

## **Verfassungsnot!**

Die EU steckt in der Krise, weil Recht missachtet wurde. Und wir spielen weiter mit dem Feuer: Eine Instabilität des Rechts wiegt schwerer als eine Instabilität der Finanzen. Wer das nicht begreift, dem hilft auch keine Zentralgewalt mehr.

Paul Kirchhof

Die Europäische Union ist eine Gemeinschaft des Rechts. Sie stützt sich auf den verfassungsrechtlichen Auftrag ihrer Mitgliedstaaten zur europäischen Integration, ist durch einen rechtsverbindlichen Vertrag gegründet worden, empfängt aus diesem Vertrag ihre Handlungsaufträge und Hoheitsbefugnisse und wird von den Mitgliedstaaten in parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren fortentwickelt. Ohne Recht gäbe es keine Europäische Union, keinen modernen Verfassungsstaat.

Das Recht gewinnt bei der Gründung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion eine zusätzliche Bedeutung. Damals war die Frage zu entscheiden, ob eine Währungsunion ohne gleichzeitige Gründung einer „Politischen Union“ möglich sei. Die beteiligten Staaten waren nicht bereit, auf eine eigene Haushalts-, Steuer- und Sozialpolitik zu verzichten. Diese Grundeinstellung ist auch heute zu beobachten, wenn hilfsbedürftige Schuldnerstaaten sich weigern, bei der Entgegennahme von Hilfszahlungen Auflagen zu erfüllen, die sie in ihrer Haushalts-, Steuer- und Sozialpolitik wesentlich beengen.

Die Staaten haben dennoch die Währungsunion geschaffen, weil sie durch verbindliche Rechtsregeln die Stabilität der Währung und der Finanzen in den Mitgliedstaaten gesichert haben. Der Unionsvertrag begrenzt die Staatsschulden jedes Staates auf drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für die Neuverschuldung und auf sechzig Prozent für die Gesamtverschuldung. Er garantiert, nach dem Vorbild der Deutschen Bundesbank, die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und verpflichtet sie vorrangig, die Preisstabilität zu sichern. Der EZB ist es ausdrücklich untersagt, die Staatshaushalte zu finanzieren und dafür Staatsanleihen zu kaufen. Die Staaten werden verpflichtet, ihre Kredite unmittelbar am Finanzmarkt nachzufragen, um selbst zu erfahren, dass sie bei guter Bonität niedrige Zinsen, bei schlechter Bonität hohe Zinsen zu zahlen haben.

### **Staatsverschuldung jenseits des rechtlichen Rahmens**

Der Unionsvertrag betont besonders die finanzielle Eigenverantwortlichkeit jedes Mitgliedstaates. Dadurch werden Anreize zu weiterer Verschuldung unterbunden und die Hoffnung aus der Welt geschafft, Staaten könnten neue Kredite aufnehmen, deren Zahllasten aber auf andere Länder überwälzen. Die Euro-Gemeinschaft verspricht und hat Erfolg, weil sie eine rechtlich gebundene Währungsunion ist. Die Bundesrepublik Deutschland hätte dem Vertrag über die Währungsunion nicht zugestimmt, wenn diese rechtlichen Sicherungen nicht vorher verbindlich vereinbart worden wären. Die Unabhängigkeit der EZB ist ein besonderes Anliegen, weil die Stabilitätsbereitschaft,

auch Verflechtungen und Abhängigkeiten zwischen Staaten und Finanzinstitutionen sehr unterschiedlich sind.

Die Finanzautonomie jedes Staates ist Voraussetzung für eine Demokratie, in der die Steuerzahler die staatlichen Rahmenbedingungen ihres Lebens und ihres Wirtschaftens finanzieren und in der sie selbst, repräsentiert durch ihre Abgeordneten, über die Staatsaufgaben, die Staatsausgaben, die Steuern und die Schulden entscheiden. Die Staatsschulden müssen beschränkt werden, weil ihre Lasten die heute noch wehrlose nachfolgende Generation betreffen und der Staat in Abhängigkeit von seinem Kreditgeber gerät. Staatsschulden sind unsozial, weil sie letztlich eher die Armen und weniger die Reichen treffen.

Dieses Recht wurde grob missachtet. Die Mehrzahl der Mitgliedsländer hat die Obergrenze der Gesamtverschuldung von sechzig Prozent des Bruttoinlandsprodukts überschritten. Die Gesamtverschuldung Deutschlands liegt höher als achtzig Prozent. Hätten die Staaten das Recht zur Begrenzung der Staatsschulden beachtet, gäbe es diese Schuldenkrise nicht. Der Ursprung der Finanzprobleme liegt also im rechtswidrigen Handeln der Staaten, auch in der Verantwortung der Kreditgeber, die den Staaten Kredite bis an die Grenze ihrer Handlungsfähigkeit gewähren.

### **Schritt für Schritt zurück zum Recht**

Das Recht setzt dem Staat klare Verschuldungsgrenzen gegen den Bürger, der von seinem Staat höhere Leistungen und weniger Steuern fordert und den Staat deswegen in den bequemen Weg der Verschuldung drängt. Das Recht fordert den ausgeglichenen Haushalt ohne Schulden; es sagt dem Staat also, dass er den Bürgern nicht mehr geben kann, als er ihnen vorher steuerlich genommen hat. Dem Bürger mehr Wohltaten zu gewähren, als ihm steuerlich zustehen, ist verfassungswidrig.

Deshalb ist die Rückkehr zum Recht das Gebot der Stunde. Doch der Staat könnte nicht mit einem kühnen Sprung die Legalität zurück gewinnen, weil die überhöhte, rechtswidrige Verschuldung oft größer ist als das gesamte Steueraufkommen eines Jahres. Es bleibt dann nur der Weg der schrittweisen Annäherung. Doch auch dieser scheint derzeit zunächst mit einer weiteren Entfernung vom Recht verbunden. Die überhöhte Verschuldung steigt weiter. Die EZB hilft bei der Staatenfinanzierung. Die Euro-Union nähert sich einer Einstands- und Haftungsgemeinschaft.

Mancher Interpret des Unionsvertrages begleitet diese Entwicklung mit einer überdehnenden Interpretation der Vertragsinhalte. Das, was um der Stabilität des Euro willen ausgeschlossen werden sollte, sei durchaus erlaubt. Andere bemühen das Stichwort von der Not, die kein Gebot kenne, empfehlen für eine Übergangszeit, sich um Rechtlichkeit und Vertrauenswürdigkeit nicht sonderlich zu bemühen.

### **Gefährdung des Gewaltmonopols**

Das ist ein riskantes Unterfangen. Ohne Recht gibt es keinen Frieden. Wir würden zum Faustrecht, zum Kampf aller gegen alle zurückkehren. Ohne Recht als Voraussetzung für jede Hoheitsausübung gibt es keinen modernen Verfassungsstaat, keine Europäische Union. Ohne Recht fehlt dem politischen Mandat seine Grundlage.

Rat, Kommission und ihr Präsident, Parlament und Europäischer Gerichtshof wären ohne Legitimation und rechtlich definierte Aufträge. Regierungschefs, Minister, Abgeordnete dürften öffentlich debattieren, aber nicht für die Bürger entscheiden.

Ohne Recht wären wir in der Finanzkrise aller unserer Schulden ledig. Der Darlehensvertrag gälte nicht mehr, seine Verbindlichkeit wäre erloschen. Doch der Preis für diese Schuldenvernichtung wäre zu groß. Der Staat verlöre sein Gewaltmonopol, der Bürger könnte beliebig Waffen tragen und einsetzen. Die Staatsgewalt wäre nicht rechtlich geformt und gemäßigt, die Freiheit nicht garantiert. Der Markt hätte keinen rechtlichen Rahmen, Staat und Institutionen keine verbindliche Grundlage. Das soziale und kulturelle Existenzminimum für jedermann wäre nicht gesichert. Diese zentralen Errungenschaften der Moderne gingen verloren.

### **Mit einem unwiderruflichen Existenzrecht**

Nun wird niemand diesen elementaren Rechtsverlust wollen. Wohl aber sind viele bereit, im Heute ein Stück des Weges in die weitere Illegalität voranzuschreiten, weil dieser Weg beachtliche Gewinne verheißt oder auch nur die Chance bietet, drohende Verluste auf andere zu verschieben. Wir spielen mit dem Feuer, wollen selbstverständlich niemals den großen Brand. Doch dieser droht ernstlich. Manche Euro-Mitgliedstaaten stehen kurz vor der Zahlungsunfähigkeit, weil das Recht missachtet worden ist.

Im Wirtschaftsleben scheidet ein insolventes Unternehmen aus dem Markt aus, die Konkurrenten übernehmen seine Aufgaben und Kunden. Dieses Prinzip der „schöpferischen Zerstörung“ gilt für Staaten nicht. Jedem Staat ist durch die Vereinten Nationen seine Existenz garantiert. Er bleibt gleichwertiges Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft. Das Staatsvolk hat einen Anspruch darauf, sich selbst Organe zu geben, die für dieses Volk Recht setzen und durchsetzen, sich in einem eigenen Staat die Rahmenbedingungen seines selbstbestimmten Gemeinschaftslebens zu schaffen. Doch die weiterhin zahlungsfähigen, aber hochverschuldeten Staaten geraten in Abhängigkeit vom Finanzmarkt, verlieren Souveränität, büßen in der Abhängigkeit vom Kapitalgeber einen Teil ihrer demokratischen Legitimation, ihrer Kraft zum ausschließlichen Handeln nach Gesetz und Recht, damit ihrer Vertrauenswürdigkeit ein.

### **Staaten als Garanten für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht**

Verfassungsnot fordert Deutlichkeit: Eine Instabilität des Rechts wiegt schwerer als eine Instabilität der Finanzen. Niemand wird leichtfertig über Wirtschaft, Markt und Finanzen sprechen, schon gar nicht leichtsinnig wirtschaftspolitische Entscheidungen treffen. Aber wenn die Autorität des Rechts nur durch einen vorübergehenden Verzicht auf Wachstum, durch eine zeitweilige Prosperitätseinbuße zurück gewonnen werden könnte, müssten wir diesen Weg gehen. Der umgekehrte Weg, Finanzstabilität durch immer weniger Rechtsstabilität zu erreichen, ist nicht gangbar. Ohne das Recht wäre das Stabilisierungsziel nicht verbindlich, müsste der Staatshaushalt nicht ohne Schulden ausgeglichen werden, wären Steuer- und Darlehensverpflichtungen nicht zu erfüllen, verirrt sich die Sozialpolitik in das Ungefähr von Begehrlichkeiten, Umverteilungsansprüchen, Dreistigkeiten.

Die Bereitschaft der Staaten, in die Sicherheit und Vertrauenswürdigkeit des Rechts zurückzukehren, ist in dreifacher Weise erschwert. Die Staaten haben sich die Aufgabe aufbürden lassen, mit ihrer Finanzkraft das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu sichern. In Deutschland ist 1967/69 ausdrücklich das Grundgesetz geändert worden, um Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft auf dieses Ziel zu verpflichten. Dieses allerdings überfordert den Staat. Die Verpflichtung auf das „magische Viereck“ ist zu vage, als dass sie eine rationale Handlungsanweisung für Politik wäre. Der Staat ist auch nicht in der Lage, die Zukunft vorauszusehen. Viele Bedingungen, von denen Geldwertstabilität, Beschäftigungsstand, Außenhandelsbilanz und Wachstum abhängen, lassen sich nicht zählen.

Fleiß und Erwerbsstreben, Konsumverhalten und Sparwillen, Ausbildung und Einsatzbereitschaft, Geldmentalität und Rechtstreue bestimmen das Marktgeschehen, ohne in verlässlichen Daten erfasst werden zu können. Vor allem aber hat der Staat nicht die Kraft, bei guter Konjunktur, wie es Keynes vorausgesetzt hatte, die Schulden zurückzuführen, also sicherzustellen, dass durch eine Budgetsteuerung der Konjunktur keine Staatsschulden aufgebaut werden. In der politischen Wirklichkeit diente der Auftrag zur Konjunktursteuerung vielfach als Vorwand, um neue Schulden entgegen dem Recht einzugehen.

Das Verschuldensproblem wird im Euro-Raum weiter gesteigert und strukturell verändert, wenn die als finanzstark geltenden Schuldenstaaten zu Finanzhilfen an die finanzschwachen Staaten gedrängt werden, ohne die Verwendung dieses Geldes verlässlich rechtlich durch Bedingungen und Auflagen begleiten zu können. Die Verwendung von Steueraufkommen oder eine Zusatzverschuldung wird nicht mehr im eigenen Parlament vor den Steuerzahlern verantwortet, sondern den Entscheidungen anderer Staaten anheimgegeben. Eine solche Entscheidung dürfte das Parlament nicht treffen, wäre für die Regierung unzumutbar und würde den Steuerzahler empören. Solidarität, die Hilfe für einen anderen in Not, setzt stets voraus, dass der Helfende seine Hilfsmaßnahmen im Erfolg beobachten und verantworten kann. Würde Hilfe ohne Erfolgsverantwortlichkeit verlangt, wäre dieses unsolidarisch. Auch hier zeigt sich, dass Gemeinschaftsdenken im politischen Leben nicht ohne Recht auskommen kann.

### **Machtverschiebung hin zur Exekutive**

Die dritte Erschwerung, Recht und Finanzen zu stabilisieren, liegt in der dynamischen Konzeption der Europäischen Union, die immer weiter auf Kompetenzzuwachs und Vergemeinschaftung drängt, damit nie zum Ruhen im geltenden Recht findet. Der Zug zu mehr Integration ist stetig unterwegs, ohne dass sein Ziel schon bestimmt und die Haltepunkte, in denen der Mensch ein- und aussteigen kann, schon definiert wären. Europa-Recht ist ein Recht auf Rädern, das Kontinuität und Nachhaltigkeit im Elementaren kennt, im Kampf um Macht und Aktionen aber verweigert, soweit dem Bürger das Vertrauen in dieses nicht vertraute Recht versagt.

Es scheint nicht sicher, dass der Abgeordnete bei der Entscheidung über die neuen Verträge verschrobene Begriffe wie „Finanzstabilitätsfazilität“, „Stabilitätsmechanismus“ oder einen Fachbegriff wie „société anonym“ versteht, die

Bedeutung der Verträge überschaut, ihre Folgewirkungen einschätzen kann. Für die Demokratie stellt sich damit die Frage, ob ein Volksvertreter, der das Volk im Wissen nicht zu vertreten mag, für das Volk entscheiden darf. Die Entscheidungsmacht verschiebt sich vom Parlament zur Exekutive.

Aus der rationalen Gestaltung wird ein pragmatisches Funktionieren. Statt geregelt wird verhandelt, statt zum Wort gestanden laviert, statt schonend ausgeglichen pragmatisch balanciert. Die Parlamente wechseln von der Rolle des Entscheiders zum Beobachter. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht verselbständigt sich zu einem Handlungsziel, das nicht nach der Werthaltigkeit von Arbeit und Werk fragt, das Wirtschaftswachstum nicht nach seinem Preis beurteilt, die Geldwertstabilität im Streit der Interessenten preiszugeben droht. Gesucht wird die „pragmatische Lösung“. Die Rechtsmaßstäbe weichen dem alltäglichen Kompromiss, der zum Kerngedanken der Demokratie erklärt wird. Die Relativität des Entscheidens droht über die Verfasstheit der Demokratie zu triumphieren.

### **Hoffnung auf eine europäische Zentralgewalt**

All dieses ist nicht Unglück, nicht Krise, sondern Ausdruck eines Übergangs, in dem die EU nach der Sicherheit des Rechts und der Vertrauenswirklichkeit eines gefestigten institutionellen Rahmens sucht. Die Europäische Union steht und fällt mit ihrer Rechtmäßigkeit. Sie braucht ein festes Verfassungs- und Vertragsrecht, das die Institutionen - der Erstinterpret Parlament und Regierung, der Zweitinterpret Bundesverfassungsgericht - unbeirrt ins Werk setzen.

Nun sind manche politischen Akteure in ihrem bewundernswerten Kampf um Stabilität des Verhandeln und Annäherns, des Überwindens von Vetopositionen und Eigensinnigkeiten, der Dreistigkeiten des Finanzmarktes und vielleicht auch mancher parlamentarischer Gepflogenheiten müde. Sie hoffen auf eine europäische Zentralgewalt, die mit den Instrumentarien des Rechts freiheitliche Ordnung und wirtschaftliche Stabilität im gesamten Euro-Raum sicherstellt, dabei durch keine finanzwirtschaftliche Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten behindert wird.

Dieses Unterfangen muss sich aber vergewissern, von wem die Bedrohung des Finanzwesens ausgeht. Ein Problem liegt bei den Staaten und ihrer Haushalts-, Steuer- und Sozialpolitik. Doch ein größeres Problem liegt bei dem Finanzmarkt, den Banken, Versicherungen, Anlegern, Spekulanten, die Geld eingesetzt haben, um Gewinne zu machen, nun aber dieses Geld nicht verlieren wollen. Das Freiheitsprinzip setzt voraus, dass jeder bei Gewinn und Verlust auf eigene Rechnung handelt, ihm also der Erfolg seiner Anlage gutgeschrieben wird, er aber auch den Misserfolg persönlich trägt. Nun beginnt der Gedanke zu dominieren, dass privatwirtschaftliche Verluste aus dem Staatshaushalt finanziert werden könnten.

### **Zentralisierung abwägen**

Diese Vorstellung bedroht Privateigentum und Wirtschaftsfreiheit in ihren Grundsätzen: Freiheit heißt, sein Leben eigenverantwortlich gestalten zu dürfen, vom Staat in der Suche nach dem Glück nicht beeinträchtigt zu werden. Freiheit bedeutet nicht, ein risikofreudiger Anleger dürfe den Schaden seiner Fehleinschätzung auf die

Allgemeinheit abwälzen. Wer sein Geld angelegt hat und nun Verluste erwartet, trägt selbst diese Einbuße, weil er sie vertraglich in Kauf genommen hat, weil er auch über das Geld verfügt, das er risikoreich eingesetzt hat. Der Steuerzahler hat das Risiko gemieden, besitzt kein haftungsgeeignetes Vermögen, wird im Übrigen nach dem Versprechen des Verfassungsstaates nach individueller Leistungsfähigkeit besteuert, um die ihn begünstigenden Gemeinschaftsaufgaben zu finanzieren. Der Steuerzahler ist nicht der Finanzier privatwirtschaftlicher Fehlentscheidungen, steht allenfalls in äußersten Notfällen für vorläufige Zwischenfinanzierungen zur Verfügung.

Bei dieser Ausgangslage muss sorgfältig erwogen werden, ob eine Zentralisierung des Haushalts- und Verschuldenswesens in Europa wünschenswert ist. Gegenwärtig hat die Finanzautonomie aller Mitgliedstaaten der Euro-Gemeinschaft zur Folge, dass ein einheitlicher Zugriff auf die öffentlichen Finanzen nicht möglich ist, vielmehr jeder Mitgliedstaat mit seiner Finanzkraft und seinen politischen Eigenheiten für den Zugriff des Finanzmarktes gewonnen werden muss. Was sich für den Politiker als Not darstellt, erweist sich für das Rechtsverhältnis zwischen Staaten und Finanzmarkt als Tugend. Und für eine Rechtsgemeinschaft beginnt jede weitere Vergemeinschaftung mit einem gemeinsamen Verständnis des Rechts, gegenwärtig insbesondere des Haushalts-, Steuer- und Leistungsrechts. Integration heißt Werben für das Recht.

FAZ, 12.07.2012