

§ 2 Rechtliche Herausforderungen der Wirtschafts- und Währungsunion

*Koen Lenaerts**

I.	Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion.....	13
II.	Die Wirtschafts- und Währungsunion auf dem Prüfstand: Pringle	17
III.	Der zweite Test der Wirtschafts- und Währungsunion: Gauweiler.....	20
IV.	Aktuelle Entwicklungen	27
V.	Zusammenfassung	34

Ursprünglich war die Wirtschafts- und Währungsunion als ein weitgehend unpolitischer, als ein im Wesentlichen technischer Prozess konzipiert. Spätestens mit der Finanz- und Staatsschuldenkrise ist aber deutlich geworden, dass das Ziel der Währungsunion, den europäischen Binnenmarkt durch eine gemeinsame Währung mit hoher Preisstabilität zu ergänzen, auf rein technischem Wege nicht zu erreichen ist. Es erfordert stattdessen verstärkt auch politische Weichenstellungen.

Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion ist Ausdruck dieser verstärkten politischen Zusammenarbeit. Sie bedient sich dabei – allein schon deshalb, weil die Mitglieder der Euro-Gruppe mit den in der Europäischen Union (EU) verbundenen Staaten nicht identisch sind – sowohl der Instrumente des Völkerrechts als auch des Unionsrechts. Dies wirkt sich unweigerlich auf das konstitutionelle Gerüst der EU aus,¹ weshalb zum einen die Meinung vertreten wird, die Reform würde die konstitutionelle Struktur

* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

¹ Vgl. *Chiti/Teixeira*, *The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis*, 50 *C.M.L. Rev.* 2013, S. 683; *Dawson/de Witte*, *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, 76 *M.L.R.* 2013, S. 817; *Keppenne*, *Institutional Report*, in: *The Economic and Monetary Union*, 2014, S. 201.

der EU an sich gefährden.² Zum anderen wird vorgebracht, dass die Maßnahmen mit demokratischen Grundsätzen teilweise unvereinbar seien: Die Parlamente der Mitgliedstaaten müssten stets in der Lage sein, die Umsetzung der Maßnahmen, die im Rahmen der Währungsunion beschlossen werden, effektiv zu überwachen. Außerdem seien die Steuerhoheit ebenso wie die budgetäre Autonomie zu wahren.

Vor diesem Hintergrund sind einige der Maßnahmen, die als Folge der Finanzkrise im Rahmen der Reform ergriffen wurden, Gegenstand mehrerer Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) geworden, darunter zwei der bedeutendsten Entscheidungen des Gerichtshofs der letzten Jahre, die Rechtssachen *Pringle* und *Gauweiler*.

Der Rückblick auf diese beiden Entscheidungen bietet die Möglichkeit, im Rahmen des vorliegenden Beitrags eine erste Bilanz der rechtlichen Herausforderungen zu ziehen, die für das europäische Projekt mit der Entscheidung für Lösungen auf internationaler Ebene verbunden sind.

Dabei zeigt sich, dass die Rechtssachen *Pringle* und *Gauweiler* mit der Abgrenzung von Wirtschafts- und Währungspolitik einerseits und der Frage der Reichweite des Verbots monetärer Haushaltsfinanzierung andererseits ähnliche Problemstellungen betreffen. Im Lichte aktueller Fallgestaltungen wird dabei immer deutlicher, dass über diese spezifischen Probleme hinaus auch stets grundsätzliche Fragen unionsrechtlicher Natur über das Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten betroffen sind: Sie drehen sich insbesondere um die Reichweite des Rechtsschutzes für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Rolle, die der Kommission im Rahmen der Reform der Wirtschafts- und Währungsunion übertragen ist.

Damit hängt auch die zentrale These dieses Beitrags zusammen. Ausgehend von der Prämisse, dass auch bei der Bewältigung der Finanz- und Staatsschuldenkrise die nationalen Parlamente ihre Steuerhoheit und Budgetautonomie ausüben können müssen, darf eines nicht vergessen werden: Die Konsolidierung und Stabilisierung der Euro-Zone *als Ganzes* war und ist ein länderübergreifendes Anliegen bislang unbekannter Grö-

² Vgl. mit weiteren Nachweisen *Lenaerts*, *EMU and the European Union's Constitutional Framework*, 39 *European Law Review* 2014, S. 751, 761.

ßenordnung, das nicht nur neue Rechtsinstrumente, Entscheidungsverfahren und Regelungen erforderlich gemacht hat, sondern auch die finanzielle Solidarität in der Union auf eine neue Probe stellt. Die Quadratur des Kreises zwischen europäischer Einheitsbildung und nationaler Vielfaltswahrung, dies ist die These, kann in der Europäischen Union mit derzeit 28 Mitgliedstaaten nur dann gelingen, wenn auch in Zukunft die Herrschaft des Unionsrechts uneingeschränkt Wirkung entfalten kann – fortlaufend überprüft und begrenzt durch die Rechtsfindungspraxis des europäischen Rechtsprechungsverbands aus unionaler Gerichtsbarkeit und nationalen Gerichten, gleich einem intra-judikativen System von *checks and balances*. Insofern ist das Ziel dieses Beitrags zum einen aufzuzeigen, inwieweit der EuGH mit seinen Entscheidungen zur Lösung der mit der Wirtschafts- und Währungsunion verbundenen rechtlichen Probleme und damit auch zur Lösung der Finanzkrise beigetragen hat. Zum anderen soll hiermit ein Ausblick auf Fragestellungen und Probleme gegeben werden, die in den vorgenannten Rechtssachen ebenfalls angeschnitten worden sind.

Der Beitrag unterteilt sich dabei in drei Abschnitte: Zunächst werden die Instrumente intergouvernementaler Zusammenarbeit nachgezeichnet, die im Rahmen der Reform der Wirtschafts- und Währungsunion für die Lösung der Finanzkrise eingesetzt wurden. Im zweiten Teil werden die Rechtssachen *Pringle* und *Gauweiler* sowie deren Gemeinsamkeiten diskutiert, während im dritten Teil die genannten Rechtssachen mit anderen Entscheidungen des Gerichtshofs verknüpft werden.

Auf diese Weise sollen die Herausforderungen konturiert werden, die sich gegenwärtig aus unionsrechtlicher Sicht, insbesondere unter dem Gesichtspunkt effektiven Rechtsschutzes und der Verantwortungszuschreibung im Hinblick auf die Wirtschafts- und Währungsunion, stellen.

I. Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion

Bekanntermaßen unterlag die Wirtschafts- und Währungsunion ursprünglich einer asymmetrischen Konzeption.³ Die Europäische Union

³ *Hinarejos*, Fiscal Federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU, 50 C.M.L. Rev. 2013, S. 1621, 1624; vgl. auch *Lastra/Louis*, European Economic

sollte die ausschließliche Zuständigkeit zur Durchführung der Währungs- politik für diejenigen Mitgliedstaaten erhalten, deren Währung der Euro ist.⁴ Dagegen sollte die Wirtschaftspolitik, einschließlich der Haushalts- und Fiskalpolitik, in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleiben.

Da sich die Verfasser des Maastrichter Vertrags darüber im Klaren waren, dass die Umsetzung einer Währungsunion ein gewisses Maß an wirtschaftspolitischer Koordinierung erfordert, wurde außerdem ein zweigliedriges Regelwerk vorgesehen: Zum einen sollten sich die beteiligten Staaten zur Einhaltung von Regeln verpflichten, die die Wahrung einer gewissen Haushaltsdisziplin sicherstellen würden. Für das Haushaltsdefizit und die Verschuldung der öffentlichen Hand wurden daher im Stabilitäts- und Wachstumspakt Grenzwerte festgelegt und im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) das Verbot eines sogenannten „bail-out“ fixiert, also ein Haftungsausschluss für Mitgliedstaaten in wirtschaftlichen Schwierigkeiten.⁵ Zum anderen wurden im Rahmen einer Methode offener Koordinierung Leitlinien aufgestellt, die Voraussetzungen für ein nachhaltiges und sozialverträgliches Wirtschaftswachstum schaffen sollen. Anders als der Stabilitäts- und Wachstumspakt haben diese Leitlinien lediglich unverbindlichen Charakter.

Kurz gesagt: Die Parteien des Maastrichter Vertrages waren der Meinung, dass die Vorteile einer gemeinsamen Währung nicht mit einer Haftungsgemeinschaft einhergehen sollten.⁶ Finanziell blieben die Mitgliedstaaten auf sich allein gestellt. Die Wirtschafts- und Währungsunion basierte auf dem Gedanken, dass die Mitgliedstaaten, insbesondere die Staaten, deren Währung der Euro ist, für die Stabilität und Konsolidierung der nationalen Haushalte allein verantwortlich sind.

and Monetary Union: History, Trends, and Prospects, 32 Yearbook of European Law 2013, S. 57, 60.

⁴ Artikel 3 I lit. c AEUV.

⁵ Artikel 125 AEUV.

⁶ *Chiti/Teixeira*, The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis, 50 C.M.L. Rev. 2013, S. 683, 697.

Die Finanzkrise stellte einige dieser Prämissen, die der Wirtschafts- und Währungsunion ursprünglich zugrunde lagen, in kurzer Zeit in Frage. Weder die präventive noch die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts hatten sich als effektiv erwiesen. Auch die mittels der Leitlinien angestrebte Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken konnte ökonomische Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten nicht verhindern.⁷ Schließlich bedurften in finanziellen Schwierigkeiten befindliche Mitgliedstaaten der Hilfe durch andere Mitgliedstaaten, um eine Gefährdung der ökonomischen und finanziellen Stabilität des Euro-Währungsgebiets als Ganzes und, damit unweigerlich verbunden, auch Gefahren für das politische Integrationsprojekt der Europäischen Union abzuwenden. In diesem Sinne ist die Finanzkrise ein Beleg dafür, dass die Wirtschafts- und Währungsunion ein gewisses Maß an finanzieller Solidarität erfordert.

Da weder die Regeln zur Haushaltsdisziplin noch die im Rahmen einer offenen Koordinierung aufgestellten Leitlinien eine wirkungsvolle Reaktion auf die Finanz- und Staatsschuldenkrise ermöglichten, einigten sich die Mitgliedstaaten auf eine grundlegende Strukturreform der Wirtschafts- und Währungsunion.

Diese Reform der Wirtschafts- und Währungsunion basiert auf vier Säulen.⁸ Zunächst bestand das Ziel darin, bereits existierende Vorschriften zur Haushaltsdisziplin zu ergänzen und zu verschärfen. Auf Unionsebene wurde daher der Entscheidungsprozess zur Verhängung von Sanktionen gestrafft. Auf nationaler Ebene verpflichtet der Fiskalpakt die Vertragsstaaten, Bestimmungen (vorzugsweise mit Verfassungsrang) in den einzelstaatlichen Rechtsordnungen vorzusehen, mit denen in verbindlicher und dauerhafter Art und Weise die vollständige Einhaltung und Befolgung des in Artikel 3 des Fiskalpakts verankerten Erfordernisses eines ausgeglichenen Haushalts im gesamten nationalen Haushaltsverfahren garantiert wird

⁷ European Commission, A blueprint for a deep and genuine EMU, COM(2012) 777 final/2, S. 2 f.

⁸ *Lenaerts*, Europas Wirtschaftsverfassung und die Finanzkrise: Eine neue konstitutionelle Gewichtung?, DVBl. 2014, S. 1417 ff.

(sogenannte Balanced Budget Rule).⁹ Auf einer weiteren Ebene wurden – zweitens – neue Vorschriften mit dem Ziel beschlossen, makroökonomische Ungleichgewichte zu verhindern, die ebenfalls zum Entstehen einer Finanzkrise beitragen können. Drittens wurde die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten verbessert. Sie behält aber nach wie vor den Charakter eines „soft law“. Viertens und abschließend richteten sich die Reformen – über die langfristig wirkenden Maßnahmen hinaus – darauf, die durch die Finanzkrise ausgelösten akuten Probleme zu bewältigen. Hierzu haben die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, einen Mechanismus zur Gewährung finanzieller Hilfen beschlossen, den ESM.

Die genannten Reformen wurden sowohl innerhalb als auch außerhalb des durch die Verträge vorgegebenen Rahmens durchgeführt. Innerhalb des vertraglichen Rahmens wurden Maßnahmen ergriffen, die der Vermeidung einer erneuten Finanzkrise dienen, insbesondere der „Six-Pack“¹⁰

⁹ Artikel 3 Absatz 2 des Fiskalpakts.

¹⁰ Bei diesen sechs Maßnahmen handelt es sich um:

- Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 1).
- Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 8).
- Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 12).
- Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25).
- Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 33).

und der „Two-Pack“¹¹. Außerhalb dieses Rahmens wurden neue Wege intergouvernementaler Zusammenarbeit gefunden, um einerseits die Haushaltsdisziplin zu verstärken – insoweit meine ich den Fiskalpakt – und um andererseits die akuten Probleme der Finanzkrise zu bewältigen – insoweit spreche ich den Europäischen Stabilitätsmechanismus an.

II. Die Wirtschafts- und Währungsunion auf dem Prüfstand: *Pringle*

Dessen Vereinbarkeit mit Unionsrecht stand in der Rechtssache *Pringle* auf dem Prüfstand. Und zwar sowohl unter dem Gesichtspunkt der Unionskompetenzen, also im Hinblick auf die eben erläuterte Trennung zwischen Wirtschafts- und Währungspolitik, als auch im Hinblick auf die Frage, ob mit dieser Form der Zusammenarbeit ein Verstoß gegen das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung einhergeht. Beide Gesichtspunkte, die Kompetenzabgrenzung und die Reichweite der Nichtbeistandsklausel nach Artikel 125 AEUV bzw. des Verbots der monetären Haushaltsfinanzierung gemäß Artikel 123 AEUV waren, wenn auch aus unterschiedlichen Perspektiven, sowohl Gegenstand der Rechtssache *Pringle* als auch der Rechtssache *Gauweiler*.

-
- Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 41).

¹¹ Bei diesen zwei Maßnahmen handelt es sich um:

- Verordnung (EU) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind (ABl. L 140 vom 21.5.2013, S. 1).
- Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 140 vom 21.5.2013, S. 11).

In der Rechtssache *Pringle*¹² hatte bekanntlich ein irischer Parlamentarier gleichen Namens diese Fragen aufgeworfen. Er war der Ansicht, der Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011, mit dem Artikel 136 AEUV um einen dritten Absatz ergänzt wurde, der die Einrichtung des dauerhaften Stabilitätsmechanismus erst ermöglicht hat, verstoße gegen das in Artikel 125 AEUV verankerte Verbot der Haftungsübernahme der Mitgliedstaaten untereinander. Außerdem habe er auch nicht im Wege des vereinfachten Änderungsverfahrens nach Artikel 48 Absatz 6 EUV beschlossen werden dürfen, da er den Mitgliedstaaten der Euro-Zone eine Zuständigkeit im Bereich der Währungspolitik verschaffe. Er wirke sich also auf die Bestimmungen des Ersten Teils des AEU-Vertrages aus, die nach Artikel 3 Absatz 1 lit. c in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fielen.

Mit dieser Ansicht stand Herr Pringle keineswegs allein da. Auch in den Medien wurden die auf politischer Ebene zur Bewältigung der akuten Probleme getroffenen Maßnahmen mitunter als vertragswidrig bewertet.¹³ Das Verbot einer Haftung¹⁴ nach Artikel 125 AEUV wurde dort in ein Unterstützungsverbot umgedeutet. Die Gewährung von Darlehen an Mitgliedstaaten wurde dementsprechend als Verstoß gegen das Verbot eines „bail-out“ bezeichnet – also als Verstoß gegen das Verbot einer befreiten Schuldübernahme.

Der EuGH hat bekanntlich anders entschieden. In seinem Urteil hat er die Vereinbarkeit des ESM-Vertrags mit dem Unionsrecht bestätigt: Im ersten Schritt billigte er das von den Vertragsparteien gewählte Verfahren über den Abschluss einer völkerrechtlichen Vereinbarung. Auf die in der ausschließlichen Zuständigkeit der EU befindliche Währungspolitik greifen die Tätigkeiten des ESM dagegen nach Auffassung des EuGH nicht über, da sie

¹² EuGH, Urteil vom 27.11.2012, Rs. C-370/12, EU:C:2012:756 (*Pringle*).

¹³ Siehe zu dieser Beobachtung *Everling*, Justizielle Krisenbewältigung: Der EuGH als Garant des europäischen Rechts, *EuR* 2015, Beiheft 2, S. 85, 93 f.

¹⁴ Also das Verbot einer automatischen Zahlungsverpflichtung.

„nicht die Preisstabilität gewährleisten, sondern den Finanzierungsbedarf der ESM-Mitglieder, das heißt der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, decken [sollen], die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist.“¹⁵

Die Währungspolitik war durch diese wirtschaftspolitische Stabilisierungsmaßnahme also nur mittelbar betroffen.¹⁶ Schon im Hinblick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung sind die Mitgliedstaaten befugt, untereinander eine entsprechende Übereinkunft zu schließen, wohingegen die Union in diesem Bereich auf den Erlass von Koordinierungsmaßnahmen beschränkt bleibt.¹⁷

In einem zweiten Schritt hat der EuGH auch inhaltlich die Vereinbarkeit des ESM mit den die Wirtschaftspolitik betreffenden Vertragsvorschriften und insbesondere mit dem Haftungsverbot aus Artikel 125 AEUV bestätigt. Diese Vorschrift untersagt es den Mitgliedstaaten nicht, einem anderen Mitgliedstaat, der für seine eigenen Verbindlichkeiten haftbar bleibt, Finanzhilfen zu gewähren. Das gilt jedenfalls dann, wenn die daran geknüpften Auflagen geeignet sind, ihn zu einer soliden Haushaltspolitik zu bewegen. Konkret hat der EuGH insoweit drei kumulativ zu erfüllende Bedingungen genannt: Zunächst muss der betroffene Mitgliedstaat für seine Verbindlichkeiten haftbar bleiben. Zweitens muss die gewährte Finanzhilfe diesem Mitgliedstaat einen Anreiz bieten, eine solide Haushaltspolitik zu betreiben. Drittens hat der EuGH festgestellt, dass die Finanzhilfen auf solche Fälle beschränkt bleiben müssen, in denen dies für die Wahrung der

¹⁵ EuGH, Rs. Pringle, a.a.O., Rz. 96.

¹⁶ EuGH, Rs. Pringle, a.a.O., Rz. 56, 57: „... kann eine wirtschaftspolitische Maßnahme nicht allein deshalb einer währungspolitischen Maßnahme gleichgestellt werden, weil sie mittelbare Auswirkungen auf die Stabilität des Euro hat. [...] Die Gewährung einer Finanzhilfe für einen Mitgliedstaat gehört aber offenkundig nicht zur Währungspolitik.“

¹⁷ EuGH, Rs. Pringle, a.a.O., Rz. 64, 68.

Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets unabdingbar ist.¹⁸ Hinsichtlich des ESM-Vertrags waren diese Bedingungen nach Ansicht des rechtsprechenden Plenums des Gerichtshofs erfüllt.

III. Der zweite Test der Wirtschafts- und Währungsunion: *Gauweiler*

Während sich bei der Beurteilung des ESM die Sichtweise des EuGH mit der des parallel tätig gewordenen Bundesverfassungsgerichts weitgehend deckte,¹⁹ zeigte sich in der Rechtssache *Gauweiler*,²⁰ die, wie bereits angedeutet, ebenfalls die angesprochenen Gesichtspunkte der unionsrechtlichen Kompetenzabgrenzung und des Verbots monetärer Haushaltsfinanzierung betraf, zunächst eine unterschiedliche Beurteilung durch die beiden Gerichte.

In ihrem OMT-Beschluss von September 2012 hatte die EZB den künftigen Ankauf von Staatsanleihen der Mitgliedstaaten auf dem Sekundärmarkt vorgesehen, den Beschluss aber bis heute nicht umgesetzt. Das von der EZB erklärte Ziel bestand darin, Zinsaufschläge auf Staatsanleihen einzelner Mitgliedstaaten zu neutralisieren, die nach ihrer Auffassung auf einer irrationalen Furcht der Anleger vor einer Reversibilität des Euro beruhten und die Refinanzierung dieser Mitgliedstaaten belasteten.²¹ Bereits die bloße Ankündigung dieses Programms genügte, um die Finanzmärkte zu stabilisieren.²² Gegen den OMT-Beschluss richteten sich schließlich ein Organstreitverfahren und mehrere Verfassungsbeschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht. Im Hinblick auf die Vereinbarkeit des OMT-

¹⁸ EuGH, Rs. Pringle, a.a.O., Rz. 136.

¹⁹ Siehe von Danwitz, Der Gerichtshof in der Finanzkrise, in: Finanzmarktregulierung in der Krise, 2014, S. 1, 15 f.; Schwarze, Die Wahrung des Rechts durch den Gerichtshof der Europäischen Union, DVBl. 2014, S. 537, 540.

²⁰ EuGH, Urteil vom 16.6.2015, Rs. C-62/14, EU:C:2015:400 (*Gauweiler*).

²¹ EuGH, Rs. *Gauweiler*, a.a.O., Rz. 72, 73; Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 14. Januar 2014 (Az. 2 BvR 2728/13 u.a.) Rz. 70, 71 (BVerfG 134, 366).

²² Mayer, Rebels without a cause? Zur OMT-Vorlage des Bundesverfassungsgerichts, EuR 2014, S. 473, 477; Everling, a.a.O., S. 99.

Programms mit dem Unionsrecht legte es die Sache dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vor. Es war die erste Vorlage des Bundesverfassungsgerichts an den EuGH. In dem Vorlagebeschluss machte das Bundesverfassungsgericht deutlich, dass das OMT-Programm nach seiner Auffassung das geld- und währungspolitische Mandat der EZB überschreite und gegen das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung verstoße.

Der EuGH war mithin erneut dazu aufgerufen, zu der Abgrenzung zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik Stellung zu nehmen, diesmal allerdings aus umgekehrter Perspektive: nämlich unter dem Gesichtspunkt der Währungspolitik. Als Ausgangspunkt betonte der Gerichtshof auch hier das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, demzufolge das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) innerhalb der Grenzen der Befugnisse zu handeln hat, die ihm das Primärrecht verleiht und nicht über den der Währungspolitik durch das Primärrecht zugewiesenen Bereich hinausgeht.²³ Das von der EZB postulierte Ziel der Sicherstellung eines ordnungsgemäßen geldpolitischen Transmissionsmechanismus ist nach den Feststellungen des EuGH Bestandteil der so umrissenen Währungspolitik: „Da eine Störung des Transmissionsmechanismus die Wirksamkeit der vom ESZB beschlossenen Maßnahmen beeinträchtigt [und] dadurch zwangsläufig dessen Fähigkeit beeinträchtigt, die Preisstabilität zu gewährleisten [...] können Maßnahmen, die diesen Transmissionsmechanismus erhalten sollen, dem in Artikel 127 Absatz 1 AEUV festgelegten vorrangigen Ziel [der Gewährung der Preisstabilität] zugerechnet werden.“²⁴ Wie bereits in der Rechtssache *Pringle* stellte der EuGH fest, dass mittelbare Auswirkungen dieser Maßnahme, in diesem Fall auf die zur Wirtschaftspolitik zu rechnende Stabilität des Euro-Währungsgebiets, die Beurteilung nicht in Frage stellen können.²⁵ Hinsichtlich der konkret angekündigten Mittel gilt das *nur, aber jedenfalls auch* insoweit, als das Programm der EZB nur in dem Umfang ausgeführt wird, in dem es zur Gewährleistung der Preisstabilität erforderlich ist.²⁶ In diesem Rahmen führt aber auch die –

²³ EuGH, Rs. Gauweiler, a.a.O., Rz. 41.

²⁴ EuGH, Rs. Gauweiler, a.a.O., Rz. 50.

²⁵ EuGH, Rs. Gauweiler, a.a.O., Rz. 51 f.

²⁶ EuGH, Rs. Gauweiler, a.a.O., Rz. 64.

vom Bundesverfassungsgericht in Frage gestellte – Verknüpfung der EZB-Maßnahmen mit makroökonomischen Anpassungsprogrammen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und des ESM nicht zu einer Einstufung des Programms als wirtschaftspolitische Maßnahme.²⁷ Nach Auffassung der Großen Kammer ist die *Zweckbindung* dabei ein wesentliches Kriterium zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit der von der EZB ergriffenen Maßnahmen.

Der Hauptkritikpunkt des Bundesverfassungsgerichts richtete sich indes gegen die Eignung²⁸ des angekündigten Programms zur Erreichung des von der EZB postulierten Ziels der Sicherstellung eines ordnungsgemäßen geldpolitischen Transmissionsmechanismus. Das Bundesverfassungsgericht wandte sich insoweit gegen die von der EZB vorgebrachte Begründung ihrer Maßnahme, die irrationale Furcht der Anleger vor einer Reversibilität des Euro habe die Zinsaufschläge auf einzelne Staatsanleihen verursacht und damit den geldpolitischen Transmissionsmechanismus des ESZB erheblich geschwächt. Unter Verweis auf „die überzeugende Expertise der Bundesbank“²⁹ führte es aus, die Zinsaufschläge seien nur der Skepsis der Marktteilnehmer geschuldet, „dass einzelne Mitgliedstaaten eine hinreichende Haushaltsdisziplin einhalten könnten, um dauerhaft zahlungsfähig zu bleiben“. Die Zinsaufschläge seien daher Ausdruck der Eigenverantwortlichkeit der nationalen Haushalte.³⁰ Tatsächlich stellte sich die mündliche Hauptverhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht in weiten Teilen als Tribunal über die ökonomischen Aspekte des OMT-Programms dar.³¹

Bekanntermaßen bewertete der EuGH diesen Gesichtspunkt anders. Bereits grundsätzlich lässt sich fragen, weshalb die Expertise der Bundesbank überzeugender sein soll als eine Vielzahl anderer finanzwissenschaftlicher Expertenmeinungen; insbesondere vor dem Hintergrund, dass es *die* (eine)

²⁷ EuGH, Rs. Gauweiler, a.a.O., Rz. 57-59.

²⁸ Insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit der angekündigten Maßnahme.

²⁹ BVerfG, a.a.O., Rz. 71.

³⁰ BVerfG, a.a.O.

³¹ Vgl. Mayer, a.a.O., S. 477.

überzeugende Expertise über die Wirksamkeit von *Outright Monetary Transactions* auch unter Finanz- und Wirtschaftswissenschaftlern nicht geben dürfte.

Der EuGH hat in seinem Urteil die ökonomischen Fragen aus diesem Grund auch nicht entschieden: Er hat einen anderen Weg gewählt, und weil an dieser Stelle die unterschiedliche Herangehensweise der beiden Gerichte besonders deutlich wird, lohnt es sich, die entscheidende Stelle des Urteils wörtlich zu zitieren:³²

„In Anbetracht der dem Gerichtshof im vorliegenden Verfahren unterbreiteten Informationen ist nicht ersichtlich, dass diese Analyse [Anm.: die Analyse der EZB] der Wirtschaftslage des Euro-Währungsgebiets (...) mit einem offensichtlichen Beurteilungsfehler behaftet wäre. Insoweit kann der vom vorlegenden Gericht angeführte Umstand, dass gegen diese mit einer Begründung versehene Analyse Einwände erhoben wurden, als solcher nicht genügen, um diese Beurteilung in Frage zu stellen, da vom ESZB mit Rücksicht darauf, dass geldpolitische Fragen gewöhnlich umstritten sind und es über ein weites Ermessen verfügt, nicht mehr als der Einsatz seines wirtschaftlichen Sachverständs und der ihm zur Verfügung stehenden notwendigen technischen Mittel verlangt werden kann, um diese Analyse mit aller Sorgfalt und Genauigkeit durchzuführen.“

Der EuGH hat also davon abgesehen, die wissenschaftlich umstrittene Frage zu entscheiden und – um den in einer abweichenden Meinung zum Vorlagebeschluss des Bundesverfassungsgerichts³³ verwendeten Begriff aufzugreifen – die *Herrschaft des Rechts* in der Weise auszudehnen, dass er den Handlungsrahmen der EZB für den Ankauf von Staatsanleihen so präzise definiert, wie vom Vorlagegericht gefordert. Der Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum der EZB, die nach Artikel 130 AEUV Unabhängigkeit genießt, bildet auch unter demokratischen Gesichtspunkten im

³² EuGH, Rs. Gauweiler, a.a.O., Rz. 74, 75.

³³ Abweichende Meinung der Richterin Lübke-Wolff zum Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Januar 2014 (BVerfG, a.a.O.).

Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung eine weitere Grenze des Rechts – eine weitere Grenze des „durch Richter zu entscheidenden“.³⁴

Diese Art der Auslegung des Unionsrechts ist im Übrigen ständige Rechtsprechungspraxis des EuGH. Auch in anderen Sachverhalten mit hoher ökonomischer oder technischer Komplexität, zum Beispiel in Wettbewerbssachen, prüft der Gerichtshof die Beurteilung der Kommission nur auf Einhaltung der Verfahrensregeln, die richtige Wiedergabe der Tatsachen und die Frage, ob es zu augenscheinlichen Fehleinschätzungen oder offenkundigem Machtmissbrauch gekommen ist.³⁵ Die Spruchkörper ersetzen aber nicht die Beurteilung der Kommission durch ihre eigenen. Außer in Fällen einer *Ermessensreduzierung auf Null* ist der Gerichtshof grundsätzlich nicht berechtigt, der Kommission bestimmte Lösungswege vorzuzeichnen.

Auch die in der Rechtssache *Pringle* diskutierte Frage der Reichweite des Verbots monetärer Haushaltsfinanzierung stellte sich in der Rechtssache *Gauweiler*. Diesmal allerdings nicht im Hinblick auf die Frage der Finanzierung durch die Mitgliedstaaten, sondern durch die EZB. Der insoweit anzulegende Maßstab ist grundsätzlich strenger. Anders als für die finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten, die sich unter den bereits genannten Bedingungen durchaus Finanzhilfen gewähren können, sieht Artikel 123 Absatz 1 AEUV ausdrücklich ein Verbot jeder finanziellen Unterstützung durch die EZB zugunsten einzelner Mitgliedstaaten vor. Dennoch steht die genannte Vorschrift dem von der EZB angekündigten Programm für den Ankauf von Staatsanleihen nicht entgegen.

Grundsätzlich bleibt damit eine der gesetzlich festgelegten Handlungsmöglichkeiten des ESZB, mitgliedstaatliche Schuldtitel von Gläubigern auf dem Sekundärmarkt zu erwerben.³⁶ Allerdings darf dabei das in Artikel 123

³⁴ *Lenaerts/Stapper*, Grenzen des Rechts, Österreichisches Anwaltsblatt 2016, S. 197, 199.

³⁵ *Lenaerts/Maselis/Gutman*, EU Procedural Law, 7.180, 7.189, 7.193.

³⁶ EuGH, Rs. *Pringle*, a.a.O., Rz. 95 f. mit dem Hinweis, dass Artikel 18 Absatz 1 des Protokolls über das ESZB und die EZB es dem ESZB gestattet, zur Erreichung seiner Ziele und zur Erfüllung seiner Aufgaben auf den Finanzmärkten tätig zu werden, indem es unter anderem börsengängige Wertpapiere, zu denen Staatsanleihen gehören, endgültig

Absatz 1 AEUV festgeschriebene Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung nicht umgangen werden; es verfolgt das Ziel, die Mitgliedstaaten zu einer gesunden Haushaltspolitik anzuhalten und eine monetäre Finanzierung öffentlicher Defizite zu vermeiden.

Nach Auffassung des Gerichtshofs verfügt das von der EZB in ihrer Pressemitteilung angekündigte OMT-Programm über ausreichende Garantien, um eine solche Umgehung zu verhindern. Die Garantien gewährleisten, dass Interventionen auf Sekundärmärkten nicht die gleiche Wirkung wie der unmittelbare Erwerb von Staatsanleihen auf Primärmärkten haben, wodurch den Mitgliedstaaten Anreize zur Verfolgung gesunder Haushaltspolitiken genommen würden.³⁷

In dieser Hinsicht verweist der EuGH unter anderem auf die beabsichtigte Mindestfrist zwischen der Ausgabe eines Schuldtitels und seinem Ankauf auf dem Sekundärmarkt sowie auf den Ausschluss einer vorherigen Ankündigung des geplanten Ankaufs oder dessen Volumens.

Entscheidend stellte der EuGH aber auch hier erneut auf die *Zweckbindung* der Maßnahme ab. Das angekündigte Programm sieht den Ankauf von Staatsanleihen nur in dem Umfang vor, der für die Erhaltung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus und der Einheitlichkeit der Geldpolitik erforderlich ist. Sobald diese Ziele erreicht sein sollten, werden die Ankäufe eingestellt. Hiermit wird verhindert, dass Emissionsbedingungen für Staatsanleihen durch die Gewissheit verfälscht werden, dass Anleihen nach ihrer Ausgabe in jedem Fall durch das ESZB erworben werden.³⁸ Gleiches

tig kauft und verkauft, ohne dass diese Ermächtigung an besondere Bedingungen geknüpft ist, sofern nicht der Charakter von Offenmarktgeschäften als solcher missachtet wird.

³⁷ EuGH, Rs. Pringle, a.a.O., Rz. 107 f., 110: auch mit dem Hinweis, dass ein gewisser Einfluss verbleibt, der aber nicht entscheidend ist, weil dieser Einfluss eine Wirkung ist, die den vom AEU-Vertrag erlaubten Ankäufen an den Sekundärmärkten inhärent und im Übrigen unerlässlich ist, um solche Ankäufe im Rahmen der Geldpolitik wirksam einsetzen zu können. Es ist Bestandteil der Geldpolitik, dass auf die Zinssätze und die Refinanzierungsbedingungen der Banken eingewirkt wird, was zwangsläufig Konsequenzen für die Finanzierungsbedingungen des Haushaltsdefizits der Mitgliedstaaten hat.

³⁸ EuGH, Rs. Pringle, a.a.O., Rz. 112, 117 ff: Aus der Möglichkeit, die erworbenen Anleihen jederzeit wieder zu verkaufen ergibt sich, dass die Folgen, die daraus entstehen, dass diese Anleihen vom Markt genommen werden, potenziell vorübergehender Art sind.

gilt für die Möglichkeit des ESZB, erworbene Anleihen jederzeit, also auch vor Ablauf der Fälligkeit und abhängig von den im Rahmen der Zweckbindung erzielten Erfolgen, wieder zu verkaufen.

Sowohl hinsichtlich der Frage der verbotenen monetären Haushaltsfinanzierung als auch hinsichtlich der Abgrenzung von Wirtschafts- und Währungsunion zeigt sich, dass den mit einer Maßnahme verfolgten Zielen eine wesentlich stärkere Bedeutung zukommt, als den hierzu eingesetzten Mitteln oder den durch diese Mittel bedingten Auswirkungen. Ebenso wie die Ablehnung eines engmaschigen Kontrollmaßstabs führt dies zunächst zu einer weitergehenden Autonomie und einem größeren Ermessensspielraum der EZB. Gleichzeitig stellt dieser Ansatz aber insbesondere in zeitlicher Hinsicht Grenzen für die Zulässigkeit und Verhältnismäßigkeit der eingesetzten Mittel auf. Deren Eignung zur Erreichung des von der EZB im Hinblick auf das Begründungserfordernis³⁹ notwendigerweise schriftlich formulierten Ziels bedarf indes der fortlaufenden Kontrolle und Rechtfertigung.⁴⁰

In diesem Sinne hat der EuGH allgemeine Maßstäbe der Verhältnismäßigkeit entwickelt, an denen die Maßnahmen der wesentlichen Akteure der Wirtschafts- und Währungsunion in Zukunft gemessen werden können.

Diese Möglichkeit erlaubt es dem ESZB auch, sein Programm nach Maßgabe der Haltung des betreffenden Mitgliedstaats anzupassen, so insbesondere durch eine Einschränkung oder Aussetzung der Ankäufe von Staatsanleihen, wenn ein Mitgliedstaat sein Emissionsverhalten dahin ändert, dass er mehr Anleihen mit kurzer Laufzeit ausgibt, um seinen Haushalt mittels Anleihen zu finanzieren, die potenziell unter die Intervention des ESZB fallen. *Dass das ESZB auch die Möglichkeit hat, die erworbenen Anleihen bis zum Eintritt ihrer Fälligkeit zu behalten, spielt insoweit keine ausschlaggebende Rolle, weil diese Möglichkeit voraussetzt, dass eine solche Handlungsweise zur Verwirklichung der angestrebten Ziele erforderlich ist, und jedenfalls den beteiligten Wirtschaftsteilnehmern nicht die Gewissheit gewährt, dass die Anleihen bis zum Enddatum gehalten werden.*

³⁹ Vgl. EuGH, Rs. Gauweiler, a.a.O., Rz. 70 f.

⁴⁰ Vgl. auch *Tridimas/Xanthoulis*, A Legal Analysis of the Gauweiler Case: Between Monetary Policy and Constitutional Conflict, 23 Maastricht Journal of European & Comparative Law, Special Issue 2016, S. 38, die jedoch allein den Gesichtspunkt des erweiterten Ermessensspielraums in den Mittelpunkt rücken.

Sie sind in der Lage, auch zukünftig Unsicherheiten über die Vereinbarkeit einzelner Maßnahmen mit Unionsrecht zu verringern.

Unter Verweis auf die in *Gauweiler* festgeschriebenen Maßgaben nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit, die dem OMT-Programm der EZB einen begrenzenden rechtlichen Funktionsrahmen vorgeben, hat auch das Bundesverfassungsgericht im Juni 2016 die Vereinbarkeit der *Outright Monetary Transactions* mit den Vorgaben des Grundgesetzes (GG) aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1, Artikel 20 Absätze 1 und 2 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 3 GG festgestellt. *Karlsruhe* hat sich damit der Rechtsauslegung *Luxemburgs* in der *Gauweiler*-Entscheidung angeschlossen. Es entschied, dass der Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm sich nicht „offensichtlich“ außerhalb der der Europäischen Zentralbank zugewiesenen Kompetenzen bewege – und aus diesem Grund auch kein verfassungsrechtlich relevantes Risiko für das Budgetrecht des Deutschen Bundestages in sich trage.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts bildet insofern nicht nur den formellen Abschluss der ersten Karlsruher Vorlage zur Vorabentscheidung gemäß Artikel 267 AEUV, es ist gleichsam auch ein weiterer Meilenstein für den Rechtsprechungsverbund⁴¹ in der Europäischen Union.

IV. Aktuelle Entwicklungen

Dennoch hat insbesondere die Rechtssache *Pringle* neue Fragestellungen über die Tiefe des gerichtlichen Rechtsschutzes in der Union angedeutet, die seit dieser Entscheidung in der Literatur diskutiert werden. Mittlerweile findet diese Diskussion in der Praxis ihre Bestätigung. Zuvor ist bereits angemerkt worden, dass der Umstand, dass sich die Beteiligten der Wirtschafts- und Währungsunion im Rahmen der Reform sowohl der Instrumente des Völkerrechts als auch des Unionsrechts bedienen, auf das konstitutionelle Gerüst der EU auswirkt.

⁴¹ BVerfG, Urteil vom 21. Juni 2016, 2 BvR 2728/13, Rn. 140; vgl. auch *Vofßkuhle*, Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, NVwZ 2010, S. 1 ff.; *ders.* „Integration durch Recht“ – Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts, JZ 2016, S. 161.

Keppenne hat den mit dieser Form der Zusammenarbeit gebildeten Rechts-hybriden als „Semi-intergovernmental method“ bezeichnet.⁴² Einerseits unterscheidet er sich von der Gemeinschaftsmethode dadurch, dass er auf Instrumente des Völkerrechts zurückgreift, statt auf die Entscheidungsprozesse der EU zu verweisen, und daher keinen Rechtsschutz auf dem durch Unionsrecht garantierten Niveau bietet. Insoweit hat der EuGH in der Rechtssache *Pringle* deutlich gemacht, dass die Grundrechtecharta der Europäischen Union auf die von den Mitgliedstaaten im Rahmen des ESM getroffenen Maßnahmen nicht anwendbar ist, da sie nicht in „Durchführung des Rechts der Union“ gemäß Artikel 51 Absatz 1 der Charta handeln.⁴³

Andererseits stehen sowohl der ESM als auch der Fiskalpakt in wechselseitiger Abhängigkeit zum Unionsrecht.⁴⁴ Zunächst ergibt sich bereits unmittelbar aus den beiden Verträgen, dass ihre Anwendung in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht erfolgen muss. Zweitens kam den europäischen Institutionen sowohl bei der Verhandlung und dem Entwurf der beiden Verträge als auch bei ihrer Anwendung eine entscheidende Rolle zu. Es besteht darüber hinaus – drittens – eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Ratifizierung dieser Verträge, die mit dem unionsrechtlichen Status der Mitgliedstaaten verknüpft ist. Das bedeutet konkret: Ein Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist oder der sie übernehmen will, ist rechtlich verpflichtet, dem ESM beizutreten. Der ESM-Vertrag wiederum macht die Gewährung von Finanzhilfen im Rahmen neuer Programme seit dem 1. März 2013 unter anderem von der Ratifizierung des Fiskalpakts durch das betreffende ESM-Mitglied abhängig.⁴⁵ Viertens sind beide Verträge für eine „Vergemeinschaftung“ offen. Artikel 16 des Fiskalpaktes schreibt darüber hinaus ausdrücklich vor, dass „binnen höchstens

⁴² *Keppenne*, Institutional Report, in: Neergaard/Jacqueson/Hartig Danielsen (Hrsg.), The Economic and Monetary Union: Constitutional and Institutional Aspects of the Economic Governance within the EU, The XXVI FIDE Congress in Copenhagen, 2014, Congress Publications Vol. 1, 2014, S. 203.

⁴³ EuGH, Rs. *Pringle*, a.a.O., Rz. 180.

⁴⁴ Zum Folgenden vgl. bereits *Lenaerts*, Europas Wirtschaftsverfassung und die Finanzkrise: Eine neue konstitutionelle Gewichtung?, DVBl. 2014, S. 1417 ff.

⁴⁵ Siehe Erwägungsgrund 5 des ESM-Vertrages und Erwägungsgrund 28 des Fiskalpakts.

fünf Jahren ab dem Inkrafttreten dieses Vertrages ... die notwendigen Schritte mit dem Ziel unternommen [werden], den Inhalt dieses Vertrages in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen.“ Fünftens und abschließend gibt es eine zunehmende Anzahl von Querverweisen zwischen den Vorschriften der genannten Verträge und sekundärem Unionsrecht.⁴⁶ So übertragen die Verordnungen des Two-Packs mehrere der in den beiden Verträgen vorgesehenen Maßnahmen in den Rechtsrahmen der EU.⁴⁷ Beispielsweise schreibt der Vertrag zur Einrichtung des ESM vor, dass „die mit den ESM-Darlehen verbundenen Auflagen (...) in einem makroökonomischen Anpassungsprogramm enthalten [sind], das (...) im Memorandum of Understanding im Einzelnen ausgeführt wird.“ Allerdings gab es vor Erlass des Two-Pack keinen Rechtsrahmen, der die Bedingungen für die Billigung eines solchen makroökonomischen Anpassungsprogramms festgelegt hätte. Eine der beiden Verordnungen des Two-Pack, die Verordnung 472/2013, legt solche Bedingungen aber nunmehr fest. Artikel 7 Absatz 2 der genannten Verordnung schreibt vor, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit das makroökonomische Anpassungsprogramm billigt, das von dem um Finanzhilfe ersuchenden Mitgliedstaat erarbeitet worden ist. Darüber hinaus sieht Absatz 1 der genannten Vorschrift vor, dass der Entwurf des makroökonomischen Anpassungsprogramms Artikel 152 AEUV und Artikel 28 der Grundrechtecharta uneingeschränkt einzuhalten hat. Entscheidend ist aber, dass nach Absatz 2 „die Kommission ... sicher[stellt], dass das von [ihr] im Namen des ESM oder der EFSF unterzeichnete Memorandum of Understanding in vollem Einklang mit dem vom Rat gebilligten makroökonomischen Anpassungsprogramm steht.“⁴⁸

In den Vorschriften der genannten Verordnung kann eine durchaus positive Entwicklung gesehen werden. Sie garantiert nämlich – wenn auch nur

⁴⁶ Keppenne, a.a.O., S. 204 f.

⁴⁷ Ebd., S. 192.

⁴⁸ Hierzu siehe AG Wathelet, Schlussanträge vom 21. April 2016 in den verb. Rs. C-105/15 P bis C-109/15 P (Mallis), EU:C:2016:294; vertiefend auch *Lenaerts*, EMU and the European Union's Constitutional Framework, 39 *European Law Review* 2014, S. 754 ff.

indirekt – dass das MoU, das keine unionsrechtliche Maßnahme darstellt,⁴⁹ gleichwohl den Anforderungen der Charta genügen muss. Insoweit ist zum Beispiel im Hinblick auf das kollektive Arbeitsrecht das Grundrecht auf „Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen“ zu nennen. Darüber hinaus kann die Billigung des makroökonomischen Anpassungsprogramms durch den Rat einer gerichtlichen Prüfung unterzogen werden, da es sich hierbei um eine Maßnahme der EU handelt. Die Überprüfung kann zunächst direkt im Rahmen der europäischen Gerichtsbarkeit erfolgen. Sie kann auch indirekt vor den nationalen Gerichten durchgeführt werden, mit der Begründung, dass die Entscheidung mit der Charta nicht vereinbar ist.

Die Schwierigkeiten, die sich hieraus in der Praxis ergeben, sollen abschließend anhand einiger aktueller Beispiele deutlich gemacht werden: Bislang war der EuGH bei der Frage, ob Maßnahmen, die auf nationaler Ebene zur Umsetzung eines makroökonomischen Anpassungsprogramms getroffen wurden, als „Durchführung des Unionsrechts“ zu bewerten sind, auf grundsätzliche Erwägungen beschränkt – ebenso wie übrigens im Rahmen der notwendigen Vorfrage, ob eventuelle Sparmaßnahmen überhaupt Teil eines solchen Programms oder Gegenstand einer aus anderen Gründen verfolgten Politik sind.

Im Zuge der Finanz- und Staatsschuldenkrise gingen mehrere Vorlageersuchen beim EuGH ein, die den erforderlichen Bezug zum Unionsrecht nicht herstellten. Teilweise schienen die Ersuchen durch eine allgemeine Unzufriedenheit mit den Konsequenzen einer sparsamen Haushaltsführung motiviert. Sie geben dem EuGH aber keine tatsächlichen Anhaltspunkte auf den Weg, die eine Prüfung erlaubt hätten, ob mit der betroffenen hoheitlichen Maßnahme, wie zum Beispiel der Kürzung von Vergütungen für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, auch eine unionsrechtliche Verpflichtung erfüllt wurde.⁵⁰ Der EuGH musste sich in diesen

⁴⁹ Vgl. in dieser Hinsicht *Schwarz*, A Memorandum of Misunderstanding – The doomed road of the European Stability Mechanism and a possible way out: Enhanced cooperation, 51 C.M.L. Rev. 2014, S. 389, 398 f.

⁵⁰ Vgl. die Beschlüsse des EuGH in: EuGH, Rs. C-128/12, EU:C:2013:149 (*Sindicato dos Bancários do Norte u.a.*) sowie EuGH, Rs. C-264/12, EU:C:2014:2036 (*Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins*).

Fällen auf die Feststellung beschränken, dass die Vorlageentscheidung keine konkreten Anhaltspunkte dafür enthält, dass die betroffene Maßnahme der Umsetzung von Unionsrecht dient. Die Vorabentscheidungsersuchen waren in diesen Fällen als offensichtlich unzulässig zurückzuweisen.⁵¹

Anders verhält es sich bei den verbundenen Rechtsmittelverfahren *Ledra Advertising u.a.*,⁵² die vom Gerichtshof entschieden wurden und jeweils Schadensersatzansprüche nach Artikel 340 Absatz 2 AEUV gegen Kommission und EZB zum Gegenstand hatten.⁵³ Die Kläger dieser Verfahren waren Inhaber von Einlagen beziehungsweise Wertpapieren bei den beiden damals größten zypriotischen Banken,⁵⁴ die im Frühjahr 2012 in finanzielle Schwierigkeiten gerieten. Die Republik Zypern hielt deren Rekapitalisierung für erforderlich und stellte beim Präsidenten der Euro-Gruppe einen Antrag auf Finanzhilfe von der EFSF oder vom ESM. Tatsächlich wurden die entsprechenden Finanzhilfen im Frühjahr 2013 auf Basis eines Memorandums of Understanding bewilligt, das auf der einen Seite von der Republik Zypern, auf der anderen Seite von der Kommission im Auftrag des Gouverneursrats des ESM unterzeichnet wurde. Die Kläger führten die erlittenen finanziellen Verluste insbesondere auf die in dem MoU vereinbarten Bedingungen zur Gewährung der Finanzhilfefazilität zurück. Sie beantragten aus diesem Grund, Kommission und EZB auf Ersatz des ihnen entstandenen Schadens in Anspruch zu nehmen sowie hilfsweise die streitigen Passagen des MoU für nichtig zu erklären. Zur Begründung stützen sie sich im Wesentlichen auf zwei Argumente: Einerseits sei der Schaden durch Aufnahme streitiger Passagen in das MoU entstanden, die von der Kommission verantwortet würden. Zum anderen sei der Kommission ein

⁵¹ Vgl. die oben angegebenen Beschlüsse.

⁵² Beschlüsse des Gerichts in: *Ledra Advertising / Kommission und EZB*, Rs. T-289/13, EU:T:2014:981, *Eleftheriou und Papachristofi / Kommission und EZB*, Rs. T-291/13, EU:T:2014:978, *Theophilou / Kommission und EZB*, Rs. T-293/13, EU:T:2014:979.

⁵³ Urteil des Gerichtshofs vom 20. September 2016, Verbundene Rechtssachen C-8/15 P bis C-10/15 P (*Ledra Advertising u.a.*), EU:C:2016:701.

⁵⁴ Die Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd. (Laïki Bank) und die Bank of Cyprus.

unionsrechtswidriges Unterlassen zum Vorwurf zu machen: Sie habe gegen die in der Rechtssache *Pringle* bestätigte Pflicht verstoßen, die Vereinbarkeit des MoU mit dem Unionsrecht sicherzustellen.⁵⁵

Das Gericht wies die Klage unter Hinweis darauf zurück, dass die Kommission das MoU nur im Namen des ESM beziehungsweise der Euro-Gruppe unterzeichnet habe, weshalb keine anknüpfbare rechtswidrige Handlung oder Verhaltensweise eines Unionsorgans vorläge, die Klage mithin unzulässig sei.⁵⁶ Auch die vorgetragene Verletzung von Artikel 17 der Charta sei aus Sicht des Gerichts deshalb nicht zu überprüfen, da sich diese ebenfalls auf die Rechtswidrigkeit bestimmter Bestimmungen des MoU stütze. Aus diesem Grund sei darüber hinaus auch der Hilfsantrag kein zulässiger Streitgegenstand gemäß Artikel 263 AEUV.⁵⁷

In seinem Urteil nahm der Gerichtshof indes eine andere Perspektive ein: Während die Große Kammer mit dem Gericht noch darin übereinstimmte, dass das MoU kein unionaler Rechtsakt sei, der nach Artikel 263 AEUV für nichtig erklärt werden könne, schließt dies nach Auffassung des

⁵⁵ Mit diesem Argument konnten sich die Kläger auf die Rechtsprechung in der Sache *Pringle* stützen, wonach das MoU einerseits in voller Übereinstimmung mit dem Unionsrecht stehen und es andererseits der Kommission im Rahmen der ihr übertragenen Aufgaben erlauben muss, weiterhin über die Vereinbarkeit der vom ESM geschlossenen MoU mit Unionsrecht zu wachen, EuGH, Rs. *Pringle*, a.a.O., Rz. 164, 174.

⁵⁶ Beschluss des Gerichts, Rs. *Ledra Advertising*, a.a.O., Rz. 44 ff.; siehe in diesem Zusammenhang auch die Entscheidung des Gerichts zur Frage, ob (rein informative) Entscheidungen der Euro-Gruppe dem Verantwortungsbereich von Kommission oder EZB zugerechnet werden können, Beschlüsse des Gerichts, *Mallis und Malli / Kommission und EZB*, Rs. T-327/13, EU:T:2014:909, *Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou / Kommission und EZB*, Rs. T-328/13, EU:T:2014:906, *Chatzithoma / Kommission und EZB*, Rs. T-329/13, EU:T:2014:908, *Chatziioannou / Kommission und EZB*, Rs. T-330/13, EU:T:2014:904, *Nikolaou / Kommission und EZB*, Rs. T-331/13, EU:T:2014:905. Mit Urteil vom 20. September 2016 hat der Gerichtshof die Zurechenbarkeit der in Streit stehenden Entscheidungen der Euro-Gruppe abgelehnt und die Rechtsmittelverfahren als unzulässig zurückgewiesen, siehe verbundene Rs. C-105/15 P bis C-109/15 P, *Mallis und Malli u.a.*, EU:C:2016:702, Rz. 57 f.

⁵⁷ Beschluss des Gerichts, Rs. *Ledra Advertising*, a.a.O., Rz. 58 f.

EuGH nicht die Möglichkeit aus, Schadensersatzansprüche wegen unionsrechtswidriger Handlungen der Kommission bei Abschluss der streitigen Passagen des MoU geltend zu machen.⁵⁸

Rechtlicher Anknüpfungspunkt für die Überprüfung des Verhaltens der Kommission ist nach dem Urteil des Gerichtshofs Artikel 17 EUV, wonach sich die Kommission als „Hüterin der Verträge“ auch dann am Maßstab des Unionsrechts messen lassen muss, wenn die Handlungen – wie hier – im Kontext des ESM-Vertrags stattfinden, also außerhalb der Verträge. Hieraus folgt, dass die Kommission von der rechtswirksamen Unterzeichnung von Verträgen Abstand nehmen muss, sofern Zweifel über deren Vereinbarkeit mit Unionsrecht beziehungsweise der Grundrechte-Charta vorliegen.⁵⁹

In materieller Hinsicht prüfte der Gerichtshof folglich die Voraussetzungen des geltend gemachten Schadensersatzanspruchs⁶⁰: Dabei stellte die Große Kammer zunächst fest, dass das Recht auf Eigentum nach Artikel 17 der Charta subjektive Rechtspositionen verleiht, deren Einhaltung die Unionsorgane – anders als die Mitgliedstaaten – nicht nur bei der Anwendung des Unionsrechts bindet, sondern auch bei Handlungen außerhalb der Verträge.⁶¹ Allerdings verneinte der Gerichtshof die Rechtswidrigkeit der Einschränkung des Eigentumsrechts durch den Abschluss des MoU. Nach Ansicht des EuGH handelte die Kommission in Übereinstimmung mit Artikel 52 Absatz 1 der Charta, da die Beschränkungen des geschützten Rechts unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erfolgten, den Wesensgehalt des Eigentumsrechts nicht beeinträchtigten und mit der Stabilitätssicherung des Bankensystems der Eurozone auch ein dem Gemeinwohl dienenden Zweck entsprachen.⁶² Vor diesem Hintergrund

⁵⁸ EuGH, Rs. Ledra Advertising u.a., a.a.O., Rz. 54 f.

⁵⁹ EuGH, Rs. Ledra Advertising u.a., a.a.O., Rz. 59, 67.

⁶⁰ Dieser setzt sich aus folgenden Anspruchsvoraussetzungen zusammen: 1) Rechtswidrigkeit des dem Unionsorgan vorgeworfenen Verhaltens, 2) tatsächliches Bestehen eines Schadens und 3) Kausalzusammenhang zwischen Verhalten und geltend gemachten Schaden, siehe Rs. C-611/12 P, *Giordano*, EU:C:2014:2282, Rz. 35.

⁶¹ EuGH, Rs. Ledra Advertising u.a., a.a.O., Rz. 67.

⁶² EuGH, Rs. Ledra Advertising u.a., a.a.O., Rz. 71.

verneinte der Gerichtshof die geltend gemachten Schadensersatzansprüche.

Von allgemeiner Bedeutung für die Entwicklung des Unionsrechts sind die verbundenen Rechtssachen *Ledra Advertising u.a.* insbesondere aus zwei Gründen: Zum einen wird die zentrale Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge gestärkt, indem die Bindungswirkung des Unionsrechts auch auf Handlungen der Kommission außerhalb der Verträge ausstrahlt. Zum anderen verfestigt das Urteil die horizontalen und vertikalen Kompetenzverteilungen nach den Verträgen, da der Gerichtshof von seiner gerichtlichen Zuständigkeit für die Überprüfung des MoU Abstand genommen hat.

V. Zusammenfassung

Die bisherige Bilanz zum Umgang mit den rechtlichen Herausforderungen der Wirtschafts- und Währungsunion ist, wie die dargestellten Fallkonstellationen zeigen, eine gemischte.

Einerseits hat der EuGH mit seinen Entscheidungen in den Rechtssachen *Pringle* und *Gauweiler* ein erhebliches Maß an Rechtssicherheit hergestellt, indem er aussagekräftige und verhältnismäßige Maßstäbe entwickelt hat, an denen die von den Mitgliedstaaten und der Europäischen Zentralbank ergriffenen Maßnahmen zur Bewältigung der Finanz- und Staatsschuldenkrise gemessen werden können. Insbesondere die Rechtmäßigkeit der Rettungsschirme und des ESM wird seit *Pringle* rechtspolitisch nicht mehr in Frage gestellt. Das Kriterium der Zweckbindung bietet insofern umfassend Rechtssicherheit und gewährt den Beteiligten einen weiten Ermessensspielraum, der allerdings einem fortlaufenden Praxistest unterworfen ist.

Andererseits kennzeichnen die angesprochenen Rechtssachen auch Schwachstellen eines Systems, das der EuGH gebilligt hat, ohne damit eine Entscheidung über die letztlich politische Fragestellung getroffen zu haben, ob das von den Mitgliedstaaten ins Werk gesetzte System eine wünschenswerte Lösung ist oder nicht doch nur das derzeit einzig „Machbare“ widerspiegelt.

Der EuGH hat in *Pringle* die unionsrechtliche Kompetenzverteilung nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung hervorgehoben und klar gestellt, dass die neu geschaffene Vorschrift des Artikel 136 Absatz 3 AEUV

nur eine Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bestätigt, die diesen ohnehin von vornherein zustand.⁶³ Zugleich hat der Gerichtshof deutlich gemacht, dass die Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus außerhalb des unionsrechtlichen Rahmens die Rechte aus Artikel 47 der Charta deshalb nicht beeinträchtigt, weil die Mitgliedstaaten in Ermangelung einer speziellen Unionszuständigkeit zur Einrichtung des ESM insoweit das Recht der Union nicht im Sinne von Artikel 51 Absatz 1 der Charta durchführen.⁶⁴

Die Konsequenzen der Entscheidung für die mit der Reform der Wirtschafts- und Währungsunion gebildeten Rechtshybriden werden in den dargestellten Fällen deutlich. Sie zeigen sich aber nicht nur auf europäischer Ebene. Auch für die nationalen Gerichte stellt sich die Frage nach der Reichweite des durch sie zu gewährenden Rechtsschutzes. In der Rechtssache *Fahnenbrock*,⁶⁵ die Schadensersatzklagen deutscher Anleger gegen Griechenland betraf, die in Folge einer per Gesetz veranlassten Umschuldung griechischer Staatsanleihen Verluste zu verzeichnen hatten, billigte der Gerichtshof die Zustellung dieser Klagen durch die vorliegenden deutschen Gerichte an die Hellenische Republik als Beklagte, ließ die Frage der gerichtlichen Zuständigkeit aber ausdrücklich offen. In der Zwischenzeit hatte der Bundesgerichtshof (BGH) die Frage der Zuständigkeit für entsprechende Klagen verneint: Nach Völkergewohnheitsrecht könnten hoheitliche Akte eines souveränen Staates (*acta iure imperii*), wie etwa der Erlass eines Gesetzes, wonach Anleger zwangsweise in eine Umschuldung von Staatsanleihen einbezogen werden, nicht von Gerichten anderer Staaten überprüft werden.⁶⁶

⁶³ EuGH, Rs. Pringle, a.a.O., Rz. 72 f. mit dem zusätzlichen Hinweis, dass nicht nur eine Bestätigung der den Mitgliedstaaten ohnehin zustehenden Zuständigkeit erfolgt, sondern Artikel 136 Absatz 3 AEUV darüber hinaus gewährleisten soll, dass beim Einsatz des Stabilitätsmechanismus das Unionsrecht beachtet wird, indem er vorsieht, dass die Gewährung der Finanzhilfen strengen Auflagen unterliegen wird.

⁶⁴ EuGH, Rs. Pringle, a.a.O., Rz. 179 f.

⁶⁵ EuGH, Urteil vom 11.6.2015, Rs. C-226/13 u.a., EU:C:2015:383 (*Fahnenbrock* u.a.).

⁶⁶ BGH, VI ZR 516/14, Rz. 12, 19 f.

An anderer Stelle ist bereits darauf hingewiesen worden, dass die Kommission und das Europäische Parlament zu Recht darauf drängen, ein weitergehendes intergouvernementales Regieren zu vermeiden, da es hinsichtlich der Führungsstruktur aber auch der Verantwortlichkeiten problematische Dimensionen mit sich bringen könnte.⁶⁷ Sowohl unter demokratischen Gesichtspunkten als auch aus der Perspektive angemessenen Rechtsschutzes sollte der ESM in diesem Sinne vielmehr als pragmatisches Instrument bewertet werden, das dazu diene, eine rasche Lösung zur Vermeidung eines politischen Stillstands zu finden. Es sollte aber nicht zum Standard politischen Handelns auf europäischer Ebene werden.

⁶⁷ *Lenaerts*, Europas Wirtschaftsverfassung und die Finanzkrise, a.a.O., S. 1422.