

Martin Nettesheim

Krisenbewältigung in der Euro-Zone als Entscheidungsstrilemma

Vortrag im Rahmen der 58. Bitburger Gespräche
Trier, 8.–9. Januar 2015

I. Wie die Integrationspolitik in ein Trilemma rutschte

Der Prozess der Europäischen Integration vollzieht sich nicht nach einer stringent ausgearbeiteten und kohärent durchkomponierten Blaupause. Schon immer waren die ergriffenen Schritte Ausdruck des jeweiligen politischen Willens, spiegeln das Bemühen um kompromisshaften Ausgleich wieder und zeigen die Grenzen politischer Machbarkeit in einem weiterhin nur begrenzt integrationsbereiten Europa auf. Auch die Regelungen zur Errichtung der Währungsunion entsprachen nicht den Vorgaben ökonomischer Vernunft.¹ Das wurde früh erkannt und auch vor dem Bundesverfassungsgericht angesprochen.² Das Gericht ist allerdings keine Institution, die dazu berufen ist, Politik in die Bahnen einer – ökonomisch begründeten – Vernunft zu zwingen. Es hat sich 1998 dem Ansinnen entzogen, über den Fortgang eines politischen Projekts von Rechts wegen zu verfügen.³

Die Inkohärenzen dieser Form integrationspolitischen Vorgehens machten sich in der Vergangenheit regelmäßig nur unterschwellig bemerkbar. Experten mochten sie erkennen, und Betroffene hatten mit den dadurch verbundenen Nachteilen zu kämpfen. Ein unvollkommener Binnenmarkt kollabiert aber nicht aufgrund der ihm anhafteten Konstruktionsschwächen. Gleiches gilt für den ebenfalls durch Inkohärenzen gekennzeichneten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Im Bereich der Währungsunion ist dies anders. Fehlentwicklungen in einer Währungsunion von Staaten, die über einen Raum freien Kapitalverkehrs verbunden sind, führen im Extremfall zum Auseinanderbrechen.

Entgegen einer inzwischen häufig geäußerten Annahme war es nicht die Asymmetrie von währungspolitischer und wirtschafts- bzw. fiskalpolitischer Integration, die die Währungsunion an den Rand eines mehr oder weniger ungeplanten Auseinanderbrechens geführt hat. Richtig ist vielmehr, dass sich in den Bestimmungen des EU-Rechts über die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

¹ Siehe dazu Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 6. Aufl. 2014, 9 ff.; 383 ff.

² BVerfG, Urt. vom 13.10.1993, BVerfGE 89, 155 (206 f.).

³ BVerfG, Beschluss vom 31. März 1998, ECLI:DE:BVerfG:1998:rs19980331.2bvr187797.

keine hinreichenden Vorkehrungen fanden, um sicherzustellen, dass sich die Ordnung bei Fehlentwicklungen selbst stabilisiert. Diese Entwicklung führte in ein Entscheidungstrilemma, das die Politik dazu zwang, jedenfalls eines der Funktionsprinzipien der WWU zu kompromittieren (nachfolgend II.). Das ist misslich. Aber es würde die Situation nicht verbessern, wenn sich Gerichtsinstitutionen anheischig machen würden, der Politik den Weg aus der Krise vorzuschreiben. Zu Recht haben sich die Gerichte bislang bei der Entscheidung, wie der Weg aus dem Trilemma zu finden ist, zurückgehalten. Die mühevoll Abwägung zwischen kollidierenden Zielen muss der Politik überantwortet bleiben (nachfolgend III.). Ist es dem Recht immerhin möglich, die Politik davor zu schützen, dass sie sich wieder in eine Situation manövriert, in der Sachzwänge zu einer an und für sich nicht erwünschten Entscheidung führen? In der Tat lassen sich dem Grundgesetz beschränkte Vorgaben des Inhalts entnehmen, künftige Politik vor Sachzwängen zu schützen. In der gegenwärtigen Lage geben diese Vorgaben aber nichts her (nachfolgend IV.). Letztlich, so die abschließende These, manifestiert sich in den gegenwärtigen Konflikten ein politisches Ringen um die Zukunft Europas, das die politische Gemeinschaft aushalten muss. Es wäre kein Gewinn, die Entscheidungszuständigkeiten auf EU-Ebene zu übertragen und so zu de-politisieren. Dem soll im letzten Abschnitt des Vortrags einige knappe Überlegungen geschenkt werden (nachfolgend V.).

II. Mangelhafte Vorkehrungen zur Selbststabilisierung der geschaffenen Währungsunion

1. Die drei Grundprinzipien der Wirtschafts- und Währungsunion

Über die Zusammenhänge und die Wechselwirkungen, die zwischen der Architektur der WWU und dem Aufkommen krisenhafter Entwicklungen bestanden, ist inzwischen viel gesagt worden. Insbesondere ist vielfach auf den Umstand hingewiesen worden, dass die Architektur der WWU asymmetrische Züge aufweist: Während die Vergemeinschaftung der Währungspolitik weit vorangetrieben worden ist, verblieb die Zuständigkeit für die Wirtschafts- und Fiskalpolitik weitgehend bei den Mitgliedstaaten.⁴ Ein genaueres Bild erhält man, wenn man sich nicht mit dem Hinweis auf die Asymmetrie begnügt, sondern die drei Konstitutionsprinzipien in den Blick nimmt und unterscheidet, auf denen der Vertragsgeber des Vertrags von Maastricht die WWU errichtet hat:

Die Währungsunion ist – erstens – als Club von Staaten konstruiert, die sich dauerhaft und ohne ausdrücklich vorgesehene Möglichkeit eines Ausscheidens verbunden haben. Während den Mitgliedstaaten ein Austritt aus der Europäischen Union als solcher ermöglicht ist (Art. 50 EUV),⁵ sehen die Regelungen über die Zugehörigkeit zur WWU die Möglichkeit eines „Teilaustritts“ nicht vor. Der AEUV spricht vielmehr von einer „unwiderruflichen Festlegung“ des Wechselkurses, mit dem der Eintritt in die Währungsunion erfolgt (Art. 140 abs. 3 AEUV). Dies wird üblicherweise⁶ so verstanden, dass der Vertrag kein Verfahren für einen geordneten Austritt aus der Währungsunion vorsieht (*Prinzip der Dauerhaftigkeit der Mitgliedschaft*).

Den Mitgliedstaaten werden – zweitens – weiterhin weitgehende politische Gestaltungsspielräume im Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik zugestanden. „Im bestehenden Ordnungsrahmen der Währungsunion liegt die Verantwortung für die Finanzpolitik hauptsächlich bei den Mitgliedsländern. Diese entscheiden über die konkrete Ausgestaltung der Finanzpolitik und auch darüber, ob die nationalen Staatsschulden letztlich bedient werden.“⁷ Gerade weil die mitgliedstaatliche Ent-

⁴ Nettesheim, Der Umbau der europäischen Währungsunion, in: Kadelbach (Hrsg.), Nach der Finanzkrise: Politische und rechtliche Rahmenbedingungen, 2012, 32 mwN.; Schorkopf, Finanzkrisen als Herausforderungen der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, VVDStRL 71 (2012), 183 ff.

⁵ Ein Austritt aus der EU würde auch ohne weiteres zum Austritt aus der Euro-Zone führen.

⁶ Anders aber etwa Weidmann, Eingangsstellungnahme zur Vorstellung des Bundesbank-Jahresabschlusses 2014, 12.3.2015: „Die Zusammensetzung des Euro-Raums ist eine politische Entscheidung.“

⁷ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 2015, S. 30.

scheidungsautonomie in wirtschafts- und fiskalpolitischen Angelegenheiten – als Ausdruck staatlicher Souveränität – tief in der politischen „DNA“ der Integration verankert ist, bleiben alle Versuche einer fühlbaren und effektiven Einhegung und Begrenzung halbherzig. Ungeachtet aller langjährigen Bemühungen bleibt der Grad der Entpolitisierung mitgliedstaatlichen Verhaltens (durch Festlegung allgemeiner und apriorisch festgelegter) Regeln gering (*Prinzip der wirtschafts- und fiskalpolitischen Autonomie*). Man verließ sich darauf, dass Marktmechanismen die Mitgliedstaaten zu einer nachhaltigen Finanzpolitik anhalten würden. Über Zinssignale sollte den staatlichen Amtsträgern signalisiert werden, inwieweit ihrer Fiskalpolitik Solidität und zukünftige Stabilität zuerkannt werden konnte. Diese Erwartung erfüllte sich nicht.

Der Vertragsgeber von Maastricht ging – drittens – davon aus, dass die Mitgliedstaaten die Folgen ihres wirtschafts- und fiskalpolitischen Handelns tragen würden, ohne dass sie auf Unterstützung seitens der EU oder der anderen Mitgliedstaaten vertrauen würden können (*Prinzip der Eigenverantwortlichkeit und des Eigenstands*). Zu diesem Zweck wurde in Art. 125 AEUV festgelegt, dass kein Mitgliedstaat einen Anspruch auf Unterstützung seitens der EU oder eines anderen Mitgliedstaats hat. Zudem wurde dem Euro-System untersagt, staatlichen Stellen Kredite zu gewähren oder unmittelbar deren Schuldtitel zu erwarten.⁸ Die Architektur beruhte insofern auf der Vorstellung, dass zwischen der Handlungsbefugnis und der Folgenverantwortung Kongruenz besteht.

2. Keine hinreichende Krisenresistenz

Diese Konstruktion ist als solche nicht dysfunktional oder instabil. Sie ist auch nicht, wie jüngst gelegentlich suggeriert wird, *unvollkommen* oder (mit Blick auf den geringen Grad der Vergemeinschaftung) *imperfekt*. Eine Währungsunion kann auch ohne Zentralisierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik funktionieren – wenn nur im Kreis der Mitgliedstaaten ein hinreichender Wille besteht, aus eigenem Antrieb nachhaltige Politik zu betreiben und die Folgen unvorhergesehener Schocks aufzufangen. Zweifel an der diesbezüglichen politischen Disziplin wurden schon früh geäußert.⁹ Umso wichtiger wäre es gewesen, die Architektur der Währungsunion um hinreichend wirksame Mechanismen zu ergänzen, die – ohne politische Diskretion – Fehlentwicklungen eingegrenzt und korrigiert hätten. Hierzu ist es aber nicht gekommen. Teilweise hat man die Gefahren einer Fehlentwicklung unterschätzt. Teilweise sah man die Konstruktionsschwächen auch als willkommene Chance, später die „politische Union“ vorantreiben zu können. Wieder andere wollten zwar die Vorzüge der Währungsunion in Anspruch nehmen, waren aber zu einem echten Souveränitätsverzicht nicht bereit. Wie dem auch sei: Nicht nur der Maastricht-Vertrag, sondern auch die seither vorgenommenen Änderungen sehen keine entpolitisierten Vorkehrungen zu einer Selbststabilisierung der Architektur vor, die im Falle des Aufscheins von krisenhaften Entwicklungen eine Korrektur bewirken.

Keine „governance“-Strukturen bestanden insbesondere mit Blick auf makro-ökonomische Fehlentwicklungen. In dem Jahrzehnt vor Ausbruch der Finanzkrise waren – durchaus erkennbar – gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen zu verzeichnen, die ein Gegensteuern erfordert hätten. Man nahm diese makroökonomischen Fehlentwicklungen gleichwohl jahrelang ungehindert hin.¹⁰ In der Architektur der Währungsunion war hierfür keine Vorsorge getroffen, und die betroffenen Mitgliedstaaten zeigten keine Bereitschaft, über die notwendigen Reaktionen auch nur zu diskutieren. Die Marktteilnehmer reagierten nicht so, wie es ihnen angesonnen worden war (durch eine Differenzierung zwischen Staaten unterschiedlicher Bonität). Man darf diese Feststellung nicht

⁸ Verbot der monetären Staatsfinanzierung (vgl. etwa Kämmerer, in: Siekmann (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013, Art. 123 AEUV).

⁹ Heinemann, Verschuldungsanreize in der Wirtschafts- und Währungsunion, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, März 1994; Hankel/Nölling/Schachtschneider/Starbatty, Die Euro-Klage. Warum die Währungsunion scheitern muss, 1998.

¹⁰ Zu denken ist an die Veränderungen der relativen Wettbewerbsfähigkeit und an Zahlungsbilanzungleichgewichte.

missverstehen: Rückblickend ist es leicht, den Vorwurf zu machen, dass Fehlentwicklungen nicht erkannt wurden. Für eine gesicherte Einschätzung, wann ein makroökonomischer Entwicklungsverlauf krisenhafte Züge einer Fehlentwicklung annahm, fehlte es an ökonomischem Wissen. Die Möglichkeit, dass elementare Fehlentwicklungen zu einer Umschuldung oder Staateninsolvenz führen könnten, schloss man praktisch aus.¹¹

Zudem fehlte den Vorkehrungen, durch die die Mitgliedstaaten zu einer Reaktion auf fiskalpolitische Fehlentwicklungen gezwungen werden sollten, an hinreichender Wirksamkeit. Schon im Moment des Eintritts in die dritte Stufe der Währungsunion waren Probleme zu beobachten, über die man sich politisch leichthin hinwegsetzte. Hinreichend effektive „governance“-Strukturen, mit denen fiskalpolitische Fehlentwicklungen auch gegen den Willen betroffener Staaten hätten bekämpft werden können, gab es ungeachtet aller wohlmeinenden Bemühungen und Erklärungen auf EU-Ebene und aus dem Kreis der Mitgliedstaaten nicht. Die Kommission konnte die ihr im Stabilitäts-pakt und im EU-Sekundärrecht überantwortete Aufsichtsfunktion nie hinreichend wirksam spielen. Auch hier erfüllten die Märkte nie die Rollerwartung, die man ihnen bei der Setzung von Warnsignalen zugeschrieben hatte. Die Ausgangslage, in der sich die Haushalte vieler Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt des Krisenausbruchs befanden, war damit nicht günstig. Erst recht gab es keine Vorkehrungen für die Bewältigung unvorhergesehener Schocks, die der Ausbruch der Finanzkrise für einzelne EU-Mitgliedstaaten mit sich brachte.

Das vertragliche Gefüge sah damit keine Mechanismen vor, mit denen auf Krisenverläufe effektiv reagiert worden und eine Restabilisierung der WWU erzwungen worden wäre. Die Vorstellung, die Entscheidung über den Weg aus der Krise ganz der Politik zu überlassen, erscheint angesichts der in einem Krisenszenario ausbrechenden Interessenkonflikte verwegen. Es wäre geboten gewesen, in der Architektur institutionelle Vorkehrungen, Werkzeuge und eine de-politisierte Autorität zu verankern, mit der erkennbare Fehlentwicklungen frühzeitig hätten thematisiert werden können. Die krisenhaften Entwicklungen, die sich seit 2007 bemerkbar machten, deckten diese Defizite auf. Auch wenn man eingestehen muss, dass eine Krise der Art, wie sie dann ausbrach, letztlich nicht vollständig zu antizipieren war: Das Gottvertrauen, mit dem man darauf setzte, schwierige Konflikte im Krisenfall ad hoc bewältigen zu können, erstaunt. Selbst nach Ausbruch der Krise 2007 trieb die Entwicklung viel zu lange vor sich hin. Manche Schwierigkeit hätte wohl selbst dann noch verhindert werden können, wenn erkennbar geschwächte Mitgliedstaaten radikale Maßnahmen ergriffen hätten, um gegenzusteuern und die Finanz- und Wirtschaftspolitik in glaubwürdige Bahnen zu lenken; nicht in allen Mitgliedstaaten war der diesbezügliche politische Wille vorhanden.

3. Die Entstehung eines Trilemmas

Die Fehlentwicklungen mündeten Anfang 2010 in eine Situation, in der die Politik mit einem Entscheidungs-trilemma konfrontiert war. Die Bewältigung der aufkommenden Krise war nicht möglich, ohne jedenfalls eines der Architekturprinzipien der Währungsunion aufzuweichen oder zu opfern:

- Hätte man – unter Beibehaltung des Prinzips mitgliedstaatlicher Autonomie – auf der Einhaltung des Prinzips des mitgliedstaatlichen Eigenstands bestanden, wäre ein Ausscheiden einzelner Mitgliedstaaten aus der Währungsunion wohl unvermeidlich geworden. Das Prinzip der Dauerhaftigkeit der Mitgliedschaft wäre nicht zu halten gewesen.
- Hätten die Mitgliedstaaten auf dem Recht zur weiterhin eigenständigen Gestaltung ihrer Politik bestanden und zugleich daran festgehalten, dass kein Mitgliedstaat der Währungsunion aus-scheidet, hätte es eines Verzichts auf das Prinzip des Eigenstands bedurft. Man hätte in erheblichem Umfang unterstützende Transfers einführen müssen.

¹¹ Die nach Krisenausbruch ergriffenen „Rettungsmaßnahmen“ validierten diese Einschätzung im Übrigen auch.

- Hätte man schließlich am Prinzip der Dauerhaftigkeit der Mitgliedschaft festgehalten und den Mitgliedstaaten abverlangt, die Krise eigenständig zu bewältigen, hätte dies *faktisch* zu einem Verlust wesentlicher Gestaltungsspielräume geführt. Die erforderlichen Einschnitte wären so tiefgehend gewesen, dass von echter politischer Autonomie kaum mehr die Rede hätte sein können.

Die Entwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion nach 2007 trieb die Akteure daher in eine Lage, in der sie mit einem ins Grundsätzliche gehenden Zielkonflikt konfrontiert waren. Die Situation war nicht zu bewältigen, ohne dass nicht mindestens eines der Grundprinzipien zur Diskussion gestellt wurde. Die Tragik dieser Situation war der Politik anzumerken. Man schob die Entscheidung noch zu einem Zeitpunkt vor sich hin, als in den Märkten das Aufkommen einer Staatsschuldenkrise schon offen diskutiert wurde. Man hoffte lange, sich der Entscheidung nicht stellen zu müssen. Erst als Griechenland unmittelbar vor dem Staatsbankrott stand, entschloss man sich – zum Schutz der Erhaltung der Integrität der Währungsunion – dazu, Rettungsmaßnahmen zu ergreifen. Damit setzten sich jene durch, die für einen Verzicht auf das Prinzip des Eigenstands eingetreten waren. Allerdings verband man die Rettungspolitik mit Eingriffen in die mitgliedstaatliche Gestaltungsbefugnis (Konditionalität). Zu einer hinreichend effektiven Stabilisierung der Situation haben die ergriffenen Maßnahmen jedenfalls mit Blick auf Griechenland nicht geführt. Seit der Neuwahl in Griechenland im Winter 2015 wird wieder über die Möglichkeit eines Ausscheidens gesprochen. So ist inzwischen eine Situation entstanden, in der zwei der drei Gründungsprinzipien der WWU kompromittiert sind; und ein drittes wird jedenfalls in manchen Kreisen nur noch halbherzig verteidigt.

III. Der Weg aus dem Trilemma: Steuerungsvorgaben des EU- und des Verfassungsrechts

Die Diskussion um die Weiterentwicklung der WWU ist zu Recht nicht verstummt. Man ist sich einig, dass die Architektur – bei allen Fortschritten – immer noch nicht in dem Maße stabilisiert worden ist, dass sie als dauerhaft in sich selbst ruhend angesehen werden kann und keine „Feuerwehrmaßnahmen“ mehr erforderlich sein werden. Weiterhin sehr umstritten ist allerdings, welcher Weg bei der „Ertüchtigung“ der WWU beschritten werden soll. Kann die Politik die Wirtschafts- und Währungsunion so weiterentwickeln, wie es ihr beliebt? So scheint es zu sein, wenn man die weitgespannte Vielfalt von Vorschlägen zur Kenntnis nimmt, die in den letzten Jahren geäußert wurden. Oder gibt es (noch) europa- oder verfassungsrechtliche Vorgaben, die den weiteren Weg der Politik bei der Stabilisierung der WWU eingrenzen? Der Frage, inwieweit der Politik in der Entscheidung, wie sie die WWU durch die Krise manövriert, vertragliche oder verfassungsrechtliche Vorgaben gemacht werden, sollen jedenfalls einige Momente geschenkt werden; die Erkenntnisse sollen gegen den Verlauf der politischen Diskussion gespiegelt werden.

1. EU-Ebene: Primat der Gruppenstabilität – Relativierung des Prinzips des Eigenstands

a) Vertragliche Vorgaben

Schaut man in diesem Zusammenhang zunächst auf das EU-Recht, so lässt sich ein Diskussionsbild ermitteln, dem eine recht eindeutige Zielgewichtung innewohnt. Auf europäischer Ebene wird dem Ziel der Erhaltung der gegenwärtigen Zusammensetzung der Währungsunion in den rechtlichen und rechtspolitischen Diskussionen mehr oder weniger offen der Primat eingeräumt. Diese Prioritätensetzung geht so weit, dass darüber, ob es einen *rechtlichen Weg* aus der Währungsunion heraus gibt, in Brüssel kaum (offen) gesprochen wird. Im Gegenteil – es wird immer wieder betont, dass die Mitgliedschaft in der Währungsunion von Rechts wegen auf Dauer gestellt sei. Die Vertragsbestimmungen sind – wie schon gesagt – diesbezüglich allerdings nicht eindeutig. Art. 140

Abs. 3 AEUV kann, muss aber nicht als Vorschrift verstanden werden, die nicht nur die unwiderrufliche Festlegung von Wechselkursen regelt, sondern auch – über den Wortlaut hinaus – ein Ausscheiden (und die Begründung einer neuen Währung) auszuschließen beabsichtigt. Der Umstand, dass kein ausdrückliches Verfahren zum Ausscheiden vorgesehen ist, kann als Indiz dafür angesehen werden, dass der AEUV von der Dauerhaftigkeit der Mitgliedschaft ausgeht. Zwingend ist dies aber nicht. Immerhin war ein – ungeschriebenes – Austrittsrecht aus der EG auch zu Zeiten anerkannt, als dies nicht (wie heute in Art. 50 EUV) ausdrücklich geregelt war. Teleologisch wird die Dauerhaftigkeit der Mitgliedschaft mit dem Argument verteidigt, dass der Austritt auch nur eines einzigen Landes als Schritt zu deuten wäre, der die Transformation einer echten Währungsunion in ein Währungssystem mit Eintritts- und Austrittsmöglichkeiten bewirkte. Mit den vertraglich niedergelegten Strukturprinzipien sei ein Schritt, der eine qualitative Änderung der Struktur der Währungsunion zur Folge habe, nicht vereinbar. Ein Austritt aus der Währungsunion allein (diesseits eines Austritts aus der EU nach Art. 50 EUV) soll danach rechtlich unzulässig sein.

Diese Verteidigung des Prinzips dauerhafter Mitgliedschaft bedeutet (im Lichte des beschriebenen Trilemmas), dass die Lösung der Krise dadurch erfolgen muss, dass jedenfalls eines der anderen Prinzipien, vielleicht auch beide zur Disposition gestellt werden müssen. In der Tat hat der EuGH in der „Pringle“-Entscheidung¹² den Weg frei gemacht, transnationale Hilfsmechanismen einzurichten, um einen in Not geratenen Staat zu stützen. Er hat diesbezüglich nicht nur seine Position zur kompetenziell-institutionellen Sperrwirkung von EU-Recht gegenüber völkerrechtlich-transnationalen Nebenordnungen weit zurück genommen. Er hat auch Art. 122 AEUV und Art. 125 AEUV ein Verständnis verliehen, demzufolge das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit positiv-rechtlich nur in Ansätzen verankert ist. Der Politik wird vom Gerichtshof ein weites Feld zur Einführung von Transfer- und Unterstützungsmechanismen eröffnet. Der Versuch des Gerichtshofs, den Verzicht auf eine rechtliche Härtung des Prinzips der Eigenverantwortlichkeit dadurch auszugleichen, dass Hilfeleistungen von Konditionalität abhängig gemacht werden müssen, findet im AEUV keine Grundlage. Dogmatisch ist nicht klar, warum eine zurückgenommene Interpretation von Art. 125 AEUV von der Formulierung weiterer Anforderungen abhängig gemacht wird.¹³

Über die Frage, wo die übrigen Grenzen einer Überspielung oder Kompromittierung des Prinzips des Selbststands liegen, wird gegenwärtig – nicht zuletzt im OMT-Verfahren – gerungen. Vor allem in kompetenzieller Hinsicht ist die Frage noch nicht entschieden, wie weit die transnationale Verlagerung oder Vergemeinschaftung von Haftungsrisiken gehen darf.¹⁴ Materiell bestehen demgegenüber wenig Zweifel, dass sich die Institutionen der EU-Gerichtsbarkeit der Stärkung „solidarischer“ Elemente nicht entgegen stellen werden.

Bislang nicht wirklich diskutiert worden ist die Frage, ob es EU-rechtliche Grenzen materieller Art gegen eine Beeinträchtigung des Prinzips mitgliedstaatlicher Autonomie in wirtschafts- und fiskalpolitischen Angelegenheiten gibt. Sedes materiae dieser Diskussion wäre – neben den konkreten Vertragsbestimmungen und den in ihnen immer enthaltenen Grenzen – die Garantie mitgliedstaatlicher Verfassungsidentität (Art. 4 Abs. 2 EUV).

¹² EuGH, Urt. vom 27.11.2012, Rs. C-370/12, Pringle, ECLI:EU:C:2012:756.

¹³ Hierzu etwa: Nettesheim, Europarechtskonformität des Europäischen Stabilitätsmechanismus, NJW 2013, 14; Thym/Wendel, Préserver le respect du droit dans la crise: la Cour de justice, le MES et le mythe du déclin de la communauté de droit – arrêt Pringle, Cahiers de droit européen 48 (2012), 733; Ruffert, Anmerkung, JZ 2013, 257; Glaser, DVBl. 2013, 267.

¹⁴ Zu den vertraglichen Grenzen bei der Einführung von Euro-Bonds: Hild, Structured Eurobonds: Limiting Liability and Distributing Profits, CMLR 2014, 250; Buser, Die europa- und verfassungsrechtliche Zulässigkeit von sogenannten Eurobonds, 2013; Mayer/Heidfeld, Eurobonds, Schuldentilgungsfonds und Projectbonds: Eine dunkle Bedrohung, Zeitschrift für Rechtspolitik 2012, 129; Müller-Franken, Euro-bonds und Grundgesetz, JZ 2012, 219; zur Idee eines Schuldentilgungsfonds: Nettesheim, Der Schuldentilgungsfonds: Rechtliche Rahmenbedingungen eines umstrittenen Instruments, FS Klein, 2013, 603; Müller-Franken, Der Schuldentilgungsfonds aus Sicht des Europarechts wie des Verfassungsrechts, NVwZ 2012, 1201.

b) Politische Diskussion

Auch auf politischer Ebene wird dem Prinzip der Dauerhaftigkeit der Zusammensetzung der WWU der Primat zugesprochen. Die Währungsunion wird zum Schicksalsprojekt gemacht, dessen Existenz alternativlos sei.¹⁵ Kein führender Amtswalter der EU hat das Prinzip der Dauerhaftigkeit einer Mitgliedschaft bislang¹⁶ ausdrücklich zur Disposition gestellt. Vielmehr wurde und wird die Unveränderlichkeit der Zusammensetzung der Euro-Zone immer zum Axiom erklärt. Jüngst ist etwa Kommissionspräsident *Juncker* mit der Äußerung zitiert worden: „Wir sind auf alle Arten von Ereignissen vorbereitet, aber ich schließe zu hundert Prozent solch einen Grexit oder den griechischen Austritt aus.“¹⁷ Hinter derartigen Äußerungen steht teils der integrationspolitische Glaube an die Unumkehrbarkeit von Integrationsschritten, teils die Vorstellung von einer „europäischen Familie“, die auch bei Schwierigkeiten keines ihrer Mitglieder ausstoße, teils auch eine nüchterne Folgenbetrachtung. Während die Protagonisten des letztgenannten Ansatzes in der ersten Phase der Krise (2010-2012) vehement vor den unüberschaubaren Folgeproblemen eines möglichen Austritts warnten, ließen sich in späteren Phasen (insbesondere im Frühjahr 2015) auch vorsichtigere Äußerungen vernehmen. Die Stärkung der Schutzmechanismen der Euro-Zone habe, so das Argument, inzwischen dazu geführt, dass der Austritt eines Mitgliedstaats keine systemisch relevanten und nicht zu bewältigenden Folgeprobleme mehr mit sich bringe. Andere warnen aber weiterhin davor, dass der Austritt eines Mitgliedstaats die „DNA“ der Währungsunion unwiederbringlich verändere: Im Falle künftiger Krisen wäre Raum für stabilitätsgefährdende Spekulation auf weitere Austritte eröffnet.

Ungeachtet derartiger Nuancierungen steht außer Frage, dass dem Ziel der Erhaltung der Mitgliedschaft in der Euro-Zone in Brüssel höchste Bedeutung eingeräumt wird. Die Diskussion wird weiterhin von dem Argument beherrscht, dass die Integration insgesamt einen wesentlichen Schaden nehmen würde, wenn sich ein Staat aus der gemeinschaftlichen Verbundenheit der Euro-Zone herauslösen würde. Den anderen Konstitutionsprinzipien der Währungsunion werden nicht der gleiche Rang und die gleiche Resistenz zugemessen. Nachdenklichere Stimmen machen allerdings darauf aufmerksam, dass die axiomatische Behandlung des Prinzips der Dauerhaftigkeit hilfeschuchenden Staaten ein durchschlagendes Erpressungspotential verschaffe.¹⁸

Vergleichsweise hohes Gewicht schreiben die Amtsträger der EU auch dem Prinzip mitgliedstaatlicher Gestaltungsautonomie in wirtschafts- und fiskalpolitischen Angelegenheiten zu. Der politische Wille der EU-Institutionen, Einschränkungen der politischen Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten der Währungsunion vorzuschlagen (und ggf. durchzusetzen), ist nicht besonders groß. In Erinnerung geblieben ist die Äußerung des damaligen EU-Kommissionspräsidenten Prodi, der den Stabilitätspakt als „dumm“ bezeichnete.¹⁹ Kommissionspräsident Juncker ließ schon bald nach Amtsantritt vernehmen, dass er für eine „flexible“ Interpretation der Stabilitätsregeln des EU-Rechts eintrete.²⁰ Auch andere Amtsträger haben sich nicht gerade durch einen eisernen Willen ausgezeichnet, die mit dem Stabilitätsziel verbundenen Beschränkungen durchzusetzen. Dies mag nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass die EU-Amtsträger bei dem Bemühen um Regeldurchset-

¹⁵ Van Rompuy, A Curtain went up – Ein Vorhang ging auf, englische Fassung abrufbar unter http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117623.pdf.

¹⁶ Stand des Manuskripts: 21.4.2015.

¹⁷ Die Welt vom 21.4.2015 (<http://www.welt.de/139847666>).

¹⁸ Dahinter steht folgende Überlegung: Jeder Versuch, ein Mitgliedstaat effektiv zu einer nachhaltigen Politik zu bewegen, muss bei realistischer Betrachtung auf Probleme stoßen, wenn die Dauerhaftigkeit der Euro-Mitgliedschaft axiomatisch gesetzt wird. Die Amtswalter eines Staats, die wissen, dass der Verbleib in der Euro-Zone sicher ist und das Prinzip des Eigenstands durch die Einrichtung von Hilfemechanismen schon kompromittiert ist, können zu Reformen nicht wirklich gezwungen werden.

¹⁹ Kommissionspräsident Prodi wurde mit der Äußerung zitiert: „I know very well that the Stability Pact is stupid because all the decisions made under it are so rigid.“ (<http://www.telegraph.co.uk/finance/2830598/Euro-Stability-Pact-is-stupid-says-Prodi.html>).

²⁰ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-kommission-mehr-flexibilitaet-beim-stabilitaetspakt-a-1012823.html>.

zung auf den teils erbitterten Widerstand der betroffenen Mitgliedstaaten gestoßen sind. Der politische Wille, in spürbarer Weise politische Befugnisse und Kompetenzen auf supranationale Ebene zu verlagern, ist gegenwärtig in keinem der Mitgliedstaaten zu verspüren. Seit dem Eingreifen der EZB ist das vorhandene geringe Interesse weitgehend erloschen. Dies gilt insbesondere auch für diejenigen Mitgliedstaaten, die auf eine Vergemeinschaftung von Haftung drängen. In der Folge sind jedenfalls kurzfristig keine Entwicklungen zu erwarten, in deren Verlauf es zu einer grundsätzlichen Revision des Prinzips mitgliedstaatlicher Autonomie kommen könnte. Ungeachtet aller Bemühungen um Verregelung der Fiskal- und Wirtschaftspolitik werden erhebliche Gestaltungsspielräume (auch in quantitativer Hinsicht) erhalten bleiben.

In der Konsequenz sucht man auf EU-Ebene die Auflösung des Trilemmas vor allem durch weitere Kompromittierung des Prinzips mitgliedstaatlichen Selbststands. Diese Sichtweise macht sich im Krisenverlauf schon früh bemerkbar. Für einen kurzen Moment stand 2010 – nach dem offenen Ausbruch der Krise – die rechtspolitische Frage im Raum, ob man darauf bestehen sollte, dass die Mitgliedstaaten der Währungsunion die Verantwortung für die eigenständige Krisenbewältigung tragen. Gewichtige Stimmen plädierten dafür, dem Geschehen seinen Lauf zu lassen und politisch untätig zu bleiben.²¹ Bekanntlich fanden diese Positionen kein Gehör. Man entschied sich für die Einrichtung von „Rettungsmechanismen“, um den integrationspolitisch inakzeptablen Zusammenbruch eines EU-Mitgliedstaats zu verhindern und den kaum abzuschätzenden Folgewirkungen und Dominoeffekten zu begegnen. Seither ist die Handlungsmaxime unbedingter Eigenverantwortlichkeit Geschichte. Über die Frage, inwieweit die eingeleiteten Schritte mit den Regelungen des EU-Rechts kompatibel waren, bestanden damals vehemente Meinungsverschiedenheiten. Mit der Durchführung einer Vertragsänderung ist diese Frage außer Streit gestellt worden.

Seit Ausbruch der Krise ist eine Vielzahl von Vorschlägen gemacht worden, wie sich die mit dem Prinzip des Eigenstands verbundenen Lasten weiter verringern lassen. Um nur einige dieser Vorschläge schlagwortartig zu benennen: Vergemeinschaftung bestehender Schulden oder Vergemeinschaftung der Schuldenaufnahme; Schaffung von EU-Fiskalkapazitäten, vermittels derer eine Stützung bedürftiger Staaten erfolgen soll; Einrichtung vergemeinschafteter Sozialversicherungssysteme, die zu transnationalen Transfers führen. Diese Vorschläge werden teils mit politik-ökonomischen Erwägungen (Stabilisierung der WWU) begründet. Teils stützt man sich auch auf die – im EU-Vertragsrecht vielfach erwähnte – Idee der Solidarität. Trotz der vielfältigen Verwendung des Begriffs der Solidarität im EU-Recht und auch im Hinblick auf grundrechtliche Vorgaben gibt es diesbezüglich aber keine Handlungspflichten. Die Diskussion ist jedenfalls partiell von der alten Vorstellung getragen, dass Europa ein Elitenprojekt sei, das im wohlverstandenen Eigeninteresse einer noch nicht hinreichend aufgeklärten Bevölkerung liege und daher auch gegen deren Stimme durchgesetzt werden könne. Angesichts der in Rede stehenden Geldsummen scheint dieses Verständnis inzwischen aber auf Durchsetzungsschwierigkeiten zu stoßen.²²

²¹ Vgl. etwa (aus dem Kreis der Wissenschaft) die Äußerung von Ruffert (vgl. Jahn, Europäische Verträge verbieten einen „Bail-out“, FAZ vom 10.2.2010, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/hilfen-fuer-griechenland-europaeische-vertraege-verbieten-einen-bail-out-1936387.html>).

²² Anschaulich etwa: Leon de Winter, Zurück zur EWG, in: Der Spiegel 20/2010, S. 150: „Uns Nordlichtern wird nun dank der Regeln, die die Eliten aufgestellt haben, die Schuldenlast der Südländer aufgebürdet. Das Problem ist: Ich fühle keine Solidarität mit den Griechen oder den Spaniern. Ich mag die Griechen und die Spanier, die ich kenne, sehr. Aber ich fühle mich nicht dazu verpflichtet, mir ihre finanziellen Sorgen aufzuladen. Ich habe selbst schon genügend Probleme. Die Griechen sind nicht Opfer höherer Naturgewalt geworden, kein Tsunami hat die griechischen Inseln verwüstet – was den Griechen zugestoßen ist, ist selbstfabriziert. Sie wollten früh in Rente gehen. Sie wollten ein 13. und ein 14. Monatsgehalt. Wunderbar! Unbedingt machen! Made in Greece. Aber nicht auf meine Kosten. ...“

2. Diskussionslage in Deutschland

a) Vorgaben des Grundgesetzes

Die grundrechtlichen Vorgaben, die der Politik bei der Auflösung des Trilemmas vorgegeben sind, weisen eine andere Struktur auf.²³ Das Bundesverfassungsgericht scheint dem Prinzip der Dauerhaftigkeit der Zusammensetzung der WWU keinen verfassungsrechtlichen Stellenwert zuzuschreiben. Das Prinzip wird in seiner bisherigen Rechtsprechung zur Kontrolle der Stabilisierungs- und Umbaumaßnahmen nur knapp thematisiert. In der einzigen direkt einschlägigen Passage²⁴ wird der EZB die Kompetenz und Aufgabe abgesprochen, Maßnahmen zur Erhaltung der Zusammensetzung der Euro-Zone zu ergreifen. Unmittelbar besagt dies nichts darüber, ob sich das Grundgesetz des Anliegens einer Stabilisierung der Mitgliedschaft in der WWU annimmt. Man wird skeptisch sein müssen. Es würde den normativen Rahmen des Grundgesetzes und seiner Bestimmungen (etwa Art. 23 GG) überfordern, wenn der Versuch unternommen würde, ihm Aussagen über die Dauerhaftigkeit einer Mitgliedschaft in einer supranationalen Währungsunion zu entnehmen. Dogmatisch wäre es zwar nicht vollständig undenkbar, dem Grundgesetz ein derartiges Anliegen zuzuschreiben. So könnte man es als eine – unter dem Grundgesetz rügefähige – Kompetenzüberschreitung der EU-Organe deuten, wenn diese politische Maßnahmen ergriffen, die auf ein (EU-rechtswidriges) Ausscheiden eines Mitgliedstaats aus der Euro-Zone abzielten. Die diesbezügliche Bereitschaft des BVerfG, sich mit der Kontrolle des Handelns von EU-Organen zu befassen, dürfte allerdings gering sein. Auch in der verfassungsrechtswissenschaftlichen Diskussion spielt die Frage, ob eine EU-rechtliche Regelung über die Dauerhaftigkeit der Mitgliedschaft verfassungsrechtlich bewehrt ist, keine Rolle. Bei dem gegenwärtigen Diskussionstand ist davon auszugehen, dass sich das Grundgesetz politischen Entscheidungen, die zu dem Ausscheiden eines EU-Mitgliedstaats aus der Währungsunion führen, nicht entgegenstellt.

Anders sieht es mit der Bewehrung des Prinzips des Eigenstands aus. Das Bundesverfassungsgericht verzichtet zwar (bislang) darauf, dieses Prinzip unmittelbar im Grundgesetz zu verankern. Eine mittelbare Absicherung erfolgt allerdings dadurch, dass der Grundsatz haushaltspolitischer Gesamtverantwortlichkeit materiell aufgeladen wird.²⁵ Das Gericht untersagt Transfers in einer Höhe, die eine Aushöhlung der Gestaltungsfreiheit künftiger Haushaltsgesetzgeber mit sich bringen würde.²⁶ Bislang hat das Gericht allerdings darauf verzichtet, auszuformulieren, in welchem Umfang horizontale Transfers zwischen den Mitgliedstaaten gewährt werden dürfen, und insofern auch nichts darüber gesagt, wie weit das Ziel des Eigenstands erhalten bleiben muss. In dem anhängigen Verfahren zur Kontrolle der OMT-Politik der EZB wird die Frage implizit thematisiert: Diese (als kompetenz- und vertragswidrig eingeordnete) Politik bewirkt eine nach Auffassung des BVerfG unzulässige Stützung begünstigter Mitgliedstaaten.

Bislang wenig Klarheit hat die inzwischen aufgenommene Diskussion um die verfassungsrechtliche Absicherung des Prinzips wirtschafts- und fiskalpolitischer Autonomie ergeben. In den Entscheidungen vom 12. September 2012 und vom 18. März 2014 hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass die vertragliche Vereinbarung materieller Einschränkungen der Haushaltsautonomie, die sich mit den Vorgaben des Grundgesetzes (weitgehend) decken, nicht auf verfassungsrechtliche Bedenken stößt.²⁷ Den Entscheidungen lässt sich aber nicht entnehmen, ob vertragliche Bindungen zulässig wären, die deutlich über die in der verfassungsrechtlichen „Schuldenbremse“ verankerten quantitativen Bindungen hinausgehen.

²³ Überblick bei H.H. Klein, AöR 2014.

²⁴ BVerfG, Beschluss vom 14.1.2014, ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140114.2bvr272813 (OMT-Vorlagebeschluss), Rdnr. 72.

²⁵ Nettesheim, Euro-Rettung und Grundgesetz, EuR 2011, 765 mwN.

²⁶ BVerfG, Ur. vom 7.9.2011, ECLI:DE:BVerfG:2011:rs20110907.2bvr098710 (EFSF und Griechenlandhilfe).

²⁷ BVerfG, Beschluss vom 12.9.2012, ECLI:DE:BVerfG:2012:rs20120912.2bvr139012 (Eilentscheidung ESM), Rdnr. 196 ff. (zum Fiskalpakt); BVerfG, Ur. vom 18.3.2014, ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140318.2bvr139012 (Endentscheidung ESM), Rdnr. 243 f. (zum Fiskalpakt).

Noch unsicherer fällt die Beurteilung der Frage aus, ob auch supranationale Institutionen geschaffen werden dürften, die zu Eingriffen in das wirtschafts- oder haushaltspolitische Gesetzgebungsverfahren befugt ist. Zu denken ist etwa an Vetorechte eines „europäischen Finanzministers“. Gewichtige Stimmen haben sich in dem Sinn geäußert, dass das Grundgesetz derartige Einschränkungen des Prinzips demokratisch verantworteter Gestaltungsbefugnis grundsätzlich hinnehmen würde. Wenn und soweit es in der Tat nur darum geht, die Einhaltung von Defizitobergrenzen durchzusetzen, denen der nationale Gesetzgeber selbst zugestimmt hat, ist die beschränkende Wirkung noch überschaubar. Aber: Wer glaubt wirklich daran, dass die Überprüfungs Kompetenzen eines „europäischen Finanzministers“ nicht auch diskretionäre Elemente enthielten und zu Steuerungszwecken wahrgenommen würden? Wer auch nur einen kurzen Blick in die Bestimmungen über die Festlegung der Defizitobergrenze geworfen hat, erkennt dort Interpretationsspielräume und Gestaltungsmacht, die von einem „Europäischen Finanzminister“ ohne Zweifel in Verhandlungen genützt würden. Abgesehen davon: Die staatstheoretische Bedeutung der Einführung der Institution eines derartigen „Finanzministers“ darf nicht gering geschätzt werden. Insofern ist das letzte Wort in der Frage der verfassungsrechtlichen Grenzen supranationaler Außenüberwachung deutscher Haushaltspolitik sicherlich noch nicht gesprochen.

b) Politische Tendenzen

In der politischen Diskussion Deutschlands werden die Akzente anders als in Brüssel gesetzt. Zwar sind die Mitglieder der Gubernative bei Äußerungen zur Frage zurückhaltend, ob ein Ausscheiden eines Mitgliedstaats politisch denkbar ist. Aus der Gruppe der Mitglieder des Parlaments sind aber inzwischen viele Stimmen zu hören, die sich offen für einen Verzicht auf das Prinzip der Dauerhaftigkeit einer Mitgliedschaft aussprechen und einen Austritt politisch begrüßen. Das Erpressungspotential, das in einer wirklich auf Dauer gestellten Währungsunion enorm wäre, wird dort ernst genommen. In verschiedenen Phasen der Krisenentwicklung gab es in dieser Frage allerdings immer wieder Verschiebungen im Meinungsspektrum.

In der politischen Diskussion spielt vor allem die Verteidigung des Prinzips des Eigenstands eine Rolle, zudem die Position, dass jede Form der Rücknahme dieses Prinzips nur hingenommen werden könne, wenn über Konditionalitätsauflagen so in die innere Gestaltungsfreiheit der zu unterstützenden Staaten eingegriffen wird, dass kein „Fass ohne Boden“ drohe. Dahinter steht das Anliegen, Durchbrechungen des Prinzips des Selbststands nur als temporäre Erscheinung in Notsituationen zuzulassen. Dieser Konnex findet eine Abbildung in Hilfeinstitutionen wie dem ESM, wird aber auch bei konkreten Hilfezusagen eingefordert. Die Überzeugung von der Wirkmächtigkeit rechtlicher Regeln, durch die die „Sünderstaaten“ auf den Weg der Tugend zurück geführt werden (man könnte von „true love“²⁸ oder einer „benevolent dictatorship“ sprechen), ist groß. Der mit diesem Ansatz einhergehenden Verringerung demokratischer Gestaltungsmacht wird in der öffentlichen Diskussion vergleichsweise geringe Bedeutung zugeschrieben. Keine realistische Verwirklichungschance hat der aus manchen südlichen Mitgliedstaaten zu vernehmende Wunsch, Haftungsrisiken zu vergemeinschaften, ohne dass es zu einer jedenfalls formalen Kontrolle der Fiskalpolitik der davon begünstigten Mitgliedstaaten kommt. Weitsichtige Beobachter sind skeptisch, ob einer derartigen Aufsicht tatsächlich hinreichende Effektivität verliehen werden kann. Nur geringes Gewicht haben jene Stimmen, die für die Einführung weitergehender – insbesondere nicht-konditionaler – Transfermechanismen eintreten.

In der Tradition föderaler Vorschläge zur Stärkung supranationaler „governance“ wird teilweise aber auch gefordert, europäische Institutionen mit der Befugnis und Aufgabe zu betreiben, eine genuin europäische Fiskal-, Wirtschafts- und Sozialpolitik zu betreiben. Die Befürworter derartiger Vorschläge messen dem Umstand möglicherweise zu geringes Gewicht bei, dass sich so zwar

Handlungsfähigkeit gewinnen lässt, unter dem Gesichtspunkt demokratischer Legitimität aber möglicherweise mehr Schaden als Nutzen gestiftet wird.²⁹

3. Grenzen rechtlicher Steuerung des Umgangs mit Trilemmata

Dieser kurze Überblick macht deutlich, dass der Weg aus der Krise weder vom EU-Vertrags- noch vom deutschen Verfassungsrecht wesentlich determiniert wird. Keines der Prinzipien ist rechtlich so hart ausgestaltet, dass es unantastbar ist und bei der Auflösung des Trilemmas nicht berührt werden darf.

Auf EU-Ebene kommt jedem der drei Prinzipien eine eigenständige rechtliche Wertigkeit zu. EU-rechtlich bedeutet dies, dass bei der Bewertung verschiedener Optionen immer im Dreieck „gedacht“ werden muss. Der EuGH ist nicht in der Position, von Rechts wegen einem oder zwei der Grundprinzipien der WWU den grundsätzlichen Vorrang vor dem jeweils dritten zu geben. Er muss mit Blick auf konkrete Maßnahmen im Einzelnen abwägen. In der Struktur der Pringle-Entscheidung wird diese Notwendigkeit einer am geltenden Vertragstext orientierten, gleichwohl aber prinzipienverhafteten Argumentation nur unvollkommen zum Ausdruck gebracht.

Demgegenüber thematisiert das deutsche Verfassungsrecht nach dem Gesagten nur die beiden Anliegen des Eigenstands und der Autonomie. In der partikularen Schutzfunktion einer staatlichen Verfassung ist angelegt, dass zwar der eigene politische Entscheidungsspielraum geschützt wird, demjenigen eines anderen, von konditionalen Hilfsmaßnahmen betroffenen Mitgliedstaats aber kein Stellenwert zukommt. Im staatlichen Verfassungsrecht sind damit andere argumentative Strukturen als im EU-Recht angelegt. Hieraus ergeben sich Wertungsdifferenzen, deren Auflösung ein schonendes, für die Belange der jeweils anderen Seite offenes Vorgehen erfordert. Man wird diesen Anforderungen nicht gerecht, wenn der Problemzugriff nur aus der Blickrichtung eines der Prinzipien erfolgt.

IV. Die Verhinderung künftiger Zwangslagen: Zur Notwendigkeit des Schutzes politischer Gestaltungsautonomie

Die vorstehenden Überlegungen haben sich mit dem (rechtlichen bzw. politischen) Rahmen befasst, in dem sich die Entscheidungen über einen weiteren Umbau der Währungsunion bewegen. Sie konnten auf einem inzwischen reichen Bestand an Positionen und Meinungen aufbauen. Eine verfassungsrechtlich mindestens ebenso interessante Frage ist demgegenüber bislang wenig diskutiert worden. Demokratie bedeutet nicht zuletzt, Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die demokratisch verantwortete Politik nicht in Situationen gerät, in denen sie zur Getriebenen wird und faktischen Handlungszwängen ausgesetzt ist, die sich mit der Idee selbstbestimmter Entscheidung nicht vereinbaren lassen. Konstitutionelles Denken bedeutet damit, sich der Entwicklung von Vorkehrungen zu widmen, mit denen der Entstehung derartiger Zwangslagen entgegen gewirkt werden kann.

In der „normalen“ Verfahrenssituation, in der das Bundesverfassungsgericht mit Anträgen konfrontiert ist, bestimmte politische Maßnahmen zu verhindern, bleibt für ein Nachdenken über derartige

²⁹ Bofinger, Habermas, Nida-Rümelin, Für einen Kurswechsel in der Europapolitik: Einspruch gegen die Fassadendemokratie, FAZ 3.8.2012, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/europas-zukunft/kurswechsel-fuer-europa-einspruch-gegen-die-fassadendemokratie-11842820.html>.

Vorkehrungen grundsätzlich wenig Raum.³⁰ Umso wichtiger ist es, sich diesen Fragen im akademischen Umfeld zu widmen. In der Tat ist das Unwohlsein handgreiflich, das viele Beobachter mit Blick auf die sich krisenbedingt ergebenden Sachzwänge ergriffen hat. Die Vorstellung, die Krise zum Anlass zu nehmen, den nunmehr „alternativlosen“ Weg in die politische Union zügig fortzuschreiten, stößt auch aus verfassungsrechtlicher Sicht auf Widerspruch. Jüngst hat etwa *Dieter Grimm* sich dagegen gewehrt.³¹

1. Verfassungsrechtliche Vorkehrungen zum Schutz künftiger Gestaltungsfreiheit

Lässt sich das Anliegen, die Amtswalter der EU-Organe und ihre Gegenüber in den Mitgliedstaaten vor der Entstehung von Entscheidungszwängen zu schützen, verfassungsrechtlich operationalisieren? Die Brücke zwischen theoretischer Reflexion, die recht mühelos in Aussagen über den Wert amtlicher Entscheidungsspielräume münden kann, und einer verfassungspraktischen Operationalisierung, ist weit. Für ein Verfassungsgericht, das seine Hauptaufgabe darin sieht, politische Handlungsfreiheit zu begrenzen und inhaltlich anzuleiten,³² liegt die Beschäftigung mit derartigen Fragen auch eher fern.

Die damit skizzierte Herausforderung liegt zu der vom BVerfG inzwischen vielfach thematisierten Frage, inwieweit das Parlament in grundsätzlich gubernativ geprägte Entscheidungsprozesse einbezogen werden muss,³³ spiegelverkehrt. Das Bundesverfassungsgericht bemüht sich bekanntlich intensiv darum, dem Parlament in den verschiedenen Phasen des Krisenmanagements *Mitentscheidungsrechte* zu gewähren. Die verfassungstheoretische und politische Problematik dieser Bemühungen ist allerdings offenkundig. Das Parlament kommt erst ins Spiel, wenn die Gubernative festgestellt hat, dass eine Rettungsmaßnahme zur Wahrung der Finanzstabilität des Euroraums unabdingbar ist. Was soll das Parlament dem entgegen setzen? Das formale Entscheidungsrecht droht in einer solchen Situation zu einem politisch leeren Akt zu werden, der im ungünstigsten Fall eine Scheinlegitimation für Abläufe und Entwicklung erzeugt, über die das Parlament nicht effektiv bestimmen kann.

Kann das Verfassungsrecht Vorkehrungen treffen, um Amtsträger davor zu schützen, mit Einwirkungsverläufen konfrontiert zu werden, die in Lagen münden, aus denen sich dann Folgezwänge ergeben? Grundsätzlich ist dies kein Regelungsthema des Grundgesetzes. Künftige Gestaltungsspielräume sind als solche kein Schutzgut einer Verfassung, die den politisch handelnden Organen die primäre Zuständigkeit zuweist, über den Weg in die Zukunft zu entscheiden. Dem Grundgesetz fehlt nicht nur ein Bewertungsmaßstab, mit dem – auf abstrakter Ebene – eine Einschätzung des Werts künftiger Entscheidungsfreiheit erfolgen könnte. Es mangelt auch an einer intertemporalen Tiefendimension, vermittels derer der Zusammenhang zwischen heutiger Entscheidung und morgigem Folgezwang thematisiert werden könnte. Der verfassungsrechtliche Schutz politischer Entscheidungsfreiheit erfolgt grundsätzlich im Hier und Jetzt: So werden etwa die Mandatsträger in ihrer aktuellen Amtstätigkeit vor übermäßiger Einflussnahme und Druck geschützt. Heutige Entscheidungsfreiheit wird auch dadurch eröffnet, dass der gegenwärtige Gesetzgeber das – grund-

³⁰ Ein Gericht, das die Krise inzwischen zum Anlass nimmt, sich mit Fragen des Institutionenmanagements (insbesondere Gesetzes- und Parlamentsvorbehalte) zu befassen, wäre allerdings auch in der Lage, den Schutz von Freiräumen als Teil seines Auftrags zu verstehen.

³¹ Grimm, Prinzipien statt Pragmatismus, FAZ 6.2.2013, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/europas-zukunft/europas-zukunft-prinzipien-statt-pragmatismus-12052280.html>.

³² Zur Frage, ob diesbezüglich zu viel getan wird: Jestaedt/Lepsius/Möllers/Schönberger, Das entgrenzte Gericht, 2011; Hillgruber, Ohne rechtes Maß? JZ 2011, 861.

³³ BVerfG, Urt. vom 7.9.2011, ECLI:DE:BVerfG:2011:rs20110907.2bvr098710 (EFSF und Griechenlandhilfe), Rdnr. 141; Urt. vom 28.2.2012, ECLI:DE:BVerfG:2012:es20120228.2bve000811 (StabMechG), Rdnr. 101 ff.; Urt. vom 19. Juni 2012, ECLI:DE:BVerfG:2012:es20120619.2bve000411 (Unterrichtungspflichten ESM), Rdnr. 90 ff.

sätzliche – Recht hat, frühere Gesetze aufzuheben und zu ändern. Dahinter steht eine Regelungskonzeption, der die Vorstellung zugrunde liegt, den Weg „nach vorne“ nicht durch die Entscheidungen „von gestern“ zu blockieren.

Dem Grundgesetz sind aber keine ins Einzelne gehenden Festlegungen darüber zu entnehmen, in welche Richtung das staatliche Gemeinwesen seinen Weg in die Zukunft zu beschreiten hat. Jeder Schritt in die Zukunft determiniert den Standort, an dem man sich befinden wird, und schneidet damit Alternativoptionen ab. In anderen Worten: Bei nüchternem Hinsehen sind jeder etwas wichtigeren Entscheidung Folgewirkungen eingeschrieben, die Rückwirkungen auf den Gegenstandsbereich möglicher künftiger Entscheidungen haben. Die Vorstellung, ein Verfassungsgericht könnte hier entscheiden, in welchen Fällen die künftigen Nachteile so sehr ins Gewicht fallen, dass ein heutiges Einschreiten geboten ist, erscheint verwegen. Das Grundgesetz setzt das Bundesverfassungsgericht nicht ein, um Festlegungen darüber zu treffen, welche Entscheidungen (mit ihrer jeweiligen Folgewirkung) in zulässiger Weise ergriffen werden dürfen und welche aufgrund ihrer Auswirkungen auf künftige Entscheidungsfreiräume unzulässig sind.

Dementsprechend mag es ein Gebot gestalterischer Klugheit sein, zwischen den Bereichen Fiskalpolitik, Wirtschaftspolitik und Finanzmarkt Puffer einzubauen und Mechanismen zu schaffen, die übergreifende Wirkzusammenhänge künftig verringern.³⁴ Eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Schaffung derartiger Puffer lässt sich dem Grundgesetz aber nicht entnehmen.

2. Vorsorglicher Schutz vor künftigen Beeinträchtigungen unverfügbarer Verfassungsrechtsgüter

Die vorstehenden Feststellungen gelten allerdings nur im Grundsatz. Dem Grundgesetz ist ein zukunftsorientierter Rechtsgüterschutz nicht gänzlich fremd. Es verwehrt der Politik die Beeinträchtigung unantastbarer und unverfügbarer Rechtsgüter nicht nur im Hier und Jetzt, sondern stellt sich auch Entscheidungen in den Weg, die zwangsläufig eine künftige Beeinträchtigung derartiger Rechtsgüter mit sich bringen. Den Kreis derartiger – auch künftig unverfügbarer – Rechtsgüter bilden die in Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Institutionen, Werte und Interessen. Zum Kreis der geschützten „Verfassungsidentität“ zählt das BVerfG etwa die (künftige) fiskalpolitische Gestaltungsmacht. Auch die Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland als solche wird inzwischen der Verfassungsidentität zugerechnet und als Rechtsgut begriffen, das für die unter dem Grundgesetz konstituierte Gewalt nicht verfügbar ist.

Dem Grundgesetz muss der Schutz dieser Rechtsgüter nicht nur insoweit ein Anliegen sein, als es um unmittelbar wirksame Beeinträchtigungen geht. Auch die Inangasetzung von Entwicklungsabläufen, die erkennbar zu einer Beeinträchtigung führen werden, muss von der Verfassung unterbunden werden. Dies setzt eine prognostische Bewertung der mit einer Maßnahme verbundenen Kausalitäten voraus, zudem eine Einschätzung der Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Beeinträchtigungsszenarios. Bei Unsicherheiten ist verfassungsgerichtliche Zurückhaltung geboten. Ist aber klar erkennbar, dass eine Maßnahme Folgezwänge auslösen wird, die sich nicht ohne einen Eingriff in unverfügbare Verfassungsgüter bewältigen werden lassen, ist ein verfassungsgerichtliches Stoppsignal geboten. In einer solchen Situation verfängt der Hinweis darauf, dass es eine grundsätzliche Exit-Option gibt (z. B. das Austrittsrecht aus der EU), jedenfalls dann nicht, wenn damit so große Nachteile verbunden sind, dass es sich um eine rein hypothetische Option handelt.

Aus dieser Perspektive erweist sich die Begründung der Maastricht-Entscheidung des BVerfG als nicht unproblematisch. Das Gericht hat dort zutreffend erkannt, dass die Architektur der Währungsunion möglicherweise Probleme aufwerfen und einen faktischen Zwang zur Schaffung einer „politischen Union“ hervorrufen könne. Es verweist die Frage, wie mit diesem Zwang umzugehen ist, dann aber ganz in den Bereich der politischen Sphäre: Mit dem Hinweis auf mögliche Folgezwänge

³⁴ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 2015, S. 15 ff.

werde „keine verfassungsrechtliche, sondern eine politische Frage aufgeworfen. Die Währungsunion ohne eine gleichzeitige oder unmittelbar nachfolgende politische Union zu vereinbaren und ins Werk zu setzen, ist eine politische Entscheidung, die von den dazu berufenen Organen politisch zu verantworten ist. Stellt sich heraus, dass die gewollte Währungsunion in der Realität ohne eine (noch nicht gewollte) politische Union nicht zu verwirklichen ist, bedarf es einer erneuten politischen Entscheidung, wie weiter vorgegangen werden soll.“³⁵ Die Klärung der Frage, ob nicht Folgezwänge den formal fortbestehenden Entscheidungsspielraum unzulässig beeinträchtigen, unterbleibt. Insbesondere setzt sich das Gericht nicht damit auseinander, ob die Politik faktisch zur Ergreifung von Maßnahmen gezwungen sein könnte, die eine Beeinträchtigung unverfügbarer Verfassungsrechtsgüter mit sich bringen. Angesichts der bestehenden Prognoseunsicherheiten hätte diese Frage wohl verneint werden müssen. An den Problemen des gewählten Begründungsansatzes ändert dies aber nichts.

Diese knappen Bemerkungen machen deutlich, dass sich der Schutz künftiger Gestaltungsspielräume demokratisch verantwortlicher Hoheitsgewalt nicht unmittelbar thematisieren lässt. Dem Grundgesetz lässt sich aber immerhin ein Verbot entnehmen, Entwicklungsverläufe in Gang zu setzen, die Folgezwänge mit sich bringen, aufgrund derer es mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Beeinträchtigung von unverfügbaren Verfassungsrechtsgütern kommen wird. Der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Bereich darf nicht dadurch angetastet werden, dass Entscheidungen getroffen werden, die zwangsläufig in eine Situation münden, die die Integrität dieser Rechtsgüter in Frage stellt.

Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe bewegt sich die im Krisenverlauf entstandene „Zwangslage“ im Vorfeld verfassungsrechtlicher Schmerzgrenzen. Die Architektur der Währungsunion mag in dem Sinne mangelhaft gewesen sein, als keine hinreichend effektiven Mechanismen zur Selbststabilisierung geschaffen worden waren. Die Politik ist dadurch aber nicht in eine Lage gekommen, die es faktisch notwendig gemacht hätte, Rechtsgüter anzutasten, die über Art. 79 Abs. 3 GG geschützt sind.

3. Konstitutionelle Wertigkeit von Maßnahmen, die der Politik Gestaltungsspielräume bewahren

Der hier angesprochene Punkt des Schutzes künftiger Entscheidungsspielräume lässt sich noch aus einer anderen Perspektive thematisieren. Maßnahmen und Entscheidungen, die der Politik Entscheidungsräume erhalten, haben danach eine (gewisse) konstitutionelle Wertigkeit. In der Diskussion um die von der EZB ergriffenen Maßnahmen wird dies zu wenig berücksichtigt. Die EZB „erkauft“ der Politik Zeit, um zu entscheiden, welcher Weg aus dem beschriebenen Trilemma gewählt werden soll: Beendigung der Mitgliedschaft, weitergehender Verzicht auf das Dogma wirtschafts- und fiskalpolitischer Gestaltungsfreiheit, weitergehende Kompromittierung des Prinzips des Eigenstands. Wer darauf pocht, dass die EZB in den Geschehensablauf nicht eingreifen soll, zielt im besten Fall darauf ab, die Politik unter Druck zu setzen, die zur Auflösung des Trilemmas notwendigen Entscheidungen zu treffen. Im schlechtesten Fall steht hinter diesem Verlangen der Wunsch, ein politisch ungesteuertes Auseinanderbrechen der Euro-Zone herbeizuführen. Den Wertvorstellungen konstitutionellen Denkens, das vom Axiom der Verantwortlichkeit demokratisch kontrollierter Politik ausgeht, entspricht diese Hoffnung auf einen ent-politierten Weg aus der Krise nicht. Das Einschreiten der EZB verschafft hingegen Gestaltungsspielräume. Ob sie sinnvoll genutzt werden, ist damit natürlich noch nicht gesagt. Eine verfassungsrechtliche Bewertung der EZB-Politik, die diesen Aspekt nicht in den Blick nimmt, fällt aber jedenfalls hinter die vom Grundgesetz formulierten Argumentationserwartungen zurück. Konstitutionelles Denken wird den Umstand, dass die EZB-Politik den Entscheidungsrahmen von Gubernative und Parlament erhält, nicht ausblenden.

³⁵ BVerfG, Urt. vom 12.10.1993, BVerfGE 89, 155 (207).

V. Gegen den Versuch einer Ent-Politisierung der Entscheidungen über den Weg aus der Krise

Die krisenhaften Entwicklungen, die die WWU seit Ausbruch der Finanzkrise durchwuchern, haben die Politik in ein Entscheidungsstrilemma geführt. Eine Stabilisierung der WWU ohne Kompromittierung mindestens eines der drei Grundprinzipien, die der Architektur zugrunde liegen (Dauerhaftigkeit, wirtschafts- und fiskalpolitischer Freiheit, Eigenstand und Folgenverantwortung jedes Mitgliedstaats), war nicht möglich. Der Weg aus der Krise machte eine Bewertung des relativen Gewichts verschiedener Ziele notwendig. So sehr man die Krise aus politischen Gründen verteufeln mag: Integrationstheoretisch zwingt sie zur Aufdeckung von Präferenzen in einem Bereich kollidierender Interessen, die viel über den Stand der Integration sagt. Die Krise bewirkt eine „Politisierung“ der Europapolitik, die aus demokratietheoretischer Sicht durchaus positive Effekte hat.

Auf diesem Hintergrund ist allfälligen Bemühungen, die Austragung dieser Konflikte durch Verschiebung in Räume de-politisierter Rationalität zu unterlaufen, zu widersprechen. Dies gilt nicht zuletzt für den Versuch, die Entscheidung über die Auflösung des beschriebenen Trilemmas den Gerichten zu überantworten. Bei der Entscheidung über die Auflösung der Zielkonflikte bewegt sich die europäische Politik in einem vom EU-Vertrag umgrenzten, in der Sache aber weit gespannten Rahmen. Das Vertragsrecht gibt keine Zielhierarchie vor. Auch das Verfassungsrecht, das die Rettungspolitik aus einer grundsätzlich partikularen Perspektive betrachtet, schreibt den Prinzipien der Gestaltungsfreiheit und der Folgenverantwortung kein so großes Gewicht zu, dass das Ziel der Erhaltung der Zusammensetzung der Währungsunion dahinter zurücktreten müsste. Zu Recht hat sich das Bundesverfassungsgericht dem Ansinnen widersetzt, das Grundgesetz in dem Sinne zu „interpretieren“, dass politische Eingriffe in die Architektur der Währungsunion, mit denen eine Stabilisierung erreicht werden soll, verboten wären. Der Versuch einer De-Politisierung des Krisenverlaufs, verbunden mit der Hoffnung, die für wünschenswert erachtete Katharsis könnte dadurch herbeigeführt werden, dass politische Steuerung gerichtlich unterbunden wird, entspricht konstitutionellem Denken nicht.

Gleichartige Bedenken muss aber auch der Versuch auslösen, die aufgebrochenen politischen Konflikte dadurch zu entschärfen, dass die Entscheidungszuständigkeiten auf supranationale Ebene verlagert werden. Es entspricht bekanntlich dem überkommenen und über Jahrzehnte bewährten Impetus europapolitischen Denkens, im Schlagwort vom „mehr Europa“ eine Lösung für Probleme zu sehen. In der Tat würde der gelegentlich hässliche Anblick eines harten und unmittelbar greifbaren Interessenkonfliktes, der in den intergovernmentalen Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten aufscheint, entschärft, wenn die Brüsseler Organe mit der Entscheidung über den Weg aus der Krise betraut würden. Dieser Schritt würde die Entscheidungszuständigkeit aber in eine Sphäre verlagern, in denen die demokratische (Input-)Steuerung durch die von der Entscheidung betroffenen Menschen wesentlich geschwächt wäre. Vielen mag es attraktiv erscheinen, die Entscheidungen darüber, wie eine europäische Transferpolitik mit einer Steuerung der mitgliedstaatlichen Fiskal- und Wirtschaftspolitik verbunden wird, einer Gruppe von Amtsträgern supranationaler Institutionen zu überlassen, in denen technokratischer Sachverstand, eine de-politisierte, auf Kompromisse abzielende Rationalität und die Idee, dass „mehr Europa“ grundsätzlich gut ist, zusammen kommen. Angesichts der tiefen Vertrauenskrise, in der diese Form der Politik die EU geführt hat, könnte sich dies aber als Irrglaube erweisen. Mir scheint es, als ob die EU an einem Punkt angekommen ist, an dem die bislang so bewährte De-Politisierung von Entscheidungen an Grenzen stößt.