

Anuscheh Farahat

Transnationale Solidaritätskonflikte

Eine vergleichende Analyse verfassungsgerichtlicher
Konfliktbearbeitung in der Eurokrise

Mohr Siebeck

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Erster Teil: Einleitung	1
§ 1 Ausgangspunkt – Erkenntnisinteressen – Methode	3
A. Vier Erkenntnisinteressen	3
B. Erste methodische Überlegungen	6
§ 2 Gang der Untersuchung und Thesen	7
A. Gang der Untersuchung	7
B. Fünf Kernthesen	8
Zweiter Teil: Die Rolle von Gerichten bei der Bearbeitung von Solidaritätskonflikten in der Eurokrise	15
§ 1 Die Ausgangslage: Strukturelle Beschränkungen nationaler verteilungspolitischer Autonomie und asymmetrische Anpassungskosten	18
A. Ökonomische und politische Interdependenz	19
B. Rechtliche Beschränkungen	24
I. Allgemeine rechtliche Beschränkungen durch supranationale Integration	25
II. Neue Regelungsinstrumente in Folge der Finanz- und Währungskrise	28
III. Besondere rechtliche Vorgaben für Empfänger von Finanzhilfen im Rahmen der Eurozone	32
C. Institutioneller Rahmen und Kompetenzverschiebungen durch die Eurokrise	35
D. Die neue Qualität der Konflikte um die Bewältigung der Eurokrise	39

I.	Der Befund: Verstärkte Legitimationsprobleme in der Eurozone	39
II.	Die neue Qualität der Konflikte um die Wirtschafts- und Währungspolitik der EU	41
1.	Neue Konfliktdynamik: Politisierung europäischen Regierens im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik	41
2.	Neue Konfliktstruktur: Grenzüberschreitende Konflikte zwischen sozialen Gruppen als neues Element	44
3.	Neue Konfliktgegenstände: Konflikte über den Euro als Konflikte über transnationale Solidarität in Europa	45
§2	Das Verhältnis von Konflikt und Integration in Verfassungsordnungen	50
A.	Verfassungen als normativer Konfliktrahmen mit dauerhaftem Geltungsanspruch	51
B.	Verfassungen als symbolisch integrative Ordnungen und das Konsensproblem	52
C.	Verfassungen als deutungsaffine, konfliktaffine und daher integrative Ordnungen	58
I.	Konfliktaffine Verfassungstheorie und Integration durch Deutungsöffnung	58
II.	Institutionelle und prozedurale Bedingungen der Deutungsöffnung	63
§3	Gerichte als Organe der Konfliktbearbeitung: Reflexive Demokratie als Schlüssel zum Verständnis der Funktion von Verfassungsgerichtsbarkeit	65
A.	Das demokratische Problem der Verfassungskontrolle durch Gerichte	65
B.	Gerichtliche Verfassungskontrolle für reflexive Demokratie	68
I.	Verfassungsgerichtsbarkeit als ein Forum und Akteur der Konfliktbearbeitung unter vielen	69
II.	Verfassungsgerichtsbarkeit als Organ der Reflexion und Mechanismus der Deutungsöffnung	71
III.	Kriterien und Bedingungen von Verfassungsgerichtsbarkeit als Organ reflexiver Demokratie	78
1.	Formale Bedingungen: Verfassungsvorrang – Zuständigkeit – Verfahren	79
2.	Symbolische und inhaltliche Voraussetzungen: Latentes Wissen über die Ordnungsvorstellung einer politischen Gemeinschaft – materielle Inklusivität und Offenheit der Entscheidungsbegründung	80

IV. Anstelle einer Zusammenfassung: Die Funktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Eurokrise im Lichte eines reflexiven Demokratieverständnisses	88
§ 4 Methodische Überlegungen und Konkretisierung des Gegenstands	90
A. Konkretisierung des Erkenntnisinteresses und der Forschungsfragen	90
B. Zwei Zwecke der vergleichenden Untersuchung: Begriffsbildung und Theoriekontrolle	95
C. Auswahl des Untersuchungsgegenstandes und Ausblick auf den Gang der Untersuchung	96
 Dritter Teil: Unzureichende Konfliktbearbeitung durch europäische Gerichte	 101
§ 1 Die These: Überforderung des EuGH und des EGMR aufgrund neuer Konflikthaftigkeit	101
§ 2 Der EuGH zwischen funktionalem Integrationstelos und neuem Konflikttypus	104
A. Bereitwillige Bearbeitung von Kompetenzkonflikten zwischen den Ebenen	105
I. Kompetenzkonflikte als klassische Konfliktkonstellation vor dem EuGH	106
II. Das Unionsverfassungsrecht zwischen Resignation und Anpassung – die Rechtssache Pringle	109
1. Bereitwillige Annahme der Rechtssache in prozeduraler Hinsicht	110
2. Große Herausforderungen im materiellen Recht und in ökonomischer Hinsicht	111
3. Formalismus und ökonomische Rationalität statt reflexiver Aktualisierung des geteilten Ordnungsrahmens	112
III. Ansätze für eine Aktualisierung verfassungsrechtlicher Grenzen – die Rechtssache Gauweiler	119
1. Erneut großzügige Auslegung der prozeduralen Voraussetzungen	121
2. Verhältnismäßigkeit und Temporalität: Ansätze für eine Formulierung verfassungsrechtlicher Grenzen der Krisenintervention durch die EZB	122

IV. Bereitwillige Konfliktbearbeitung mit begrenzt integrativer Kraft	133
B. Konflikte über Konditionalität und die Transformation von Sozialstaatlichkeit als neuer Konfliktypus	134
I. Erste Phase: Mangelnde Sichtbarkeit und Ausweichstrategie durch enge Auslegung des Prozessrechts	134
1. Hohe prozessrechtliche Hürden bei Krisenreaktion außerhalb der Europäischen Verträge	135
2. Keine „unmittelbare Betroffenheit“ i. S. v. Art. 263 Abs. 4 AEUV wegen des verbleibenden nationalen Handlungsspielraums	136
3. Restriktive Auslegung der Zulässigkeitsanfordernisse bei Vorabentscheidungsersuchen hinsichtlich Krisenmaß- nahmen aufgrund von Memoranda of Understanding	138
4. Fazit: Mangelnde Sichtbarkeit der neuen Konflikte und fehlende verfassungsrechtliche Orientierungswirkung	141
II. Zweite Phase: Prozessrechtliche Öffnung und materielle Zurückhaltung	143
1. Prozessrechtliche Öffnung und Sichtbarmachung der neuen Konflikte um sozial- und wirtschaftspolitische Fragen	143
2. Materielle Zurückhaltung und vorsichtige Stärkung sozialer Grundrechte	145
3. Fazit: Zaghafte Fortschritte aber weiterhin fehlende Orientierungsfunktion des Unionsverfassungsrechts	151
C. Statt einer Zusammenfassung: Der EuGH zwischen Integrationsgericht und Verfassungsgericht	152
§ 3 Der EGMR zwischen Ausnahmezustandsrhetorik und begrenztem Mandat	153
A. Fehlende Sichtbarkeit aufgrund begrenztem Rechtekatalog	154
B. Rhetorik des ökonomischen Ausnahmezustands und niedriges Schutzniveau	162
I. Der Ausnahmefall: Zulässigkeit und Begründetheit von Beschwerden gegen Austeritäts- und Restrukturierungs- maßnahmen	163
II. Die Regel: Unzulässigkeit wegen offensichtlicher Unbegründetheit und Verweis auf den ökonomischen Ausnahmezustand	166
III. Statt einer Zusammenfassung: Die EMRK als ungeeigneter Konfliktrahmen für die Bearbeitung (transnationaler) Solidaritätskonflikte	170

§ 4 Das Potential sozialer Rechte für die Bearbeitung von Konflikten über die Transformation von Sozialstaatlichkeit im Zuge der Eurokrisenbewältigung	172
A. Mindeststandards und prozedurale Grundrechtskontrolle durch Begründungs- und Rechtfertigungspflichten	174
B. Prozeduralisierung durch Partizipations- und Konsultationsanfordernisse	178

Vierter Teil: Das Bundesverfassungsgericht als Verteidiger nationaler Demokratie durch Konditionalität 181

§ 1 Die These: Verteidigung nationaler Demokratie durch Konditionalität	181
---	-----

§ 2 Die „Amalgamierung“ der Kritik der Eurorettungsmaßnahmen im verfassungsgerichtlichen Verfahren	185
A. Die politische Auseinandersetzung um die Maßnahmen zur Eurorettung in Deutschland	185
B. Die Transformation zum verfassungsrechtlichen Konflikt: Die Eurorettung als Frage des Demokratieprinzips	190
I. Die politische Vielfalt der Antragsteller und Beschwerdeführer	190
II. Verfassungsprozessuale Wegbereiter und verfassungskulturelle Voraussetzungen	192
III. Die verfassungsrechtliche Zuspitzung auf das Demokratieprinzip	195
C. Verfassungsgerichtliche Konfliktbearbeitung: Komplexitätsreduktion und Rationalisierung politischer Konflikte als Kerngeschäft	198

§ 3 Demokratie durch europäische Preisstabilität: Das demokratische Dilemma des BVerfG in der supranationalen Währungsunion	199
A. Die Verkopplung von nationaler Demokratie und europäischer Preisstabilität	200
I. Ökonomischer Kontext und ökonomische Theorietradition: Der Euro als deutsche Erfolgsgeschichte	200
II. Verfassungsgerichtliche Verkopplung von nationaler Demokratie und europäischer Preisstabilität	203
B. Das demokratische Dilemma: Solidarität als Rechtsbefolgung und transnationale Demokratie als Nullsummenspiel	208

I.	Die Konzeption nationaler Demokratie in der Europa- und Eurokrisen-Rechtsprechung des BVerfG	209
II.	Nationalstaatlichkeit, Souveränität und repräsentative Demokratie als zentrale Topoi in der Eurokrisen-Rechtsprechung des BVerfG	211
	1. Beteiligungs- und Informationsrechte des Bundestags als Kernthema der Eurokrisen-Rechtsprechung des BVerfG	212
	2. Verzerrter Parlamentarismus-Begriff und überhöhte Erwartung	214
	3. Unscharfer Repräsentationsbegriff und essentialistische Demokratiekonzeption	217
III.	Demokratie als Nullsummenspiel zwischen den Mitgliedstaaten der Eurozone	220
	1. Solidarität als Rechtsbefolgung und strikte Konditionalität in der Rechtsprechung des BVerfG	220
	2. Konflikte über transnationale Solidarität als Konflikte zwischen Mitgliedstaaten	221
	3. Transnationale Demokratie und Solidarität als Gefahr der „Fremdbestimmung“	223
	4. Öffnung für ein kooperatives Souveränitäts- und Demokratieverständnis als alternative Option	224
§ 4	Die Verengung auf vertikale Kompetenzfragen und das enge Verständnis von Preisstabilität im OMT-Verfahren	227
A.	Verfassungsrechtliche Wegbereiter: Die ultra vires-Kontrolle und der Schutz der Verfassungsidentität	228
	I. Ultra vires-Kontrolle: Letztentscheidung von Kompetenzfragen auf nationaler Ebene	228
	II. Verfassungsidentität: Kontrafaktische Statik und Schließung der Verfassung	229
B.	Prozedurale Öffnung und Zementierung eines engen Solidaritätsbegriffs im OMT-Verfahren	230
	I. Prozedurale Öffnung trotz rhetorischer Schließung in der Eurokrise	231
	II. Die Bedrohung nationaler Demokratie durch die Unabhängigkeit der EZB	238
	1. Ökonomischer und kompetenzrechtlicher Hintergrund	238
	2. Enger Solidaritätsbegriff schlägt Unabhängigkeit der EZB	242
	3. Individualbeschwerde gegen vermeintliche Verstöße gegen die Preisstabilität durch die EZB	246

§ 5 Das Bundesverfassungsgericht in der Eurokrise:	
Zwischen prozeduraler Öffnung und materieller Schließung	248
A. Prozedurale Öffnung und Inklusivität	249
B. Fehlende Offenhaltung demokratischer Willensbildung und Nationalisierung der Konfliktstruktur	250
C. Deutungsschließung durch verfassungsrechtliche Aufwertung ökonomischer Konzepte	252
D. Integration durch Verfassung und die Legitimationsprobleme der exekutiv-föderalen Wirtschaftsregierung	253
Fünfter Teil: Das portugiesische <i>Tribunal Constitucional</i> als Galionsfigur der sozial-reformatorischen Verfassung	257
§ 1 Die These: Das <i>Tribunal Constitucional</i> als Galionsfigur der sozial-reformatorischen Verfassung	257
§ 2 Von der sozial-revolutionären Verfassung zum „guten Schüler“ Europas	259
A. Der revolutionäre Gründungsdiskurs und das Spannungs- verhältnis zwischen Freiheit und Gleichheit	259
B. Von der revolutionären Verfassung zum „guten Schüler“ Europas	264
I. Der Weg zur Verfassungsgerichtsbarkeit: Das <i>Tribunal Constitucional</i> und seine Vorgänger	264
II. Von der Revolution zur Europäischen Union	267
III. Vom EU-Beitritt zur Europäischen Finanz- und Wirtschaftskrise	270
§ 3 Das unscheinbare Gericht: Richterliche Zurückhaltung in kriseninduzierten Verteilungskonflikten	271
A. Die „schlafende Schönheit“: Soziale Rechte in der Rechtsprechung des <i>Tribunal Constitucional</i>	272
B. Richterliche Zurückhaltung und „ökonomischer Ausnahmestand“	276
I. Konflikte um die Eurokrise als Konflikte über Vertrauensschutz, Gleichheit und Partizipation	276
II. Das Argument des „Ökonomischen Ausnahmestands“ und das weite Krisenermessen des Gesetzgebers	279
III. Einordnung der Rechtsprechung in der ersten Krisenphase im europäischen Vergleich	285

§ 4 Das prominente Gericht als Forum der Kontestation: verhältnismäßige Gleichheit als verfassungsrechtliche Grenze der Austeritätspolitik	287
A. Gesetzgeberischer Spielraum für verteilungspolitische Entscheidungen	288
I. Verteilungspolitische Entscheidungen als politische Entscheidungen	288
II. Vielfalt der Beschwerdeführer und Inklusivität des Verfassungsprozessrechts	290
1. Die Präventive Normenkontrolle als Veto-Instrument des Präsidenten und Instrument zur Absicherung der Reformgesetzgebung	290
2. Die nachträgliche Normenkontrolle als umfassendes Kontrollinstrument der Opposition	293
B. Strengere verfassungsrechtliche Kontrolle bei langfristigen und strukturellen Verschiebungen	294
I. Verteilungspolitische Autonomie und soziales Versprechen der Verfassung	294
1. Der Grundsatz der verhältnismäßigen Gleichheit als dogmatisches Kernstück	294
a) Neue Aufmerksamkeit für das <i>Tribunal Constitucional</i> als Forum der Kontestation	294
b) Dogmatische Konstruktion des Grundsatzes der verhältnismäßigen Gleichheit	296
c) Sichtbarmachung und Repräsentation von Verteilungs- konflikten und Konflikten über das Verhältnis von Staat und Markt	299
d) Rechtswissenschaftliche Kritik des verschärften Kontrollmaßstabs	300
2. Die Relevanz sozialer Rechte in der Krisenrechtsprechung des <i>Tribunal Constitucional</i>	309
3. Temporärer Charakter der Krisenbewältigungs- maßnahmen	318
II. Begrenzt reflexive Wirkung der verstärkten Verfassungs- mäßigkeitsskontrolle	321
1. Jenseits des Aktivismus: Probleme der Rückspiegelung in den politischen Prozess	321
2. Diesseits von Europa: Nationalisierung der Konfliktstruktur und fehlende Reflexion europäischen Verfassungsrechts	328

§ 5 Das Gericht als Galionsfigur: Die Reaktualisierung der sozial-reformatorischen Verfassung im verfassungspolitischen Diskurs . . .	334
A. Begrenzte rechtliche Implikationen der Krisenrechtsprechung	334
B. Politische Mobilisierung der Krisenrechtsprechung und die integrative Kraft der portugiesischen Verfassung	336
Sechster Teil: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Eurokrise – Zwischen Resilienz und Resignation	345
§ 1 Die integrative und reflexive Funktion von Verfassungen und die Herausforderungen durch die Eurokrise	345
§ 2 Sichtbarkeit und prozedurale Inklusivität: Transnationale Konflikte in nationalem Gewand	347
A. Prozedurale Inklusivität und die Akteursstellung der Gerichte	347
B. Sichtbarkeit und die materiell-rechtlichen Voraussetzungen des Verfassungsrechts	352
§ 3 Materielle Inklusivität und die hartnäckige Dominanz ökonomischer Rationalität	354
A. Materielle Inklusivität als Kompensation temporärer Zurücksetzung verfassungsrechtlicher Anforderungen	354
B. Das Defizit materieller Inklusivität und die Folge mangelnder Deutungsoffenheit und Orientierungswirkung	358
C. Die verfassungsrechtliche Adaption wirtschaftspolitischer Ansätze und die dadurch bedingte Deutungsschließung	359
§ 4 Offenheit des demokratischen Willensbildungsprozesses: Der Versuch der Rückgewinnung parlamentarisch-politischer Gestaltungsräume auf nationaler Ebene	361
A. Relevanz rechtlicher Entscheidungswirkungen	362
B. Prozeduralisierung der Gesetzeskontrolle und der deplatzierte Vorwurf des richterlichen Aktivismus	365
C. Versuch der Sicherung struktureller Voraussetzungen demokratischer Willensbildung auf nationaler Ebene	369
§ 5 Deutungsoffenheit der Verfassung: Die Gefahr der Vereinnahmung der Verfassung	373
A. Deutungsschließung durch Verfassungsgerichte	374
B. Deutungsöffnung durch politische und gesellschaftliche Akteure	377

C. Fazit: Verfassungsrechtliche Integration in den Mitgliedstaaten auf Kosten des integrativen Potentials europäischen Verfassungsrechts	379
§ 6 Perspektiven für einen integrativen Konfliktrahmen in der Eurozone	380
A. Defizite des europäischen verfassungsrechtlichen Konfliktrahmens aus der Perspektive integrativ-konfliktaffiner Verfassungstheorie	380
B. Mögliche Reformen der institutionellen Gestalt der Eurozone aus der Perspektive integrativ-konfliktaffiner Verfassungstheorie	383
I. Reformen bisheriger Instrumente zur Steuerung der Eurozone	383
II. Der große Wurf: Ein Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone	385
III. Zwischen transnationaler demokratischer Willensbildung und delegierter Repräsentation: Eine neue politische Ordnung mit konstruktiven Schwächen	387
C. Die Europäische Säule sozialer Rechte aus der Perspektive integrativ-konfliktaffiner Verfassungstheorie	392
I. Bestandsaufnahme zur Europäischen Säule sozialer Rechte	392
II. Erweiterung des verfassungsrechtlichen Vokabulars und Fragen der Durchsetzung	394
1. Prekäre Normativität sozialer Rechte und das veränderte Verhältnis von Staat und Markt	395
2. Die ESSR als neues constitutional mindset der Eurozone?	397
a) Integration durch Verfassung und die Bedeutung eines constitutional mindset	398
b) Das Potential der ESSR: Normative Defizite trotz rhetorischer Aufwertung	399
III. Ein „turn to metrics“ im europäischen Verfassungsrecht: Folgenabschätzung als Chance und Risiko der ESSR	402
1. Konkretisierung und Dialogisierung als Vorzüge der indikatorbasierten Folgenabschätzung	402
2. Die Stärkung der funktionalen Logik als Nachteile der indikatorbasierten, exekutiven Folgenabschätzung	404
3. Fazit: Die ESSR zwischen verfassungsrechtlicher und funktionalistischer Logik	406

D. Vorschläge für einen Beitrag nationaler und europäischer Verfassungsgerichte zu einem integrativen Konfliktrahmen in der Eurozone	407
I. Beiträge mitgliedstaatlicher Verfassungsgerichtsbarkeit: Horizontale Folgenabschätzung und erweiterte Vorlagepraxis	407
II. Beiträge europäischer Verfassungsgerichtsbarkeit: Mehr prozedurale Inklusivität und Stärkung des verfassungsrechtlichen Mindsets	410
§7 Zusammenfassung	411
Literaturverzeichnis	415
Sachverzeichnis	443