt, kann Vollgeld weiterhin durch Kredite an Banken in Umlauf kommen.

10. Wenn Vollgeld in einem Euro-Staat eingeführt wird, der EZB-Rat aber widerwillig ist, könnte es seine Vorzüge nur teilweise entfalten.

Wenn der EZB-Rat verlangt, dass Vollgeld nur gegen Kredite an Banken, die es an Unternehmen weiterverleihen, in Umlauf kommen darf, gibt es keine originären Geldschöpfungsgewinne für den Staat. Entsprechend könnten die Staatsschulden nicht verringert werden, durch die Bankkredite entstehen aber höhere Zinseinnahmen, die dem Staat zugute kommen. Wenn der EZB-Rat die Geldmenge nicht begrenzen und klar steuern will, könnten weiterhin Spekulationsblasen entstehen und die Inflation wird nicht geringer. In jedem Fall bliebe aber der Vorteil, dass Giralgeld krisensicher wird.

Doch solche Überlegungen sind theoretisch, denn mit der Einführung des Vollgeldes wird ein großer gesellschaftlicher Lernprozess stattfinden, dem sich der EZB-Rat nicht entziehen kann, denn er würde sich bei einer Umsetzungsblockade öffentlich sehr unbeliebt machen.

11. Mögliche Klagen gegen die Zulässigkeit der Einführung von Vollgeld in einem Eurostaat schaffen Öffentlichkeit.

Auch wenn nach dem Wortlaut der Gesetze Vollgeld von einem einzelnen Eurostaat eingeführt werden kann, gibt es natürlich die Möglichkeit, dass Gegner juristischen Aufwand betreiben und diese Frage zu Normenkontrolle vor Gericht bringen. Dieses Risiko gehört bei einer bislang kaum behandelten Rechtsfrage zum normalen politischen Geschäft und ist nicht beunruhigend. Denn auch der schlimmste Fall eines gerichtlichen Verbotes wäre positiv und nur ein Schritt in der Kampagnendramaturgie: die dadurch geschaffene Öffentlichkeit würde die Kraft für weitere Anstrengungen auf europäischer Ebene verstärken.

12. Fazit:

- Eine Änderung des deutschen Bundesbankgesetzes zur Einführung von Vollgeld steht im Einklang mit dem EU-Recht. Dies ist so eindeutig, dass wir mit gutem Gewissen die Position vertreten können: Vollgeld kann in einem einzelnen Land der Eurozone eingeführt werden!
- Es ist für eine öffentliche Kampagne wesentlich motivierender, wenn nur eine einfache Bundestagsmehrheit notwendig ist - im Gegensatz zu einer EU-Vertragsänderung, der alle EU-Regierungen zustimmen müssen.
- Auch wenn die Akzeptanz des Vollgeldes durch den EZB-Rat notwendig ist, so wird sich dieser nicht fundamental gegen einen Gesetzesbeschluß in einem Eurostaat stellen. Denn die Währung hängt vollständig vom Vertrauen der Menschen ab.