

Demokratie für Deutschland, Austerität für Europa?

Grenzen der Solidarität in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Kontext der Eurozonenkrise protegert die nationale Demokratie, indem sie europäische Finanzhilfen an weitreichende Konditionalitäten knüpft. Was auf der nationalen Ebene demokratiethoretisch schlüssig erscheint, stellt sich mit Blick auf die europäische Ebene als problematisch dar. So manifestiert sich in der Krisenrechtsprechung des Gerichts ein Dilemma demokratischen Regierens in Europa – mit Konsequenzen für die Ausgestaltung transnationaler Solidarität.

ANUSCHEH FARAHAT, MARIUS HILDEBRAND

1 Einleitung

Im Kontext der multiplen Krisen europäischen Regierens ist Solidarität in aller Munde. Dabei erscheinen Krise und Solidarität in gewisser Weise als komplementäre Begriffe. Gesellschaftlich soll Solidarität der Belastungsprobe einer krisenhaften Situation standhalten und desintegrative Prozesse kompensieren. Politisch zielen Rekurse auf Solidarität in Krisenkontexten darauf, folgenschwere Politikwechsel und außerordentliche Maßnahmen zu begründen. Insofern lässt sich Solidarität als Motivations- und Legitimationsprinzip politischen Handelns deuten. Zugleich hantieren politische Akteure in Krisenkontexten keineswegs mit geteilten Solidaritätsbegriffen. Die Artikulation von konkurrierenden Solidaritätsverständnissen ist vielmehr bereits elementarer Bestandteil von Solidaritätskonflikten (vgl. Wallascheck 2016). So drehte sich die Eurokrisenpolitik um die Frage, welche Form und welcher Grad von Solidarität zwischen den Mitgliedern der Eurozone walten sollten. Für konfliktbearbeitende Institutionen wie Regierungen, Parlamente, Zentralbanken oder auch Finanzmärkte bedeutet diese Konstellation, dass sie explizit oder implizit über die Gestaltung krisenadäquater Solidaritätsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch zwischen unterschiedlichen sozialen Gruppen entscheiden.

Im Kontext der Eurozonenkrise gilt das nicht nur für die Exekutive und die Legislative der europäischen und der mitgliedstaatlichen Ebene, sondern auch für die jeweiligen Verfassungs- und Höchstgerichte. Sobald die durch die europäische Wirtschafts-, Finanz- und Währungskrise ausgelösten Verteilungskonflikte vor Verfassungsgerichten verhandelt werden, entscheiden Verfassungsrichterinnen und -richter *nolens volens* über die mögliche Ausgestaltung von Solidarität in Europa. Sie fungieren damit als Foren und Akteure in transnationalen Solidaritätskonflikten. Dabei werden politisch-ideologisch gelagerte Konflikte über die „gerechte“, „sachgemessene“, „zielführende“ und „nachhaltige“ Bearbeitung einer krisenhaften Konstellation in der Sprache des Verfassungsrechts reformuliert und anhand verfassungsrechtlicher Normen, etablierter Maßstäbe und dogmatischer Figuren entschieden. Diese analytische Perspektive nimmt das von Anuscheh Farahat geleitete Forschungsprojekt „Transnationale Solidaritätskonflikte: Verfassungsgerichte als Foren und Akteure der Konfliktbearbeitung“ (<http://www.tsc-project.org>) ein, um die Rolle von Verfassungs- und Höchstgerichten in der Eurozonenkrise zu analysieren.

Wie politische Konflikte verfassungsrechtlich repräsentiert werden, was dadurch gewonnen wird und was verloren geht, wie diese Prozesse auf die politische Ebene zurückwirken, inwiefern sie verteilungspolitische Effekte zeitigen und welches transnationale Solidaritätsverständnis sie aktualisieren, wird im Folgenden am Beispiel des

Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (BVerfGE – *ESM/Fiskalpakt I*) diskutiert. Herausgearbeitet werden soll insbesondere, inwiefern das Verfassungsgericht vermittelt über das Demokratieprinzip einen verfassungsrechtlichen Maßstab für die Ausgestaltung europäischer Solidarität entwirft, der nicht zuletzt auch angesichts der zu erwartenden wirtschaftlichen und finanziellen Verwerfungen der Corona-Pandemie wieder aktuell werden könnte.

2 Der ESM und die Vertiefung transnationaler Solidaritätskonflikte in Europa

Angesichts der krisenhaften Entwicklung des Euro-Raumes entschieden die Regierungschefs der Euro-Gruppe am 16. und 17. Dezember 2010, Artikel 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu ergänzen. Hinzugefügt wurde ein Absatz, der es den Mitgliedstaaten erlaubt, in Form eines völkerrechtlichen Vertrages einen Stabilitätsmechanismus einzurichten, um den gemeinsamen Währungsraum finanzpolitisch zu stabilisieren. Art. 136 Abs. 3 AEUV lautet seither: „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“

Damit bereiteten die Regierungschefs den Weg, um auf völkerrechtlicher Grundlage eine Finanzinstitution – den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) – zu schaffen, für deren Finanzierung die Signatarstaaten zu je unterschiedlichen Teilen gemeinsam haften. Der ESM-Vertrag ist Bestandteil des Europäischen Rettungsschirms und löst die im Sommer 2010 als provisorischen Stabilisierungsmechanismus geschaffene Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSSF) ab. Im Unterschied zur EFSSF, die die akute Zahlungsunfähigkeit der krisengeschüttelten Mitgliedstaaten der Eurozone überbrücken sollte, ist der ESM auf Dauerhaftigkeit und Verlässlichkeit ausgerichtet. Er bezweckt nicht nur, die ökonomisch weniger konkurrenzfähigen und besonders vulnerablen Mitgliedstaaten der Eurozone durch Bürgschaften kurzfristig zu unterstützen. Vielmehr zielt er auch darauf, das Vertrauen der Finanzmärkte in die gemeinsame Währung nachhaltig zu sichern und die Zahlungs- und Kreditfähigkeit der Krisenstaaten auf den Finanzmärkten mittelfristig zu erneuern. Dabei obliegt es den Schuldnerstaaten, *im Tausch* gegen die Haftung durch die Gläubigerstaaten umfassende wirtschafts-, finanz- und sozialpolitische Reformmaßnahmen zu vollziehen (Art. 12, Art. 13 Abs. 3 ESM-Vertrag).

Mit dem Ziel, ihre Staatsschulden auf den Finanzmärkten in Zukunft selbst finanzieren zu können, die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und den gemeinsamen Währungsraum zu stabilisieren, sollten die Krisenländer nicht nur ihre Haushalte konsolidieren. Unter Aufsicht der Troika – eines Gremiums aus Vertretern des Internationalen Währungsfonds, der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Kommission – wurden die Austeritätspolitiken von weitreichenden Deregulierungs- und Privatisierungsmaßnahmen flankiert.

Der ESM legt somit den Grundstein für ein supranational organisiertes Konsolidierungsregime, das die nationalstaatlich organisierten sozialen Sicherungssysteme als „Anpassungsvariablen“ („*adjustment variables*“; Costamagna 2018, S. 164) zur Stabilisierung des gemeinsamen Währungsraums handhabt, die Responsivität gegenüber den Bürgern der Responsivität gegenüber den Märkten (vgl. Mair 2009) unterordnet und im Ergebnis sowohl politische als auch soziale Ungleichheiten verstärkt. Die konkrete Ausgestaltung dieses Vertragsregimes verengt den Gestaltungsspielraum parlamentarischer Gesetzgebung in den Krisenstaaten drastisch, weil sie spezifische Vorgaben zur Ausgestaltung des Sozial- und Arbeitsrechts im jeweiligen Einzelfall macht. Damit schwächt dieses Regime das demokratische Prinzip der Selbstbestimmung derjenigen politischen Gemeinschaften, die auf Hilfe angewiesen sind, und zementiert zugleich eine Machtasymmetrie zwischen ökonomisch starken Gläubigerstaaten und weniger wettbewerbsfähigen Schuldnerstaaten. Während erstere ihre Haushalts-, Wirtschafts- und Sozialpolitik weiter autonom gestalten können, sind letztere mit detaillierten Vorgaben konfrontiert.

Entscheidend ist dabei, dass der ESM finanzpolitische Solidarität an weitreichende Konditionalitäten knüpft. Faktisch erlaubt es der Vertrag, die gemeinsame Haftung für die Schulden einzelner Mitgliedstaaten an das Diktat der Austerität zu koppeln, das sowohl makroökonomisch als auch demokratietheoretisch als auch gerechtigkeitspolitisch problematisch erscheint. Der völkerrechtliche Vertrag etabliert ein Verständnis von Solidarität, das diese an einen Modus „striker Reziprozität“ bindet und als „Regelbefolgung“ (*solidarity as rule compliance*) versteht (Frederichs 2016, S. 740). Demzufolge müssen sich die Schuldnerstaaten für solidarische Leistungen qualifizieren, indem sie gewisse Gegenleistungen erbringen; die bloße Mitgliedschaft in einem geteilten währungspolitischen Projekt genügt nicht.

Dieses insbesondere von den nord- und mitteleuropäischen Gläubigerstaaten und liberal-konservativen politischen Kräften geltend gemachte Solidaritätsverständnis konkurriert im Kontext der Eurozonenkrise im Wesentlichen mit zwei gegen-hegemonialen Vorstellungen von Solidarität in Europa. So postulieren die Befürworter von *Eurobonds*, gemeinsamen Staatsanleihen der Euroländer, ein Verständnis von Solidarität als „Verantwortungsteilung“ (*solidarity as burden sharing*) (ebd.). Dieses Solidari-

tätsverständnis, das insbesondere die Regierungen Frankreichs sowie der krisengeschüttelten südeuropäischen Staaten, aber auch sozialstaatlich orientierte politische Kräfte geltend machen, ist mit einem Modus generalisierter Reziprozität verbunden. Es knüpft wechselseitige Hilfen nicht an konkrete Gegenleistungen, sondern an ein Bekenntnis zu einer „geteilten politischen Lebensform“ (Habermas 2013, S. 104) und damit an Vorstellungen von Zugehörigkeit, Mitgliedschaft und Identität, die sich in Form einer europäischen Solidargemeinschaft materialisieren sollen. Auf diese Weise soll die wirtschafts- und finanzpolitische Integration der EU sozialpolitisch eingeholt werden – der strukturell verankerte Überschuss „negativer, marktschaffender Integration“ (Scharpf 1999, S. 48ff.) mitsamt seinen desintegrativen Nebenwirkungen also durch eine nachholende „positive, marktregulierende Integration“ (ebd.) ausgeglichen werden.

Hinter *solidarity as rule compliance* und *solidarity as burden sharing* stehen also auch zwei divergierende europapolitische Projekte, die die Krise und eine krisenadäquate Form von Solidarität in Europa für ihre jeweiligen politischen Ziele einsetzen. Gemeinsam ist diesen beiden Solidaritätsvorstellungen sowie den damit verbundenen Krisenbearbeitungsmechanismen – ESM versus Eurobonds – die Vorstellung, dass der fortschreitende Integrationsprozess für die Mitgliedstaaten mit divergierenden Anpassungskosten verbunden ist, die auf der supranationalen Ebene organisiert und „solidarisch“ verteilt werden müssen, um die gemeinsamen Ziele der Fortführung der europäischen Integration und der Aufrechterhaltung des gemeinsamen Währungsraums zu erreichen.

Gegen diese beiden Solidaritätskonzeptionen konstituiert sich im Verlauf der Krise insbesondere in den Gläubigerstaaten ein drittes machtvolleres politisches Projekt, das Solidarität auf ethnische und nationale Identität zu begrenzen versucht. Im Unterschied zu den beiden prinzipiell pro-europäischen Varianten wird Solidarität hier nicht als legitimations- und motivationsstiftende Ressource zur Bewältigung der sozial desintegrativen Nebenwirkungen der wirtschafts- und finanzpolitischen Integration der EU gedacht. Stattdessen imaginieren diese politischen Selbstverständigungsdiskurse, die insbesondere rechtspopulistische Parteien bedienen, Solidarität anhand national-konservativer und ethno-kommunitaristischer Vorstellungen der organisch gewachsenen, nationalstaatlich organisierten Gemeinschaft. Während Solidarität im nationalen Rahmen als quasi-natürlich vorgestellt wird, legt diese Position eine skeptische oder offen ablehnende Haltung gegenüber einer supranationalen Expansion von solidarischen Beziehungen nahe. Eine im Ergebnis ähnliche Solidaritätskonzeption findet sich aber auch in europarechtlich informierten Diskursen. So insistieren integrationskritische Stimmen auf einer konsequenten Anwendung der Nicht-Beistands-Klausel in Art. 125 AEUV, die durch den ESM nunmehr umgangen und ausgehebelt werde, sodass die Regierungen der überschuldeten Krisenstaaten

dazu ermutigt würden, die zur Euro-Rettung gebotene Haushaltsdisziplin zu missachten, da sie ja im Notfall auf die Unterstützung durch andere Mitgliedstaaten rechnen könnten (vgl. exemplarisch Schneider 2013, S. 66ff.).

Vor diesem Hintergrund lässt sich der durch die europäische Wirtschafts-, Finanz- und Währungskrise hervorbrachte „Quantensprung in der Politisierung des europäischen Integrationsprozesses“ (Grande/Kriesi 2015) als Thematisierung und Verschärfung von transnationalen Solidaritätskonflikten rekonstruieren.

Diese Perspektive bietet im Wesentlichen drei Vorteile. *Erstens* ermöglicht sie es zu beschreiben, wie sich politische Konfliktlinien zwischen links und rechts, sozialdemokratischer Wohlfahrts- und liberaler Wettbewerbsorientierung, aber etwa auch zwischen Kommunitarismus und Kosmopolitismus (de Wilde/Zürn 2016; vgl. auch die Debatte in diesem Heft) gegenüber diesen Solidaritätskonflikten verhalten und welche politischen Konfigurationen dadurch entstehen. *Zweitens* erlaubt sie zu beobachten, wie sich konfliktbearbeitende Institutionen in diesen Konstellationen verhalten, welches Solidaritätsverständnis sie implizit oder explizit geltend machen, worauf Solidarität aus ihrer jeweiligen Sicht gründet oder gegründet werden sollte, welchen Konditionalitäten sie Solidarität unterwerfen und welchen Modus der Wechselseitigkeit sie zugrunde legen. *Drittens* erlaubt es diese Konzeption kriseninduzierter Konflikte, mit Blick auf verfassungsgerichtliche Entscheidungen zu beobachten, wie gesellschaftlich gelagerte und politisch repräsentierte Konflikte in der Sprache des jeweiligen Verfassungsrechts reformuliert, vereinfacht und einer Entscheidung zugeführt werden. Dies wird im Folgenden exemplarisch anhand des ESM-Urteils des Bundesverfassungsgerichts veranschaulicht.

3 Das Bundesverfassungsgericht als Krisenakteur: Konfliktbearbeitung im Medium des Verfassungsrechts

Als die globale Wirtschafts- und Finanzkrise den Euroraum erfasste, insistierte die schwarz-gelbe Bundesregierung darauf, dass Finanzhilfen innerhalb der Eurozone nur im Tausch gegen die Durchsetzung grundlegender Anpassungsleistungen aufseiten der sogenannten Nehmerländer gewährt werden. Die krisenpolitisch wirkungsmächtige Position der Merkel-Regierung entsprach somit einem Solidaritätsverständnis der *rule compliance*. Sie zielte darauf, der wechselseitigen Abhängigkeit und Verletzlichkeit der Mitgliedstaaten der Eurozone Rechnung zu tragen, indem das übergeordnete Ziel der Euro-Rettung durch gemeinsame Haftung für die Staatsschulden im Rahmen des ESM von der Umsetzung strikter Spar- und Reformvorgaben abhängig gemacht wird (vgl. Brunnermeier et al.

2016, insbes. S. 65f.). Mit dem Ziel, das prekär gewordene Vertrauen der Finanzmärkte in die Staatsschulden der Euroländer zu erneuern, wurde die ordoliberalen Tradition einer rechtlichen Einhegung finanzpolitischen Handelns wiederbelebt, einschließlich der Konstitutionalisierung einer Schuldenbremse und der Priorisierung des Ziels ausgeglichener Haushalte bei gleichzeitiger Exportorientierung der Wirtschaft. Kombiniert wurde dies mit einem *managerialism* (Chalmers 2016, S. 272ff.), der darauf zielt, den proklamierten finanzpolitischen Ausnahmezustand für weitreichende und zugleich flexibel anpassbare Konditionalisierungen von Hilfsleistungen zu nutzen (vgl. White 2015, 2017; Hall 2012).

Flankiert von einseitigen und demokratietheoretisch folgenschweren Schuldzuweisungen gegenüber „unverantwortlichen“ südeuropäischen Gesellschaften (Agridopoulos et al. 2019), sicherte diese Strategie die von Angela Merkel zum Schlussstein des europäischen Einigungsprojekts erhobene Gemeinschaftswährung („Scheitert der Euro, scheitert Europa“), ohne dass das ordoliberalen Paradigma einer finanzpolitischen Disziplinierung der Schuldnerstaaten durch die Kapitalmärkte außer Kraft gesetzt wurde. In Verbindung mit der moralischen Desavouierung „dekadenter“ und „renitenter“ südeuropäischer Staaten sorgten der dominante Topos der „Alternativlosigkeit“ (Séville 2017, S. 271ff.) und ordoliberalen „Versicherheitungsdiskurse“ (White 2015, S. 313) dafür, dass die krisenbedingten Verteilungskonflikte in Deutschland primär als „internationale Konflikte“ („*international conflict*“; de Wilde/Lord 2016, S. 151ff.) zwischen „solidarischen“ Gläubiger- und „uneinsichtig-egoistischen“ Schuldnerstaaten gedeutet wurden, in denen die europapolitische Position der Bundesregierung, einschließlich der Befürwortung des ESM, von breiten Bevölkerungsteilen unterstützt wurde.

Gleichwohl stieß dieses Dispositiv nicht nur in den krisengebeutelten südeuropäischen Ländern auf Kritik. Auch in Deutschland löste die Eurokrise einen Politisierungsschub europäischer Politik aus, der sich in antagonistischen Positionierungen der Bundestagsfraktionen niederschlug (vgl. Wimmel 2012). Während linke, prinzipiell pro-europäische Kräfte im Wesentlichen austeritätskritische Argumente gegen den ESM geltend machten und für ein Solidaritätsverständnis als *burden sharing* warben, reichte die rechte Kritik des ESM von integrations-skeptischen Forderungen nach einer (noch) stärkeren Konditionalisierung der Hilfsleistungen bis hin zu integrationsfeindlichen Forderungen nach der Auflösung der Währungsunion und einer bisweilen ethno-kulturell begründeten Reorganisation von Solidarität innerhalb der jeweiligen europäischen Nationalstaaten.

Entsprechend heterogen war die Gruppe, die gegen den ESM verfassungsrechtlich vorging. Während die Linke als einzige Bundestagsfraktion im Rahmen eines Organstreitverfahrens die Verletzung der parlamentarischen Informations- und Beteiligungsrechte geltend machte,

nutzten insgesamt 37 000 Bürgerinnen und Bürger die Individualverfassungsbeschwerde mit der Absicht, den ESM zu verhindern. In der Sache argumentierten die Kläger, dass der ESM die Währungsunion in eine vollwertige Haftungsgemeinschaft transformiere, die Gestaltungsspielräume und die haushaltsrechtliche Gesamtverantwortung des Bundestages unterminiere und folglich das Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 GG entwerfe (BVerfGE 195, 217f. – *ESM/Fiskalpakt I*).

Bereits hier wird deutlich, wie der politisch gelagerte Konflikt um eine krisenadäquate Ausgestaltung finanzpolitischer Solidarität in Europa im Medium des Verfassungsrechts als Frage der effektiven Gestaltungsmöglichkeiten des nationalen Gesetzgebers gerahmt wird. Die verfassungsrechtliche Repräsentation des politischen Konflikts um die „bestmögliche“ Krisenbearbeitung ist zunächst weder überraschend noch beunruhigend. Die konstitutionelle Demokratie ist grundsätzlich durch eine Spannung zwischen der Sphäre demokratischer Politik gekennzeichnet, in der Positionen und Inhalte in vielfältiger Weise zur Disposition gestellt werden können, und der Sphäre konstitutionalisierten Rechts, in der nur verfassungsrechtlichen Maßstäben und Argumenten Entscheidungsrelevanz zuerkannt wird (vgl. Farahat 2019, S. 184f.). Folglich ist die verfassungsrechtliche Bearbeitung politischer Konflikte damit verbunden, dass politische Positionsdifferenzen auf konstitutionalisierte Normen projiziert werden, um durch Verfassungsgerichte überhaupt entscheidbar zu werden. Gleichzeitig bringt diese Transformation im Medium der Verfassungsinterpretation die politischen Konflikte jedoch nicht zum Verschwinden; vielmehr wirken Rechtsprechung und Deutungsmacht von Verfassungsgerichten auf die politische Sphäre zurück. Das gilt in besonderer Weise für das ESM-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das die mögliche Ausgestaltung von Solidarität auf europäischer Ebene begrenzt, indem es einen untrennbaren Zusammenhang von (supranationaler) Preisstabilität und (nationaler) Demokratie konstruiert.

Das Gericht hatte bereits im europapolitisch wegweisenden Maastricht-Urteil vom 12. Oktober 1993 die geldpolitische Integration an „deutsche Bedingungen“ („*German conditions*“; Joerges 1996, S. 114) geknüpft, indem es die Fixierung der Preisstabilität als oberstes Ziel des zukünftigen Währungsraums an das Demokratieprinzip koppelte und damit mittelbar unter den Schutz der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG stellte (BVerfGE 89, 155, 202, 204 – *Maastricht*). Umgekehrt rechtfertigten für das Gericht allein die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und die primärrechtliche Verankerung der Preisstabilität auf Unionsebene, dass währungspolitische Kompetenzen supranationalisiert werden können. Auf diese Weise sicherte sich das Gericht nicht nur eine machtvolle Kontrollfunktion über die geldpolitische Integration der EU, sondern entwickelte auch jenen demokratisch-ökonomischen Bewertungsmaßstab, den es im ESM-Urteil aktualisierte und sogar noch verschärfte.

Im ESM-Urteil setzt das Gericht nicht nur fest, dass die Gewährung finanzieller Hilfsleistungen auf europäischer Ebene von der Zustimmung des Bundestages abhängig gemacht und an Stabilitätskriterien ausgerichtet werden müssen. Mit dem Ziel, die Gestaltungsfreiheit der nationalen Legislative dauerhaft sicherzustellen, knüpft es die Verfassungskonformität europäischer Finanzhilfen daran, dass der Bundestag auch über deren Konditionalisierung bestimmen darf (BVerfGE 195, 244 – *ESM/Fiskalpakt I*). Im Ergebnis sind es gerade die Haftungsbegrenzung nach Art. 8 Abs. 3 ESM und die Möglichkeit weitreichender Konditionalisierung finanzpolitischer Solidarität, die die Verfassungskonformität des völkerrechtlichen Vertrages begründen.

Angesichts der Tatsache, dass die Eurokrisenpolitik durch ein exekutiv dominiertes und technokratisch geprägtes „Risikomanagement“ gekennzeichnet ist („*risk management*“; Chalmers 2016, S. 282ff.), kann man das Gericht dafür loben, dass es die parlamentarischen Budgetrechte schützt, die Offenheit und Widerrufbarkeit demokratischer Gesetzgebung verteidigt und gegen vermeintliche Krisenimperative an den Vorrang des demokratischen Versprechens der Verfassung erinnert. Diese Würdigung verliert die transnationale Dimension des so entschiedenen Konflikts jedoch aus dem Blick. Denn im Kontext der Eurozonenkrise trägt die Verknüpfung von nationalem Demokratieprinzip und supranationaler Konditionalität in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts *de facto* dazu bei, dass der Legislative in den Krisenländern jene politischen Gestaltungsmöglichkeiten entzogen werden, auf deren Sicherung das Gericht im nationalen Rahmen besteht.

Aus einer transnationalen Perspektive wird somit ersichtlich, wie diese Verfassungsinterpretation sich eine demokratiethoretische Ausweglosigkeit einhandelt: Denn „mehr Demokratie“ in Deutschland ist in dieser Konstellation gleichbedeutend mit „weniger Demokratie“ in Portugal und Griechenland – und umgekehrt (vgl. Farahat 2019, S. 206f.). Die Machtasymmetrien des Konsolidierungsregimes führen dazu, dass die verfassungsrechtliche Aderlung des Konditionalitätsprinzips die Garantie der nationalen Demokratie in Deutschland mit der Erosion demokratischer Legitimation in den Schuldnerstaaten erkaufte. Dieser Zusammenhang wird vom Gericht jedoch nicht reflektiert. Ein transnational sensitiveres Gericht hätte dagegen anerkennen können, dass die exekutivdominierte, auf Stabilität abonnierte Regulierung der Eurozonenkrise demokratische Handlungsräume in den Schuldnerstaaten viel stärker einschränkt als in Deutschland. Auf dieser Grundlage wäre es durchaus möglich gewesen, an die Aufrechterhaltung demokratischer Gestaltungsräume in den Krisenstaaten zu erinnern (vgl. Everson 2015, S. 496ff.).

Dem kann man entgegenhalten, dass das Bundesverfassungsgericht dem Schutz des Grundgesetzes verpflichtet ist und sich angesichts der Demokratiedefizite der EU wie auch der Eurozone aus guten Gründen gegen weitrei-

chende Souveränitätstransfers von der nationalen auf die supranationale Ebene stellt. Doch auch diese Verteidigung überzeugt nur bedingt. Denn neben den eben skizzierten Implikationen des ESM-Urteils reduziert diese Verfassungsrechtsprechung auch das integrative Potenzial des Grundgesetzes selbst (vgl. wegweisend Vorländer 2002). Die argumentative Verknüpfung der Preisstabilität mit dem Demokratieprinzip zu einem genuin verfassungsrechtlichen Maßstab ist mit einer Deutungsschließung der Verfassung verbunden, die sich mittel- und langfristig eher negativ auf die symbolisch vermittelte Integration des Grundgesetzes auswirken könnte (vgl. theoretisch grundlegend Brodacz 2003, S. 277ff.). Denn die verfassungsrechtliche Überhöhung der Preisstabilität zu einem Element des durch die Ewigkeitsklausel geschützten Demokratieprinzips schließt alternative Deutungsmöglichkeiten desselben aus. Erschwerend kommt hinzu, dass – entgegen der Absichtserklärung, die Offenheit demokratischer Prozesse schützen zu wollen – auch die parlamentarische Willensbildung im Bundestag auf den Erhalt supranationaler Preisstabilität verpflichtet wird (vgl. Farahat 2019, S. 194).

4 Das bundesverfassungsgerichtliche Europa

Das Gericht bestätigt die Krisenpolitik der deutschen Bundesregierung, indem es ordoliberalen wirtschaftspolitische Überzeugungen mit dem Demokratieprinzip verknüpft. Die Betonung europäischer Stabilitätsziele und die Verteidigung der nationalstaatlich organisierten Demokratie stehen nicht bloß unverbunden nebeneinander. Das Gericht konzipiert die strikte Konditionalisierung der gemeinsamen finanziellen Haftung im Rahmen des ESM vielmehr als existentielle Bedingung nationaler Demokratie. Aus der Sicht des Gerichts ist die Refinanzierung der Staatsschulden durch europäische Hilfsmechanismen nur dann verfassungsgemäß, wenn die Rettungsmaßnahmen an strikte Konditionalitäten geknüpft werden. Unter den institutionellen Rahmenbedingungen des europäischen Krisenmanagements führt das Urteil in eine Situation, die man nicht nur als Befürworter einer nachholenden sozialpolitischen Integration der EU, sondern auch aus demokratiethoretischen Gründen bedauern kann. Denn genau die Entscheidung, die die Haushaltsautonomie des Bundestages und somit die Kontrollfunktion und Handlungsspielräume der nationalen Legislative sichern soll, unterminiert die Budgethoheit und die Gestaltungsfähigkeit der Parlamente in den Schuldnerstaaten.

Zugleich werden die vielfältigen krisenbedingten Konflikte, ähnlich wie im politisch dominanten Krisendiskurs, nun auch im Verfassungsrecht als Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten verhandelt, die ihrerseits als monolithi-

sche Einheiten vorgestellt werden. So kann diese Verfassungsrechtsprechung auch transnationale Demokratie nur als „Nullsummenspiel“ (Farahat 2019, S. 194) denken, in dem die demokratischen Souveräne gegeneinander um Selbstbestimmungsanteile kämpfen und die Gewinne des einen stets gleichbedeutend mit den Verlusten des anderen sind.

Schließlich scheint es, als schiebe die verfassungsgerichtliche Verklammerung von europäischer Preisstabilität und nationalem Demokratieprinzip im ESM-Urteil einer politischen Deutung von Solidarität als Verantwortungsteilung (bspw. in Form von *Coronabonds*) einen verfassungsrechtlichen Riegel vor. Stattdessen wird das auch im politischen Diskurs dominierende ordoliberalen Solidaritätsverständnis von strikter Reziprozität und Regelbefolgung bekräftigt. Für die Schuldnerstaaten bedeutet dieses Solidaritätsverständnis unter dem Vorzeichen eines funktional begründeten Konsolidierungsregimes jedoch, dass auch ihre demokratische Selbstbestimmung versicherheitlicht und als Risikofaktor für die priorisierten Stabilitätsziele der Währungsunion gehandhabt wird (vgl. White 2015, S. 305). Vermittelt über das Verfassungsrecht werden damit am Ende jene Konditionalitäten bestärkt, die sich in den ordoliberalen Austeritätsprogrammen niederschlagen und als Instrument dienen, um die Wohlfahrtssysteme der Krisenländer nach Maßgabe gesetzter Stabilitätskriterien auch wider den Willen ihrer Bürgerinnen und Bürger zurückzubauen. ■

LITERATUR

- Agridopoulos, A. / Honneth, A. / Karagiannis, N. / Wagner, P.** (2019): Einleitung, in: WestEnd. Neue Zeitschrift für Sozialforschung 16 (2), S. 77–80
- Brodcz, A.** (2003): Die symbolische Dimension der Verfassung, Wiesbaden
- Brunnermeier, M. / James, H. / Landau, J.-P.** (2016): The Euro and the Battle of Ideas, Princeton/Oxford
- Chalmers, D.** (2016): Crisis Reconfiguration in the European Constitutional State, in: Joerges, C. / Chalmers, D. / Jachtenfuchs, M. (Hrsg.): The End of the Eurocrats' Dream – Adjusting to European Diversity, Cambridge, S. 266–298
- Costamagna, F.** (2018): National Social Spaces as Adjustment Variables in the EMU – A Critical Legal Appraisal, in: European Law Journal 24 (2–3), S. 163–190
- Everson, M.** (2015): An Exercise in Legal Honesty – Rewriting the Court of Justice and the Bundesverfassungsgericht, in: European Law Journal 21 (4), S. 474–499
- Farahat, A.** (2019): Verfassungsgerichtsbarkeit in der Eurokrise – Verfassungsgerichte als Foren und Akteure der Konfliktbearbeitung in europäischen Solidaritätskonflikten, Unveröffentlichte Habilitationsschrift, Goethe-Universität Frankfurt a. M.
- Frerichs, S.** (2016): Unravelling the European Community of Debt, in: European Law Journal 22 (6), S. 720–742
- Grande, E. / Kriesi, H.** (2015): Die Eurokrise – Ein Quantensprung in der Politisierung des europäischen Integrationsprozesses?, in: Politische Vierteljahresschrift 56 (3), S. 476–505
- Habermas, J.** (2013): Im Sog der Technokratie, Berlin
- Joerges, C.** (1996): Taking the Law Seriously: On Political Science and the Role of Law in the Process of European Integration, in: European Law Journal 2 (2), S. 105–135
- Mair, P.** (2009): Representative versus Responsible Government. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung: Discussion Paper 09/8, Köln
- Scharpf, F.W.** (1999): Regieren in Europa – Effektiv und demokratisch, Frankfurt a. M.
- Schneider, K.** (2013): Yes, but ... One More Thing: Karlsruhe's Ruling on the European Stability Mechanism, in: German Law Journal 14 (1), S. 53–74
- Séville, A.** (2017): "There is no Alternative". Politik zwischen Demokratie und Sachzwang, Frankfurt a. M. / New York
- Vorländer, H.** (2002): Integration durch Verfassung? Die symbolische Bedeutung der Verfassung im politischen Integrationsprozess, in: Ders. (Hrsg.): Integration durch Verfassung, Wiesbaden, S. 9–40

Wallaschek, S. (2016): Solidarität in der Europäischen Union. Anmerkungen zur aktuellen Debatte, in: Widerspruch. Münchner Zeitschrift für Philosophie 35 (62), S. 97–114

White J. (2015): Emergency Europe, in: Political Studies 63 (2), S. 300–318

White, J. (2017): Between Rules and Discretion: Thoughts on Ordoliberalism, LEQS Paper 126

de Wilde, P. / Lord, C. (2016): Assessing Actually-existing Trajectories of EU Politicisation, in: West European Politics 39 (1), S. 145–163

de Wilde, P. / Zürn, M. (2016): Debating Globalization – Cosmopolitanism and Communitarianism as Political Ideologies, in: Journal of Political Ideologies 21 (3), S. 280–301

Wimmel, A. (2012): Deutsche Parteien in der Euro-Krise: Das Ende des Konsensprinzips?, in: Integration 35 (1), S. 19–34

AUTOREN

ANUSCHEH FARAHAT, Prof. Dr., Professorin für Öffentliches Recht, Migrationsrecht und Menschenrechte an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Seit März 2017 leitet sie zudem eine Emmy-Noether-Forschungsgruppe (DFG) zum Thema „Transnationale Solidaritätskonflikte: Verfassungsgerichte als Foren und Akteure der Konfliktbearbeitung“. Forschungsschwerpunkte: Europäisches und deutsches Verfassungsrecht, Migrationsrecht, internationaler Menschenrechtsschutz und Verfassungsvergleichung.

@ anuscheh.farahat@fau.de

MARIUS HILDEBRAND, Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprojekt „Transnationale Solidaritätskonflikte: Verfassungsgerichte als Foren und Akteure der Konfliktbearbeitung“ an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Forschungsschwerpunkte: Politische Theorie, Demokratie-, Populismus- und Verfassungstheorie sowie Poststrukturalismus und Diskursanalyse.

@ marius.hildebrand@fau.de