

Die Juridifikation der Notenbankpolitik
- Eine Untersuchung zur rechtlichen Kontrolle der EZB
mit rechtsvergleichender Betrachtung

Inauguraldissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der Juristischen Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen
vorgelegt von

Wei-Ju Huang
aus Hualien (Taiwan)

Dekanin: Prof. Dr. Christine Osterloh-Konrad

1. Berichterstatter: Prof. Dr. Martin Nettesheim

2. Berichterstatter: Prof. Dr. Johannes Saurer

Tag der mündlichen Prüfung: 27. Mai 2025

INHALTSVERZEICHNIS

EINFÜHRUNG	1
ERSTER TEIL: BEGRIFFLICHE UND THEORETISCHE GRUNDLAGEN ..	5
KAPITEL 1. ZUGANG ZUR NOTENBANKPOLITIK.....	5
<i>A. Notenbank und Notenbankpolitik.....</i>	5
I. Die Zielsetzung(en) der Notenbankeinrichtung und Notenbankpolitik	5
II. Gewandelte Instrumente der Notenbankpolitik.....	6
III. Analysebasis der „neuen Notenbank“	12
<i>B. Divergierende Rechtsstellungen der Notenbanksysteme</i>	13
I. Unterschiedlicher Rechtsstufe des Organisationsrechts.....	13
II. Abweichende politische Systeme.....	15
III. Zielbestimmungen der Notenbank.....	18
KAPITEL 2. UNABHÄNGIGKEIT DER NOTENBANK.....	21
<i>A. Bedeutung der Unabhängigkeit der Notenbank.....</i>	21
I. Das Maß an Unabhängigkeit der Notenbank.....	21
II. Dimensionen der Notenbankunabhängigkeit.....	21
1. Juristische Unabhängigkeit.....	22
2. Politische Unabhängigkeit.....	25
III. Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Unabhängigkeitsdimensionen.....	26
<i>B. Kompetenz und Grenze der Notenbank</i>	27
I. Arten der Befugnisse von Notenbanken im Recht.....	27
1. Auslegungsfähigkeit und Entscheidungsspielraum der Notenbank.....	27
2. Befugnisse zur Normsetzung	29
3. Wahlfreiheit der Handlungsformen	30
II. Probleme der angegebenen Befugnisse der Notenbank.....	31
1. Problem aus Natur der Notenbankpolitik.....	31
2. Das Problem der rechtliche Festlegung der Notenbankpolitik	32
III. Rechtsquellen der Einschränkungen der Notenbank.....	34
1. Selbstregulierende Vorschriften der Notenbank	34

2. Allgemeine verwaltungsrechtliche Grundsätze.....	35
3. Verfassungsrechtliche Prinzipien.....	36
4. Einschränkungen von supra- und internationalem Recht.....	38
<i>C. Politische Einwirkungen der Notenbank.....</i>	<i>39</i>
I. Einwirkungsmöglichkeiten der Notenbank	39
II. Zugänge zur politischen Einwirkungen von Notenbank.....	40
1. Kommunikation mit Legislative und Exekutive	41
2. Kommunikation mit der Öffentlichkeit unter dem Transparenzgebot....	44
3. Kommunikation als neue regulierende Maßnahme	48
III. Politische Auswirkungen auf die Notenbank: versteckte fiskalische Dominanz?	50
1. Verwickelte Beziehung zwischen Geld- und Fiskalpolitik	50
2. Fiskalische Dominanz als Bedrohung der heutigen Geldpolitik	51
3. Fiskalische Dominanz und Unabhängigkeitsschutz vor Notenbank.....	52
KAPITEL 3. VERRECHTLICHUNG DER UNABHÄNGIGEN NOTENBANKPOLITIK.....	55
<i>A. Einleitung.....</i>	<i>55</i>
<i>B. Die Notenbankpolitik im Trend der Verrechtlichung</i>	<i>56</i>
I. Bedeutung und Analysegrundlage der Verrechtlichung	56
II. Verrechtlichung der Politik als ein unumkehrbarer Trend	59
1. Der Beitrag der rechtssoziologischen Perspektive	59
2. Beitrag von rechtswissenschaftlicher Perspektive.....	60
3. Die Bedeutung der Verrechtlichung für Währungsregulierung.....	61
<i>C. Verfassungsgerichtsbarkeit der Notenbankpolitik.....</i>	<i>61</i>
I. Reflexionen der Verfassungsgerichtsbarkeit	61
1. Funktionen des Verfassungsgerichts.....	61
2. Die den Grundrechtsschutz überwiegende Verfassungsgerichtsbarkeit und ihre Grenze	62
3. Antworten auf Kritik	63
4. Verfassungsrechtliche Kontrolle der regulierenden Maßnahmen.....	66
5. Problem der rechtlichen Kontrolle der Notenbankpolitik	67
II. Justiziabilität in unterschiedlichen Modellen der Verfassungsgerichtsbarkeit	68

III. Verfassungsgerichtsbarkeit der Notenbankpolitik	70
1. Idee über die Kontrollbedürfnisse der Notenbankpolitik	70
2. Praxen der Verfassungsgerichtsbarkeit der Notenbankpolitik.....	71
D. Schlussfolgerung	74
ZWEITER TEIL: ENTWICKLUNGSZÜGE DER EZB-WÄHRUNGSPOLITIK	
.....	77
KAPITEL 4. DIE KONZEPTION DER EZB-STELLUNG IN EU-GRÜNDUNGSVERTRÄGEN	
.....	77
A. <i>Die Strategie der europäischen Währungsintegration</i>	77
I. Das Umfeld der verrechtlichten Währungsintegration	78
1. Das Motiv aus außenwirtschaftlichen Faktoren	78
2. Das Motiv aus der inländischen Inflationen und dem erfolgreichen deutschen Vorbild.....	79
II. Rahmenregelungen der Währungsunion seit dem Maastrichter Vertrag ...	80
1. Die Präambel des EU-Vertrags 1992	80
2. Teil I des EUV-MV: Die Gemeinsame Bestimmungen	82
3. Teil II des EUV-MV: Die Bestimmung zur Änderung EWGV.....	82
4. Teil VI des EGV-MV: Die Wirtschafts- und Währungspolitik.....	83
5. Protokoll über die ESZB-Satzung.....	87
6. Leitlinien der EZB.....	91
B. <i>Die EZB im Lissabon-Vertrag</i>	94
I. Keine substanzielle Änderungen der EWWU-Rahmenordnungen	94
II. Organisatorische und funktionelle Anpassungen der EZB	95
III. Verhältnisse des ESZB und der EZB im Lissabon-Vertrag	96
KAPITEL 5. DIE TÄTIGKEITSAUSWEITUNG DER EZB NACH DER FINANZKRISE	103
A. <i>Einführung der unkonventionellen monetären Maßnahmen der EZB</i>	103
I. Längerfristige Refinanzierungsgeschäfte (LRGs)	105
1. Begriffliche Erklärung und Rechtliche Grundlage.....	105
2. Anwendungszustand der (T-)LRGs bei EZB-Politik	106
II. Programm zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen (CBPP).....	108
1. Programmvorstellung und Rechtsgrundlage	108

2. Bewertungen der Zulässigkeit des CBPP.....	110
<i>B. Zweiter Schritt: Im Rechtsstreit stehende EZB-Krisenpolitik</i>	<i>112</i>
I. Programm für die Wertpapiermärkte (SMP)	112
1. Programmvorstellung und Rechtsgrundlage	112
2. Bewertungen des SMP.....	114
II. Geldpolitische Outright-Geschäfte (OMT)	116
1. Programmvorstellung und Rechtsgrundlage	116
2. Bewertungen des OMT-Programms	117
<i>C. Dritter Schritt: Verflochtene Geldinstrumente im Zustand der Dauerkrise..</i>	<i>119</i>
I. Asset Purchase Programme (APP)	119
1. Allgemeine Programmvorstellung	119
2. Einzelvorstellung: Ankaufprogramm für Asset-Backed Securities (ABSPP).....	119
3. Einzelvorstellung: Public Sector Purchase Programme (PSPP)	121
4. Einzelvorstellung: Corporate Sector Purchase Programme (CSPP).....	123
5. Bewertungen des APP	126
II. Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP).....	129
1. Programmvorstellung	129
2. Bewertungen des PEPP	131
III. Transmission Protection Instrument (TPI).....	133
IV. Abschließende Betrachtungen	136
1. Die Rahmenkonzeption der europäischen Währungspolitik	136
2. Herausforderungen und Analysepunkte.....	136
3. Eigenschaften und Rechtsfragen der aktuellen EZB-Geldpolitik	137
4. Interdisziplinäre Prüfungsanforderungen der EZB-Geldpolitik	141
5. Verhältnismäßigkeit als integrierter Prüfungsmaßstab.....	143

**DRITTER TEIL: ZUGANG ZUR RECHTSMÄßIGKEITSPRÜFUNG DER
EZB-POLITIK146**

KAPITEL 6. DIE EUROPÄISCHE GERICHTSBARKEIT DER EZB-POLITIK.....146

A. Die Zuständigkeit für geldpolitischen Rechtsstreit.....146

I. Die Allgemeine gerichtliche Zuständigkeitsregeln in EUV/AEUV.....146

1. Art. 19 Abs. 1 EUV	146
2. Art. 256 AEUV i.V.m. Art. 51 der EuGH-Satzung.....	148
II. Die spezifische gerichtliche Zuständigkeitsregeln in der ESZB-Satzung.....	149
1. Die Grundsätze der Unionsgerichtbarkeit.....	149
2. Die Sachzuständigkeitsverteilung zwischen europäischen und nationalen Gerichten.....	150
<i>B. Die Verfahrensarten für Klagen gegen EZB-Geldpolitik</i>	<i>151</i>
I. Die Nichtigkeitsklage in Art. 263 AEUV	153
1. Die Allgemeine Eigenschaften der Nichtigkeitsklage.....	153
2. Die Funktionen der Nichtigkeitsklage in geldpolitischem Streit.....	153
3. Der Verfahrensmangel der Nichtigkeitsklage	156
II. Die Untätigkeitsklage in Art. 265 AEUV.....	157
1. Die allgemeinen Eigenschaften der Untätigkeitsklage.....	157
2. Die Funktionen der Untätigkeitsklage in geldpolitischem Streit.....	158
3. Der Verfahrensmangel der Untätigkeitsklage	161
III. Das Vorabentscheidungsverfahren in Art. 267 AEUV	163
1. Die Funktionen des Vorabentscheidungsverfahrens	163
2. Die Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens in geldpolitischem Streit.....	164
3. Die geldpolitische Rechtssachen im Vorabentscheidungsverfahren	166
a) Mapping und Auswahl der Urteile.....	166
b) Zusammenfassungen der geldpolitischen Vorabentscheidungen	169
aa) Das Pringle-Urteil.....	170
bb) Das Gauweiler-Urteil	171
cc) Das Weiss-Urteil.....	175
4. Die Funktionsschwäche des Vorabentscheidungsverfahrens	182
<i>C. Schlussbetrachtungen</i>	<i>187</i>
I. Die Unterschiede zwischen akademischer Ansicht und Gerichtsansicht ...	187
II. Die ungeklärte Fragen nach EuGH-Rechtsprechungen	188
KAPITEL 7. BVERFG ALS HAUPTHERAUSFORDERER DER EXPANSION DER EZB- GELDPOLITIK	198
<i>A. Die Justiziabilität der EZB-Geldpolitik in Deutschland.....</i>	<i>198</i>

I. Einleitung.....	198
II. Die Kompetenzlehre in Rechtswissenschaft	201
1. Die begriffliche Bedeutung der Kompetenz in Staatsrecht	201
2. Das Kompetenzverständnis in Völkerrecht.....	202
3. Der Kompetenzstand der EU	202
III. Die Funktionen des (Verfassungs-)Gerichts in Kompetenzkontrolle	204
1. Die Notwendigkeit der gerichtlichen Kompetenzkontrolle	204
2. Verfassungsgericht als Kernkontroller in Kompetenzstreit.....	205
3. Die Kompetenzkontrolle in europäischem Gerichtssystem.....	206
a) Die Kompetenzkontrolle der internationaler Organisation.....	206
b) Die Kompetenzkontrolle auf die EU	208
IV. Die Prüfungsdoktrinen der Organkompetenz	209
1. Der Mangel der Wesentlichkeitstheorie an Kompetenzkontrolle	209
2. Der Kompetenzerweiterte völkerrechtliche <i>Effet-Utile</i> -Grundsatz	211
3. Fehlen des kompetenzkontrollierenden Grundsatz auf der EU-Ebene ..	212
4. Zwischenschluss	212
<i>B. Die Versuche vom BVerfG auf Kompetenzkontrolle der EZB</i>	<i>214</i>
I. Das OMT-Urteil.....	215
1. Die Grundlagen des Demokratieprinzips	216
2. Funktionen, Rechtsgrundlagen und Rechtswirkungen der Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle	216
3. Ergebnis.....	219
II. Das PSPP-Urteil.....	221
III. Der CSPP-Beschluss	227
IV. Zusammenfassung.....	229
KAPITEL 8. SCHLUSSTHESEN: VORSCHLÄGE FÜR KÜNFTIGE GERICHTLICHE KONTROLLE AUF EZB-GELDPOLITIK.....	236
<i>A. Themen der gerichtlichen Kontrolle auf EZB-Geldpolitik.....</i>	<i>236</i>
<i>B. Der Europäische Kontext der zu diskutierenden Themen.....</i>	<i>237</i>
<i>C. Feststellung und Lösungsweisung des aktuellen Problems</i>	<i>238</i>
<i>D. Die Thesevorschläge</i>	<i>240</i>
I. Über die Befugnisfestlegung der EZB.....	240

1. Auslegungspflicht des EuGH.....	240
2. Auslegungsvorschläge zu EZB-Währungsbefugnissen.....	242
a) Verstärkung der objektiven teleologischen Auslegung	243
b) Verstärkung der systematischen Auslegung der ESZB-Satzung.....	244
II. Über die Prüfungsdoktrin der Begründetheit der EZB-Geldpolitik	247
1. Die Verwirrung der Verhältnismäßigkeits- und <i>Effet-Utile</i> -Grundsätze des EuGH	247
2. Die Harmonisierungsmöglichkeit: Besonderheit der Geldpolitik als Berücksichtigungsfaktor in der Gerichtsprüfung	249
III. Die Hürden der künftigen gerichtlichen Prüfung der EZB-Geldpolitik ..	253
ZUSAMMENFASSUNG DER DISSERTATION.....	255
LITERATURVERZEICHNIS	257

Einführung

Die Krise in der Eurozone ist ein Ereignis, das Aufmerksamkeit erregt. Zum einen steht die Eurokrise in zeitlicher und räumlicher Hinsicht im Zusammenhang mit der US-Finanzkrise. Zum anderen stellt sie nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die erste bedeutende transnationale Herausforderung der EU dar. Das Krisenmanagement überwacht die Kommunikation zwischen der EU und den Mitgliedstaaten in der neu konzipierten verträglichen Ordnungsstruktur. Zur gleichen Zeit erfolgt eine Überprüfung der normativen Vertragstexte, um festzustellen, ob der normative Inhalt des Lissabon-Vertrags Hinweise auf eine Lösung der tatsächlichen Herausforderung liefern kann.

Aufgrund der Relevanz des Themas und der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für die Eurokrise wurden während der Krisenzeit viele Schriftwerke über die vorläufigen Maßnahmen veröffentlicht, um die schrittweisen Entwicklungen zu aktualisieren. Die Unvollkommenheit, dass die meisten Schriftwerke sich nur um das augenblickliche Ereignis bemühen, um die thematische Aktualität zu gewinnen, stellt einen allgemeinen Schwachpunkt der Schriftwerke dar. Dies hat zur Folge, dass die Analyseobjekte begrenzt werden und lediglich die gewählte Einzelmaßnahme als Thema behandelt wird. Zum Nachgehen der thematischen Aktualität wird auch die Inhaltsdichte verringert, so dass das gewählte Thema im einzelnen Schriftstück nur in begrenztem Umfang analysiert wird.

In den Diskussionen über die Eurokrise steht zweifellos die Funktion der EZB im Mittelpunkt. Es ist auffällig, dass die EZB aufgrund ihres sachlich dynamischen Verhaltens viele Maßnahmen zum Krisenmanagement erlässt. Die Abgrenzung der EZB-Befugnisse wird in Verbindung mit den schwerwiegenden finanziellen Bedingungen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten in Frage gestellt. Darüber hinaus erschweren der unabhängige Charakter der EZB und die organisatorische Besonderheit der EZB im Mehrebenensystem der Europäischen Union die Analyse der empirischen und normativen Rolle der EZB sowie der Legitimationsfragen der geldpolitischen Maßnahmen, was das Thema kompliziert macht.

Die Diskussionen über die Anleihekaufprogramme der EZB haben nach einer Reihe der Vorabentscheidungsverfahren des BVerfG und der Rechtspräventiven des EuGH

äußerlich ein offizielles Entscheidungsergebnis. Darüber hinaus wird die Diskussionshitze aufgrund der aufeinanderfolgenden Programmabläufe abgekühlt. Eine comprehensive Darstellung des Themas ist allerdings immer noch relevant. Zur Erklärung der historischen Kontexte und Entwicklungsschritte dient eine Retrospektivanalyse einerseits dazu, alle wichtigen geldpolitischen Maßnahmen und die dazugehörigen Diskussionen in chronologischer Reihenfolge nachzuvollziehen. Auf der anderen Seite ermöglicht die retrospektive Analyse eines integrierten Gedankens einen Vergleich und eine Zusammensetzung der verschiedenen Schriftwerke. Am Ende sollte man berücksichtigen, dass es immer noch eine Meinungsverschiedenheit vom Bewertungskriterium der geldpolitischen Maßnahmen gibt. Auch das BVerfG und der EuGH kommen im Vorabentscheidungsverfahren nicht zu einem Konsens. Das Thema ist nicht vollständig behandelt, obwohl es (vorübergehend) rückständig bleibt. Wenn eine neue geldpolitische Maßnahme oder ein neues Anleihekaufprogramm in der Zukunft erlassen wird, kann niemand sagen, ob die Diskussion, die bisher in Stillstand steht, wieder aktiviert wird.

In der Dissertation wird das Thema der gerichtlichen Kontrolle geldpolitischer Maßnahmen der EZB durch die genannten Überlegungen untersucht. Das Ziel der Dissertation besteht darin, anhand einer retrospektiven schriftlichen Dokumentation und eines Literaturkommentars die Entwicklung der Gerichtskontrolle auf der Geldpolitik der EZB festzustellen. Zur Erreichung dieses Ziels wird die schriftliche Arbeit in drei Abschnitte unterteilt. Die organisatorische Struktur der Notenbank, die Bedeutung der Unabhängigkeit der Notenbank und ihre Schwierigkeiten werden im ersten Teil erläutert. Eine empirische und rechtsvergleichende Beobachtung unterstreicht die allgemeine Erzählung im ersten Teil, solange die Unabhängigkeit der Notenbank kein absoluter Begriff ist und ein globales Kriterium fehlt. Am Schluss dieses Abschnitts findet eine Debatte über die Funktion des Gerichts in politischen Auseinandersetzungen unter dem Begriff der Verrechtlichung statt. Dadurch erfolgt eine Umstellung von der empirischen auf die normative Sichtweise, um herauszufinden, welche Faktoren die Gerichtsbarkeit der Notenbankpolitik beeinflussen oder behindern.

Im ersten Teil werden allgemeine Vorkenntnisse genutzt, um die gleichen Themen in europäischen Zusammenhängen ausführlich zu erklären. Zunächst erfolgt eine chronologische Darstellung der Schritte zur europäischen monetären Integration, beginnend

mit der Gründung der EWWU zur EU bis hin zur Organisations- und Funktionswandelung der EZB in den Vertragsänderungen. Dies erklärt den rechtlichen Status der Befugnisse der EZB vor der Finanzkrise. Anschließend erfolgt eine chronologische Darstellung der Maßnahmen und Inhalte der verschiedenen Anleihekaufprogramme zur Krisenbewältigung, um die Tendenz zur Erweiterung der Tätigkeit der EZB zu verdeutlichen. Die unterschiedlichen wissenschaftlichen Ansichten zu den Anleihekaufprogrammen werden neben den Konzepten der einzelnen Anleihekaufprogramme ebenfalls zusammengetragen. Abschließend werden die in diesem Abschnitt dargelegten Veränderungen der EZB im Recht und in der Praxis sowie die unterschiedlichen akademischen Meinungen darüber, dass für die Geldpolitik ein interdisziplinäres Sachwissen in der Verhältnismäßigkeitsprüfung erforderlich ist, zusammengeführt.

Im Mittelpunkt des dritten Teils steht die geldpolitische Überwachung in der europäischen Gerichtspraxis und deren Zukunft. Zunächst erfolgt eine Einführung in die Verfahrensarten des EuGH und deren Rechtsgrundlage. Auf diese Weise werden die verfahrensrechtlichen Bedingungen der zuständigen Gerichtskontrolle für die EZB-Maßnahmen sowie deren Schwierigkeiten beschrieben. Die Inhalte der Vorabentscheidungen werden vom EuGH zusammengefasst, da das Vorabentscheidungsverfahren die möglichste Verfahrensart ist und das BVerfG bisher das häufigste Vorabentscheidungsersuch ist. Dieses ermöglichte eine Reihe von Rechtsprechungen zur Rechtsauslegung der EZB-Befugnisse und zur Überprüfung der vom BVerfG aufgeforderten Anleihekaufprogramme. Darüber hinaus erfolgt eine inhaltliche Umformulierung der nachfolgenden Verfassungsurteile des BVerfG, um den Meinungsunterschied zwischen dem BVerfG und dem EuGH zu verdeutlichen. Als das BVerfG die Vorabentscheidung des EuGH über das PSPP-Programm unter Kontrolle brachte und als ultra-vires verurteilte, erreichte die Spannung zwischen dem EuGH und dem BVerfG im Prüfungsschema und in der Prüfungsintensität der EZB-Geldpolitik ihren Höhepunkt. Obwohl sich das BVerfG im anschließenden CSPP-Beschluss dagegen aussprach, die Ultra-vires-Kontrolle nur eingeschränkt durchzuführen, verpflichtete sich das BVerfG auch, kein europäisches Gerichtsverfahren in Form eines Vorabentscheidungsverfahrens über geldpolitische Rechtsfragen einzuleiten. Aufgrund der auffälligen Differenzen in der Kompetenzvorstellung der EZB und der Konkretisierungsmaßnahme der Verhältnismäßigkeitsprüfung war die Kommunikation zwischen BVerfG und EuGH gleichzeitig gestört.

Mit den nachfolgenden Thesenvorschlägen wird der letzte Abschnitt abgeschlossen. In der Dissertation wird argumentiert, dass die organisatorische Umwandlung der EZB vom Organ sui generis zum Verfassungsorgan der EU im V erfolgt, obwohl die Frühliteratur die strategischen Fehler der monetären Integration mit unvollständiger Wirtschaftsintegration und die Unklarheiten in den Vertragstexten über die Befugnisse der EZB und verfügbare geldpolitische Maßnahmen kritisiert, dass sie den Ausbruch der Finanzkrise und die Frage der Kompetenz der EZB im Voraus andeuten. Der Streitpunkt zwischen BVerfG und EuGH besteht darin, dass die beiden Gerichte bei der Prüfung der Maßnahmen der EU-Organe unterschiedliche Prüfungsintensitäten festlegen und ihre eigenen ständigen Prüfungsschemata verfolgen. Weder der EuGH, der den Ermessensspielraum der EZB sehr respektiert, noch die ernsthafte Ultra-vires-Kontrolle des BVerfG berücksichtigen die erweiterten Aufgaben der EZB als Verfassungsorgan und die materielle Natur geldpolitischer Maßnahmen, dass die individuellen geldpolitischen Maßnahmen Teil der allgemeinen Geldpolitik darstellen. Die geldpolitischen Maßnahmen können phasige Ziele haben, um das finale Ziel zur Gewährleistung der Preisstabilität und zur Anpassung der schwankenden Sachstände zu erreichen, obwohl die allgemeine Geldpolitik zielbestimmt ist. Daher sollten die objektiv teleologischen und systematischen Auslegungsmethoden eine stärkere Rolle bei der Rechtmäßigkeitsprüfung der einzigen geldpolitischen Maßnahme spielen. Dies trifft nicht nur auf die Interpretation des Geltungsbereichs der EZB-Befugnisse zu, sondern auch auf das Sachwissen bei der Prüfung der materiellen Verhältnismäßigkeit. Im Prozess ist die EZB einerseits verpflichtet, das phasige Ziel der betreffenden Maßnahme sowie ihre Bedeutung für die Erreichung des Gesamtziels zu erläutern. Die Inhalte der einzigen Maßnahme müssen außerdem systematisch mit denen der früheren Maßnahmen verknüpft sein, damit sie entweder das phasige Ziel der frühen Maßnahmen verfolgen oder ein neues Ziel schrittweise verfolgen kann, um in eine andere Phase des geldpolitischen Zyklus zu gelangen. Jedoch stellt dies eine Herausforderung dar, da die Gerichtbarkeit der Geldpolitik der EZB durch die Verfahrensarten eingeschränkt ist und vom Willen der Obergerichte der Mitgliedstaaten abhängt.

Erster Teil: Begriffliche und theoretische Grundlagen

Kapitel 1. Zugang zur Notenbankpolitik

A. Notenbank und Notenbankpolitik

I. Die Zielsetzung(en) der Notenbankeinrichtung und Notenbankpolitik

Bis heute spielt die Existenz der Notenbank und Währungspolitik als Kernkompetenz der Notenbank zweifellos eine wichtige Rolle bei der wirtschaftlichen Regulierung. Es lässt sich sagen, dass jedes Land eine spezifische Behörde mit der Bezeichnung der staatlichen Notenbank oder (Ähnlichem) für die geldpolitischen Angelegenheiten einstellt. Auch erregen die wöchentlich oder monatlich vermittelten Pressemitteilungen der Zentralbanken der wichtigen Länder eine globale Aufmerksamkeit, weil sie selbst ein entscheidender Faktor der regionalen industriellen und wirtschaftlichen Entwicklungen der nahen Zukunft sind.

Doch ist der Abdeckungsbereich der Notenbankpolitik je nach der organisatorischen Gestaltung flexibel und von dem Gedanken der funktionalen Kompetenzverteilung abhängig. Das ab der 1980er Jahre vorherrschende Verständnis, dass die von den fiskalischen und wirtschaftlichen Regulierenden getrennte Notenbank für eine Preisstabilität sorgen und die Inflation aufhalten sollte, war zuerst eine Beobachtung der vergangenen Praxis in einigen Ländern, zum Beispiel der Bundesbank in Deutschland, und wurde danach als eine effektive, durchführbare Gestaltung breit akzeptiert. Das bedeutet auch, dass der Bestätigungsversuch des Bremseffekts der Notenbank auf die Inflation und ihrer Effektivität für die Wahrung der Preisstabilität ein *ex post* Anschluss nach empirischer Beobachtung ist. Deshalb kann so nicht begründet werden, dass die Notenbank in der normativen Perspektive unabhängig sein muss und die Ziele der Notenbankpolitik unveränderbar sind. Ebenso wenig müssen die Ziele der Notenbanken aller Länder einheitlich sein.¹ Zu berücksichtigen ist, dass das Erscheinen einer Inflation oft nach

¹ Über den Gedanken und die wesentlichen Fragen zur Einstellung der unabhängigen Zentralbank s. *Braunberger*, Warum sollen Zentralbanken unabhängig sein?, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/erklae-mir-die-welt-42-warum-sollen-zentralbanken-unabhaengig-sein-1409177.html> (Stand: 3.6.2020); s. auch *Braun*, Vergesst das Dogma der Unabhängigkeit!, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2013-06/geldpolitik-draghi-ezb-abhaengigkeit> (Stand: 3.6.2020). Dagegen s. *Willmroth*, Die Unabhängigkeit der Notenbanker ist kostbar, https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/fed-trump-powell-1.4548588?fyclid=IwAR3mPVVr15dk2SX3-n8NWXUMLb0ASZW1RsRQQC3E1z515e_49XyvZpP7fbk (Stand: 3.6.2020).

der historischen Erfahrung eine nachkommende Wirtschaftskrise andeutet, sodass alle Notenbanken der Welt einhellig die mit der Inflation verknüpften Faktoren (z.B. Preisstabilität) regulieren und die Inflationskontrolle als ein Langzeitziel erachten. Im Wesentlichen ist zu sagen, dass die Unabhängigkeit der Notenbank eine politische Entscheidung ist, die wegen der erfolgreichen Erfahrungen dauerhaft akzeptiert und unterstützt wird. Die Notenbank gilt auch wegen ihrer Unabhängigkeit zusammen mit den ausgewiesenen Experten als zuverlässig, sodass besonders in schweren Zeiten von der Öffentlichkeit erwartet wird, dass sie qualitativen Rat zur Problemlösung gibt.²

Trotz des gemeinsamen Langzeitziels der Preisstabilität ist nicht auszuschließen, dass die Notenbank je nach den politischen und wirtschaftlichen Konstellationen unterschiedliche kurzzeitige Ziele verfolgt. Der Grund liegt augenfällig darin, dass die Preisstabilität nicht ein stabiler Stillstand ist, sondern ein Ergebnis der dynamischen Wirtschaftsaktivitäten. Um ein angemessenes Bewertungs-, und Erwartungskriterium der Preisstabilität festzulegen, ist eine ständige Beobachtung oder sogar eine Selbstteilnahme der Notenbank an Wirtschaftsaktivitäten notwendig.

In diesem Sinne sind die vielfältigen Zieleinrichtungen, Kompetenzdarstellungen sowie auch die Anforderung der Unabhängigkeit der Notenbank in der Welt nur ein Maßunterschied. Solange die Notenbank über die Menge der Währung, die gesamte Zahl der gesicherten Zahlungsmittel für wirtschaftlichen Austausch entscheidet und gleichzeitig die Preisstabilität verfolgt, die eine gewünschte Folge der makroökonomischen Stabilität in der Form der gebliebenen Kaufkraft des Geldes darstellt, stehen die Notenbank und ihre Politik bis zu einem gewissen Maß im Zusammenhang mit der Fiskal- und Haushaltspolitik innerhalb der Wirtschaftspolitik welche traditionell der Exekutive zugehört. Die Verwaltungsgemeinschaft wie auch die Zielsetzungskomponente der Notenbankpolitik machen es schwierig, die konkreten Inhalte der Notenbankpolitik zu definieren, obwohl eine Klassifikation aller von der Währung betroffenen Aufgaben theoretisch immer möglich ist.

II. Gewandelte Instrumente der Notenbankpolitik

Eine praktische Strategie in der Vergangenheit war es, die angewendeten Instrumente

² Zilioli/Riso in Conti-Brown/Lastra, Research Handbook on Central Banking, 2018, S. 155.

der Notenbank zu analysieren, sodass die Politikinhalte der Notenbank indirekt wahrgenommen werden. Traditionell werden die Instrumente der Notenbank je nach ihren Wirkungsrichtungen klassifiziert, und die primär auf Binnenwirtschaft ausgerichteten Instrumente können den primär auf Außenwirtschaft ausgerichteten Instrumente gegenübergestellt werden. Dieser dichotomische Begriffsunterscheid hat nach der erfolgreichen Schaffung des europäischen Binnenmarkts nur wenig Sinn, weil der europäische Binnenmarkt die außenwirtschaftlichen Variablen gegenüber der Preisstabilität innerhalb der teilnehmenden Länder beseitigt. Nun sind die meisten schwankenden Variablen gegen die Preisstabilität aus der Binnenwirtschaft entfernt. Das Hauptproblem zur Kontrolle der Preisstabilität ist, dass die Marktkonformität der teilnehmenden Länder unterschiedlich bleibt und die binnenwirtschaftlichen Instrumente zur Preisstabilität auf unterschiedliche Weise geordnet werden müssen.³

In Bezug auf ihre Funktionen und die Verhältnisse zwischen Notenbank und privaten Geschäftsbanken/Kreditinstituten kann man die in der Literatur aufgelisteten Instrumente vereinfachen. Die Instrumente der für monopolare Währungsschaffung verantwortlichen Notenbank funktionieren vor allem dadurch, dass die Steuerung der von den Geschäftsbanken gezahlten Zinssätze und der Anleihebedingungen die Menge an Zentralbankgeld im Umlauf, den Wert des Zentralbankgelds und die entsprechenden Güterpreise mittelbar beeinflusst werden.⁴ Damit spielt die Zentralbank im Umgang mit den Geschäftsinstituten drei verschiedene Rollen: als Initiator der Geschäftsbedingungen, als Abnehmer der Geschäftsbedingungen oder als hoheitlicher Steuerer.

In Offenmarktgeschäften und ständiger Fazilität nimmt die Zentralbank die erste oder die zweite Rolle auf sich. Die Zentralbank stellt die Geschäftsbedingungen entweder für eine genaue Zeitdauer oder auf Ewigkeit, wenn sie die Wertpapiere gegen Zentralbankgeld verkauft. Die Kreditinstitute zahlen im Gegenzug einen festgelegten Zinssatz für unlimitierte Mengen des Zentralbankgelds oder einen variablen Zinssatz für eine festgelegte Menge des Zentralbankgelds.⁵ Durch die Erfüllung der von der Zentralbank entschiedenen Geschäftsbedingungen bekommen die Geschäftsbanken ihr benötigtes Zentralbankgeld, auch die Geschäftsbedingungen für weitere Kreditvergabe an private

³ *Caesar*, Der Handlungsspielraum von Notenbanken, 1981, S. 86-88.

⁴ *Thiele*, Die Europäische Zentralbank, 2. Aufl. 2021, S. 93-95.

⁵ *Danzmann*, Das Verhältnis von Geldpolitik, Fiskalpolitik und Finanzstabilitätspolitik, 1. Aufl. 2015, S. 52-53.

Kunden sind dadurch festgelegt.⁶ Wird die Zentralbank der Ausführer der Initiative der Geschäftsbanken, bietet sie den Geschäftsbanken die Möglichkeit, mit Verzinsung und Kreditsicherheit entweder überschüssiges Zentralbankgeld zu entfernen oder benötigtes Zentralbankgeld zu erhalten, ohne die Fazilität von dem privaten Geldmarkt zurückhalten zu müssen. Damit gewährleistet die Zentralbank die genügende Geldversorgung der Kreditinstitute einerseits, andererseits können die Kreditinstitute bei der Zentralbank ihre unnötige Liquidität als Einlagefazilität halten, sodass ihre Abhängigkeit von der Zentralbank nicht wegen Liquiditätsanpassungen verloren geht.⁷

Außer den häufiger angewendeten Offenmarktgeschäften, an deren Handeln die Art und Weise der Leistungsverwaltung erinnert, besteht noch die Möglichkeit, dass die Zentralbank ihr Steuermonopol durchsetzt. Typischerweise ist die Befugnis zum Satzungserlass zur Verfügung gestellt, damit die Führung von Bankkonten, Bedingungen der Geschäfte am offenen Markt, die Gewährung von Krediten und die Anordnung von Mindestreservepflicht der Kreditinstitute planbar werden, sodass das Vertrauen auf die Währungsstabilität und Kreditsicherheit gewährleistet ist.⁸ Gleichzeitig wird die Abhängigkeit der Kreditinstitute von der Steuerfunktion der Zentralbank erhalten, wenn die Zentralbank den Kreditinstituten die Mindestreservepflicht auferlegt, sodass Mittel in einer bestimmten Höhe als Einlagen periodisch auf dem Konto bei der Zentralbank gehalten werden müssen.⁹ In diesem Sinn spielt die Zentralbank die Rolle des Steuerers.

Das Verständnis der Instrumente hilft dabei, die übliche Rolle der Notenbank und ihre entsprechenden Zusammenhänge zur Preisstabilität zu verbinden, allerdings hat dieser Erklärungsansatz seine Grenzen. Vor allem ist es, dass er die letztliche Entwicklung der Notenbank nicht berücksichtigt. Ein augenscheinlicher Trend ist, dass die Instrumente der Notenbank nicht mehr unmittelbar mit der Zinsanpassung verbunden werden, zumindest sind der Zusammenhang und die Kausalkette zwischen den beiden nicht mehr auf kurze Sicht gegeben. Vielmehr ist der Soforteffekt solcher Maßnahmen auf die Gesamtwirtschaft bemerkbar. Der Trend war zuerst in Japan gesetzt, wo sich am

⁶ Thiele, a.a.O., S. 102-104; Danzmann, a.a.O., S. 54-55; Kämmerer in Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 2021, Rn. 10 53 EL.

⁷ Danzmann, a.a.O., S. 55-56.

⁸ Hettinger, Die Rechtskontrolle der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank in der Eurokrise, 2019, S. 32.

⁹ Thiele, a.a.O., S. 102-103; Kämmerer in Dausen/Ludwigs, a.a.O., Rn. 10.

Ende des 20. Jahrhunderts einer Spekulationsblase bildete und das Land am stagnierenden Wirtschaftswachstum litt. Die japanische Notenbank führte zu Beginn des 21. Jahrhunderts demzufolge eine Reihe von damals unbekanntem monetären Maßnahmen durch - die pionierhafte quantitative Lockerung und den massiven Kauf von Staatsanleihen. Diese Maßnahmen, die die Vergrößerung der verfügbaren Geldmengen am Markt durch Null- oder sogar Negativzins anstrebten, erregten so viel Aufmerksamkeit, dass das Federal Reserve System (FED) Ende November 2008 ähnliche Maßnahmen eingeführt, um die Finanzkrise zu meistern.¹⁰ Diese Maßnahmen wurden von dem damaligen FED-Präsident Ben Bernanke so verstanden, dass nicht die Zunahme der Geldmengen, sondern die Senkung der langzeitigen Zinssätze das Ziel war. In diesem Sinne werden diese unkonventionellen Instrumente theoretisch als Varianten der gewöhnlichen monetären Instrumente begründet.¹¹

Außerdem wurde die Vorstellung von Notenbankpolitik in den 1950er Jahren dahingehend umgestaltet, dass diese nicht mehr geheim gehalten werden sollte. Ebenso wenig dient der Schutz der Informationsquellen als eine gerechtfertigter Vorwand, um die Notenbank von der Pflicht zur Veröffentlichung zu befreien.¹² Durch die Veröffentlichung der Notenbankpolitik wird zunächst erwartet, dass die politischen Vorgaben beispielsweise der kurzfristigen Zinsraten und der gezielten Inflationsraten eine Kettenreaktion bewirken, um mithilfe der Zuverlässigkeit der Marktteilnehmer und des dadurch motivierten Marktverhaltens die Vorgaben zu realisieren.¹³

Seit den späten 1990er-Jahren haben viele Notenbanken der englischsprachigen Länder z.B. die kanadische und die neuseeländische Notenbank die informativen Instrumente in Betracht gezogen.¹⁴ Vorher wurde eine Pressemitteilung von der Notenbank nur dann veröffentlicht, wenn die Notenbank ihre Haltung zur Geldpolitik änderte.¹⁵ Bis

¹⁰ Thornton in Mayes/Siklos/Sturm, *The Oxford Handbook of the Economics of Central Banking*, 2019, S. 215.

¹¹ Thornton in Mayes/Siklos/Sturm, a.a.O., S. 216.

¹² Vgl. Kaufmann/Weber in Conti-Brown/Lastra, a.a.O., S. 518; Haan/Sturm in Mayes/Siklos/Sturm, a.a.O., S. 231.

¹³ Vgl. Kaufmann/Weber in Conti-Brown/Lastra, a.a.O., S.518; Haan/Sturm in Mayes/Siklos/Sturm, a.a.O., S.231.

¹⁴ Haan/Sturm in Mayes/Siklos/Sturm, a.a.O., S. 238; Davis/Wynne in Mayes/Siklos/Sturm, a.a.O., S. 264-265.

¹⁵ Haan/Sturm in Mayes/Siklos/Sturm, a.a.O., S. 238; Davis/Wynne in Mayes/Siklos/Sturm, a.a.O., S. 264-265, 272.

heute übernimmt die Pressemitteilung der Notenbank vielmehr die Funktion, Unklarheit über die Notenbankpolitik zu eliminieren und die Transparenz der Notenbankpolitik zu verbessern.¹⁶ Die informativen Instrumente erregten jedoch nur bis zu dem Punkt besondere Aufmerksamkeit, als die Formen und Inhalte der von der Notenbank übermittelten Informationen während der Finanzkrise explosionsartig anstiegen. Durch die quantitative Textanalyse der Tagungsberichte (*Post Meeting Statement*) des Föderalen Offenmarktausschusses des FED (*Federal Open Market Committee, FOMC*) werde der Trend entdeckt, dass die Berichte des FED in den letzten zwei Jahrzehnten länger, komplizierter und informativer geworden sind.¹⁷

Neben der quantitativen Veränderung sind die qualitativen Inhaltsergänzungen der Berichte von Notenbanken besonders bemerkbar, sodass die heutigen Notenbanken nicht nur die bisherigen Wirtschaftsumstände und daran angepasste Geldpolitik in den Berichten erklären. Zusätzlich werden die künftigen wirtschaftlichen Entwicklungen, die möglichen Risiken und die Vorsorgemaßnahmen gegen Unsicherheit mitberichtet. Diese Vorhersagen stellen auf vorhandene Informationen ab und können wegen erneuten Informationen revidiert werden, deshalb sollten sie auf keinen Fall als Zusagen verstanden werden. Die sogenannte „Forward Guidance“ (zukünftige Ausrichtung) enthüllt eine neue Möglichkeit der Notenbankmaßnahmen, deren Funktion nicht nur die Schaffung der stabilen Liquidität und die Limitierung der praktizierten Transaktionsbedingungen ist, sondern auch, die oben genannten substantiellen Instrumente zu begründen und zu kommunizieren, sodass die mit ihr verbundenen Subjekte (meist die Kredit- und Finanzinstitute als Kontrahenten untereinander, aber auch Privatpersonen als indirekt Betroffene) eine angemessene Erwartung der künftigen Geschäftsbedingungen anlegen können.¹⁸

Dieses Phänomen weist den Trend auf, dass die Instrumente der Notenbank ergänzt werden, während die Anwendungsfrequenz der herkömmlich bestehenden Instrumente auch wegen des Krisenmanagements geändert wird. So wird beschrieben, dass die Rolle der Notenbank unwiderruflich umgestellt wird, ohne die formellen Vorschriften zu ändern. Aus historischer Perspektive sei der Funktionswandel der Zentralbank nach der

¹⁶ *Whimster/Lloyd/Bojkova*, *Federal Central Banks: A Comparison of the US Federal Reserve and the European Central Bank*, 2018, S. 55-56.

¹⁷ *Davis/Wynne* in *Mayes/Siklos/Sturm*, a.a.O., S. 270.

¹⁸ *Borio/Zabai* in *Conti-Brown/Lastra*, a.a.O., S. 413; *Hettinger*, a.a.O., S. 72.

finanziellen Krise sogar als Epoche-machend zu beschreiben, da die Notenbank zusätzlich neben ihrer bestehenden Rolle und ihren Instrumenten mehr regulatorische Instrumente verwende, um die gesamtwirtschaftlichen Trends zu begleiten.¹⁹ In Taiwan wurde die Notenbank zuletzt beauftragt, unverhältnismäßig aufgeblähte Immobilienpreise einzuschränken, als ob der Warenpreis ein natürlicher Teil der Sache wäre. Die taiwanesischen Notenbank erarbeite deswegen die Vorschrift über die Immobilienkreditleistungen von Banken und finanziellen Institutionen und versuchte, durch die niedrige Kreditrationierung und den verkürzten Aufschub für die zweite Wohnung in bestimmten Städten die Motivation der Immobilienkäufer indirekt zu dämpfen.

Die Tendenz, dass der expandierte Umfang der Sachzuständigkeit und die daraus folgenden abweichenden Instrumente der Notenbank erscheint als pauschal und unaufhaltbar. In Europa ist besonders bemerkbar, dass die EZB nach der Abschwächung der Finanzkrise nicht hinter dem Krisenmanagement zurücksteht. Seitdem wird von der EZB erwartet, etwas in den nachfolgenden wesentlichen Ereignissen wie z.B. dem Klimaschutz, der Anfang 2021 beginnenden COVID-19-Pandemie sowie der daraus resultierten Wirtschaftsstagnation und der durch die Energiekrise verursachten Inflation aufgrund des Russisch-Ukrainischen Kriegs seit Anfang 2022 zu tun. Die Folge daraus ist die fusionierte Grenze zwischen den traditionellen Instrumenten und den neuen Instrumenten, die ursprünglich für die kurzzeitigen Krisenrettungen entwickelt worden sind. Die Normalisierung der Kriseninstrumente wirft deshalb die rechtliche Frage darauf, ob die geldpolitischen Instrumente nicht mehr eng mit der Anpassung der Leitzinsen verbunden sein dürfen, sodass die neuen Instrumente auch für die zurückgekehrte Inflationskrise anwendbar bleiben. Problematisch ist, dass Inflation nicht objektives Sachergebnis ist, das möglicherweise aus unzählbaren Krisentypen resultieren kann, deren Namen nicht durch die Ergebnisse selbst, sondern durch die Ursachen sowie die Einflussgröße gegeben werden. Die neu beigefügten krisenrettenden Instrumente ermöglichen die Intervention der Notenbank, bevor sie ein Inflationsrisiko erahnt. Fragen zur Kompetenz der Notenbank, zum einen im wörtlichen Sinne der Währungspolitik und zum anderen im funktionellen Sinne der Notenbankeinstellung im Vergleich zu den anderen Organen, sind unvermeidbar.

¹⁹ Goodhart, 18 (2) *Financial History Review* 135, 145 (2011).

III. Analysebasis der „neuen Notenbank“

Wird die Entwicklung der neuen Notenbank betrachtet, die aus den oben genannten Phänomenen der Notenbankpolitik resultiert, so sollte man sich bewusst sein, dass diese Phänomene inhomogen sind und individuell je nach den entsprechenden Rechtsvorschriften bewertet werden müssen. Solange die Notenbank primär die Stellung eines zielorientierten Organs hat und ihre Aufgaben bloß in Form der intendierten Ergebnisse formuliert werden, ist die Expansion der geldpolitischen Instrumente nur dann zu kritisieren, wenn die Instrumente nicht vernünftig mit dem vorgeschriebenen Ziel verbunden oder gesetzlich verboten sind, denn eine rein empirische Seltenheit begründet keinen rechtlichen Vorwurf gegen die Wahl der Instrumente.

Hier steckt man in dem historischen Dilemma, dass die oft von der monopolisierten Geldschöpfungsgewalt entfaltete Geldpolitik vor allem als ein Beispiel der typischen Hoheitsverwaltung des Staates verstanden wird, wodurch der Staat das Geldwesen nahezu beliebig steuern kann, obwohl eine abweichende Rechtsetzung je nach Staatsaufbau und völkerrechtlichen Verträgen möglich ist.²⁰ Aus diesem historischen Verständnis wird deutlich, dass die Geldpolitik als Hoheitsübung nicht als ein klassisches politisches Thema verstanden werden kann, das sich auf die allgemeinen bürgerlichen Rechte und Pflichten bezieht, sondern dass die Geldpolitik eine auf der politischen Souveränität basierende tatsächliche Zwangsfähigkeit des Staat darstellt. Diese kann leicht durch die Gemeinwohldefinition und Gemeinverbindlichkeit rechtfertigt werden, deren Beschränkung und Regulierungsmöglichkeiten darauf abheben, dass ein Verstoß gegen Grundrechte oder die Garantie der Menschenwürde geahndet werden muss, wobei ein solcher Verstoß in der Währungspolitik kaum vorstellbar ist. Daher ist es nicht erstaunlich, dass die Währungspolitik trotz der Diskussion über die Schwächung der Staatsherrschaft und die Privatisierung der Staatsaufgaben immer noch als eine für den Staat reservierte hoheitliche Aufgabe gilt.²¹ Die enge Verbindung zwischen der Währungs-

²⁰ Herrmann, Währungshoheit, Währungsverfassung und subjektive Rechte, 2010, S. 97-98.

²¹ Die Befreiungsmöglichkeiten vom Hoheitsmonopol sind lange diskutiert worden und manche Versuche auf die Konzepte von Privatisierung und öffentlich-private Partnerschaft wurden in einigen Bereichen durchgeführt. Vgl. *Kämmerer* in Dausen/Ludwigs, a.a.O., S. 607-612. Im Bereich der Währungspolitik bzw. der Aufgabe des Fiatgelds ist das Hoheitsmonopol in der Theorie bislang nicht stark herausgefordert, da das Währungsmonopol des Staats mittelbar sein könnte. Die Aufgabenberechtigung und Anerkennung der privaten Wertpapiere oder der Fremdwährung sind in diesem Sinne auch ein Teil der

politik und der Staatshoheit macht ein einheitliches Bewertungskriterium für die gewandelten Inhalte der Währungspolitik unmöglich, ebenso wenig kann man eine gleiche Maßnahme von unterschiedlichen Notenbanken gleichmäßig bewerten, ohne die gesamte Rechtsstruktur der Staat und das von der angehörten Notenbankeinstellung zu beachten.

B. Divergierende Rechtsstellungen der Notenbanksysteme

Der Aufbau der Notenbanken ist weltweit wegen der gleichen Funktion als Staatsbank ähnlich. Trotz der möglicherweise abweichenden inneren Struktur ist die Notenbank im Direktorialsystem organisiert, sodass die Notenbank vom Vorstand geleitet und verwaltet wird. Der Vorstand der Notenbank, der aus dem Präsidenten, Vizepräsidenten und einigen Mitgliedern als Teilnehmern besteht, verabschiedet die Beschlüsse über die befugte Politik. Trotz der gleichen vorausgesetzten Funktion und Organstruktur sind der politische Auswirkungsgrade der Notenbankpolitik vornehmlich von den folgenden Elementen abhängig.

I. Unterschiedlicher Rechtsstufe des Organisationsrechts

Auf den ersten Blick ist die Rechtsstufe bemerkbar, auf der das Organisationsrecht der Notenbank steht. Vorstellbar ist es, dass die Notenbank entweder verfassungsrechtlich oder einfachgesetzlich eingerichtet werden kann. Wird die Notenbank genauso wie die Deutsche Bundesbank (und die EZB nach deren Vorbild) als Verfassungsorgan eingerichtet, bekommt man natürlich den deutlichen Eindruck, dass das Interesse an Währungsangelegenheit eine verfassungspolitische Bedeutsamkeit hat und als Staatsaufgabe definiert wird. Eine Veränderung der präsumtiven Staatsaufgabe ist in den meisten Fällen wegen des strengeren Verfassungsänderungsverfahrens im Vergleich zum Gesetzgebungsverfahren erschwert.²² Außerdem bedeutet eine als Verfassungsorgan eingerichtete Notenbank auch eine zur Regierung parallele Verwaltungsbehörde, deren Entscheidungen über die Währungspolitik außerhalb der Regierung gefällt werden und

hoheitlich kontrollierten Währungspolitik. S. *Hermann*, a.a.O., S. 98, 100. Währungshoheit, Währungsverfassung und subjektive Rechte. Historische Beobachtung belegt, dass die Entwicklung der modernen Zentralbank gegen den Trend der Privatisierung steht. Die heutigen Zentralbanken sind entweder ursprünglich als öffentliches Amt gestaltet, oder sie sind aus privaten Finanzinstituten verstaatlicht worden. So kann festgehalten werden, dass die Währungspolitik und das dafür zuständige Organ der einzige Bereich ist, dessen Zentralisierung bis heute wenig herausfordert wird. Vgl. *Mayer/Siklos/Sturm* in *Dies*, a.a.O., S.6.

²² Vgl. *Badura*, Staatsrecht, 7. Aufl. 2018, S. 752.

die dementsprechend auch im Gegensatz zum Ressort der Regierung der parlamentarischen Kontrolle entzogen ist.²³

Demgegenüber kann die Notenbank auch durch Einfachgesetz eingerichtet oder anerkannt werden. In den USA wurde das Federal Reserve System durch den *Federal Reserve Act of 1913* als Zentralbank auf föderaler Ebene gegründet, auch die ursprünglich private Bank of England wurde durch eine Reihe von Änderungen des *Bank of England Act* verstaatlicht und mit den Befugnissen zur Währungspolitik ausgestattet; In Österreich wurden die Einrichtung und die Unabhängigkeit der Österreichische Nationalbank durch das Nationalbankgesetz 1984 (NBG) sichergestellt; In Asien ist auch ersichtlich, dass die *Monetary Authority of Singapore* (MAS), die südkoreanische *Bank of Korea*, die *Bank of Japan* durch das Einfachgesetz eingerichtet wurden. In Taiwan sind die Währungsangabe und die Einrichtung der nationalen Bank als ausschließliche Gesetzgebungsangelegenheiten auf der staatlichen Ebene angesiedelt und der Legislative ist aufgetragen, die entsprechenden Gesetze zu erlassen. Daraufhin wurde der *Central Bank of the Republic of China (Taiwan) Act* verabschiedet.²⁴

Der Bedeutung der Rechtsstufe des Organisationsrechts der Notenbank ist allmählich geschwächt. Ein stetiges Bemühen um die Bestandsgarantie der Notenbank ist zweifelsohne erfolgreich, wenn die Notenbank nach dem Vorbild der deutschen Bundesbank gestaltet ist, die als Verfassungsorgan eingerichtet wurde (Art. 88 GG). Jedoch müssen die ausgeübten Befugnisse solcher Notenbanken noch durch das Gesetz konkretisiert werden und die von der Weisung der Regierung und der parlamentarischen Kontrolle befreite Notenbank ist daraufhin sichergestellt.²⁵ Andererseits ist die Existenz der von dem Einfachgesetz eingerichteten Notenbank wie beispielsweise der Österreichischen Nationalbank trotz des leichteren Verfahrens zur Verabschiedung der Novelle nicht unbedingt instabil, wenn die Unabhängigkeit der Notenbank stetig durch die Rechtsprechungen und den akademischen Konsens anerkannt wird. Auch der de facto Druck auf den Geldmarkt trägt dazu bei, dass die schon eingerichtete Notenbank

²³ Vgl. *Badura*, a.a.O., S. 807; S. 830.

²⁴ Art. 107 Abs. 1 (9) der Verfassung der Republik China (Taiwan): „Die gesetzgebende und vollziehende Gewalten der folgenden Angelegenheiten gehören allein zu der Zentralgewalt: ... (9) Die Währungsangabe und nationale Bank“.

²⁵ *Badura*, a.a.O., S. 830.

geschützt wird.²⁶ Gleichzeitig wird der Schutz der Unabhängigkeit der Notenbanken der EU-Mitgliedstaaten ungeachtet der Rechtsstufe ihrer Organisationsrechte wegen des Abschlusses des Vertrags von Maastricht als Verfassungspflicht verstärkt.²⁷ Dahingehend ist die Rechtsstufe nicht mehr ein entscheidendes Thema für die Qualität der Notenbank.

II. Abweichende politische Systeme

Außerdem ist auch zu diskutieren, ob das politische System eine wichtige Rolle spielt, innerhalb dessen die Notenbank sich konstituiert und ihre Währungspolitik gestaltet.²⁸ Im Einheitsstaat ist es theoretisch vorstellbar, dass die Notenbank wegen der staatlichen Regierungssysteme unterschiedlich gestaltet wird. Man kann von dem Gedanken ausgehen, dass der Aufbau der Notenbank möglicherweise wegen der unterschiedlichen Formen der Gewaltenteilung variiert, da die Beziehung bzw. die Legitimationskonkurrenz zwischen der Exekutive und der Legislative sowie auch die Interaktion innerhalb der Organe und Institute verschieden gestaltet wird. Während die einer unitarischen Spitze zugeordnete exekutive Gewalt im präsidentiellen System beispielsweise in den USA ihre eigene demokratische Legitimation besitzt und der Präsident eine formelle Weisungsgewalt oder einen politischen Einfluss auf die hierarchischen Verwaltungseinheiten hat, werden die Mengen, Grade und sachlichen Bereiche der vom Präsidentenamt getrennten Agenturen und Behörden vom Kongress durch Gesetzgebung festgelegt und als ein Thema der legislativen Ebene diskutiert.²⁹ Im Gegensatz dazu wird das von der Weisung eines Ministeriums oder des Kabinetts befreite, funktionell unabhängige Verwaltungsorgan mit eigener Rechtspersönlichkeit – und daraus resultierend mit dezentralisierter Verwaltungsstruktur im parlamentarischen Regierungssystem beispielsweise in Deutschland – vielmehr als eine verfassungsrechtliche Entscheidung diskutiert aufgrund der Frage, wie ein solches spezielles Arrangement aus grundrechtlichen oder organisatorischen Normen herleitbar ist.³⁰

²⁶ Vgl. *Frank/Lengauer* in Demel/Hausotter/Heibeyn u.a. (Hrsg.), *Funktionen und Kontrolle der Gewalten*, 247 (271).

²⁷ Vgl. *Badura*, a.a.O., S. 830.

²⁸ Vgl. *Berhard, William*, *Banking on Reform: political parties and central bank independence in the industrial democracies*, 2002, S.40-41.

²⁹ *Möllers*, *Gewaltengliederung*, 2005, S. 125-127.

³⁰ *Möllers*, a.a.O., S. 129-130.

Allerdings ist der Effekt von Differenzen zwischen den Regierungssystemen auf das Notenbanksystem nicht beträchtlich, wenn mehrere Staaten in Betracht gezogen werden. Viele staatliche Notenbanken sind ungeachtet der genannten Regierungssysteme durch Einfachgesetz gestaltet. Tatsächlich sind die deutsche Bundesbank und die der deutschen Bundesbank nachfolgende EZB eher ein Sondermodell, das die Rechtspersönlichkeit der Notenbank auf der Verfassungsebene sichergestellt. In parlamentarischen Demokratien wie in Singapur und Japan ist die Rechtspersönlichkeit der Notenbank gesetzlich vorgeschrieben, während sie in Großbritannien bei der *Bank of England* fehlt.³¹ In Südkorea ist trotz des Präsidialregimes die *Bank of Korea* als eine besondere juristische Person gesetzlich verankert.³² In Staaten mit semipräsidentiellem Regierungssystem, beispielsweise in Taiwan, ist die Notenbank auch keine juristische Person, sondern als eine der Exekutive untergeordnete Staatsbank gestaltet.³³ Der Unterschied zwischen den politischen Systemen scheint kein maßgeblicher Faktor zu sein, der das Notenbanksystem beeinflusst.

Stattdessen ist zu erwägen, dass die vertikale Gewaltenteilung im Vergleich zur horizontalen Gewaltenteilung eine entscheidendere Rolle spielt, damit eine unabhängige Notenbank leicht gestaltet werden kann und reibungslos funktioniert. Zu vergleichen sind hier vor allem der Einheitsstaat und der föderale Staat, aber auch ein Staatenverbund wie die EU ist in diesem Sinn als föderal zu verstehen, da diese Meinung davon ausgeht, dass die föderalen Staaten wie zum Beispiel die USA, Deutschland und die Schweiz traditionell dazu tendieren, die Haushaltsgewalt einzuschränken und dazu eine unabhängige Notenbank einzurichten, während in vielen Einheitsstaaten, beispielsweise in Großbritannien und Japan, die Währungspolitik ehemals der Finanzpolitik untergeordnet war.³⁴ In dieser Perspektive hallt die Annahme wieder, dass die innere Diversität des Staats und insbesondere der anti-hegemoniale Gedanke zu einem multidisziplinären politischen System führt, was die Einrichtung einer unabhängigen Notenbank begünstigt.

³¹ Section 3(1) des *Monetary Authority of Singapore Act*; Art. 6 des *Bank of Japan Act*.

³² Art. 2 des *Bank of Korea Act*.

³³ Art. 1 des *The Central Bank of the Republic of China (Taiwan) Act*.

³⁴ *Toma/Toma*, *Central Bankers, Bureaucratic Incentives and Monetary Policy*, 1986, S.202-203; *Whimster/Lloyd/Bojkova*, a.a.O., S. 8-10; 45-47.

Bei der EU und der EZB ist der Mechanismus der Gewaltenteilung komplizierter. Vor allem ist die heutige EU mit dem Vertrag von Lissabon eine besondere supranationale Organisation, innerhalb derer die Verbundenheit der Mitgliedstaaten untereinander lockerer ist als diejenige im föderalen Staat, aber enger als diejenige im ordentlichen Staatsverband ist, was eine höhere Heteronomie innerhalb der Mitgliedstaaten im Vergleich zum ordentlichen föderalen Staat bedeutet.³⁵ Der Zusammenhang zwischen der EU und den Mitgliedstaaten kann sich deswegen nicht mit dem Verhältnis von Bund und Ländern messen und die Spannungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten sind in absehbarer Zukunft nicht überwindbar, solange es kein Zeichen für eine erneute Vertragsveränderung und die dazu nötigen massiven politischen Verhandlungen und Übereinstimmungen zwischen den meisten Mitgliedstaaten gibt.³⁶ Ebenso wenig kann das Regierungssystem der EU trotz der formalen Ähnlichkeit mit dem Parlamentarismus im Einzelstaat verglichen werden, da die gubernativen Funktionen der Kommission sowie die Funktion der Repräsentation des europäischen Parlaments wegen der Supranationalität der EU geschwächt sind.³⁷ Die schrittweise entwickelte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in verschiedenen Sachbereichen in unterschiedlichen Intensitäten erschwert auch die aus dem verwaltungsrechtlichen Gedanken abgeleitete normative Anforderung an allen politischen Aufgaben im Allgemeinen. Stattdessen müssen die Verwaltungsrechtsgebiete auf der EU-Ebene immer je nach Thema getrennt werden, um eine Diskussion mit nötiger Tiefe zu ermöglichen.³⁸

Die innere Diversität der Mitgliedstaaten erhöht theoretisch den Willen der jeweiligen Interessensparteien, ein unabhängiges, technisches Organ einzurichten und ihm die politisch sensitive Kompetenz zu übertragen, sodass das unabhängige Organ als Puffer wirkt, um einen unmittelbaren Interessenstreit zwischen der EU und die Mitgliedstaaten zu mildern.³⁹ In diesem Sinne wäre die Übertragung der monetären Souveränität akzeptabler, wenn die neue ermächtigte Notenbank streng unabhängig wäre. Jedoch drücken die nach dem Vorbild der deutschen Bundesbank ausgerichteten EZB-Statuten

³⁵ Vgl. *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 11. Aufl. 2018, S. 29 Rn. 60; *Hobe*, Europarecht, 8. Aufl. 2014, S. 32 Rn. 112.

³⁶ Vgl. *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 9. Aufl. 2021, §4 Rn. 4.

³⁷ Vgl. *Oppermann/Classen/Nettesheim*, a.a.O., §5 Rn. 17.

³⁸ Die Pluralisierungs- und Fragmentierungstendenzen in den europäischen Rechtsgebiete insbesondere im unionalen Verwaltungsrecht s. *Augsberg* in Terhechte (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 169 (171 f.).

³⁹ Vgl. *Dehousse* in Ritleng (Ed.), *The Politics of Delegation in the European Union*, 57 (62).

und die von ihr eingeführte einheitliche Währungspolitik für den Euroraum eine starke föderale Eigenschaft aus, sodass für die Währungspolitik im Euroraum die ausschließliche Zuständigkeit bei der EU liegt(Art. 3 Abs. 1 AEUV).⁴⁰ In diesem Sinne ist die EZB für eine hoch zentralisierte Währungspolitik zuständig und die Notenbanken der Eurostaaten sind funktionsweise damit verbunden, die Leitlinien und Weisungen der EZB zu befolgen.⁴¹ Die der EZB im Vergleich zu anderen Notenbanken asymmetrisch übertragenen Befugnisse bei der Währungspolitik – und den typischerweise eng damit verbundenen Politikbereichen wie Haushalts- und Finanzpolitik und allgemeine Wirtschaftspolitik, die noch in gewissem Umfang von den intergouvernementalen Koordinierungen abhängig sind – zählen in der Praxis zu den Unsicherheitsfaktoren für den unabhängigen Status der EZB.

III. Zielbestimmungen der Notenbank

Während die zwei oben genannten Betrachtungsweisen auf die strukturelle Festsetzung der unabhängigen Notenbank fokussiert sind bzw. wie eine unabhängige Notenbank organisiert wird, gab die Zielbestimmung lange die funktionelle Festsetzung an, wozu und wie weit eine unabhängige Notenbank die Währungspolitik betreiben darf. Die Vorstellung, dass die Zahlen und die Genauigkeit der Ziele den begrifflichen Umfang der Währungspolitik bestimmen, ist leicht nachzuvollziehen. Je mehr Ziele die Währungspolitik verfolgt, desto aktiver engagiert sich die Notenbank für die verschiedenen Sachbereiche. Im Übrigen hängt der Ermessensspielraum der Notenbank auch davon ab, ob die Zielauswahl der Währungspolitik flexibel ist. Wenn die multipel dargestellten Ziele der Währungspolitik in eine Rangfolge gebracht werden, wird die Tätigkeit der Notenbank teilweise limitiert.

Darüber hinaus kann man je nach den Zielsetzungsmöglichkeiten der Notenbank in verschiedenen Dimensionen zusammenfassen.⁴² Die erste Setzungsmöglichkeit ist, dass die multiple Zwecke klargestellt und in eine Rangfolge gebracht werden. Die entsprechenden zuständigen Notenbanken sind beispielsweise die singapurische MAS und die taiwanische Notenbank. Gemäß des *Monetary Authority of Singapore Act* sind die Ziele außer der Währungsstabilität in Reihenfolge vorgegeben, dass die vorangestellte

⁴⁰ *Streinz*, Europarecht, 11. Aufl. 2019, S. 60 Rn. 157.

⁴¹ *Oppermann/Classen/Nettesheim*, a.a.O., §19 Rn. 15; *Streinz*, a.a.O., §15 Rn. 1181.

⁴² Ähnliche Klassifizierungskriterien s. auch *Fraser*, Reserve Bank of Australia Bulletin 1, 4 (1994).

finanzielle Stabilität priorisierter als die letztlich vorgeschriebene Verstärkung der finanziellen Wettbewerbsfähigkeit sein muss, als die zuständige Behörde seine Tätigkeit treibt.⁴³ Ein weiteres Beispiel dieses Modells ist die taiwanische Notenbank, die vorerst die Förderung der Finanzstabilität, die Verstärkung des Banksystems und die Gewährleistung der Währungsstabilität und des Wechselkurses parallel verfolgt, mit diesen Zwecken ist das vierte Ziel zur Förderung des Wirtschaftswachstums abgetreten.⁴⁴

Die zweite Möglichkeit ist, dass die Ziele der Notenbank multipel und ohne Vorrang gesetzt werden. Typisch hierfür ist das Zielsetzungsmodell für das *Federal Reserve System* (FED) der Vereinigten Staaten, dessen Währungspolitik nicht nur zur langfristigen, wachstumsorientierten Regulierung von Geld-, und Kreditmengen, sondern auch zur Hinwirkung auf eine Vollbeschäftigungswirtschaft und niedrigen Zinsen dient. Eine Priorität inmitten der Ziele ist nicht im Klartext angeordnet.⁴⁵

Eine andere Variante ist die Notenbank mit limitierter Zielsetzung, jedoch sind die begrenzten Zielsetzungen nach Priorität geordnet. Als Vorbild sind die britische, die japanische und die südkoreanische Notenbank sowie die EZB zu nennen. Die gemeinsame Zielsetzungstechnik dieser Notenbanken ist, dass die Preisstabilität bzw. die monetäre Kontrolle als das erste Ziel vorhergeht, danach wird die allgemeine Unterstützungspflicht bei der Wirtschaftspolitik in gewissem Ausmaß abstrakt vorgeschrieben. Bei der *Bank of England* ist es der Fall, dass das Wachstum und die Beschäftigungspolitik als Teile der Wirtschaftspolitik angesehen werden und der Preisstabilität unterliegen.⁴⁶ Bei der *Bank of Japan* folgt die Gesundheit der Volkswirtschaft als das zweite Zweck der Preisstabilität nach.⁴⁷ Auch die *Bank of Korea* wird beauftragt, ihre Währungs- und Kreditpolitik in Einklang mit der Wirtschaftspolitik der Gubernative zu bringen, solange die Preisstabilität nicht gefährdet wird.⁴⁸ Mit anderen Worten, die Harmonisierungspflicht ist der Gewährleistung der Preisstabilität unterlegen. Ein ähnlicher Inhalt ist auch in Art. 127 Abs. 1 und Art. 282 Abs. 2 AEUV zu finden, nämlich

⁴³ Section 4 (1) u. (1A) des *Monetary Authority of Singapore Act*.

⁴⁴ Art. 2 des *Central Bank of the Republic of China (Taiwan) Act*.

⁴⁵ Section 2A des *Federal Reserve Act*.

⁴⁶ Section 11 (a) u. (b) des *Bank of England Act 1998*.

⁴⁷ Art. 2 des *Bank of Japan Act*.

⁴⁸ Art. 4 Abs. 1 des *Bank of Korea Act*.

dass die von den Beschlussorganen der EZB geleitete ESZB vorrangig die Preisstabilität zu gewährleisten hat, daneben ist die Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik möglich, solange die Preisstabilität nicht gefährdet ist.

In den Forschungsländern wird die vierte Möglichkeit nicht erkannt, dass eine Notenbank nur mit einigen ungeordneten Zielen im Gesetzestext eingerichtet wird. Vorstellbar ist, dass ein geordnetes Zielsetzungsmodell der Notenbank vom Standpunkt der Logik und der Gesetzgebungskunst aus überflüssig wird, wenn von der Notenbank nur ein einziges Ziel bzw. die Preisstabilität angestrebt wird. Aus dem funktionellen Gedanken ist solche Zielsetzungsstrategie auch wegen der Unbeweglichkeit riskant, weil die begriffliche Flexibilität und Wählbarkeit der Zielsetzung dem Organ helfen, im Rahmen eines aktuellen Ereignisses so weit wie möglich eigene Aufgaben zu übernehmen und eine zeitgemäße Maßnahme durchzuführen, sodass die Verwaltung trotz des abweichenden Organisationsaufbaus in ihrer Vollständigkeit bestehen bleibt.⁴⁹

Die empirische Beobachtung zieht den Schluss, dass der Aufbau der Notenbanken der Länder trotz der ähnlichen Funktionen und Zielinhalte variiert und eine davon ausgehende Betrachtung immer das Risiko birgt, dass man möglicherweise immer eine Ausnahme außer den genannten Beispielen finden kann.⁵⁰ Weder bietet diese Betrachtung einen skalierten Maßstab für die Unabhängigkeit der Notenbank, noch weist sie darauf hin, dass in einer bestimmten Situation eine unabhängige Notenbank leichter möglich ist. Vielmehr bemüht man sich darum, die tragenden Elemente der Unabhängigkeit der bestehenden Notenbank zu erfassen, ohne die möglichen Einflussfaktoren einzuordnen.

⁴⁹ Vgl. *Badura*, a.a.O., S. 781

⁵⁰ Ein Gegenbeispiel aus der empirischen Forschung der lateinamerikanischen und karibischen Länder, s. *Jácome/Vazquez*, 24 (4) EJPE 788, 793 (2008).

Kapitel 2. Unabhängigkeit der Notenbank

A. Bedeutung der Unabhängigkeit der Notenbank

I. Das Maß an Unabhängigkeit der Notenbank

Eine beträchtliche Schlussfolgerung aus empirischer Beobachtung ist, dass das Maß an Unabhängigkeit der Notenbank aufgrund der vielfältigen Notenbanksysteme uneinheitlich ist. Eine durch ein Unabhängigkeitsmaß bestimmte Reihenfolge zwischen Notenbanken wäre trotz ihres Beitrags zur internationalen Vergleichbarkeit reizlos. Solche in den frühen Jahren beliebte Reihenfolge böte eine Skizze der Notenbanken in der Welt und einen Hinweis auf eine bevorzugte Wahl der Notenbankeinrichtung, wenn man eine völlig neue Notenbank gestalten wollte und einen Idealtyp wählen möchte.⁵¹ Dieser Antrieb wird jedoch nachlassen, da der globale Trend der Notenbankrevolution, das Unabhängigkeitsmaß der Notenbank zu verstärken,⁵² seit Mitte der 90er Jahre zu seiner Hochform aufgelaufen ist, und die positive Korrelation zwischen dem Unabhängigkeitsmaß der Notenbank und der dauerhaften Preisstabilität heute nahezu einheitlich bejaht wird. Klar ist, dass die Hauptaufgaben der heutigen Notenbanken nicht der Kampf gegen ihren Status der Abhängigkeit und eine darauf gezielte strukturelle Reform sind – die von der Regierung absolut abhängige Notenbank verlässt zusehens die Weltbühne –, stattdessen bewahren die meisten Notenbanken schon heute einigermaßen die Unabhängigkeit.

II. Dimensionen der Notenbankunabhängigkeit

Die verschiedenen Unabhängigkeitsdimensionen der Notenbank helfen aus theoretischer Sicht dazu, die Unabhängigkeitsgrundlage der individuellen Notenbank konkret zu beschreiben, ohne ein Fremdbild von den anderen Notenbanken zu übernehmen. Überdies ergänzt das Verständnis der Unabhängigkeitsdimensionen der Notenbank auch die empirische Vergleichung der Notenbanken und erklärt den feinen Unterschied

⁵¹ *Toma/Toma*, a.a.O., S. 203-206; *Cukierman*, Central Bank Strategy, Credibility and Independence, 1992, 381-382.

⁵² *Bibow*, JLEI WP 625, 2014, 1(4).

zwischen denjenigen Notenbanken, die trotz ihrer systematischen Ähnlichkeiten verschiedene Handlungsweisen in bestimmten Konstellationen zeigen.

In der einschlägigen Literatur werden die Begriffsdimensionen der Unabhängigkeit trotz des terminologischen Interpretationsspielraums zunächst als die gegenübergestellten formalen juristischen und faktischen (politischen) Aspekte verstanden.⁵³ Während die formaljuristische Unabhängigkeit die im Gesetzestext festgeschriebene Unabhängigkeit bezeichnet, werden alle nicht an die rechtlichen Regelungen gebundenen Unabhängigkeitsmöglichkeiten als faktische oder politische Unabhängigkeit verstanden.⁵⁴ Die anderen in der älteren Literatur verbreiteten Unterteilungen der Unabhängigkeitskonzepte halten sich an das Gesetz und gelten zunächst als die Attributvariablen der juristischen Unabhängigkeitskonzepte. Im Laufe der Notenbankreform werden danach die institutionelle, personelle, finanzielle Unabhängigkeit als die Kerninhalte der Unabhängigkeit festgelegt.⁵⁵

1. Juristische Unabhängigkeit

Unter dem Begriff der institutionellen Unabhängigkeit versteht man die rechtlich begründete Eigenständigkeit der Notenbank im organisatorischen Sinne. In höherem Grade wird der Notenbank durch das Rechtssystem eine eigene juristische Persönlichkeit verliehen, sodass sie in eigenem Namen Rechte und korrespondierende Pflichten übernehmen kann.⁵⁶ Auch die institutionelle Einstellung der Notenbank kann entweder

⁵³ *Caesar*, a.a.O., S. 59.

⁵⁴ *Emmelmann*, Die politische Rolle der Europäischen Zentralbank, 2015, S.47; 56 f.

⁵⁵ Die Bedeutung der Unabhängigkeit, ihre Dimensionen und ihre Unterscheidung von der Autonomie werden in der Wissenschaft wechsellvoll diskutiert, obwohl die institutionelle, personelle, funktionelle und finanzielle Unabhängigkeit in der deutschen Hauptlehre unterschieden wurden. Dazu s. *Frank/Lengauer*, a.a.O., S. 248. In mancher Literatur werden diese Dimensionen der Unabhängigkeit als Institution (Weisungsfreiheit, Haushaltsautonomie, Kreditgewährung, Verbot), operatives Geschäft und persönliche Unabhängigkeit sortiert. Dazu s. *Oppermann/Classen/Nettesheim*, a.a.O., §19 Rn. 15. Auch sind diese Dimensionen der Unabhängigkeit als Ausübung der Befugnisse und Mittelverwaltung zu unterscheiden. Dazu s. *Haratsch/Koenig/Pechstein*, a.a.O., S. 144 Rn. 321. Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Verständnisse der juristischen Unabhängigkeit voneinander abweichen, und dass die Einteilungsschemata der Unterbegriffe unterschiedlich sein können. Außerdem seien funktionelle Unabhängigkeit und instrumentelle Unabhängigkeit als eigenständige Dimensionen zu bezeichnen. S. *Emmelmann*, a.a.O., S. 52-55. Der Grund dieser Verschiedenheit liegt auch teilweise darin, dass die rechtlich festgelegten Unabhängigkeitsdimensionen jeder Notenbank uneinheitlich und veränderbar sind. Zu fragen ist jedoch, ob alle Unabhängigkeitskonzepte echt die parallelen Unterbegriffe der juristischen Unabhängigkeit sind, oder ob sie vielmehr entweder der Erfolg der juristischen Unabhängigkeit oder die Vorführung der faktischen (politischen) Unabhängigkeit darstellen. In der vorliegenden Schrift werden die Hauptanliegen dieser Konzepte im Folgenden aus einem anderen Gesichtspunkt analysiert.

⁵⁶ *Kersten*, ZfRSoz 37 1 (2017), 8 (9).

durch ein einfaches Gesetz oder durch die politische Entscheidung der Verfassungsgeber bestimmt werden. Diese formalisierten, eingestuft institutionellen Unabhängigkeitsmöglichkeiten sind weltweit vielfältig. Während die Rechtspersönlichkeit mancher Notenbanken beispielsweise der EZB, der MAS, der japanischen und südkoreanischen rechtlich bestimmt wird, fehlen der *Bank of England*, dem FED und der taiwanischen Notenbank solche institutionelle Garantien. In diesem Fall ist die Notenbank typischerweise der Exekutive organisatorisch untergeordnet. Die Kernbedeutung der institutionellen Unabhängigkeit ist deshalb, dass die Notenbank in den geldpolitischen Entscheidungen von den Weisungen Dritter befreit ist.⁵⁷

Die personelle Unabhängigkeit bedeutet grundsätzlich die Stellungsgarantie der Mitglieder des Leitungsgremiums der Notenbank. Da die Mitglieder des Leitungsgremiums der Notenbank nicht willkürlich „aus dem Boden gestampft werden“, verlangt die personelle Unabhängigkeit die rechtliche Grundlegung des Ernennungsverfahrens, der Dauer der Amtszeit, der Bedingungen der Wiederwahl und der Abberufungsmöglichkeiten, sodass die Mitglieder nicht aus Sorge um die Sicherheit ihrer Sitze im Gremium unter den politischen Einfluss der Regierung geraten, sondern stattdessen ihre Entscheidungsfreiheit ein Höchstmaß genießt.⁵⁸ Aus Sicht der Gesetzgebungstechnik werden die Amtszeiten der Besetzungen relativ lang und zueinander staffelförmig vorgeschrieben, um die Kontinuität des Leitungsgremiums der Notenbank und die Stabilität der Währungspolitik zu gewährleisten.⁵⁹ Sonst ist die Größe des Leitungsgremiums auch eine Inzidenz des Unabhängigkeitsgrads. Je mehr Mitglieder das Leitungsgremium der Notenbank hat, desto besser ist die Unabhängigkeit der Notenbank gewährleistet, denn der politische Einfluss auf das Entscheidungsergebnis wird erschwert, wenn das Leitungsgremium statt der Besetzung mit einigen Personen als ein Kollegialorgan eingerichtet wird.⁶⁰

Die finanzielle Unabhängigkeit dient dazu, dass die Notenbank über eigene Einnahmen und einen eigenen Haushalt verfügt, sodass die Ausgabekontrolle auf eigene Rechnung geschieht, um die Aufgaben der Notenbank optimal zu erfüllen.⁶¹ Dazu kann sich der

⁵⁷ Emmelmann, a.a.O., S.52.

⁵⁸ Emmelmann, a.a.O., S.49.

⁵⁹ Emmelmann, a.a.O., S.50.

⁶⁰ Emmelmann, a.a.O., S.50. Dazu auch Nitsch/Berger/Lybek, 24 EJPE 817, 820 (2008).

⁶¹ Emmelmann, a.a.O., S.50.

Grad der finanziellen Unabhängigkeit zweiseitig bemessen. Einerseits steht die Einnahmequelle der Notenbank. Die Beteiligung der privaten Investoren hilft dazu, die Notenbank von der Budgetpolitik zu entbinden; andererseits hängt die finanzielle Unabhängigkeit der Notenbank auch davon ab, inwieweit der Entscheidungsspielraum der Notenbank von der parlamentarischen Kontrolle der Staatsausgaben befreit ist.⁶²

Außer den übereinstimmenden juristischen Unabhängigkeitsdimensionen ist seit kurzem umstritten, ob die Notenbank auch die Unabhängigkeit zur eigenen Zielbestimmung hat, damit die Notenbank das verfolgte Ziel ihrer Politik selbst entscheiden kann. Obwohl manche Literatur die Zielsetzungsunabhängigkeit der Notenbank fordert und die US-Fed als ein Beispiel anführt, dem das Mandat zur Zielauswahl zwischen Preisstabilität und Vollbeschäftigung erteilt wird,⁶³ wird solches Unabhängigkeitsverständnis in der meisten Literatur hinterfragt. Aus juristischer Perspektive ist es schwierig zu rechtfertigen, dass die Notenbank zum einen als ein von anderen Organen getrenntes Organ keinem vorbestimmten Ziel dient, ohne ihr Dasein und ihre Aufgaben zu begründen. Auch die vorgeschriebene Zielsetzung hält die Notenbank davon ab, den Schwerpunkt ihrer politischen Entscheidung zu verlegen, dass sich die Notenbank auf das unstrittige Thema oder die von der Regierung bevorzugten politischen Bereichen fokussiert. In diesem Sinne verstärkt die vorgeschriebene Zielsetzung auch den unabhängigen Status der Notenbank.⁶⁴ Stattdessen sollten ausreichende Instrumente zur Verfügung stehen, sodass die Notenbank die gegebenen Ziele umsetzen kann.⁶⁵ Dies wird auch als die instrumentelle Unabhängigkeit der Notenbank bezeichnet.⁶⁶

Wird die instrumentelle Unabhängigkeit als ein juristischer Unabhängigkeitsbegriff und ein Ersatz der Unabhängigkeit der Zielbestimmung aufgefasst, muss man im Unterschied zur instrumentellen Unabhängigkeit und anderen juristischen Unabhängigkeitsdimensionen darauf achten, dass im Vergleich zu den anderen im Gesetztext klargestellten und damit gewährleisteten Unabhängigkeitsdimensionen der instrumentellen Unabhängigkeit die vorgeschriebene Rechtsgrundlage fehlt. Während die anderen Unabhängigkeitsdimensionen zum Gesetzgebungsvorschlag eine im Wortlaut festgestellte

⁶² Emmelmann, a.a.O., S.50.

⁶³ Crowe, 24 EJPE 748, 748 (2008).

⁶⁴ Weber/Forschner, 49, Intereconomics 45, 49 (2014).

⁶⁵ Fraser, a.a.O., S. 3; Siklos, a.a.O., S. 804.

⁶⁶ Emmelmann, a.a.O., S.55.

Selbständigkeit der Notenbank fördern, wird die instrumentelle Unabhängigkeit nicht vor Augen geführt. Auch wird diese Unabhängigkeit nicht vom grammatikalischen Verständnis abgeleitet, sondern ist die Folge der legislativen Delegation, dass der Gesetzgeber sich den Ermessensspielraum der Notenbank vornimmt und sich in Bezug auf die eigene Gesetzgebungskraft zurückhält. Solange die Instrumente der Notenbank und ihre Verwendungskonditionen nicht rechtlich aufgeführt und definiert werden, ist die instrumentelle Unabhängigkeit keine reine Frage der Rechtsanwendung; vielmehr geht es darum, wie die vorgeschriebene Zielsetzung der Notenbank interpretiert wird, wodurch die Angemessenheit der verwendeten Instrumente bewertet werden kann.⁶⁷

2. Politische Unabhängigkeit

Gegen die konsensfähige klassifizierte juristische Unabhängigkeit stehen noch viele kulturelle, gesellschaftliche und wirtschaftliche Elemente, die die Leistungsfähigkeit der Notenbank trotz der rechtlichen Sicherstellung der Unabhängigkeit beeinflussen, sodass die Effizienz der Notenbankpolitik zeitlich wankend ist. Mit anderen Worten, der Begriff der politischen Unabhängigkeit bezeichnet alle Einflussfaktoren jenseits der institutionalisierten Faktoren, die den Leistungsumfang und die Stärke der Notenbankpolitik bestimmen. Hierzu zählen nicht nur die makroökonomischen Zustände, sondern auch die inländische Politik, insbesondere die Wechselwirkung zwischen Regierungschef und Notenbankpräsident.⁶⁸ In der politischen Geschichte der USA ist besonders bemerkbar, dass die Persönlichkeit und politische Präferenz des Präsidenten wie des Notenbankchefs zum Wandel der Rolle der Notenbank beitragen, sodass eine chronologische Beobachtung je nach der Amtszeit der US-Präsident und FED-Präsident sinnvoll ist.⁶⁹ Außerdem werden in der Literatur auch die politischen Einstellungen Einzelner auf individueller Ebene untersucht. Dies bedeutet vor allem, dass die persönlichen Lebensumstände wie z.B. Bildungsstand, Arbeitsstatus, Einkommensniveau und Zufriedenheitsgrad mit der inländischen Politik dazu beitragen, die Einstellung gegenüber einer unabhängigen Notenbank zu ändern.⁷⁰

⁶⁷ Fraser, a.a.O., S. 3.

⁶⁸ Definition und Elemente der politischen Unabhängigkeit s. Emmelmann, a.a.O., S.67-82; Cukierman, 24(4) EJPE 722, 725 (2008).

⁶⁹ Conti-Brown in Ders./Lastra, a.a.O., S. 22 ff.

⁷⁰ Hayat/Farvaque, 28(4) EJPE 512, 521 (2012).

III. Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Unabhängigkeitsdimensionen

Seit langem werden die juristischen Unabhängigkeitsdimensionen kritisiert, weil die limitieren Abhängigkeitskriterien den aktuellen Unabhängigkeitszustand der Notenbank nicht genau zeigten, solange die Notenbank nicht „im Vakuum“ geformt wird, sondern ein Organ ist, das sich im dynamischen Politiksystem befindet, und daher eine dynamische Anpassung an die zeitlichen Bedürfnisse vorstellbar bleibt. In der Literatur wird deshalb vorgeschlagen, die Unabhängigkeit der Notenbank mehrdimensional zu bewerten bzw. die rechtlichen und politischen Unabhängigkeitsdimensionen zusammen zu beobachten, da eine auf rechtlicher Darstellung basierende Unabhängigkeitsanalyse oft nur zu einer oberflächlichen und vereinseitigenden Beobachtung führt. Außerdem ist die Erfüllung aller Unabhängigkeitskriterien wegen der gesetzlichen und politischen Vielfaltigkeit der Länder unrealistisch.⁷¹

Das Bedenken über die bestehenden Unabhängigkeitsdimensionen der Notenbank zielt nicht darauf, die Unabhängigkeit der Notenbank zu widerlegen. Vielmehr ist eine im Recht unabhängig eingerichtete Notenbank als allgemeine Kennungsgrundlage berücksichtigt. Auch der politische Unabhängigkeitsbegriff ersetzt die juristische Einstellung nicht völlig, die den Unabhängigkeitsstatus der Notenbank garantiert. Stattdessen gemahnt der politische Unabhängigkeitsbegriff daran, dass die unabhängige Darstellung der Notenbank ein multifaktorieller Prozess ist, was auch die Unabhängigkeit der Notenbank als verfolgbare Voraussetzung impliziert und zur Ergänzung der in manchen Ländern geschwächten institutionellen Garantien und rechtlichen Grundlagen der Notenbank führt.⁷²

Eine auf der Verfassungslehre basierende Analyse sollte die Gedanken der beiden Dimensionen gewinnbringend verarbeiten und zusammen in auf einer kollaborativen, interdisziplinären Ebene zusammenführen. Denn die Verfassungslehre als eines der Kernelemente des öffentlichen Rechts ist dadurch gekennzeichnet, dass sie im Gegensatz zum Zivilrecht und Strafrecht nicht fest von bestimmten Forschungsmethoden und Disziplinen beherrscht wird. Vielmehr lässt eine öffentlich-rechtliche Forschung sich aufgrund ihrer Hauptgegenstände identifizieren – dies sind nämlich Verfassung und Staat. Wird Verfassung zum Beobachtungsobjekt, liegt der Schwerpunkt auf den

⁷¹ *Siklos* in Mayer/Ders/Sturm, a.a.O., S. 803-804.

⁷² Vgl. *Crowe/Meade*, 24 (4) EJPE 763, 769 (2008).

rechtserheblichen Fragestellungen, deren konzeptionelle Zusammenhänge miteinander in einem Rechtsgebiet liegen. Mit anderen Worten ist zu sagen, dass die betroffenen Forschungsmethoden der öffentlichen Rechtslehre vielfältig sind, da den öffentlichen Rechtsverhältnissen die vergleichende Zentralperspektive fehlt, die auf die Einzelnen und ihre Interessen fokussiert ist. Die öffentlichen Rechtsverhältnisse sind weitgehend als die vielfältigen Rechtsverhältnisse zwischen Individuen und Organen, Personal- und Gebietskörperschaften, höchst unterschiedlichen, vertikal und horizontal, national, supranational und international gegliederten Kompetenzträgern und Institutionen definiert, in denen sich alle politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und geschichtlichen Perspektiven verweben und die in einem einzigen juristischen Zusammenhang vereinigt sind.⁷³

B. Kompetenz und Grenze der Notenbank

I. Arten der Befugnisse von Notenbanken im Recht

1. Auslegungsfähigkeit und Entscheidungsspielraum der Notenbank

Wird die Notenbank wie oben erwähnt als ein im Interesse der Währungssicherung außerhalb der Regierung eingerichtetes Verwaltungsorgan verstanden,⁷⁴ kann man in der Verfassungslehre nachschlagen und die dort entwickelten Rechtsbegriffe anwenden, um den Rechtsaufbau der Notenbank zu analysieren. Den Begriff von Unabhängigkeit kann man intuitiv im Zusammenhang mit anderen Begriffen wie z.B. Autonomie sowie Selbstbestimmungsfähigkeit sehen, nach denen ein Rechtssubjekt in bestimmten Umfang Freiheit hat, finale Entscheidungen zu treffen. Das Freiheitsverständnis der Kompetenzverteilung des Organs und der darüberhinausgehenden konkreten Aufgaben und Befugnisse steht nur unter dem Gesetzmäßigkeitsgebot der Verwaltung, das den sachlichen Umfang der Freiheit bestimmt, wenn das Rechtssubjekt keine Privatperson ist. Denn nach dem Demokratieprinzip und dem Gesetzesvorbehaltsgedanken ist es unvorstellbar, dass der Gesetzgeber keine gesetzliche Regelung über einen funktionellen unabhängigen Verwaltungsträger trifft, um die Institution, die Aufgaben und die Handlungsbefugnisse eines Organs zu regeln.⁷⁵ Obwohl ein Totalvorbehalt des Gesetzes un-

⁷³ *Lepsius* in Jestaedt/ders. (Hrsg.), Themen einer Rechtswissenschaftstheorie, 2008, 1 (11).

⁷⁴ *Badura*, a.a.O., S. 807; S. 830.

⁷⁵ Vgl. *Grzeszick* in Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 20 GG Rn. 18-24; Ders, Art. 28 Abs. 2 GG Rn. 104.

realistisch ist, demzufolge jedes exekutive Handeln eine parlamentsgesetzliche Ermächtigung benötigt, sollte die Legislative die wesentlichen Rahmenordnungen des Organs und die zulässigen Leistungsbefugnisse zuordnen.⁷⁶

Dem rechtlichen Verständnis der Verwaltungsorganisation steht die Schwierigkeit gegenüber, dass das aus der funktionellen Einsicht eingerichtete Organ wie die Notenbank nicht strikt vom Gesetz begrenzt werden kann. Dieses Phänomen ist bei der Notenbank besonders bemerkbar, sofern sich die Sachbereiche der Verwaltung aufgrund von Wissensvertiefung und neuartiger Technologie vergrößern, da die Notenbank im Vergleich zu anderen Verwaltungsbehörden die mögliche Unabhängigkeit in höchstem Grade genießt.

Die Schwierigkeit, die Notenbank durch Gesetze zu binden, liegt vor allem darin, dass der Kompetenz zur Währungspolitik eine klare Rechtsdefinition fehlt. Obwohl die Notenbank ihrer Natur nach zur Kontrolle der Geldmenge berechtigt ist, bezweckt die Notenbank statt einer pflichtigen Rechtsfolge vielmehr einen faktischen marktwirtschaftlichen Status, nämlich dass das von ihr ausgegebene Zahlungsmittel dauerhaft über Kaufkraft verfügt und als stabil bewertet wird.⁷⁷ Aber die Definition der Währungsstabilität kann schon je nach dem Sprachgebrauch uneinheitlich sein.⁷⁸ Demzufolge wird das Bewertungskriterium von der Notenbank selbst festgelegt, welches die meisten Notenbanken weltweit als die Stabilität einer akzeptierten leichten Inflation im angegebenen (normalerweise mittelfristigen) Zeitraum definieren.⁷⁹ Hier hat die Notenbank eine ursprüngliche Definitionsmacht, da sie das Ausmaß eigener Befugnisse für sich selbst konkretisiert und die Zielerreichungsmaßnahmen selbst entwickelt. Deswegen kann der EZB-Rat durch den Beschluss vom 8. Juli 2021 das Inflationsziel aktualisieren, sodass das langfristige 2%-Inflationsziel bis 2025 nicht als ein Inflationsdeckel, sondern als

⁷⁶ Grzeszick in Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 20 GG Rn. 108, 120, 129-130.

⁷⁷ Am Beispiel des Verständnisses der deutschen Bundesbank und darauf rekurrierte EZB, Herdegen in Maunz/Dürig, Art. 88 GG Rn. 52-55, 58-59; Kämmerer in Dausen/Ludwigs, a.a.O., Rn. 54.

⁷⁸ Das Problem um ein einheitliches Rechtverständnis zur Stabilität insbesondere in der EU s. Dittrich, Die Bedeutung des Rechts für die Stabilität des Geldes, 2016, S. 47 ff.

⁷⁹ Am Beispiel der EZB vor dem Sommer 2021, der *Bank of England*, die amerikanischen FED und die Zentralbanken von Japan und Kanada. S. Dittrich, a.a.O., S. 39. Zu ergänzen ist das gleichlautende Ziel der Notenbanken von Südkorea (2%) und Taiwan (0-2%).

eine gleichbleibende Vorgabe verstanden wird. Somit ist eine Inflation von weder niedriger oder höher als 2% erwünscht und eine symmetrisch ansteigende Inflation wird mittelfristig angestrebt.⁸⁰

2. Befugnisse zur Normsetzung

Neben der begrifflichen Ambivalenz der Kompetenzordnung und des hieraus folgenden Auslegungsprivilegs der Notenbank genießt die Notenbank auch die Freiheit, die regulierenden Instrumente zu schaffen und wählen. Das Entscheidungsgremium der Notenbank setzt sich aus Experten zusammen und hat zweifellos im Vergleich zur Legislative mehr monetäre Kenntnisse (in empirischer und theoretischer Perspektive) um die monetären Angelegenheiten durch die Rechtsprechung zu konkretisieren. Für den professionellen Bereich wird das zuständige Organ häufig vom Gesetzgeber ermächtigt, sekundäre Rechtsordnungen zu erlassen. Ohne Ausnahme wird solche Ermächtigung der Notenbank im Gesetz vorgeschrieben. Die Besonderheit der Verordnungsermächtigung der Notenbank liegt aber darin, dass der Umfang des Wirkungsbereichs, in dem die Ermächtigung begründet wird, in Begleitung der ambivalenten Definition der Währungspolitik schwer zu begrenzen. Häufig wird eine allgemeine Ermächtigung erteilt, sodass die Notenbank für die Aufgabendurchführung die notwendigen regulierenden Rechtsvorschriften erlassen darf.⁸¹

Die allgemeine Befugnis zum Erlass der abstrakten Rechtsvorschriften ist für die Notenbank von Vorteil, da sie flexibel die Rechtsinhalte der geldpolitischen Instrumente formulieren, ohne die parlamentarische Zustimmung abzuwarten. Dieser Vorteil wird durch diejenige Eigenschaft der geldpolitischen Instrumente gebracht, dass die geldpolitischen Instrumente nicht die rechtlichen Erwähnungen der Geldpolitik sind, sondern

⁸⁰ EZB, Pressemitteilung am 8. Juli 2021: EZB-Rat verabschiedet neue geldpolitische Strategie, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210708~dc78cc4b0d.en.html> (Stand: 24.5.2023).

⁸¹ S. Art. 30 des *Bank of Korea Act*. Vergleichsweise s. auch Section 27(1) und 27A des *Monetary Authority of Singapore Act*, Art. 32 des *Bank of Japan Act*, Art. 143 Abs. 1 AEUV über die erlassbaren Rechtsakte der EZB und Section 14 des *Bank of England Act 1998*. Ein anderes Modell ist, dass die Ermächtigungen für die jeweils vorgeschriebenen Instrumente in den verschiedenen Artikeln gekennzeichnet sind, was von dem taiwanesischen Zentralbankakt umgesetzt wird. Hierbei ist auch das uneinheitliche Verständnis über das Verwaltungshandeln im Rechtssystem zu reflektieren, da in den zum angelsächsischen Rechtssystem gehörenden Ländern die inländischen Gesetzesvorschriften typischerweise nicht alle Handlungsformen kodifizieren. Vgl. *Glaser*, Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre, 2013, S. 291.

vielmehr die häufigen Anwendungsobjekte der regulatorischen Maßnahmen der Notenbank.⁸² Das bedeutet, dass die anwendbaren Maßnahmen nicht erschöpfend vorgeschrieben sind. Weder sind die vorgeschriebenen geldpolitischen Instrumente miteinander unvereinbar, noch weisen die gesetzlichen Darstellungen der geldpolitischen Instrumente bestimmte Tatbestände und Folgen auf. Stattdessen hat die Notenbank den vollständigen Entscheidungsspielraum darüber, wann, wie und in welchen Formen die geldpolitischen Instrumente angewendet werden, um das von ihr selbst konkretisierte Kriterium der Währungsstabilität zu erfüllen. Abschließend lässt sich sagen, dass die Freiheit der Notenbank einerseits von den unbestimmten Begriffen ihrer Aufgaben, andererseits von den Beurteilungsspielräumen für die offenen Maßnahmen stammen. Beides ist auch oft in Misch-, oder Koppelungstatbeständen zusammengefasst, sodass die unbestimmten Rechtsbegriffe auf der Tatbestandsseite in den entsprechenden Regeln mit dem Ermessen auf der Rechtsfolgenseite kombiniert werden.⁸³

3. Wahlfreiheit der Handlungsformen

Außer der von den Strukturelementen der Rechtsnormen abgeleiteten Freiheit hat die Notenbank als ein Verwaltungsorgan nach allgemeiner Auffassung auch die Wahlfreiheit zwischen Handlungsformen. Nach dieser Auffassung hat der Verwaltungsträger für die Leistungsaufgaben eine Wahlfreiheit zwischen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Handlungsform möglich gemacht.⁸⁴ Die Voraussetzung ist, dass die betroffene Leistungsaufgabe die privatrechtliche Eigenschaft hat.⁸⁵ Bei der Notenbank ist klar, dass sie in Form der Finanz- und Kreditinstitute organisiert ist und ihre Aufgaben in den meisten Fällen durch die Offenmarktgeschäfte mit privaten Finanz- und Kreditinstituten erfüllt sind. Die Doppelrolle der Notenbank bedeutet, dass sie einerseits die Geschäftsbedingungen nach den regulierenden Zielen stellt und andererseits das wirtschaftliche Geschäft als Teilnehmer durchführt. Die Wahlflexibilität zwischen verschiedenen Handlungsformen hilft dabei, dass die Notenbank die passenden Handlungsformen im konkreten Einzelfall selbst erfinden, modifizieren und weiterentwickeln kann.⁸⁶ Dies gilt nicht nur für die Wahl zwischen öffentlichen-rechtlicher und

⁸² *Kämmerer* in Dauses/Ludwigs, a.a.O., Rn. 55.

⁸³ *Stuhlfauth* in Obermayer/Funke-Kaiser, 5. Aufl. 2020, §40 VwVfG, Rn. 17; *Ruffert* in *Knack/Henneke*, 11. Aufl. 2019, §40 VwVfG, Rn. 113.

⁸⁴ *Wöckel* in Eyermann/Fröhler, 16. Aufl. 2022, § 40 VwGO, Rn. 45.

⁸⁵ *Wöckel* in Eyermann/Fröhler, a.a.O., Rn. 47.

⁸⁶ *Knauff* in Schloch/Schneider, 1. EL August 2021, § 35 VwVfG, Rn. 6-7.

privater-rechtlicher Handlungsform, sondern auch für die Ausführung der nicht gekennzeichneten Handlungen, die trotz fehlender unmittelbarer Rechtsverbindlichkeit wegen ihrer möglichen Funktion zur Informationsübertragung in der Verwaltungspraxis erhebliche Bedenken hervorrufen.⁸⁷

II. Probleme der angegebenen Befugnisse der Notenbank

1. Problem aus Natur der Notenbankpolitik

Die Sachbefugnisse der Notenbank galten neben der organisatorischen Unabhängigkeit als die Lösung für die zeitliche Unstimmigkeit (*Time-inconsistency*) von Geldpolitik, da die Wirkdauer des momentan angewendeten politischen Instruments unberechenbar ist. Solange die Notenbank auf die dynamische wirtschaftliche Entwicklung achten muss, trägt die Reaktionsflexibilität gegenüber dem letzten Marktzustand dazu bei, die verfolgte Währungsstabilität dauerhaft zu gewährleisten.⁸⁸ Durch den institutionellen Abstand zwischen Notenbank und Regierung wird von der Notenbank erwartet, ihre eigene Währungspolitik nach Expertenwissen nachhaltig zu verfolgen, ohne die politischen Einflüssen zu reflektieren, sodass das letzten Endes möglicherweise unerwartete Ergebnis nicht den Verdacht nährt, aus politischem Einfluss zu resultieren. Allerdings wird die formelle Unabhängigkeit allmählich als unvollständiger Qualitätsschutz der Währungspolitik betrachtet.⁸⁹ In der Literatur wird aus wirtschaftlicher Perspektive weiterhin darauf hingewiesen, dass die Notenbank häufig eine konservativen Währungspolitik durchführt, deren Auswirkung auf dem Markt aufgrund von vorangegangenen Erfahrungen vorhersagbar ist. Zur Gestaltung einer optimalen Währungspolitik braucht die Notenbank deshalb die aktive Einsatzmöglichkeit, sodass die Notenbank zur Abwägung der unterschiedlichen Stabilitätsstrategien berechtigt ist.⁹⁰

Problematisch ist danach die Rechtfertigung der aktiven Einsatzmöglichkeit. Zu fragen ist, wie die Notenbank rechtfertigt, dass ihre aktuelle Währungspolitik die beste Entscheidung im Rahmen der bestehenden Bedingungen ist, sodass sie sich nicht nur um

⁸⁷ *Knauff* in Schloch/Schneider, a.a.O., Rn. 5.

⁸⁸ *Ghate* in Reinert/Rajan/Glass/Davis, *The Princeton Encyclopedia of the World Economy* Bd. 2, 2009, S. 1091; *Mersch*, *Monetary Policy and Time Inconsistency in an Uncertain Environment*, <https://www.bcl.lu/en/Media-and-News/Speeches/archives/2006/Nobelux/index.html> (Stand: 7. 10. 2022).

⁸⁹ *Berlemann*, 125 *Public Choice* 1, 5-6 (2005).

⁹⁰ Vgl. *Bilbiie*, 150 (3) *J. Optim. Theory Appl.* 657, 660-664 (2011).

die vorgeschriebenen Ziele kümmert, sondern auch für die künftige Entwicklung vorsorgt, sofern die Notenbank die Gestaltungsfreiheit der anwendbaren Instrumente und Entscheidungsspielraum für die Währungspolitik hat und daneben auch die Auslegungskapazität der Indikatoren der gegebenen Ziele besitzt.⁹¹ Festzuhalten ist dazu einerseits, dass die Eigenschaft der verschobenen Wirkung von Währungspolitik der Notenbank selbst sowie den anderen von außen die Schwierigkeit bereitet, zum Zeitpunkt der Entscheidung alle ungesicherten Faktoren zu berücksichtigen. Andererseits muss die Währungspolitik überprüfbar bleiben. Theoretisch wäre es leicht, zu sagen, dass die Notenbank genauso wie ein *Bonus pater familias* wäre und eine optimale Währungspolitik ohne Weiteres durch die Beauftragung vom Gesetzgeber gestaltet werden könnte.⁹² Diese Vorstellung steht jedoch vor der Herausforderung, dass die interorganisationale Wechselwirkung trotz der von rechtlichen Vorschriften vorbehaltenen Unabhängigkeit der Notenbank unvermeidlich ist. Auch die im funktionellen Sinne verstandene Freiheit der Notenbank bedeutet nach dem von der demokratischen Legitimität geforderten Rechtmäßigkeitsgebot keine Handlungswillkürlichkeit, sondern die bereits in den Gesetzestexten anerkannten Befugnisse, deren Umfang eine endogene Grenze besitzt.⁹³

2. Das Problem der rechtlichen Festlegung der Notenbankpolitik

Während die angewendeten Arten der monetären Instrumente ungeachtet ihrer Konventionalität schon zusammengefasst werden, ist die Kopplung zwischen den Instrumenten und den betreffenden Rechtverhandlungsformen allerdings nicht völlig geklärt, obwohl die beiden häufig in der Literatur nebeneinander vorgestellt werden.⁹⁴ Zu hinterfragen sind deswegen einerseits die Anwendbarkeit des Handlungsformenkatalogs für die Identifizierung der monetären Instrumente und andererseits die Bedeutung der Handlungsformen für die Rechtskontrolle der Instrumente.

Zu der ersten Frage: Die Anwendbarkeit des Handlungsformenkatalogs für die Notenbankmaßnahmen ist zweifellos, solange die Notenbank ein öffentlich-rechtliches Organ

⁹¹ *Dittrich*, a.a.O., S. 39.

⁹² Vgl. *Goodhart/Huang*, 50 (3) *Oxf Econ Pap* 378, 389 (1998).

⁹³ Vgl. *Stuhlfauth* in *Obermayer/Funke-Kaiser*, a.a.O., §40 Rn. 3.

⁹⁴ Beispielsweise s. *Thiele* in *Terhechte* (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 1065 (1117 ff.).

ist, das Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, dessen Handlungsformate und Politik rechtlich absehbare Wirkungen Handlungsformate haben sollte, um die Rechtsbestimmtheit sicherzustellen. Sofern der Handlungsformenkatalog allgemein in den positiven verwaltungsrechtlichen Gesetztexten vorgeschrieben wird, was in den Ländern mit dem kodifizierten Verwaltungsverfahrensrecht schon überhand nehmend ist.⁹⁵ In diesem Fall sind die Verwaltungshandlungsformen mehr als eine Reihe akademischer Begriffe, sondern eine Sammlung der positiv rechtlichen Konzepte, die durch bestimmte Kriterien vor allem die unterschiedlichen Rechtswirkungen und die daraus variierten prozeduralen Anforderungen klassifizieren.⁹⁶

Der Zusammenhang zwischen den Handlungsformen und Instrumenten ist im Unionsrecht relativ systematisch erklärt, da Art. 288 AEUV die typischen Arten der Rechtshandlungen in den EU-Grundverträgen konturiert, außerdem sind die durch EU-Primärrecht und Praxen ergänzten weiteren Rechtshandlungen nicht ausgeschlossen. Abschließend besitzen alle Handlungen der EU-Organe wegen des Prinzips der begrenzten Ermächtigung und des Erfordernisses der Rechtssicherheit ihre eigenen Rechtsgrundlagen und sind dementsprechend definierbar. Ein willkürliches Handlungsschaffungsrecht besteht auf EU-Ebene nicht.⁹⁷

Daneben ist der Begriff des Instruments als eine autonome Maßnahme (bzw. deren Summe) zu verstehen, die vor allem in der sekundärrechtlichen Ebene von den diversen Unionsorganen, Unterausschüssen, Einrichtungen und Gliedern im Rahmen ihrer Zuständigkeiten entwickelt wird, um zur Erreichung der politischen Ziele beizutragen.⁹⁸ Diese Maßnahmen können keine Rechtsverbindlichkeit aufweisen, dass sie die betreffenden Unionsorgane nicht inhaltlich binden, ebenso wenig werden die Konkretisierungen der Instrumente eingeschränkt. Vielmehr bezeichnen die Instrumente als ein Bündel Programme, deren zugelassene Rechtsformen im Ausmaß des Rechts flexibel sind,

⁹⁵ Glaser, Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre, 2013, S. 290.

⁹⁶ Nach einzelner Einsicht wird erklärt, warum die Bezeichnung Rechtsform auch als Synonym der Handlungsform gebraucht wird, s. Alemann, von/Scheffczyk in Bader/Ronellenfisch, 57 Ed. 1. 10. 2022, § 25 VwVfG Rn. 26.

Vgl. Glaser, a.a.O., S. 55.

⁹⁷ Nettesheim in Grabitz/Hilf/Ders., 77. EL 2022, Art. 288 AEUV Rn. 75-76.

⁹⁸ Kruis in Streinz/Ders., 3. Aufl. 2018, Art. 208 AEUV Rn. 10.

sodass die zuständigen Organisationen je nach Umständen die passenden Handlungsformen wählen, um ihre Aufgaben effizient zu realisieren.⁹⁹

In der Gesetzgebungspraxis ist es deshalb häufig der Fall, dass außer den gelisteten vorgeschriebenen Instrumenten das zuständige Organ durch eine Generalklausel beauftragt wird, andere unbenannte Instrumente anzuwenden, solange diese Instrumente zweckmäßig sind. Art. 20 der ESZB-Satzung gibt ein Beispiel dafür, dass der EZB-Rat mit der Zweidrittelmehrheit bei Abstimmungen die Anwendung der sonstigen geldpolitischen Instrumente entscheiden kann, die nicht in demselben Kapitel vorgeschrieben sind (Abs. 1), solange die Bestimmungen nach dem Verfahren des Artikels 42 der Satzung erlassen werden (Abs. 2). Dies bedeutet, dass die Handlungskataloge und die die Instrumente/Maßnahmen überlagernden Begriffe sind und individuell analysiert werden müssen. Die Handlungsformen fokussieren auf die Kraft der Rechtswirkungen und die entsprechenden prozeduralen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen und die handelnden Organe haben grundsätzlich innerhalb der vorgeschriebenen Handlungsformen die Formenwahlfreiheit, wenn die sachlich einschlägige Kompetenzgrundlage nicht durch einen bestimmten Rechtsakttypus gestürzt wird.¹⁰⁰ Daneben ist der sachliche Nutzen der gewählten Instrumente ungeachtet der Wahl der Handlungsformen zu bemessen.¹⁰¹

III. Rechtsquellen der Einschränkungen der Notenbank

Soweit die Kompetenzen im rechtlichen Sinne immer mit der endogenen Beschränkungsmöglichkeit einhergehen, müssen die Beschränkungsgrundlagen in den Rechtsnormen identifiziert werden. Vom Konkreten zum Abstrakten können die Quellen der Politikeinschränkungen in verschiedenen Rangordnungen der Rechtsnormen gefunden werden.

1. Selbstregulierende Vorschriften der Notenbank

Als ein autonomes Organ ist die Notenbank zur Selbstregulierung berechtigt. Die von der Notenbank erlassenen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften spielen die Rolle der Rechtsumsetzung, die Gesetzestexte aus dem Verständnis der Notenbank zu konkretisieren. Obwohl nach der Meinung der traditionellen deutschen herrschenden

⁹⁹ Vgl. *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Ders., a.a.O., Rn.75-76.; *Kruis* in Streinz/Ders., a.a.O., Rn.10.

¹⁰⁰ *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Ders., a.a.O., Art. 288 AEUV Rn. 80.

¹⁰¹ *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Ders., a.a.O., Art. 288 AEUV Rn. 81.

Lehre Rechtsverordnung und Verwaltungsvorschrift darin voneinander abweichen, dass die Rechtsverordnung genauso wie das einfache Gesetz abstrakt-generelle Rechtsform mit Außenwirkung ist, während die Verwaltungsvorschriften grundsätzlich als Innenrecht der Verwaltung betrachtet werden und nur ausnahmsweise mittels der Generalklauseln sowie des Anspruchs auf gleiche Behandlung ihre Außenwirkung entfalten,¹⁰² beeinträchtigt dieser Unterschied aus Sicht des Rechtsschutzes die gemeinsame Natur der Rechtsordnung und Rechtsvorschrift nicht, dass die Verwaltungsbehörde dadurch ihre gesetzliche Zuständigkeit und ihre Befugnisse in eigener Sprache erklärt und in begrenztem Raum entwickelt.¹⁰³ Ein Beispiel dafür ist die am 19. März 2021 in Kraft tretende geänderte Verordnung über das Geschäft des Immobilienkredits zwischen finanziellen Instituten und der Notenbank der taiwanesischen Zentralbank, mit der die taiwanesische Zentralbank ihre Befugnis zur Kreditanpassung gemäß Art. 28, 29 und 31 des Notenbankgesetzes dahingehend konkretisiert, dass die Unternehmen und die mehrere Wohnungen besitzenden Kreditnehmer künftig über eine niedrigere Kreditrate und eine strengere Zahlungsfrist verfügen.

2. Allgemeine verwaltungsrechtliche Grundsätze

Die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze sind die geltenden Regeln, die für alle Bereiche der Verwaltung verbindlich sind und von denen die Notenbank trotz der organisatorischen und funktionellen Unabhängigkeit nicht sachlich befreit ist. Inhaltlich können die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze umfangreich und in allen Ländern uneinheitlich sein, da sie nicht nur in den übereinstimmende Gesetzestexten über das Verwaltungsverfahren erscheinen, sondern sich auch durch die aus dem Verfassungsrecht ableitbaren Verfahrensgrundsätzen ergänzen können, die sich von der Rechtsstaatlichkeit entfalten. Beispiele sind rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren, Recht auf Akteneinsicht, Amtsermittlungsgrundsatz, Begründungspflicht der Verwaltungsentscheidung, Unparteilichkeit der Amtswalter und Recht auf ein faires Verfahren.¹⁰⁴ Diese Grundsätze können je nach der Kodifizierungsstrategie entweder spezifisch im Notenbankgesetz oder im allgemeinen Verwaltungsgesetz vorgeschrieben werden. Zwei Beispiele für das erstgenannte Kodifizierungsmodell sind der Bank of

¹⁰² *Rainer* in Schmidt-Aßmann/Seilner/Hirsch/Kemper (Hrsg.), Festgabe 50 Jahre Bundes-Verwaltungsgericht, 2003, 571 (587); *Groh* FS Ulrich Battis, 2014, 221 (225-226).

¹⁰³ Vgl. *Rainer*, a.a.O., S. 578.

¹⁰⁴ *Schoch* in Ders./Schneider, 1. EL August 2021, § 2 VwVfG Rn. 129-132.

Japan Act und der Bank of Korea Act, in denen die Neutralität,¹⁰⁵ Offenheit und Transparenz,¹⁰⁶ Angemessenheit und Effizienz¹⁰⁷ als Rahmenvorschriften vorgeschrieben werden. Beim taiwanesischen Zentralbankgesetz fehlen die entsprechenden Rahmenvorschriften, so können sich die gleichen Gebote wegen der Fürsorgepflicht aller Verwaltungsorganisationen auf das Verwaltungsverfahrensgesetz beziehen,¹⁰⁸ das die generellen Forderungen über die prozedurale Gerechtigkeit, Offenheit und Demokratie,¹⁰⁹ die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung,¹¹⁰ die inhaltliche Bestimmtheit,¹¹¹ das Diskriminierungsverbot,¹¹² die Verhältnismäßigkeit¹¹³ und das Vertrauensschutzprinzip¹¹⁴ regelt.

3. Verfassungsrechtliche Prinzipien

Außer den oft auf verwaltungsrechtlicher Ebene genau angegebenen Rechtsgrundsätzen, die vom Rechtsstaatsprinzip abgeleitet werden, kann die Rechtsstaatlichkeit als eine grundlegende gemeinschaftliche Verfassungstradition und Wertentscheidung verstanden werden, darüber hinaus werden auch unterschiedliche Begriffsinhalte aus ihr entwickelt. Nach heute weit verbreiteten Erkenntnis- und Interpretationsstand sind Schutz der individuellen Freiheit und der Menschenrechte, Rechtssicherheit, Gewährleistung von Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte und von rechtlichem Gehör, Verfassungsbindung der öffentlichen Gewalt und Gesetzesbindung von Verwaltung und Rechtsprechung sowie staatliche Gewaltenteilung bzw. Gewaltengliederung eingeschlossen.¹¹⁵ Das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip formulieren zwei der wesentlichen Verfassungsstrukturprinzipien der modernen Verfassungsstaaten.

Die Strukturprinzipien und die Staatszielbestimmungen sind beides Teile der objektiven Rechtsordnung und fungieren als die gesetzlichen Grenzen des Ermessens, insofern sie insbesondere im Falle der Staatszielbestimmungen als auch des Zwecks der Ermäch-

¹⁰⁵ Art. 3 des *Bank of Korea Act*.

¹⁰⁶ Art. 5 des *Bank of Korea Act*; Art. 3 Abs. 2 des *Bank of Japan Act*.

¹⁰⁷ Art. 5 Abs. 1 des *Bank of Japan Act*.

¹⁰⁸ Art. 3 Abs.1 des Taiwanesischen Verwaltungsverfahrensgesetz.

¹⁰⁹ Art. 1 des Taiwanesischen Verwaltungsverfahrensgesetz.

¹¹⁰ Art. 4 des Taiwanesischen Verwaltungsverfahrensgesetz.

¹¹¹ Art. 5 des Taiwanesischen Verwaltungsverfahrensgesetz.

¹¹² Art. 6 des Taiwanesischen Verwaltungsverfahrensgesetz.

¹¹³ Art. 7 des Taiwanesischen Verwaltungsverfahrensgesetz.

¹¹⁴ Art. 8 des Taiwanesischen Verwaltungsverfahrensgesetz.

¹¹⁵ Scholz in Dürig/Herzog/Ders., a.a.O., Art. 23 GG Rn. 76.

tigungsnorm zur verfassungskonformen Auslegung dazu beitragen, die Inhalte der unbestimmten Rechtsbegriffe zu ergänzen.¹¹⁶ Während die Verfassungsstrukturprinzipien als die vom Verfassungsgeber näher ausgeformten Grundentscheidungen verstanden werden, gegen die auf keinen Fall verstoßen werden darf, sind die Staatszielbestimmungen vielmehr die zukunftsorientierten Zielzuweisungen, die weder ein bestimmtes Mittel der Zielerreichung noch ein bestimmtes Niveau der Zielerreichung ableitend vorschreiben, das vom Staat zwingend verlangt werden könnte. Stattdessen kann der Gesetzgeber der Staatsorganen primär zwischen verschiedenen Staatszielen und Verfassungsprinzipien abwägen und eine Verletzung der Zielbestimmung ist nur anerkannt, wenn der Staat überhaupt untätig bleibt oder widersprüchliche Mittel einsetzt, die von keiner begründeten Bedeutung für die Zielverfolgung sind.¹¹⁷ Dies führt auch dazu, dass die als Zielbestimmungen verstandenen Verfassungsaufträge trotz ihrer Rechtsverbindlichkeiten kein subjektives Recht des Bürgers begründen, sodass die Bürger keinen Grundrechtseingriff anklagen dürfen.¹¹⁸

Die Preisstabilität bezeichnet nach der vorherrschenden deutschen Rechtslehre ein Staatsziel, das zunächst von der Bundesbank und danach von der EZB vertreten wird, und als der Primat zur Preisstabilität vom Vertrag von Maastricht anerkannt und in die Grundnorm der europäischen wirtschaftlichen Integration eingearbeitet wurde.¹¹⁹ Obwohl nicht alle währungspolitischen Systeme den Zielprimat der Preisstabilität in der Verfassung einräumen und die Preisstabilität auch nach der empirischen Analyse nicht immer der einzige Zweck der Geldpolitik ist, ist die Preisstabilität in Anbetracht ihres mittelbaren Zusammenhangs mit der Eigentumsgarantie ein in Erwägung zu ziehendes Element der Geldpolitik aller Notenbanken.¹²⁰ In diesem Sinne ist es sogar denkbar, dass die Preisstabilität nicht nur als eine bloße Zielbestimmung, sondern als eine staatliche Grundversorgung verstanden wird, der zufolge der Staat ein bestimmtes Mindestniveau der Zielerreichung vorgeben sollte, damit das Währungsmonopol des Staates und die damit einhergehende Einrichtung der unabhängigen Notenbank legitimiert wer-

¹¹⁶ *Geis* in Schloch/Schneider, 2. EL April 2022, § 40 VwVfG Rn. 6.

¹¹⁷ *Kube* in Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 109 GG Rn. 88. *Möstl* in a.a.O., Art. 87e GG Rn. 182.

¹¹⁸ *Möstl*, a.a.O., Rn. 182.; *Bethge* in Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ders., 61. EL Juli 2021, § 90 BVerfGG Rn. 109.

¹¹⁹ *Herdegen* in Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 88 GG Rn. 44.

¹²⁰ Vgl. *Herdegen* in Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 88 GG Rn. 50.

den. Dies gilt besonders für die Staaten, die über die ausschließliche verfassungsrechtliche Kompetenz für die Währungsangelegenheiten verfügen.¹²¹ Es ist davon auszugehen, dass das Verfassungsgericht in diesem Fall eine wichtigere Rolle spielt, um die vorrangigen Verfassungsentscheidungen zu gewährleisten und gleichzeitig die Verfassungsmäßigkeit der staatlichen Maßnahmen von der Perspektive der Versorgungspflichterfüllung aus im konkreten Fall zu überprüfen. Die Verfassungsgerichtsbarkeit selbst bietet als eines der Staatsstrukturprinzipien auch die Möglichkeit, ein Gespräch zwischen den dynamischen funktionellen Staatshandlungen und den stabilen Kernwerten zu führen und diese zu harmonisieren.¹²²

4. Einschränkungen von supra- und internationalem Recht

Außer den Einschränkungen des innerstaatlichen Rechtssystems besteht auch die Möglichkeit, dass die Notenbankpolitik durch supranationales Recht beschränkt wird. Das prägt einzigartig die Notenbanken der EU-Mitgliedstaaten, deren Befugnisse zur Währungspolitik nach Eintritt in die dritte Stufe der WWU auf die europäische Ebene übergegangen sind. Seitdem verlieren die Notenbanken der Eurostaaten ihre währungshoheitliche Befugnisse, die währungspolitischen Befugnisse werden hingegen von der EZB übernommen und die Notenbanken der Eurostaaten werden im Raum der übertragenen Befugnisse tatsächlich zu Unterbehörden der EZB, sodass sie die Leitlinien und Weisungen der EZB befolgen müssen.¹²³ Das führt auch dazu, dass die EZB von den Artikeln der sekundären und primären Unionsrechtsnormen limitiert wird, die die Funktionsregeln der EZB betreffen. Eingeschlossen sind nicht nur die institutionellen Vorschriften bzw. die ESZB-Satzung und die von der Satzung vorgesehenen Bedingungen und vorausgesetzten Befugnisse zum Erlass der unterschiedlichen Rechtsakte,¹²⁴ sondern auch die in den Verträgen EUV und AEUV vorgesehenen europäischen allgemeinen Verwaltungsgrundsätze und die Prinzipien der europäischen Integration, die zusammen ein Modell der erwünschten Interaktion innerhalb der EU-Organen und Mitgliedstaaten darstellen. Hier greift Art. 298 Abs. 1 AEUV, der einerseits ein Minimum an funktioneller Trennung von Exekutive, Legislative und Judikative und

¹²¹ Beispielsweise Art. 73 Abs. 1 Nr. 4 GG und Art. 107 Abs. 1 Nr. 9 der Taiwanesischer Verfassung.

¹²² Vgl. *Bethge* in Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ders., a.a.O., Vorbemerkung Rn. 3; Ders., a.a.O., § 1 Rn. 21; § 31 Rn. 3.

¹²³ *Herdegen* in Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 88 Rn. 57; *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, §19 Rn. 14; *Griller* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, a.a.O., Art. 131 AEUV Rn. 16.

¹²⁴ Abs.1 Art. 132 AEUV.

andererseits ein von den Mitgliedstaaten unabhängiges Verwaltungssystem sicherzustellen verlangt; so ist die EZB als eines der EU-Organe garantiert.¹²⁵

Auf der völkerrechtlichen Ebene fehlt bisher ein internationales Organ, um die Währungspolitik aller Notenbanken aneinander anzupassen. Weder der Internationale Währungsfonds (der IWF) noch die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (die BIZ) kontrollieren den Inhalt der Währungspolitik der Notenbanken. Obwohl die beiden internationalen Organisationen die Zusammenarbeit der Währungspolitik und die Währungsstabilität fördern und dauerhaft achten, beschäftigen sie sich vielmehr mit den Regelungen und der Zusammenarbeit der nachrangigen Befugnisse der Notenbanken, da der IWF auf die Liberalisierung des außenwirtschaftlichen Kapital-, und Zahlungsverkehrs und die BIZ als Zentralbank der Zentralbanken zusammen mit dem in ihr angesiedelten Basler Ausschuss für Bankenaufsicht sich auf den standardisierten Bankenaufsichtsmechanismus fokussieren. Keine verbindliche Regelung im Bereich der Währungspolitik wird durch Völkerrecht geboten.¹²⁶ Stattdessen funktionieren die internationalen Organisationen im Bereich der Währungspolitik als Foren für Meinungsaustausch und Informationsanalyse, in denen sich die teilnehmenden Notenbanken oder die von den Notenbankpräsidenten vertretenen Mitgliedstaaten in Verbindung setzen.

C. Politische Einwirkungen der Notenbank

I. Einwirkungsmöglichkeiten der Notenbank

Aus den rechtlichen Begrenzungen der Notenbank ist zu schließen, dass die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Notenbank keine Hürde baut, die durch andere Organe ausgeführten Aufgaben zu berühren. Zwar dient das Gebot der Unabhängigkeit bei der Wahrnehmung der gegebenen Befugnisse und Aufgaben der Notenbank dazu, den Einfluss von politischen Organen und der Regierung auf das Beschlussorgan der Notenbank zu verringern, aber die Zuerkennung solcher Unabhängigkeit bedeutet nicht, dass

¹²⁵ Vgl. *Reithmann* in Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 298 AEUV Rn. 15-16. Fraglich ist, ob die EZB ein Verwaltungsorgan ist. Dieses Verständnis ist jedoch wegen des ungeklärten Unterschieds zwischen Verwaltung und Administration nicht auszuschließen. Besonders wenn man die Gewaltenteilung und die daraus folgenden Organeinrichtungen aus funktioneller Ansicht statt formalisierter oder historischer Ansicht versteht und Art. 298 AEUV als Funktionsgrundsatz aller EU-Organe fasst.

¹²⁶ *Wojcik* in Groeben/Schwarze/Hatje, a.a.O., Vorbemerkung zu den Artikeln 63 bis 66 AEUV Rn. 23; *Herdegen* in Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 88 GG Rn. 66-67; *Smits* in Groeben/Schwarze/Hatje, a.a.O., Art. 138 AEUV Rn. 38; *Sedlaczek/Züger* in Streinz, a.a.O., Art. 63 AEUV Rn. 41.

die Zentralbank von der Rechtsvorschriften und grundlegenden institutionellen und sachlichen Regelungen ausgenommen ist. Die Unabhängigkeit schützt die Notenbank im Raum der Ausübung von Befugnissen, sodass die Notenbank die vorgegebenen Ziele wirksam verfolgen kann.¹²⁷ Die Abwehrkraft gegen politische Einwirkung, die die unabhängige Notenbank besitzt, schließt die Möglichkeit nicht aus, dass die Notenbank in eigener Sache mit anderen politischen Agenturen kommuniziert, sodass die Notenbank und andere Organe trotz ihrer eigenen Funktionen zur gemeinschaftlichen Dauerhaftigkeit beitragen. Die institutionelle Rahmeneinstellung muss trotz der funktionellen Abteilungen das Ziel zur Sicherstellung der gemeinschaftlichen Kohärenz, Effizienz und Kontinuität der organisatorischen Politik und Maßnahmen unterstützen,¹²⁸ worin die Wurzel des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Organen inmitten der Gemeinschaft widerhallt,¹²⁹ da ohne Kommunikation und ein daraus folgendes Einverständnis der Organe keine Zusammenarbeit angestrebt werden und erfolgen kann. Verlangt ist nur, dass die Notenbank während der Kommunikation ihre Subjektivität nicht verliert und die Währungspolitik aus dem eigenen Mandat heraus verfolgt. Die politische Einwirkungsmöglichkeit der Notenbank ist deshalb nicht eine Entscheidungsfrage, die man einfach mit ja oder nein beantworten kann. Stattdessen ist es eine unvermeidbare Routine, die man in Kauf nehmen und damit weitere Bedingungssätze ergänzen muss, da die Notenbank auf politische Einflüsse angemessen reagieren und sich um ihr Mandat kümmern muss, sodass sie im Gegensatz zu den mit der Regierung verbundenen Ressorts eigene Weisungsfreiheit genießt.

II. Zugänge zur politischen Einwirkungen von Notenbank

Obwohl die politische Einwirkung der Notenbank nach der oben genannten Denkweise unvermeidbar und sogar beliebig ist, ist die Kommunikation rechtlich schwer zu umfassen. Während die politische Einwirkung als eine Folge der gegenseitigen Kommunikation verstanden wird, in der verschiedene Meinungen über ein einziges Thema mit-

¹²⁷ Herdegen in Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 88 GG Rn. 99.

¹²⁸ Art. 13 Abs. I Abs.1 EUV.

¹²⁹ Art. 13 II S.2 EUV; Das Konzept von loyaler Zusammenarbeit ist deshalb als das Synonym von Organtreue zu erachten, wenn es um die Informations-, Konsultations- und Kooperationspflichten zwischen Organen innerhalb einer politischen Gemeinschaft geht. Denn die von der Organtreue geförderte horizontale Zusammenarbeit innerhalb einer Gemeinschaft unterscheidet sich dabei in Wesen, Inhalt und Intensität nicht von der zwischen Mitgliedstaaten und der Union im Mehrebenensystem. S. Selmayr in Groeben/Schwarze/Hatje, a.a.O., Art. 282 AEUV, Rn. 78, 108.

einander debattieren, sodass die Meinungsführer Überzeugungsversuche, Selbstverteidigung, Konfliktlösung und schließlich Übereinstimmung und Verhaltenswandel erreichen können, ist die Kommunikationsfähigkeit der Notenbank nicht durch Rechtstexte vorgeschrieben. Stattdessen werden die Kontakt- und Dialogmöglichkeiten in Form der organisatorischen Pflichten der Notenbank dargestellt.

1. Kommunikation mit Legislative und Exekutive

Auf der legislativen Ebene ist die politische Einwirkung der Notenbank einerseits durch die Teilnahme des Rechtssetzungsverfahrens und andererseits durch die regelmäßige Erstattung der Sachverständigenberichte erfüllt. In den beiden Fällen übt die Notenbank eine beratende Funktion aus, da sie sich aus eigener Initiative oder auf Ersuchen andere über die in ihren spezialisierten Sachverstand fallenden Themen ausdrückt, um die inhaltliche Qualität der Rechtsetzung zu garantieren.¹³⁰ Im Vergleich dazu ist die Kommunikation zwischen der Notenbank und der Regierung einerseits durch die Aufrechterhaltung der Mitgliedschaft der Regierung im Direktorium der Notenbank ermöglicht und andererseits durch den Anspruch der Regierung auf die wesentlichen währungspolitischen Gutachten und Auskünfte erfüllt. Durch die Teilnahme und das Verständnis der Regierungsmitgliedern oder der von der Regierung empfohlenen Teilnehmern an der Diskussion innerhalb der Notenbank vermittelt die Regierung aus fiskalischer und wirtschaftlicher Sicht einen eigenen Standpunkt, auch wird die Regierung über den Entscheidungsprozess der Währungspolitik der Notenbank informiert sowie auf die angepasste Fiskal-, und Wirtschaftspolitik vorbereitet.

Die Inhaltsdichte der rechtlichen Grundlagen für die Kommunikationen zwischen den zwei Gewaltträgern ist unterschiedlich. Auch die Wichtigkeit der zwei formellen Kommunikationsformen werden unterschiedlich bewertet. Differenzen liegen vor allem in der Beantwortung der Frage, ob die Notenbank als ein selbständiger Akteur im Gesetzgebungsverfahren aufgefasst wird, oder ob die Notenbank trotz ihrer funktionellen Unabhängigkeit als Beiträger des Regierungsentwurfs angesehen wird, sodass die engen Kontakte zwischen der Regierung und der Notenbank vor und nach dem Gesetzgebungsverfahren hervorheben werden. Im Vergleich tendieren die Notenbanken in der parlamentarischen Demokratie wie z.B. die Bundesbank Deutschlands, die japanische

¹³⁰ Selmayr in Groeben/Schwarze/Hatje, a.a.O., Art. 282 AEUV Rn. 126.

Zentralbank und die Bank of England dazu, die Kommunikation mit der Regierung vorzuziehen, da die Kommunikationspflicht zwischen der Notenbank und der Regierung oder das Recht der Regierung, Auskünfte zu erhalten, rechtlich klargestellt sind.¹³¹

Ein anderes plastisches Beispiel ist die MAS, die als ein von der Regierung unabhängiger Kommunikator bekannt ist, obwohl sie keine rechtliche Kommunikationspflicht gemäß dem *Monetary Authority of Singapore Act* hat. Ein erklärender Faktor ist die Natur des parlamentarischen Gesetzes (der Akt) im singapurischen Rechtssystem, in dem das parlamentarische Gesetz (der Akt) nur die allgemeinen Prinzipien und Rahmenvorschriften enthält und der Konkretisierung durch die sekundären Regelungen der zuständigen Behörden bedarf.¹³² Dadurch hat die MAS eine große Anpassungsfähigkeit in Bezug auf den Kommunikationsablauf. Außerdem ist die institutionelle Kommunikation im singapurischen Gesetzgebungsverfahren eingeschränkt, denn die meisten Gesetzentwürfe sind Regierungsvorlagen und das Parlament macht selten die Vorschläge. Demzufolge ist das Gesetzgebungsverfahren schnell durchgeführt, in dem das Parlament selten die von den Ministerien bearbeiteten Gesetzentwürfe ändert oder ablehnt. Die institutionelle formelle Kommunikation im Gesetzgebungsverfahren spielt deshalb weniger eine Rolle als die informelle Kommunikation innerhalb der Ministerien, der Interessengruppen und der Fachleute in der frühen Bearbeitungsphase der Regierungsvorlagen.¹³³ Die MAS fokussiert als eine der sehr engagierten Gesetzesänderungsförderer in Geld-, Bank-, Versicherungs- und Anlagepolitik auch auf die informelle Kommunikation mit der Interessengruppe in den finanziellen Bereichen.¹³⁴

Im Vergleich dazu werden die Frequenz und Formen der Kommunikation zwischen der Legislative und der Notenbank genauer und relativ symmetrisch in der präsidentiellen Demokratie gefordert, sodass die Exekutive keinen überwiegenden Vorteil aus den Informationen der Notenbank wahrnimmt. Ein Beispiel ist die südkoreanische Notenbank, deren Beziehungen mit dem Parlament und dem Staatsrat parallel in den Rechtsvorschriften derart vorgeschrieben werden, dass die südkoreanische Notenbank neben der

¹³¹ § 13 Abs. 1 BBankG; Art. 4 des *Bank of Japan Act*; Section 57A, 57B des *Bank of England and Financial Services Act 2016*.

¹³² Beckman, Law-Making Process in Singapore, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2010/10/Beckman-Role-of-Scientists-Experts-and-Stakeholders-in-Law-Making-Process-in-Singapore.pdf> (Stand: 10.10.2022). S.5.

¹³³ Beckman, a.a.O., S.6.

¹³⁴ Beckman, a.a.O., S.10.

Teilnahme des Notenbankpräsidenten an der Staatsratssitzung,¹³⁵ dem Meinungsaustausch mit dem Finanzminister in der Notenbanksitzung¹³⁶ und dem von dem Staatspräsident angestrebten Aushandlungsprozess bei Meinungskonflikten¹³⁷ und dem dazu folgenden Beschluss in Form der präsidentiellen Verordnung¹³⁸ dem Parlament über die Währungspolitik und den aktuellen Finanzstatus mindestens zweimal im Jahr berichten muss.¹³⁹ Außerdem muss der Notenbankpräsident auf Anfrage des Parlaments oder der parlamentarischen Ausschüsse an den betroffenen Sitzungen teilnehmen und den vorgenannten jährlichen Berichten vorlegen.¹⁴⁰ Gegenüber der US-Fed ist die ähnliche halbjährliche Erscheinungs- und Berichtspflicht vor dem Parlament auch gesetzlich festgelegt.¹⁴¹

In der semipräsidentiellen Demokratie wie in Taiwan ist eine reguläre Kommunikationspflicht zwischen der Notenbank und der Legislative nicht vollständig gesetzlich festgelegt, da weder in der Verfassung noch im Notenbankgesetz die Beziehungen der Notenbank mit den anderen Gewaltträgern klargestellt ist. Die konzeptionelle Frage liegt darin, ob die taiwanesischen Notenbank wegen ihrer organisatorischen Zugehörigkeit zum Executive-Yuan genauso wie die anderen Ministerien die Erörterungspflicht vor dem Parlament¹⁴² oder ein freiwilliges Teilnahmerecht zur Meinungsäußerung an den parlamentarischen Plenarsitzungen¹⁴³ hat. Das ausgedehnte Verständnis über die parlamentarische Verantwortung der Regierung für die Notenbank gefährdet jedoch die weisungsfreie Aufgabenwahrnehmung der Notenbank.¹⁴⁴ Eine alternative Rechtsgrundlage wäre Art. 67 Abs. II der Taiwanesischen Verfassung, gemäß dem die vom Legislative-Yuan eingerichteten Ausschüsse alles behördliche Personal und betroffene Bürger zur Befragung einladen könnten. Die ausdehnende Bedeutung von dem behördlichen Personal ermöglicht eine große Wahl von den angefragten Personen, sodass der

¹³⁵ Art. 90 Abs. 1, 2 des *Bank of Korea Act*.

¹³⁶ Art. 91 Abs. 1 S. 1; Art. 93, Art. 94 des *Bank of Korea Act*.

¹³⁷ Art. 92 Abs. 2 des *Bank of Korea Act*.

¹³⁸ Art. 92 Abs. 3 des *Bank of Korea Act*.

¹³⁹ Art. 96 Abs. 1 des *Bank of Korea Act*.

¹⁴⁰ Art. 96 Abs. 2 des *Bank of Korea Act*.

¹⁴¹ Section 2B (a), (b) des *Federal Reserve Act*.

¹⁴² Art. 57 (1) der Taiwanesischen Verfassung und der ergänzende Art. 3 Abs. 2 (2) der Taiwanesischen Verfassung.

¹⁴³ Art. 71 der Taiwanesischen Verfassung.

¹⁴⁴ *Herdegen* in Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 88 Rn. 84.

Notenbankpräsident eine relativ lockernde Pflicht zur Meinungsäußerung im Gesetzgebungsverfahren hätte.

Diese Meinung werde von dem taiwanesischen Verfassungsgericht unterstützt und verstärkt, da das Verfassungsgericht einst in der Verfassungsentscheidung Nr. 461 bekannt machte, dass der Chef des Verteidigungsstab des Ministeriums für Nationale Verteidigung gemäß Art. 67 der taiwanesischen Verfassung eine allgemeine Weisungspflicht nach den Einladungen der parlamentarischen Ausschüsse habe, obwohl es keine gleichbedeutende verfassungsrechtliche Erörterungspflicht vor dem Parlament wie für den Regierungschef und die untergeordneten Minister sei.¹⁴⁵ Trotzdem dürfte der Chef des Verteidigungsstabs darüber schweigen, wenn die Anfrage die wesentlichen Militärgeschheimnisse betreffe.¹⁴⁶ In diesem Sinne wäre eine ähnliche Präsenzpflicht vor den parlamentarischen Ausschüssen der taiwanesischen Notenbank rechtfertigt, dabei müssen die Autonome und die Geheimhaltungspflicht der Notenbank jedoch respektiert werden. In der Praxis erstattet die taiwanesische Notenbank zweimal jährlich im März und Oktober vor dem Finanzausschuss ihre Geschäftsberichte, außerdem hält die taiwanesische Notenbank auch irregulär zahlreiche Themenvorträge vor den betroffenen Ausschüssen, um ihre Rücksicht auf bestimmte Fragen darzustellen.¹⁴⁷ Die Kommunikationsfähigkeit der taiwanesischen Notenbank mit der Legislative ist demzufolge ohne rechtliche Garantie flexibel und kann je nach irgendwelchen politischen Faktoren z.B. dem Kommunikationswillen der Legislative und dem Grad der politischen Vertrautheit zwischen der Legislative und der Regierung schwanken.

2. Kommunikation mit der Öffentlichkeit unter dem Transparenzgebot

Neben der regulären Kommunikation mit den Gewaltträgern erregt die Kommunikation zwischen Notenbank und dem Publikum erhöhte Aufmerksamkeit, da die Notenbank dem Publikum ihre politischen Entscheidungen direkt mitteilt. Das Kommunikationsangebot zwischen Staatsorganen und Publikum ist eigentlich keine neue Idee, da das

¹⁴⁵ Verfassungsinterpretation des Taiwanesischen Verfassungsgerichts Nr. 461 (24. Jul. 1998) Rn.1.

¹⁴⁶ Verfassungsinterpretation des Taiwanesischen Verfassungsgerichts Nr. 461 (24. Jul. 1998) Rn.2.

¹⁴⁷ Problematisch ist es jedoch, dass das taiwanesische Verfassungsgericht in dieser Verfassungsentscheidung auch eine abstrakte Ausnahme gestaltete, derzufolge das behördliche Personal keine Präsenzpflicht aufgrund der Einladung der parlamentarischen Ausschüsse gemäß Art. 67 Abs. 2 der Taiwanesischen Verfassung habe, dessen Befugnisse rechtlich unabhängig seien und von den äußeren Interventionen befreit werden. Ohne weitere Erklärung ist es fraglich, welche behördlichen Angestellten diese Ausnahme erfüllen und ob solche behördlichen Angestellten verfassungsmäßig existieren. Diese Frage bleibt unbeantwortet.

Öffentlichkeitsgebot oder das sogenannte Transparenzgebot schon als unerlässlicher Grundsatz demokratischer Verfassungsstaatlichkeit betrachtet wird, der zwingend aus dem demokratischen als auch aus dem rechtsstaatlichen Prinzip ableitbar ist.¹⁴⁸ Denn nur durch die Offenlegung des Entscheidungsprozesses und durch Ergebnisse des Gesetzgebungsverfahrens wird sichergestellt, dass der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren die politischen Interessen in eigene Erwägung zieht und damit das verabschiedete Gesetz begründet.¹⁴⁹ Bei der Notenbank, deren Autonomie ausnahmsweise vom Verfassungsgeber oder Gesetzgeber gestattet wird, ist das Transparenzgebot genauer umrissen, sodass der Konflikt zwischen dem Unabhängigkeitsstatus und dem potenziellen Demokratiedefizit der Notenbank geschlichtet wird. Dazu wird häufig eine generelle Transparenzklausel im Notenbankgesetz spezifiziert. Im südkoreanischen Notenbankgesetz wird die Bemühung um die Öffentlichkeit und die Transparenz der Geschäftsführung und die Durchführung ihrer Maßnahmen im Art. 5 klargestellt, weiter besteht auch eine ähnliche Erklärungspflicht nach Art. 3 Abs. 2 des japanischen Notenbankgesetzes, demzufolge die Notenbank die Bürger über die Entscheidungsinhalte sowie die Entscheidungsprozesse zur Währungsregulierung informieren sollte. In Ländern wie z.B. Taiwan, den USA und Großbritannien, deren Notenbankgesetze keine Transparenzklausel beinhalten, sind die Publikation der Pressemitteilung und die erweiterte Zugänglichkeit der monetären, finanziellen und außenwirtschaftlichen Statistiken und die darauf begründeten Politikinhalt jedoch in der Praxis umgesetzt.

Bei der EU wird auf das Transparenzprinzip besonders mit den Stichwörtern Offenheit und Transparenz hingewiesen, da Transparenz ein grundlegender Wert der Gemeinschaft und die dauerhafte Leitlinie der Integration ist (Art. 1 Abs. 2 EUV), bevor sich die Gemeinschaft schrittweise zu einem Verfassungsprinzip der Union in Verbindung mit dem Demokratieprinzip und dem Rechtsstaatsgrundsatz entwickelt und in einer Reihe mit den weiteren Artikel nahezu rezipiert wird (Art. 10 Abs. 3; Art. 11 Abs. 1, 2; Art. 15 AEUV).¹⁵⁰ Damit spielt beim Informationszugang des Publikums zur Notenbankpolitik eine besondere Rolle, dass die Berichtspflichten der EZB genauer und intensiver in der Satzung und der Geschäftsordnung geregelt werden. Einerseits werde mindestens vierteljährlich von der EZB die Tätigkeit des ESZB zusammengefasst und

¹⁴⁸ Klein in Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 148.

¹⁴⁹ Vgl. Klein in Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 148.

¹⁵⁰ Calliess in Ders./Ruffert, 6. Aufl. 2022, Art. 1 EUV Rn. 83-84; Ders., Art. 15 EUV Rn. 1; Haag in Groeben/Schwarze/Hatje, a.a.O., Art. 10 EUV Rn. 14-16.

veröffentlicht (Art. 15.1 der Satzung) und der konsolidierte Ausweis der ESZB werde am Dienstag wöchentlich veröffentlicht, der sich auf die geldpolitischen Geschäfte, die Fremdwährungsgeschäfte und die Anlagegeschäfte des Eurosystems bis zum vorangegangenen Freitag bezieht (Art. 15.2 ESZB-Satzung i.V.m. Leitlinie EZB/2016/34), andererseits werde der pflichtgemäße Jahresbericht über die Tätigkeit des ESZB und die gegenwärtige und künftige Geld- und Währungspolitik gegenüber dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission sowie auch dem Europäischen Rat zusammen mit den oben genannten Ausweisen kostenlos für das Publikum zur Verfügung gestellt (Art. 15.3 u. 15.4 ESZB-Satzung). In der Praxis werde die vierteljährliche Berichtspflicht gemäß Art. 15.1 der Satzung monatlich übermäßig erfüllt, zusätzlich sind auch zahlreiche weitere Veröffentlichungen z.B. der öffentlichen Vorträge der Direktoriumsmitglieder und die Pressekonferenzen des EZB-Präsidenten und Vizepräsidenten auf der offiziellen Website kostenlos verfügbar.¹⁵¹

Folgerichtig ist anzuerkennen, dass die Transparenz der EZB unbenommen des einzigartigen EU-politischen Systems sogar über den hohen Standard hinausgeht, den nach Ruffert das Unionsrecht gebietet.¹⁵² Ein augenscheinlicher Trend aller Länder ungeachtet des divergierenden politischen Systems und rechtlichen Anforderungen ist die praktische Kommunikationsbereitschaft der Notenbanken.

Das im Vergleich zu vielfältigen Unabhängigkeitsvorstellungen relativ einheitliche Transparenzgebot war rechtlich so stark geprägt und gefördert, dass das Maß der Transparenz der Notenbank in der jüngeren Vergangenheit die Aufmerksamkeit der Wissenschaft vom Gebot der Unabhängigkeit ablenkt. In der Literatur werden Behauptung aufgestellt, dass die Verstärkung der Transparenz das wichtigere Thema (gegenüber der Unabhängigkeit) der Notenbank im 21. Jahrhundert ist, während schon die teilweise unabhängigen Notenbanken ihre Maßnahmen mit dem Umfang des Mandates begründen, um die Zurechnungsfähigkeit zu zeigen.¹⁵³ Auch werde der Beitrag des Transparenzgrads zur Finanzstabilität im Vergleich zum Unabhängigkeitsgrad herausgestrichen, obgleich weitere entscheidende Forschungen erwartet werden.¹⁵⁴

¹⁵¹ *Zilioli/Urban* in Groeben/Schwarze/Hatje, a.a.O., Art. 15 Satzung ESZB/EZB Rn. 6-7.

¹⁵² Vgl. *Zilioli/Urban* in Groeben/Schwarze/Hatje, a.a.O., Art. 15 Satzung ESZB/EZB Rn. 7.

¹⁵³ *Dinger/Eichengreen/Geraats* in Mayes/Siklos/Sturm, a.a.O., S. 287.

¹⁵⁴ *Thornton* in Mayes/Siklos/Sturm, a.a.O., S. 215. *Kaufmann/Weber* in Conti-Brown/Lastra, a.a.O., S. 526.

Jedoch hat Transparenz keine dichotomische Beziehung zur Unabhängigkeit, sodass die beiden Begriffe im selben Kontext miteinander vergleichbar wären. Wird die auf dem Rechtsstaatsprinzip beruhende Bestimmtheit überlegt, stehen die zwei Konzepte zueinander in einer Gegenüberstellung. Während die Unabhängigkeit der Notenbank eine politische Ausnahmestellung ist, sodass der Notenbank ein autonomer Status durch vorgesehene Rahmenvorschriften verliehen wird, ist das Transparenzgebot die Konkretisierung der Rechtsstaatlichkeit. Auch die bisherige Aufforderung zur Transparenz der Notenbank ist nicht darauf angelegt, dass diese vom Zustand der Unabhängigkeit abweicht. Vielmehr ist es eine weiterentwickelte Aufforderung der unabhängigen Notenbank, dass die Notenbank die Entscheidungsgründe ihrer eigenen Währungspolitik so ausführlich wie möglich klarstellen sollte, sodass die Informationslücke zwischen der Notenbank und der Gesellschaft gefüllt wird. Dadurch ist zu erwarten, dass die Voraussetzung für eine inhaltliche Kommunikation erfüllt wird und die Durchführungseffizienz der Währungspolitik ist gesichert.¹⁵⁵

Daher hat das Transparenzgebot darin seine Grenze, dass es der unabhängigen Notenbank keine Beschränkung auferlegt. Transparenz ist demgegenüber ein Hilfsmittel für die Verstärkung der Notenbankpolitik, sodass die Inhalte der Politik damit zuverlässiger und überzeugender werden. Das endgültige Ziel der Notenbankpolitik zur Preisstabilität ist demzufolge leichter erreicht. Obwohl zur Art und Weise der Transparenzherstellung in der Literatur schon vielfältig Vorschläge gemacht werden, bieten solche Transparenzversuche kein neues Rechtmäßigkeitskriterium der Notenbankpolitik - das bedeutet auch, dass die erhöhte prozessuale und inhaltliche Transparenz der Notenbankpolitik die Erweiterung des Mandats der Notenbank nicht begründet, ebenso wenig bietet das Transparenzgebot eine klare Inhaltsgrenze der anwendbaren Maßnahmen der Notenbank. Im Gegensatz dazu sind alle Vorschläge zur Transparenz der Notenbank in den Raum gestellt, ohne den Umfang des Mandats der Notenbank anzuzweifeln. Hieraus ergibt sich, dass der Umfang des Notenbankmandats zunächst nach logischem Denken bestimmt werden sollte.

¹⁵⁵ *Dincer/Eichengreen/Geraats*, a.a.O., S. 287. Dennoch ist anzugeben, dass der Beitrag der Transparenz zur Effizienz der Notenbankpolitik empirisch schwer zu beweisen ist, solange die Ermessenskriterien der Transparenz und deren Wirkungen in der Forschung noch uneinheitlich sind. Dazu führt auch die Folge, dass das rechtliche Transparenzgebot auf Notenbank eine abstrakte politische Entscheidung im Vergleich zu dem unabhängigen Status der Notenbank darstellt. Vgl. *Kaufmann/Weber* in *Conti-Brown/Lastra*, a.a.O., S. 523-524.

3. Kommunikation als neue regulierende Maßnahme

Es wird zugestanden, dass die erhöhte Kommunikationsfähigkeit und die verstärkte Bereitschaft der Notenbank zur politischen Einmischung eine Folge der Globalisierung sind. Dadurch werden wichtige Politikbereiche ausgegliedert, die traditionell auf den nationalstaatlichen Raum beschränkt waren. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Geld- und Währungspolitik, solange die Globalisierung vor allem die freie Konvertibilität der Währungen und die Entwicklung des transnationalen Finanznetzwerks befördert sowie auch die Ideologie des Freihandels realisiert.¹⁵⁶ Die unmittelbare Betroffenheit von Kernbereichen der Notenbankpolitik durch die Globalisierungswelle führt deshalb dazu, dass die Notenbank an vorderster Front des Informationsflusses des ganzen Globus steht und multivariate Daten ständig und schneller als irgendwelche anderen parallelen Organe oder Behörden erfasst.

Diese Eigenart der Globalisierung lässt der Notenbank nicht nur den Informationsvorsprung über die eigene Währungspolitik, sondern auch über die mit der Währungspolitik eng verbundenen aktuellen makroökonomischen Themen, die einen bereichsübergreifenden politischen Bezugswert haben. Die Nachwirkung der Informationsoffenlegung und Selbstoffenbarung der Notenbank kann umfangreich sein, sodass die sachliche Wirkung der Nachrichten der Notenbank und des Notenbankchefs stark hervorgehoben wird. Dieses Phänomen zeigt den Trend auf, dass die Notenbank fähiger ist, eine eigene Politik mit reichlich Daten zu begründen. Auch der Aufklärungsbedarf der Notenbankpolitik erhöht sich, da die Inhalte der den globalen Trend in Betracht ziehenden Notenbankpolitik so komplex abgewogen sind, dass sie schwerlich von den Marktteilnehmern verstanden werden. Um einen effizienten Markt zu stabilisieren, muss die Notenbank sich große Mühe dabei geben, über ihre Politikinhalte so weit wie möglich zu informieren, sodass die Marktteilnehmer die durchzuführenden Maßnahmen besser erfassen und die Folgen solcher Maßnahmen optimiert werden, sodass beides zur ultimativen Preisstabilität der Währung beitragen kann. In diesem Sinne ist die Offenlegung der Informationen der Notenbank ein zweckrationales Mittel, das auf die Realisierung bestimmter Ziele gerichtet ist.¹⁵⁷ Diese ökonomische Funktion der Kommunikation ist

¹⁵⁶ Eichel (Hrsg.), Einmischung: Vorschläge zur Wiederbelebung politischer Beteiligung, 1996, S. 23.

¹⁵⁷ Stuhlmann-Laeisz in Kühnhardt/Mayer (Hrsg.), Bonner Enzyklopädie der Globalität, 2017, 537(541).

eher während einer Finanzkrise wichtig.¹⁵⁸ Sofern eine Krise in der Tat immer ein herausforderndes Ereignis ist, das die Tiefenstruktur und die in der Vergangenheit versteckten Probleme der Gesellschaft unerwartet enthüllt, spielt die intensivere Informationsoffenlegung die Rolle, die negative Wirkung der Krise in der Gesellschaft nicht durch emotionale Reaktionen zu verstärken, da die psychologischen Erkenntnisse und die dadurch motivierten Handlungen der Marktteilnehmer, welche ein fremdes Ereignis betreffen, auch entscheidend sind, ob ein Ereignis als eine Krise definiert wird oder sich zu einer Krise umwandelt.¹⁵⁹

Durch Kommunikation wird der Transparenzgrad der Notenbankpolitik erhöht. Doch hat das Kommunikationsverhalten, wie man bisher erkennt, keinen Regulierungseffekt, denn die auf das Transparenzprinzip gegründeten Kommunikationsversuche erlegen den Zuhörern keine Handlungspflicht auf. Die Notenbank selbst ist das Regulierungsgebiet, dass sie gemäß des Transparenzgebots die Informationen bis zu einem gewissen Grad enthüllen muss. Die gegebenenfalls bestehende Handlungspflicht wird nicht aus der kommunikativen Handlung geboren, sondern aus den Politikinhalten, die die Notenbank durch die Kommunikation darstellt. In diesem Sinne wird die rechtliche Bedeutung der Kommunikation davon abhängigen, welche rechtliche Wirkung diese hat bzw. ob ein Grundrechtseingriff dadurch geschieht. Das neu entwickelte Informationshandeln der Notenbank in der Krisenzeit, entweder die klassische politische Rede "Whatever it takes!" von dem ehemaligen EZB-Chef Mario Draghi¹⁶⁰ oder die überhandnehmende Prognostizierung der künftigen Notenbankpolitik stellen eigentlich keinen Unterschied zum traditionellen Informationshandeln von Staatsorganen oder Behörden für die Bereiche z.B. des Verbraucherschutzes dar, für die der Staat eine Wirt-

¹⁵⁸ *Nida-Rümelin* in Hollis/Vossenkuhl (Hrsg.), *Moralische Entscheidung und rationale Wahl*, 1992, S. 131(133).

¹⁵⁹ Diese unbestimmte Definition der Krise wird in der Rechtswissenschaft bevorzugt, da eine allgemeine objektive rechtliche Definition fehlt. Auch ermöglicht das unbestimmte Konzept einen funktionellen und fachübergreifenden Vergleich mit z.B. in der Psychologie und Soziologie vorliegendem Problemstellungen, die sich von dem evaluativen Rechtsabwägung unterscheiden und dadurch weiter bearbeitet werden müssen, sodass ein Krisenmanagement durch Rechtsanwendung und Rechtsänderung bedeutsam bleibt. In diesem Sinn wird die Krise und ihr Management als ein dynamischer Verlauf statt eines vorübergehenden Notstands begriffen. Vgl. *Möhrle* in ders (Hrsg.), *Krisen-PR. Krisen erkennen, meistern und vorbeugen*, 2007, 12(20); *Kokott* in Hergenröder (Hrsg.), *Krisen und Schulden*, 2011, 137(137); *Nettesheim* in Grabenwarter/Vranes (Hrsg.), *Die EU im Lichte des Brexits und der Wahlen: Faktoren der Stabilität und Desintegration*, 2020, 1(4-7).

¹⁶⁰ Vortrag von Mario Draghi am 26. Juli. 2012, London. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html> (Stand: 3.6.2023).

schaftslenkungscompetenz oder die Schutzpflicht gegenüber seinen Bürger hat. Außerdem sind beide Reaktionen auf Marktversagen und haben die Absicht, das Vertrauen der Bevölkerung darin aufzubauen, dass die zuständigen Behörden ihre Abgaben wahrnehmen und die vorhersehbaren Folgen bewältigen können.¹⁶¹ Nur wenn der Inhalt eines Informationshandelns ein funktionales Äquivalent eines Grundrechtseingriffs ist, d.h. die Zielsetzung und Wirkung der Information sich für einen Eingriff qualifizieren, wird das Informationshandeln als selbständige regulierende Maßnahme statt als übertragener Teil der finalen Maßnahme betrachtet, die einen Rechtfertigungsgrund durch Gesetzesvorbehalt braucht.¹⁶²

III. Politische Auswirkungen auf die Notenbank: versteckte fiskalische Dominanz?

1. Verwickelte Beziehung zwischen Geld- und Fiskalpolitik

Erinnert man sich der Deutschen Notenbank der DDR, die nach dem vom Finanzministerium bestätigten Haushaltsplan arbeitete und keine organisatorische Selbständigkeit und Unabhängigkeit hatte,¹⁶³ wird klar, dass die DNB ein Gegenbeispiel für das heutige Notenbanksystem ist. Das weist auch empirisch darauf hin, dass die fiskalische Dominanz die Hauptbedrohung der monetären Politik ist, weil unter diesem Umstand keine autonome monetäre Politik existieren kann. Stattdessen beschäftigt sich die monetäre Politik immer mit der Zufriedenstellung des fiskalischen Bedürfnisses. Von einer unabhängigen Notenbank wird erwartet, durch die erhöhte Unabhängigkeitsgarantie eine dominierende Geldpolitik auszuführen, sodass die fiskalische Politik, typischerweise die öffentlichen Schuldenstände und die staatliche Schuldenquote, im Raum der geldpolitischen Ziele in Grenzen gehalten wird.

Diese monetär dominierende Logik begründet die Einstellung der heutigen unabhängigen Notenbank und die oben genannten normativen Einflusskanäle, mit denen die Notenbank ihre Geldpolitik in vollem Ausmaß bekanntgeben kann. Jedoch garantiert diese Einstellung nicht, dass die Fiskalpolitik auf die monetäre Politik Rücksicht nimmt, bevor erstere eingeschlagen wird. Im Gegensatz dazu versteckt sich die Auswirkung der Fiskalpolitik vor dem Gesetzestext, aber die Folge ist tatsächlich gleichbleibend. Die hohe staatliche Verschuldung wegen der steigenden Staatsausgaben gefährdet die von

¹⁶¹ Vgl. *Martini/Kühl*, DÖV 15 2013, 573 (573-575); *Dies*, JURA 12 2014, 1221(1221-1222).

¹⁶² *Lenski*, ZJS 1 2008, 13 (15-16).

¹⁶³ *Beck* in *Ders*, BBankG, 1959. S. 69.

der Notenbank gewollte niedrige Inflationsrate, insofern die Inflation durch die Entwertung des Geldes auch die Staatsschulden abbauen kann und deshalb die Wahlfreiheit der monetären Instrumente einschränkt.¹⁶⁴ Eine expandierte Fiskalpolitik bleibt deshalb der Einflussfaktor für die erhöhten Zinssätze und Verbraucherpreise, die die Notenbank infolge von hoher Inflation durchsetzen und auf die sie reagieren muss.¹⁶⁵

2. Fiskalische Dominanz als Bedrohung der heutigen Geldpolitik

In der Literatur wird argumentiert, dass die hohe öffentliche Verschuldung keine fiskalische Dominanz darstellt, da der Zusammenhang zwischen der Notenbank und der fiskalischen Behörde dynamisch ist. Die finanzielle Dominanz kann nur passieren, wenn die finanzielle Kapazität sich erschöpft. Sonst kann die Notenbank auch vorübergehende Maßnahmen wie z.B. die Hinnahme einer kurzfristigen Inflation einsetzen, um den echten Wert der bisherigen Schulden zu mindern und die fiskalische Kapazität zu bewahren, sodass das schlechteste Ergebnis der fiskalischen Dominanz nicht eintritt.¹⁶⁶

Außerdem ist in den Diskussionen umstritten, ob sich die Währungspolitik schon nach den nacheinander aufgetretenen globalen Krisen - der Finanzkrise, der Klimakrise, der Pandemie und der Energiekrise - den fiskalischen Belastungen der Mitgliedstaaten unterordnet. Aus der inneren Sicht der EZB wird diese Frage radikal verneint, da die EZB vom Gedanken der monetären Dominanz getragen werde und zumindest im Lauf der Pandemie die Führungsrolle der Geldpolitik der EZB nicht verloren gegangen sei. Ebenso wenig seien die empirischen Effekte der unkonventionellen Anleihekäufe der EZB von dem Motiv der Preisstabilität abgewichen, um die Belastungen der Staatsverschuldungen zurückzunehmen.¹⁶⁷ Dagegen wird auch davor gewarnt, dass die nacheinander von der EZB durchgeführten Anleihekaufprogramme von PSPP sowie PEPP als die Folge der fiskalischen Dominanz angesehen werden, weil sie die Renditen in einigen Euro-Staaten radikal haben sinken lassen, in denen die expansiven monetären Instrumente präferiert werden.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Vgl. Illing, *ApuZ* 66 2016, 3 (3).

¹⁶⁵ Petersen, Fiskalische Dominanz, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/fiskalische-dominanz> (Stand: 2.12.2022). S.12-13.

¹⁶⁶ Mengus/Plantin/Barthélemy, Large public debts need not imply fiscal dominance, <https://cepr.org/voxeu/columns/large-public-debts-need-not-imply-fiscal-dominance> (Stand: 2.12.2022).

¹⁶⁷ Isabel, 198 SUERF Policy Note 1, 4-7 (2020).

¹⁶⁸ Jopp, Fiskalische Dominanz in der Eurozone: Fiktion oder gelebte Realität?, <https://ssrn.com/abstract=4146588> (Stand: 2.12.2022). S. 16.

3. Fiskalische Dominanz und Unabhängigkeitsschutz vor Notenbank

Die aus verschiedenen Methoden entstandenen empirischen Betrachtungen und Festlegungen über die Gefahr der fiskalischen Dominanz weisen darauf hin, dass neben den normativen Einstellungsvarianten der Notenbank die tatsächliche Ausgleichbarkeit der Geldpolitik mit der Fiskalpolitik ein Kriterium der Unabhängigkeit der Notenbank ist. Die Einstellung der Unabhängigkeitsdimensionen der Notenbank steht tatsächlich der normativen Vorrangigkeit der Fiskalpolitik entgegen, doch kann die sachliche Verknüpfung zwischen der Fiskalpolitik und der Inflation nicht aufgehoben werden. Das Ergebnis daraus ist, dass die Geldpolitik sich immer um die Fiskalpolitik kümmert, ungeachtet der subjektiven Absicht des Beschlussorgans der Notenbank.

Die objektive Verbindung zwischen Fiskalpolitik und monetärer Politik macht die Bedeutung der fiskalischen Dominanz auch unklar. Beschreibt die fiskalische Dominanz den Zustand, dass die Notenbank trotz des normativen Unabhängigkeitsangebots ihre eigene Autonomie verliert und die Geldpolitik sich aus der Fiskalpolitik folgern lässt, kann der Übergriff der Fiskalpolitik noch je nach den Schweregraden differenziert werden. Dies ist davon abhängig, wie man die begriffliche Grenze zwischen Fiskalpolitik und Geldpolitik versteht.

Die genaue Festlegung der Grenzüberschreitung der Fiskalpolitik ist anspruchsvoll. Der allgemeine Begriff der fiskalischen Dominanz kann weiter spezifiziert werden, genau wie die aktuelle Innensicht der Schweizerischen Nationalbank erläutert, dass zwei Arten von fiskalischer Dominanz zu bezeichnen sind, bei denen die Zurechenbarkeit der Notenbank unterschiedlich ist. Wenn die Geldpolitik missbraucht wird, wird die Unterstützung der Staatsfinanz durch die Notenbank überaus explizit. Sonst werde die Geldpolitik auch nur als fehlgeleitet bewertet, wenn die Notenbank unter dem politischen Einfluss der Staatsfinanz eine begünstigende Geldpolitik ausführt.¹⁶⁹ Während der Missbrauch der Geldpolitik entweder leicht erkennbar und im Klartext verboten sei, könne die Geldpolitik in diesem Fall bedingungsweise als erforderlich legitimiert werden, solange sie langfristig einen Zusammenhang mit der Leitzinssatzanpassung und

¹⁶⁹ Jordan, Aktuelle Herausforderungen für die Unabhängigkeit von Zentralbanken, https://www.snb.ch/de/mmr/speeches/id/ref_20221011_tjn (Stand: 3. 12. 2022). S. 5.

dem Inflationsniveau habe.¹⁷⁰ Nach der Einzelansicht der Schweizerischen Nationalbank sei die fehlgeleitete Geldpolitik die echte Bedrohung der Unabhängigkeit der Notenbank, denn diese Bedrohung sei innerhalb der Zentralbank selbst angesiedelt und viel schwieriger zu erkennen. Als Beispiele werden die Analyseinterpretationen und Schätzungen über die künftigen Unsicherheiten und Inflationstendenzen genannt, die trotz ihrer formellen Objektivität eine die öffentlichen Finanzen begünstigende expansive Geldpolitik unterstützen.¹⁷¹

Die Frage, bis zu welchem Ausmaß die expansive Geldpolitik als Verletzung der Unabhängigkeit und Mandatsüberschreitung der Notenbank festgelegt werden sollte, muss die oben genannten Sachzustände mit den einzelnen Einstellungen und insbesondere den Zielsetzungen der Notenbank zur Betrachtung verbinden, und die Schlussfolgerungen sind deshalb je nach Notenbanksystem unterschiedlich. Der Schwerpunkt liegt nicht darin, in wie vielen Dimensionen die Notenbank sich selbst verwalten kann. Da die institutionell hochgeschätzte Autonomie keine klare Grenzbestimmung zwischen Geldpolitik und Fiskalpolitik bietet, kann nur durch die gesetzlich gegebene Zielsetzung mittelbar abgeleitet werden, inwieweit die Notenbank die anderen Ziele wie z.B. die Unterstützung des Wirtschaftswachstums neben der Preisstabilität überlegen dürfe und ob fallweise das Wirtschaftswachstum die Priorität gegenüber der Inflationsbremse haben darf. Damit werde die Fiskalpolitik wegen ihrer engen Verbindung mit der Güternachfrage für die kreditfinanzierte Erhöhung der staatlichen Ausgaben als einer der Konjunkturfaktoren der Gesamtwirtschaft berücksichtigt.¹⁷²

Die Verbundenheit der Geldpolitik mit der Fiskalpolitik legt deshalb ein dynamisches Kriterium des wesentlichen Unabhängigkeitsgrads der Notenbank fest und weist darauf hin, dass eine universelle angemessene Distanz zwischen der Fiskalpolitik und der Geldpolitik kaum gefunden wird. Stattdessen muss diese im konkreten Fall durch die Normanwendung auf den Sachverhalt bewertet werden. Das Thema in der EU ist weiterhin komplizierter, da die Geldpolitik und die Fiskalpolitik der EU-Mitgliedstaaten nicht synchron europäisiert werden, sodass die Fiskalpolitik bis heute zur ausschließlichen Kompetenz der Mitgliedstaaten gehört, während die EU-Mitgliedsstaaten der EU

¹⁷⁰ *Jordan*, a.a.O., S.5-6.

¹⁷¹ *Jordan*, a.a.O., S.7-8.

¹⁷² Vgl. *Petersen*, a.a.O., S. 20-21.

schon geldpolitische Befugnisse übertragen haben, wovon nur diejenigen ausgenommen sind, die ihre eigene Währung behalten haben und von der einheitliche EU-Geldpolitik befreit sind.¹⁷³ Dies führt dazu, dass die Geldpolitik und die Fiskalpolitik in der EU nicht auf derselben Kompetenzebene im europäischen Mehrebenensystem sind und eine Spannungsdifferenz unvermeidbar existiert. In diesem Fall ist die Bemerkung über die Spur der Fiskaldominanz erschwert, sofern die Bedrohung der Fiskaldominanz in der EU nicht in der Kompetenzüberschreitung der Fiskalbehörde der Mitgliedstaaten liegt, sondern in dem selbst-zurückhaltenden Maß der EZB darüber, inwieweit sie die fiskalischen Situationen der Mitgliedstaaten vor der Gestaltung der Geldpolitik überlegen dürfte, obwohl sie die eigene Unabhängigkeit zu bewahren hat. Zu erwarten ist ein bestimmtes Kriterium, dessen Anwendbarkeit nicht in den konkreten Situationen verloren geht. Dazu trägt die rechtliche Perspektive bei.

¹⁷³ Vgl. §139 AEUV.

Kapitel 3. Verrechtlichung der unabhängigen Notenbankpolitik

A. Einleitung

Aus juristischen Gedanken ist es, wie oben schon diskutiert, nicht schwierig, die Funktion der unabhängig instituierten Notenbank zu erklären und die Notenbank als einen spezifischen Verwaltungsträger zu verstehen. Auch die Klassifizierung der politischen Instrumente der Notenbank gemäß der prävalenten Handlungsformenlehre ist kein technisches Thema in der juristischen Diskussion. Trotzdem sind die Zahlen der juristischen Diskurse in diesem Bereich sehr begrenzt. Der hauptsächliche Grund liegt darin, dass die Notenbank trotz der befugten Währungshoheit bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe selten hoheitlich handelt, da die Grenzen des hoheitlichen Handelns für die Eingriffe in subjektive Rechte vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aus geprüft werden sollten. Vielmehr erreicht die Notenbank ihr Ziel geschäftlich, dass die Marktteilnehmer sich über die Geschäftsbedingungen freiwillig dazu entscheiden, Geld von der Notenbank zu gewinnen.¹⁷⁴ Die im Vorigen entwickelten informativen Instrumente und Regulierungsstrategien sind zwar nicht konventionell, aber ihre faktische Seltenheit bedeutet keine Unterschätzung im Rahmen der Rechtmäßigkeitsbewertung, solange die bisherigen Maßstäbe für Rechtmäßigkeitsprüfungen anwendbar bleiben.

Der Gedankengang wird wegen der Unabhängigkeitsgarantie der Notenbank komplizierter. Die materielle Rechtmäßigkeitsprüfung der Politikinhalte wird nur ermöglicht, wenn die formelle Zuständigkeit schon als selbstverständlich vorausgesetzt wird und die Kompetenz der Notenbank bereits generell in der Weise erklärt wird. Sonst stolpert eine Subsumtion und die davon abgeleitete Einzelfallentscheidung in der primären Phase darüber, dass das betroffene Organ die Grenze ihres Mandats überschreitet. Bei der Notenbankpolitik fehlt jedoch ein klarer gesetzlicher Hinweis auf den unauffälligen Rechtsgedanken, denn der Umfang des Mandats der Notenbank ist nicht genauso wie der von anderen Verwaltungsbehörden je nach den Sachbereichen und Funktionsdimensionen positiv vorgeschrieben. Stattdessen wird das Mandat der Notenbank einer allgemeinen Zielsetzung unterstellt. Außer der Zielsetzung sind die Inhalte und das Ausmaß der zuverlässigen Notenbankpolitik nicht klar festgestellt, was die Notenbank

¹⁷⁴ Thiele, a.a.O., S. 149.

zur Rechtsetzung ermächtigt.¹⁷⁵ Davon auszugehen wäre eine gefährliche Zusammenfassung, da die Notenbank dann alles könnte, um das selbst konkretisierte Ziel der Preisstabilität zu erfüllen. Diese Ansicht erhöht das Risiko, dass das Notenbankmandat mit den Befugnissen von anderen Verwaltungsträgern konkurriert und die Notenbankpolitik die ordentlichen Verwaltungsaufgaben torpediert. Andernfalls könnte durch die Unbestimmtheit des Notenbankmandats die ordentliche Politik in die Notenbankpolitik flüchten, sodass die Verwaltungsträger eine eigene Leistungsfähigkeit unterlassen, um die politische Verantwortung zu vermeiden.

Daher wird die Aussage in der Wirtschaftsliteratur einfach nicht konkret genug, dass die Notenbank trotz der Unabhängigkeitsgarantie durch die gesetzlichen Zielsetzungen eingeschränkt werde,¹⁷⁶ um einen betriebsfähigen Maßstab für die Rechtmäßigkeitsprüfung der Notenbank festzulegen. Einerseits muss das Ziel durch Handlungen realisiert werden. Die angenommenen Formen und Intensitäten der Handlungen hängen deshalb davon ab, wie die Notenbank das gesetzlich vorgeschriebene Ziel, die Kausalbeziehung zwischen den gewählten Maßnahmen und der Realisierungsmöglichkeit des Ziels auf eigene Faust versteht; andererseits sind das intellektuelle Verständnis eines unbestimmten Rechtsbegriffs und seine Verbindung mit den Verhaltenszustand der Akteure ein prüfbarer Sachzustand. Die Ermächtigung der unabhängigen Notenbank ist trotz der besonders gelockerten textuellen Intensität keine Ausnahme des Gesetzesvorbehalts oder eine Selbstentmachtung der Parlamente oder eine Unterlassung der Exekutive.¹⁷⁷ Es besteht daher Bedarf für einen stabilen Bewertungsvorgang für die Notenbankpolitik aus rechtlichen Gedanken.

B. Die Notenbankpolitik im Trend der Verrechtlichung

I. Bedeutung und Analysegrundlage der Verrechtlichung

Die Wahrnehmung der rechtlichen Grenzen der Notenbankpolitik lässt an die eingewurzelte Spannung zwischen Recht und Politik erinnern, über die viele Wissenschaftler schon eigene Ansichten in vielfältigen Dimensionen teilen. Aus soziologischer Sicht wies *Jürgen Habermas* darauf hin, dass die Einzelfreiheit und die gesellschaftliche Fle-

¹⁷⁵ Vgl. Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG.

¹⁷⁶ *Lastra* in Conti-Brown/Lastra, a.a.O., S. 305.

¹⁷⁷ Vgl. *Nolte*, AöR 118 3 (1993), 378 (379).

xibilität schrittweise durch die wachsende Rechtserzeugung eingeschränkt werden. Seiner Meinung nach ist Verrechtlichung eine dauerhafte Entwicklung der Gesellschaft, innerhalb derer vier Epochen erkennbar sind und in denen hintereinander unterschiedliche Sachbereiche gesetzlich vorgeschrieben werden. Das Ergebnis sind der Verlust der gesellschaftlichen Dynamik und die Herrschaft der durch das Gesetz gebundenen Bürokratie. Solche Ansicht fokussiert auf die paradoxe Machtverteilung zwischen den Individuen und dem Staat, ohne die Funktionen der unterschiedlichen Staatsorgane genau zu differenzieren. Auch die demokratische Legitimation der Staatsgewalt wird ignoriert, durch die die Legislative als Vertretung der Gesellschaftsmitglieder in ihrer Gesetzgebungsgewalt und der daraus resultierten allgemeinen Rechtsverbindlichkeit legitimiert wird, solange das Gesetz nach der Meinung von *Habermas* als Mittel zur Kolonisierung des Menschenlebens betrachtet wird. Eine solche sich um die geschwächte politische Dynamik der Gesellschaft sorgende Perspektive gibt deshalb nur wenig Aufschluss über die Funktionsgrenze zwischen Recht und Politik.¹⁷⁸

Eine bekannte Ansicht ist die in Zeit der Weimarer Republik von *Carl Schmitt* aufgerufene Meinung, nach der die die Regierung begünstigende Ermächtigung durch der Legislative je nach der Verfassungsstruktur¹⁷⁹ und Druck der politischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten zulässig sein sollte, wodurch die zahlenmäßige Explosion des Ordnungsrechts in damaliger Zeit rechtfertigt wird. Da *Schmitt* die Genauigkeit der legislativen Ermächtigung durch der Vorbestimmungen des Sachgebiets, Lebensverhältnisses oder Zwecks und das Nachprüfungslegitimität durch die unabhängige Judikative bezweifelt, ist die Meinung Schmitts selbstverständlich eine Unterstützung der verstärkten Regierungsmacht in Begleitung einer zurückhaltenden Legislative und Judikative insbesondere in schwierigen Zeiten, was untrennbar von der subjektiven Präferenz Schmitts und der spezifischen politischen Lage der Weimarer Republik ist und daher wenig als Beitrag zur rechtswissenschaftlichen Diskussion dient.¹⁸⁰

In der Rechtswissenschaft liegt die Problemstellung kaum überraschend darin, wie die Staatsgewalt passend verteilt wird, sodass die vorgeschriebenen Organkompetenzen

¹⁷⁸ *Habermas*, Theorie des kommunikativen Handelns, Bd. II, 1981. S. 524 ff.; *Loick* in Allen/ Mendieta (Hrsg.), The Cambridge Habermas Lexicon, 2019, S.208-211.

¹⁷⁹ *Schmitt*, Positionen und Begriffe, 4. Aufl. 2014, 245-249.

¹⁸⁰ Kritik an der Theorie Carl Schmitts und den von Schmitt entwickelten Konzepte s. *Di Fabio*, Der juristische Begriff des Politischen, 2. Aufl., 2013, S. 5-7.

reibungslos in die Praxis überführt werden können. Darum wurden zwei Beobachtungsdimensionen entwickelt. Die von der Gesetzgebungstechnik und von der Lehre entwickelte Dimension fokussiert auf die Gesetzgebungskompetenz der Legislative und versucht sich darin, eine Rechtserzeugungspflicht aufzuerlegen, um die Inhalte der Gesetzestexte und das Gesetzgebungsverfahren zu optimieren. Dementsprechend wird die Ermächtigungsgrenze zwischen der Legislative und Exekutive idealerweise durch die Textreform der Ermächtigungsquelle klargestellt.¹⁸¹ Diese Forschungsdimension hat jedoch ihre Grenze darin, dass die Forschungsergebnisse keine normative Verbindlichkeit gegenüber dem Willen des Gesetzgebers bieten, um die Gesetzentwürfe zu modifizieren. Stattdessen basiert die Forschung häufig auf einer nachträglichen Analyse der verabschiedeten Gesetzestexte.¹⁸² Der praktische Bedeutung der Gesetzgebungslehre wird weiterhin geschwächt, solange die Einsetzung der Gesetzgebungs-, und Gesetzesänderungsfrequenz in Hinsicht auf das Rechtssicherheitsgebot prozedural eingeschränkt wird. In diesem Sinn leistet die Gesetzgebungslehre auch nur einen kleinen Beitrag zu verfassungsrechtlichen Themen wie insbesondere den Kompetenzvorschriften für die Staatsorgane, da die Verfassungsgebung sich der rein politischen Verhandlung nähert und die Hürde einer Änderung der bestehenden Verfassungstexte häufig schwieriger zu nehmen sein kann als die Gesetzesänderung.

Die Folge davon ist, dass trotz den verzweigten Forschungsbereichen der Schwerpunkt in den rechtswissenschaftlichen Diskussionen in der zweiten Dimension liegt, die die Verfassungsgerichtsbarkeit der Kompetenzgrenze betont. Einerseits ist die Verfassung das höchstrangigste Recht in der gesamten Rechtsordnung, andererseits sind die im Verfassungsrecht bezeichneten Verhaltensnormen die Grenzen der Ermächtigung zu freien Entscheidungen, deren Inhalte einschließlich der materiellen Wertentscheidungen und Zielsetzungen durch die Gesetzgebung konkretisiert werden müssen.¹⁸³ In diesem Sinne sind das Gesetzgebungsverfahren und die dadurch delegierte Rechtsetzungskraft der Exekutive die Werkzeuge zum Verfassungsvollzug. Ein grammatisches, teleologisches, systematisches und historisches Verständnis für die Verfassungstexte wird deshalb notwendig, um das in der Verfassung angelegte Normprogramm zu erfassen, was die Verfassungslehre mit der traditionellen dogmatischen Ausbildung bereits gut

¹⁸¹ So wird die Gesetzgebungslehre begrifflich als Teilbereich des Staatsrechts verstanden, der die Grenzen der Gesetzgebung umfasst. S. *Meßerschmidt*, ZJS 2 2008, 111 (111).

¹⁸² Vgl. *Bender*, ZRP 6 1976, 132 (133).

¹⁸³ Vgl. *Kaufmann* in Ders., Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, 1 (6).

aufgearbeitet hat.¹⁸⁴ Außerdem hat das Verfassungsgericht die authentische Auslegungsgewalt über die Anwendungs-, und Wirkungsbereiche der einzelnen Verfassungstexte, weshalb die in den Rechtsprechungen erklärten Verständnisse über die verfassungsrechtlichen Inhalte nicht nur die dogmatischen Möglichkeiten der untergeordneten Einfachgesetze rahmen, sodass das Verfassungsgericht die endgültige Quelle des verfassungskonformen Auslegungsergebnisses bietet, sondern das Verfassungsgericht auch die künftigen Gesetzesänderungs- oder Gesetzgebungsbedürfnisse durch seine Wirksamkeitsbewertungen der bestimmten Artikel im Einfachgesetz einleitet.¹⁸⁵ Demzufolge wird es vorstellbar, dass das Verfassungsgericht im Vergleich zu anderen untergeordneten oder spezifischen Fachgerichten eine engere Verbindung mit der Legislative und von durch seine Natur ein Potenzial zur Politisierung hat.

II. Verrechtlichung der Politik als ein unumkehrbarer Trend

1. Der Beitrag der rechtssoziologischen Perspektive

Obwohl Habermas auf das Wachstum der Kodifizierungsforderung fokussiert und vor allem disziplinierte politische Bewegungen und Regierungsverhältnisse, aus denen Freiheitsverlust resultiert und die mittelbar zu den gewandelten Aufgaben der Exekutive und Judikative beitragen, kritisiert, bietet er ein klares historisches Bild, wie der moderne Staat aus dem Nichts gegründet wurde. Gleichzeitig entspricht die Betrachtung von Habermas seiner Zeit, da die Kodifizierung der Arbeiterfürsorge und die Grenze der Staatsaufgaben gemäß dem Sozialstaatsprinzip in den 1980er Jahren stark gefragt waren. Davon ausgehend wird die Tendenz bemerkbar, dass die Konkretisierung der Schutzpflicht des Staates statt des Kampfs um die Abwehrrechte das wichtigste Thema der laufenden Epoche ist.

Die Betonung der objektiven Schutzpflicht des Staates außerhalb des subjektiven Grundrechtsschutzes als Merkmal des bisherigen Entwicklungszustands der Gesellschaft unterstürzt auch eine stärkere Rolle des Verfassungsgerichts, da die gerichtliche Überprüfbarkeit des Anspruchs auf vielfältige Sozialleistungen und der Umfang der Schutzpflicht auch davon abhängen, wie das Verfassungsgericht die sachliche Natur

¹⁸⁴ Vgl. *Waldhoff*, ZfP 1 2019, 98(108-109); *Meßerschmidt*, a.a.O., 112.

¹⁸⁵ Vgl. *Kulick*, NJW 31 2016 2236 (2240). Nach diesem Verständnis ist die verfassungskonforme Auslegung nicht unbedingt eine konservative Auslegungsmethode, die der Legislative und dem bisherigen Rechtszustand zugutekommt. Dagegen s. *Bassier*, BRJ 2 (2016), 108 (114).

und die betroffenen Grundrechtsvorschriften im Einzelfall versteht.¹⁸⁶

2. Beitrag von rechtswissenschaftlicher Perspektive

Der von der soziologischen Betrachtung theoretisierte Ursprung der Verrechtlichung und die davon abgeleitete Kritik erweckten die Aufmerksamkeit für die Kodifikationsintensität der menschlichen Tätigkeiten. Im Vergleich zu der nahezu negativen Bewertung von dem Soziologe fokussieren die Juristen jedoch vielmehr auf die Systematisierung der neu entwickelten Rechtsgebiete und darauf, wie die neuen Rechtssätze mit/in denen in den existierten Gesetzbüchern harmonisiert werden, sodass die Rechtsfunktion zur Streitlösung in konkreten Fällen nicht im Lauf der Zeit verloren geht. Das bedeutet auch, dass, während die Soziologie eine Grenze zwischen Politik und Recht annimmt, der Zusammenhang zwischen Politik und Recht in der Rechtswissenschaft ein anderes Bild ergibt. Nach der Meinung von Juristen waren die Rechtsnormen von Natur aus die Produkte der Politik, die durch die demokratischen Wahlen der bürgerlichen Abgeordneten ins Gesetzgebungsverfahren eingeführt wurden. Der Kompromiss der politischen Meinungskämpfe wird auch mittels des institutionalisierten Gesetzgebungsverfahrens in Form von Gesetzentwürfen und folglich den daraus verabschiedeten Gesetze festgestellt. Das Recht ist deshalb immer ein Ergebnis von Politik und die Gesetzestexte geben immer politische Bedingungen wieder. Daher ist die in die Politik hereinziehende Rechtsentwicklung kein verdammenswertes Phänomen für die Rechtswissenschaft, vielmehr ist der Grundgedanke, dass die Rechtswissenschaftler sich weiterhin mit der Inhaltsanalyse statt der politischen Herkunft des Rechts beschäftigen.

Mithin liegt der rechtswissenschaftliche Schwerpunkt erstens darin, den Wirkungsumfang der Verrechtlichung klarzumachen, da neben dem ursprünglichen appellierenden Arbeitsrecht auch denen daneben sachlich eng miteinander verbundenen Regelungsmechanismen wie z.B. den Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen im Sozialrecht (die sogenannte internalisierende Wirkung der Verrechtlichung) auch die entsprechenden Folgen der Verrechtlichung in anderen ökonomischen Rechtsgebieten, typischerweise im Gesellschafts- und Unternehmensrecht (die sogenannte externalisierende Wirkung

¹⁸⁶ Für eine ausführliche Vorstellung der Dimensionen der Grundrechte und der Rolle des Verfassungsgerichts am Beispiel des Bundesverfassungsgerichts s. *Dreier*, JURA 10 1994, 505(507-508). Vgl. *Groeben* in Ders./Schwarze/Hatje, a.a.O., Art. 23 AEUV Rn. 12-13.

der Verrechtlichung), die Aufmerksamkeit erregen.¹⁸⁷ Der systematische Zusammenhang unterschiedlicher Rechtsgebiete aus ökonomischen Gründen zusammen mit der Globalisierungsentwicklung der Gesamtwirtschaftsaktivitäten machen die Verdichtung der Gesetzestexte zum allgemeinen Phänomen in allen Rechtsgebieten.

3. Die Bedeutung der Verrechtlichung für Währungsregulierung

Als Zahlungsmittel hat die Währung einen sachlichen Zusammenhang mit den Wirtschaftsaktivitäten und Finanzplänen. Der Prozess der Verrechtlichung vor allem der sozialen Veränderungen und der davon begleiteten ökonomischen Strukturen kann deshalb die Währungsregulierung nicht hintanstellen. Sieht die Verstaatlichung der Notenbank die schon bemerkte erste Welle der institutionellen Verrechtlichung der Notenbank an, ist das Auslösen der nächsten Welle der inhaltlichen Verrechtlichung der Währungspolitik jedoch schwierig. Solange die Währungspolitik von Natur her anpassungsbedürftig ist und eine große Flexibilität erfordert, wird die Unbestimmbarkeit der betroffenen Gesetzestexte unvermeidbar. Ebenso wenig spielt die rechtliche Auslegung die entscheidende Rolle, die möglichen Konstellationen vorzustellen und die Bedeutungen der rechtlichen Begriffe im Voraus genau zu erfassen.

Aufgrund dessen ist die Funktion des Gerichts für die Kontrolle der Notenbankpolitik aufmerksamkeiterregend. So wird erwartet, dass das Gericht entweder ein Prüfungsschema oder eine verständliche rechtliche Bedeutung des Rechtsbegriffs bestimmt, um die vom Gesetzgeber für die Notenbank ausgesparten Ermessensmöglichkeiten im konkreten Fall zu entscheiden. Die Verrechtlichung der Notenbank verlässt sich vielmehr auf die Gerichtsbarkeit der Notenbankpolitik, ohne die Ergänzung der Gesetzestexte für die Währungsregulierung zu betonen. Vom Verfassungsgericht als dem letzten entscheidenden Organ der staatlichen Ordnung im Recht wird deshalb erwartet, endgültige Antworten auf politische Fragen zu geben.

C. Verfassungsgerichtsbarkeit der Notenbankpolitik

I. Reflexionen der Verfassungsgerichtsbarkeit

1. Funktionen des Verfassungsgerichts

Die Aufschwungstendenz in europäischen Ländern nach dem zweiten Weltkrieg, ein

¹⁸⁷ *Blanke*, KJ 2 (1988), 190 (194-197).

Verfassungsgericht jenseits des ordentlichen Gerichtssystems einzurichten, wurzelt in der prägenden nationalsozialistischen Regierungserfahrung und erweitert sich wegen der Demokratisierung der osteuropäischen Länder, weil erkannt wurde, dass die ungezügelte Macht der politischen Mehrheit zur Unterdrückung der Minderheit neigt.¹⁸⁸ Die primären Gedanken zum Minderheitenschutz bedingen jedoch nicht die einzigartigen Einrichtungsformen der verfassungsgerichtlichen Organisation und die bestimmten Anforderungen an den Verfassungsprozess. Zumeist bedeutet diese eine Werterklärung über die Möglichkeiten zur Einschränkung der politischen Mehrheitsentscheidungen in Rechtsformen. Diese neuzeitliche Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit, die auf den Grundrechtsschutz fokussiert, verdeckt die andere parallele Funktion des Verfassungsgerichts, die Kompetenzteilung innerhalb der Staatsorgane zu wahren und die Verteilungsordnung in einzelnen Streiten festzulegen, was die Zuständigkeiten des Verfassungsrechts zur Schlichtung der Organstreitigkeiten über Kompetenz und Mandat und die darauffolgenden Kompetenzgewinne oder -verluste begründet. Dies hat im Vergleich zum Grundrechtsschutz mehr Aufmerksamkeit in der frühen Literatur erregt und macht das Verfassungsgericht spezifischer als ein ordentliche Gericht, da es unvermeidbar mit sensiblen politischen Themen befasst ist.¹⁸⁹

2. Die den Grundrechtsschutz überwiegende Verfassungsgerichtsbarkeit und ihre Grenze

Rechtswissenschaftler kritisierten früh die Entwicklung zum Justizstaat aus dem Gedanken des demokratischen Verfassungsstaates heraus, durch die der Grundrechtsschutz und die durch Mehrheitsprinzip realisierte Abgeordnetenwahl die zwei Grundsteine des Verfassungsstaates seien. Wenn die zwei Grundwertentscheidungen miteinander kollidieren (wie am Beispiel der riesigen Grundrechtsbeeinträchtigung durch parlamentarische Gesetzgebung ablesbar), überprüft das Verfassungsgericht unvermeidlich im Normenkontrollverfahren den Willen der Legislative und annulliert notwendigerweise den unergründbaren Norminhalt. In diesem Fall genießt die gerichtliche Entscheidung gegenüber die Mehrheitsentscheidung im Parlament Vorrang, um das Grundrecht zu schützen. In diesem Kontext wird rechtswissenschaftlich diskutiert, ob

¹⁸⁸ *Voßkuhle* in Münch/Kellermann (Hrsg.), *Die dritte Gewalt in Deutschland und Europa*, 2020, 6 (7-8).

¹⁸⁹ Vgl. *Korinek* in Hulst, von der et al. (Hrsg.), *Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen*, 1981, 8 (19-22).

und wie weit das Gericht seinen Schwerpunkt auf Kosten der Veränderung der parlamentarischen Mehrheit verlagern darf, um den Grundrechtsschutz einerseits zu garantieren und andererseits zurückhaltend mit eigener Macht zu handeln. Eine aus der oben genannten Präsumtion vorgelegte Lösung seien die Vertiefungen der Grundrechtsdogmatik und der Subsumtion zwischen wörtlichen Rechtsbegriffen und den Sachverhalten, sodass der kodifizierte Schutzbereich des Grundrechts und der gesetzgeberische Gestaltungsraum klargestellt werden.¹⁹⁰

Kritisiert wird außerdem auch die fehlende empirische Unterstützung solcher grundrechtsfokussierter Diskussionen, da die Sorge um die Wandlung zum Justizstaat wegen expandierenden Grundrechtsschutzbedürfnisse statistisch nicht belegbar war.¹⁹¹ Auch die jüngste sozio-wirtschaftliche Entwicklung weist darauf hin, dass die vom individuellen Grundrechtsschutz entfaltete Verfassungsgerichtsbarkeit für die einzelne Person ungenügend ist, um einen effektiven Rechtsbehelf gegen das kollektive politische Handeln einzulegen. Problematisch ist dies vor allem darin, dass die Individuen unter Informationsasymmetrie und unberechenbaren zeitlichen und finanziellen Kosten leiden. Daraus ergebe sich, dass sich eine alternative rechtsdogmatische Methode für die politischen Fälle entwickeln lasse, deren Natur fernab des Grundrecht-, und Minderheitenschutzes sei.¹⁹²

3. Antworten auf Kritik

Die erste Kritik an der Judikative aufgrund des potentiellen Widerspruch gegenüber dem demokratischen gesetzgeberischen Willen und die daraus folgende appellierte konservative Judikative besitzen keine bleibende Überzeugungskraft, wenn die Judikative und insbesondere das Verfassungsgerichtsbarkeit nicht als Gegner der Demokratie, sondern als ein unentbehrlicher Gewaltbesitzer im demokratischen Staat aufgefasst wird.¹⁹³ Aus dieser Sicht haben die Institution des Verfassungsgerichts und der Verfassungsprozess außer dem Entscheidungsergebnis und der inzwischen verwendeten dog-

¹⁹⁰ Zusammenfassend s. *Komorowski/Bechtel* PVS 36 (2006), 282 (284 ff.).

¹⁹¹ *Komorowski/Bechtel*, a.a.O., 296 f.

¹⁹² *Komorowski/Bechtel*, a.a.O., 303.

¹⁹³ *Grimm*, JZ 22 1976, 697 (698).

matischen Methode eigene Werte, sodass der Wechsel des zuständigen Organs die Objektivität möglicherweise erhöht.¹⁹⁴

Ein anderes Argument für diese Ansicht ist, dass die im Gericht betriebenen Ermittlungs- und Beweisverfahren genauso wie die Anhörung und das Fragerecht im Gesetzgebungsverfahren der Funktion der Informationsweitergabe dienen.¹⁹⁵ Je komplizierter ein politisches Thema ist, desto schwieriger ist es, einen Konsens in der zeitlich begrenzten Sitzung zu erreichen. Auch kommt die parlamentarische Kontrolle nicht umhin, ihre Kraft zu schwächen, wenn ein Gesetzentwurf hochprofessionelle Begriffe und Angelegenheiten umfasst. In diesem Fall wird die Kommunikation zwischen dem Parlament und der Regierung möglicherweise eine bloße Formalität, denn ein besseres Verständnis seitens des gewählten Gesetzgebers über die fachspezifischen Sachstände im Vergleich zur Exekutive ist nahezu unmöglich. Eine vorstellbare Nachwirkung ist es, dass ein einige heiß umstrittene politische Fragen durch die Rechtsansprüche bedeckt werden und dann vor Gericht erscheinen. Damit versucht der Kläger häufig, sich auf jegliche zusätzliche Informationsquelle zu beziehen und seine eigene politische Weisheit vom Gericht prüfen zu lassen.

Im Verfassungsprozess werden solche Intentionen zweifelsfrei nachweisbar, da die Ermächtigungsnormen der überwiegende Teil des Verfassungsrechts sind, während die Verhaltensnormen und Verfahrensnormen in anderen Rechtsgebieten z.B. im Privatrecht und Strafrecht überwiegen. Der vom Verfassungsgericht bestimmte Ermächtigte und die Grenzen der Ermächtigungen zu freien Entscheidungen sind deshalb politisch bedeutsam.¹⁹⁶ Das bedeutet auch, dass die vom Grundrechtsschutz unabhängigen politischen Streiten nicht selbstverständlich von der Judikative ausgeschlossen sind. Im Gegensatz dazu können alle konkreten politischen Fragen in die Frage der Rechtsanwendung transformiert werden und ein Ergebnis gemäß positiven Rechtsnormen bestätigen, genau wie das Mandat der Notenbank oder die inhaltliche Grenze der Notenbankpolitik. Das Problem liegt nur darin, wie das zuständige Gericht das Argument zum Thema

¹⁹⁴ *Grimm*, a.a.O., 699.

¹⁹⁵ Der Unterschied liegt hauptsächlich darin, dass die im Gerichtsverfahren unauffälligen Ermittlungsverfahren dem Parlament eine besondere Befugnis geben, die gelegentlich positivrechtlich ausgestattet wird. S. *Hilbert*, Die Informationsfunktion von Parlamenten, 2022, S. 103f.

¹⁹⁶ *Kaufmann*, a.a.O., S.6.

formuliert, um sein eigenes Überprüfungsrecht zu kontrollieren.¹⁹⁷ Die rechtliche Bewertung des zuständigen Gerichts hat entweder in Form des Beschlusses oder der Entscheidung ungeachtet der Urteilsformen einen Feststellungseffekt, welcher an den Sachstand der aktuellen Rechtsnormen gebunden ist. Daraus lässt sich schließen, dass der Umfang der nicht von den Rechtsnormen gebundenen Sachstände gleichzeitig erkannt werden kann, bei welchen eine umfassende Entwicklung möglich ist, um den nächsten Rechtsstreit anzufangen. Abschließend lässt sich sagen, dass die erweiterte Verfassungsgerichtsbarkeit nicht nur eine negative Folge der Verrechtlichung, sondern ein begleitender Förderer ist, dessen Entscheidungen auch die künftige Entwicklungslinie der Verrechtlichung einschließt.

Die zweite Kritik der unvollständigen Überprüfungstechnik der Politik im Vergleich zum Grundrechtseingriff ist aber schwer zurückzuweisen. Da, wie in der frühen Literatur schon erwähnt, der Grundrechtsschutz nicht nur die ausschließliche Aufgabe des Verfassungsgerichts ist, sondern alle Gerichte einschließlich der Fachgerichte dafür verantwortlich sind, das Reduzierungsmaß des Grundrechtsschutz im einzelnen Fall zu beachten und die Rechtmäßigkeit zu bewerten,¹⁹⁸ liegt die Besonderheit der Verfassungsgerichtsbarkeit wohl darin, dass das Verfassungsgericht auch in seinen Entscheidungen den Umfang der Rechte und Pflichten eines Verfassungsorgans bedenken muss und deshalb unverzichtbar am streitigen Politikprozess teilnimmt (wodurch sich das Verfassungsgericht von der ordentlichen Gerichtsbarkeit unterscheidet).¹⁹⁹ Während sich der mögliche Widerspruch zwischen dem Verfassungsgericht und der Legislative, wie erwähnt, theoretisch und institutionell begründen lässt, bleibt die Kontrolldichte des Verwaltungshandelns beim Verfassungsgericht hoch umstritten. Der Streitpunkt liegt nicht in der demokratischen Legitimitätsfrage, so wie derjenige zwischen dem Parlament und dem Verfassungsgerichts, sondern in der sachlichen Anschlussfähigkeit der juristischen Entscheidungen als Ersatz der von den Fachbehörden gefassten Entscheidungen. Erstens ist zuzugeben, dass die Judikative funktionell nicht die Exekutive ersetzen kann und darf, ebenso wenig ist die Legislative durch die Judikative ersetzbar. Dies begründet natürlich nicht die Befreiung der exekutiven Maßnahmen vom Rechtsstaatsprinzip. Problematisch sind aber die Identifizierung der Prüfungsobjekte und die

¹⁹⁷ Vgl. Kaufmann, a.a.O., S.5-6.

¹⁹⁸ Schlaich in von der Hulst et al. (Hrsg.), Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, 1981, 103 (120 ff.).

¹⁹⁹ Vgl. Glatzmeier, Gerichte als politische Akteure, 2019, S. 374.

Konkretisierung der Prüfungsdichte, da sich die Verwaltungsaufgaben je nach den technologischen und wissenschaftlichen Entwicklungen spezialisieren, was die Festlegung der verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstäbe für die regulierenden Maßnahmen zu einer zeitraubende und unaufhaltsamen Aufgabe des Verfassungsgerichts macht.

4. Verfassungsrechtliche Kontrolle der regulierenden Maßnahmen

Theoretisch wird schon systematisch darauf hingewiesen, dass das Objekt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle entweder das Verhalten oder das Verfahren- und Verfahrensergebnis sei. Gleichzeitig werde auch anerkannt, dass die Verfassungskontrolle durch die Verhaltenskontrolle erfolgt, insofern die Verwaltungshandlungen in den meisten Fällen rechtlich formalisiert sind, wodurch die Verfahrens- und Ergebniskontrolle auch mittelbar durch die normativen Verhaltensanforderungen erfolgt.²⁰⁰ Gleichzeitig wird auch bemerkt, dass eine reine Ergebniskontrolle beim Verfassungsgericht nicht möglich ist, da das Ergebnis des Verhaltens staatlicher Organe unformalisierbar und nicht angreifbar ist. Dieses Problem wird früh im Bereich der privatwirtschaftlichen Tätigkeit des Staats bemerkt, mit dem die Notenbankinstrumente teilweise verbunden sind, da die verfassungsgerichtliche Kontrolle als Ergebniskontrolle nicht funktioniert. Stattdessen wird vorgeschlagen, eine Verhaltenskontrolle im Hinblick auf die Gesetzmäßigkeit des Verhaltens auszuüben.²⁰¹

Außerdem werden verschiedene Kontrollmaßstäbe zusammengefasst: Inhaltskontrolle, Vertretbarkeitskontrolle und Evidenzkontrolle, dass das Verfassungsgericht anwenden kann.²⁰² Problematisch ist jedoch die Realisierung solcher Begriffe im konkreten Verfassungsprozess, denn außer den abstrakten Verfassungsprinzipien werden keine justiziablen Richtlinien der Verfassung gegeben.²⁰³ Angesichts des Gebots der Rechtssicherheit, mit dem sich auch Verfassungsgericht das beschäftigt, wird es erwartbar, dass das Verfassungsgericht zumindest je nach den unterschiedlichen Verwaltungsbereichen einheitliche Prüfungsmaßstäbe entwickelt.

²⁰⁰ Korinek in Hulst, von der et al. (Hrsg.), Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, 1981, 8 (23 f.).

²⁰¹ Korinek, a.a.O., 25-26.

²⁰² Korinek, a.a.O., 26-27.

²⁰³ Korinek, a.a.O., 27.

5. Problem der rechtlichen Kontrolle der Notenbankpolitik

Nach dem theoretischen Überblick ist davon auszugehen, dass die politischen Instrumente der Notenbank nicht von richterlichen Kontrollen befreit ist. Nicht nur die Wahl der formellen Rechtsformen, sondern auch die Inhalte der Instrumente sind an die rechtlichen Grundsätze gebunden. Problematisch ist jedoch die Wertentscheidung nach Zweckmäßigkeit und Eignung. Im Vergleich zur Bestimmung der Rechtsformen der Instrumente, bei denen man das ganze Programm in Stufen zerteilen und alle betroffenen Rechtsakte nacheinander analysieren kann, ist die Effizienzbewertung der Schwerpunkt der materiellen Rechtmäßigkeitsprüfung. Die Schwierigkeit liegt einerseits darin, wie das Gericht die fachlichen Befunde versteht, und andererseits in der Begründungsmethode des Gerichts, dass das Gericht unter der vollständigen Berücksichtigung des rechtlich-politischen Umfelds die politische Entscheidung des Verwaltungsorgans unterstützt oder ersetzt.

Bei der Notenbankpolitik am Beispiel der EZB ist die Situation vergleichsweise komplizierter, da die Notenbank einen höheren Grad an organisatorischer Unabhängigkeit genießt, um ihre eigene Willensbildung aus Expertise zu gewährleisten. Auch die durch die unbestimmten Begriffe formulierten Zielsetzungen und die instrumentelle Schöpfungsfähigkeit gestehen der Notenbank zu, ihre Maßnahmen mit starker Rationalität zu begründen. Der verstärkte organisatorische Unabhängigkeitsschutz der Notenbank und die politische Vernünftigkeit erhöhen die Hürde für das Gericht, jene durch die von der juristischen Dogmatik geleitete einheitliche normative Vernünftigkeit zu ersetzen. Dadurch wird in dieser Situation die von der Wissenschaft gebildete Vernünftigkeit der Judikative geschwächt. Im Vergleich zur gerichtlichen Prüfung gegenüber der Legislative, deren demokratische Entscheidungsverfahren und Verfahrensergebnisse in Form von Gesetzestexten mehr auf die politische Legitimität der Bevölkerungsrepräsentation anstatt auf die sachliche Objektivität fokussieren und deren gerichtliche Kontrolle sich deshalb mit dem Ergänzungsbedarf aus vernünftiger Perspektive teilweise begründen lässt, hat die Gerichtseinmischung in die Notenbankpolitik noch größere Sensibilität als die in andere politische Bereiche, für die die Exekutive ordentlich tätig ist. Schwierig ist es, dem Gericht zu erklären, warum die rechtswissenschaftliche Vernünftigkeit die monetäre Fachwissenschaftlichkeit prüfen und bis zu einem gewissen Grad ersetzen

sollte.²⁰⁴ Auch wenn die gerichtliche Kontrolle der Notenbankpolitik verfahrensrechtlich zulässig ist, muss das Gericht seine zurückhaltende Position noch durch systematische Begründungstechnik formulieren, deren Maßstäbe jenseits der normativen Regelungen liegen und je nach der Rechtskultur variierbar sind.²⁰⁵

II. Justiziabilität in unterschiedlichen Modellen der Verfassungsgerichtsbarkeit

Die Verfassungsgerichtsbarkeit der Politik ist wegen der oben genannten Probleme je nach Rechtspraxis der Länder unterschiedlich. Die zwei entscheidenden Gründe sind erstens die organisatorisch begründete Stellung des Verfassungsgerichts im ganzen Gerichtssystem und zweitens die zulässigen Verfahrensarten des Verfassungsprozesses. Klarerweise sind die zwei Gründe jedoch zwei Seiten derselben Medaille, da sie logischerweise untrennbar miteinander sind.

Das erste Modell, nach dem die Verfassungskontrolle durch den obersten Gerichtshof in der ordentlichen Gerichtshierarchie ausgeübt wird, wurde in den von der Tradition des Common Law beeinflussten Ländern übernommen, deren wichtigster Durchsetzer die USA sind; ein ganz anderes Modell, das sich in Österreich und Deutschland durchgesetzt hat, ist die Etablierung der spezifischen Verfassungsgerichtsbarkeit, die außerhalb des ordentlichen Gerichtssystems steht und nur auf die Fragen der Verfassungsauslegung und Verfassungsanwendung fokussiert.²⁰⁶ In diesem Fall ist das Verfassungsgericht das spezifische Gericht, dessen Verfassungsinterpretationen und dazugehörige Rechtsentscheidungen nicht rein wegen der organisatorischen Obrigkeit, sondern vielmehr wegen des Vorrangs der Verfassungsnormen und seiner Referenzfunktion für die verfassungskonforme Auslegung anderer Gerichte verbindlich sind, wenn die Anwendung der betroffenen Artikel im Einfachgesetz in ordentlichen Gerichten in Frage gestellt werden.

Der Unterschied der zwei Gerichtssysteme liegt auch in der jeweiligen Antwort auf die Frage, ob das Normenkontrollverfahren und insbesondere die abstrakte Normenkontrolle eine zulässige Verfahrensart ist. Die konkrete Normenkontrolle besteht in beiden

²⁰⁴ Vgl. *Münkler*, *Expertokratie*, 2020, S. 34-35.

²⁰⁵ Vgl. *Thiele*, *INDES* 3 2020, 89 (91).

²⁰⁶ Einführung der zwei Modelle der Verfassungsgerichtsbarkeit s. *Kneip* in Gabriel/Kropp (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich*, 2008, 631 (632-634); *Schulz*, *GIGA Focus* 5 2010, 1 (2-3).

Modellen, da das zuständige Gericht die Verfassungsmäßigkeit des angewendeten Gesetzes im zu entscheidenden Fall überprüft. Der Unterschied liegt nur in der Kompetenzverteilung, denn im amerikanischen Modell wird die Zuständigkeit der konkreten Normenkontrolle diffus in jeder Gerichtskammer geteilt, dagegen ist dasselbe Verfahren im österreichisch-deutschen Modell auf das Verfassungsgericht beschränkt, das vorliegende Gericht hat aber die Pflicht zum Vorlagebeschluss, das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Verfassungsgerichts abzuwarten, wenn dieses von der Unvereinbarkeit des Gesetzes mit dem Verfassungsrecht überzeugt ist. Außerdem fehlt die von einem konkreten Rechtsstreit unabhängige abstrakte Normenkontrolle im amerikanischen Modell. Die Unterschiede ehrlicherweise wiederum zwei Seiten derselben Medaille und beruhen jeweils darauf, welche Funktion vom Verfassungsrecht erwartet wird. Wenn in dem normativen Wertesystem wenig Besonderheit auf dem Verfassungsrecht im Vergleich zu den anderen Rechtsnormen liegt, verliert ein institutionell spezifisches Verfassungsgericht außerhalb des ordentlichen Gerichtssystems seine praktische Bedeutung und die Verfassungsgerichtsbarkeit wird selbstverständlich als ein Teil des ordentlichen Gerichtsverfahrens betrachtet. Nebenbei wird die Verfassungsgerichtsbarkeit hochspezialisiert, wenn das Verfassungsgericht neben der Funktion zur Streitlösung noch zum verfassungsrechtlichen Wertschutz ermächtigt wird.

Dem systematischen Gedanken folgend ist das Ergebnis wenig überraschend, dass im Vergleich zum amerikanischen Modell die Vereinbarkeit einer politischen Frage mit dem Verfassungsrecht im österreichisch-deutschen Modell nicht über die Maßen sensibel ist. Oder es ist sozusagen so, dass die eventuelle politische Sensibilität und die nachfolgende politische Wirkung der vorgelegten Anspruchsfrage wenig berücksichtigt werden. Vielmehr fokussiert das Verfassungsgericht darauf, ob der vorliegende Rechtsstreit von der Verfassungsinterpretation handelt, sodass das Verfassungsgericht dafür tätig sein muss, die abstrakten Verfassungswerte generationsübergreifend in gewandelten Konstellationen zu konkretisieren.²⁰⁷ Dagegen wird in den USA die Gerichtsbarkeit einer politischen Frage erstens in der Leitentscheidung *Marbury v. Madison* (1803) diskutiert, in der der *Chef Justice J. Marschall* die eingeschränkte Zuständigkeit des US-

²⁰⁷ Riedel, Verfassungsrichter Müller über Verhältnis zur Politik „Wir haben keinen politischen Gestaltungsehrgeiz“, <https://www.deutschlandfunkkultur.de/verfassungsrichter-mueller-ueber-verhaeltnis-zur-politik-100.html> (Stand:13.10.2022); Lepsius, APuZ 37 2001, 13 (14-15).

Supreme Court damit begründet, dass in rein politischen Fragen kein Rechtsbehelf gestellt werden sollte. Seitdem sind der Anwendungsumfang des Grundsatzes und der Begriff der politischen Frage die zu debattierenden Themen.²⁰⁸

III. Verfassungsgerichtsbarkeit der Notenbankpolitik

1. Idee über die Kontrollbedürfnisse der Notenbankpolitik

Die Wahrnehmung, dass die Notenbank rechtlich kontrolliert werden sollte, ist eine spät entwickelte Idee. Obwohl schon früh anerkannt wurde, dass die Unabhängigkeit der Notenbank und die von ihr verantwortete Währungspolitik eine Grenze haben, ebenso wie die Regierungspolitik (z.B. die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik), wurde in der Literatur kein Abgrenzungskriterium diskutiert. Stattdessen sei nur eine schwebende Grenze zwischen der Währungspolitik und der Regierungspolitik behauptet worden, sodass eine Grenze durch die moralische und rechtliche Notwendigkeit zur laufenden Stabilisierung der Währung gezogen werde. So liege die Grenze der Unabhängigkeit der Bundesbank in der Bewertung, ob die eingeführten Maßnahmen der Notenbank dem vorgeschriebenen Ziel nahestehen und sich die monetären Entscheidungen deshalb über die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitischen Räumen hinwegsetzen können.²⁰⁹ Außer der formellen Bejahung der Begrenzungsnotwendigkeit der Notenbank bietet diese Meinung keine klaren Konstellationen für die moralischen und rechtlichen Notwendigkeiten, ebenso wenig werden praktische Hinweise gegeben, anhand

²⁰⁸ Die sogenannte Doktrin der politischen Frage (*Political-Question-Doctrine*) ist seit ihrem Ursprung in *Marbury v. Madison* (1803) ein umstrittenes und sich entwickelndes Konzept. Eine allgemeine Tendenz ist, dass sie von der weiteren Leitentscheidungen insbesondere *Baker v. Carr* (1962) inhaltlich konkretisiert wurde, um den Missbrauch des Grundsatzes zu verhindern. Dazu s. *Cole*, *The Political Question Doctrine: Justiciability and the Separation of Powers*, 5 ff.; 22 ff., <https://sgp.fas.org/crs/misc/R43834.pdf> (Stand: 14.10.2022). Zu debattieren sind jedoch die folgenden Themen: erstens, ob die Doktrin ein vom Prinzip der Gewaltenteilung abgeleitetes allgemeines Verfassungsprinzip oder nur eine im Einzelfall geltende Gerichtsregel (Vgl. *Kaufmann*, a.a.O., S. 12; *Grove* (2015) 90 N. Y. Univ. Law Rev. 1917). Der zweite Besprechungspunkt liegt darin, ob eine völlige Klassifizierung der politischen Fragen wirklich möglich ist. Wissenschaftler haben eine theoretische Klassifizierungsmethode aus der Funktionslehre entwickelt, um die politischen Fragen zu charakterisieren. Dazu s. *Scharpf* (1966) 75 (4)5 Y.L.J. 567 ff. Aber außer den klassischen hoheitlichen politischen Maßnahmen wie beispielsweise den außenpolitischen Angelegenheiten, dem Militärwesen und der Abberufung eines gewählten Amtsträgers, deren politischen Naturen intuitiv akzeptiert werden, ist die sachlich subsumierte Grenze der politischen Fragen im juristischen Sinn noch in Frage gestellt. Empirisch zeigt sich auch, dass der Begriff der politischen Frage in der juristischen Praxis - insbesondere in derjenigen der Amtsgerichte überflüssigerweise angewandt wird, um die prozeduralen Kosten und Beweislasten zu lindern. Kritik daran s. *Bradley/Posner* (2022) forthcoming SLR. 49-53; *Harrison* (2017) 67 Am. U. L. Rev. 512-517. Zusammenfassend ist zu erklären, dass die Doktrin in den USA ein wissenschaftlich heftig kritisiertes, aber praktisch effektives Argument ist, mit dem die Gerichtsüberprüfung sich absichtlich in Zurückhaltung übt.

²⁰⁹ *Beck* in Ders., a.a.O., S. 120-121.

deren die sogenannten moralischen und rechtlichen Notwendigkeiten konkretisiert und im Gerichtsverfahren überprüft werden können.

2. Praxen der Verfassungsgerichtsbarkeit der Notenbankpolitik

Der oben genannte systematisierte Gedanke besteht in der Realität gegenüber Anforderungen ohne Tadel, obwohl die meisten Ländern je nach eigenen Rechtskulturen und politischen Systemen unterschiedliche Gerichtssysteme und Verfassungsgerichtsbarkeitsmodelle entwickeln, die oft einen hybriden Charakter haben und sich teilweise von den beiden typischen Modellen her ausprägen.²¹⁰ Deshalb ist die Verfassungsgerichtsbarkeit der Politik in den meisten Fällen keine reine Ja-Nein Frage, da keine klare Grenze festgelegt wird. Sondern sie ist eine je nach Maßstab sich abzeichnende Tendenz. So kann bloß gesagt werden, dass für diejenigen Verfassungsgerichte die Jurisdiktion über Politik eine gewöhnliche Ausübung ist, deren Einstellungen dem österreichisch-deutschen Modell näherstehen.

Mit dieser Vorkenntnis wird erklärbar, aus welchen Gründen die genaue rechtliche Prüfung der Notenbankpolitik zunächst in der EU bzw. in Deutschland ernsthaft reflektiert wird. Aus historischer Perspektive war Europa augenscheinlich kein Ursprungsort der Finanzkrise. Ebenso wenig ist die EZB die erste Notenbank, von der ein großer Beitrag zu einer Lösung für eine unangebrachte Wirtschaftspolitik erwartet wird. Jedoch besteht ein größeres Verlangen nach Rechtfertigung der Notenbankpolitik gegenüber der Öffentlichkeit als bei anderen Notenbanken, wobei gleichzeitig die Verfassungsgerichtsbarkeit des politischen Streits gegen die EZB durch die institutionellen und prozeduralen Einstellungen optimiert wird, sodass die Judikative in der EU und in Deutschland auch bei der Schlichtung politischer Streitigkeiten gefordert ist.

Die in der EU und in Deutschland entwickelnde Verfassungsgerichtsbarkeit und das aus ihr folgende Prüfungsschema der Notenbankpolitik sind als Pionierarbeit anerkannt, da das Thema bislang nicht ernsthaft diskutiert wurde. Die Gründe für die hohe Flexibilität der Annahme von politischen Streitigkeiten in den europäischen, insbesondere deutschen Judikativen können vielfältig sein. In Deutschland ist die politische Natur oder die politische Folge der zu entscheidenden kontroversen Streitfragen kein wesent-

²¹⁰ *Schultz*, a.a.O., S.3-4.

liches Thema für das Bundesverfassungsgerichts, vielmehr beschäftigt sich das Bundesverfassungsgericht damit, eigene machtvolle Positionen zur Verfassungsanwendung jenseits der anderen Staatsorgane zu erarbeiten. Deshalb spielt das Bundesverfassungsgericht im Vergleich zu anderen Verfassungsgerichten eine aktivere Rolle für die Grenzfestlegung der Gewaltenteilung – einschließlich der Grenze zwischen der Judikative selbst und dem Gesetzgeber, selbstverständlich auch der Grenze mit anderen Staatsorganen.²¹¹

Daneben ist die auf politische Zusammenarbeit gegründete EU, deren Zuständigkeiten aus unterschiedlichen politischen Sachbereichen zusammengestellt werden, nicht völlig vom politischen Streit distanziert, da das EU-Gerichtsverfahren entweder innerhalb der EU-Organe oder zwischen der EU und den Mitgliedstaaten immer eine beträchtliche politische Mitwirkung im Mehrebenensystem hat. Empirisch zeigt sich auch, dass nur wenige entsprechende Rechtsprechungen mit der Notenbankpolitik umgehen. Typisch ist der rückständige Stand des US-Supreme Court bei der Gerichtsbarkeit der Geldpolitik der FED. In der frühen Entscheidung *Raichle v. Federal Reserve Bank of New York* (1929) vom Berufungsgericht des zweiten Bezirks der USA wurde schon erklärt, dass der Kläger keinen Schadensersatzanspruch gegenüber den angeführten geldpolitischen Instrumenten und Pressemitteilungen habe. Außer der Prüfung des Schadensersatzanspruchs erklärte das Gericht auch die Nicht-Justiziabilität der Bedingungen der Offenmarktpolitik einerseits aus der Natur der monetären Politik, deren Inhalte sich schnell verändern, wie auch die Erscheinungen der Auswirkungen sich verschieben, andererseits aus den Gedanken der Gewaltenteilung, denen zufolge die Notenbankpolitik besser durch das föderale System des FED als durch das Gericht kontrolliert wurde.²¹²

Diese zurückhaltende Einstellung zur Rechtsprüfung der Geldpolitik wurde danach in weiteren Rechtsprechungen bestätigt. Das Bundesbezirksgericht Montana zitierte das *Raichle*-Urteil und wiederholte die Nicht-Justiziabilität des Wertpapierkaufprogramms des Föderalen Offenmarktausschusses des FED in seiner Entscheidung *Bryan v. Federal Open Market Committee* (1964), auch wird in dieser Fallkategorie bestätigt, dass

²¹¹ Vgl. *Thiele*, a.a.O., 89 (92).

²¹² *Raichle v. Federal Reserve Bank of New York*, 34 F. 2d 910, 915 (2d Cir. 1929).

der Kläger gegen die Geldpolitik keine Klagebefugnis habe.²¹³ Kürzlich wurde die Unzulässigkeit der Klage gegen den *Board of Governors of the Federal Reserve System* durch das Bundesbezirksgericht Kansas aufgrund der souveränen Immunität gegenüber der Judiziabilität einmal verweigert, d der Kläger nicht wegen der Verluste aus der Zinsanpassung und Inflation eine Entschädigung verlangen dürfte.²¹⁴ Eine substantielle Inhaltsüberprüfung der Geldpolitik ist gemäß der einheitlichen US-Rechtsprechungen vorübergehend nicht absehbar.²¹⁵

Ein Einzelfund ist auch die Entscheidung des Singapurischen Obergerichts, *Jeyaretnam Kenneth Andrew v Attorney-General* (2012), in der der Antragsteller den Erlass einer einstweiligen Anordnung forderte und die Verfassungsmäßigkeit der von der MAS angebotenen 4 Mrd. US-Dollar-Anleihe des IMF geprüft wurde. Gegenstand der Klage war die Frage, ob eine solche Maßnahme Art. 144 Abs. 1 der singapurischen Verfassung verletzt, gemäß dessen das Angebot einer Garantie oder die Aufnahme eines Darlehens durch den Staat grundsätzlich verboten ist.²¹⁶ Ausnahme sei eine Ermächtigung nach parlamentarischer Resolution in Verbindung mit der Zustimmung des Präsidenten.²¹⁷ Der Antragsteller behauptete, dass Art. 144 Abs. 1 der singapurischen Verfassung grammatisch so verstanden werden müsse, dass keine Garantie und Anleihe vom Staat ohne die parlamentarische Resolution angeboten oder aufgenommen werden soll.²¹⁸ Dagegen verteidigte sich der Antragsgegner damit, dass der Absatz teleologisch ausgelegt werden sollte und als ein Verbot der staatlichen Garantieleistung und Darlehensübernahme verstanden werden müsse.²¹⁹ Nicht betroffen sei eine staatliche Darlehensgewährung.

Das singapurische Obergericht wies den Kläger ab. Die Zurückweisung erfolgte vor allem mit einer Kombination aus historischer und systematischer Auslegung, zusammen mit der Rücksichtnahme auf das präsidentielle Regierungssystem, durch die die vom Antragsgegner behauptete teleologische Auslegung unterstützt wurde, sodass das

²¹³ *Byran v. Federal Open Market Committee*, 235 F. Supp. 877, 882 (D. Mont. 1964).

²¹⁴ *Love v. Federal Reserve Board of Governors*, Memorandum and Order, No. 15-1077-MLB (D. Kan. 2015).

²¹⁵ Vgl. *Egidy* in *European Central Bank* (Hrsg.), *Building bridges: central banking law in an interconnected world – ECB Legal Conference 2019*, 2019, 53 (58).

²¹⁶ Art. 144 Abs. 1 der Singapurischen Verfassung.

²¹⁷ Art. 144 Abs. 1 (a) der Singapurischen Verfassung.

²¹⁸ *Jeyaretnam Kenneth Andrew v AG* [2012] SGHC 210 Para. 10.

²¹⁹ *Jeyaretnam Kenneth Andrew v AG* [2012] SGHC 210 Para. 9.

Verbot der staatlichen Darlehensgewährung absichtlich vom alten Verfassungsentwurf entfernt wurde.²²⁰ Außerdem sei die Klagebefugnis (*locus standi*) des Klägers fehlend, weil er keinen Sonderverlust und persönlichen Rechtseingriff erklärte.²²¹ Die Entscheidung wurde vom singapurischen Appellationsgericht bestätigt. Weiterhin widerlegte das Appellationsgericht das vom Kläger neu angebrachte Argument, dass die MAS nicht als abgeteilter Handlungsträger betrachtet werden sollte, weil sie eine gesetzliche Körperschaft in der Verfassungsordnung sei und ihre Aktien zu 100% im Besitz der Regierung seien.²²² Dazu berief sich das Appellationsgericht jedoch nur auf die formale Rechtsgrundlage, dass die MAS gemäß Art. 3 Abs. 1 des MAS-Akts eine unabhängige Persönlichkeit habe.²²³ Inhaltlich ist geklärt, dass das singapurische Obergericht dazu neigt, einen Anspruch gegen die Notenbankpolitik abzuweisen, wenn die Rechtmäßigkeit einer gemeinsamen Politik von den Einzelnen herausgefordert wird, ohne den konkreten Inhalt der Politik zu prüfen, was auch bis zu einem gewissen Grad die Argumentationsstrategie der singapurischen Gerichte impliziert, deren Gerichtsverfahren nach dem Vorbild des amerikanischen Modells gestaltet sind.²²⁴

D. Schlussfolgerung

In diesem Einführungskapitel sind die sachlichen und theoretischen Hintergründe der Fragestellung rückblickend dargestellt, um den Standpunkt der Untersuchung zu erklären. Zu zeigen sind erstens die Verstaatlichung der Notenbank und das daraus folgende Gebot der Unabhängigkeit der Notenbank und die aktuellen Herausforderungen, die die unabhängigen Notenbanken der Welt bewältigen, da von ihnen immer mehr Regulierungskapazität erwartet wird, ohne die rechtliche Rahmenstruktur zu ändern.

Empirisch zeigt sich auch, dass es trotz der uneinheitlichen Verständnisse und Praxen über das Unabhängigkeitsmaß der Notenbanken in verschiedenen Ländern schon eine weithin akzeptierte Idee für die Notenbankeinstellung ist, dass die Notenbank unabhängig bleiben soll. Die Notenbank wird genau wie ein besonderes Ministerium betrachtet,

²²⁰ Jeyaretnam Kenneth Andrew v AG [2012] SGHC 210 Para. 18-28.

²²¹ Jeyaretnam Kenneth Andrew v AG [2012] SGHC 210 Para. 40, 48,

²²² Jeyaretnam Kenneth Andrew v AG [2013] SGCA 56 Para. 17.

²²³ Jeyaretnam Kenneth Andrew v AG [2013] SGCA 56 Para. 18.

²²⁴ Für Kritik an der fehlenden substantiellen Überprüfung der Zumutbarkeit des Anleiheprogramms und dem Verständnis über den persönlichen Sonderverlust und Rechtseingriff seitens öffentlicher Politik. S. Tham, 2 Singapore Law Gazette 14, 17 (2013).

damit sie eine große innere Freiheit in ihrer Währungspolitik genießt, die entweder durch den Verfassungsgeber oder den Gesetzgeber ermächtigt ist.

Die EZB steckt als unabhängigste Notenbank der Welt, der die möglichen Unabhängigkeitsdimensionen der Notenbank vollständig garantiert werden, seit der Finanzkrise in einem Dilemma, da sie wegen ihren unabhängigen Status hohes Vertrauen besitzt, dass sie aktuelle wirtschaftliche Schwierigkeiten mit ihrer Kompetenz zu beseitigen fähig ist; andererseits muss die EZB ihren von der Exekutive unabhängigen Status erhalten. Das Dilemma ist kaum durch die parlamentarische Kontrolle lösbar, weil die Unabhängigkeit der Notenbank zum großen Teil durch die unbestimmten Zielsetzungen und großen Ermessensspielräume erfüllt wird, die entweder durch den Verfassungsgeber oder den Gesetzgeber gestattet wird. Trotz des parlamentarischen Interpellationsrechts hat das Parlament im Vergleich zur Notenbank wenig Fähigkeit, die Notenbankpolitik genau zu bewerten.

Vorstellbar ist das Ergebnis, dass die im ordentlichen politischen Verhandlungsprozess nicht gelöste Fragen über die Grenze der Notenbankpolitik vor Gericht gebracht und in eine Rechtsfrage transformiert werden. Solange die Notenbankpolitik funktionell der Exekutive nahekommt und je nach den Form als verschiedene Verwaltungshandlungen definiert ist, ist ein theoretisches Rechtprüfungsschema leicht festzustellen.

Jedoch wird die oben genannte theoretische Prüfungsmöglichkeit kaum in der juristischen Praxis genutzt. Nicht nur in der EU ist es kein aktuelles Thema, sondern auch in anderen Ländern ist es ein völlig undiskutiertes oder unbemerktes Phänomen. Die Erklärungsfaktoren sind einerseits die allgemeine Unzulänglichkeit der Grundrechtsschutz-fokussierten juristischen Methodik und andererseits die unterschiedlichen Verfahrenseinstellungen jeder Judikative, deren Einstellungen zum Verhältnis von Judikative und Politik variieren. Eine rechtsvergleichende Betrachtung zeigt auch, dass nur einige vergleichbare Rechtsprechungen über die Notenbankpolitik gefunden werden.

Nach dem rechtsvergleichenden Rückblick ist die folgende Frage aufgebracht: Was bedeutet die aktuelle Entwicklung in der EU in Bezug auf die Juridifizierung der Notenbankpolitik? Diese Frage lässt sich weiter in drei Teile untergliedern. Der erste Teil ist der Zusammenhang der EZB mit der EU-Integration, der in den EU-Grundverträgen dargestellt wird. Dazu muss die frühere Architektur der europäischen Währungsunion

vor der Finanzkrise seit dem Vertrag von Maastricht und die Ergänzung während des Managements der Finanzkrise im Vertrag von Lissabon gesondert expliziert und im Anschluss verglichen werden.

Der zweite Teil handelt von den Beiträgen des EuGH zur Formulierung des rechtmäßigen Rahmens der Notenbankpolitik. Während die Texte der EU-Grundverträge vorhersehbarerweise nur begrenzt veränderbar ist, spielt der EuGH eine immer wichtigere Rolle, die wesentliche Grenze der zulässigen Politikinhalte zu bestimmen. Daraus folgt das Ergebnis, dass die politische Integrationsfrage auch in Form der Rechtsfrage insbesondere im Meinungsstreit zwischen dem EuGH und dem deutschen BVerfG auftritt. Eine Zusammenfassung der betroffenen Rechtsprechungen hilft dabei, die Eigenschaften der verrechtlichten Notenbankpolitik zu erfassen.

Nach den oben genannten zwei Teilen, die auf die vergangenen Entwicklungen fokussieren, lassen sich im dritten Teil ein paar Hinweise für die Zukunft geben. Einerseits geht es um die Voraussage der vielfältigen Notenbankpolitik, je nach den aktuellen politischen Themen der EU; Andererseits geht es um die Vertiefungsmöglichkeiten der gerichtlichen Überprüfungsmethoden über die entwickelnde Notenbankpolitik.

Diese Arbeit basiert auf der primären Vermutung, dass die zuerst in Europa bewusst gewordene Notwendigkeit der juridifizierten Notenbankpolitik eine leitende Funktion im globalen Sinn hat. Diese Annahme beruht darauf, dass einerseits die EZB die umfanglichsten Unabhängigkeitsdimensionen genießt, die irgendeine Notenbank in der Welt erfahren kann. Die Einstellung der EZB gilt deshalb als das Vorbild für die zugelassene unabhängige Notenbank im bisherigen Rechtssystem. Solange die unabhängige Notenbank - trotz gelegentlicher Kritik – eine schon weltweit praktizierte Staatsorganisationsgestaltung ist, ist eine ähnliche gerichtliche Herausforderung der Notenbankpolitik in anderen Ländern in der Zukunft erwartbar, wie sie gerade in der EU debattiert wird. Neben dem vorgenannten faktisch leitenden Fortschritt in Europa trägt die durch die europäische Erfahrung geweitete wissenschaftliche Arbeit auch auf theoretischer Ebene zur Entwicklung der unverbindlichen Rechtsquelle (*Soft Law*) bei, die den anderen Ländern eine unmittelbare Rechtsfortbildungswirkung verleiht.

Zweiter Teil: Entwicklungszüge der EZB-Währungspolitik

Kapitel 4. Die Konzeption der EZB-Stellung in EU-Gründungsverträgen

A. Die Strategie der europäischen Währungsintegration

Der in Maastricht geschlossene Vertrag über die Europäische Union markierte einen bedeutenden qualitativen Sprung im europäischen Integrationsprozess. Obwohl der Maastrichter-Vertrag die vertiefte politische Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik einerseits und in der Innen- und Justizpolitik andererseits schaffte, sodass die beiden als zwei der drei unterstützenden Säulen der neu entwickelten Europäischen Union bestimmt wurden, spielte die umbenannte Europäischen Gemeinschaft als die erste Kernsäule der Union auf jeden Fall die wesentliche Rolle bei der weiteren europäischen Integration. Sie bezeichnet ein Ende der vorangegangenen Integrationsstrategie, die auf der begrenzten missionarischen, sprich punktuellen, Zusammenarbeit der fragmentarischen regionalen Gemeinschaften (Euratom, EGKS, EWG) und politischen Verhandlungen basierte. Stattdessen wurde die europäische Gemeinschaft als eine multi-funktionale Komplexität konzipiert, deren Organstellungen und Tätigkeiten rechtlich klargestellt wurden. Damit transformierte der Vertrag von Maastricht die damaligen politischen Diskussionen auf einheitliche Weise in die Rechtstexte, sodass die nachkommenden europäischen Integrationsmöglichkeiten einer übergreifenden Rahmenordnung folgen können. Seither ist der Vertrag von Maastricht die Basis der verrechtlichten europäischen Integration. Am Vertrag wird das Konzept der europäischen Union ersichtlich und in ihm der politische Gedanke der europäischen Integration ins Recht realisiert.

Die Gründung der Wirtschafts-, und Währungsunion und die Einführung der EZB sind die zwei bedeutenden Einsätze im Vertrag von Maastricht, deren Erfolge die weitere europäische Integration ermöglichten. Außerdem sind die vom Vertrag von Maastricht gebildete Rahmenordnung der Währungsunion und die dazu neu eingeführte EZB im Großen und Ganzen unverändert geblieben und nur wenig durch den Vertrag von Lissabon ergänzt. Ein Vorverständnis über die vom Maastrichter-Vertrag vorgegebenen organisatorischen und sachlichen Konfigurationen über die Währungsunion und eine sich daraus ergebende Vergleichung mit den aktuellen Sachständen sind deshalb unerlässlich für die Bewertung der gegenwärtigen Praxis der europäischen Währungspolitik.

Häufig sind die rechtlichen Schwächen der Währungsunion als Tücken kritisiert worden, die für den Ausbruch der Finanzkrise und die Untätigkeit der Union beim Krisenmanagement verantwortlich seien. Solche Kritik im Nachhinein kann nur begründet werden, wenn sie im Einklang mit den Entwicklungen im oben erwähnten historischen Rückblick ist.

I. Das Umfeld der verrechtlichten Währungsintegration

1. Das Motiv aus außenwirtschaftlichen Faktoren

Die erfolgreiche politische Legitimierung der vertieften Integration durch eine einheitlichen Währung, die wegen der hohen politischen Sensitivität der Währungssouveränität in der Vergangenheit kein vorrangiges Thema war, war nach einer Reihe von Ereignissen – einschließlich der Wirtschaftskrise in den USA und der daraus folgenden Entwertung des US-Dollars, dessen stabiler Gegenwert in Goldpreisen und Wechselkursen mit anderen Landeswährungen durch das Bretton-Wood-System gestützt wurde – wieder in den Fokus gelangt. Nach dem Zusammenbruch der vom US-Gold-Standard fundierten Währungsordnung nach dem Zweiten Weltkrieg suchten die europäischen Länder dringend einen alternativen Standard, um die Wechselkurse zwischen den verschiedenen europäischen Währungen zu bestimmen und die bestehende europäische Wirtschaftszusammenarbeit fortzusetzen.

Während allen bestehenden Währungen der Welt die mitwirkende Kraft fehlte, die ehemalige globale Rolle des US-Dollars vollständig zu ersetzen, ist die neue Schaffung einer einheitlichen Währung in Europa natürlich eine hochgradig regionale Maßnahme, um die Kosten des Währungsumtausches während dem Zahlungsverkehr auf einmaliger Basis wieder zu stabilisieren. Dies bedeutet auch, dass die von den wankenden Wechselkursen unmittelbar gefährdete wirtschaftliche Gemeinschaftlichkeit der EWG die Hauptmotivation zur Währungsintegration war. Die Schaffung einer einheitlichen europäischen Währung als Ersatz der Währungen der Mitgliedstaaten und die dadurch hinzukommende supranationale Währungspolitik sind zwar die politische Entscheidung, aber weder die einzig wählbare politische Option, noch die leichteste Option. Im historischen Rückblick scheint es zudem so, dass im Vergleich zur vertieften Zusammenarbeit innerhalb der EG die politischen Verhandlungen zwischen den Zentralbanken der USA und der Mitgliedsstaaten der EG stärker bevorzugt wurden, um die trans-

atlantische Außenwirtschaftskrise zu lösen. Dies erklärt auch das Scheitern des primären Werner-Vorschlages zur Währungseinheit (des sog. „Werner-Plans“) 1971 und den limitierten Zusammenschluss über die Stabilisierungsmaßnahme zum US-Dollar und der Wechselkursgrenze im Europäischen Wechselkursverbund 1973.²²⁵

2. Das Motiv aus der inländischen Inflationen und dem erfolgreichen deutschen Vorbild

Während das Ende des Bretton-Woods-Systems die Außerwirtschaftskosten erhöhte und das Wirtschaftswachstum zurückblieb, waren die danach ausbrechenden zwei Ölpreiskrisen in den 70er Jahren der das Fass zum Überlaufen bringende Tropfen, durch den die inländischen Inflationen wegen der erhöhten Energiepreise drastisch stiegen, sodass die Herstellungskosten und Lebensmittelpreise explodierten.

Im globalen Trend waren jedoch einige Besonderheiten zu beobachten. Eine sind die heterogenen Wirtschaftslagen in Europa, sodass für die EWG-Mitgliedstaaten trotz des ähnlichen Einschlags der Außenwirtschaftskrise unterschiedliche Inflationsraten berechnet wurden. Während die meisten Länder der Welt in den 70er Jahren durchschnittlich eine zweistellige Inflationsrate hatten, hatte dagegen Deutschland dauerhaft eine absolut niedrige einstellige Inflationsrate.²²⁶ Die Inflationskontrolle von Deutschland, oder, um es genauer zu sagen, der restriktiven Geldpolitik der deutschen Bundesbank verwunderte die meisten Länder der Welt, die an der Inflation litten: Obwohl die Inflation je nach den Akteur*innen unterschiedlich wahrgenommen werden kann und kein einzelner Faktor das Inflationsmaß erklären kann, wurde die als Inflationsbremse konzipierte Geldpolitik und die Maßnahmen der hochgradig unabhängigen Bundesbank als das Modell der Notenbank angesehen.²²⁷

Das deutsche Wunder in der Krisenzeit formulierte die bei der Währungsintegration bevorzugte politische Überlegung, dass eine stabilitätsorientierte Geldpolitik und die diese unterstützende, politisch unabhängige, Notenbank zeitgemäß notwendig war.²²⁸

²²⁵ Gros/Thygesen, European Monetary Integration. 2. Aufl. 1998, S. 19; Dausen in Ders./ Ludwigs (Hrsg.), a.a.O., Rn. 12-20.

²²⁶ Statistische Tabelle und Figuren s. <https://www.global-rates.com/en/economic-indicators/inflation/inflation.aspx> (Stand: 3.6. 2023).

²²⁷ EZB, Monthly Bulletin im Mai 2010, The “Great Inflation”: lessons for monetary policy, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mopo_strat_art1.pdf?b19aa418314b36e5c21fe296a788b20b (Stand: 24.5.2023).

²²⁸ Belke in Becker/Lippert (Hrsg.), Handbuch Europäische Union, 2019, S. 752.

Gleichzeitig war der Wirtschaftsverkehr innerhalb Europas, von dem Frankreich und Deutschland im Vergleich z.B. zu Großbritannien mehr abhingen, die Motivation der von deutschen und französischen politischen Führungsfiguren versuchten Wirtschafts- und Währungsintegration.²²⁹ Das darauffolgende Europäische Währungssystem (EWS) erschien zuerst in Form der Abkommen zwischen den Zentralbanken der EWG-Mitgliedstaaten, wurde vor allem durch Ratsentscheidungen und Verordnungen der EWG unterstützt und wurde danach in die Gemeinschaftsverträge übernommen, als die Einheitliche Europäische Akte (EEA) am 1.7.1987 in Kraft trat – die auf dem Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der EG (der sog. „Delors-Bericht“) basierte – und ergänzt, sodass die weitere schrittweise Errichtung der Einheitswährung und der Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Maastricht festgelegt werden konnten.

II. Rahmenregelungen der Währungsunion seit dem Maastrichter Vertrag

Der Vertrag von Maastricht diente dazu, eine neue geschaffte Europäische Union oberhalb den europäischen Zusammenarbeitsbereichen, ungeachtet der Zusammenarbeitsintensität und der organisatorischen Formen, zusammenzufassen. Als Dachorganisation hatte die damalige EU keine Rechtsfähigkeit. Die Struktur des damaligen EU-Vertrags ist deshalb unübersichtlich und inhaltlich abstrakt, sodass neben den kurzgefassten Organstellungen der EU die Schwerpunkte des Vertrags vielmehr darin liegen, die politischen Wertentscheidungen und Zielsetzungen der europäischen Integration im Text zu regeln und die dafür änderungsbedürftigen Artikel im EGKS-Vertrag, EWG-Vertrag und EAG-Vertrag zu novellieren. Der Maastrichter-Vertrag sei deshalb kein geschlossener Vertrag, dessen meiste Inhalte auf die oben genannten Verträgen verwiesen und sich nicht von diesen isolieren lassen könnten.²³⁰

1. Die Präambel des EU-Vertrags 1992

Die Präambel wird als der Anfangsteil eines Vertrags und insbesondere eines völkerrechtlichen Vertrags verstanden, mit denen die Vertragsparteien ihre übereinstimmenden Motive und politischen Zielsetzungen beim Vertragsabschluss erklären. Die in der Präambel gelisteten Zusagen spielen trotz der mangelnden begrifflichen Bestimmtheit und der daraus folgenden fehlenden Rechtsverbindlichkeit (da sie grundsätzlich durch

²²⁹ Gros/Thygesen, a.a.O., S. 28; Dausen in Ders/ Ludwigs (Hrsg.), a.a.O., Rn. 21.

²³⁰ Vgl. Viebig, Der Vertrag von Maastricht, 1999, S. 58.

die folgenden Vertragsartikel wiederholt und weiter konkretisiert werden) jedoch die historisch-retrospektive Rolle, den Geist des Vertragstextes im Ganzen zu erfassen und die Auslegungsrichtungen des Vertragstextes insbesondere im Rahmen der Vertragsinterpretation zu weisen.²³¹

Der sechste Erwägungsgrund der Präambel, eine Wirtschafts- und Währungsunion zu erreichen und im Einklang mit dem Vertrag eine einheitliche, stabile Währung zu erschließen, sind eine hochgesteckte Erklärung, weil der Vertrag von Maastricht nicht nur die zu erreichenden organisatorischen und funktionellen Einrichtungen der neu gestalteten EU und der zu ihr gehörigen Wirtschafts- und Währungsunion vorsieht, sondern der Schwerpunkt vielmehr darauf liegt, dass die vertragsschließenden Mitgliedstaaten die im Vertrag vorgeschriebenen Pflichten haben, schrittweise mit Zeitdruck die Währungshoheit zu übertragen, um im letzten, dritten, Schritt eine Wirtschafts- und Währungsunion zu erreichen. Die Einschließung in die Präambel führt wegen der dortigen Darstellung des letzten Ziels und der Finalität zur starken Prägung, dass die Integrationsschritte der Wirtschafts- und insbesondere der Währungsunion im Vertrag ein unumkehrbarer Prozess sind, sodass die weitere Entwicklung zum nächsten Schritt gemäß dem Vertragstext nur erlaubt ist, wenn die Mitgliedstaaten keinen neuen Vertrag als Ersatz abschließen.²³²

²³¹ Umstritten ist, ob die Präambel Rechtsverbindlichkeit hat, oder ob sie nur ein integraler Bestandteil des Vertrags ist. Während in einiger Literatur dieselbe Rechtsverbindungswirkung betont wird (s. *Vedder* in Ders/Heinegg, 2. Aufl. 2018, Präambel EUV Rn. 2, dagegen s. *Terhechte* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, a.a.O., Präambel EUV Rn. 9; *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Ders, a.a.O., Präambel AEUV Rn. 14), wird anhand der politischen und sachlichen Funktionen der Präambel vielmehr betont, dass die Präambel zur Öffentlichkeit des politischen Willens, der Festlegungsfunktion über den operativen Teil und der Dokumentationsfunktion über die Vertragsparteien und ihre bevollmächtigten Unterhändler dient. S. *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Ders, a.a.O., Präambel AEUV Rn. 7-10. Die Kernfrage ergibt sich natürlich aus unterschiedlichen Verständnissen der Natur der Präambel und der Definition der Rechtsverbindlichkeit. Da die Präambel nur der Einführungsteil des Vertrags ist, ist kein wesentlicher Inhalt in der Präambel zu erwarten ist, woraus die fehlende Steuerungs- und Verpflichtungswirkung der Präambel in der Praxis resultiert, obwohl diese allgemeine Formulierungstechnik des Vertragstextes kein inhaltliches Verbot aufhebt. Auch ist es fraglich, ob die Auslegungsorientierungsfunktion der Präambel als eine Sorte der Rechtsverbindlichkeit betrachtet werden kann, während die Rechtsverbindlichkeit oft die unmittelbare Steuerungs- und Verpflichtungswirkung auf die Vertragsparteien bedeutet – was der Präambel fehlt. Die Verankerung der Auslegungsrichtung bzw. die Rechtfortbildungswirkung, zu der die Präambel beiträgt, ist jedoch ohne Zweifel in der Literatur anerkannt. Vgl. *Kadelbach* in Groeben/Schwarze/Hatje, a.a.O., Präambel EUV Rn. 4; *Terhechte* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, a.a.O., Präambel EUV Rn. 10-13; *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Ders, a.a.O., Präambel AEUV Rn. 15-16.

²³² Zum Vergleich s. die aktuellen Präambeln im EUV und AEUV, in denen die Erreichung der Wirtschafts- und Währungsunion und die Einführung des Euros schon ausgeblendet und im Art. 3 Abs. 4 EUV verrechtlicht werden. Dies führt zum geschwächten fortwährenden Integrationsauftrag für die Union und ihre Mitgliedstaaten. S. *Terhechte* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, a.a.O., Präambel EUV Rn. 7.

2. Teil I des EUV-MV: Die Gemeinsame Bestimmungen

Gemäß Art. B EUV-MV werden die Ziele der Union einschließlich der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion und der davon umfassten einheitlichen Währung gelistet (Art. B UAbs. 1, Abs.1 EUV-MV), ebenso wie die generellen rechtlichen Bedingungen zur Zielverwirklichung, sodass die in Art. 3b EGV bestimmten sachlichen und zeitlichen Bedingungen unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips beachtet werden müssten (Art. B Abs.2 EUV-MV).

3. Teil II des EUV-MV: Die Bestimmung zur Änderung EWGV

Art. G EUV-MV enthält alle geänderten Artikel und die neuen Teile im EGV, die wegen der Gründung der die EWG ersetzenden EG beigefügt wurden. Trotz der untypischen Formulierungstechnik und der daraus resultierenden schwierigen Lesbarkeit könnte der einzige Artikel als ein vollständiges Änderungspaket des EWGV verstanden werden und dennoch die inhaltlichen Schwerpunkte festgestellt werden.

Im ersten Teil des neuen EGV, der zur Erklärung der Grundsätze der EG diente, wurden die Aufgaben der neu gegründeten EG erklärt, sodass in der Durchführung der EG-Politik *„die harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, ein beständiges, nichtinflationäres und umweltverträgliches Wachstum, einen hohen Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“* zu fördern sei (Art. 2 EGV-MV). Damit wurden die grundlegenden Ziele der EG abstrakt beschrieben, ohne eine klare Reihenfolge anzugeben. Jedoch war die gemeinsame Wirtschaftsentwicklung innerhalb der EG ausgeprägt, welche mit den nachgewiesenen Indizes wie der Inflationsrate, der Umweltverträglichkeit, der wirtschaftlichen Konvergenz der Mitgliedstaaten, dem Beschäftigungsniveau und Sozialleistung versehen wurden, die insgesamt eine hohe Lebensqualität ermöglichen.

Die für die Zielerreichung einzusetzenden politischen Tätigkeiten der EG wurden im Art. 3 und 3a vorgesehen (Art. 2 EGV-MV). Während die allgemeinen Tätigkeiten der EG in anderen wirtschaftlichen Teilbereichen im Art. 3 EGV-MV vorgeschrieben sind,

wurde die zeitgebundene Einführung des Binnenmarkts und der einheitlichen Währungs- und Wechselkurspolitik in Art. 3a vorgesehen (Art. 3a Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 EGV-MV). Darin wurde auch das vorrangige Ziel der Festlegung und Durchführung der einheitlichen Geld- und Wechselkurspolitik angegeben, die die EG zur Erreichung Preisstabilität verfolgt. Blicke das vorrangige Ziel der Preisstabilität unbeschadet, sollte die allgemeine Wirtschaftspolitik unter Beachtung des Grundsatzes einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb durch die Geldpolitik unterstützt werden (Art. 3a Abs. 2 EGV-MV).

Die nicht klar unterschiedenen wirtschaftlichen und monetären Aufgaben wurden organisatorisch getrennt wahrgenommen, sodass ein Europäisches System der Zentralbanken (ESZB) und eine Europäische Zentralbank (EZB) geschaffen wurden, um die einheitliche Währungs- und Wechselkurspolitik durchzuführen (Art. 4a EGV-MV), während die anderen zugewiesenen Aufgaben durch die Gemeinschaftsorgane, einschließlich des Europäischen Parlaments, des Rats, der Kommission, des Gerichtshofs und des Rechnungshofs wahrgenommen wurden (Art. 4 EGV-MV). Diese getrennte Ausgestaltungstechnik im EGV wies darauf hin, dass das ESZB und die EZB zunächst nicht als Gemeinschaftsorgane bezeichnet worden seien.²³³ Vielmehr seien sie als gesonderte Einrichtungen geregelt gewesen.²³⁴

4. Teil VI des EGV-MV: Die Wirtschafts- und Währungspolitik

Die im Teil der Grundsätze des EGV wegen des sachlichen Zusammenhangs nur mit wenigen Worten erwähnte Wirtschafts- und Währungsunion und die dadurch wahrgenommene Wirtschafts- und Geldpolitik der EG wurden im Teil VI EGV-MV dahingehend genauer vorgeschrieben, dass die beiden politischen Bereiche sich vom Grad der Vergemeinschaftung unterschieden.²³⁵ Während die Wirtschaftspolitik nur segmentiert und limitiert auf die EG übertragen wurde, war die Währungspolitik schrittweise schließlich von den Mitgliedstaaten auf die EG übertragen worden.²³⁶ Diese Unterscheidung erklärt die unausgeglichene, ergänzte, Artikelanzahl der Kapitel im sechsten Titel des EGV, sodass im ersten Kapitel über die (allgemeine) Wirtschaftspolitik nur 7 Artikel zu ergänzen waren. Dagegen waren 20 Artikel in dem zweiten bis zum vierten

²³³ *Siekman* in Ders., 2013, Art. 13 EUV Rn. 1.

²³⁴ *Siekman* in Ders., a.a.O., Rn.1.

²³⁵ *Siekman* in Ders, Art. 119 EUV Rn. 23.

²³⁶ *Siekman* in Ders, Art. 119 EUV Rn. 22.

Kapitel über die Währungspolitik zu ergänzen.

Nicht nur der unterschiedliche Grad der Vergemeinschaftung zwischen der Wirtschaftspolitik und der Währungspolitik führte zum unausgeglichene Format der betroffenen Kapitel, sondern auch die jeweils unterschiedliche textuelle Genauigkeit und Intensität. Die im ersten Kapitel vorgeschriebene Wirtschaftspolitik - genauer gesagt die nicht auf die EG übertragene Fiskal- und Haushaltspolitik – war den Mitgliedstaaten vorbehalten und die EG hatte daher nur die supplementäre Koordinations- und Überwachungspflicht, um die Wirtschaftsentwicklungen, Haushaltslagen und öffentlichen Schuldstände der Mitgliedstaaten zielgemäß im Einklang mit den Gemeinschaftsinteressen und der Binnenmarkterhaltung auszurichten und eine dauerhafte Konvergenz innerhalb der Mitgliedstaaten zu gewährleisten (Art. 102 a i.V.m. Art. 103 Abs.1, Abs. 3; Art. 104c Abs.2 EGV-MV).²³⁷

Im Gegensatz dazu wurde die Währungshoheit nach den inländisch rechtlichen Umgestaltungen der Mitgliedstaaten auf die EG übertragen, die Währungen der Mitgliedstaaten wurden endgültig ersetzt und die Zentralbanken der Mitgliedstaaten wurden schrittweise in das von der EZB geleistete Europäische Währungssystem versetzt (Art. 109m Abs.1 EGV-MV). Die Mitgliedstaaten wurden stark verbunden, die Umgestaltungspflichten einschließlich der organisatorischen Umgestaltung der inländischen Notenbanken (Art. 108 i.V.m. Art. 109e Abs. 5 EGV-MV) und der Festlegungen der für die Verwirklichung der Währungsunion vorausgesetzten Maßnahmen insbesondere der Stabilität der inländischen Währungen und der gesunden öffentlichen Finanzlagen der Mitgliedstaaten (Art.109e Abs.2 UAbs. b EGV-MV) zu übernehmen. Dadurch hatten auch die Gemeinschaftsorgane mehr Mitwirkungsbefugnisse, um in den zwei Übergangsphasen den Integrationsverlauf zu ersetzen. Die Kommission hatte umfangreiche Überwachungs-, Berichts-, Prüfungspflichten, um den Vorlauf der Integrationslage der Mitgliedstaaten zu erfassen und die getroffenen Schwierigkeiten zu beseitigen (Art. 109h Abs. 1, 109i Abs. 2, 109j Abs. 1 Para. 1 EGV-MV). Endgültig hatte der Rat nach den von der Kommission berichteten Empfehlungen das Bestimmungsrecht, ob die Mitgliedstaaten nacheinander die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung der einheitlichen Währung erfüllten, sodass das zeitgemäße Eintreten in die dritte finale

²³⁷ Vgl. *Kempen* in Streinz, 3. Aufl. 2018, Art. 119 AEUV Rn. 13-14.

Phase möglich war (Art. 109j Abs.2, Abs.3, Abs.4 EGV-MV). Am ersten Tag der dritten Phase legte der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der EZB die Umrechnungskurse für die Mitgliedstaaten fest, für die keine Ausnahmeregelungen galten und deren Währungen durch die ECU unwiderruflich ersetzt wurden (Art. 109l Abs.4 S.1 EGV-MV). Danach durfte der Rat nach den gleichen Verfahren auch alle erforderlichen sonstigen Maßnahmen treffen, um die ECU als einheitliche Währung innerhalb der Mitgliedstaaten rasch einzuführen (Art. 109l Abs. 4 S. 2 i.V.m. Art. 109g Abs. 2 EGV-MV).

Das wesentliche Ziel der Vertragsergänzung, außer der schrittweisen Einführung der einheitlichen europäischen Währung, war die Errichtung der zuständigen europäischen Notenbank, die ab der dritten Stufe die vereinheitlichte Währung zu regulieren und die dazugehörige Währungspolitik zu gestalten hatte. Die Besonderheit des europäischen Währungsregulierungsmodells lag aber darin, dass es aus den zwei getrennt entwickelten Einrichtungen ESZB und EZB zusammengesetzt wurde. Während das ESZB aus der EZB und den vom EZB-Rat geleiteten nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten bestand, deren organisatorische Rechtsgrundlagen auf den innerstaatlichen Rechtsvorschriften basierten, die im Ablauf der Integrationsschritte nach dem Unabhängigkeitsgebot von den Mitgliedstaaten angepasst wurden (Art. 106 Abs. 1 EGV-MV, Art. 8 Protokoll über die ESZB-Satzung), war die EZB der Nachfolger des in der zweiten Integrationsstufe errichteten Europäischen Währungsinstitutes (EWI), dessen organisatorische und funktionelle Rechtsstellungen gemeinschaftsrechtliche Grundlagen hat und eine eigene Rechtspersönlichkeit.

Die genauen Aufgaben- und Funktionsverteilungen innerhalb der EZB und ESZB waren von Anfang an nicht eindeutig, obwohl sie in Vertragstexten formell aufgeführt wurden. Gemäß Art. 105 Abs. 1 S. 1 EGV-MV war die Gewährleistung der Preisstabilität vor allem als das vorrangige Ziel des ESZB festgehalten, genauso wie die anderen nachfolgenden nebensächlichen Zielsetzungen. Darüber hinaus bestanden die grundlegenden Aufgaben des ESZB darin, die Gemeinschaftsgeldpolitik festzulegen und auszuführen, die in Art. 109 EGV vereinbarten Devisengeschäfte durchzuführen, die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten zu pflegen und zu verwalten, und das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern (Art. 105 Abs. 2 EGV-MV). Im Vergleich zu den konkret gelisteten Zuständigkeitsbereichen des ESZB waren

dieselben der EZB nicht eindeutig vorgeschrieben. Das im Art. 105a EGV-MV vorgeschriebene ausschließliche Genehmigungsrecht zur Banknotenausgabe (Art. 105 Abs. 1 EGV-MV) und das Genehmigungsrecht zur Münzenausgabe in den Mitgliedstaaten (Art. 105 Abs. 2 EGV-MV) waren die einzigen Rechte, wobei die zuständigen Sachbereiche klar im Text genannt waren. Obwohl die EZB die eigene Rechtspersönlichkeit (Art. 106 Abs. 2 EGV-MV) hatte und als Leitorgan des ESZB die Handlungsfähigkeit besaß, durch unterschiedliche Rechtshandlungen mit anderen Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedstaaten aufeinander zu wirken, waren die Handlungsformen und das Ziel der Handlungen gemäß Art. 108a Abs. 1 EGV-MV begrenzt, sodass sie gemäß dem Vertrag und den in der ESZB-Satzung vorgesehenen Bedingungen für die Erfüllung der dem ESZB übertragenen Aufgaben erforderlich sein mussten (Art. 108a Abs. 1 Para.1 EGV-MV).

Der Eindruck, dass im Vergleich zur EZB das von den nationalen Zentralbanken und der EZB zweiteilig getragene ESZB insgesamt der Kern der EWU und die Währungsbehörde war, wird entweder durch die formelle Inhaltsreihenfolge der Artikel oder durch die inhaltliche Intensität über den Mandatsumfang vermittelt. Die währungspolitischen Maßnahmen waren deshalb die Diskussions- und Abstimmungsergebnisse des Gouverneursrates des ESZB, der sich aus den Präsidenten der nationalen Zentralbanken und den Mitgliedern des Direktoriums der EZB zusammensetzt.²³⁸ Weder der Präsident des Direktoriums der EZB noch die Mitglieder des EZB-Direktoriums insgesamt hatten ein Vetorecht gegen die politischen Entscheidungen des ESZB.²³⁹ Die EZB besaß trotz ihrer Rechtspersönlichkeit und Handlungsfähigkeit im Vergleich zu den mitgliedstaatlichen Notenbanken keinen beherrschenden Status, um die Währungspolitik zu formulieren.²⁴⁰ Dagegen war die Kompetenz zur Währungsangabe einerseits je nach Materie zwischen der EZB und den Mitgliedstaaten geteilt, andererseits waren die Banknotenausgabe und das Genehmigungsrecht zur Münzangabe auch mit den vorgesehenen Zielsetzungen des ESZB verbunden.²⁴¹ Deshalb ist es fraglich, ob die EZB in der rechtlichen Konzeption des Vertrags von Maastricht trotz des organisatorischen Vorbilds

²³⁸ *Seidel*, ZEI WP B-01 2011 (2011), 1 (4).

²³⁹ *Seidel*, a.a.O., S.6.

²⁴⁰ *Seidel*, a.a.O., S.6.

²⁴¹ *Waldhoff* in Siekmann, a.a.O., Art. 127 AEUV Rn. 15.

der deutschen Bundesbank als Notenbank im föderalen System ein führendes Weisungsrecht über die Währungspolitik besaß.²⁴²

Stattdessen wurde die EZB aus praktischer Sicht noch als Einrichtung sui generis betrachtet, die parallel mit dem ESZB gestaltet wurde und funktionell an der Währungspolitik mitwirkte.²⁴³ Nach diesem Verständnis war die Sensibilität der europäischen Währungsvereinheitlichung gemindert, da keinem Gemeinschaftsorgan die Währungshoheit übertragen wurde. Auch die Übertragungsobjekte waren vergleichsweise technisch und auf der politischen Ebene diskutabel.

5. Protokoll über die ESZB-Satzung

Art. 106 Abs. 4 EGV-MV gab seinen Geltungsbereich an die als Protokoll Nr. 18 beigefügte ESZB-Satzung weiter, um die Ziele, Funktionen und Aufgaben sowie die institutionellen Aspekte des Eurosystems einschließlich des ESZB und der EZB genau vorzusehen, ohne die Vertragstexte überzustrapazieren.²⁴⁴ Das Mandat des ESZB und der EZB, das im Vertrag durch unterschiedliche Begriffe einschließlich der Ziele, Aufgaben, Kompetenzen oder Befugnisse zusammengesetzt wurde, wurde in der Satzung detailliert festgelegt.²⁴⁵

Neben den wiederholenden und vertiefenden Inhalten der Vertragstexte über die organisatorischen Einstellungen in Ausführlichkeit in der Satzung war Kapitel IV ein besonderer Teil, weil die eingehaltenen Art. 17 bis 24 wesentlich weniger textliche Entsprechungen im EGV-MV hatten, sodass nur das Verbot der monetären Staatsfinanzierung einschließlich der Ausnahme für Geschäfte mit öffentlichen Banken (Art. 104 Abs. 1 EGV-MV) und das Erfordernis ergänzender, durch den Rat zu belastender geldpolitischer Instrumente wiederholt wurden (Art. 104b Abs. 2 EGV-MV). Die sonstige Zuordnung der Instrumentarien des ESZB und EZB hatte deshalb die Funktion, den Bestandteil des EGV zu ergänzen, da das Protokoll auch als beigefügter Teil des Vertrags vorgesehen und systematisch gleichrangig mit dem Vertrag war (Art. 106 Abs. 4 EGV-

²⁴² Seidel FS Wilhelm Nölling, 2003, 481 (497-499); Bundesbank, Rede des ehemaligen Vizepräsidenten Jürgen Stark am 20.11.2003 mit dem Titel „Von Maastricht zur Verfassung einer erweiterten Union – Zur Entwicklung der europäischen Währungsordnung“ in Speyer, <https://www.bundesbank.de/de/presse/reden/von-maastricht-zur-verfassung-einer-erweiterten-union-zur-entwicklung-der-europaeischen-waehrungsordnung--688550> (Stand: 3.1.2023), S.9-11.

²⁴³ Vgl. Bundesbank, a.a.O.

²⁴⁴ Becker in Siekmann, a.a.O., Art. 129 AEUV Rn. 60; Kempen in Strenz, a.a.O., Art. 129 Rn. 5.

²⁴⁵ Vgl. Siekmann, IMFS WP 101 (2016), 1 (1).

MV).²⁴⁶

Außerdem ist zu erwähnen, dass die im Kapitel der Satzung erwähnten geldpolitischen Instrumentarien aus normativer Perspektive zur Konkretisierung des EZB-Mandats gehaltvoller waren, obwohl die EZB und die nationalen Notenbanken im Kapitel doppelt genannt wurden, da die monetären Steuerungsmittel der nationalen Notenbanken schon durch die inländischen Rechtsetzungen bereitgestellt wurden.²⁴⁷ Ein historischer Rückblick bestätigt auch, dass die Doppelnennung von EZB und nationalen Zentralbanken nicht auf die Bestimmung der bevollmächtigten Subjekte im normativen Sinn, sondern auf die Kaltstellung des politischen Streits über das vertikale Verhältnis der EZB zu den nationalen Zentralbanken in der symbolischen Bedeutung fokussierte.²⁴⁸ Kapitel IV dient deshalb hauptsächlich dazu, die von der EZB verwendbaren geldpolitischen Instrumente zu erklären, die die Zuständigkeiten der EZB zusammen mit den in Art. 108a EGV-MV erwähnten Rechtshandlungsformen der EZB darstellen.

Außer der ermächtigten Konto- und Depotführung als Grundlage der Geschäftsdurchführung der EZB (Art. 17 ESZB-Satzung), die zur Abwicklung geldpolitischer Geschäfte unterstützende technische Ermächtigung zum Betrieb von Verrechnungs- und Zahlungssystemen im Art. 22 der Satzung und zu Geschäften für den inneren Betrieb und die Bediensteten der Zentralbanken im Art. 24 der Satzung seien die Instrumentarien in der Reihenfolge ihrer praktischen Wichtigkeit für die geldpolitische Steuerung erstellt worden.²⁴⁹ Vor allem gehörte dazu das Offenmarkt- und Kreditgeschäft (Art. 18 ESZB-Satzung), darauf folgend die Ermächtigungsgrundlage für die Auflegung und Haltung von Mindestreserven (Art. 19 ESZB-Satzung) und die betroffenen Geschäfte im Bereich der Währungsreserven mit Drittländern sowie internationalen Organisationen (Art. 23 ESZB-Satzung). Zu beachten ist die offene Ermächtigung in Art. 20 Abs. 1 der Satzung, wonach dem EZB-Rat erlaubt werde, mit der Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen über die Anwendung anderer geldpolitischer Instrumente zu entscheiden. Vorausgesetzt ist, dass die inhaltliche Zweckmäßigkeit der freiwilligen Instrumente der Geldpolitik bei Beachtung des Art. 2 der Satzung (Art. 20 Abs.1 ESZB-

²⁴⁶ Keller in Siekmann, 2013, vor Art. 17-24 ESZB-Satzung Rn. 19-20.

²⁴⁷ Keller in Siekmann, a.a.O., Rn. 24.

²⁴⁸ Keller in Siekmann, a.a.O., Rn. 8-9.

²⁴⁹ Keller in Siekmann, a.a.O., Rn. 2.

Satzung i.V.m. Art. 105 Abs. 1 EGV-MV) gegeben ist und im Fall der Eingriffsmaßnahmen für Dritte die Verfahrensvorschrift im Art. 106 Abs.6 EGV-MV (Art. 20 Abs 2 i.V.m. Art. 42 ESZB-Satzung) beachtet wird.

Das Problem der im Kapitel IV der Satzung vorgesehenen monetären Instrumente liegt darin, dass sie einerseits weniger rechtstechnische Qualität haben, sodass sie vielmehr auf die tatsächliche Handlungsdarstellung der EZB fokussieren, ohne die bedingten Handlungsvoraussetzungen oder erwünschten Rechtsfolgen zu bestimmen.²⁵⁰ Ebenso wenig sind die Wechselwirkung oder Ersetzungsmöglichkeit der unterschiedlichen monetären Instrumente genau vorgeschrieben, da die Instrumente teils zu den Rechtsbereichen des privaten Rechts und teils zum öffentlichen Recht gehören.²⁵¹ Werden Art. 108a EGV-MV und der inhaltlich nahezu identische Art. 34.1 der Satzung in Betracht gezogen, mit denen die zulässigen Rechtsakte der EZB geregelt wurden, wurde die Rechtsetzungszuständigkeit der EZB nicht völlig geklärt. Zum einen traf Art. 108a EGV-MV für die Rechtshandlungen auf öffentlich-rechtlicher Grundlage zu und die überwiegend angewendeten privatrechtlichen monetären Instrumente waren unberührt, sodass die Funktion der Kompetenzabgrenzung des Art. 108a EGV-MV deutlich verringert wurde. Zum anderen fehlt eine stabile sachliche Beziehung zwischen den Handlungsformen und monetären Instrumenten, denn weder die Handlungsformen noch die monetären Instrumente haben ein Rangverhältnis im rechtlichen Sinn. Ebenso wenig haben beide ein konkretes Auswahlverbot, das eine Handlungsform oder ein monetäres Instrument in einer bestimmter Konstellation verboten würde. Eine Ausnahme bildet der Erlass der Verordnung, deren Ermächtigungsgrundlage klar bestimmt wurde, z.B. durch die Verordnungskompetenz des EZB-Rats zur Berechnung und Bestimmung des Mindestreservesolls gemäß Art.19.1 der Satzung und durch die der EZB eingeräumte Kompetenz zur Gewährleistung der effizienten und zuverlässigen Verrechnungs- und Zahlungssysteme innerhalb der Gemeinschaft und im Verkehr mit Drittländern gemäß Art. 22 der ESZB-Satzung, sodass die Handlungsoption zulässig eingeräumt wurde. Schließlich ist anzugeben, dass die EZB oder die zuständige Behörde die monetären Instrumente je nach der Konstellation mit flexiblen Handlungsformen verbinden können, solange die Zielsetzung im Art. 2 der Satzung i.V.m. Art. 105 Abs. 1 EGV-MV

²⁵⁰ Keller in Siekmann, a.a.O., Rn. 34.

²⁵¹ Vgl. Keller in Siekmann, a.a.O., Rn. 22.

beachtet werden.²⁵²

Zu beachten ist die Erschaffungskompetenz des EZB-Rat im Art. 20 der Satzung, mit der die Anwendung anderer nicht im Text erwähnter Instrumente ermöglicht wird. Damit ist nicht nur die Kombination der monetären Instrumente und die anpassenden Rechtshandlungsformen, sondern auch die Erschaffung eines neuen monetären Instruments durch Rechtsakte des EZB-Rats theoretisch vorstellbar. Da solche offene Ermächtigung nicht im vorbildlichen deutschen Bundesbankgesetz vorgesehen wurde, obwohl die Bundesbank im Bereich der Mindestreserve weitere Eingriffsrahmen in der Praxis besaß, ist die Grenze der Beschaffungskompetenz dahingehend diskutierbar, ob andere formelle oder sachliche Beschränkungsmöglichkeiten außer der Zweckmäßigkeit bestehen.²⁵³

Die Anwendung der Beschaffungskompetenz wäre als Ausnahme auf monetäre Notfälle vorzuschlagen.²⁵⁴ Nach dieser Meinung wären die sonstigen Maßnahmen nur zu berücksichtigen, wenn die vorgesehenen monetären Instrumente erschöpft würden und das Ziel der Preisstabilität nicht erfüllt würde. Dieser Vorschlag führt jedoch dazu, dass die Freiwilligkeit der sonstigen Instrumente nahezu auf null gesetzt wird, weil kein bestimmter Anwendungsvorrang der ordentlichen monetären Instrumente gesetzlich vorgeschrieben wird. Auch ist die realistisch durchgeführte Währungspolitik ein verbundenes Paket, in dem die unterschiedlichen Instrumente sich gleichzeitig verknüpfen und zusammen zur Preisstabilität gesetzt werden. Es ist unvorstellbar, dass ein freiwilliges Instrument nur als Ersatz erlaubt ist, wenn alle anderen bestehenden Instrumente als unwirksam gelten. Zu schließen ist dann, dass eine Einschränkung nach einer theoretischen Anwendungsreihenfolge nicht zweckmäßig ist.

In der Literatur wird daneben eine andere Einschränkungsmöglichkeit geboten, die sogenannten „andere[n] Instrumente der Geldpolitik“ im Art. 20 UAbs. 1 der Satzung, die hauptsächlich zur Regulierung der Banknoten und der Mindestreserve und der Ausgabe von Schuldverschreibungen dienen, um den Wortlaut des Art. 18.1 der Satzung zu ergänzen.²⁵⁵ Zu beachten ist aber das Verhältnis der freiwilligen Instrumente gemäß

²⁵² Über das allgemeine Auswahlermessens der verwaltungsrechtlichen Handlungsformen, s. *Kahl* in *Ders./Mager* (Hrsg.), *Verwaltungshandeln* 2022, S. 22-24.

²⁵³ Vgl. *Keller* in *Siekmann*, a.a.O., vor Art. 20 ESZB-Satzung Rn. 3.

²⁵⁴ Dagegen s. *Keller* in *Siekmann*, a.a.O., Rn. 14.

²⁵⁵ Vgl. *Keller* in *Siekmann*, a.a.O., Rn. 11.

Art. 18.1 der Satzung und der bestehenden Instrumente, demzufolge das freiwillige Instrument als ein paralleles statt supplementäres Instrument in der Satzung vorgesehen ist. Die Konkretisierung der vorstehenden Instrumente hängt nicht von der Übernahme eines abstrakten Artikels, sondern von der Auslegung der Rechtssätze und der inhaltlichen Bestimmtheit des einzelnen Rechtsakts ab. Soweit ein Instrument durch eine weite Auslegung der Artikel 18, 19 und 23 der Satzung in Verbindung mit der Erklärung des Rechtshandlungsinhalts als ordentliches monetäres Instrument klassifiziert wird, ist die Anwendung des Art. 20 der Satzung unnötig und systematisch variiert.²⁵⁶

Bis hier wäre der Nutzen der offenen Ermächtigung gemäß Art. 20 der Satzung zu bezweifeln, da ein solches völlig neues Instrument kaum vorstellbar ist. In der Literatur werden ein paar (un-)zulässige Beispiele gegeben z.B. die Ausschließung des Ankaufs von gedeckten Schuldverschreibungen zum Zweck der Kursstützung aufgrund des Verbots der monetären Finanzierung oder die Einnahme der Kreditvergabeverwaltung nach den französischen Erfahrungen.²⁵⁷ Diese nach vergangenen Praxen gefundenen Beispiele dürfen die wörtliche Offenheit des Art. 20 der Satzung und die künftige Beschaffungsmöglichkeit der neuen monetären Instrumente nicht beschädigen, da die Erfindung der Instrumente nur textlich durch die Zweckmäßigkeit gemäß Art. 2 der Satzung und systematisch durch das Finanzierungsverbot im Art. 104 Abs.1 EGV-MV gebunden ist, sodass die beiden Konzepte der Konkretisierung im Einzelfall bedürfen. Ein vorbehaltenes zusätzliches Entscheidungskriterium ist meiner Meinung nach unbedeutend.

6. Leitlinien der EZB

Gemäß Art. 12.1 S. 1 der ESZB-Satzung darf der EZB-Rat notwendige Leitlinien erlassen, um die Erfüllung der dem ESZB nach diesem Vertrag und dieser Satzung übertragenen Aufgaben umzusetzen. Obwohl die Leitlinie literarisch ein abstrakt-generelles rechtliches Instrument und nur innerhalb des ESZB verbindlich ist – da sie keinen außenwirksamen Rechtsakt besitzt und ein Rechtsverhältnis zwischen dem ESZB und seinen Geschäftspartnern in geeigneten vertraglichen oder öffentlichen Regelungen niedergelegt werden muss – ist die Leitlinie in der Praxis eines der wichtigsten und beliebtesten Regelungsinstrumente, denn die EZB bringt durch den Erlass der Leitlinien das

²⁵⁶ Vgl. *Keller* in Siekmann, a.a.O., Fn. 7.

²⁵⁷ *Keller* in Siekmann, a.a.O., Rn. 12-13.

Selbstverständnis über den gesetzlichen Aufgabebereich zum Vorschein und die Inhalte der Leitlinien enthalten häufig sehr detaillierte Regelungen.²⁵⁸ Bisherig erließ der EZB-Rat Leitlinien schon in den Bereichen Statistik, Fremdwährungsreserven, Banknoten, Geldpolitik, Zahlungsverkehr und Rechnungswesen.²⁵⁹

Bei der Geldpolitik wurde am 31. Aug. 2000 zunächst die Leitlinie über geldpolitische Instrumente und Verfahren des Eurosystems verabschiedet, um die im Primärrecht nur grob beschriebenen geldpolitischen Grundsätze und Instrumente genauer vorzuschreiben, ebenso wie die für die Geschäftspartner notwendigen Ablaufverfahren und Geschäftskriterien.²⁶⁰ Damit werden die Informationen über die Handlungsrahmen des Eurosystems nach der Schaffung der WWU geliefert.

Zu den verfügbaren monetären Instrumenten des Eurosystems werden die Offenmarktgeschäfte, ständige Fazilitäten und Mindestreserven expliziert. Die Offenmarktgeschäfte wegen ihrer Wichtigkeiten merkwürdig expliziert, sodass sie je nach ihrer durchgeführten Zielsetzung, den Abständen und angewandten Verfahren in vier unterschiedliche Typen – Hauptrefinanzierungsgeschäfte, längerfristige Refinanzierungsgeschäfte, Feinsteuerungsoperationen und strukturelle Operationen – unterteilt und tabelliert sind. Unter den Feinsteuerungsoperationen werden noch drei weitere Durchführungsinstrumente – endgültige Käufe/Verkäufe, die Devisenswapgeschäfte und die Hereinnahme von Termineinlagen – klassifiziert und dargestellt (Kapitel 3).

Die Offenmarktgeschäfte sind die einzigen Instrumente, über die die EZB und die Nationalbanken im ESZB gemeinsam verfügen, damit sie auf den Finanzmärkten zur Aufgabenerfüllung tätig sein können (Art. 18.1 der ESZB-Satzung), während die EZB bei den ständigen Fazilitäten und den Mindestreserven die Rolle der Regulierungsbehörde spielt, um die Geschäftsbedingungen zwischen den nationalen Notenbanken und Dritten zu bestimmen. Die Leitlinie spielt deshalb dabei weniger eine Rolle, die offen ermächtigte Maßnahmenschaffungsbefugnis der EZB in Art. 20 der ESZB-Satzung zu

²⁵⁸ Vgl. *Ohler/Schmidt-Wenzel* in Siekmann, a.a.O., Art. 132 AEUV Rn. 58; *Rodi* in Vedder/Heinegg von, Art. 132 AEUV Rn. 14; *Schulte* in Groeben von der/Schwarze/Hatje, Art. 132 AEUV Rn. 28, 31.

²⁵⁹ *Schulte* in Groeben von der/Schwarze/Hatje, Art. 132 AEUV Rn. 28; Einleitung der Leitlinie 2000/7 der EZB vom 31. Aug. 2000 über geldpolitische Instrumente und Verfahren des Eurosystems, ABl. 2000 L 310 vom 11.12.2000, S. 7.

²⁶⁰ Art. 1 der EZB-Leitlinie 2000/7, ABl. 2000 L 310, S.1.

konkretisieren. Vielmehr wird die die EZB begünstigende Offenheit in der ESZB-Satzung weiterhin in der Leitlinie aufbewahrt, sodass der EZB-Rat gemäß Abs. 1.6 der EZB-Leitlinie 2000/7 die Instrumente, Konditionen, Zulassungskriterien und Verfahren für die Durchführung von geldpolitischen Geschäften des Eurosystems jederzeit ändern kann.

Nach der ersten Erlassung im Jahr 2011 wurde die EZB-Leitlinie im Jahr 2006,²⁶¹ 2007,²⁶² 2010 ständig verändert.²⁶³ Die erste Neufassung erschien zuerst 2011,²⁶⁴ die kurz danach 2012 teilweise verändert wurde.²⁶⁵ Die aktuelle Fassung ist die am 19. Dez. 2014 neugefasste EZB-Leitlinie über die Umsetzung des geldpolitischen Handlungsrahmens des Eurosystems, die 2020 noch teilweise geändert wurde.²⁶⁶ Nach den ständigen Veränderungen erschuf die EZB jedoch keine neuen monetären Instrumente, stattdessen wurden die Vorschriftstexte reformuliert und vertieft systematisiert. Zu bemerken ist aber der neue Begriff „geldpolitische[r] Handlungsrahmen“, der keinen entsprechenden Spiegelbegriff im Primärrecht besitzt.

Die Definition des geldpolitischen Handlungsrahmens wird nicht in der Leitlinie (EU) 2015/510 der EZB und den alten Fassungen der EZB-Leitlinien erklärt. Als Ersatz des ursprünglichen Titels bezeichnet das Konzept aber, wie man sich vorstellen kann, die gesamten Tätigkeiten der EZB für die einheitlichen Durchführungsbestimmungen zur einheitlichen Währungspolitik in den Eurostaaten (Abs. 1.1 der EZB-Leitlinie) und ist aus der Vergleichung mit dem Titel der aufgehobenen Altleitlinien und dem ehemaligen Abs. 1.6 der Leitlinie mit dem Untertitel „Änderungen des geldpolitischen Handlungsrahmens“ (der heutige Art. 1 Abs. 4 der EZB-Leitlinie) abzuleiten, dass er als der

²⁶¹ Leitlinie 2006/12 der EZB vom 31. Aug. 2006 zur Änderung der Leitlinie EZB/2000/7 über geldpolitische Instrumente und Verfahren des Eurosystems, ABl. 2006 L 352 vom 13.12.2006.

²⁶² Leitlinie 2007/10 der EZB vom 20. Sep. 2007 zur Änderung der Anhänge I und II der Leitlinie EZB/2000/7 über geldpolitische Instrumente und Verfahren des Eurosystems, ABl. 2007 L 284 vom 30.10.2007.

²⁶³ Leitlinie 2010/30 der EZB vom 13. Dez. 2010 zur Änderung der Leitlinie EZB/2000/7 über geldpolitische Instrumente und Verfahren des Eurosystems, ABl. 2010 L 336 vom 21.12.2010.

²⁶⁴ Leitlinie 2011/14 der EZB vom 20. Sep. 2011 über geldpolitische Instrumente und Verfahren des Eurosystems, ABl. 2011 L 331 vom 14.12.2011.

²⁶⁵ Leitlinie 2012/25 der EZB vom 26. Nov. 2012 zur Änderung der Leitlinie EZB/2011/14 über geldpolitische Instrumente und Verfahren des Eurosystems, ABl. 2012 L 348 vom 18.12.2012.

²⁶⁶ Leitlinie (EU) 2015/510 der EZB vom 19. Dez. 2014 über die Umsetzung des geldpolitischen Handlungsrahmens des Eurosystems, ABl. 2015 L 91 vom 2.4.2015; Leitlinie 2020/45 der EZB vom 25. Sep. 2020 zur Änderung der Leitlinie (EU) 2015/510 über die Umsetzung des geldpolitischen Handlungsrahmens des Eurosystems, ABl. 2020 L 379 vom 13.11.2020.

Oberbegriff aller monetären Instrumente und Verfahren verstanden werden kann.

Außer der historischen Auslegungsmöglichkeit kann der geldpolitische Handlungsrahmen neben den Instrumenten und Verfahren für die Durchführung von geldpolitischen Geschäften des Eurosystems auch die dazu notwendigen Anforderungen und Zulassungskriterien einschließen, die zusammen als Gegenstände der EZB-Leitlinie festgelegt werden (Art. 1 Abs. 2 der EZB-Leitlinie). Hierzu zeigt auch eine begriffliche Abweichung zwischen dem Primärrecht und der Leitlinie, dass das Verständnis des Instruments in der ESZB-Satzung enger gefasst ist als in der Leitlinie. Während die in Art. 18 bis 24 der ESZB-Satzung erwähnten geldpolitischen Instrumente systematisch als der Oberbegriff der geldpolitischen Steuerungsmittel verstanden werden, wird der Begriff des Instruments in der EZB-Leitlinie uneinheitlich angewendet. Der Begriff kann im Rahmen der Umsetzung der Geldpolitik des Eurosystems den Oberbegriff von den Offenmarktgeschäften, ständigen Fazilitäten und Mindestreserven angeben, dessen Bedeutung dem Verständnis der geldpolitischen Instrumente der ESZB-Satzung ähnlich ist (Art.3 Abs.1 der EZB-Leitlinie); Unter dem Begriff von Offenmarktgeschäfte werden auch Instrument konzeptuell angewandt, um die Offenmarktgeschäfte nach der vierteiligen Gruppierung wieder anhand der Durchführungsmöglichkeiten zu klassifizieren. In diesem Fall bedeuten die Instrumente aber die Ausübungsmöglichkeiten, mit denen die Offenmarktgeschäfte übernommen werden können. Die durchführenden Instrumente der Offenmarktgeschäfte dienen entweder zur Liquiditätsbereitstellung oder zur Liquiditätsabsorption und können je nach den dazu angepassten Offenmarktgeschäften als befristete Transaktionen, Devisenswaps, Hereinnahme von Termineinlagen, Emission von EZB-Schuldverschreibungen und endgültige (Ver-)Käufe sortiert werden (Art. 5 Abs.3 u. Abs.4 der EZB-Leitlinie).

B. Die EZB im Lissabon-Vertrag

I. Keine substanzielle Änderungen der EWWU-Rahmenordnungen

Die Vertragstexte über die EWU, insbesondere die Inhalte der europäischen Währungspolitik und die Einrichtung der EZB und ESZB, sind nach der Einführung des Vertrags von Maastricht kaum verändert. Eine nominelle Veränderung war die Umbenennung der europäischen Einheitswährung von ECU in Euro 1999, was der Europäische Rat zuerst in seiner Tagung am 15. und 16. Dezember 1995 in Madrid bestimmte und da-

nach durch den Erlass der erforderlichen Verordnungen erfolgte.²⁶⁷ Obwohl der Unionsvertrag infolge der schrittweisen Verwirklichung der EWWU erstens 1999 (der Vertrag von Amsterdam), zweitens 2003 (der Vertrag von Nizza) bis der heutige Vertrag von Lissabon verändert wurde, ließen die Vorschriften über die WWU außer der Nummerierung die Artikel unberührt.²⁶⁸

II. Organisatorische und funktionelle Anpassungen der EZB

Trotz der unveränderten Textinhalte kann die EZB nicht abseits der gemeinsamen organisatorischen Umstrukturierung der EU stehen. Der heutige in Kraft befindliche Vertrag von Lissabon übernahm als Nachfolger des gescheiterten Verfassungsvertrags die substantiellen Vertragsänderungspunkte, mithilfe derer die vom Maastrichter Vertrag aufgebaute Säulenstruktur aufgelöst wurde und die EG von der EU absorbiert wurde. Dadurch war die EU nicht mehr eine abstrakte Schale der europäischen Integrationsbestrebungen, sondern der Ersatz für die Rechtspersönlichkeit besitzende EG (Art. 1 Abs. 1 S. 3 EUV). Seitdem existiert eine rechtsfähige EU, deren Rechtsgrundlagen parallel auf dem EUV und der AEUV (dem ehemaligen EGV) basieren.²⁶⁹ Die EZB, deren Rechtspersönlichkeit durch den ehemaligen EGV verfügt wurde, wird im Vertrag von Lissabon als Unionsorgan eingestuft (Art. 13 Abs. 1 Uabs. 2 EUV), sodass die EZB den anderen Unionsorganen parallel gestellt wird.²⁷⁰

Außer der organisatorischen Umstellung wurden auch einige Umstellungen der ehemalige Vertragsstruktur im Vertrag von Lissabon eingeführt, um die Lesbarkeit der Vertragstexte zu verbessern. Der ehemalige Teil VI (Art. 102a bis Art. 109m) des EGV-MV wurde wegen der systematisch folgerichtigen Umstellung zum heutigen Teil VIII (Art. 119-144) AEUV, ohne von wesentlichen Änderungen berührt zu sein.²⁷¹ Auch das Protokoll über die ESZB-Satzung wurde neu beziffert, sodass das Protokoll mit der Nr. 4 versehen wurde. Daneben war auch die nun als Unionsorgan eingestufte EZB durch die Namensvereinigung der Rechtsakte betroffen, sodass die Typologie der Rechtsakte in Art. 189 Abs. 4 EGV-MV ersetzt wurde und die damalige Entscheidung

²⁶⁷ *Biber* in Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 329 AEUV Rn. 7; *Magiera* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 320 AEUV Rn. 12.

²⁶⁸ *Bandilla* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, a.a.O., Art. 119 AEUV Rn. 12.

²⁶⁹ *Vedder/Heinegg* in Dies., a.a.O., Einführung S. 48.

²⁷⁰ Vgl. *Siekman* in Ders., a.a.O., Einführung Rn. 43-45.

²⁷¹ *Kempin* in Streinz, a.a.O., Art. 119 AEUV Rn. 1.

im Art. 288 AEUV zum Beschluss umbenannt wurde.²⁷²

III. Verhältnisse des ESZB und der EZB im Lissabon-Vertrag

Eine neue Ergänzung ist Art. 282 AEUV, dessen Inhalt eigentlich die Vereinigung anderer die EZB und das ESZB betreffenden Artikel, insbesondere die im Vertrag von Maastricht schon bestehenden Artikel z.B. Art. 127 AEUV ff. darstellt.²⁷³ Die wiederholende Regelungstechnik des Art. 282 AEUV wird daher in der Literatur diskutiert, um eine systematische Funktion zu finden.

Als ein historischer Grund dieser verdoppelten Regelungstechnik im Art. 288 AEUV wird angegeben, dass die EZB in den Vorschriften des Verfassungsvertrags als ein sonstiges Organ konzipiert wurde, weshalb die Zusammensetzung und Arbeitsweise der Beschlussorgane der EZB und die Zusammenarbeit der EZB mit den anderen Unionsorganen geregelt werden müsse.²⁷⁴ Als die EZB später als Unionsorgan eingestuft wurde, verlor der Art. 288 AEUV die institutionelle Bestimmungsfunktion nach abweichenden Redaktionen des ursprünglichen Art. I-30 des Verfassungsvertrags. Weiterhin bestehen bleibt nur die wiederholende Grundbestimmung der EZB und ESZB.²⁷⁵

Trotz der überflüssigen textuellen Wiederholung hat Art. 282 AEUV seine symbolpolitische Wirkung. Die erste ist der allgemeine repräsentative Charakter der ESZB als eine vollständige Währungsunion für alle EU-Mitgliedstaaten. Dies ungeachtet dessen, dass einzelne Mitgliedstaaten, wie z.B. Dänemark, durch die Sonderregelungen den Euro nicht eingeführt und die eigenständige Währungspolitik beibehalten haben, sodass die Notenbanken der Nicht-Eurostaaten noch Mitgliedstaaten der ESZB sind, ohne an den Entscheidungsprozessen des EZB-Rats teilzunehmen oder eine Vertretung dort zu haben.²⁷⁶ Zweitens ist die betonende Wiederbestimmung der institutionelle Garantie des ESZB und der EZB gegeben, wodurch den in der ESZB bestehenden inländischen Notenbanken auch unmittelbar zugutekommt, dass ihre durch das inländische Recht geschützte Bestands- und Unabhängigkeitsgarantie auch unionsrechtlich abgesichert

²⁷² Vgl. *Kotzur* in Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, 7. Aufl. 2023, Art. 288 AEUV Rn. 1-2;21.

²⁷³ *Selmayr* in Groeben/Schwarze, a.a.O., Art. 282 AEUV Rn. 2; *Becker* in Siekmann, a.a.O., Art. 282 AEUV Rn. 4.

²⁷⁴ *Becker* in Siekmann, a.a.O., Art. 282 AEUV Rn.6-7.

²⁷⁵ *Becker* in Siekmann, a.a.O., Rn. 6-7

²⁷⁶ *Selmayr* in Groeben/Schwarze, a.a.O., Art. 282 AEUV Rn. 6; *Kempen* in Streinz, a.a.O., Art. 282 AEUV Rn. 1; *Rodi* in Vedder/Heinegg, a.a.O., Art. 282 AEUV Rn. 2; *Schiefelbein* in Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, a.a.O., Art. 282 AEUV Rn. 1.

wird, da die EZB und das ESZB nur durch eine Änderung des Primärrechts aufgelöst werden können.²⁷⁷

Eine wenig zur Kenntnis genommene Wirkung außer den symbolpolitischen Wirkungen ist der gewandelte Organstatus der EZB. Die feine Novellierung der Organstellung der EZB von einer Einrichtung *sui generis* zum Organ der EU wird wenig in der Literatur diskutiert, sodass die Abschaffung der Säule einerseits die Eigenständigkeit der Währungsunion ablöste, die spezifisch zuerst rein auf die Einführung des Euro als ersetzende Währung und danach vor allem auf die in Euro berechnete Preisstabilität fokussiert; andererseits ist auch der isolierte Interessenausgleich zwischen der EZB und dem ESZB innerhalb der Währungspolitik durchbrochen. Die im Vertrag von Lissabon „unionisierte“ EZB kann nicht nur als das vertretende Organ des ESZB betrachtet werden, dessen politischer Einfluss trotz seiner leitenden Funktion auch gleichzeitig durch die ESZB-Mitgliedsnotenbanken in seinem Gewicht ausgeglichen wurde. Die Verpflichtung der loyalen Zusammenarbeit wird weiterhin klar im Text verstärkt, sodass die EZB aus Organpflicht mit anderen Unionsorganen zusammenarbeitet und ihre Währungspolitik mit der übrigen Unionspolitik zu einem Ganzen harmonisiert. Statistisch zeige sich die Tendenz, dass die Teilnehmerzahlen an den EU-Gremien der EZB schon seit den 2000er Jahren ständig gestiegen sind. Während die Teilnahmefrequenz an den meisten Gremien konstant war, wurde die Zusammenarbeit mit dem EU-Rat und dem wirtschaftspolitischen Ausschuss (WPA) inzwischen gradweise verstärkt. Augenscheinlich war die Beziehungen der EZB zum EU-Rat, WPA und Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA) insbesondere rund um den Vorabend der Finanzkrise 2008 intensiver.²⁷⁸

Dabei ist fraglich, ob die allgemeine Verpflichtung der loyalen Zusammenarbeit im Vertrag von Lissabon genauso formal ist, wie das Narrativ eines Teils der Literatur angibt, dass sie nämlich nur die Festlegung der bestehenden Praxen aus der Vergangenheit wäre, die vorher schon von der EZB angewandt worden seien.²⁷⁹ Ebenso wenig

²⁷⁷ *Becker* in Siekmann, a.a.O., Rn.11.

²⁷⁸ *EZB*, Monthly Bulletin im Jan. 2010, Entwicklung und Perspektiven der Beziehungen der EZB zu den Organen und Einrichtungen der Europäischen Union, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb201001-article2de.pdf> (Stand: 24.05.2023).

²⁷⁹ *EZB*, a.a.O.

konnte die Beziehung der EZB zum ESZB nach der veränderten Organstellung gleichbleiben, weil die EZB engere Beziehungen mit den EU-Organen knüpfen musste. Je näher die EZB an die EU-Organe herankommt, desto schwieriger wird das Haltmachen bei der technischen Währungsangabe und Willensvertretung des ESZB, mit dem im Vertrag von Maastricht gerechnet wurde. Erstens sollte seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon anerkannt werden, dass das ESZB und die EZB organisatorisch nicht im Gleichgewicht stehen. Sofern die nationalen Zentralbanken der Eurostaaten schon gemäß Art. 14.3 ESZB-Satzung durch die Leitlinien und Weisungen der EZB gebunden werden, ist die politische Nachrangigkeit der nationalen Zentralbanken auch organisatorisch vorgegeben. Die EZB-Politik bedeutet keine rein von den Eurostaaten gemeinsam aufgebaute Währungspolitik, sondern eine neue EU-orientierte Währungspolitik.

Dieser wegen der organisatorischen Umstellung erweiterte politische Umfang des Gedankens wurde kaum in den Blick genommen. Dafür gibt es möglicherweise die folgenden Gründe: erstens liegt das Fehlen einer Rechtsänderung auf der funktionellen Ebene der EZB vor, sodass weder die Mandatsdefinition noch die monetären Instrumentenarten der EZB im Primärrecht ergänzt wurden. Aufzuzeigen ist jedoch, dass das Mandat der EZB durch die unbestimmten Begriffe der abgestuften Zielsetzungen definiert ist; ebenso haben die verfügbaren monetären Instrumente wegen der offenen Ermächtigung in Art. 20 der ESZB-Satzung kein vorgegebenes Format. Die EZB hat von Anfang an eine hochflexible Rechtsgrundlage sogar im Vergleich zu vielen inländischen Notenbanken, anhand derer eine neue monetäre Politik ohne Rechtsänderung durchführbar ist, um die wankenden Währungsbewegungen zeitgemäß zu kontrollieren. In diesem Fall werden die ständigen Rechtsergänzungen zum genauen Inhalt des Mandats und die neuen konkreten Instrumente überflüssig – oder, vermutlich, auch unrealistisch oder unerwünscht angesichts der Schwierigkeit einer Vertragsänderung. Zweitens ist die lineare Ansicht der Geschichte schuld daran, dass die europäische Integrationsgeschichte grob vereinfacht wird.

Diese vereinfachte Vorstellung führt wegen der übertragenen Rechtspersönlichkeit von der EG an der EU zum Missverständnis darüber, dass die heutige EU nur als die umbenannte EG zu verstehen sei. Zu beachten ist aber die expandierende Zahl der Mitgliedstaaten und die erweiterte geographische sowie die politisch-kulturelle Heterogenität

innerhalb der EU spätestens seit der Osterweiterung 2004, was eine macht unvorhersehbare qualitative Umwandlung der EU bewirkte, bevor diese politische Realität durch die Vertragsreformation anerkannt und danach durch die erfolgreichen Ratifikationsverläufe des Vertrags von Lissabon akzeptiert wurde. Als ein Unionsorgan seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon kümmert sich die EZB um die Währungspolitik der präzedenzlosen Union, deren politische Befugnisse mit der EG und der EU nicht vergleichbar sind. Gleiches gilt für die Interkomplexität der einzelnen politischen Befugnisse.

Es nimmt nicht Wunder, dass die asymmetrische Integration der Wirtschaftspolitik im Vergleich zur Währungspolitik lange der Schwerpunkt der Diskussion war, sodass die unausgeglichene rechtliche Befugnisse der EU in Haushaltspolitik und Geldpolitik bei Ausbruch der Finanzkrise als eine Tücke betrachtet wurden. Diese Ansicht zeigte, dass einerseits die seit dem Vertrag von Maastricht bestehenden formellen Konvergenzkriterien (Art. 126, 140 AEUV; ehemals Art. 104c, 109j EGV-MV) die fiskalischen Zustände der EU-Länder nicht genau bemessen können, da die vereinfachten statistischen Kriterien die abweichenden Industrie- und Wirtschaftsstrukturen der Länder nicht berücksichtigt haben. Andererseits wurden die Konvergenzkriterien, auch wenn sie die zuverlässigen Kriterien für die Einführung des Euro waren, nicht ernst genommen, weil das Verständnis über die vorgeschriebenen Kriterien trotz ihrer Dauerhaftigkeit in der Praxis nicht festgelegt war. Während aus der Sicht des damaligen deutschen Bundesfinanzministers Theo Waigel und des Bundesverfassungsgerichts die Kriterien als klar feststehender Text verstanden werden sollten, sah der damalige EWI-Präsident Wim Duisenberg einen Interpretationsspielraum bei den Kriterien, damit das EWI den faktischen Stand der Konvergenz flexibel bewerten und sich für den Eintritt in die Endstufe der Währungsunion entscheiden könnte.²⁸⁰ Die durch unbestimmte Rechtsbegriffe, Beurteilungs-, und Auslegungsspielräume formulierten Konvergenzkriterien ermöglichten deshalb die politisch motivierten inkonsistenten Prüfungsentscheidungen.²⁸¹ Kritisch sei zuerst die Ausnahmeempfehlung der Kommission und die darauf basierte Entscheidung des Rats gewesen, damit Griechenland im Jan. 2001 die

²⁸⁰ Seiler, ZBW 76 1996, 587 (587-588); Viebig, Der Vertrag von Maastricht, 1999, S. 372.

²⁸¹ Herrmann/Steven in Siekmann, a.a.O., Art. 140 AEUV Rn.6.

Gemeinschaftswährung einführen konnte, während Griechenland die Inflationskriterien und Defizitkriterien nicht erfüllte.²⁸² Auch die Konvergenzfähigkeiten der im 2004 der EU neu beigetretenen Länder werden gezweifelt, da viele von ihnen die Inflationskriterien nicht oder nur fraglich erfüllten.²⁸³

Das Nachdenken hierüber ist auf jeden Fall eine sinnvolle retrospektive Analyse. Jedoch darf man die Korrelation zwischen der Erfüllbarkeit der Konvergenzkriterien und den Ausbruchsorten der Finanzkrise nicht überschätzen. Empirisch ist bereits nachgewiesen, dass jenseits Griechenlands die mittel- und osteuropäischen Eurostaaten nicht des Ausbruchs der Finanzkrise beschuldigt werden dürfen. Im Gegensatz dazu sind die Haushaltszustände der südeuropäischen Eurostaaten und Irlands ungeachtet ihrer ehemaligen Konvergenzkapazitäten für die „Kausalität“ der Staatsschuldenkrise verantwortlich. Diese Kritik stellt deshalb die Gefahr einer Überidealisierung dar, derzufolge die ernste Festlegung der Konvergenzkriterien zu einer risikominimierenden oder sogar risikolosen Eurozone führen könne.

Ein anderer Denkansatz kann es sein, dass die Wirtschaftspolitik und die Währungspolitik trotz ihrer unterschiedlichen Integrationsstrategien und Europäisierungsprozesse sich nach den früheren Vorstellungen gegenseitig stützen sollten, da ein simultaner Integrationsfortschritt aller politischen Bereiche in der europäischen Integration nie geschah. Stattdessen erfolgte jeder Vertiefungsfortschritt der europäischen Integration immer mit politischen Kompromissen und Wertabwägungen, damit die Mitgliedstaaten eine vorübergehende Übereinstimmung erreichten und die darauf basierenden Fortschritte anhielten.

Erinnert man sich der unter dem Titel „Ökonomen versus Monetaristen“ geführten Kontroverse vor der Erreichung der EWWU, bei der sich die EWG-Mitgliedstaaten in der Integrationsstrategie nicht einigten, während Deutschland, die Niederlande und Italien für eine Anpassung der Wirtschaftspolitik und Marktbedingungen vor der Währungsintegration waren, wurde eine rasche Währungsunion aus der vorherrschenden

²⁸² Herrmann/Steven in Siekmann, a.a.O. Rn. 27; Schmidt/Vaubel, Eurozone: Der Missbrauch der Beitrittskriterien, <https://www.diepresse.com/4713676/eurozone-der-missbrauch-der-beitrittskriterien> (Stand: 26.1.2023).

²⁸³ Schmidt/Vaubel, a.a.O.

Meinung in Frankreich, Belgien und Luxemburg der Anreiz der weiteren Wirtschaftsintegration, dann wird klar, dass ein simultaner und qualitativ gleicher Integrationsfortschritt von Wirtschaftspolitik und Währungspolitik faktisch nicht realisierbar war.²⁸⁴ Dagegen waren die Verknüpfung von Wirtschaftspolitik und Geldpolitik anerkannt. Abweichend war nur die strategische Auswahl der bei der Integration vorrangigen politischen Bereiche. Augenscheinlich hatten die EWG-Staaten keine Intention, ein Risiko für das Ausbrechen der Finanzkrise durch die asymmetrische Integrationsstrategie weiter zu erhöhen. Ebenso wenig könnte man den Zeitpunkt und das Maß einer Finanzkrise genau bemessen, auch wenn die Krise über kurz oder lang vorhersehbar wäre, da sie politisch nicht lösbar wäre.

Angesichts der Schaffung der vorübergehenden Europäischen Finanzmarktstabilisierungsfazilität (EFSF) im Jahr 2010 und der Schaffung des permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) im Jahr 2013 sowie des Vertragsabschlusses über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion im Jahr 2012 (SKS-Vertrag) ist im Nachhinein auch klar, dass die politischen Verhandlungen am Anfang des Krisenmanagements eine wesentliche Rolle spielten. Die mannigfaltigen politischen Versuche gewähren eine andere Möglichkeit, die Finanzkrise zuerst als eine Chance zur vertiefenden intergouvernementalen Wirtschaftskoordination zu betrachten, damit die fiskalischen Programme der EU-Staaten insbesondere der Krisenstaaten in der Eurozone unter Aufsicht gestellt und kontrolliert werden.

Dieses bei vergangenen Erfahrungen erfolgreiche sektorielle Koordinationsmodell verlor jedoch seine Wirkungen im Vergleich zum Beginn der Europäisierungsbewegung. Einerseits ist der geringe politische Volkswille vieler Mitgliedstaaten für eine weiterhin vertiefende Wirtschaftsintegration in Betracht zu ziehen,²⁸⁵ andererseits ist anzuerkennen, dass die Expansion der EU-Regierung kein gewünschtes Allheilmittel für künftige regionale Probleme ist, da das kollektive politische Leben immer in der Begleitung von Konflikt, Problemstellung und Lösungsfindung ist und neue politische Herausforderungen an die EU-Regierung nie verschwinden. Man erwartet nicht mehr eine angeblich geschwächte EU, die ohne weitere Machtübertragung von Mitgliedstaaten vermeintlich

²⁸⁴ Eine kurze Zusammenfassung der Meinungsdivergenz, z.B. *Hillenbrand* in Weiden, *Europa Handbuch*, 2022, S. 455; *Thiele* in Terhechte, a.a.O., S. 1073; *Issing* in Hufeld/Ohler, *Europäische Wirtschafts- und Währungsunion*, Aufl. 1 2022, S.58.

²⁸⁵ Vgl. *Oppermann/Classen/Nettesheim*, a.a.O., §18 Rn. 32.

unfähig zur Problemlösung ist. Zumindest muss die EU zeigen, inwiefern sie innerhalb ihrer bisher vorgegebenen Befugnisse handeln könnte. Dies trifft besonders dann zu, wenn die EU nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angeblich eine verstärkt politisch-integrierte Union ist.²⁸⁶ Wenig überraschend leistet die EU-Organ gewordene EZB wegen des engen Zusammenhangs zwischen Finanzstatus und Geldpolitik die harte Arbeit. Diese Ausrede, dass die EZB im ursprünglichen Erstellungsplan nur als eine isolierte technische Ausführungsbehörde der (damaligen) neuen Einheitswährung konzipiert war, wird bis spätestens nach der Umstellung zum EU-Organ dürftig. Von der EZB wird vielmehr erwartet, ihre in unbestimmten Rechtsbegriffen formulierten Tätigkeiten und Zielsetzungen durch Krisenpraxen zu konkretisieren. Schließlich erfüllen die wörtliche Unsicherheit und die diese begleitende Anwendungsflexibilität genau die Funktion der unbestimmten Rechtsbegriffe, die sachliche Offenheit und Rechtsinterventionenmöglichkeit zeitlos beizubehalten.²⁸⁷

²⁸⁶ Hierzu kann auch das politische Risiko jeder Vertragsänderung verstanden werden. Vgl. *Sester*, ECFR 2 2012, 156 (161).

²⁸⁷ Vgl. *Nettesheim* in Grabenwarter/Vranes (Hrsg.), a.a.O., 1(18).

Kapitel 5. Die Tätigkeitsausweitung der EZB nach der Finanzkrise

A. Einführung der unkonventionellen monetären Maßnahmen der EZB

Die „unkonventionelle monetäre Maßnahme“ ist kein rechtlicher Begriff, der auch nicht als Gegenbegriff zu einer konventionellen monetären Maßnahme rechtlich definiert werden kann. Einerseits bezeichnet die Konventionalität der monetären Maßnahme keinen weltweit gleich bestimmten Objektumfang, sondern nur den Zustand, dass eine Maßnahme im limitierten Umfeld tatsächlich langfristig akzeptiert wird. Andererseits fehlt der Konventionalität die normative Bedeutung, bestimmte rechtliche Wirkungen zu erbringen, denn sie weist auf keinen bestimmten Handlungstatbestand und die sich daraus ergebenden Rechte und Pflichten hin. Ganz abgesehen davon, dass die Konventionalität keine normative Grenze der Handlungsmöglichkeit der Notenbank zieht, insofern die vergangene Anwendungsfrequenz der einzelnen monetären Maßnahmen keine Ausrede zur Sperrung für die Neueinführung einer fremden monetären Maßnahme ist. Obwohl es nach dem Stabilitätsgebot vorstellbar ist, dass die Notenbank seltsamerweise ohne besonderen Grund eine innovative und deshalb als unkonventionell betrachtete monetäre Maßnahme einführt, bedeutet das nicht, dass eine unkonventionelle monetäre Maßnahme rechtlich nur in der Krisenzeit und damit ausnahmsweise eingeführt werden darf. Zu guter Letzt flottiert die Grenze zwischen konventionellen und unkonventionellen Maßnahmen immerhin. Eine ursprünglich fremde monetäre Maßnahme kann bei langzeitiger Durchführung graduell als konventionelle Maßnahme akzeptiert werden. Dagegen kann eine ordentliche monetäre Maßnahme z.B. die Zinsanpassung wegen der inhaltlichen Radikalität als unkonventionell betrachtet werden – typisch ist die Nullzins- oder Negativzinspolitik.²⁸⁸

Angesichts der relativierbaren Grenze zu den (un-)konventionellen monetären Maßnahmen können die Arten der unkonventionellen monetären Maßnahmen nur beispielhaft expliziert werden, eine vollständige Aufzählung ist leider unmöglich. Die EZB

²⁸⁸ Demgegenüber wird in einiger Literatur ein Unterschied zwischen normalen und unkonventionellen Maßnahmen aufgewiesen. S. *Herrmann*, Verfassungsrechtliche Grenzen der EZB-Politik, 2016, S. 27-30. Allerdings ist zu bemerken, dass eine solche Betrachtung einerseits im Umfeld der EZB-Geldpolitik gemacht wird, andererseits ist die Abgrenzung, selbst wenn sie klar identifiziert werden könnte, durch relative, deskriptive statt objektiv, gefasste Begriffe beschrieben. Am wichtigsten ist jedoch die begrenzte Erklärungsfunktion und die Unverbindlichkeit solcher Trennung im normativen Sinn, solange weder die Normalität noch die Seltsamkeit einer politischen Maßnahme eine Rechtfertigungsgrundlage vorbringt.

identifiziere bereits viele Maßnahmen als unkonventionell einschließlich der Refinanzierungsgeschäfte mit Fixzinssatz und voller Zuteilung (fixed-rate, full-allotment liquidity policy, FRA), Refinanzierungsgeschäfte in Fremdwährung, längerfristige Refinanzierungsgeschäfte, Anpassung des Mindestreservesatzes und Anleihekaufprogramme von Staatsanleihen oder Wertpapieren.²⁸⁹ Außerdem sind auch einige Informationsermittlungshandlungen sowie Forward Guidance in der Praxis als neuwertige Instrumente anzusehen, mit denen die Notenbank ihre Geldpolitik vernünftig begründet.

Obwohl solche Maßnahmen theoretisch gemeinsam als unkonventionell betrachtet werden, haben sie unterschiedliche Bedeutungen in der aktuellen Praxis der EZB-Politik, ebenso wie in der rechtlichen Diskussion und im Streit um die einzelnen Maßnahmen. Augenscheinlich liegt der Grund darin, dass der Begriff der (Un-)Konventionalität selbst kein gemeinsames Merkmal der Maßnahmen kennzeichnet, womit eine Basis der Vergleichbarkeit grundgelegt würde. Bemerkenswert ist insbesondere die Forward Guidance, was im Wesentlichen eine inhaltlich oder zeitlich intensivierete Kommunikation bedeutet, sodass die vermittelte Notenbankpolitik von der Öffentlichkeit unterstützt wird oder eine erwünschte Marktreaktion erfolgreich herausfordert. Natürlich erscheint die intensivierete Kommunikation in Krisenzeiten oder vor der Einführung einer außergewöhnlichen monetären Maßnahme häufiger, denn eine radikale Ausbreitung und durchschlagende Wirkung der politischen Maßnahmen ist erwünscht. Die Forward Guidance hat allerdings keinen eigenen materiellen regulierenden Inhalt nach außen und unterscheidet sich in diesem Sinn von den anderen Maßnahmen. Bedenklich ist deshalb die Sachgemäßheit, die Forward Guidance mit den obengenannten anderen unkonventionellen Maßnahmen in derselben Lage zu diskutieren.

In der folgenden Darstellung werden deshalb nur solche Maßnahmen erwähnt, zu denen die EZB nach der Finanzkrise griff. Zu erkennen ist die Tendenz, dass die EZB nach dem Krisenablauf vielfältige Maßnahmen erfindet, aufgrund derer die verstärkte rechtliche und politische Auseinandersetzungen erscheinen.

²⁸⁹ *Siekmann*, The Asset Purchase Programmes of the ESCB – an interdisciplinary evaluation, 2019, S. 5.

I. Längerfristige Refinanzierungsgeschäfte (LRGs)

1. Begriffliche Erklärung und Rechtliche Grundlage

Unter dem Begriff des längerfristigen Refinanzierungsgeschäfts (*long-term refinancing operations*, LTROs) werden die von der Zentralbank gebotenen längerfristigen kostengünstigen Kredite definiert, mit denen die regelmäßige wöchentliche Geschäftslaufzeit der Hauptrefinanzierungsgeschäfte verlängert wird, um die Kreditkosten fest und niedrig zu halten, sodass die Liquidität der Banken und finanziellen Institute sichergestellt und der Anreiz zur Investition gegeben ist.²⁹⁰ Das längerfristige Refinanzierungsgeschäft kann auch zusätzliche Bedingungen erfassen und dadurch inhaltlich ergänzend werden, abweichend ist typischerweise die Nebenform der gezielten längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte (Abk. GLRGs, *Targeted Longer-Term Refinancing Operations*, TLTROs), sodass die Notenbank den Banken nur dann die günstigen Kredite gewährt, wenn die aufgenommenen Mittel auch tatsächlich als Kredite an Privatpersonen und Unternehmen weitergegeben werden.²⁹¹

LRGs sind ein typisches geldpolitisches Instrument im Raum der Offenmarktgeschäfte, das gemäß Art. 18.1 der ESZB-Satzung zur Verfügung gestellt wird. Art. 7 Abs. 1 der EZB-Leitlinie definiert die längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte als die vom Eurosystem durchgeführten befristeten Transaktionen, deren Laufzeit länger als die der Hauptrefinanzierungsgeschäfte ist und die die Ausstattung der Geschäftspartner mit Liquidität bezwecken. Die dreimonatigen befristeten LRGs werden von den Nationalbanken grundsätzlich und regelmäßig dezentral im Weg vom Standardtender durchgeführt (Art. 7 Abs. 2 a,b,d,e der EZB-Leitlinie). Ausnahmsweise kann das Eurosystem, d.h. einschließlich der EZB, die LRGs unregelmäßig mit anderer Laufzeit durchführen (Art. 7 Abs. 4 EZB-Leitlinie). Die GLRGs werden in der EZB-Leitlinie nicht ausdrücklich dargestellt. Allerdings sollten solche zusätzlichen Geschäftsbedingungen angesichts der privatrechtlichen Natur der LRGs und der gemäß Art. 7 Abs. 5 der EZB-Leitlinie ergänzbaren Klausel über die vorzeitige Rückzahlung der Geschäftspartner nicht verboten werden, da sie die Merkmale der LRGs nicht korrumpieren.

²⁹⁰ Vgl. *BpB*, Lexikon der Wirtschaft: längerfristige Refinanzierungsgeschäfte, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19992/laengerfristige-refinanzierungsgeschaeft/> (Stand: 11.2.2023).

²⁹¹ Vgl. *EZB*, Was sind GLRGs?, <https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me/html/tlt-ro.de.html> (Stand: 11.2.2023).

2. Anwendungszustand der (T-)LRGs bei EZB-Politik

Als klassisches geldpolitisches Instrument waren die LRGs die erste Maßnahme, mit der die EZB die Finanzkrise behandelte. Die EZB vermittelte zuerst am 22. Aug. 2007 die Bestimmung einer ergänzenden dreimonatlichen LRG in Höhe von 40 Billionen Euro, um den Währungsmarkt des Euro zu stabilisieren und zu normalisieren.²⁹² Die Geschäftsbedingungen der LRG wurden am 6. Sep. 2007 durch die geldpolitischen Beschlüsse des EZB-Rat angegeben.²⁹³ Kurz danach wurden zwei ergänzende dreimonatliche LRGs am 8. Nov. 2007 vermittelt, beide wurden in Höhe von 60 Billionen Euro durchgeführt.²⁹⁴ Die dreimonatigen LRGs wurden 2018 auf die gleiche Weise dauerhaft adaptiert,²⁹⁵ inzwischen wurden die sechsmonatliche LRGs daneben seit März 2008 auch parallel durchgeführt.²⁹⁶ Am 7. Mai 2009 vermittelte die EZB weiterhin die einjährig laufenden LRGs.²⁹⁷ Nach dem Ablauf der einjährigen LRGs wurden die dreimonatigen LRGs ständig durchgeführt,²⁹⁸ während die längeren LRGs z.B. die sechsmonatigen, zwölfmonatigen, dreizehmonatigen LRGs bisweilen zwischen 2011 und

²⁹² EZB, Pressemitteilung am 22. Aug. 2007, Supplementary longer-term refinancing operation, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2007/html/pr070822.en.html> (Stand: 24.5.2023).

²⁹³ EZB, Pressemitteilung am 6. Sep. 2007, Preannouncement of supplementary longer-term refinancing operation, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2007/html/pr070906_1.en.html (Stand: 25.5.2023).

²⁹⁴ EZB, Pressemitteilung am 8. Nov. 2007, Renewal of the supplementary longer-term refinancing operation allotted on 23 August 2007 and on 12 September 2007, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2007/html/pr071108_1.en.html (Stand: 25.5.2023).

²⁹⁵ EZB, Pressemitteilung am 7. Feb. 2008, Renewal of the supplementary longer-term refinancing operations of 23 November 2007 and 12 December 2007, Renewal of the supplementary longer-term refinancing operations of 23 November 2007 and 12 December 2007, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2008/html/pr080207_1.en.html (Stand: 25.5.2023); EZB, Pressemitteilung am 31. Jul. 2008, Renewal of the supplementary three-month longer-term refinancing operations of 21 May and 11 June 2008, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2008/html/pr080731.en.html> (Stand: 25.5.2023); EZB, Pressemitteilung am 4. Sep. 2008, Continuation of supplementary longer-term refinancing operations, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2008/html/pr080904_3.en.html (Stand: 25.5.2023); EZB, Pressemitteilung am 29. Sep. 2008, Conduct of a special term refinancing operation, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2008/html/pr080929.en.html> (Stand: 25.5.2023).

²⁹⁶ EZB, Pressemitteilung am 28. Mär. 2008, Supplementary six-month longer-term refinancing operations and continuation of the supplementary three-month longer-term refinancing operations, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2008/html/pr080328.en.html> (Stand: 25.5.2023); EZB, Pressemitteilung am 7. Okt. 2008, Six-Month longer-term refinancing operation: increase in allotment amount, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2008/html/pr081007_1.en.html (Stand: 25.5.2023).

²⁹⁷ EZB, Pressemitteilung am 7. Mai. 2009, Longer-term refinancing operations, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2009/html/pr090507_2.en.html (Stand: 25.5.2023).

²⁹⁸ EZB, Pressemitteilung am 3. Dez. 2009, ECB announces details of refinancing operations up to 7. April 2010, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2009/html/pr091203_1.en.html (Stand: 25.5.2023); EZB, Pressemitteilung am 4. Mär. 2010, ECB announces details of refinancing operations with settlement up to 12 October 2010, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2010/html/pr100304_2.en.html (Stand: 25.5.2023); EZB, Pressemitteilung am 2. Dez. 2010, ECB announces details of refinancing operations with settlement from 19 January to 12 April 2011, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2010/html/pr101202_1.en.html (Stand: 25.5.2023); EZB, Pressemitteilung am 3. Mär. 2011, ECB announ-

2012 durchgeführt wurden.²⁹⁹ Merkwürdig waren die am 8. Dez. 2011 angekündigten dreijährigen LRGs, die spezifisch als Notkredite für Banken entworfen und in zwei Tranchen am 21. Dez. 2011 und am 29. Feb. 2012 zugeteilt wurden.³⁰⁰ Die ungewöhnlich langfristigen Refinanzierungsprogramme zielten nicht nur auf den wachsenden Liquiditätsdruck, unter dem die Finanzinstitute in der Eurozone insbesondere in Italien und Spanien standen. Durch die LRGs werden die nationalen Finanzinstitute mit der zusätzlichen Liquidität unterstützt, ihre Kreditvergabe an Gegenparteien oder zum Ankauf von Staatsanleihen zu ermöglichen. Außerdem waren die präzedenzlosen dreijährigen LRGs wegen der unbegrenzten Anteile beträchtlich, weil sie zu jener Zeit die massiven Refinanzierungsprogramme waren. Die Beträge der Geschäfte waren unbegrenzt und im ersten Geschäftsprogramm im Dez. 2011 wurden 523 Banken mit 489,2 Billion Euro finanziert, danach nahmen 800 Banken im Feb. 2012 von der EZB 529,5 Billion Euro in Anspruch. Die dreijährigen LRGs wurden deshalb kritisiert, dass die Kreditvergabe nicht an der richtigen Stelle eingeordnet werde, da viele ungefährdete Banken die günstige Kreditvergabe wahrnahmen, um in hochverzinsliche Anleihen zu investieren und zu profitieren.³⁰¹

Die Sorge um solche Kritik erklärt den Präferenzwechsel der EZB, die LRGs danach

ces details of refinancing operations with settlement from 13 April to 12 July 2011, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2011/html/pr110303_2.en.html (Stand: 25.5.2023); *EZB*, Pressemitteilung am 9. Jün. 2011, ECB announces details of refinancing operations with settlement in the period from 13 July to 11 October 2011, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2011/html/pr110609_2.en.html (Stand: 25.5.2023); *EZB*, Pressemitteilung am 4. Aug. 2011, ECB announces details of refinancing operations with settlement in the period from 12 October 2011 to 17 January 2012, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2011/html/pr110804_1.en.html (Stand: 25.5.2023); *EZB*, Pressemitteilung am 6. Jun. 2012, ECB announces details of refinancing operations with settlement in the period from 11 July to 15 January 20-13, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120606_1.en.html (Stand: 25.5.2023); *EZB*, Pressemitteilung am 8. Nov. 2013, ECB announces details of refinancing operations with settlement in the period from 9 July 2014 to 7 July 2015, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2013/html/pr131108_2.en.html (Stand: 25.5.2023); *EZB*, Pressemitteilung am 2. Mai. 2013, ECB announces details of refinancing operations with settlement in the period from 10 July 2013 to 8 July 2014, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2013/html/pr130502_2.en.html (Stand: 25.5.2023); *EZB*, Pressemitteilung am 8. Nov. 2013, ECB announces details of refinancing operations with settlement in the period from 9 July 2014 to 7 July 2015, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2013/html/pr131108_2.en.html (Stand: 25.5.2023).

²⁹⁹ *EZB*, Pressemitteilung am 6. Okt. 2011, ECB announces details of refinancing operations from October 2011 to 10 July 2012, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2011/html/pr111006_4.en.html (Stand: 25.5.2023); *EZB*, Pressemitteilung am 6. Dez. 2012, ECB announces details of refinancing operations with settlement in the period from 16 January to 9 July 2013, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr121206_1.en.html (Stand: 25.5.2023).

³⁰⁰ *EZB*, Pressemitteilung am 8. Dez. 2011, ECB announces measures to support bank lending and money market activity, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2011/html/pr111208_1.en.html (Stand: 25.5.2023).

³⁰¹ *Lawson*, 2 (3) JFC 352, 353 (2020).

in geringerem Ausmaß durchgeführte, wenn eine besonders lange Rückzahlungsfrist angegeben wurde. Stattdessen wurden die TLTROs als die modifizierte Version seit 2014 eingeführt, sodass die EZB die Kreditgeber dazu anspornte, in den Gütermarkt statt in den Finanzmarkt zu investieren, um die realwirtschaftliche Lage zu verbessern. Bis heute führte die EZB durch Beschlüsse drei massive TLRO-Programme durch, wobei das erste am 5. Jun. 2014, das zweite (TLTRO II) am 10. Mär. 2016 und das zuletzt dritte (TLTRO III) am 7. Mär. 2019 angekündigt wurde.³⁰²

II. Programm zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen (CBPP)

1. Programmvorstellung und Rechtsgrundlage

Der EZB-Rat beschloss am 7. Mai. 2009, ein Ankaufprogramm zu den gedeckten Schuldverschreibungen vorzusehen. Die technischen Modalitäten des Programms wurden am 4. Jun. 2009 bekannt gegeben³⁰³ und in der Form des EZB-Beschlusses über die Programmumsetzung zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen (*Covered Bond Purchase Programme*) festgelegt.³⁰⁴ Das (erste) Kaufprogramm im Volumen von 60 Mrd. Euro wurde ab Juli 2009 bis spätestens Ende Juli 2010 über die ganze Eurozone verteilt und erfolgte durch die direkten Käufe sowohl an den Primär- als auch Sekundärmärkten. Die gedeckten Schuldverschreibungen genauso wie die Geschäftspartner sollten den ermittelten qualitativen Anforderungen entsprechen.³⁰⁵

Der EZB-Rat begründete das Ankaufprogramm mit Art. 18.1 der ESZB-Satzung, in dem die Wertpapierkäufe der EZB und der Nationalbanken an den Finanzmärkten ermöglicht werden.³⁰⁶ Die gesetzten Ziele des Programms waren, einen leistungsfähigen Beitrag zur Förderung des anhaltenden Rückgangs der Geldmarktzinsen, zur Lockerung der Finanzierungsbedingungen für Kreditinstitute und Unternehmen, zur Ermuti-

³⁰² Zur gemeinsamen Vorstellung der TLTROs s. die Erklärung von der EZB: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implementation/omotltro/html/index.en.html> (Stand: 25.5.2023).

³⁰³ EZB, Pressemitteilung am 4. Jun. 2009, Purchase programme for covered bonds, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2009/html/pr090604_1.en.html (25.5.2023).

³⁰⁴ Beschluss EZB/2009/16 vom 2. Juli 2009 über die Umsetzung des Programms zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen, ABI. L. 2009/175/18.

³⁰⁵ EZB, Pressemitteilung am 4. Jun. 2009, a.a.O.; Übersetzung derselben Pressemitteilung von d. Bundesbank, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/602282/3bce8a3f7071e4525c609e2f5684943c/mL/2009-06-04-schuldverschreibungen-download.pdf> (Stand: 25.5.2023).

³⁰⁶ Beschluss EZB/2009/16/18.

gung der Kreditinstitute, zur Kreditgewährung an Kunden zu leisten, letztere auszuweiten sowie zur Verbesserung der Marktliquidität in wichtigen Segmenten des Marktes für private Schuldverschreibungen beizutragen.³⁰⁷

Nach der Beendigung des CBPP1 beschloss die EZB am 6. Okt. 2011 das zweite CBPP im Volumen von 40 Mrd. Euro, dessen ähnliche technische Modalitäten am 3. Nov. 2011 in Form des neuen Beschlusses EZB/2011/17 angekündigt wurde.³⁰⁸ Das CBPP2 dient dem Leistungsbeitrag dazu, die Finanzierungskonditionen für Kreditinstitute und Unternehmen zu lockern und die Kreditinstitute zu ermutigen, die Kreditgewährung an Kunden aufrechtzuerhalten und auszuweiten.³⁰⁹

Das CBPP2 wurde von Nov. 2011 bis Okt. 2012 durchgeführt. Das zuletzt dritte CBPP wurde am 4. Sep. 2014 beschlossen und die technischen Modalitäten wurden am 2. Okt. vermittelt.³¹⁰ Eine entsprechende Leitlinie wurde am 15. Okt. 2014 erlassen,³¹¹ die aber 2017 mehrmals geändert und am 3. Feb. 2020 aktualisiert wurde.³¹² Das CBPP3 wurde einmal vom Jan. bis zum Okt. 2019 eingeführt und im Nov. 2019 bis zum Ende des Jun. 2022 erneut durchgeführt.³¹³

Als ein Teil des gebundenen Ankaufsprogramms von Vermögenswerten (*Asset Purchase Programme*, APP – siehe unten) ist beim CBPP3 aber fraglich, ob es in seinem Charakter mit den CBPPs 1 und 2 vergleichbar ist, da die bedingten und gedeckten Pass-Through-Schuldverschreibungen ab dem 1. Januar 2019 aufgrund ihrer komplexen Struktur nicht mehr zum Ankauf im Rahmen des CBPP3 zugelassen werden.³¹⁴ Auch im Gegensatz zu CBPP1 und CBPP2, deren maximales Volumen im Text klar vorgegeben wurde, und bei denen Wertpapiere in den beiden CBPP-Portfolien bis zur

³⁰⁷ Die 2. Erwägung vom Beschluss EZB/2009/16/18.

³⁰⁸ EZB, Pressemitteilung am 3. Nov. 2011, ECB announces details of its new covered bond purchase programme (CBPP2), https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2011/html/pr111103_1.en.html (Stand: 25.5.2023); Beschluss EZB/2011/17 vom 3. Nov. 2011 über die Umsetzung des zweiten Programms zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen, ABl. L. 2011/297/70.

³⁰⁹ Die 3. Erwägung vom Beschluss EZB/2011/17/70.

³¹⁰ EZB, Pressemitteilung am 2. Okt. 2014, Technische Merkmale von CBPP3, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr141002_1_Annex_2.pdf (Stand: 25.5. 2023).

³¹¹ Beschluss EZB/2014/40 vom 15. Okt. 2014 über die Umsetzung des dritten Programms zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen, ABl. L. 2014/335/22.

³¹² Beschluss EZB/2020/8 vom 3. Feb. 2020 über die Umsetzung des dritten Programms zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen, ABl. L. 2020/39/6

³¹³ S. Vorstellung des CBPP3 von der EZB, <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/app/html/index.en.html#cbpp3> (Stand: 25.5.2023).

³¹⁴ Beschluss EZB/2020/8 vom 3. Feb. 2020 über die Umsetzung des dritten Programms zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen, ABl. L. 2020/39/6.

Endfälligkeit gehalten wurden, wurden solche Informationen nicht im Fall von CBPP3 vorgegeben.³¹⁵ Außerdem war die Ungültigkeit der Leitlinie über geldpolitische Instrumente und Verfahren des Eurosystems in den Leitlinien über die Umsetzung des CBPP1 und 2 klargestellt (Art. 1 S. 3 der beiden Leitlinien), während eine solche Ungültigkeitserklärung in der Leitlinie über der Umsetzung des CBPP3 nicht erwähnt wird.

2. Bewertungen der Zulässigkeit des CBPP

Das CBPP wird unterschiedlich bewertet. Rechtlich wurde das CBPP1 schon in der Literatur dafür kritisiert, dass die von der EZB ausgesagte Rechtsgrundlage in Art. 18.1 der ESZB-Satzung zweifelhaft sei, da das Ziel des CBPP1 finanzmarktbezogen sei.³¹⁶ Problematisch sei die geringe Rolle bei der Funktion der Liquiditätsausstattung des CBPP1, da es vielmehr zur Senkung der Emissionsrendite für die bestimmten Schuldverschreibungen und zur Kurspflege der EZB am Sekundärmarkt diene. Mit diesen Beiträgen am Finanzmarkt spielt die EZB die Rolle des Fiskalagenten, wozu sie auf der Grundlage des Art. 21 der ESZB-Satzung berechtigt sei, solange nicht gegen das Kreditgewährungsverbot verstoßen werde.³¹⁷ Das CBPP sei deshalb gerechter als die freiwilligen Maßnahmen, nach Art. 20 der ESZB-Satzung betrachtet, jedoch müssten das strengere Mehrheitserfordernis und die allgemeinen Ziel- und Aufgabengrenzen in Art. 20 der ESZB-Satzung beachtet werden.³¹⁸

Trotz der oben genannten rechtlichen Kritik an Rechtsanwendungsfehlern und an den Hauptzielen des CBPP1 war die Angemessenheit von CBPP1 wirtschaftswissenschaftlich anerkannt. Vor allem haben alle von Notenbanken vermittelten Anleihekaufprogramme theoretisch vier Auswirkungsrichtungen: die Erwartung der Kapitalanleger zu beeinflussen (der sog. Ankündigungseffekt), den Wertpapierbestand während der Programmdurchführung auszugleichen (der sog. Portfolio-Balance Effekt), die Marktliquidität der (bestimmten) Schuldverschreibungen zu wiederherstellen (der sog. Liquidität-

³¹⁵ EZB, FAQ on the third covered bond purchase programme, <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implementation/app/html/cbpp3-ga.en.html> (Stand: 26.5.2023).

³¹⁶ Keller in Siekmann, 2013, Art. 18 ESZB-Satzung Rn.101.

³¹⁷ Keller in Siekmann, a.a.O., Art. 18 ESZB-Satzung Rn.104.

³¹⁸ Keller in Siekmann, a.a.O., Art. 18 ESZB-Satzung Rn.105.

Premium-Effekt) und die Realwirtschaft zu verbessern (der sog. Realwirtschaftseffekt).³¹⁹ Die Tätigkeiten der Notenbank auf dem Finanzmarkt angesichts der Finanzstabilität können deswegen auch eine positive Wirkung auf die Realwirtschaft haben. Da der Markt für gedeckte Schuldverschreibungen der wichtigste Anleihemarkt in Europa sei, dass die Marktstabilität der gedeckten Schuldverschreibung eng mit der Finanzstabilität gebunden sei, seien die Ankäufe der gedeckten Schuldverschreibungen aus wirtschaftlicher Perspektive im Vergleich zu den Ankäufen anderer Wertpapiere am Anfang der Krise zu diesem Zweck geeignet.³²⁰ Statistisch sei auch bemerkbar, dass das CBPP1 einen neuen Aufschwung des Markts von gedeckten Schuldverschreibungen, insbesondere auf dem Sekundärmarkt, bewirkte.³²¹

Die abweichenden rechtlichen und ökonomischen Bewertungen in der frühen Krisenzeit zeigen schon ein uneinheitliches disziplinäres Vorgehen, aber die damaligen Diskussionen waren relativ oberflächlich vorgegangen, auch die wenige Kritik an der EZB wurde diskret geübt, sodass keine systematisierte Überprüfung über die Kompetenz der EZB verlangt wurde, ebenso wenig wurden die Grundlagen und die Inhalte der einzelnen geldpolitischen Programme infrage gestellt. Denkbar ist die Leitvorstellung, dass die EZB-Ermessensentscheidung bevorzugt bewertet wurde, sodass eine vertiefende Überprüfung nicht vorgenommen wurde. Zieht man bei den Einführungen des CBPP1 und CBPP2 in Betracht, dass die Anwendung der EZB-Leitlinie über die Umsetzung des geldpolitischen Handlungsrahmens des Eurosystems ganz klar ausgeschlossen war, war der Status derselben Leitlinie schon dahingehend in Frage gestellt, ob die EZB außer der selbst definierten Raumordnung der geldpolitischen Handlungspraxen noch eine zusätzliche Leitlinie über „ordentliche“ geldpolitische Instrumente in Art. 18.1 der ESZB-Satzung schaffen dürfte, ohne der besonderen Verfahrensbedingung in Art. 20 der ESZB-Satzung zu folgen. Anhand einer retrospektiven Vergleichung zwischen den Rechtsgrundlagen der CBPP3 und CBPP1 und 2 wird klar, dass die EZB keine Absicht hat, die grundlegende EZB-Leitlinie über die Umsetzung des geldpolitischen Handlungsrahmens des Eurosystems außer Kraft zu setzen, da sie nicht durch die Leitlinie für CBPP3 ausgeschlossen werden dürfe. Dieser Unterschied impliziert deshalb die unfertige Rechtsetzungstechnik am Anfang des Krisenmanagements.

³¹⁹ *Beirne et al.*, 122 ECB OPS, 1, 10 (2011).

³²⁰ Vgl. *Beirne et al.*, a.a.O., 9.

³²¹ *Beirne et al.*, a.a.O., 19.

Zweitens ist auch zu fragen, wie die in den CCBP-Leitlinien gesetzten Ziele mit den gesetzlichen Zielsetzungen zur vorrangigen Preisstabilität betragen. Aus der Sicht der Konjunkturanalyse könnte ausgesagt werden, dass sich alle Marktinterventionsmaßnahmen der Notenbank zum sachlichen Endzweck auf die Realwirtschaft auswirken und etwas zur Preisstabilität beitragen. Dieses Verständnis verirrt sich aber im Unterschied zwischen Korrelation, Kausalität und Finalität und lässt die getroffene geldpolitische Entscheidung nicht überzeugend erscheinen, da in der Rechtswissenschaft nur die letzten beiden Begriffe diskutiert werden, damit der unmittelbare Zusammenhang zwischen der Maßnahme und dem daraus resultierenden Ziel bestimmbar ist.³²² Wenn es um die geldpolitischen Bereiche geht, wird die Situation komplizierter, da in Bezug auf Kausalitätsketten zwischen den einzelnen Refinanzierungsprogrammen, den in den Leitlinien vorgesehenen Zielen und dem vorrangigen Ziel der Preisstabilität von der EZB wenig Auskunft dazu gegeben wird, ob diese Programme in naher oder ferner Zukunft die von der EZB selbst definierten Währungsstabilitätskriterien verursachen. Fraglich ist sogar die Kausalität zwischen der Finanzkrise und der Währungsinstabilität, wobei das Bestehen der letzteren die gravierenden Interventionen der EZB legitimiert, was auch nicht in der Frühphase des Krisenmanagements erklärt wurde.

B. Zweiter Schritt: Im Rechtsstreit stehende EZB-Krisenpolitik

I. Programm für die Wertpapiermärkte (SMP)

1. Programmvorstellung und Rechtsgrundlage

Am 10. Mai 2010 beschloss die EZB das Programm für die Wertpapiermärkte (*Securities Market Programme*, SMP), um die gestörten öffentlichen und privaten Wertpapiermärkte zu beruhigen. Die EZB begründete das Programm damit, dass die großen Spannungen der einzelnen Marktsegmente den geldpolitischen Transmissionsmechanismus behinderten. Die Sicherstellung der Wertpapiermärkte garantiere deshalb die Durchführung der künftigen Geldpolitik und trage mittelfristig zur Preisstabilität bei.³²³ Der Beschluss zur Einführung eines Programms für die Wertpapiermärkte wird am 15. Mai.

³²² Zu begrifflichen Erklärungen der Kausalität und Finalität und ihre relativierenden antonymischen Wortbedeutungen im Recht s. *Buhr*, Das Finalitätsprinzip und das Kausalitätsprinzip im Recht der Gesetzlichen Krankenversicherung, 2019, S. 41-44.

³²³ *EZB*, Pressemitteilung am 10. Mai. 2010, ECB decides on measures to address severe tensions in financial markets, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2010/html/pr100510.en.html> (Stand: 26.5.2023).

2010³²⁴ angenommen, in dem Art. 18.1 der ESZB-Satzung wiederum als Rechtsgrundlage zitiert wird (1. Erwägung des EZB-Beschluss). Nach dem Beschluss kann die EZB die von den Zentralbanken des Eurosystems und den Eurostaaten ausgegeben börsengängigen Schuldtitel auf dem Sekundärmarkt ankaufen, ebenso wie die von privaten Rechtspersonen im Euro-Währungsgebiet ausgegebenen Schuldtitel auf den Primär- und Sekundärmärkten (Art.1 des EZB-Beschluss), solange die Schuldtitel und die Geschäftspartner in Art. 2 und 3 des EZB-Beschlusses i. V. m Leitlinie EZB/2000/7 vorgeschriebenen Kriterien erfüllen und demgemäß zulässig sind.

Das SMP ist das weitere Ankaufprogramm, in dessen Rechtsgrundlage die EZB offensichtlich die Überlegungen über die haushaltspolitischen Situationen einiger Eurostaaten und die finanzpolitischen Verhandlungen expliziert, sodass sie alle für die Erreichung der haushaltspolitischen Ziele dieses Jahres und der kommenden Jahre nötigen Maßnahmen im Einklang mit den Defizitverfahren sowie die konkreten zusätzlichen Verpflichtungen einiger Regierungen der Eurostaaten zur Beschleunigung der Haushaltskonsolidierung und zur Gewährleistung der Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen zur Kenntnis nahm.³²⁵ Im Hintergrund standen die Anträge der griechischen Regierung am 23.4.2010 über Leistungen aus dem Hilfsprogramm von IMF und anderer Eurostaaten, nachdem Griechenland die Größenordnungen der Emissionsrenditen für neue Anleihen nicht mehr tragen konnte und der Zugang zum Kapitalmarkt tatsächlich verschlossen war.³²⁶

Obwohl die im EZB-Beschluss erwähnten Ankaufkriterien nicht spezifisch die griechischen Anleihen bevorzugten, war das SMP wegen der zeitlichen Nähe zur gravierenden griechischen Finanzkrise und zur Gründung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) politisch hoch sensibel. Im Gegensatz zum vorherigen Ankaufprogramm der gedeckten Schuldverschreibungen fand sich im SMP-Beschluss weder zur Gesamthöhe noch zum Zeitrahmen eine Aussage. Alle marktgängigen, zentralbankfähigen Schuldtitel in Euro waren grundsätzlich ganz pauschal kaufbar.³²⁷ Nur in einem nicht veröffentlichten Rechtsakt wurden die konkrete Ankaufsstrategie einschließlich der

³²⁴ Beschluss EZB/2010/5 der EZB vom 14. Mai. 2010 zur Einführung eines Programms für die Wertpapiermärkte, ABl. 2010 L 124/8 vom 20.5.2010.

³²⁵ Die 4. Erwägung von Beschluss EZB/2010/5.

³²⁶ Keller in Siekmann, a.a.O., Art. 18 ESZB-Satzung Rn.112.

³²⁷ Keller in Siekmann, a.a.O., Art. 18 ESZB-Satzung Rn.113.

vom EZB-Rat entschiedenen konkreten Volumina und Zielmittelten sowie der Aufteilungen auf die nationalen Zentralbanken in Einzelfällen erklärt.³²⁸

2. Bewertungen des SMP

Der SMP-Beschluss hat inhaltlich einige kritische Rechtsfragen, insbesondere den Zusammenhang zwischen den Programmzielen und Geldpolitik, erklärt, sodass die reibungslose Durchführung der geldpolitischen Maßnahmen die Finanzmarktstabilität voraussetzte, deren Schwankung unmittelbar das Finalziel der Preisstabilität beeinflusste. Hiermit erweiterte die EZB ihre eigene Kompetenz zu den vorbeugenden Maßnahmen gegen das mittelfristige Preisinstabilitätsrisiko.

Dieses Argument wird durch wirtschaftliche Daten gestützt. Zum einen wurde das katastrophale Marktversagen der Finanzmärkte innerhalb der Eurostaaten in der Krise schon dadurch bestätigt, dass die Kursdifferenz zwischen der deutschen und griechischen Staatsanleihe von rund 10 Basispunkten auf 3000 Basispunkte gestiegen sei. Dies beeinflusste nicht nur die Finanzierungskapazität von Griechenland, sondern auch die Risiken für Staatsanleihen von anderen Euroländern im Vergleich zu anderen Ländern mit ähnlichen Fundamentaldaten, deren Zinsen wegen der Ansteckungseffekte stark stiegen. Die Banken- und Staatsschuldenkrisen waren deshalb eigentlich auch die Krisen des Europäischen Währungssystems, vor denen die Mitgliedschaft im Euroraum schützen sollte.³²⁹ Außer dem Zuständigkeitsargument wurden die Auswirkungen auf die verbesserten Wirtschaftsperformances und die verringerten Zinsaufwendungen für Investitionen in der Wirtschaft und die Staatsschulden als ohne SMP bestätigt, während die Ankäufe durch wöchentliche liquiditätsabsorbierende Operationen kompensiert wurden, sodass die Ankäufe neutralisiert wurden und nicht zu einer expansiven Geldpolitik beitrugen.³³⁰ Hiermit wurde begründet, dass das SMP ein inflationsneutrales Geldinstrument sei.

Zuletzt wurde die Angemessenheit des SMP durch die Gewinn-und-Verlust-Rechnung

³²⁸ Keller in Siekmann, a.a.O., Art. 18 ESZB-Satzung Rn.115.

³²⁹ Nauschnigg, Wirtschaftsdienst 98 2018, 399 (400).

³³⁰ Nauschnigg, a.a.O., S. 401. Der Beitrag von der Durchführung vom SMP zum Renditerückgang und zur Verringerung der Volatilitätsrisiko Renditen werde auch statistisch signifikant gesehen, s. Manganelli/Idier/Vergote/Ghysels, J. Eur. Econ. Assoc. 15(1) 2017, 218 (232-234).

getragen, da neben den unterstützten Krisenstaaten auch die EZB und die anderen nationalen Notenbanken im Euroraum durch die Einführung des SMP profitierten, weil sie seitdem von 2010 bis 2016 riesige Nettozins-, und Kurserträge erzielten. Zusammenfassend kann das SMP als ein Win-Win-Programm für den Euroraum betrachtet werden, von dem alle Teilnehmer profitiert haben.³³¹

Gegen die wirtschaftlichen Begründungen wurde das SMP trotz der von der EZB angegebenen geldmonetären Ziele von Rechtswissenschaftlern heftig kritisiert. Obwohl der im SMP-Beschluss zitierte Art. 18.1 der ESZB-Satzung als Rechtsgrundlage im Vergleich zum CBPP weniger einschlägig sei, da die offenmarktgeschäftlichen Ankäufe den geldpolitischen Transmissionsmechanismus und die effektive geldpolitische Steuerung zugunsten der Preisstabilität wiederherstellen sollen, widerspreche das SMP nach rechtlicher Meinung anderen Maßnahmen zur Sicherung der Liquiditätsversorgung der Kreditwirtschaft, da es keine strukturelle Liquidität durch den Ankauf beliebiger zentralbankfähiger Papiere schaffe. Vielmehr werde das Programm auf die Stützung bestimmter staatlicher Emittenten ausgerichtet.³³² Selbst wenn das SMP zu den angegebenen monetären Zielen zulässig sein könnte, kollidiert es noch mit dem Verbot monetärer Staatsfinanzierung in Art. 123 Abs. 1 AEUV – ungeachtet dessen, ob die Ankäufe der Staatsanleihen nur auf dem Sekundärmarkt aufbewahrt werden.³³³

Eine andere, moderate rechtliche, Perspektive erkannte den Doppelcharakter des SMP an, da es teilweise monetärpolitischen Charakter hat. Jedoch sollten die Anleihekäufe von der EZB wegen ihrer parallelen finanziellen Auswirkungen zeitlich und zahlenmäßig begrenzt werden, um die Unabhängigkeit der EZB zu garantieren, da das finanzielle Mandat und das monetäre Mandat im Unionsrecht begrifflich unklar aber textlich streng getrennt seien und eine Vertragsergänzung des EZB-Mandats nicht absehbar sei.³³⁴ Nach dieser Meinung sollte das SMP beendet werden, sobald der den EFSF ersetzende permanente intergouvernementale Finanzstabilisierungsmechanismus ESM betriebsfähig ist.³³⁵ Eine abweichende aber unterstützende Meinung – nach der die Ankäufe der Staatsanleihen durch die EZB die Geldmenge ausweiten müssten und sich dies trotz der

³³¹ *Nauschnigg*, a.a.O., S. 402.

³³² *Keller* in *Siekmann*, a.a.O., Art. 18 ESZB-Satzung Rn.117-120.

³³³ *Keller* in *Siekmann*, a.a.O., Art. 18 ESZB-Satzung Rn.117-121.

³³⁴ *Doely*, *Minn. J. Int. Law* 22 2013, 214 (239-242).

³³⁵ *Doely*, a.a.O., 243-244.

von der EZB zugesicherten Neutralisierung negativ auf die Preisstabilität auswirken könne sowie eine expansive Geldpolitik herbeiführen würde – zieht die Konsequenz, dass die EZB nach den Gründungen von EFSF/ESM die gekauften Staatsanleihen wieder verkaufen solle, obwohl das SMP gemäß Art. 127 Abs. 2 AEUV und Art. 18.2 der ESZB-Satzung rechtmäßig sei.³³⁶

II. Geldpolitische Outright-Geschäfte (OMT)

1. Programmvorstellung und Rechtsgrundlage

Am 6. September 2012 kündigte die EZB eine Reihe technischer Merkmale der geldpolitischen Outright-Geschäfte (*Outright Monetary Transactions*, OMT) an, nachdem der damalige EZB-Präsident *Draghi* am 6. Jul. 2012 in London den berühmten Satz „Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the Euro“ gesagt hatte. Demzufolge würde die EZB einen Schritt weiter gehen und die Ankäufe der Staatsanleihen an den Sekundärmärkten in einem neuen Rahmenplan durchführen, dessen Geschäftsbedingungen den EFSF/ESM-Anpassungsprogrammen entsprechen. Das OMT-Programm wurde in der Form des Ratsbeschlusses der EZB umgesetzt, jedoch wurde der OMT-Beschluss nicht in gesetzlicher Schriftform, sondern nur durch Pressemitteilung von der EZB bekannt gegeben.³³⁷ Die EZB begründete die geldpolitischen Outright-Geschäfte damit, dass sie eine ordnungsgemäße geldpolitische Transmission und die Einheitlichkeit der Geldpolitik sicherstellten.

Nach der Durchführung des OMT-Programms wurde das SMP eingestellt, sodass im Rahmen des SMP bereitgestellte Liquidität wie schon in der Vergangenheit weiterhin abgeschöpft wurde, und die Wertpapiere im SMP-Portfolio bis zu ihrer Fälligkeit gehalten wurden. Das OMT-Programm galt deshalb als das nachfolgende Wertpapierkaufprogramm für das SMP. Daraus ergeben sich die grundsätzlich ähnlichen technischen Merkmale der beiden Programme, sodass die beiden Programme vorab weder eine Ablauffrist noch ein quantitatives Ankaufslimit hatten, sondern dass der Gesamtbestand nur durch die wöchentlich veröffentlichten Auflagen aus geldpolitischen Geschäften und dessen jeweiliger Marktwert bekannt gegeben wurden. Auch wurde die durch die beiden Programme geschaffene Liquidität vollständig neutralisiert, sodass die

³³⁶ *Sester*, ECFR 9(2) 2012, 156 (166-168).

³³⁷ *EZB*, Pressemitteilung am 6. Sep. 2012, Technical features of Outright Monetary Transactions, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html (Stand: 26.5.2023).

durch die Wertpapierkäufe erhöhte Geldbasis durch andere begleitende geldpolitische Maßnahmen gesenkt wurde, sodass die inländische gesamte Geldbasis in der Folge wenig verändert wurde. Der feine Unterschied zwischen SMP und OMT liegt nur darin, dass im OMT-Programm nur die Staatsanleihen an den Sekundärmärkten, insbesondere die Staatsanleihen mit einer Laufzeit von einem Jahr und bis zu drei Jahren der Kaufgegenstände gekauft wurden, während im SMP die Staats- und Unternehmensanleihen an den Sekundärmärkten angekauft wurden. Eine andere notwendige Voraussetzung für die Durchführung des OMT war die mit der EFSF/ESM verbundene strenge und wirksame Konditionalität, dass der jeweilige Staat entweder ein vollständiges makroökonomisches EFSF/ESM-Anpassungsprogramm oder ein vorsorgliches Programm durchlaufen sollte, sofern die Möglichkeit von EFSF/ESM-Primärmarktkäufen vorgesehen ist.³³⁸

2. Bewertungen des OMT-Programms

Als „das SMP 2.0“ hatte das OMT-Programm alle obengenannten umstrittenen Rechtsfragen fortgeführt. Zudem wurde die ungelösten Rechtsprobleme verschärft, weil das OMT-Programm nicht gemäß des Vorschlags von Rechtswissenschaftlern in der Diskussion über das SMP aufgelegt wurde, dieses nach der Einführung der EFSF/ESM einzuschränken. Stattdessen waren alle kritisierten Merkmale des SMP in der OMT gleichbleibend. Die heftige Kritik am OMP-Programm wurde von zwei Seiten formuliert. Die Regierungen der Krisenstaaten z.B. Italien beschwerten sich über die mit der Inanspruchnahme der OMT verbundenen harten Sparbedingungen, die kontraproduktiv seien, weil sie den Krisenzustand verschärfen könnten; während andere Staaten wie Deutschland das Programm als Kompetenzüberschreitung der EZB kritisierten.³³⁹

Das OMT-Programm ist bislang nicht aktiv geworden, da die Länder, von denen eine Inanspruchnahme des OMT-Programms erwartet wurde, wie z.B. Irland, den Euro-Ret-

³³⁸ Vgl. die von der d. Bundesbank übersetzte Pressemitteilung am 6. Sep. 2012 von der EZB über die technischen Merkmale der geldpolitischen Outright-geschäfte, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/602272/a2ce83405b855580e2cdd62fbc0ddf2/mL/2012-09-06-merkmale-outright-geschaefte-109424-download.pdf> (Stand. 26.5.2023).

³³⁹ Eger/Wagener in Hufeld/Ohler (Hrsg.), Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Aufl. 1, 2022, S. 272.

tungsschirm verlassen haben und keiner der Auflagen des OMT-Programms nachkommen möchten.³⁴⁰ Der tatsächliche Stillstand des Programms machte eine ex post-Evaluierung schwierig, obwohl eine Schätzung des eventuellen Ankündigungseffekts des OMT auf die Rentenrenditen in einigen Eurostaaten vorliegt.³⁴¹ Der nicht in der Praxis fundierten Evaluierung fehlt auch der Begründungseffekt.

Aus der rückblickenden Perspektive war wenig überraschend, dass die Kompetenzgrenze der EZB und die Rechtmäßigkeitsprüfung der EZB-Geldinstrumente in dieser Phase die Aufmerksamkeit von Wissenschaftlern erregen, sodass Einspruchsverfahren insbesondere in Deutschland eingeleitet wurden. Einerseits stand die Finanzkrise ganz auf der Tagesordnung und jeder Versuch des Krisenmanagements wurde der Öffentlichkeit präsentiert; andererseits wechselte die EZB ihre Präferenzwahl der Rechtsinstrumente für die Geldpolitik, sodass die Erlasse von Leitlinien durch diejenigen von Beschlüssen ersetzt wurden, deren rechtliche Formalität und deren Veröffentlichungsverfahren mitsamt des verschlimmerten Krisenzustand simplifiziert wurden. Obwohl die Leitlinien und Beschlüsse beide mögliche Rechtsinstrumente sind, mit denen die EZB ihre Währungspolitik umsetzen kann und der Unterschied zwischen den zwei Rechtsinstrumente teilweise nicht erkennbar ist, erregte die wechselhafte Gestaltungsfreiheit der EZB in der Krisenzeit Auseinandersetzungen.³⁴²

³⁴⁰ *Eger/Wagener* in Hufeld/Ohler (Hrsg.), a.a.O., S. 272; *Dpa/Routers*, Irland verlässt Euro-Rettungsschirm Mitte Dezember, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2013-10/irland-verlaesst-rettungsschirm> (Stand: 1.3.2023). Auch die italienische Regierung sprach ihr Widerwille gegen die Inanspruchnahme vom OMP-Programm aus, s. *Ellyatt*, Why Italy Could Be the Next 'Bad Boy of Europe', <https://www.cnbc.com/id/100541503> (Stand: 2.3.2023).

³⁴¹ *Altavilla/Giannone/Lenza*, ECB WP 1707 (2014), 1 (9-12).

³⁴² Die begriffliche Unklarheit zwischen Leitlinien und Beschlüssen liegt grundsätzlich in der historischen Auslegung des vorhergehenden Amsterdamer Vertrags, in dem nur Richtlinien, Verordnungen und Entscheidung als Rechtsinstrumente vorgeschrieben wurden. Damals wurde die Leitlinie in Form einer Entscheidung angenommen und so auf Englisch und Französisch übersetzt, während Leitlinie und Beschluss auf Deutsch getrennt übersetzt wurden. Trotz der begrifflichen Trennung fehlt jedoch eine definitive Unterscheidung in der akademischen Diskussion. Solange die Beschlüsse einschließlich der sprachlich leicht von diesen unterschiedenen Ratsbeschlüsse nicht mehr unbedingt als Umsetzungsinstrument der Leitlinien vorgegeben werden, sollte eine erkennbare Differenzierung erklärt werden. Vgl. *Hemmman* in Groeben/Schwarze/Hatje, a.a.O., Art. 148 AEUV, Rn. 14-15. Weiterhin sollte ein paralleles Rechtsqualitätsgebot der Beschlüsse angegeben werden, solange sie begrifflich und funktional von den Leitlinien getrennt werden, sodass die wissenschaftlich diskutierte inhaltliche Qualifizierung der Leitlinien nicht unmittelbar die Beschlüsse behandelt. Vgl. *Gundel* in Grabitz/Nettesheim, Art. 171 AEUV Rn. 3.

C. Dritter Schritt: Verflochtene Geldinstrumente im Zustand der Dauerkrise

I. Asset Purchase Programme (APP)

1. Allgemeine Programmvorstellung

Die EZB entwickelte am 22. Januar 2015 unter dem zusammenfassenden Begriff „Programm zum Ankauf von Vermögenswerten (Asset Purchase Programme, APP)“ eine Reihe unterschiedlicher Ankaufprogramme, die zusammen mit einer gelockerten Geldpolitik durchgeführt und wie vom EZB-Rat angegeben durch Art. 18.1 der ESZB-Satzung gestützt werden.³⁴³ Jedes Programm hat eine eigene Rechtsgrundlage in Form eines EZB-Beschlusses und eine leicht angepasste Ankaufsstrategie. Als eine gebündelte Ankaufprogrammgruppe wird der Durchführungszeitraum jedes Ankaufprogramms und die bereitgestellte Liquidität zu den kombinierten monatlichen Ankäufen im Rahmen des APP vorgegeben, jedoch wird eine nachhaltige Anpassung durch den EZB-Rat ermöglicht. Außerdem besteht die Gemeinsamkeit zwischen den Unterprogrammen hauptsächlich darin, dass eine von den im Euroraum zulässigen Externen Ratingagenturen (ECAI) ausdrücklich beurteilte Mindestbonität der Kaufgegenstände notwendig ist. Auch die in der jeweils aktuellsten Fassung der Leitlinie EZB/2011/14 über geldpolitische Instrumente und Verfahren des Eurosystems vorgesehenen Zulässigkeitskriterien für die Geschäftspartner werden zusammenwirkend berücksichtigt. Die Hauptunterschiede der Nebenprogramme liegen in die Natur der Kaufgegenstände und der Wertpapierbörse, an der die zielgerichteten Wertpapiere als Handelsobjekte gehandelt werden.

2. Einzelvorstellung: Ankaufprogramm für Asset-Backed Securities (ABSPP)

Neben dem oben erwähnten CBPP3 war das schon am 2. Oktober 2014 vom EZB-Rat beschlossene Ankaufprogramm für Asset-Backed Securities (ABSPP) auch als ein Teil des APP abgedeckt, dessen Rechtsgrundlage der EZB-Beschluss über die Umsetzung des Ankaufprogramms für Asset-Backed Securities³⁴⁴ war, damit die EZB die qualifi-

³⁴³ EZB, Pressemitteilung am 2. Okt. 2014, ECB announces operational details of asset-backed securities and covered bond purchase programmes, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr141002_1.en.html (26.5.2023).

³⁴⁴ Beschluss EZB/2014/45 der EZB vom 19. Nov. 2014 über die Umsetzung des Ankaufprogramms für Asset-Backed Securities, ABl. 2015 L 1/4 vom 6.1.2015, aktualisiert durch Beschlüsse zur Änderung des Beschlusses über die Umsetzung des Ankaufprogramms für Asset-Backed Securities EZB/2015/31 L 249/28 vom 25.9.2015, EZB/2017/3 L 16/55 vom 20.1.2017 und EZB/2017/15 L190/24 vom 21.7.2017.

zierten ABS auf den Primär- und Sekundärmärkten von zugelassenen Geschäftspartnern endgültig ankaufen kann. Vom ABSPP wurde daher erwartet, die Transmission der Geldpolitik weiter zu verbessern, die Kreditversorgung der Wirtschaft im Eurogebiet zu erleichtern, die positive Übertragungseffekte für andere Märkte hervorzurufen und schließlich den geldpolitischen Kurs der EZB zu lockern und die Inflationsrate näher an 2% zurückzuführen.³⁴⁵

Die zulässigen Kaufgegenstände des Programms sind die ABSs, die eine Mindestbonität nach der von der EZB veröffentlichten Ratingskala erfüllen, welche durch zwei im Euroraum anerkannte Externe Ratingagenturen öffentlich vergeben werden.³⁴⁶ Daneben müssen die ABSs gemäß der Leitlinie über geldpolitische Instrumente und Verfahren des Eurosystems als Sicherheiten für geldpolitische Geschäfte im Eurosystem gestellt werden.³⁴⁷ Alternativ können die Qualitätsanforderungen an die Mindestbonität gesenkt werden, wenn die ABSs noch die in Art. 3 der Leitlinie EZB/2014/31 über zusätzliche zeitlich befristete Maßnahmen hinsichtlich der Refinanzierungsgeschäfte des Eurosystems und der Notenbankfähigkeit vorgeschriebenen Sicherheiten erfüllen.³⁴⁸ Die ABSs müssen auch im Euroraum ansässig sein, sodass der Emittent der ABS im Euroraum niedergelassen sein sollte und die Schuldner der von den ABSs versicherten Immobilien und Vermögen sich fast ausschließlich im Euroraum befinden sollten.³⁴⁹ Eine Ausnahmeregelung gilt für die ABSs, die von Schuldern in Griechenland oder Zypern versichert sind. In diesem Fall haben solche ABSs eigene Zulässigkeitskriterien und die oben genannten Bonitätsqualitätsanforderungen sind nicht anwendbar, sodass die Ankäufe der griechischen und zyprischen ABSs von der Emissionsqualität in demselben Staat abhängen.³⁵⁰ Daraus folgen auch die unterschiedlichen Ankaufobergrenzen, sodass nicht mehr als 70% des ausstehenden Betrags einer Tranche durch ABSs im Programm angekauft und gehalten werden dürfen, während bei Tranchen von griechischen und zyprischen ABSs, deren Ankäufe gemäß den Sonderregeln zulässig

³⁴⁵ Der 2. Erwägungsgrund des Beschlusses EZB/2014/45.

³⁴⁶ Art. 2 Abs. 1 des Beschlusses EZB/2014/45.

³⁴⁷ Art. 2 Abs. 2 des Beschlusses EZB/2014/45.

³⁴⁸ Art. 2 Abs. 3 des Beschlusses EZB/2014/45.

³⁴⁹ Art. 2 Abs. 4; Abs. 5; Abs. 6 des Beschlusses EZB/2014/45.

³⁵⁰ Art. 2 Abs. 8 des Beschlusses EZB/2014/45.

sind, nicht mehr als 30% des ausstehenden Betrags einer entsprechenden Tranche angekauft und gehalten werden dürfen.³⁵¹

3. Einzelvorstellung: Public Sector Purchase Programme (PSPP)

Nach dem ABSPP folgte das am 22. Januar 2015 angekündigte Ankaufsprogramm von Wertpapieren des öffentlichen Sektors an Sekundärmärkten (PSPP), mit dem das APP erweitert wurde.³⁵² Nach dem im PSPP-Beschluss³⁵³ erläuterten Erwägungsgrund trage das PSPP dazu bei, einerseits die wegen der gesunkenen Ölpreise zurückgebliebenen „geldpolitischen (eigentlich wirtschaftlichen) Impulse“ zu geben und andererseits die von den volatilen Energie- und Nahrungsmittelpreisen gefährdete Preisstabilität zu gewährleisten, sodass die an 2% anzunähernde Inflationsrate mittelfristig erreichbar sei.³⁵⁴ Denn das PSPP soll mehr Liquidität am Interbankenmarkt bereitstellen und zum Schluss die Realwirtschaft im Eurogebiet durch Kreditvergabe unmittelbar ankurbeln.³⁵⁵

Die marktfähigen Schuldtitel im Rahmen des PSPP sind ursprünglich diejenigen von der Zentralregierung eines der Eurostaaten, von im Euro-Währungsgebiet besitzenden anerkannten Organe, von internationalen Organisationen, oder von multilateralen Entwicklungsbanken ausgegebene Schuldtitel, die auf Euro lauten.³⁵⁶ In der aktualisierten Fassung werden die von den regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften eines der Euro-Staaten emittierten Schuldtitel auch im Rahmen des PSPP notenbankfähig.³⁵⁷ Der Ankauf marktfähiger Schuldtitel von anderen Rechtssubjekten ist unter außergewöhnlichen Umständen zulässig, wenn das vorgesehene Ankaufsvolumen nicht erreicht wird.

³⁵¹ Art. 5 Abs. 1; Abs.2 des Beschlusses EZB/2014/45.

³⁵² EZB, Pressemitteilung am 2. Okt. 2014, ECB announces expanded asset purchase programme, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.en.html (26.5.2023).

³⁵³ Beschluss EZB/2015/10 der EZB vom 4. März. 2015 über ein Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten ABl. 2015 L 121/20 vom 14.5.2015, aktualisierte Veränderungen durch dieselbe Beschlüsse EZB/2015/33 L 303/106 vom 20.11.2015, EZB/2015/48 L 344/1 vom 30.12.2015 und EZB/2016/8 L 121/24 vom 11.5.2016. Am 3. Feb. neugefasst als Beschluss EZB/2020/9, ABl. 2020 L 39/12 vom 12.2.2020.

³⁵⁴ Der 3. Erwägungsgrund des Beschluss EZB/2015/10.

³⁵⁵ Der 4. Erwägungsgrund des Beschluss EZB/2015/10.

³⁵⁶ Art. 3 Abs.3 S.1 Beschluss EZB/2015/10; Gemäß des neu gefassten Art. 3 Abs.3 S.1 Beschluss EZB/2020/9 werden die zulässigen Schuldtitel mit einer Restlaufzeit von mindestens 1 Jahr und höchstens 30 Jahren näher geschrieben, dass die Ankäufe der marktfähige Schuldtitel mit einer Restlaufzeit von 30 Jahren und 364 Tagen notenbankfähig sind, um eine reibungslose Umsetzung zu gewährleisten.

³⁵⁷ Art. 3 Abs. 1 Beschluss EZB/2020/9.

In diesem Fall wird auch der Ankauf von öffentlichen nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften ermöglicht, wenn die Schuldtitel die in Art. 3 Abs. 4 vorgeschriebenen Kriterien erfüllen.³⁵⁸

Die Ankäufe im Rahmen von PSPP werden fristgemäß und mengenmäßig begrenzt. Die Ankäufe von Neuemissionen und Daueremissionen und von marktfähigen Schuldtiteln, deren Restlaufzeit kurz vor oder nach der Fälligkeit des zu begebenden marktfähigen Schuldtitels endet, sind erst nach Ablauf eines vom EZB-Rat festzulegenden Zeitraums zulässig.³⁵⁹ Für die von den eurostaatlichen Zentralregierungen im Rahmen eines Finanzhilfeprogramms ausgegeben oder in vollem Umfang garantierten Schuldtitel ist die Ankauffrist grundsätzlich auf zwei Monate nach einem positiven Überprüfungsergebnis begrenzt, sofern keine außerordentlichen Umstände zur Rechtfertigung des verlängerten Ankaufs vorliegen.³⁶⁰ Neben den oben genannten zeitlichen Einschränkungen wird auch eine Gesamt-Ankaufobergrenze pro zulässigem Schuldtitel vorgeschrieben. Ursprünglich wurde im Rahmen des PSPP eine Gesamt-Ankaufobergrenze von 33% der ausstehenden Wertpapiere für alle notenbankfähigen Schuldtitel festgelegt,³⁶¹ danach wurde je nach den Emittenten oder den Bedingungen der Ausgabe differenziert, sodass die Ankaufobergrenze der von zugelassenen internationalen Organisationen und multilateralen Entwicklungsbanken ausgegeben notenbankfähigen marktfähigen Schuldtitel auf 50% pro Internationale Wertpapier-Identifikationsnummer (ISIN) erhöht wurde,³⁶² während die Ankaufobergrenze der anderen notenbankfähigen marktfähigen Schuldtitel auf 33% pro ISIN sinkt.³⁶³ Für die zur Einrichtung des ESM ungesetzten und deshalb eine Umschuldungsklausel enthaltenden Schuldtitel wird dieselbe Grenze weiter auf 25% gesenkt, nur durch einzelfällige Überprüfung kann die Ankaufobergrenze solcher Schuldtitel auf 33% erhöht wird.³⁶⁴

Die in der Vergangenheit besonders kritisierte unveröffentlichte Vermögensaufteilung der angekauften Schuldtitel von verschiedenen Emittenten wird im PSPP klar definiert. Ebenso wie die Aufteilung zwischen der EZB und den nationalen Zentralbanken der

³⁵⁸ Art. 3 Abs.3 S.3 i.V.m. Abs.4 Beschluss EZB/2015/10.; Art. 3 Abs.3 S.3 Beschluss EZB/2020/9.

³⁵⁹ Art. 4 Abs.1 Beschluss EZB/2015/10; Art. 4 Abs.1 Beschluss EZB/2020/9.

³⁶⁰ Art. 4 Abs. 2 Beschluss EZB/2015/10; Art. 4 Abs.2 Beschluss EZB/2020/9.

³⁶¹ Art. 5 Abs. 3 Beschluss EZB/2015/10; Art. 5 Abs. 2 Beschluss EZB/2015/48.

³⁶² Art. 5 Abs. 1 Uabs. a Beschluss EZB/2016/8; Art. 5 Abs. 1 Uabs. a Beschluss EZB/2020/9.

³⁶³ Art. 5 Abs. 1 Uabs. b Beschluss EZB/2016/8; Art. 5 Abs. 1 Uabs. b Beschluss EZB/2020/9.

³⁶⁴ Art. 5 Abs. 1 Uabs. b Beschluss EZB/2016/8; Art. 5 Abs. 1 Uabs. b Beschluss EZB/2020/9.

Eurostaaten für die gesamten Gesellschaftswerte, sofern das PSPP ein dezentral durchgeführtes Programm ist. Der Gesamtkauf wird zuerst für 12% der von zugelassenen internationalen Organisationen und multilateralen Entwicklungsbanken ausgegeben Wertpapieren und 88% der von zugelassenen Zentralregierungen und anerkannten Organen ausgegebenen Wertpapieren übernommen,³⁶⁵ indem die nationalen Notenbanken 92% und die EZB 8% des Gesamtmarktwerts der angekauften Schuldtitel gemeinschaftlich ankaufen.³⁶⁶ Die Vermögensallokation zwischen den zweigliedrigen Wertpapieren wird danach von einer 12 zu 88-Verteilung zu einer 10 zu 90-Verteilung verändert, sodass die Ankaufswerte im Rahmen des PSPP zu 10% den von zugelassenen internationalen Organisationen und multilateralen Entwicklungsbanken ausgegeben marktfähigen Schuldtitel und zu 90% den von zugelassenen Zentralregierungen, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und anerkannten Organen oder zugelassenen öffentlichen nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften ausgegebenen marktfähigen Schuldtitel zugeordnet werden.³⁶⁷ Gleichzeitig ist der Anteil der nationalen Notenbanken auf 90% gesunken und der Anteil der EZB auf 10% gestiegen.³⁶⁸

4. Einzelvorstellung: Corporate Sector Purchase Programme (CSPP)

Am 10. März 2016 wurde das APP neben den Durchführungen des ABSPP und PSPP wieder ausgeweitet, sodass das Programm zum Ankauf von Wertpapieren des Unternehmenssektors (Corporate Sector Purchase Programme, CSPP) angestoßen wurde.³⁶⁹ Am 1. Juni 2016 wurde der Beschluss zur Umsetzung des Programms zum Ankauf von Wertpapieren des Unternehmenssektors³⁷⁰ erlassen; darin begründete die EZB die Erweiterung des APP damit, dass die Finanzbedingungen der Realwirtschaft weiter zu verstärken seien, um gemeinsam mit anderen geldpolitischen Sondermaßnahmen (trotz der Unbestimmtheit eines solchen Begriffs) für einen weitere akkommodierende Aus-

³⁶⁵ Art. 6 Abs. 1 Beschluss EZB/2015/10; Art. 6 Abs. 1 Beschluss EZB/2015/48.

³⁶⁶ Art. 6 Abs. 2 Beschluss EZB/2015/10; Art. 6 Abs. 2 Beschluss EZB/2015/48.

³⁶⁷ Art. 6 Abs. 1 Beschluss EZB/2016/8; Art. 6 Abs. 1 Beschluss EZB/2020/9.

³⁶⁸ Art. 6 Abs. 2 Beschluss EZB/2016/8; Art. 6 Abs. 2 Beschluss EZB/2020/9.

³⁶⁹ EZB, Pressemitteilung am 10. Mär. 2016, ECB adds corporate sector purchase programme (CSPP) to the asset purchase programme (APP) and announces changes to APP, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2016/html/pr160310_2.en.html (26.5.2023).

³⁷⁰ Beschluss EZB/2016/16 der EZB vom 1. Juni. 2016 zur Umsetzung des Programms zum Ankauf von Wertpapieren des Unternehmenssektors ABl. 2016 L 157/28 vom 15.6.2016, der später durch Beschlüsse EZB/2017/4 ABl. 2017 L 16/57 vom 20.1.2017; EZB/2017/13 ABl. L 2017 190/20 vom 21.7.2017 und EZB/2020/18 ABl. 2020 L 91/5 vom 25.3.2020 und der letzte Beschluss EZB/2022/29 ABl. 2022 L 241/13 vom 19.9.2022 geändert wurde.

richtung der Geldpolitik zu sorgen, damit eine Rückkehr der Inflationsraten auf ein Niveau von unter, aber nahe 2% ermöglicht wird.³⁷¹

Die Ankäufe im Rahmen des CBPP werden genauso wie im ABSPP auf den beiden Primär- und Sekundärmärkten getätigt.³⁷² Die zulässigen Kaufgegenstände sind die von eurostaatlichen Unternehmen ausgegeben Unternehmensanleihen, die in Euro angegeben werden.³⁷³ Die zulässigen Unternehmen sollten weder ABSs ausgeben noch am PSPP teilnehmen,³⁷⁴ sodass das CSPP in der Erweiterungs- und Ergänzungsfunktion neben den vorherigen Ankaufsprogrammen steht. Die Restlaufzeit der marktfähigen Schuldtitel sollte zwischen 6 Monaten (mindestens) und 30 Jahren und 364 Tagen (höchstens) sein, wenn sie von den entsprechenden Zentralbanken erworben werden.³⁷⁵ Genauso wie die Programmkonzeption des ABSPP wird eine Ankaufobergrenze pro ISIN für sämtliche Unternehmensanleihen von 70% festgelegt.³⁷⁶ Eine Ausnahme ist der Ankauf der Unternehmensanleihen des öffentlichen Sektors, dessen Obergrenze wie im Rahmen des PSPP behandelt wird.³⁷⁷

Die Besonderheit des CSPP liegt einerseits in den erweiterten Unternehmensanleihen als Kaufgegenstände, andererseits in der Betriebsstrategie, dass die Ankäufe nur von den ausgewählten Zentralbanken des Eurosystems dezentral getätigt werden, die in einer Liste auf der EZB-Website veröffentlicht werden.³⁷⁸ Jede ausgewählte nationale Notenbank kauft nur bestimmte Unternehmensanleihen, deren Emittenten sich in bestimmten Eurostaaten befinden. Die geografische Allokation der zulässigen Sitzländer der Emittenten von Unternehmensanleihen zu den ausgewählten Zentralbanken ist auch in einer Liste festzulegen und auf der EZB-Website zu veröffentlichen.³⁷⁹ Zurzeit sind die belgische, deutsche, spanische, finnische, französische und italienische Notenbank für die Durchführung des CSPP zuständig.³⁸⁰

Das CSPP wurde zuerst bis Ende März 2017 durchgeführt, war aber von April 2017 bis

³⁷¹ Der 3. Erwägungsgrund des Beschluss EZB/2016/16.

³⁷² Art. 1 Beschluss EZB/2016/16.

³⁷³ Art. 2 Abs. 1 UAbs. a i.V.m. Abs. 4 Beschluss EZB/2016/16.

³⁷⁴ Art. 2 Abs. 1 UAbs. g i.V.m. UAbs. 1 Beschluss EZB/2016/16.

³⁷⁵ Art. 2 Abs. 2 Beschluss EZB/2016/16.

³⁷⁶ Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 Beschluss EZB/2016/16.

³⁷⁷ Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 i.V.m. UAbs. 2 S.2 Beschluss EZB/2016/16.

³⁷⁸ Art. 1 i.V.m. Art. 5 S. 1 Beschluss EZB/2016/16.

³⁷⁹ Art. 5 S. 4 i.V.m. S. 5 Beschluss EZB/2016/16.

³⁸⁰ EZB, FAQ on the corporate sector purchase programme, Q 2.5, https://www.ecb.europa.eu/mopo/implementation/app/html/ecb.faq_cspp.en.html (Stand: 26.5.2023).

Ende Dezember 2017 fortgeführt und mehrmals verlängert worden. Die Wiederaufführung des CSPP zwischen November 2019 und Juni 2022 verwies auf die Besorgnis über die wirtschaftlichen und finanziellen Notstände wegen der verschärften COVID-19-Pandemie, als der CSPP-Beschluss vom 24. März 2020 mit der Berücksichtigung verändert wurde, dass Geldmarktpapiere von Nichtfinanzunternehmen als zulässige Kaufgegenstände im Rahmen des CSPP hinzugefügt werden.³⁸¹ Art. 2 Abs. 2 des Beschlusses (EU) 2016/948 (EZB/2016/16) wurde demgemäß verändert, dass der eine Ursprungslaufzeit bis 365/366 Tage habende Schuldtitel zulässig sei, wenn er zum Zeitpunkt des Erwerbs durch die zuständige Zentralbank eine Mindestrestlaufzeit von 28 Tagen habe. Habe der Schuldtitel eine Ursprungslaufzeit von 367 Tagen oder mehr, entspreche die Anforderung der Restlaufzeit von mindestens 6 Monaten bis 30 Jahren und 364 Tagen dem Erwerbszeitpunkt der entsprechenden Zentralbank.³⁸²

Nach der finanziellen Versorgung für die Pandemie wurde das CSPP für die weitere Aufgabe eingesetzt, die Geldpolitik auf den Klimaschutz, insbesondere die Eindämmung der Erderwärmung, anzupassen. Nachdem der EZB-Rat am 8. Juli 2021 seine neue geldpolitische Strategie ankündigte, Überlegungen zum Klimawandel in die geldpolitischen Rahmenbedingungen einschließlich der makroökonomischen Analysekapazität und Statistik; in die Offenlegungsinformationen, Risikoabschätzung, den Sicherheitsrahmen und das CSPP; in die Durchführung der Maßnahmenpläne im Einklang mit der EU-Politik im Bereich der Umweltschutzes und Nachhaltigkeit einzubeziehen und vorzugehen,³⁸³ wurde der CSPP-Beschluss vom 9. September 2022 spezifisch zugunsten der im Pariser Klimaabkommen abgestimmten CO₂-Reduktionsziele letztlich verändert. Mit der Einfügung des Art. 4a in den CSPP-Beschluss seien Klimaschutzaspekte in CSPP-Bezugsgrößen miteinzubeziehen, damit die Transaktion im Rahmen des CSPP ab 1. Oktober 2022 bei der Situation von klimabezogenen Finanzkrisen im Eurosystem berücksichtigt würden.³⁸⁴

Der inhaltlich verdichtete Artikeltext muss in Verbindung mit den Erwägungsgründen gelesen werden, sodass aus der Bedeutung des neuen Rechtssatzes erklärt wird, wie die

³⁸¹ Der 3. Erwägungsgrund des Beschluss EZB/2020/18.

³⁸² Art. 1 des Beschluss EZB/2020/18.

³⁸³ EZB, Pressemitteilung am 8. Jul. 2021, ECB presents action plan to include climate change considerations in its monetary policy strategy, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210708_1~f104919225.en.html (Stand: 26.5.2023).

³⁸⁴ Art. 1 des Beschluss EZB/2022/29.

Klimavorsorge integriert wird. Im 1. Erwägungsgrund des Beschlusses EZB/2022/29 werde der Änderungsschwerpunkt erklärt, die CSPP-Bezugsgröße zugunsten von Emittenten umzuschichten, deren Klimaleistungen höher berechnet werden. Das bedeutet, dass der Anteil der Wertpapiere von Unternehmen mit einer besseren Klimaleistung in der Bilanz des Eurosystems erhöht wird. Der Anteil der Wertpapiere, die von Unternehmen mit einer schlechteren Klimaleistung ausgegeben werden, wird dadurch im Vergleich verringert. Außerdem wird die Restlaufzeit von Anleihen von Emittenten mit einer schlechteren Klimaleistung eingeschränkt. Die Klimaleistung von Emittenten soll anhand ihrer Treibhausgasemissionen, des Ambitionsniveaus ihrer CO₂-Reduktionsziele und ihrer klimabezogenen Offenlegungen gemessen werden, deren Bewertung und danach differenzierten Programmanwendung gemäß der vom EZB-Rat genehmigten Methode durchgeführt werden.³⁸⁵ Im 4. Erwägungsgrund desselben Beschlusses wird der Gedanke der Verhältnismäßigkeit dargestellt, dass das CSPP ebenso wie die Umschichtungsmethode nicht über das zur Zielerreichung notwendige Maß hinausgehen. Die Bewertungsmethode der Klimaleistung der die Wertpapiere ausgebenden Unternehmen berücksichtige die eng an die CO₂-Emissionen, die langfristigen Finanzkrisen und das Ziel zur Klimaneutralität geknüpften Kategorien von Parametern, die in Einklang mit den Anforderungen an den EU-Referenzwert stünden und gegebenenfalls überprüft und aktualisiert würden.³⁸⁶

5. Bewertungen des APP

Die rechtlichen Formulierungen der Unterprogramme des APP reagieren teilweise auf die vergangene Kritik, der zufolge entweder die Kompetenzerklärung oder die Vorüberlegungen über die Rechtmäßigkeit der Programmkonzeption bzw. die Verhältnismäßigkeitsprüfung von der EZB angegeben werden müssten, da andernfalls die Nachprüfbarkeit der EZB-Geldpolitik aufgrund von Intransparenz schwer möglich ist. In den APP-Beschlüssen begründete die EZB trotz der unterschiedlichen kurzzeitigen Motive und politischen Rahmenbedingungen die unkonventionellen geldpolitischen Maßnahmen einheitlich damit, dass die konzipierten finanziellen Geschäfte gemäß Art. 18.1 der ESZB-Satzung zulässig seien und die Realwirtschaft mittelfristig unmittelbar Nutzen aus diesen ziehen könne, wodurch die inflationsratenbezogene Preisstabilität

³⁸⁵ Der 1. Erwägungsgrund des Beschluss EZB/2022/29.

³⁸⁶ Der 4. Erwägungsgrund des Beschluss EZB/2022/29.

als Finalziel erreicht werde. Außer der auf die eigene Kompetenz gegründete Legitimation versuchte die EZB auch, die Programmkonzeption mit deren Verhältnismäßigkeit zu begründen. In den Erwägungsgründen der APP-Beschlüsse räumt die EZB die Bedenken zur Verhältnismäßigkeit einerseits durch die zeitlichen Grenzen und Anlagekapazitätskontrolle jedes Kaufprogramms aus; andererseits verspricht die EZB auch die Anpassungsflexibilität der Programme je nach Notwendigkeit beim Risikoausgleich. Durch solche Versuche wehrt die EZB selbstverständlich potenzielle Kritik am APP ab.

Eine allgemeine Bewertung des APP ist jedoch schwer durchzuführen. Ebenso wenig sind parallele Vergleichen und getrennte Beurteilungen innerhalb der APP-Rahmenkonzeption sinnvoll, da die Kaufgegenstände und Kaufstrategien jedes Unterprogramms unterschiedlich sind. In der Literatur wird meistens eine grobe finanzielle und realwirtschaftliche Verbesserung nach der Durchführung des APP in Form einer expansiven Geldpolitik in Gänze bestätigt, während die Kritik der expansiven Geldpolitik auch allgemein geäußert und leicht zurückgewiesen wird.³⁸⁷ In einigen Beiträgen der Literatur wird das neu beigefügte Ziel des Klimaschutzes im aktualisierten CSPP besonders kritisiert, da dieses sich mit einer solchen Zielrichtung der geldpolitischen Maßnahme der Wirtschaftspolitik annähern lasse.³⁸⁸

Gleichzeitig wird im Kontext des CSPP bezweifelt, ob die grüne geldpolitische Maßnahme nicht gegen den Grundsatz der Marktneutralität verstoße und die Vorrangigkeit der Preisstabilität und der Inflationsbremse wegen der Klimaschutzziele vernachlässigt werde, was dem Rangverhältnis der Zielbestimmungen der EZB in AEUV widerspreche.³⁸⁹ Detailliert werden die Ankaufskriterien des CSPP-Portfolios aus wirtschaftlicher Perspektive so kritisiert, dass die Wertpapierkäufe im Rahmen des CSPP mit der sektoralen Verteilung der fähigen Unternehmensanleihen nur geringe Relevanz für das Ziel von Dekarbonisierung hätten, weil die Bestände der CO₂-intensiven Industriesektoren im Volumen der CSPP-Käufe deutlich unterrepräsentiert seien. Demgegenüber

³⁸⁷ Zur Beurteilung der positiven makroökonomischen Effekte des APP und Risiken des APP, s. *Andrade/Breckenfelder/De Fiore/Karadi/Tristani*, ECB WPS 1956, 2016, 1 (40 ff.). Vgl. die Verteidigungen der theoretischen Nebenwirkungen des APP auf die Profitabilität der Banken, die sich aufblähende Finanzblase, die unerwünschte Vermögensumverteilung und die Entgrenzung der Fiskal- und Geldpolitik. S. *Benigno/Canofari/Di Bartolomeo/Messori*, 00 J. Econ. Surv. 1, 12-17 (2022).

³⁸⁸ *Nees* EuR 56 (2021), 119 (123 ff.).

³⁸⁹ *Nees*, a.a.O. S. 127 f.; *Schwarz*, Fokus Volkswirtschaft 367 (2022), 1 (5 f.).

seien die Energieversorgung, der Verkehrs- sowie der Informations- und der Immobiliensektor in den CSPP-Beständen deutlich überrepräsentiert.³⁹⁰ Vorgeschlagen wird die Verstärkung des Preises von CO₂-Emissionen, um die Verschärfung der Klimapolitik mit dem Preis der Finanzstabilität zu begründen, sodass der Zielkonflikt und die strittige Marktneutralitätsfrage im Fall des CSPP vorübergehend gelöst werden könnten.³⁹¹ Jedoch muss bei der Zielerreichbarkeitsprüfung des CSPP aus rechtlicher Perspektive sorgfältig bedacht werden, ob die Wahl der Kaufgegenstände im Rahmen des bisherigen CSPP sich tatsächlich wie behauptet soweit vom Klimaschutzziel entfernt. Sofern in Bezug auf den Beitrag zur CO₂-Reduzierung neben der CO₂-Produktion durch Herstellungsprozesse in der gesamten Industriebranche auch die individuelle Unternehmensführung bewertet werden kann, hat die EZB dazu den Entscheidungsraum, in welcher Richtung die klimafreundliche Geldpolitik zu konkretisieren ist. Durch Wertpapierkäufe mit sektoraler Verteilung je nach der Menge der CO₂-Herstellung könnte das Klimaschutzziel vergleichsweise effektiver erreichen, es muss aber auch begründet werden, dass die Industrieentwicklung deswegen nicht übermäßig beeinträchtigt wird und dass das vorrangige Ziel der Preisstabilität mindestens in gleicher Weise gewährleistet wird – was intuitiv schwer vorstellbar ist, denn eine effektivere Maßnahme bedeutet immer auch den vertieften Umbau der gegenwärtigen Industriestruktur sowie der Herstellungstechnik, deren Kosten einen Instabilitätsfaktor der Geldzirkulation und Wirtschaftsentwicklung ausmachen und so unmittelbar die Geldpolitik beeinflussen.

Gleichzeitig ist das Verständnis von Marktneutralität aus wirtschaftlicher Perspektive uneinheitlich mit der feststehenden rechtlichen Bedeutung desselben Begriffs. Während Marktneutralität in der Literatur als leitendes Prinzip für die privaten Wertpapierkäufe der EZB verstanden wird,³⁹² wird sie rechtlich als die strikte Trennung zwischen der Portfolioverwaltung und den geldpolitischen Operationen der EZB verstanden.³⁹³ Demgemäß verstößt ein Wertpapierkaufprogramm gegen das Neutralitätsprinzip nur dann, wenn die EZB das Programm mit Profitinteresse auflegt. Ein selektives Anleihekaufprogramm verletzt das Neutralitätsgebot nicht, selbst wenn die Ankaufskriterien mangelhaft und kritisierbar wären. Fraglich ist jedoch die Erkennungsmöglichkeit einer

³⁹⁰ Schwarz, a.a.O., 2 f.

³⁹¹ Schwarz, a.a.O., 5 f.

³⁹² Schwarz, a.a.O., 2.

³⁹³ Gruber in Groeben/Schwarze/Hatje, a.a.O., Art. 39 Satzung ESZB/EZB Rn. 17.

Manipulationsabsicht der EZB.

Der Schwerpunkt der Diskussion liegt kaum überraschend auf dem PSPP, da sich der Anteil des PSPP am APP auf rund 82% beläuft, was das PSPP als das Kernprogramm des APP erkennbar werden lässt.³⁹⁴ Auch die Staatsanleihen als die lang umstrittenen Kaufgegenstände im Rahmen des PSPP lassen die Programmkonzeption des PSPP im Mittelpunkt der öffentlichen Diskurse stehen. Obwohl in Deutschland ein politischer Streit über die Verfassungskonformität der Einführung des PSPP, genauso wie im Fall von SMP und OMT, ausgelöst wurde, aus dem mehrere Verfassungsbeschwerden entweder von Bundestagsmitgliedern oder Bürgerverbänden gegen das Anleihekaufprogramm resultierten und an das Bundesverfassungsgericht gerichteten wurden und nachfolgend ein Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH angestrengt wurde, wird in einer rückblickenden Betrachtung klar, dass die Kritik am PSPP milder als diejenige am SMP und der OMT ist. In der Literatur wird dies so dargestellt, dass die Rahmenkonzeption des PSPP nicht so willkürlich ist und trotz der unzureichenden Begründungsintensität der EZB zu billigen ist, wenn eine extensive Auslegung der EZB-Kompetenz angewandt wird.³⁹⁵

II. Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)

1. Programmvorstellung

Am 18. März 2020 beschloss der EZB-Rat außer der Veränderung des CSPP auch den Anstoß des neuen, zeitlich befristeten, Pandemie-Notfallankaufprogramms (das PEPP), um auf die außergewöhnliche Wirtschafts- und Finanzlage wegen der Kontrollmaßnahmen während der COVID-19 Pandemie zu reagieren. Die EZB begründete die Verhältnismäßigkeit des PEPP damit, dass die Ausbreitung der COVID-19-Krankheit zu einer akuten Wirtschaftskrise und erheblichen Abwärtsrisiken für die Inflation führe, sodass das Ziel der Preisstabilität und das ordnungsgemäß Funktionen des geldpolitischen Transmissionsmechanismus gefährdet sein könnte.³⁹⁶ Obwohl die EZB betonte, dass das PEPP um Umfeld der Corona-Pandemie im Vergleich zum APP in Bezug auf seine

³⁹⁴ *Wieland*, IMFS WPS 139, 2020, 1 (16).

³⁹⁵ Vgl. *Siekman*, IMFS WPS 134, 2019, 1 (62); *Wieland*, a.a.O., S.8.

³⁹⁶ *EZB*, Pressemitteilung am 18. Mär. 2020, ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html; Die 3. und 4. Erwägungsgründe des Beschlusses EZB/2020/17 vom 24. März. 2020 zu eine m zeitlich befristeten Pandemie-Notfallankaufprogramm ABl. 2020 L 91/1 vom 25.3.2020.

Gestaltung und Umsetzung äußerst flexibel sein müsse und die geldpolitischen Ziele des PEPP von denen des APP unterschieden seien, kann der PEPP-Beschluss inhaltlich als eine Ausdehnung des APP in der Corona-Pandemie betrachtet werden. Da das PEPP in der damaligen Voraussicht bis Ende 2020 einen zusätzlichen Fond von 750 Milliarden Euro auflegte, konnten die Kaufmengen der im Rahmen des APP zugelassenen Vermögenswerte flexibel vergrößert werden.³⁹⁷ Die Ankäufe im Rahmen des PEPP erfolgten grundsätzlich nach Maßgabe der bestehenden Rahmenbedingungen für das APP, sofern keine Ausnahmeregelungen im PEPP-Beschluss ausgedrückt wurden.³⁹⁸

Die abweichenden Regelungen im PEPP-Beschluss beziehen sich zunächst auf die diejenigen erweiterten zulässigen marktfähigen Schuldtitel des öffentlichen Sektors, deren Restlaufzeit zum Ankaufzeitpunkt zwischen mindestens 70 Tagen und höchstens 30 Jahren verbleibt. Gleiches gilt für die marktfähigen Schuldtitel mit einer Restlaufzeit von 30 Jahren und 364 Tagen.³⁹⁹ Auch die Ankaufbedingungen der von der griechischen Regierung ausgegebenen Schuldtitel im Vergleich zum PSPP werden erleichtert.⁴⁰⁰

Zweitens wird die Allokation der kumulierten Nettoankäufe von marktfähigen Schuldtiteln des öffentlichen Sektors durch die jeweiligen nationalen Zentralbanken gemäß der im Art. 29 der ESZB-Satzung berechneten Schlüsselanteile für die EZB-Kapitalzeichnung bestimmt.⁴⁰¹ Jedoch werden die Ankäufe im Rahmen des PEPP in Höhe von 740 Milliarden Euro sehr flexibel durchgeführt, sodass die Verteilung der Ankäufe hinsichtlich der Anlageklassen und der Länder möglicherweise im Laufe der Zeit schwankt.⁴⁰² Im Rahmen des PEPP wurden die im PSPP festgelegten Obergrenzen für Staatsanleihen von 33% nicht vorgeschrieben.⁴⁰³ Darüber hinaus wurde dem EZB-Direktorium vom EZB-Rat die Befugnis übertragen, Tempo und Zusammensetzung der monatlichen Ankäufe einschließlich der Verteilung der Ankäufe auf die Anlageklassen und Länder im Zeitverlauf innerhalb des gesamten Programmumfangs in Höhe von 750 Milliarden Euro zu bestimmen. Zu beachten sei das angemessene Verhältnis zwischen

³⁹⁷ Vgl. den 3. Erwägungsgrund des Beschluss EZB/2020/17.

³⁹⁸ Vgl. den 10. Erwägungsgrund des Beschluss EZB/2020/17.

³⁹⁹ Art. 2 Beschluss EZB/2020/17.

⁴⁰⁰ Art. 3 Beschluss EZB/2020/17.

⁴⁰¹ Art. 5 Abs.1 Beschluss EZB/2020/17.

⁴⁰² Vgl. Art. 5 Abs. 2 Beschluss EZB/2020/17.

⁴⁰³ *Bley/Micheli*, BVR Volkswirtschaft Kompakt 27. Okt. 2021, 1 (2).

den begegnenden Risiken und den Handlungswirkungen.⁴⁰⁴

2. Bewertungen des PEPP

Das größtenteils im APP liegende PEPP wurde von Wirtschaftswissenschaftlern mit dem PSPP verglichen. Denn die unterschiedlichen technischen Merkmale zu Kaufbeträgen, Zeitdauer und Einkaufsflüssen sind ihrer Meinung nach in der Praxis wenig bedeutsam.⁴⁰⁵ Im Allgemeinen ist zusammenzufassen, dass der entscheidende Unterschied der zwei Ankaufprogramme das Einführungsumfeld war, was die abweichenden Zwischenzielsetzungen der zwei Programme verursachte.⁴⁰⁶ Während das APP zur Unterstützung der geldpolitischen Transmission und der notwendigen Versorgung für die Gewährleistung von Preisstabilität diente, als die EZB 2014 wegen der drastischen Ölpreissenkung ein Deflationsrisiko ausmachte, war es das Ziel des PEPP, einer Beeinträchtigung der Konjunktur und einer Störung des geldpolitischen Transmissionsprozess durch die Coronapandemie entgegenzuwirken.⁴⁰⁷ Im Vergleich zum APP fokussierte das PEPP vielmehr auf die unterschiedlichen Konjunkturströmen und Risikoabwägungskräfte in der Pandemie, die durch die voneinander abweichende Fiskalpolitik der einzelnen Eurostaaten verursacht wurde.⁴⁰⁸

In der wirtschaftlichen Forschung wird genauso wie bereits in der Vergangenheit die nachträgliche Effektevaluation der Ankaufprogramme betont. Nach der wirtschaftlichen Analyse erfüllte das PEPP sein Zwischenziel, die schwankenden Renditen der 10-jährigen Staatsanleihen auszugleichen.⁴⁰⁹ Jedoch wird nebenbei über das Risiko eines sich vertiefenden politischen Engagements der EZB informiert, sodass die EZB überwiegend das zweitrangige realwirtschaftliche Ziel anstrebe und das vorrangige Ziel der Gewährleistung der Preisstabilität ins Hintertreffen gelange.⁴¹⁰ Weiterhin wird eine Gefahr des *moral hazard* dargestellt, weil die Anleihen ausgebenden Staaten möglicherweise nicht nur die strukturellen Finanzreformen rückgängig machen, sondern auch ihre eigene Finanzpolitik weiter lockern würden, da die Intervention der EZB auf dem

⁴⁰⁴ Vgl. Art. 5 Abs. 2; Abs. 3 i.V.m. dem 6. Erwägungsgrund des Beschluss EZB/2020/17.

⁴⁰⁵ *Blot/Bozou/Creel/Huber*, Sciences Po OFCE WP 29, 2021, 1 (2).

⁴⁰⁶ *Blot/Bozou/Creel/Huber*, a.a.O., S. 7.

⁴⁰⁷ *Blot/Creel/Hubert*, EP MDP September, 2020, 1 (9); *Bley/Micheli*, a.a.O., 1 (2).

⁴⁰⁸ *Blot/Creel/Hubert*, a.a.O., S.14.

⁴⁰⁹ *Blot/Creel/Hubert*, a.a.O., S.13.

⁴¹⁰ *Blot/Creel/Hubert*, a.a.O., S.17.

Schuldmarkt als selbstverständlich angesehen werde.⁴¹¹ Da die steigende Inflationsrate und spürbare Arbeitslosigkeit in der Post-Corona-Zeit am Jahresende 2021 wiederum bemerkt wurde, wird das PEPP auch dahingehend kritisiert, dass die EZB es hätte früher auslaufen lassen sollen.⁴¹²

In der Rechtswissenschaft wird das PEPP gleichzeitig mit dem OMT-Programm und dem PSPP verglichen, weil die Programmkonzeption des PEPP einen Hybrid zwischen dem OMT und dem PSPP darstellt. Einerseits sind die Rahmenbedingungen des PEPP ähnlich zum PSPP, sodass die Käufe auf die Mitgliedstaaten grundsätzlich gemäß dem Kapitalschlüssel verteilt werden; andererseits folgt aus der im PEPP-Beschluss gestatteten flexiblen Anwendungsmöglichkeit dieses Maßstabs, dass von den von besonders betroffenen Mitgliedstaaten emittierten Wertpapieren mehr angekauft werden können, sodass die Menge der Erwerbungen über das dem Kapitalschlüssel entsprechende Volumen für einen Einzelstaat hinaus, genauso wie im OMT-Programm, ermöglicht wird. Außerdem wurde keine prozentuale Beschränkung für einzelne Wertpapierarten vorgelegt, was der EZB die Flexibilität bei der Gestaltung des PEPP-Portfolios erlaubt.⁴¹³

Daher erntet das PEPP dieselbe Kritik wie das OMT- und PSPP-Programm, der zufolge die Geldpolitik der EZB die Grenze von Fiskalpolitik überschreite, was gemäß Art. 123 AEUV verboten ist. Jedoch wurde die Rechtmäßigkeit des PEPP im Vergleich zu den vorhergehenden Anleihekaufprogrammen in Laufe der Pandemie trotz der ähnlichen Kritikpunkte ungenau überprüft und bestimmt, als ob die von der EZB angegebenen Zielsetzungen unter verschiedenen Krisen- oder Notbedingungen das Prüfungsergebnis entscheiden könne, sodass die Reaktion der EZB auf eine Gesundheitskrise legitimer wäre als diejenige auf eine Staatsschuldenkrise. Demzufolge werden nur die Ermessenskriterien der EZB während der Programmdurchführung in Frage gestellt.⁴¹⁴

⁴¹¹ Tokarski/Wiedmann, SWP-Aktuell 24 2021, 1(4-5).

⁴¹² Tokarski/Wiedmann, Ibid., S.5-6.

⁴¹³ Goldmann, Gestundete Zeit: Das Pandemic Emergency Purchase Programm der EZB, VerfBlog vom 27. 3. 2020, <https://verfassungsblog.de/gestundete-zeit> (Stand: 26.5.2023).

⁴¹⁴ Vgl. Goldmann, a.a.O. Obwohl die supplementäre Rolle der Geldpolitik im Vergleich zur Fiskalpolitik für die Wirtschaftsentwicklung im Text betont werde, sodass die Geldpolitik nur den Geldfluss in den Markt schaffen könne, ohne eine substanzielle Investitionserfolge zu garantieren, ebenso wenig hilft das Anleihekaufprogramm der EZB den privaten und Kleinunternehmen, die keine Wertpapiere ausgeben. In diesem Sinne schinde die EZB-Politik nur Zeit, bis die Fiskalpolitik aktiv vorangeht. Jedoch wäre das PEPP nach dieser Meinung rechtmäßig, da die Pandemie in damaliger Zeit auf dem Höhepunkt war.

III. Transmission Protection Instrument (TPI)

Der Beschluss vom 21. Juli 2022 kündigte neben der Leitzinserhöhung auf 0,5% die Einrichtung eines neuen geldpolitischen Instruments zur Absicherung der Transmission, das „Transmission Protection Instrument (TPI)“, an. Der EZB-Rat begründete die Notwendigkeit des TPI mit seiner unterstützenden Funktion bei der Rückkehr der Inflation zum mittelfristigen Ziel von 2%, da das TPI angeblich zur reibungslosen geldpolitischen Übertragung über ganzen Euroraum beitrage und deshalb die Vorbedingung der Mandatsführung der Preisstabilität schaffe.⁴¹⁵

Das TPI ist auch ein Anleihekaufprogramm für Wertpapiere auf dem Sekundärmarkt. Die Kaufgegenstände seien hauptsächlich die von den Zentralregierungen und den regionalen Gebietskörperschaften sowie den anerkannten Institutionen mit öffentlichem Förderauftrag ausgegebene marktfähige Schuldverschreibungen, die eine Restlaufzeit zwischen mehr als einem und bis zu zehn Jahren haben. Jedoch sei der Erwerb von Wertpapieren des privaten Sektors unter Berücksichtigung der Angemessenheit auch möglich.⁴¹⁶

Die Ankäufe im Rahmen des TPI werden im Verfahren weder zeitlich noch mengenmäßig begrenzt, da die Flexibilität bei der Wiederanlage im Rahmen des PEPP die ‚Hauptverteidigungslinie‘ bleibe, um den pandemiebedingten Risiken für den geldpolitischen Transmissionsmechanismus entgegenzuwirken. Nach der Pressemitteilung werden die Ankäufe beendet, sofern die dauerhafte Transmission deutlich verbessert ist, oder wenn der EZB-Rat zu der Einschätzung gelangt, dass die vorhandenen Marktspannungen durch fundamentale Daten gerechtfertigt seien.⁴¹⁷ Jedoch fehlt dem TPI-Beschluss wiederum das gesetzliche Format – anders als bei den letzten Anleihekaufprogrammen wie APPs und PEPP, was an die kontroversen Streitfragen des OMT und des vorherigen SMP gemahnt, obwohl die EZB eine klare Rangordnung in der An-

⁴¹⁵ EZB, Pressemitteilung am 21. Jul. 2022, Monetary policy decisions, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.mp220721~53e5bdd317.en.html> (Stand: 26.5.2023); S. auch die Übersetzung von d. Bundesbank derselben Pressemitteilung, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/894896/290cc21cf1c0b58f4a3528212bb9392d/mL/2022-07-21-tpi-download.pdf> (Stand: 26.5.2023).

⁴¹⁶ EZB, Pressemitteilung am 21. Juli 2022, a.a.O.

⁴¹⁷ Bundesbank, Transmission Protection Instrument (TPI), <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/geldpolitik/geldpolitische-wertpapierankauefe/transmission-protection-instrument-tpi--896050> (Stand: 26.5.2023).

wendung der unterschiedlichen Anleihekaufprogrammen betont hatte, sodass die Flexibilität bei der Wiederanlage im Rahmen des PEPP die erste ‚Verteidigungslinie‘ gegen die geldpolitischen Transmissionsstörungen aufgrund von pandemiebedingten Risiken bleibe, wobei gleichfalls die OMT die führende Rolle übernehmen werde, wenn die gehandelten Staatsanleihen von den Staaten erworben würden, die die erforderlichen Kriterien der OMT erfüllen.⁴¹⁸ Die Erklärung der EZB macht die Einführung des TPI jedoch zweifelhaft, da sie ein verstecktes Finanzierungsprogramm für die Staaten ist, die die Kriterien der vorherigen Kaufprogramme nicht erfüllen können/möchten.⁴¹⁹ Dieser Zweifel wird besonders verstärkt, wenn eine Einführung des TPI tatsächlich mit dem Renditeanstieg der italienischen Staatsanleihen und dem fragmentierten Staatsanleihenmarkt in Verbindung gebracht wird, obwohl dies in der EZB-Pressemitteilung nicht angedeutet wird.⁴²⁰

In den jüngsten Pressemitteilungen erklärte die EZB das milde Ende des APP damit, dass die Wiederanlagen der fälligen Wertpapiere im Rahmen des APP nur bis Ende Februar 2023 möglich waren, und die fällig werdenden Anleihen im APP-Portfolio ab März 2022 nicht mehr ersetzt werden, damit das EZB-Portfolio der Anleihen im Rahmen von APP allmählich sinkt. Daneben werden die Wiederanlagen im Rahmen von PEPP vorübergehend bis mindestens Ende 2024 eingerichtet.⁴²¹ OMT, PEPP und TPI sind demzufolge in der nahen Zukunft die in Kraft bleibende unkonventionellen geldpolitischen Maßnahmen, die übrig bleiben. Die Wechselverhältnisse zwischen den drei Instrumenten sind selbstverständlich der Schwerpunkt in wissenschaftlichen Diskussionen. Außer den obengenannten unterschiedlichen Rahmenkonzeptionen ist die Ten-

⁴¹⁸ EZB, Pressemitteilung am 21. Juli 2022, The Transmission Protection Instrument, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.pr220721~973e6e7273.en.html> (Stand: 26.5.2023); Die Übersetzung derselben Pressemitteilung von d. Bundesbank s. „Das Instrument zur Absicherung der Transmission“, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/894896/290cc21cf1c0b58f4a3528212bb9392d/mL/2022-07-21-tpi-download.pdf> (Stand: 26.5.2023).

⁴¹⁹ Bernoth/Dietz/Ider/Lastra in Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies of European Parliament (Ed.), Anti-fragmentation: new tool in the toolkit. S. 7(38).

⁴²⁰ Über die drastische Entwertung der italienischen Staatsanleihen und die erhöhten Risiken der italienischen Banken als Hauptanleiheinhaber, s. Angeloni/Gros/Shamsfakhr in Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies of European Parliament (Ed.), Anti-fragmentation: new tool in the toolkit. S. 65(73-74).

⁴²¹ EZB, Pressemitteilung am 2. Feb. 2023, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.mp230202~08a972ac76.en.html> (Stand: 26.5.2023); sowie eine andere Pressemitteilung am selben Tag, EC B decides on detailed modalities for reducing asset purchase programme holding-s, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.pr230202~1a4ecbe398.en.html> (Stand: 26.5.2023).

denz ausgeprägt, dass sich nicht nur die Juristen, sondern auch Wirtschaftswissenschaftler um die Rechtmäßigkeit der Geldpolitik sorgen, da die Geldpolitik nicht nachträglich durch Wirkungsanalyse begründet wird. Dagegen wird das TPI trotz seiner Praktikabilität kritisiert, da die Nützlichkeit des TPI einerseits wegen der Unterordnung unter OMT und PEPP beschränkt werde.⁴²² Andererseits wird die Wahrung der effektiven geldpolitischen Transmission moniert, die seit der Einführung des SMP dauerhaft von der EZB als Grund dafür angegeben wird, da die asymmetrische geldpolitische Transmission innerhalb der Eurostaaten unvermeidlich und deshalb keine überzeugende Ausrede für die Mandatserweiterung der EZB sei, außer wenn solche Asymmetrie eine hauswirtschaftliche oder gesellschaftliche Wirkung besitzen.⁴²³ Dazu muss die EZB jedoch konkret erklären, aus welchem Grund eine geldpolitische Intervention für die asymmetrische geldpolitische Transmission notwendig ist, da alle gesellschaftlichen Angelegenheiten realwirtschaftliche Auswirkungen haben und die geldpolitische Transmission unmittelbar beeinflussen können.⁴²⁴

Das vorliegende konzentrierte Interesse an der Begründbarkeit des TPI hat einen praktischen Grund darin, dass die OMT und das nachkommende TPI trotz der Inkraftsetzung noch nicht angewendet werden, sodass eine nachträgliche Analyse unmöglich ist. Außerdem steckt die EZB in der Zwickmühle, dass ihre unkonventionellen geldpolitischen Maßnahmen nach der gültigen Erlassungen immer mit politischen Herausforderungen konfrontiert sind, sodass solche Maßnahmen leicht nur auf Papier stehen und keinen Nutzen bringen. Dazu kommt die Rolle der Rechtswissenschaft, eine vermittelnde Rolle zu spielen und den Fokus des interdisziplinären Themas zu vereinigen, während die Politikwissenschaft den auf der Transparenz gegründeten Verhandlungsprozess im Voraus betont und die Wirtschaftswissenschaft sich auf die Nachevaluierung der politischen Durchführung fokussiert.

⁴²² Über die Praktikabilität des TPI aus Sicht der Ausglei- chung zwischen Risikomanagement und ita- lienischen politischen Reformen, s. *Wyplosz* in Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies of European Parliament (Ed.), *Anti-fragmentation: new tool in the toolkit*. S. 43 (54-55); Auch die Grenze des bisherigen Einstellungsrahmens in demselben, S. 59-60.

⁴²³ *Angeloni/Gros/Shamsfakhr*, a.a.O., S. 76-77.

⁴²⁴ *Bernoeth/Dietz/Ider/Lastra*, a.a.O., S. 32.

IV. Abschließende Betrachtungen

1. Die Rahmenkonzeption der europäischen Währungspolitik

Die Errichtungen der EZB und der europäischen Währungspolitik erfolgen aufgrund der besonderen politisch-wirtschaftlichen Lage, da die Inflationsbremse das damalige dringende Ziel ganz Europas war, wobei auch die deutsche Bundesbank und ihre restriktive Geldpolitik als ideales Vorbild diente.

Das seit dem Vertrag von Maastricht eingestellte Dual-System von EZB und ESZB sowie die den Eurostaaten vorbehaltene Fiskalpolitik sind zwei Seiten derselben Medaille. Einerseits erleichtert der politische Kompromiss die Errichtung der eigenständigen EZB; andererseits baut die einheitliche Geldpolitik auf die den Mitgliedstaaten vorbehaltene Fiskalpolitik, was eine instabile und wechselhafte Voraussetzung für die reibungslose Durchführung der Geldpolitik etabliert.

Idealerweise könnte die innerhalb der Mitgliedstaaten divergente Finanzpolitik nach der Währungspolitik auch mindestens teilweise rechtlich europäisiert werden, oder die politische Zusammenarbeiten im finanzpolitischen Bereich könnte reibungslos mit der EZB-Geldpolitik Hand in Hand gehen, sodass die Anspannung nach der Finanzkrise entweder rechtlich oder politisch gelöst würde. Dies war leider nicht der Fall in der EU, als die Finanzkrise ausbrach.

2. Herausforderungen und Analysepunkte

Während die Finanzpolitik innerhalb der EU-Staaten fragmentiert bleibt, hat sich die organisatorisch-rechtliche Lage der EZB nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon geändert, sodass sie eines der Unionsorgane wurde. Die im Vertrag von Maastricht angenommenen Aufgaben der EZB, die vor allem die technische Währungs Ausgabe des neugeschafften Euro betreffen, müssen nach der unvorhersehbaren Organumstellung erweitert werden, um die Unionspolitik im Ganzen mit anderen Unionsorganen zu harmonisieren.

Problematisch ist einerseits die Schwierigkeit der Vertragsänderung in der nahen Zukunft, da die rechtlichen Europäisierungsschritte abgebremst werden; andererseits ist die Motivation zur politischen Integration in den Mitgliedstaaten nach dem Inkrafttre-

ten des Vertrags von Lissabon nicht größer geworden, stattdessen begegnet der Integrationswille innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten immer größerer Feindschaft. Bei der Fiskalpolitik wird klar, dass die den Mitgliedstaaten vorbehaltenen fiskalischen Kompetenzen weder rechtlich noch politisch vereinigt werden, da die Fiskalstärke von den inneren Wirtschaftsinfrastrukturen und den geographischen Bedingungen der Mitgliedstaaten beeinflusst werden und so keine dauerhaft stabile Unterstützung der EZB-Politik bilden. Demzufolge muss die europäische Geldpolitik der EZB das fragile Finanzungleichgewicht im Euroraum reflektieren, ungeachtet dessen, ob dieses die grundlegende Ursache der vorliegenden Krisen ist oder nicht.

Die bisherigen Theorien und Beobachtungsperspektiven einschließlich der Unabhängigkeitsgarantie und der Kritik an der Fiskaldominanz bieten trotz einer darstellenden Funktion keine evaluativen Kriterien der Notenbankpolitik, insbesondere nicht im EU-Kontext. Die Unabhängigkeitsgarantie handelt vom Schutz des Mandats gegenüber der Kompetenzüberschreitung anderer Organe, damit die Notenbankpolitik aus eigenem Willen gestaltet wird, was im EU-Kontext nie ein Problem ist, da die EZB rechtlich und de facto hoch unabhängig ist. Aus einem ähnlichem Grund hat der Begriff der Finanzdominanz auch nur teilweise Bedeutung, wenn man den EU-Kontext fokussiert, insofern in der EU-Ebene keine zuständige finanzielle Behörde geschaffen wird, deren Politik die Unabhängigkeit der EZB beschädigt. Ebenso wenig ist die fragmentierte Finanzpolitik innerhalb der Mitgliedstaaten dazu gestaltet, die Währungspolitik auf EU-Ebene zu dominieren. Das Problem liegt vielmehr darin, dass die EZB immer mehr EU-Aufgaben übernehmen muss, sodass sie eine stärkere finanzielle Unterstützung von den Mitgliedstaaten braucht. Nach dem Ausbruch der Finanzkrise wird bemerkbar, dass die EZB der Realität dadurch Rechnung tragen muss, dass sie den wirtschaftspolitischen Fragmentierungszustand beachtet, da sie an den aktuellen Themen der EU-Politik teilnehmen muss. Unabhängig davon, ob die aktuellen politischen Themen unmittelbar einen Bezug zum Finanzstatus der Mitgliedstaaten haben.

3. Eigenschaften und Rechtsfragen der aktuellen EZB-Geldpolitik

Das Bedenken über die Wirtschaftsstärkung (einiger) der Mitgliedstaaten erscheint im Großteil der EZB-Geldpolitik nach der Finanzkrise. Unter dem Begriff der Offenmarktpolitik im Art. 18.1 der ESZB-Satzung werden unterschiedliche geldpolitische Instru-

mente von der EZB eingesetzt. Einige, z.B. die längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte, sind schon lange als typische Offenmarktgeschäfte bekannt. Zusätzlich sind die gezielten längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte trotz ihrer Seltenheit auch inhaltlich dadurch verständlich, dass sie die Teilnahmebedingungen stellenden Kreditvergabe-maßnahmen sind und zweifellos als Offenmarktgeschäfte klassifiziert werden können.

Problematisch sind die unkonventionellen Offenmarktgeschäfte in Form von Anleihenkäufen, die die EZB im letzten Jahrzehnt einsetzt. Im Laufe der Zeit wird die Tendenz erkennbar, dass die Anleihenkäufe zuerst nach den Anleihsarten und Emittenten sortiert werden, nachdem die EZB gemäß aktuellen politischen Vorgaben verschiedene Kaufbedingungen programmiert und in unterschiedlichen Zeitpunkten/Zeitspannen Käufe durchführt. Demzufolge wird der Anwendungsumfang des Art. 18.1 der ESZB-Satzung außergewöhnlich erweitert.

Die bisherigen Diskussionen über die Notenbank als der Kreditgeber letzter Instanz können die letzte Entwicklungstendenz der unkonventionellen Geldmaßnahmen nicht völlig erklären, weil sie nur auf den Staatenleihekauf fokussieren und die sich dynamisch auseinandereinwickelnden Anleihekaufprogramme nicht erfassen. Aktuell werden die Anwendungsbereiche der Anleihekaufprogramme so ausgedehnt, dass sie nicht mehr eine finale geldpolitische Maßnahme ist, um die Staatsfinanz zu retten. Stattdessen werden die Anleihekaufprogramme zu vielfältigen politischen Themen motiviert, die sich nicht unbedingt, oder nur mittelbar, mit der aktuellen Staatszahlungsfähigkeit verbinden. Unbestreitbar sind die COVID-19-Pandemie und der Klimawandel sowie der Energiemangel die möglichen Einflussfaktoren auf das Wirtschaftsleben, insofern sie die bisherige Herstellungstechnik und Produktivität stören und bei den Herstellern unerwartete Verluste oder Haftungen verursachen können. Darüber hinaus werden die Infrastruktureinrichtungen abgewertet und die Kosten können am Ende in Form von Versicherungszahlungen oder Preissteigerung transformiert werden und belasten die finanziellen Institutionen und Privathaushalte, was die Steuereinnahmen und die Staatsfinanz weiterhin verschlechtert.⁴²⁵ Jedoch bringen diese Einflussfaktoren nicht unbe-

⁴²⁵ Am Beispiel des Klimawandels werden diese Kettenrisiken als physikalische Risiken, Haftungsrisiken und Transitionsrisiken benannt. S. *Kyriakopoulou*, GPI 2019, 145 (148). Jedoch ist vorstellbar, dass solche Risiken keine spezifischen Ergebnisse der spürbaren Klimaveränderungen sind. Dagegen lassen

dingt die Staatsfinanz in Gefahr, weil deren Beeinflussung durch die Herausforderungen nicht stabil ist. Die Temperatur, Regenmenge und Luftqualität verändern sich zeitlich unbegrenzt, genauso wie die epidemische Lage und die passenden Schutzmaßnahmen oder die von Angebot und Nachfrage beeinflussten Öl- und Gaspreise, aber die jeweilige Veränderung beeinträchtigt die Staatsfinanz nicht so tief, dass die Notenbank den Rettungsdienst leisten muss, auch wenn sie dafür zuständig ist.

In der Praxis übernimmt die EZB nie die heikle politische Rolle als Kreditgeber letzter Instanz, um ihre geldpolitischen Maßnahmen zu begründen. Stattdessen begründet die EZB ihre Anleihekaufprogramme hauptsächlich mit ihren eigenen Auslegungen von Art. 127 AEUV und Art. 18.1 der ESZB-Satzung, worin die Kompetenzinhalte und die verfügbaren monetäre Maßnahmen konkretisiert werden. Technisch werden die betroffenen Artikel so interpretiert, dass die mittelfristige Preisstabilität oder geldpolitische Transmission der aktuellen Wirtschaftslage oder die Liquiditätslage die EZB laut eigener Meinung zum Anleihekauf berechtigt, solange die Tätigkeit auf den Finanzmärkten und der Abschluss der Kreditgeschäfte mit Kreditinstituten und anderen Marktteilnehmern in Art. 18.1 der ESZB-Satzung vorgeschrieben werden.

Auf den ersten Blick ist diese wörtliche Erklärungen intuitiv vernünftig, da die EZB die Preisstabilitätskriterien und die Inflationsmessung selbst entwickeln darf und die in der ESZB-Satzung vorgeschriebenen geldpolitischen Instrumente flexibel verwendet werden dürfen. Bei näherem Nachdenken werfen solche rein wörtlichen Auslegungen zahlreiche Rechtsfragen auf. Die allererste ist die nach dem Zusammenhang zwischen dem von der EZB begrifflich neu geschafften geldpolitischen Transmissionsmechanismus und dem rechtlich bestimmten vorrangigen Preisstabilitätsziel. Obwohl die Preisstabilität kein echter Rechtsbegriff und inhaltlich abstrakt ist, bezeichnet dieser Begriff zweifellos den Geldwertzustand einer Währung und im Umfeld der EMU mithin die Wertstabilität des Euro, deren Vergleichsmaßstäbe vielfältig sein können.⁴²⁶ Eine objektive Bemerkung über die Preisinstabilität ist trotz der uneinheitlichen Festlegungsmethoden möglich. Im Gegensatz dazu ist der Zusammenhang zwischen dem Wert des Euro weder mit der geldpolitischen Transmission noch mit der Störung derselben leicht

sich die Risiken unangesehen der Störungsursachen realisieren, solange die Sachgüter und Produktionsverfahren von unterschiedlichen Gründen gestört werden können. Die Erscheinung der Risiken hängt von dem Maß und der Dauer der Störungen ab, nicht von der Art der Ursache.

⁴²⁶ *Waldhoff* in Siekmann, a.a.O., Art. 127 AEUV Rn. 9.

zu definieren, da die Definition der geldpolitischen Transmission von Anfang an unklar ist. Umgangssprachlich kann vermutet werden, dass die geldpolitische Transmission so verstanden (vermutet) wird, dass sie die Verwirklichungschancen der monetären Maßnahmen der EZB bedeutet, gemäß denen die Zuverlässigkeit des Euro in den Eurostaaten gewährleistet wird.

Jedoch ist der Begriff der geldpolitischen Transmission unklar. Fraglich ist zuerst sein Zusammenhang mit Art. 127 Abs. 2 AEUV, in dem die Grundaufgaben des von der EZB geleiteten ESZB vorgeschrieben werden. Gemäß Art. 127 Abs. 2 AEUV werden der EZB sowie den nationalen Notenbanken im ESZB vier grundlegende Aufgabenbereiche zugewiesen: die Geldpolitik festzulegen und durchzuführen, die Devisengeschäfte im Einklang mit Art. 219 AEUV durchzuführen, die offiziellen Währungsreserven zu halten und zu verwalten, und das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern.⁴²⁷ Hier trifft man auf das Problem, die Stabilisierung der geldpolitischen Transmission als einen Aufgabenbereich der EZB zu definieren, damit die Zuständigkeit der EZB bestätigt wird. Während die in Art. 127 Abs. 2 AEUV vorgeschriebenen Aufgabenbereiche auf die unterschiedlichen monetären Angelegenheiten verweisen, wird die reibungslose geldpolitische Transmission vielmehr eine sachliche Voraussetzung für die Durchführung aller Aufgaben, sodass die politischen Entscheidungen der EZB in den vier Bereichen verwirklicht werden. Diese Auslegungsmöglichkeit dehnt deshalb die Kompetenz der EZB aus, denn sie erlaubt die Ausführungen der Vorbeugungsmaßnahme der EZB, bevor die vorgeschriebenen Aufgaben der EZB behindert werden.

Eine andere Auslegungsmöglichkeit ist es, die Stabilisierung der geldpolitischen Transmission nicht als die Kompetenzausdehnung der EZB, sondern als die Begründung zur Instrumentenauswahl zu verstehen, um die Einführungen der Anleihekaufprogramme gemäß Art. 18.1 der ESZB-Satzung zu legitimieren. Nach diesem Verständnis geht es bei der Einführung der Anleihekaufprogramme nicht um die Kompetenzausdehnung der EZB, weil die Tätigkeit der EZB auf den Finanzmärkten wortlautlich im Art. 18.1 der ESZB-Satzung vorgeschrieben ist. Jedoch werden die Anleihekaufprogramme von Rechtswissenschaftlern so scharf kritisiert, eine negative Auswirkung auf die EZB-Bilanz zu haben und nicht als die im Art. 18.1 der ESZB-Satzung bestimmte Tätigkeit

⁴²⁷ *Waldhoff* in Siekmann, a.a.O., Art. 127 AEUV Rn. 31.

anerkannt werden zu können, da die EZB immer mehr Anleihen in ihre Bilanz aufnimmt. Die Wahrung der geldpolitischen Transmission kann deshalb auch als ein weiteres Argument verstanden werden, um die vollständige Tätigkeit der EZB auf den Finanzmärkten zu begründen, sodass die Anleihekaufprogramme notwendig sind. Dadurch wird die Einführung eines Anleihekaufprogramms immerhin als die in Art. 18.1 der ESZB-Satzung zulässige Tätigkeit der EZB verstanden, nur wegen der besonderen Nebenwirkungen auf den beiden politischen und rechtlichen Ebenen müssen die Maßnahme und der Verwendungszweck des Anleihekaufprogramms genauer geprüft werden – mit anderen Worten, die Verhältnismäßigkeit der Anleihekaufprogramm muss besonders erklärt werden, um die Legitimität zu begründen. Trotz der ungenauen Erklärungen in den vergangenen Beschlüssen ist die von der EZB verwendete Auslegungsmethode im Sinn ähnlich.

Die zweite Auslegungsstrategie, die eine weitere Anwendungsmöglichkeit des Art. 18.1 der ESZB-Satzung im Ausnahmezustand zulässt, hat jedoch ihr eigenes methodologisches Problem, wenn Art. 20 der ESZB-Satzung systematisch wohl überlegt wird. Je mehr Sachverhalte in Art. 18.1 der ESZB-Satzung subsumiert werden, desto enger ist die Anwendungsmöglichkeit des Art. 20 der ESZB-Satzung. Infolgedessen sind die Normalisierung des Notfallmanagements und die Gefahr der Entleerung der sonstigen Verfahrensvorschriften in Art. 20 der ESZB-Satzung für die Neuschaffung der geldpolitischen Instrumente gegeben.

4. Interdisziplinäre Prüfungsanforderungen der EZB-Geldpolitik

Zur Bewahrung der systematischen Rechtsanwendungsgrenze und der daraus folgenden formellen und materiellen Rechtmäßigkeit voraussetzungen der geldpolitischen Maßnahmen der EZB sollte ein Prüfungsschema entwickelt werden. Jedoch sind die Bewertungsmaßstäbe der Geldpolitik wegen der interdisziplinären Natur der Geldpolitik schwer zu vereinigen. Die oben erwähnten akademischen Diskussionen aus rechtlichen und wirtschaftlichen Perspektiven sind beides nachträgliches Bewertungswissen, um die Qualität der monetären Maßnahmen zu bezeichnen. Jedoch sind die Prüfungsschwerpunkte je nach den Bewertungsdisziplinen unterschiedlich. Bei den rechtswissenschaftlichen Diskursen wird der dogmatische Kompetenzumfang in Verbindung mit den rechtlichen Zielrängen der EZB sowie dem systematischen Katalog der geldpolitischen Instrumente betont. Mit anderen Worten sind die Zuständigkeit und die formelle

Rechtmäßigkeitsprüfung der EZB-Geldpolitik die Hauptthemen in der Rechtswissenschaft. Dagegen fokussierten die Wirtschaftswissenschaftler mehr auf die erfolgsorientierte Bewertung, anhand derer die sachliche Nützlichkeit des einzelnen geldpolitischen Instruments mit der von der EZB angegebenen Zielsetzung im einzelnen Programm verglichen wird. Ungeachtet dessen, woran die angegebene Zielsetzung rechtlich rangiert wird.

Die interdisziplinäre Diskrepanz im Nachdenken über die Geldpolitik wird im Lauf der Zeit verringert, sofern die Verwendungsfrequenz des Anleihekaufprogramms häufiger ist. Auch ist der Verwendungskontext der heutigen Anleihekaufprogramms fernab des Notfallmanagements. Die rechtliche Ausnahmestellung des Anleihekaufs im ‚EZB-Instrumentenkasten‘ verbleibt strittig, jedoch wird der Anleihekauf von der EZB als eines der geldpolitischen Instrumente in der Praxis normalisiert, egal wie die Rechtsgrundlage des Anleihekaufprogramms geprägt wird. Zu beachten ist aber die Legitimationsgrundlage des einzelnen Anleihekaufprogramms unter Berücksichtigung des konkreten Sachstands. In diesem Sinn sind die juristischen und wirtschaftlichen Diskussionen angeglichen. Bei der rechtlichen Diskussion ist die erweiterte Prüfung der Begründetheit des Anleihekaufprogramms trotz des ständigen Zweifels am begrifflich abstrakten Mandat der EZB gewollt. Das bedeutet auch, dass das stufenförmige Schema der Rechtmäßigkeitsprüfung im Fall der EZB-Maßnahmen modifiziert wird, da die Zuständigkeitsprüfung zusammen mit der Auslegung der EZB-Kompetenz im Recht relativiert wird. Der Mangel des Konsens über das Ergebnis der formellen Rechtmäßigkeitsprüfungsprüfung schmälert nicht den nachfolgenden Anspruch auf die materielle Rechtmäßigkeitsprüfung. Im Umkehrschluss ist dies so zu verstehen, dass eine reine formal rechtmäßige geldpolitische Maßnahme die Öffentlichkeit sogar in der Krisenzeit nicht von ihrer Legitimation überzeugen kann, obwohl eine flexible Ermessensentscheidung der EZB theoretisch und textlich zulässig ist.

Bei der wirtschaftlichen Diskussion werden die reinen Verwirklichungschancen und die Nützlichkeitsprüfung des Anleihekaufprogramms auch im Lauf der Zeit modifiziert. Von jeder geldpolitischen Maßnahme wird ungeachtet der rechtlichen Zielvorrangigkeit erwartet, dass sie die angegebenen Ziele effektiv einlöst, daher wird die Ziel-Mittel-Analyse lang statistisch durchgeführt. Jedoch wird in der wirtschaftlichen Literatur

auch bemerkt, dass der Verwicklungsgrad der von der EZB angegebenen geldpolitischen Maßnahme ex post für die künftige Verbesserung bedacht werden könnte, aber die Inhalte derselben Maßnahme ex ante nicht begründet werden könnten. Die rechtlich hierarchisierten Zielsetzungen der EZB werden deshalb schrittweise auch von den Wirtschaftswissenschaftlern berücksichtigt, um die angegebene Zielsetzung der EZB in konkreten Beschlüssen zu vergleichen und nach Prioritäten einzuordnen. Die wirtschaftliche Perspektive hilft trotz der uneinheitlichen Analysegrundlage noch mit einer genauen empirischen Prüfung, um das Kausalitätsverhältnis zwischen dem vorgegebenen Ziel der EZB und der in Kraft gesetzten geldpolitischen Programmkonzeption festzustellen, was rechtlich auch als die Geeignetheitsprüfung bekannt ist und als ein Teil der klassischen Verhältnismäßigkeitsprüfung dient.

5. Verhältnismäßigkeit als integrierter Prüfungsmaßstab

Es ist nicht überraschend, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung trotz des Mangels der Intervention des subjektivem Rechts im geldpolitischen Bereich angefordert wird, da in der öffentlichen Diskussionen schon ein paar der wichtigen Elemente des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vorgebildet werden. Auch ist die Angemessenheit des Anleihekaufprogramms der EZB selbst als einer der Verfolgungsfaktoren für die Konzeptionen und Veränderungen der Einkaufsstrategien definiert. Verhältnismäßigkeit ist deshalb ein tauglicher Brückenbegriff, um die interdisziplinären Diskussionen zusammenzufassen und ein zuverlässiges Prüfungsschema festzulegen.

Jedoch sind die auf dem Begriff „Verhältnismäßigkeit“ basierenden Prüfungskriterien nicht vereinigt, obwohl die terminologische Bedeutung der Verhältnismäßigkeit selbstverständlich als ein qualifiziertes Messergebnis über das Verhältnis zwischen zwei Subjekte interpretiert werden kann.⁴²⁸ Die zwei Subjekte werden allgemeinsprachlich als ein Handlungsziel und ein dazu angewendetes Handlungsmittel verstanden und die Verhältnismäßigkeit kann in einem nahezu banalen Vergleich als Beziehung zwischen der erwünschten Nützlichkeit des Ziels und den Kosten des angewendeten Handlungsmittels verstanden werden. Die Abwägungskriterien sind immer abstrakt und wertorientiert. Die Schwierigkeit liegt immer darin, welches Ziel verfolgbar ist, welche Hin-

⁴²⁸ Pfordten, von der in Jestaedt/Lepsius (Hrsg.), Verhältnismäßigkeit, 261 (262-264).

gabe als Kosten berechnet wird und in welchem Umfang die Kostenbelastung als vernünftig verstanden wird. Philosophisch kann die Verhältnismäßigkeit als Synonym der moralischen Gerechtigkeit betrachtet werden, sodass sie in Formen von Interessenverteilungen der Rechte und Lasten, Unrecht und Schadenausgleich tugendhaft erreicht werden sollte,⁴²⁹ während die Verhältnismäßigkeit aus wirtschaftlicher Perspektive als Rechtausgleichung der konkurrierenden Güter definiert wird und die Effizienz als Leitbegriff der Erforderlichkeit betont wird.⁴³⁰

Rechtlich wird versucht, die Verhältnismäßigkeitsprüfung durch drei Unter-Grundsätze zu konkretisieren, sodass die gerichtlichen Begründungen strukturiert und rationalisiert werden. Bei den ersten zwei Geeignetheits- und Erforderlichkeitsprüfungen spielt die Tatsachenerkenntnis die hauptsächliche Rolle, die empirischen objektiven Sachverstände mit kaum normativen Wertvermutungen zu erfassen.⁴³¹ Bis zur letzten Angemessenheitsprüfung wird die normative Wertentscheidung nach den interdisziplinären Sacherkenntnissen durch die rechtliche Auslegung vom Gericht bestimmt, sodass die finale Entscheidung getroffen wird.⁴³² Von diesem Prüfungsschema wird erwartet, dass es die gerichtliche Begründung strukturiert und die Vernünftigkeit des gerichtlichen Entscheidungsprozesses durch klare und sachliche Abwägung präsentiert.⁴³³ Jedoch muss man daran erinnern, dass die Verhältnismäßigkeit im Ganzen ein abstrakter Grundsatz ist, der ohne den autoritären gerichtlichen Prozess der Entscheidungsfindung nicht stimmig ist. Das Gericht entscheidet über den Erkenntnisumfang der sachlichen Bereiche. In diesem Sinn ist der sachliche Erkenntnisprozess nicht völlig objektiv. Ganz abgesehen davon, dass das (verfassungs-)rechtliche Auslegungsergebnis in der Angemessenheitsprüfung naturgemäß die Wertauswahl zwischen unterschiedlichen Dimensionen der rechtlichen Textbedeutungen nach den ausgewählten Auslegungsmethoden darstellt, nachdem dann eine verbindliche Entscheidung getroffen werden kann. Diese Wertentscheidungsfunktion der Judikative lässt die Verhältnismäßigkeitsprüfung dynamisch und variabel werden, die je nach der Prüfungspräferenz des Gerichts und dem zu prüfendem Themenbereich variieren und zur unterschiedlichen Schlussfolge

⁴²⁹ Die philosophische Quelle von Aristoteles über den Verhältnismäßigkeitsgedanken s. *Oreschnik*, *Verhältnismäßigkeit und Kontrolldichte*, 2019, S. 10; *Koch*, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, 2003, S. 41.

⁴³⁰ *Petersen*, *Verhältnismäßigkeit als Rationalitätskontrolle*, 2015, S. 54.

⁴³¹ Vgl. *Lepsius* in *Jestaedt/Ders.* (Hrsg.), *Verhältnismäßigkeit*, 1(20).

⁴³² Vgl. *Lepsius* in *Jestaedt/Ders.* (Hrsg.), a.a.O., S. 20.

⁴³³ Vgl. *Lepsius* in *Jestaedt/Ders.* (Hrsg.), a.a.O., S. 21.

führen kann.⁴³⁴

Bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung der geldpolitischen Maßnahmen im Kontext der EZB-Politik ist dann zuerst fraglich, wie der EuGH das Prüfungsschema entscheidet. Zu überlegen ist zuerst die interpretierte judikative Kompetenz, damit die Zuständigkeit des EuGH für die Rechtmäßigkeitsprüfung der Geldpolitik begründet wird. Danach muss der EuGH die Kontrolldichte der Teilgrundsätze der Verhältnismäßigkeit in der Rechtmäßigkeitsprüfung entscheiden, dadurch werden der Ermessensspielraum der EZB und die rechtliche Grenze der Geldpolitik abgewogen.

⁴³⁴ Beispielsweise zeigt die rechtsvergleichende Beobachtung die Tendenz, dass die Gerichte der angelsächsischen Staaten sich tendenziell auf den Sachverhalt in der Erforderlichkeitsprüfung fokussieren, während in kontinentalen Rechtsstaaten am Beispiel Deutschlands die Angemessenheitsprüfung vom Bundesverfassungsgericht betont wird. S. *Lepsius* in *Jestaedt/Ders.* (Hrsg.), a.a.O., S. 26.

Dritter Teil: Zugang zur Rechtmäßigkeitsprüfung der EZB-Politik

Kapitel 6. Die Europäische Gerichtsbarkeit der EZB-Politik

Der wissenschaftlich übereinstimmende Bewertungsmaßstab, die Rechtsfragen der aktuellen EZB-Beschlüsse und die theoretischen Grundlagen der Gerichtsprüfbarkeit der Notenbankpolitik sind in den oben genannten Teilen vorgestellt. In diesem Abschnitt wird die Zuständigkeit der Notenbankpolitik im Rahmen der EU dargelegt. Eine Klage aus umstrittenen EZB-Beschlüssen vor dem Gerichtshof der EU unterliegt in erster Linie den normativen Zulässigkeitsvoraussetzungen. In anderen Worten, es ist notwendig, die rechtliche Grundlage für die tatsächliche Zuständigkeit des EU-Gerichtshofs in den wesentlichen Vertragstexten in Bezug auf geldpolitische Fragen zu bestätigen. Anschließend ist eine Überprüfung der Qualifikation einer Antragsklage nach dem angesprochenen Klage thema erforderlich, um sicherzustellen, dass die parteifähigen Kläger den schutzwertigen Klagegegenstand verfahrensmäßig erheben. Beide befassen sich damit, die potenziell betroffenen Artikel im EUV und AEUV auszulegen. Im Anschluss an die Erläuterung der normativen Zuständigkeitsgrundlage für die Klage gegen die Geldpolitik der EZB werden alle relevanten Urteile aufgelistet. Es soll verdeutlicht werden, wie der Gerichtshof der Europäischen Union die vorgelegte Rechtsfrage zur Entscheidung begründet und welches Klage thema in der Praxis oft trifft. Es wird durch die empirische Untersuchung deutlich, ob das bisherige Rechtssystem für die Herausforderung der derzeitigen Geldpolitik der EZB gerüstet ist.

A. Die Zuständigkeit für geldpolitischen Rechtsstreit

I. Die Allgemeine gerichtliche Zuständigkeitsregeln in EUV/AEUV

1. Art. 19 Abs. 1 EUV

Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 1 EUV sieht die Organisation des Gerichtshofes der EU und ihre Aufgaben vor, dass der Gerichtshof der EU den Gerichtshof, das Gericht und Fachgericht umfasse (S. 1) und die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge sichere (S. 2). Dadurch wird einerseits die für den Rechtsschutz zuständige Organisation auf der EU-Ebene dreistufig statuiert und andererseits die durch Vertragsauslegung und -anwendung gesicherten Rechtsschutzmaßnahmen erklärt. Die Grund-

struktur der europäischen Gerichtbarkeit wurde 2001 durch den Vertrag von Nizza eingeführt und nur wörtlich gering im Vertrag von Lissabon verändert.⁴³⁵ In der Praxis existierte nur das Fachgericht „Gericht für den öffentlichen Dienst der EU (EU-GöD)“ zwischen 2004 und 2016. Danach umfasst das europäische Gerichtssystem tatsächlich zwei Instanzen, die aus dem Gericht (EuG) und dem Gerichtshof (EuGH) beigeordnet werden, weil das von der gerichtlichen Kammer umbenannte Fachgericht nicht im Betrieb ist,⁴³⁶ obwohl die Bildung eines dem EuG beigeordneten Fachgerichts vom Europäischen Parlament und dem Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren jederzeit möglich ist.⁴³⁷

Im Rahmen der Rechtsauslegung und Rechtsanwendung ist der Gerichtshof der EU zuständig. Damit werden das einheitliche Rechtsverständnis und gleichmäßige Rechtsanwendung auf der europäischen Ebene gewahrt. Die zwei Aufgabehinweise erklären auch zwei Objekte der Tätigkeiten des Gerichtshofes. Das erste ist die Kontrolle des Unionsrechts, dessen Inhalt durch die gerichtliche Auslegung bestimmt werden sollte. Der Umfang des Unionsrechts wird sehr weit verstanden, indem nicht nur die Texte in den Grundlagenverträgen und ihre Protokolle und Anhängen (das primäre Unionsrecht) und die Rechtsakte der Union im allgemeinen Sinn gemäß Art. 288 (das sekundäre Unionsrecht), sondern auch die den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten entsprechenden ungeschriebenen allgemeinen Rechtsgrundsätze und die völkerrechtlichen Verträge, die von der EU abgeschlossen werden oder nach dem Abschließen von den Mitgliedstaaten in die Zuständigkeit der EU gefallen sind. Auch die Verbindlichkeit der völkerrechtlichen allgemeinen Grundsätze ist vom Gerichtshof bestätigt.⁴³⁸ Das zweite Objekt der gerichtlichen Tätigkeit ist die Kontrolle der Rechtsanwendung des Unionsrechts. Da das Unionsrecht entweder durch die Unionorganen oder durch die Behörde der Mitgliedstaaten durchsetzen kann, ist die Kontrolle der unionrechtlichen

⁴³⁵ *Schwarze/Wunderlich* in Becker/Hatje/Schoo/Ders., EU-Kommentar, Art. 19 EUV Rn.2; *Geiger/Kotzur* in Dies./Khan/Kirchmair, a.a.O., Art. 19 EUV Rn.1; *Wegener* in Calliess/Ruffert, a.a.O., Art. 19 EUV Rn. 10.

⁴³⁶ *Schwarze/Wunderlich* in Becker/Hatje/Schoo/Ders., a.a.O., Art. 19 EUV Rn.1; Art. 256 AEUV Rn. 1. *Geiger/Kotzur* in Dies./Khan/Kirchmair, a.a.O., Art. 19 EUV Rn.6; *Classen* in Schultze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, Aufl. 4 2020, S. 236.

⁴³⁷ Art. 257 Abs. 1 Unterabs. 1 S. 1 AEUV.

⁴³⁸ *Geiger/Kotzur* in Dies./Khan/Kirchmair, a.a.O., Art. 19 EUV Rn.23-25; *Gaitanides* in Groeben/Schwarze/Hatje, a.a.O., Art. 19 EUV Rn. 12; *Schwarze/Wunderlich* in Becker/Hatje/Schoo/Ders., a.a.O., Art. 19 EUV Rn.27.

Anwendung durch die Kontrolle der Unionsorgane einerseits und der mitgliedstaatliche Handeln andererseits zu schaffen.⁴³⁹

Zum vorliegenden Thema der geldpolitischen Maßnahmen der EZB wird sichergestellt, dass es um die Rechtmäßigkeitskontrolle der Handlungen eines Unionsorgans geht. Der Gerichtshof der EU ist deshalb dafür zuständig, die primärrechtlich vorgeschriebenen EZB-Kompetenzen im EUV, AEUV und ESZB-Satzung sowie die Inhalte der sekundärrechtlichen Richtlinie, Verordnung und Beschluss der EZB zu überprüfen.

2. Art. 256 AEUV i.V.m. Art. 51 der EuGH-Satzung

Art. 256 AEUV werden die Zuständigkeiten des EuG vorgeschrieben. Mit dem werden der Zusammenhang der Zuständigkeiten des EuG mit denen des Fachgerichts (möglicherweise in der Zukunft) und des EuGH auch unmittelbar klargestellt. Art. 256 AEUV weist deshalb darauf hin, wie die Zuständigkeiten zur Rechtsauslegung und Rechtsanwendung innerhalb des europäischen Gerichtssystems verteilt werden. Die Zuständigkeit des EuG wird zur Entlastung des EuGH so erstellt, dass das EuG über die in Art. 256 Abs.1 Unterabs. 1 S.1 erwähnten Klagen im ersten Rechtszug verfahren muss. Außer der primärrechtlichen Zuständigkeitsverteilung können weitere zuständigen Klagearten des EuG in der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH-Satzung) je nach Bedarf vorgeschrieben werden.⁴⁴⁰ Zu verbinden ist die in Art. 256 Abs. 3 vorgesehene Übertragungsmöglichkeit der Zuständigkeit des EuGH für Vorabentscheidungsverfahren in bestimmten Sachgebieten durch die EuGH-Satzung, obwohl die EuGH-Satzung bisher keine derartige Regelung enthält und die Übertragungsklausel bislang keinen Gebrauch hat.⁴⁴¹ Eine Ergänzung aus Sicht der begrenzten Kapazität des EuG sowie der Natur des Vorabentscheidungsverfahrens wird theoretisch kritisiert und ist in naher Zukunft unabsehbar.⁴⁴²

Gemäß Art. 256 Abs. 1 Unterabs. 1 ist das EuG erstinstanzlich für die Nichtigkeitsklage in Art. 263 AEUV, Untätigkeitsklage in Art. 265 AEUV, Amtshaftungsklage in Art. 268 AEUV, Beamtenklage in Art. 270 AEUV und Schiedsklage in Art. 272 AEUV

⁴³⁹ *Schwarze/Wunderlich* in Becker/Hatje/Schoo/Ders., a.a.O., Art. 19 EUV Rn.31.

⁴⁴⁰ Art. 256 Abs. 1 Unterabs. 1 S. 2 AEUV.

⁴⁴¹ *Pache* in Vedder/Heinegg, Art. 257 AEUV Rn. 5; *Schwarze/Wunderlich* in Becker/Hatje/Schoo/Ders., Art. 257 EUV Rn.7.

⁴⁴² *Dittert* in Groeben/Schwarze/Hatje, 256 AEUV Rn. 22. Demzufolge werde nur die Übertragungsmöglichkeit der begrenzten technischen Sachgebiete diskutiert. S. *Ders.* Rn. 23.

grundsätzlich zuständig, während die in Form von Protokoll festgelegte EuGH-Satzung zusätzliche Einschränkungen vorsieht.⁴⁴³ Bei dem geldpolitischen Rechtsstreit werden die vom Unionsorgan erhobenen Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen gegen eine Handlung der EZB abweichend von der Regelung in Art. 256 Abs. 1 Unterabs. 1 AEUV vom EuGH vorbehalten.⁴⁴⁴

Schließlich ist festzuhalten, dass die Zuständigkeitsprüfung eines Rechtsstreits im Unionsrecht vom Kläger und den Klagearten abhängig ist. Bei der Klage gegen die geldpolitischen Maßnahmen der EZB ist es sicher, dass es keine Streitsache zwischen Privaten ist, weil die EZB entweder der Kläger oder der Beklagter sein muss. Dafür ist entweder das EuG erstinstanzlich oder das EuGH einzig zuständig. Eine verirrte Vorlegung der Klageschrift verstößt gegen die Zuständigkeit des Gegenstands nicht, weil eine Übermittlungspflicht gemäß Art. 54 Abs. 1 der EuGH-Satzung zwischen dem EuG und dem EuGH auferlegt wird, die in die Zuständigkeit des anderen fallende Klageschrift umzustellen.

II. Die spezifische gerichtliche Zuständigkeitsregeln in der ESZB-Satzung

1. Die Grundsätze der Unionsgerichtsbarkeit

In Art. 35.1 und 36.2 der ESZB-Satzung werden die richterliche Kontrolle der Handlungen und Unterlassungen der EZB bzw. die Streitsachen zwischen der EZB und deren Bediensteten über die Grenzen und Bedienstungen der Beschäftigung festgeschrieben, für die der EuGH zuständig ist. Die Zuständigkeitsregeln spiegeln die alte Sorge um die Auseinandersetzung zwischen der Unabhängigkeit der EZB und dem Demokratieprinzip, dass die demokratische Verantwortung der EZB nicht der parlamentarischen Kontrolle unterworfen ist und ersatzlich einer gerichtlichen Gerichtskontrolle unterliegen muss, um die Unabhängigkeit auszugleichen.⁴⁴⁵ Die zwei Artikel hatten vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon eine wesentliche Bedeutung, als die EZB kein Unionsorgan war. Nachdem die EZB als eines der Unionsorgane im Vertrag von Lissabon hochgestuft wird, ist die Unionsgerichtsbarkeit der EZB-Handeln kein besonderes Thema, für das eine Sonderregel notwendig ist.⁴⁴⁶ Die Zuständigkeitsregeln in Art.

⁴⁴³ Art. 281 Abs.1 AEUV.

⁴⁴⁴ Art. 51 Abs. 1 lit. b. der EuGH-Satzung; *Kotzur/Dienelt* in Ders./Khan/Kirchmair, Art. 256 AEUV Rn.2.

⁴⁴⁵ *Schilmöller* in Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 35 ESZB-Satzung Rn. 1.

⁴⁴⁶ Vgl. *Herrmann* in Siekmann, Art. 35 der ESZB-Satzung Rn. 2.

35.1 und 36.2 haben seitdem höchstens eine wiederholende Funktion, dass der EuGH für die Rechtskontrolle der EZB Prüfungsfähig ist, während die demgemäß einzigartige Zuständigkeit des EuGH für die die EZB betroffenen Rechtsstreite durch das EuG (vorherig das EUGöD) im dienstrechtlichen Bereich geteilt wird, dass das EuG für die Entscheidung im ersten Rechtszug über Rechtsstreitigkeiten zwischen der Union und deren Bediensteten gemäß Artikel 270 AEUV zuständig sei, einschließlich der Rechtsstreitigkeiten zwischen den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen einerseits und deren Bediensteten andererseits, für die der EuGH der Europäischen Union zuständig sei.⁴⁴⁷ Die Überflüssigkeit des Art. 35.1 und 36.2 liegt schließlich auch darin, dass sie keine eigenständigen Klagevoraussetzungen vorsehen. Eine zulässige Klage muss deshalb immer mit den einschlägigen Artikeln im AEUV angestrengt werden.⁴⁴⁸

2. Die Sachzuständigkeitsverteilung zwischen europäischen und nationalen Gerichten

Art. 35 der ESZB-Satzung leistet wie oben genannt einen Beitrag nicht zu der Zuständigkeitsverteilung innerhalb des Uniongerichtssystems, sondern zur Trennung der Zuständigkeit der nationalen Gerichte, indem die Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Uniongerichtssystem und dem Gerichtssystem derjenigen Mitgliedstaaten unmittelbar erklärt wird und das Verhältnis europäischer und nationaler Gerichtszuständigkeit in geldpolitischen Angelegenheiten festgelegt wird. Nach Art. 35.2 der ESZB-Satzung sind die betreffenden nationalen Gerichte zuständig für die Streitigkeiten der EZB mit ihren Gläubigern, Schuldern und dritten Personen, die sich nicht aus den Beschäftigungsbedingungen zwischen der EZB und ihren Bediensteten ergeben und gemäß Art. 36.2 der ESZB-Satzung zur Zuständigkeit des Gerichtshofes gehören. Die in Art. 35.2 der ESZB-Satzung geregelte nationale Zuständigkeit gilt auch nicht für die Rechtsstreite, die anhand einer Schiedsklausel die Zuständigkeit des Gerichtshofs gemäß Art. 35.4 der ESZB-Satzung begründen.⁴⁴⁹

Ein anderer zu teilender Sachzuständigkeitsbereich ist gemäß Art. 35.3 Abs. 2 der ESZB-Satzung die außervertragliche Haftung der nationalen Zentralbank dafür, dass

⁴⁴⁷ Art. 50a Abs.1 der EuGH-Satzung. Vgl. *Schilmöller* in Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 35 ESZB-Satzung Rn. 5.

⁴⁴⁸ Vgl. *Schilmöller* in Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 35 ESZB-Satzung Rn. 4.

⁴⁴⁹ *Schilmöller* in Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 35 ESZB-Satzung Rn. 16.

sie sich nach dem nationalen Recht richtet. Solang die EZB gemäß Art. 35.3 S. 1 der ESZB-Satzung i.V.m. Art. 340 Abs. 3 AEUV für den durch sie oder ihre Bediensteten einschließlich der nationalen Zentralbanken als Beauftragte verursachten Schaden verantwortlich ist und der Gerichtshof ist für diese Streitsachen zuständig, kommt es zu einer Haftung der nationalen Zentralbanken nach dem innerstaatlichen Recht nur dann, wenn die Schäden durch die Tätigkeiten der nationalen Zentralbanken verursacht werden, die nicht für die in der ESZB-Satzung bezeichnete Aufgabewahrnehmung angestrebt werden.⁴⁵⁰ In diesem Fall nehmen die nationalen Zentralbanken in eigener Verantwortung nach dem innerstaatlichen Recht wahr, weil diese Aufgaben von Natur aus nicht integriert werden und nicht als Teile der Aufgaben des ESZB betrachtet werden.⁴⁵¹

Ein Überblick über die Zuständigkeitsregeln in der ESZB-Satzung führt dazu, dass sie vor allem die Rechtsverhältnisse zwischen der EZB und den nationalen Banken im Raum der Durchführung der geldpolitischen Maßnahmen austragen, die von den arbeitsrechtlichen Rechtsverhältnissen einerseits und von den vertraglichen Rechtsverhältnissen andererseits zusammengesetzt werden. Diese Rechtsverhältnisse können die regulierenden Befugnisse der EZB nicht als Klagegegenstand infrage stellen, sondern als Grundlage festlegen. Die Rechtsgrundlage der Rechtmäßigkeitskontrolle der EZB-Geldpolitik muss deshalb auf die Grundregeln im EUV/AEUV zurückführen.

B. Die Verfahrensarten für Klagen gegen EZB-Geldpolitik

Die europäische Gerichtbarkeit der EZB-Politik wird je nach Schutzziel durch unterschiedliche Verfahrensarten bestimmt, sodass die Verfahren entweder für die Streitlösung zwischen den in Widerspruch stehenden Parteien oder für die Erklärung einer abstrakten Rechtsfrage eingesetzt werden. Außerdem lassen die Verfahrensarten sich nach den Anspruchszielen oder Klagegegenständen unterscheiden. Bei den streitigen geldpolitischen Maßnahmen sind die Nichtigkeitsklage in Art. 263 AEUV und die Untätigkeitsklage in Art. 265 AEUV eng einschlägig, da die Klagegegenstände in den beiden Klageverfahren entweder die Rechtswidrigkeit eines unionsrechtlichen Rechtsakts oder

⁴⁵⁰ Art. 14.4 S.1 der ESZB-Satzung.

⁴⁵¹ Art. 14.4 S.2 der ESZB-Satzung; *Schilmöller* in Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 35 ESZB-Satzung Rn. 18.

die (Un)Tätigkeitspflicht des Unionsorgans sind, während die Klagegegenstände in anderen Gerichtsverfahren, z.B. dem Vertragsverletzungsverfahren in Art. 258 AEUV, der Rechtsstreitigkeiten über das geistige Eigentum in Art. 262 AEUV und der Amtshaftungsklagen in Art. 268 AEUV, sächlich wenig relevant für die Rechtmäßigkeitsprüfung der geldpolitischen Maßnahmen der EZB sind. Außerdem spielt das Vorabentscheidungsverfahren in Art. 267 AEUV wegen seiner Brückenfunktion zwischen unionsrechtlichen und mitgliedstaatlichen Gerichtsverfahren für die einheitlichen unionsrechtlichen Auslegungen eine Rolle, weil es sich unmittelbar auf die Ungültigkeit eines unionsrechtlichen Rechtsakts in einem nationalen Rechtsstreit berufen kann.⁴⁵²

Mit Hilfe der offiziellen Online-Datenbank des EuGH, CURIA, ist eine empirische Untersuchung, um die gerichtlichen Entscheidungen auf der unionrechtlichen Ebene leicht durchzuführen, da alle geführten Rechtssachen in die Datenbank eingespeist werden, die nach einem eingegebenen Stichwort und vorgegebenen Optionen gefiltert werden können. Werden die zu untersuchenden Rechtssachen zuerst auf deren mit geldpolitischen Gegenständen beschränkt und danach je nach den Klageverfahren klassifiziert, wird ein primäres Untersuchungsergebnis über den Rechtsschutz vor Geldpolitik in Praxis erreicht. Der erste Blick auf das Untersuchungsergebnis vom 14. Juli 2023 ist die überwiegende Mehrzahl der Anzahl der Nichtigkeitsklagen gegen eine Währungspolitik, dass insgesamt 413 Rechtssachen im Verfahren bei der Nichtigkeitsklage durchgeführt werden, während nur 5 Rechtssachen zur Untätigkeitsklage und 35 Fälle zum Vorabentscheidungsverfahren gehören.

Nachfolgend werden die normativen Grundlagen, die Funktionen der drei Klageverfahren und die Leitentscheidungen um geldpolitische Streiten vorgestellt, damit die Ursachen der empirischen Ergebnisse erklärt werden, warum der Rechtsschutz im geldpolitischen Bereich in Praxis so dargestellt wird. Neben der Erklärungsfunktion hilft die Vergleichung zwischen den theoretischen Diskussionen und den gerichtlichen Begründungen weiterhin zur Bewertungsfunktion, die Verbesserungsmöglichkeit der bisherigen Rechtskontrolle der Geldpolitik durch theoretische Ergänzungen nachzudenken.

⁴⁵² *Pache* in Vedder/Heinegg, Art. 267 AEUV Rn. 10.

I. Die Nichtigkeitsklage in Art. 263 AEUV

1. Die Allgemeine Eigenschaften der Nichtigkeitsklage

Die in Art. 263 vorgeschriebene Nichtigkeitsklage wird als eines der wichtigsten Gerichtsverfahren des europäischen Rechtsschutzsystems betrachtet, weil sie in Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV dargestellte Aufträge des Gerichtshofs der EU zur Rechtswahrung konkretisiert wird.⁴⁵³ Die Wichtigkeit der Nichtigkeitsklage liegt vor allem in der großen Klagemöglichkeit, dass die Anzahl an Nichtigkeitsklagen im Vergleich zu denjenigen der anderen Klagearten dauerhaft die beherrschende Mehrheit besitzt.⁴⁵⁴ Der empirischen Bedeutung der Nichtigkeitsklage im Unionsrecht soll die doppelte Kontrollfunktion beimessen, dass die Nichtigkeitsklage einerseits als Instrument der abstrakten Normenkontrolle der Unionshandlungen und andererseits als Instrument des subjektiven Rechtsschutzes gilt. Die objektive Rechtsschutzfunktion der Nichtigkeitsklage wird so eingesetzt, dass eine angegebene Verletzung eines subjektiven Rechts für die Klagebegründung nach Art. 263 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV nicht notwendig ist, während der individuelle Rechtsschutz für die natürlichen und juristischen Personen gemäß Art. 263 Abs. 4 und Abs. 5 AEUV auch möglich ist.⁴⁵⁵ Demzufolge stellt die Nichtigkeitserklärung eines angegriffenen unionsrechtlichen Rechtsakts ein selbstständiges und umfangreiches Rechtsbehelfsverfahren im Unionsrecht dar.

2. Die Funktionen der Nichtigkeitsklage in geldpolitischem Streit

Da die Rechtmäßigkeitskontrolle der Gesetzgebungsakte und sowie Handlungen der EZB gemäß Art. 263 Abs. 1 AEUV eine der vorgeschriebenen Aufgaben des EuGH ist, wird die Zuständigkeit des EuGH für Klagen zwischen den Unionsorganen (Art. 263 Abs. 2 AEUV) und von Dritten nach Art. 263 Abs. 3 AEUV bestätigt, wird es vorstellbar, dass die Mitgliedstaaten, anderen Unionsorganen oder individuellen natürlichen und juristischen Personen die geldpolitischen Maßnahmen der EZB angreifen, solange der EZB-Rat ihre geldpolitischen Entscheidungen meistens in Form von Beschluss oder

⁴⁵³ *Pache* in Vedder/Heinegg, Art. 263 AEUV Rn. 2.

⁴⁵⁴ *Ehricke* in Streinz, Art. 263 AEUV Rn. 1.

⁴⁵⁵ *Pache* in Vedder/Heinegg, Art. 263 AEUV Rn. 2; *Schwarze/Voet van Vormizeele* in Becker/Hatje/Schoo/Schwarze, Art. 263 AEUV Rn. 6-8; *Gaitanides* in Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 263 AEUV Rn. 2-3.

Leitlinie fällt.⁴⁵⁶ Obwohl der Rechtscharakter der Leitlinie vielfältig ist und ihre Rechtswirkung einzelfällig umstritten sein kann⁴⁵⁷, ist die Klagebarkeit der EZB-Leitlinien gemäß Art. 263 AEUV nicht in Zweifel gezogen. Die Gründe dafür sind einerseits die Rechtsverbindlichkeit der EZB-Leitlinien innerhalb des ESZB bzw. der individuellen nationalen Zentralbanken⁴⁵⁸ und andererseits das materielle Verständnis des Begriffs vom EuGH in den vergangenen Nichtigkeitsklagen, das den Rechtsschutzumfang durch die Nichtigkeitsklage ungeachtet der Handlungsform verbreitet.⁴⁵⁹

Eine typische Konstellation, in der eine Nichtigkeitsklage gegen geldpolitisches Handeln der EZB ermöglicht wird, ist der Klageantrag von anderen Unionsorganen, einschließlich des Rechnungshofes und Ausschusses der Region, und den Mitgliedstaaten gegen die EZB. Während der Rechnungshof und der Ausschuss der Region gemäß Art. 263 Abs. 3 AEUV die Nichtigkeit nur zur eigenen Rechtswahrung erheben können, was bisher nicht bedeutsam in der Praxis ist, ist die Nichtigkeitsklage von anderen Unionsorganen in Form von objektiven Beanstandungsverfahren vorhergehend vor Gericht gekommen.⁴⁶⁰ Jedoch betrifft dieses Verfahren nicht unbedingt eine außerwirkende geldpolitische Maßnahme der EZB. Im OLAF-Urteil umging der EuGH mit der Nichtigkeitsklage der Kommission gegen den EZB-Beschluss, gemäß dem die EZB ihre eigenen Haushalt- und Finanzmittel von den Befugnissen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) befreite, die von der Kommission zur Durchführung externer Verwaltungsuntersuchungen beantragt wurden.⁴⁶¹ Obwohl die EZB sich damit verteidigte, dass die Inhalte der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) die legislative Kompetenz überschritten sowie die finanzielle Unabhängigkeit der EZB unverhältnismäßig verletzen, wurden diese Rügen nicht vom EuGH genau geprüft. Der EuGH wies zuerst nach der systematischen Auslegung und teleologischen Auslegung der betroffenen Vertragsartikel darauf hin, dass die Unabhängigkeitsgarantie der EZB nicht „zur Folge führte, dass die EZB völlig

⁴⁵⁶ Vgl. *Kaiser/Sauer* in Hufeld/Ohler (Hrsg.), Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Aufl. 1 2022, S.1139; *Hettinger* in Schultze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, Aufl. 4 2020, S. 2205.

⁴⁵⁷ *Gundel* in Grabitz/Nettesheim, Art. 171 AEUV Rn. 3.

⁴⁵⁸ *Schulte* in Groeben von der/Schwarze/Hatje, Art. 132 AEUV Rn. 28 ff.

⁴⁵⁹ *Hettinger*, o. Fn. 8, S. 136.

⁴⁶⁰ *Kaiser/Sauer* in Hufeld/Ohler (Hrsg.), a.a.O., S.1139.

⁴⁶¹ EuGH 10.7.2003 – C-11/00, ECLI:EU:C:2003:395 – Kommission/EZB.

von der Europäischen Gemeinschaft gesondert und von jeder Bestimmung des Gemeinschaftsrechts ausgenommen wäre.“⁴⁶² Danach wurde die Einrichtung des OLAF insbesondere die Gewährung der unabhängigen Untersuchungsbefugnisse, die ausschließlich auf einem Informationsmangel oder einer falschen Wahrnehmung der Wirklichkeit seitens der betreffenden Wirtschaftsteilnehmer begrenzt werden, als eine Ausgleichung von der finanziellen Kontrolle und dem Unabhängigkeitsschutz der EZB betrachtet.⁴⁶³ Der Vorwurf der EZB gegen die Unverhältnismäßigkeit der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 war logischerweise unbegründet, weil das legislative Ermessen nach Meinung des EuGH schon zurückhaltend ausgeübt wurde, damit die Geeignetheit und Erforderlichkeit der Einrichtung des OLAF auch begründet wurde, während die EZB keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler der Kommission und des Rats einsah.⁴⁶⁴

Eine andere Konstellation ist der Klageantrag von den Mitgliedstaaten oder anderen juristischen und privaten Personen, z.B. die der Durchführung der EZB-Geldpolitik obliegenden nationalen Zentralbanken, oder die Banken und Bürger der Mitgliedstaaten, die von der EZB-Geldpolitik unmittelbar gebunden werden, weil die Beschlüsse der EZB gemäß Art. 288 Abs. 4 AEUV für die bestimmten Adressaten verbindlich sind, ohne weiteren mitgliedstaatlichen Hoheitsakt vorgegangen zu werden.⁴⁶⁵ Jedoch ist die Anzahl der betroffenen gerichtlichen Entscheidungen begrenzt. Gefunden sind nur zwei Fälle, die der EuGH als unzulässig beschloss und in Form von Beschluss zurückgewiesen wurden. Einer ist der Beschluss des EuGH für die Rechtssache C-102/12 P,⁴⁶⁶ in dem der EuGH wegen des Ablaufs der zulässigen Klagefrist die Klage gegen eine Reihe der EZB-Beschlüsse zur Einführung des Programms für die Wertpapiermärkte abwies, die angeblich die griechischen, irischen und portugiesischen Staatsschuldtitel bevorzugten;⁴⁶⁷ Der andere ist der EuGH-Beschluss vom 10. Dez. 2013 „von Storch u.a./EZB“,⁴⁶⁸ in dem die Nichtigkeitsklage gegen den EZB-Beschluss vom 6. Sep. 2012 über die technischen Merkmale des OMT-Programms sowie die EZB-Leitlinie vom 10. Oktober 2012 zur Änderung der Leitlinie EZB/2012/18 über zusätzliche zeitlich befristete Maßnahmen hinsichtlich der Refinanzierungsgeschäfte des Eurosystems und der

⁴⁶² Kommission/EZB, C-11/00, EU:C:2003:395, Rn. 135.

⁴⁶³ Kommission/EZB, C-11/00, EU:C:2003:395, Rn. 144.

⁴⁶⁴ Kommission/EZB, C-11/00, EU:C:2003:395, Rn. 156;158.

⁴⁶⁵ *Hettinger* in Schultze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), S. 2205-2206.

⁴⁶⁶ EuGH 15. Nov. 2012 - C-102/12 P, ECLI:EU:T:2012:723 – Städter/EZB.

⁴⁶⁷ Städter/EZB, C-102/12 P, EU:T:2012:723, Rn. 1;5.

⁴⁶⁸ EuGH 10. 12. 2013 - T-492/12, ECLI:EU:T:2013:702 – Storch u. a./EZB.

Notenbankfähigkeit von Sicherheiten (EZB/2012/23) auch wegen der Unzulässigkeit abgewiesen wurde, denn nicht die Kläger, sondern die Kreditgeschäftsführer und die nationalen Zentralbanken der ESZB seien die unmittelbaren Betroffenen der bestrittenen EZB-Beschluss und -Leitlinie.⁴⁶⁹

3. Der Verfahrensmangel der Nichtigkeitsklage

Der europäische Rechtsschutz der Nichtigkeitsklage wird in der Literatur so gesehen, dass er nur begrenzt einwirkt. Der erste Grund wäre die auf Rechtsakte beschränkten Klagegegenstände, da die rechtlich unverbindlichen Maßnahmen ausgeschlossen würden, während die unkonventionellen Steuerungsmaßnahmen besonders im geldpolitischen Bereich angenommen würden. Diese Meinung wurde von Generalanwalt *Cruz Villalón* im *Gauweiler*-Urteil vertreten, dass zumindest die Mitteilungen und Ankündigungen über die geldpolitischen Maßnahmen, auch die sogenannten „öffentliche Kommunikationspolitik“ der EZB, die im unionrechtlichen Rechtssystem angreifbaren Handlungen werden sollen. Er stürzte sich dafür einerseits auf die subjektive Absicht der EZB, das Verhalten der Marktteilnehmer durch eine bloße Ankündigung zu beeinflussen, und andererseits auf die erzielende Wirkung der EZB-Ankündigungen und -Mitteilungen auf andere Organe, entsprechende Handlungen auszuführen.⁴⁷⁰

Der zweite Kritikpunkt der Nichtigkeitsklage ist gemäß Art. 263 Abs. 5 AEUV die kurze Klagefrist von zwei Monaten, die nicht nur den Kreis der angreifbaren EZB-Maßnahme, sondern auch die beobachtbaren Auswirkungen einer anzugreifenden Maßnahmen in einem ausreichenden Zeitraum, begrenzt. Demzufolge wäre die die EZB-Entscheidung begünstigende prozedurale Einstellung der Nichtigkeitsklage. Ganz abgesehen davon, dass die EZB ein großes geldpolitisches Ermessen einschließlich eines Entschließungsermessens über ihre Tätigkeit beinhaltet, das der EuGH in der Zuständigkeitsprüfung überlegen muss.⁴⁷¹

⁴⁶⁹ Storch u.a./EZB, T-492/12, EU:T:2013:702, Rn.35-37.

⁴⁷⁰ Zusammenfassend s. *Kaiser/Sauer* in Hufeld/Ohler (Hrsg.), a.a.O., S.1137.

⁴⁷¹ *Hettinger* in Schultze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), o. Fn. 466.

II. Die Untätigkeitsklage in Art. 265 AEUV

1. Die allgemeinen Eigenschaften der Untätigkeitsklage

Neben der Nichtigkeitsklage ist die Untätigkeitsklage in Art. 265 AEUV vorgeschrieben, gemäß dem die Mitgliedstaaten und die Unionsorgane beim EuGH eine Klage erheben können, um eine Vertragsverletzung festzustellen, wenn die EZB es unterlässt, einen Beschluss zu fassen (Art. 265 Abs.1 AEUV). Außerdem kann jede natürliche oder juristische Person vor dem EuGH eine Beschwerde führen, um einen Rechtsakt anders als Empfehlung oder Stellungnahme an sie zu richten, wenn die EZB es unterlassen hat (Art. 265 Abs. 3 AEUV). Daraus ergibt sich, dass die Klagegegenstand der Untätigkeitsklage zwischen den Klägern nach Art. 265 Abs. 1 und Abs. 3 AEUV unterschiedlich sind. Während die Untätigkeitsklagen natürlicher und juristischer Personen nur auf den Erlass verbindlicher Rechtsakte gerichtet sein dürfen, die unmittelbar und individuell die Kläger betreffen, wird der zulässige Klagegegenstand der Untätigkeitsklage nach Art. 265 Abs. 1 nach der vorherrschenden Meinung nicht nur auf einen unterlassener Beschluss im Sinne des Art. 288 Abs. 4 AEUV beschränkt, sondern alle sekundäre Rechtsakte und rechtliche unverbindliche Handlungen, einschließlich der in Art. 265 Abs. 2 AEUV ausgeschlossenen Empfehlung und Stellungnahme.⁴⁷²

Die Untätigkeitsklage wird in Literatur einheitlich als ein Spiegelbild zur Nichtigkeitsklage beschrieben, dass sie eine ergänzende und subsidiäre Klageform im Vergleich zur Nichtigkeitsklage ist.⁴⁷³ Diese Betrachtung basiert auf der Rechtsschutzwirkung der erfolgreichen Untätigkeitsklage im Vergleich zur Nichtigkeitsklage. Während die Nichtigkeitsklage eine Anfechtungsklage gegen ein vertragswidriges Verhalten ist, mit der ein vertragswidriger Zustand gemäß Art. 266 AEUV beseitigt werden sollte, ist die Untätigkeitsklage eine reine Festlegungsklage, ein Unterlassen nach Unionsrecht als pflichtwidrig festzulegen. Demzufolge wird die Bedeutung der Untätigkeitsklage in der Praxis gering.⁴⁷⁴

⁴⁷² Cremer in Calliess/Ruffert, Art. 265 AEUV Rn. 5-6; Pache in Vedder/Heinegg, Art. 265 AEUV Rn. 21-22; Schwarze/Voet van Vormizeele in Becker/Hatje/Schoo/Schwarze, Art. 265 AEUV Rn. 11 u. 14-16. Gaitanides in Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 254 AEUV Rn. 7 u. 12; Dörr in Grabitz/Meinhard/Nettesheim, Art. 265 AEUV Rn. 14 u. 16.

⁴⁷³ Kotzur/Dienelt in Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, Art. 265 AEUV Rn. 2; Pache in Vedder/Heinegg, Art. 265 AEUV Rn. 4; Schwarze/Voet van Vormizeele in Becker/Hatje/Schoo/Schwarze, Art. 265 AEUV Rn. 3.

⁴⁷⁴ Dörr in Grabitz/Meinhard/Nettesheim, Art. 265 AEUV 3.

2. Die Funktionen der Untätigkeitsklage in geldpolitischem Streit

Genauso wie die Nichtigkeitsklage dient die Untätigkeitsklage beides der objektiven Legalitätskontrolle und der Gewährleistung subjektiven Rechtsschutzes.⁴⁷⁵ Jedoch fokussiert die Untätigkeitsklage im Vergleich zur Nichtigkeitsklage mehr auf die objektive Normkontrolle. Dies kommt die erweiterten Klageberechtigten in Art. 265 Abs.1 AEUV vor, dass der Europäische Rat, die EZB und die Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union einschließlich der Ämter und Agenturen im Vertrag von Lissabon die berechtigten Kläger sind, während die Klagegegenstände der natürlichen und anderen juristischen Personen gemäß Art. 265 Abs.3 AEUV vergleichsweise geschränkt werden.⁴⁷⁶

Bei der Untätigkeitsklage gegen die EZB-Geldpolitik war in Literatur schon bejaht, dass die EZB gemäß dem Wortlaut des Art. 265 Abs.1 AEUV passiv prozessführungsbefugt ist, dass die anderen Unionsorgane, die Mitgliedstaaten oder jemand einen Anspruch gegen die Unterlassung der EZB hat.⁴⁷⁷ Wenn der Kläger ein Mitgliedstaat oder Unionsorgan ist, kann der Klagegegenstand wie oben genannt umfangreich sein. Nicht nur die Erlassungspflicht der verbindlichen Rechtsakte, sondern auch die unverbindlichen und die vorbereitenden Handlungen der Beklagte können die Gegenstände der Untätigkeitsklage sein. Vorausgesetzt wird es jedoch, dass die beklagte EZB unionsrechtlich Handlungspflicht ist.⁴⁷⁸ Wenn es um eine individuelle Untätigkeitsklage gegen die EZB geht, muss der Klagegegenstand ein unterlassener verbindlicher Rechtsakt der EZB sein, der den Kläger unmittelbar und individuell betreffen hat.

Diskutiert ist weiterhin, ob die EZB genauso wie die anderen Unionsorgane völlig aktivlegitimiert ist, die Tätigkeitspflicht anderer Unionsorgane anzufordern. Dagegen würde in einziger Literatur so dargestellt, dass das Klagebefugnis der EZB teleologisch beschränkt werden sollte, weil die EZB im Vergleich zu anderen Unionsorganen eine besondere Rolle hätte, nur im Umfang der Gewährleistung der Preisstabilität zu tätigen. Nach dieser Meinung wäre es sachlich ungerecht, die EZB die privilegierte Stellung als

⁴⁷⁵ *Pache* in Vedder/Heinegg, Art. 265 AEUV Rn.2; *Kotzur/Dienelt* in Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, Art. 265 AEUV Rn. 6.

⁴⁷⁶ *Dörr* in Grabitz/Meinhard/Nettesheim, o. Fn. 475.

⁴⁷⁷ *Kotzur/Dienelt* in Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, o. Fn. 476.

⁴⁷⁸ *Kotzur/Dienelt* in Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, o. Fn. 476.

Klägern und das umfassende Recht zur Legalitätskontrolle genauso wie den normsetzenden Unionsorganen zu besitzen. Stattdessen sollte die Beschränkung geblieben werden, dass die EZB nur auf den in Art. 127 ff. AEUV geregelten EZB-Zuständigkeitsbereich der betroffenen Fälle aktivlegitimiert wäre.⁴⁷⁹

Mir ist die obengenannte Meinung nicht überzeugend, weil die organisatorische Einstufung der EZB vom Status eines Gemeinschaftsgremiums sui generis zum Unionsorgan diesem Gedanken nach bedeutungslos wird. Während die organisatorische Einstufung der EZB die Gewährleistung der europäischen Währungseinheit und die bedürftige politische Zusammenarbeit zwischen der EZB und anderen Unionsorganen dadurch auf der Verfassungsebene betont wird, führt die teleologische Reduktion zur Folge, die organisatorische Einstufung der EZB als formell verworfen wird. Unklar ist insbesondere der orientierte Zweck, mit dem die wörtliche Bedeutung des Art. 265 Abs. 3 AEUV spezifisch um das EZB-Klagebefugnis reduziert werden sollte,⁴⁸⁰ während der Rechnungshof auch als einer der privilegierten Kläger betrachtet, der gemäß Art. 285 Abs. 2 für die Ausübung ihrer Aufgaben völlig unabhängig ist.⁴⁸¹

Meiner Meinung nach kann die Untätigkeitsklage eine wichtigere Rolle in geldpolitischem Fall spielen, wenn die Aktivlegitimation der EZB vorbehaltlos angenommen wird. In diesem Fall wird die EZB nicht die Beklagte, sondern der Kläger gegen die Unterlassung der mit der Geldpolitik eng verbundenen wirtschaftlichen und finanziellen Zusammenarbeit von anderen Unionsorganen, z.B. der Beteiligung der betroffenen Information oder der unverbindlichen politischen Einstellung, der Inhalte entweder den Hintergrund der Geldpolitik bilden oder mit der EZB-Geldpolitik harmonisieren sollten.

Trotz der obenerwähnten intellektuellen Ergänzungsmöglichkeit ist die Anzahl der Untätigkeitsklage gegen die EZB bisher gering. Der einzige online verfügbare Fall auf CURIA sind die Rechtssache T-22/16 Comprojecto-Projectos e Construções u.a./EZB und der nachfolgende Appellantrag C-251/19P⁴⁸², während die Texte der anderen drei Untätigkeitsklagen nicht veröffentlicht sind. Der Sachverhalt ging es hauptsächlich um

⁴⁷⁹ *Gaitanides* in Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 254 AEUV Rn. 1 u. 6.

⁴⁸⁰ Ähnliche Meinung s. *Dörr* in Grabitz/Meinhard/Nettesheim, Art. 265 AEUV Rn. 9.

⁴⁸¹ Vgl. *Gaitanides* in Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 254 AEUV Rn. 6.

⁴⁸² Beschluss vom 14. Feb. 2019, Comprojecto-Projectos e Construções u.a./EZB, T-768/17, ECLI:EU:T:2019:104; Beschluss vom 2. Okt. 2019, Comprojecto-Projectos e Construções u.a./EZB, C-251/19 P, ECLI:EU:C:2019:813.

eine Klage gegen die EZB von den portugiesischen Betrugsopfern, deren Kontobeträge durch unautorisierte Banküberweisungen oder Kartenmissbräuche abgelenkt wurden. Neben der inländischen Zivilklage gegen die kontoführende Bank, Banco Comercial Portugues (BCP), sandten die Kläger der EZB zwei Briefe, um strafende Maßnahmen gegen BCP zu fordern. Nach der schriftlichen Ablehnung der EZB als Antwort auf den ersten Antragsbrief und dem unbeantworteten zweiten Brief erhoben die Kläger die Untätigkeitsklage gegen die EZB und behaupteten eine Handlungspflicht der EZB auf der von Art. 3 der Verordnung Nr. 2532/98 abgeleiteten Zusammenarbeitspflicht, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die BCP einzuleiten und den Fall an OLAF zu übermitteln.

In der ersten Instanz wurden die Ansprüche zurückgewiesen, da das Gericht die Ansprüche teilweise unzulässig und teilweise unbegründet verurteilte. Bei der Zulässigkeitsprüfung fehlen der Kläger die Verletzung, die von der Ausübung der in Verordnung Nr. 2532/98 vorgeschriebenen Aufsichtsaufgaben der EZB verursacht, weil die Aufsichtsaufgaben nur im Raum der Befugnisse zur Überwachung der Zahlungsdienste und der Aufgaben der zuständigen Behörde mit den Kreditinstituten in Bezug auf die Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für die Zwecke des Geldes und des Geldes der EZB übertragen werden.⁴⁸³ Sonst angehören die Aufsichtsaufgaben in Bezug auf dem Verbraucherschutz, der Überwachung von Zahlungsdiensten und der Aufsicht von Kreditinstituten den nationalen Behörden, die unmittelbar zur Verhinderung des Missbrauchs des Finanzsystems zur Geldwäsche beitragen.⁴⁸⁴ Selbst wenn die EZB für die angesprochenen Aufsichtsaufgaben zuständig wäre, die Fakten an OLAF zu übermitteln, hielt das Gericht die Meinung, dass die Ansprüche nur begründet wären, wenn die EZB eine unverzügliche Übermittlungspflicht hätte. In diesem Fall sei die Beschwerde der Kläger jedoch nicht ausreichend, eine Übermittlungspflicht an die EZB zu auferlegen. Die EZB sei daher nicht verpflichtet, die Informationen mit reiner Unwahrscheinlichkeit an OLAF zu übermitteln.⁴⁸⁵ Der Appell vor dem Gericht, die gerichtliche Anordnung der ersten Instanz aufzuheben, war danach als offensichtlich unzulässig abgewiesen, da die Kritik der Kläger, dass das Gericht der ersten Instanz die

⁴⁸³ Comprojecto-Projectos e Construções u.a./EZB, T-768/17, E-CLI:EU:T:2019:104, Rn. 59, 63.

⁴⁸⁴ Comprojecto-Projectos e Construções u.a./EZB, T-768/17, E-CLI:EU:T:2019:104, Rn. 59-60.

⁴⁸⁵ Comprojecto-Projectos e Construções u.a./EZB, T-768/17, E-CLI:EU:T:2019:104, Rn. 66.

Fakten verzerrt habe und seine Beurteilung auf dem unbegründeten und diskriminierender inländischen zivilgerichtlichen Urteil basieren lasse,⁴⁸⁶ unklar und uneinheitlich formuliert werde und kein identifizierbarer Rechtsgegenstand sei.⁴⁸⁷

Obwohl der Klagegegenstand in der ersten Instanz nicht um die EZB-Geldpolitik geht, wird das Prüfungsschema der Untätigkeitsklage jedoch klargestellt. Zuerst wird geprüft, ob die geförderte Maßnahme dem Sachbereich gehört, in dem die Beklagte Handlungsbefugnis hat. Wird eine Handlungsbefugnis (auffällig) bejaht, kommt die nächste zu prüfende Rechtsfrage, ob eine Handlungspflicht ableitbar ist. Hier wird eine systematische Auslegung impliziert, dass eine im Text klargestellte Handlungspflicht nicht notwendig ist. Eine konkrete Handlungspflicht kann auch durch die Auslegung des allgemeinen Zusammenarbeitsgebots ableiten werden. Vorausgesetzt ist nur, dass der eine Pflicht verlangende Sachstand bestimmbar ist. Das Handlungsspielraum der EZB wird aber im erstinstanzlichen Beschluss nicht diskutiert, ob die EZB sich demgemäß trotz eines konkret dargestellten Sachstands von einer angegebenen Handlungspflicht entbinden lässt. Ein anderes Merkmal des erstinstanzlichen Gerichtsbeschlusses ist die uneindeutige Umfangbestimmung der EZB-Befugnisse, dass das Gericht im ersten Prüfungsschritt stoppt, selbst wenn die Unzuständigkeit der EZB für die angeforderte festgelegt wird. Stattdessen fährt das Gericht mit der Annahme den zweiten Prüfungsschritt fort, wenn die EZB ausnahmsweise für die angeforderte Handlung zuständig sein könnte. Diese Argumentstrategie führt zu dem unbestimmten zuständigen Sachbereich der EZB einerseits und dem Verlust der Filterfunktion des ersten Prüfungsschritts andererseits.

3. Der Verfahrensmangel der Untätigkeitsklage

Die Untätigkeitsklage hat wegen ihrer ergänzenden und subsidiären Natur nur wenig Bedeutung. Solange die Nichtigkeitsklage im geldpolitischen Streit wie oben schon erwähnt auch gering funktioniert, ist eine Hoffnung auf eine stärkere Rechtswirkung der ergänzenden und subsidiären Untätigkeitsklage unrealistisch. Da alle Kritikpunkte an der Nichtigkeitsklage an der Untätigkeitsklage gelten, dass eine zweimonatliche Klagefrist gleichermaßen für die Untätigkeitsklage vorgesehen wird (Art. 265 Abs. 2 S. 2

⁴⁸⁶ Comprojecto-Projectos e Construções u.a./EZB, C-251/19 P, ECLI:EU:C:2019:813, Rn. 19

⁴⁸⁷ Comprojecto-Projectos e Construções u.a./EZB, C-251/19 P, ECLI:EU:C:2019:813, Rn. 27-30.

AEUV). Neben der identischen prozeduralen zeitlichen Begrenzung hat die Untätigkeitsklage sogar eine schwächere Rechtsschutzwirkung auf dem Subjektivrecht, da das Klagebefugnis sowie der Klagegegenstand beides beschränkt werden, dass nur eine Unterlassung der rechtsverbindlichen Akt zulässig ist, von der die natürliche oder juristische Person als nichtprivilegierte Kläger individuell und unmittelbar betroffen sein könnte, was im Fall der EZB-Geldpolitik kaum verstellbar ist, als die geldpolitischen Maßnahmen der EZB selten unmittelbar auf die Individuen einwirken.

Außer den gemeinsamen Mängeln, die die Nichtigkeitsklage und die Untätigkeitsklage teilhaben, hat die Untätigkeitsklage zusätzlich das mit dem Vertragsverletzungsverfahren ähnliche Vorverfahren, dass der Kläger das jeweilige Unionsorgan, die Einrichtung oder sonstige Stelle der Union gemäß Art. 265 Abs. 2 S. 1 AEUV zum Tätigwerden auffordern muss, bevor er die Nichtigkeitsklage erhebt. Das der Selbstkontrolle der jeweiligen Institution und der Entlastung der Gerichtsbarkeit dienende Vorverfahren die Anzahl der zulässigen Untätigkeitsklagen nachlässt, wenn das aufgeforderte Organ die verlangte Tätigkeitspflicht übernimmt.

Die vielfältigen Zulässigkeitsvoraussetzungen lassen die Bedeutung der Untätigkeitsklage schon gering werden. Schwieriger ist die Begründung einer zulässigen Untätigkeitsklage gegen die EZB. Die Schwierigkeiten werden wissenschaftlich multidimensional erzählt. Manche Wissenschaftler schreiben das große geldpolitische Ermessen der EZB der Ursache zu, weil eine Untätigkeitsklage ihrer Meinung nach nur sächlich erfolgreich sein kann, wenn das beklagte Organ eine absolute Handlungspflicht hat und überhaupt nicht handelt, die nicht durch einen Ermessensspielraum ausgeschlossen wird.⁴⁸⁸ Der große Ermessensspielraum der EZB behindert deshalb die Klagbarkeit einer bestimmten Tätigkeitspflicht. Auch die Unterlassung der EZB ist in der Praxis kaum ein Thema, weil die EZB fast nie untätig bleibt, um einen Beschluss nicht zu fassen. Problematisch liegt immer in den Inhalten des gefassten Beschlusses.⁴⁸⁹ Manche messen die Schwierigkeit der geldpolitischen Kompetenz der EZB bei, die durch ungenaue Zielvorgaben vorgesehen wird. Demzufolge wird keine konkrete und gerichtlich erzwingbare Handlungspflicht dadurch abgeleitet.⁴⁹⁰

⁴⁸⁸ Dörr in Grabitz/Meinhard/Nettesheim, Art. 265 AEUV Rn.3.

⁴⁸⁹ Vgl. Hettinger in Schultze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), a.a.O., S.2206.

⁴⁹⁰ Kaiser/Sauer in Hufeld/Ohler (Hrsg.), a.a.O., S.1141.

III. Das Vorabentscheidungsverfahren in Art. 267 AEUV

1. Die Funktionen des Vorabentscheidungsverfahrens

Das Vorabentscheidungsverfahren hat im Vergleich zur Nichtigkeitsklage und Untätigkeitsklage eine besondere Bedeutung im europäischen Rechtsschutz. Stimmt hat das Vorabentscheidungsverfahren die gleichen Funktionen, die objektive Normkontrolle und den subjektiven Rechtsschutz zu übernehmen, weil der EuGH im Weg der Vorabentscheidung die Auslegung der Vertragstexte, die Gültigkeitskontrolle und die Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union entscheidet (Art. 267 Abs. 1 AEUV) und die Rechtswirkung der Vorabentscheidung kann bis zu einem gewissen Grad die Rechtsschutzmöglichkeit entscheiden, wenn die zu erklärenden Wortsinne der primärrechtlichen Vertragstexte oder die Gültigkeitsfrage der sekundären unionsrechtlichen Handlungen eine natürliche oder juristische Person beeinflussen.⁴⁹¹ Jedoch stellt die Verfahrenseinstellung der Vorabentscheidung klar, dass die einheitliche Rechtsanwendung durch die Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen Gerichte das Hauptanliegen der Vorabentscheidung ist. Das Anliegen wird durch die monopolisierte Vorlageberechtigung der mitgliedstaatlichen Gerichte vorgetragen, wenn die Entscheidung über derartige unionsrechtliche Fragen für den Erlass des inländischen Urteils notwendig ist (Art. 267 Abs. 2 AEUV). Falls die unionsrechtlichen Fragen für die letztinstanzliche Entscheidung eines einzelstaatlichen Gerichts notwendig sind, hat das letztinstanzliche mitgliedstaatliche Gericht sogar die Vorlagepflicht, den EuGH anzurufen (Art. 267 Abs. 3 AEUV), obwohl die Vorlagepflicht nur durch die Ermessensentscheidung des mitgliedstaatlichen Gerichts übernommen wird und das mitgliedstaatliche Gericht einen Beurteilungsspielraum über die Notwendigkeit und den Zweifel an der Rechtsunvereinbarkeit verfügt.⁴⁹² Die Verletzung der Vorlagepflicht kann nachträglich die von der Kommission erhobene Vertragsverletzungsklage und eine daraus folgende unionsrechtliche Haftung des Mitgliedstaats resultieren,⁴⁹³ ist

⁴⁹¹ Vgl. *Pache* in Vedder/Heinegg, Art. 276 AEUV Rn. 8 ff.; *Schwarz/Wunderlich* in Becker/Hatje/Schoo/Schwarze, Art. 276 AEUV Rn. 2; *Wegener* in Calliess/Ruffert, Art. 267 AEUV Rn. 1; *Karpenstein* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 267 AEUV Rn. 2-3.

⁴⁹² Vgl. *Ehricke* in Streinz, Art. 267 AEUV Rn. 36; *Karpenstein* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 267 AEUV Rn. 61; *Gaitanides* in Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 276 AEUV Rn.56; *Ehrike* in Streinz, Art. 267 AEUV Rn. 3 ff.; *Marsch* in Schoch/Schneider, VwV, Art. 267 AEUV Rn. 5-6.

⁴⁹³ *Kotzur/Dienelt* in Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, Art. 267 AEUV Rn. 41; *Gaitanides* in Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 276 AEUV Rn. 69,71; *Karpenstein* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 267 AEUV Rn. 72; *Wegener* in Calliess/Ruffert, Art. 267 AEUV Rn. 35,40.

jedoch wegen des Schutzes der gerichtlichen Unabhängigkeit und die politische Sensibilität des Vertragsverletzungsverfahrens kaum durchsetzbar.⁴⁹⁴

Wegen der prozeduralen Einstellung, dass das Vorabentscheidungsverfahren von den mitgliedstaatlichen Gerichten einleiten muss, ist die dritte praktische Funktion des Vorabentscheidungsverfahrens besonders bemerkbar, dass es ein Dialogkanal der EuGH und der mitgliedstaatlichen Gerichte ist, um ein kohärentes unionsrechtliches Verständnis der mitgliedstaatlichen Gerichte durch die Rechtsfortbildung des EuGH zu vermitteln, ohne die Rechtstexte häufig zu verändern.⁴⁹⁵ Auch in diesem Sinn wird die Rolle des Vorabentscheidungsverfahrens als Eckpfeiler des unionsrechtlichen Gerichtssystems beschrieben,⁴⁹⁶ weil im Vergleich zu anderen unionsrechtlichen Rechtsschutzverfahren nur das Vorabentscheidungsverfahren die transsystemische und zusammenarbeitende Funktion hat. Die ständig jährliche Anzahl der Vorlagen zeigt auch die Wichtigkeit des Vorabentscheidungsverfahrens im unionsgerichtlichen System.⁴⁹⁷

2. Die Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens in geldpolitischem Streit

Die der EZB relevanten Texte in den Unionsverträgen einschließlich EUV und AEUV sowie die Anhänge und Protokolle der Verträge und die primärrechtlichen allgemeinen Grundsätze sind zweifellos die zulässigen Gegenstände der Auslegungsfragen im Vorabentscheidungsverfahren, als der Begriff der „Verträge“ in Art. 267 Abs. 1 lit. a AEUV einheitlich im weiteren Sinne verstanden, dass er das gesamte geschriebene und ungeschriebene Primärrecht bedeutet. Unabhängig davon ist, ob der auszulegende Rechtsakt rechtverbindlich ist. Gemäß Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV sind auch die Handlungen der Unionorgane, die als das gesamte sekundäre Unionsrecht im umfassenden Sinne verstanden werden, die Vorlagegegenstände über entweder eine Auslegungsfrage oder eine Gültigkeitsfrage.⁴⁹⁸ Während nach Art. 234 Abs. 1 lit. b EGV nur Handlungen der

⁴⁹⁴ Ehricke in Streinz, Art. 267 AEUV Rn. 49; Wegener in Calliess/Ruffert, Art. 267 AEUV Rn. 34.

⁴⁹⁵ Vgl. Ehricke in Streinz, Art. 267 AEUV Rn. 9; Gaitanides in Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 276 AEUV Rn.11.

⁴⁹⁶ Vgl. Ehricke in Streinz, Art. 267 AEUV Rn. 10.

⁴⁹⁷ Statistische Darstellung s. Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 267 AEUV Rn. 4.

⁴⁹⁸ Kotzur/Dienelt in Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, Art. 267 AEUV Rn. 9-10; Schwarz/Wunderlich in Becker/Hatje/Schoo/Schwarze, Art. 276 AEUV Rn. 9-10; Gaitanides in Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 276 AEUV Rn. 17-18; Ehricke in Streinz, Art. 267 AEUV Rn. 18-19; Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 267 AEUV Rn. 20; Pache in Vedder/Heinegg, Art. 276 AEUV Rn. 13-14.

Organe und der EZB zu den zulässigen Gegenständen eines Vorabentscheidungsverfahrens waren, werden die Handlungen aller übrigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union nach heutigem Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV als zulässige Gegenstände umfasst. Eine Gültigkeitsprüfung oder eine Auslegungsentscheidung der EZB-Handlungen besteht nach dem Wortlaut des Art. 267 Abs. 1 lit. b. AEUV deshalb kein Zweifel, als die EZB seit dem Vertrag von Lissabon weiterhin Organqualität erlangte.⁴⁹⁹ Zu schließen ist, dass die unionrechtlichen Grundlagen der EZB-Geldpolitik beides im Primärrecht oder im sekundären Recht für das Vorabentscheidungsverfahren zulässig machen können.

Für geldpolitischen Rechtsstreit hat das Vorabentscheidungsverfahren eine spezifische Bedeutung, da die dezentrale gerichtliche Kontrolle im geldpolitischen Bereich besonders notwendig ist. Gründe dafür sind zuerst die organisatorische Einstellung des ESZB, dass die europäische Geldpolitik von den dezentralen mitgliedstaatlichen Notenbanken durchgeführt werden muss. Typischerweise ist die Umsetzung der Durchführung der Offenmarktgeschäfte, die privatvertraglich oder öffentlich-rechtlich von den nationalen Zentralbanken durchgeführt werden.⁵⁰⁰ Daraus ergibt sich der große Anteil der geldpolitischen Maßnahmen, deren Durchführungen durch inländische Rechtsvorschriften konkretisiert werden, obwohl die geldpolitischen Handlungen der nationalen Zentralbanken durch die Vorordnungen, Leitlinien und Beschlüsse sowie Weisungen der EZB unmittelbar verbunden werden und die nationalen Zentralbanken grundsätzlich keinen Entscheidungsspielraum haben. Es sei denn, dass die EZB den nationalen Zentralbanken einen Entscheidungsspielraum einräumt. Demzufolge ist die Vorlagepflicht des nationalen Gerichts für eine Vorabentscheidung für die Rechtmäßigkeitsfrage der EZB-Handlungen, solange die nationalen Gerichte im Vorfeld der geldpolitischen Streite und zu der Frage nicht befugt sind.⁵⁰¹ Zweitens sind die im Vergleich zur Nichtigkeitsklage und Untätigkeitsklage erweiterten Vorlagegegenstände in Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV, dass alle Handlungen der EZB ungeachtet der rechtlichen Verbindlichkeit zulässig sind, während die Klagegegenstände der Nichtigkeitsklage und Untätigkeitsklage beschränkt sind. Die erweiterten Vorlagegegenstände bedeuteten für die politische Freundlichkeit des Vorabentscheidungsverfahrens, dass das EuGH die politischen Themen im

⁴⁹⁹ Vgl. *Pache* in Vedder/Heinegg, Art. 276 AEUV Rn. 15; *Karpenstein* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 267 AEUV Rn. 19; *Gaitanides* in Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 276 AEUV Rn. 1.

⁵⁰⁰ *Hettinger* in Schultze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), S. 2207.

⁵⁰¹ *Kaiser/Sauer* in Hufeld/Ohler (Hrsg.), a.a.O., S.1141-1142.

Rahmen des Unionsrechts (un)mittelbar beantworten darf (muss), die in den von mitgliedstaatlichen Gerichten aufgebrauchten Rechtsfragen versteckten.

3. Die geldpolitische Rechtssachen im Vorabentscheidungsverfahren

a) Mapping und Auswahl der Urteile

Nicht alle der in der CURIA-Datenbank gefundenen Rechtssachen zum Vorabentscheidungsverfahren gehen mit der EZB-Geldpolitik um, die durch die Suche nach Sachgebiet „Wirtschafts- und Währungspolitik“ gefunden werden. Das Thema in den frühzeitigen Urteilen war vor allem die Auslegung der Rat-Verordnungen über die Einführung des Euro, die die Umrechnungskurse zwischen mitgliedstaatlichen Währungen und dem Euro festlegte und einen Aufpreis oder eine Tarifwechselwirkung wegen der Umrechnungsregeln verursachte. Zu fragen war daher die Auslegung der Verordnungsvorschriften, mit deren die unionrechtliche Konformität der möglichen Preisanpassungen nach der Währungsumrechnung entschieden wurde.⁵⁰² Außerdem sind die meisten gefunden Urteile des Vorabentscheidungsverfahrens für die EZB-Währungspolitik irrelevant. Stattdessen sind die meisten Vorlagegegenstände um die volkswirtschaftliche oder finanzielle Aufsichtsregelungen, die vielmehr der Wirtschaftspolitik zuhören. Bis zum Juli 2023 sind nur 6 Urteile des Vorabentscheidungsverfahrens, deren zu auslegenden Gegenstände die primärrechtlich oder sekundärrechtlich vorgesehene Währungspolitik – vor allem einer der Artikeln im zweiten Kapitel des AEUV, in der ESZB-Satzung oder in einem EZB-Beschluss – sind.

Die sechs mit unserem Thema umgehenden Urteile können weiterhin in zwei Gruppe geteilt werden. Die erste Gruppen sind die drei früheren Urteile, das *Pringle*-Urteil⁵⁰³, das *Gauweiler*-Urteil⁵⁰⁴ und das *Weiss*-Urteil⁵⁰⁵. In den Urteilen der ersten Gruppe sind die Harmonisierung der Inhalte der Krisenbehandlungen in der Finanzkrise entweder von den Mitgliedstaaten oder der EZB und der unionrechtlichen Rahmenbedingungen in Frage gestellt und die Urteile sind wegen ihrer thematischen Kontinuität und hohen politischen Sensibilität bekannt. Im Vergleich dazu sind die Urteile in der zweiten

⁵⁰² Urteil vom 14. September 2004, Verbraucher-Zentrale Hamburg e.V./O2 (Germany) GmbH & Co, OHG, C-19/03, ECLI:EU:C:2004:524; Urteil vom 18. Januar 2007, Estager SA/Receveur principal de la recette des douanes de Brive, C-359/05, ECLI:EU:C:2007:36.

⁵⁰³ Urteil vom 27. November 2012, Pringle/Government of Ireland u.a., C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756.

⁵⁰⁴ Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a./Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400.

⁵⁰⁵ Urteil vom 11. Dezember 2018, Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000.

Gruppe, deren Inhaltsumfang von der monopolisierten Währungspolitik der EZB nicht relevant ist. Vielmehr geht es um die Bedeutungsbestimmung und Gewährleistung des Zahlungsmittels, die nicht auf die Ausgabe und Umlauf des Euro sowie die Preisstabilitätsgewährleistung, sondern auf die Bedeutung der einheitlichen Währungspolitik und die Zuständigkeitsverteilung zwischen der EZB und nationalen Zentralbanken fokussieren.

Im Hessischer Rundfunk-Urteil⁵⁰⁶ wurden die folgenden Fragen vom deutschen Bundesverwaltungsgericht vor dem EuGH vorgelegt, ob die ausschließliche Zuständigkeit der Union im Bereich der Währungspolitik und der Status des Euro als gesetzliches Zahlungsmittel eine Pflicht der mitgliedstaatlichen öffentlichen Stellen auferlegte, die Euro-Banknoten anzunehmen, dass der nationale Gesetzgeber keine andere Zahlungsmethode für die Erfüllung einer hoheitlich auferlegten Geldleistungspflicht gesetzlich vorgeben dürfte. Daraus ergibt sich, dass §10 Abs. 2 RBStV unionsrechtswidrig wäre, weil der Beitragsschuldner die Rundfunkbeiträge demgemäß nur bargeldlos durch gesetzlich vorgeschriebene Zahlungsformen entrichten könne.⁵⁰⁷ Obwohl der EuGH in diesem Urteil die Begriffsdefinition der Währungspolitik so erklärte, dass sie nicht nur die operativen Ausführungsaufgaben des ESZB darstellt, sondern auch eine normative Dimension über die Gewährleistung der einheitlichen Währung beinhalte,⁵⁰⁸ deren mögliche Behinderung vom nationalen Recht durch die ständige Verhältnismäßigkeitsprüfung legitimiert werde.⁵⁰⁹ In diesem Fall erklärte der EuGH, dass die Einführung des Euro und die ausschließliche Zuständigkeit der EU im Bereich der Währungspolitik den Mitgliedstaat nicht daran hindern, die Erfüllung der Geldleistungspflichten auf eigener Zuständigkeit durch eine Vorschrift zu erlassen, wenn die Vorschrift die folgenden fünf Kriterien erfüllt. Erstens: die Vorschrift determiniert in Anbetracht ihres Ziels und Inhalts den rechtlichen Status der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel nicht; Zweitens, die Vorschrift führe nicht zu einer rechtlichen oder faktischen Abschaffungsfolge der Banknoten; Drittens, die Vorschrift werde aus Gründen des öffentlichen Interesses erlassen; Viertens, dass die in der Vorschrift vorgesehene Beschrän-

⁵⁰⁶ Urteil vom 26. Januar 2021, Dietrich u. Häring/Hessischer Rundfunk, C-422/19 u. C423/19, E-CLI:EU:C:2021:63.

⁵⁰⁷ Dietrich u. Häring/Hessischer Rundfunk, C-422/19 u. C423/19, E-CLI:EU:C:2021:63, Rn. 21-27.

⁵⁰⁸ Dietrich u. Häring/Hessischer Rundfunk, C-422/19 u. C423/19, E-CLI:EU:C:2021:63, Rn. 38.

⁵⁰⁹ Dietrich u. Häring/Hessischer Rundfunk, C-422/19 u. C423/19, E-CLI:EU:C:2021:63, Rn. 70.

kung von Barzahlungen für die Erreichung der verfolgten öffentlichen Interessen geeignet sei. Und die letzte, dass die Beschränkung der Zahlungsmethode im Vergleich zu anderen verfügbaren rechtlichen Mitteln nicht überschreie, um die Geldleistungspflicht zu erfüllen.⁵¹⁰

In *Banka Slovenije-Urteil*⁵¹¹ legte das slowenische Verfassungsgericht vor dem EuGH die Fragen dazu, ob die nationalen Rechtsvorschriften über eine Schadenshaftung der nationalen Notenbank unionsrechtlich vereinbar waren, die durch die Löschung bestimmter Finanzinstrumente und den Zugang zu bestimmten Informationen über diese Löschung verursacht werden. Betroffen sind vor allem die Bedeutung des Verbots von Überziehungs- oder Kreditfazilitäten bei Zentralbanken in Art. 123 Abs. 1 AEUV und der Gewährleistungsumfang der Unabhängigkeit der nationalen Notenbank in Art. 130 Abs. 1 AEUV, die Beachtungspflicht der Mitgliedstaaten in Abs. 2 desselben Artikels des AEUV und die Rechtsvorschriften in Richtlinie 2001/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. April 2001 über die Sanierung und Liquidation von Kreditinstituten. Bevor der Antworten wies der EuGH in dem Urteil darauf hin, dass die in der Richtlinie 2001/24 geregelten Durchführung der Sanierungsmaßnahmen der Kreditinstituten nicht zu den in Art. 127 Abs. 2 AEUV und Art. 3.1 Protokolls über das ESZB und die EZB aufgezählten grundlegenden Aufgaben gehörten, dass sie weder die Festlegung noch die Ausführung der Geldpolitik der Union waren. Ebenso wenig gehörten sie zur Durchführung der Devisengeschäfte, der Haltung der offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten oder der Verwaltung zur Förderung reibungslosen Funktionen der Zahlungssysteme.⁵¹² Die Vorlagegegenstände sind deshalb auch für unseres Thema irrelevant.

Das junge *Brink's Lithuania-Urteil*⁵¹³ geht es um die Verteilung der Echtheits- und Umlauffähigkeitsprüfungspflichten während der Banknotenproduktion, die die nationalen Notenbanken gemäß EZB-Beschluss einheitlich mit Hilfe von automatischen Banknotenbearbeitungsgeräten erfüllen. Die Banknotenbearbeitungsgeräten müssen den vor-

⁵¹⁰ Dietrich u. Häring/Hessischer Rundfunk, C-422/19 u. C423/19, E-CLI:EU:C:2021:63, Rn. 78.

⁵¹¹ Urteil vom 13 September 2022, *Banka Slovenije*, C-45/21, ECLI:EU:C:2022:670.

⁵¹² *Banka Slovenije*, C-45/21, ECLI:EU:C:2022:670, Rn. 47-48.

⁵¹³ Urteil vom 20 April 2023, „*Brink's Lithuania*“ UAB/Letuvos bankas, C-772/21, E-CLI:EU:C:2023:305.

gesehenen Mindeststandards entsprechen, dass nur höchstens 5% der nicht umlauffähigen Euro-Geldscheine falsch als umlauffähig identifiziert werden dürfen.⁵¹⁴ Die vom litauischen obersten Verwaltungsgericht vorgelegenen Fragen waren zusammenfassend das Verständnis für den Verpflichteter der Überprüfung für die Mindeststandards in Art. 6 Abs. 2 des Beschluss EZB/2010/14, ob der Hersteller der Banknotenbearbeitungsgeräte ausschließlich für die Einhaltung der Mindeststandards der Umlauffähigkeit pflichtig waren, dass eine Verpflichtung zur Standardeinhaltung für einen Bargeldakteur, alias einer nationalen Notenbank, weder unionrechtlich noch nationalrechtlich unbegründet war. Außerdem wurden die Rechtsnatur und die Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit des Art. 6 Abs. 2 des Beschlusses EZB/2010/14 in Frage gestellt, als die demgemäß angesetzten Mindeststandards und ihre Veränderungen nur auf der Webseite der EZB veröffentlicht wurden.⁵¹⁵ Der Vorlagegegenstand in diesem Fall ist auch offensichtlich keine Währungspolitik, vielmehr geht es um die Vorbedingung der Währung, dass ein gesetzliches Zahlungsmittel durch ein standardisiertes Verfahren hergestellt werden muss. Danach wird es qualitativ anerkannt und als Objekt der Währungspolitik betrachtet.

Schließlich ist festzulegen, dass bisher noch die drei Urteile für die Auslegung der Geldpolitik relevant sind: das *Pringle*-Urteil, das *Gauweiler*-Urteil und das *Weiss*-Urteil.

b) Zusammenfassungen der geldpolitischen Vorabentscheidungen

Das *Pringle*-Urteil, das *Gauweiler*-Urteil und das *Weiss*-Urteil können als eine Reihe der gerichtlichen Rechtsprechungen betrachtet werden, die an den Managements der Finanzkrise entlang geboten werden. Als die Krisenmanagements allmählich ins Unionsrecht gefasst wurden, entwickelte der EuGH auch die Prüfungsmaßstab und Prüfungsintensität der Geldpolitik, die ohne Präzedenz nachgestellt wurden. Eine Vorstellung der drei Urteile nach ihrer zeitlichen Nachfolge kann deshalb dazu beitragen, einerseits die Argumentstrategie in einzelnen Urteilen zu vergleichen und andererseits die Kerngedanken des EuGH zusammenzufassen.

⁵¹⁴ „Brink’s Lithuania“ UAB/Letuvos bankas, C-772/21, ECLI:EU:C:2023:305, Rn. 14.

⁵¹⁵ „Brink’s Lithuania“ UAB/Letuvos bankas, C-772/21, ECLI:EU:C:2023:305, Rn. 31.

aa) Das *Pringle-Urteil*

Im *Pringle-Urteil* wurden drei Themen diskutiert. Eins war die Gültigkeit der Einfügung des Art. 136 Abs. 3 AEUV für die Einrichtung des ESM, der durch Völkerrechtsvertrag zwischen Euro-Staaten abgeschlossen wurde. Gezweifelt waren zuerst die Anwendbarkeit des vereinfachten Änderungsverfahrens nach Art. 48 Abs. 6 EUV und die Gefahr der Zuständigkeitserweiterung der Union, die möglicherweise die Verträge oder die allgemeinen Rechtsgrundsätze der Union verstieß. Zweitens war die Unionsrechtmäßigkeit, ein Mitgliedstaat den ESM-Vertrag abzuschließen und zu ratifizieren. Darum ging es die Auslegungen der gemeinsamen Bestimmungen in EUV und die Begrenzung zwischen Wirtschafts- und Währungspolitik in AEUV. Letztlich wurde eine relativ technische Nebenfrage des ersten Themas aufgebraucht, ob die inländische Berechtigung einer internationalen Übereinkunft wie die Abschließung und die Ratifizierung des ESM-Vertrags vom Inkrafttreten des bestrittenen Beschlusses abhängig wäre.⁵¹⁶ In Beantworten der erst zwei Fragen vermittelte der EuGH erstmals im *Pringle-Urteil* seine Verständnisse von der unionsrechtlichen bzw. der von der EZB durchgeführten Zuständigkeiten in Währungspolitik und der Rahmenbedingungen für die wirtschaftlichen Zusammenarbeiten der Mitgliedstaaten, die in den folgenden *Gauweiler-* und *Weiss-Urteil* wiederholt und wissenschaftlich diskutiert wurden.

Durch die Festlegung, dass Art. 122 Abs. 2 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage für die Einrichtung eines permanenten finanziellen Stabilitätsmechanismus sei und die Union keine Pflicht zur Kompetenzerweiterung gemäß Art. 352 AEUV habe, bestätigte der EuGH die unionsrechtliche Vereinbarkeit der Einführung des ESM-Vertrags und der Einfügung des Art. 136 Abs. 3 AEUV.⁵¹⁷ Vorausgesetzt werde es auch, dass sie der Union keine neue Zuständigkeit übertrage.⁵¹⁸ Auch in diesem Kontext erklärte der EuGH die Inhalte der Währungspolitik im Rahmen der bestehenden Unionszuständigkeit.

Die Währungspolitik im Unionsrecht wurde im *Pringle-Urteil* sehr formell und deskriptiv dargestellt, dass sie nicht konkret definiert wurde. Demgegenüber beschrieb der

⁵¹⁶ *Pringle/Government of Ireland u.a.*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 29.

⁵¹⁷ *Pringle/Government of Ireland u.a.*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 65 u. 67.

⁵¹⁸ *Pringle/Government of Ireland u.a.*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 73.

EuGH allgemein die Formulierungstechnik der Vertragstexte, dass die Währungspolitik nicht durch ihre Instrumente, sondern durch ihre Ziele bestimmt wird.⁵¹⁹ Demgemäß wurde dasjenige Instrument als Währungspolitik klassifiziert, wenn das Ziel des Instruments dem vorrangigen Ziel der Währungspolitik der Union nach den Art. 127 Abs. 1 AEUV und 282 Abs. 2 AEUV, nämlich der Gewährleistung der Preisstabilität, entsprach. Die Stabilität des Euro-Währungsgebiets, auf die der gemäß Art. 136 Abs. 3 AEUV neu eingeführte Stabilitätsmechanismus durch Finanzhilfe auswirken möchte, ist trotz ihrer möglichen mittelbaren Auswirkung auf Preisstabilität nach Meinung des EuGH von der Stabilität der in diesem Gebiet verwendeten Währung unterschiedlich. Der umstrittene Beschluss wurde deshalb nicht als Währungspolitik, sondern als eine wirtschaftspolitische Maßnahme klassifiziert.⁵²⁰ Obwohl die Kommission und die EZB durch den ESM viele Aufgaben verteilt wurden, wurden die betrauten Aufgaben als nicht im Unionsrecht koordinierte wirtschaftspolitische Aufgaben betrachtet⁵²¹ und befreien sich wegen ihrer völkerrechtlichen Natur von den unionrechtlichen Verboten.⁵²²

Eine schlaue Argumentationstechnik, die der EuGH im *Pringle*-Urteil anwendete, begründete sich rein auf der Voraussetzung, dass der Vorlagegegenstand, nämlich der durch Beschluss 2011/199 eingefügte Art. 136 Abs. 3 AEUV, ein Brückengesetz ist, um den ständigen völkerrechtlichen Zusammenarbeitsmechanismus der Euro-Staaten klarzustellen. Keine bestehenden Zuständigkeiten der Unionsorgane, insbesondere die regulierenden Maßnahmen der EZB, waren (angeblich) berührt. Ebenso wenig wurde die EU neuer Kompetenz für die Errichtung eines dauerhaften Krisenbewältigungsmechanismus ermächtigt.⁵²³ Die Auslegung im *Pringle*-Urteil stellte sich nicht überraschend als die heftige Herausforderung in den folgenden Urteilen, als die EZB eigene regulierende Maßnahmen durchführte.

bb) Das Gauweiler-Urteil

Als die EZB auf eigene Faust Maßnahme gegen die Wirkung der Finanzkrise einleitet, deren Inhalte eng mit dem vorherig schon umstrittenen ESM verbunden wurde, wurde

⁵¹⁹ *Pringle/Government of Ireland u.a.*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 53.

⁵²⁰ *Pringle/Government of Ireland u.a.*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 56, 60.

⁵²¹ *Pringle/Government of Ireland u.a.*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 110 u. 151.

⁵²² *Pringle/Government of Ireland u.a.*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 128 u. 137.

⁵²³ Vgl. *Häde*, Euro-Rettung zwischen Exekutivprimat und Parlamentsvorbehalt, 2012, S. 17.

die begriffliche Grenze zwischen Wirtschafts- und Währungspolitik und der genaue Zuständigkeitsumfang der EZB wiederum in Frage gestellt. Im vom deutschen Bundesverfassungsgericht erhobenen Vorabentscheidungsverfahren wurde der EuGH zur Unionsrechtmäßigkeit der OMT-Beschlüsse vom 6. September 2012 angefragt. Die zwei vom BVerfG gruppierten Fragen können nach Ihren logischen Gedanken reformuliert werden. Die erste Frage war das Mandat der EZB für Staatsanleihenkauf wie das OMT-Programm. Die zweite Frage lag danach in den konkreten Ankaufsbedingungen in den OMT-Beschlüssen, wenn die EZB und das von ihr eingeleitete ESZB für den Staatsanleihenkauf zuständig wären, könnte die Einstellung des OMT-Programms wegen ihrer Anknüpfung und Ähnlichkeit mit dem ESM unionsrechtswidrig sein, da der ESM im *Pringle*-Urteil schon als eine völkerrechtliche wirtschaftspolitische Maßnahme definiert wurde. Zu erklären sind der Zusammenhang der Art. 119 AEUV, Art. 123 AEUV, 127 Abs. 1 und 2 AEUV und die in Art. 17 bis 24 der ESZB-Satzung vorgesehenen monetären Instrumente im Unionsrecht, wie sie in der Rechtmäßigkeitsprüfung der EZB-Beschlüsse funktionierten. Durch die zwei gruppierten Vorlagefragen wurden eigentlich zwei mögliche Rechtswidrigkeitsgründe vom BVerfG geboten. Eine ist das formelle Rechtswidrigkeitsrisiko der OMT-Beschlüsse, dass die EZB möglicherweise für die Einführung des OMT-Programms unzuständig wäre. Die andere Möglichkeit ist das materielle Rechtswidrigkeitsrisiko derselben Beschlüsse, dass die technischen Merkmale des OMT-Programms wegen Verstoßes der unionrechtlichen Grundsätze rechtswidrig wären. Daneben wurde eine Erklärung des Verbots monetärer Haushaltsfinanzierung in Art. 123 AEUV angefordert, auf welche Stufe der Rechtmäßigkeit und wie das Verbot sich wirkte. Es könnte sein, dass das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung eine begriffliche Grenze zwischen Wirtschafts- und Währungspolitik festlegte. Daher spielte es eine Rolle in der formellen Rechtmäßigkeitsprüfung der EZB-Beschlüsse. Alternativ könnte es auch möglich sein, dass Art. 123 AEUV ein materielles Prüfungskriterium der OMT-Beschlüsse festlegte, die Inhalte der technischen Merkmale zu beschränken. Um zu bestimmen, wurde der EuGH angefordert, sein Verständnis zum Vorschein zu bringen.⁵²⁴

Die Rechtsprechung des EuGH in *Gauweiler* verknüpfte offensichtlich nicht die Rechtsgedanken des BVerfG. Vielmehr haltet der EuGH an dem Standpunkt im

⁵²⁴ Vgl. *Gauweiler* u.a./Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 10.

Pringle-Urteil fest, während einige Ergänzungen angewiesen wurden. Zuerst wiederholte der EuGH die deskriptive Bedeutung der Währungspolitik in *Pringle*, dass der AEUV keine genaue Definition der Währungspolitik enthalte, sondern zugleich die Ziele und Mittel festlege, über die das ESZB zur Ausführung der Währungspolitik verfüge.⁵²⁵ Daraus ergibt sich ein zielorientiertes Abgrenzungskriterium, mit dem eine Maßnahme als Währungspolitik definiert werden, während die Erheblichkeit der Mittel überlegt wird, die die Maßnahme zur Erreichung der nach Art. 127 Abs. 1 AEUV und Art. 282 Abs. 2 AEUV vorgeschriebenen Ziele einsetzen.⁵²⁶ Hier wurde der EuGH die angegebenen Ziele des OMT-Programms zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen geldpolitischen Transmission und der Einheitlichkeit der Geldpolitik ohne Begründung als Synonyme – oder zumindest als Unterbegriffe für die Gewährleistung der Preisstabilität angewendet und demgemäß als eine zielgemäße währungspolitische Maßnahme betrachtet.⁵²⁷ Ungeachtet dessen, dass das OMT-Programm wie in *Pringle* schon erzählt eine mittelbare wirtschaftspolitische Auswirkung auf die Stabilität des Euro-Währungsgebiets haben könnte.⁵²⁸

Nach der nahezu begriffswechselnden Begriffsauslegung der geldpolitischen Ziele wurden die OMT-Beschlüsse vom ESM differenziert. Die vom BVerfG bezweifelte selektive Ankaufsstrategie des OMT-Programms, dass nur Staatsanleihen einzelner Mitgliedstaaten anzukaufen sei, wurde aus Sicht des EuGH für die angegebenen geldpolitischen Ziele erheblich angesehen, dass die Selektivität die geldpolitische Natur der OMT-Beschlüsse verstärkt wäre.⁵²⁹ Zusammen mit dem bedingenden Ankauf nur am Sekundärmärkten seien die Selektivität als die entscheidenden Faktoren, die OMT-Beschlüsse als eine wirtschaftspolitische Maßnahme definierten ESM zu differenzieren und als geldpolitische Maßnahmen festzulegen.⁵³⁰

Während die Ziel-Mittel-Abwägungsprüfung vom EuGH in der formellen Rechtmäßigkeitsprüfung angewendet wurde, um die Währungspolitik zu definieren und die Zuständigkeit des ESZB zu bestimmen, wurde die Verhältnismäßigkeitsprüfung in der materiellen Rechtmäßigkeitsprüfung vergleichsweise gröblich durchgeführt, in deren

⁵²⁵ Gauweiler u.a./Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 42.

⁵²⁶ Gauweiler u.a./Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 46.

⁵²⁷ Gauweiler u.a./Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 48-49.

⁵²⁸ Gauweiler u.a./Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 52.

⁵²⁹ Gauweiler u.a./Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 55-56.

⁵³⁰ Gauweiler u.a./Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 63-66.

die Ziel-Mittel Abwägung als Baustein betrachtet werden sollte. Hier wurde das Anleihekaufprogramm zuerst als ein Programm für Offenmarktgeschäfte definiert. Danach erklärte der EuGH die wesentliche Bedeutung der Einhaltung bestimmter verfahrensrechtlicher Garantie in Fällen, in denen ein Unionsorgan über die Entscheidung ein weites Ermessen verfügte.⁵³¹ Zu prüfen in diesem Fall war dann die Untersuchungs- und Begründungsverpflichtung der ESZB, ob alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls sorgfältig und unparteiisch untersucht und die Entscheidungen hinreichend begründet werden.⁵³²

Die zwei Rechtsfragen wurden vom EuGH gemäß zwei Kriterien überprüft. Das erste war die Begründungsreichlichkeit zum Zeitpunkt der Ankündigung des OMT-Programms von der EZB.⁵³³ Das Zweite war die Erforderlichkeitsprüfung, die traditionell als Teilprüfung der Rechtsverhältnismäßigkeit spielte.⁵³⁴ Hier wurden die Überprüfungen oberflächlich veranlasst. Zur ersten Frage wurde nur geprüft, ob die von der EYB erläuterte Analyse der Wirtschaftslage, auf deren das OMT-Programm basierte, einen offensichtlichen Beurteilungsfehler hatte. Zur zweiten Frage wurde geprüft, ob ein Beschränkungsversuch in der Programmeinstellung mehrfach gezeigt wurde.⁵³⁵ Die im Ausgangsverfahren bezweifelten Programmeinstellungen wurden in dieser Weise als die Rechtfertigungsgründe anerkannt, die die Erforderlichkeit des Programms sicherzustellen, ohne seine Wirksamkeit zu verringern.⁵³⁶

Während die Vereinbarkeit der OMT-Beschlüsse mit Art. 123 Abs. 1 AEUV vom BVerfG als entweder ein Teil der Zuständigkeitsfrage oder ein Teil der Zulässigkeitsfrage vorgelegt wurde, wurde diese Frage vom EuGH segmentiert und nach der Erforderlichkeitsprüfung als eine davon getrennte Frage beantwortet. Folglich wurde Art. 123 Abs. 1 AEUV als eine zusätzliche Beschränkung außer der Verhältnismäßigkeitsprüfung aufgelegt, die Tätigkeiten des ESZB zu begrenzen, dass sie den Versuch der gesunden Haushaltspolitik von Mitgliedstaaten nicht behindern sollten.⁵³⁷ Zu prüfen war die Auswirkung der Ankäufe an dem Sekundärmarkt, ob sie die gleiche Wirkung

⁵³¹ Gauweiler u.a./Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 68.

⁵³² Gauweiler u.a./Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 69.

⁵³³ Gauweiler u.a./Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 72.

⁵³⁴ Gauweiler u.a./Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 81.

⁵³⁵ Gauweiler u.a./Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 85.

⁵³⁶ Gauweiler u.a./Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 89.

⁵³⁷ Gauweiler u.a./Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 115.

wie der unmittelbare Erwerb von Staatsanleihen an den Primärmärkten hatten, dass die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Einrichtungen der Mitgliedstaaten finanziert werden könnten.⁵³⁸

Hier bevorzugt der EuGH noch die von der EZB in den vorliegenden vorgelegten Entwürfen und die Erklärungen von der EZB im gerichtlichen Verfahren, in denen die Garantien vom ESZB auf der Programmdurchführung übernommen wurden, eine Mindestfrist zwischen der Ausgabe eines Schuldtitels auf dem Primärmarkt und seinem Ankauf an den Sekundärmärkten einzuhalten, eine vorherige Ankündigung über seine Ankaufentscheidung vorzunehmen, oder die Volumen der geplanten Ankäufe auszuschließen.⁵³⁹ Der EuGH legte fest, dass diese Garantien für die Verringerung des Verlustrisikos geeignet waren, das von der EZB eingegangen war.⁵⁴⁰

Zum Abschluss entschied der EuGH, dass das ESZB für das angekündigte OMT-Programm wie solches unionsrechtlich ermächtigt wurde.

cc) Das Weiss-Urteil

In Nachspiel vom *Gauweiler*-Urteil wurde ein Vorabentscheidungsersuchen nach der Erlassung der Beschlüsse für weitere Ankaufprogramme einschließlich CBPP3, AB-SPP und PSPP eingereicht. Viele Hauptbeschwerdeführer im Ausgangsverfahren von *Gauweiler* führten die neue Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG, um die Anwendbarkeit der neuen EZB-Beschlüsse in Deutschland und die Mitwirkungsmöglichkeiten der Deutschen Bundesbank an der Durchführung dieser Beschlüsse zu fragen. Bezweifelt waren auch die Tätigkeiten der (deutschen) Bundesregierung und Bundestags hinsichtlich der Mitwirkung der Beschlüsse.⁵⁴¹ Die fünf Vorlagefragen waren wegen der verfahrensrechtlichen, zeitlichen und sächlichen Verknüpfungen von *Gauweiler* so formuliert, die Vereinbarkeit der neuen Beschlüsse mit den Artikeln zu bezweifeln, die in *Gauweiler* schon ausgelegt werden. Gefragt waren zuerst, ob die Programmeinstellungen des PSPP und ihre stetige Erweiterungen der ursprünglichen Ankaufregeln das Finanzierungsverbot nach Art. 123 AEUV verstießen. Danach wurde die Vereinbarkeit des PSPP mit Art. 119, Art. 127 Abs. 1 und 2 AEUV sowie die Art. 17 bis 24 der ESZB-

⁵³⁸ Gauweiler u.a./Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 103 u. 104.

⁵³⁹ Gauweiler u.a./Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 106 u. 107.

⁵⁴⁰ Gauweiler u.a./Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 124.

⁵⁴¹ Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 2.

Satzung gefragt, ob die Volumen und Vollzugsdauer des PSPP das Mandat der EZB zur Währungspolitik überschritten, weil sie einerseits die Refinanzierungsbedingungen der Mitgliedstaaten erheblich beeinflussten und andererseits an einer unmittelbaren wirtschaftspolitischen Zielsetzung orientierten wurden, während die formelle Zulässigkeitsprüfung der Währungspolitik in *Gauweiler* schon durch Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und Erforderlichkeitsprüfung konkretisiert wurden. Auch wenn das PSPP die formelle Zulässigkeitsprüfung bestanden und als zuständige währungspolitische Maßnahme betrachtet könnte, könnte es noch in der materiellen Zulässigkeitsprüfung aus denselben Gründen als eine unerforderliche und unverhältnismäßige währungspolitische Maßnahme betrachtet werden, die das Mandat der EZB überschritt. Letztlich wurde das PSPP bezweifelt, unbegrenzte Ausfallrisiken von den Emittenten der Staatsanleihen zwischen den nationalen Zentralbanken zu verteilen und dadurch mit Art. 123 und 125 AEUV sowie Art. 4 Abs. 2 EUB unvereinbar zu werden.⁵⁴²

Die letzte Frage wurde vom EuGH als unzulässig angewiesen, weil sie zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung hypothetisch war und keinen Zusammenhang mit der Realität hatte, somit der EuGH sie nicht beantworten konnte.⁵⁴³

Zur Beantwortung der restlichen vier Fragen begann der EuGH mit der Einhaltungsprüfung der Begründungspflicht. Obwohl im *Gauweiler*-Urteil der EuGH schon erkannte, dass die EZB ein weites Ermessen hatte und das Gericht nur die Einhaltungspflicht bestimmter verfahrensrechtlicher Garantien kontrollierte, ob die EZB „[...] *sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls zu untersuchen und seine Entscheidungen hinreichend zu begründen, wesentliche Bedeutung zukommt.*“⁵⁴⁴, wurde diese Begründungspflicht im *Weiss*-Urteil erfinderisch mit Art. 296 Abs. 2 AEUV verbunden. Unabhängig davon, dass eine geprüfte Verletzung der Begründungspflicht nach Art. 296 Abs. 2 AEUV zur Anfechtbarkeit des gesamten Rechtsaktes führe, die nach herrschender Meinung und wie oben schon erwähnten prozeduralen und sächlichen Beschränkungen kaum zu einer erfolgreichen Nichtigkeitsklage in unionsrechtlichem Sinne führte.⁵⁴⁵ Eine Überprüfung der Begründungspflicht der EZB

⁵⁴² Vgl. Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 16.

⁵⁴³ Vgl. Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 165-167.

⁵⁴⁴ Vgl. Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 30.

⁵⁴⁵ Die Anfechtbarkeit wird nur teilweise in Literatur klarstellen, dazu s. *Schoo* in Be-

in Vorabentscheidungsverfahren wird deshalb eine kritisierbare prozedurale Verstellung. Zum einen ist die Anfechtbarkeit eines Unionsrechtsakts, in dem Fall der PSPP-Beschlüsse, kein Prüfungsthema in einem Vorabentscheidungsverfahren, weil es mit den weiteren inländischen Gerichtsverfahren wenig zu tun hat. Zum anderen sind die betroffenen PSPP-Beschlüsse auch wegen Ablauf der Klagefrist keine zuständige Prüfungsgegenstände für eine weitere Nichtigkeitsklage, auch wenn die Begründungen der EZB im vorläufigen Vorabentscheidungsverfahren als unzulänglich bewertet würden. Demzufolge wird eine Begründungsprüfung nach Art. 296 Abs. 2 AEUV wenig bedeutsam in dem Fall. Vielmehr haben die Prüfungsargumente des EuGH in diesem Teil eine symbolische Bedeutung, an die Begründungspflicht der EZB zu appellieren. Diese unverbindliche Funktion wird besonders hervorgehoben, als der EuGH die Begründungen der PSPP-Beschlüsse nicht zurückwies und als hinreichend bewertete.⁵⁴⁶

Nach der Prüfung der Begründungspflicht wiederholte der EuGH die im *Gauweiler*-Urteil schon erzählte Prüfungsreihfolge – zuerst war die formelle Rechtmäßigkeitsprüfung über die Bestimmung der ESZB-Befugnisse und des Umfangs der Währungspolitik, danach war die materielle Rechtmäßigkeitsprüfung über die Verhältnismäßigkeit der PSPP-Einstellungen. Letztlich wurde die Vereinbarkeit der Beschlussinhalte mit Art. 123 Abs. 1 AEUV geprüft. Bei der formellen Rechtmäßigkeitsprüfung wurden die vorherigen Rechtsprechungen in *Pringle* und *Gauweiler* verfolgt, dass die vom ESZB verfügbaren Währungspolitischen Befugnisse nicht gesetzlich definiert werden, sondern durch die Ziele und die Mittel festgelegt werden.⁵⁴⁷ Solange die Währungspolitik außer dem vorrangigen Ziel zur Preisstabilität auch die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union unterstützen könnte, wurde die Natur der wirtschaftspolitischen Maßnahme nicht durch eine mittelbare wirtschaftspolitische Auswirkung verändert.⁵⁴⁸ Der EuGH bestätigte hier die Anpassungen der Zinssätze und die Refinanzierungsbedingungen einschließlich der Erleichterung der Kreditvergabe an die Wirtschaft sowie die Veränderung des Investitions-, Konsum- und Sparverhaltens der Wirtschaftsteilnehmer

cker/Hatje/Schoo/Schwarze, Art. 296 AEUV, Rn. 18. Vgl. auch *Krajewski/Rösslein* in Grabitz/Meinhard/Nettesheim, Art. 296 AEUV, Rn. 40; *Vedder* in Vedder/Heinegg, Art. 296 AEUV, Rn. 9; *Kotzur* in Geiger/Khan/Ders/Kirchmair, Art. 296 AEUV, Rn. 7. In anderen Literatur wird die Pflichtverletzung nur zurückhaltend als angreifbar beschrieben, da das zuständige Gericht noch die Wesentlichkeit den Begründungsfehler berücksichtigt. Dazu s. *Geismann* in Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 296 AEUV, Rn. 21; *Gellermann* in Streinz, Art. 296 AEUV, Rn. 16.

⁵⁴⁶ Vgl. Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 42.

⁵⁴⁷ Vgl. Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 50.

⁵⁴⁸ Vgl. Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 60-61.

und Privatpersonen als typische geldpolitische Maßnahmen, da sie trotz der Auswirkungen auf die Realwirtschaft einen Einfluss auf die Inflationsraten hatten.⁵⁴⁹ Auf diese Weise wird die primärrechtliche Aufgabe des ESZB einerseits zur Gewährleistung der Preisstabilität mit der Anpassung der Inflationsraten verbunden. Andererseits wurden die PSPP-Beschlüsse wegen der vorgeschriebenen Ziele und durchgeführten Mittel in Form von Staatsanlehensankäufen auf den Sekundärmärkten als Währungspolitik klassifiziert.⁵⁵⁰

Bei der materiellen Rechtsmäßigkeitprüfung wurde die im *Gauweiler*-Urteil schon erklärte Verhältnismäßigkeitprüfung durchgeführt. Im Vergleich zum in *Gauweiler* angewendeten Prüfungsschema, in dem die Verhältnismäßigkeitprüfung nur in abgekürzter Form nachgestellt wurde, wurde die Verhältnismäßigkeitprüfung in *Weiss* nach dem klassischen dreistufigen Prüfungsschema verlaufen. Zuerst war die Geeignetheitsprüfung, um die Programmeinstellung des PSPP zur Erreichung der vom ESZB verfolgten Ziele zu prüfen.⁵⁵¹ Danach folgte die Erforderlichkeitsprüfung, dass die im PSPP durchgeführten Maßnahmen nicht offensichtlich über die zur Erreichung der Ziele erforderlichen Maßnahmen hinausgingen.⁵⁵² Drittens kam die Interessenabwägung zum Schluss, dass die Nachteile der Durchführung des PSPP nicht offensichtlich außer Verhältnis zu deren Zielen standen.⁵⁵³ Bevor die Überprüfung wiederholte der EuGH seine ständige Rechtsprechung, dass das PSPP als ein Anleihekaufprogramm zum offenmarktgeschäftlichen Programm gehörte und das ESZB bei der Ausarbeitung und Durchführung des PSPP wegen der technischen Natur der Entscheidungen und komplexen Prognosen und Beurteilungen ein weites Ermessen haben müsste.⁵⁵⁴

Das in der ganzen Verhältnismäßigkeitprüfung wiederholte Stichwort „offensichtlicher Ermessensfehler“ zeigt eine geringe Prüfungsintensität vom EuGH, dass der EuGH es nicht wiederprüfte, ob die Inhalte der von der EZB angegebenen Materiellen einschließlich der Erwägungsgründe der bestrittenen Beschlüsse sowie der im Verfahren abgegebenen Erklärungen bezweifelbar waren. Stattdessen ist es schon genug, dass die EZB wohl die entsprechenden Unterlagen vorbereitet hatte, um zu zeigen, dass sie

⁵⁴⁹ Vgl. Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 64-67.

⁵⁵⁰ Vgl. Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 68-70.

⁵⁵¹ Vgl. Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 74.

⁵⁵² Vgl. Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 79.

⁵⁵³ Vgl. Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 93.

⁵⁵⁴ Vgl. Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 73.

die schematisierten Prüfungskriterien schon vorhersagte und selbst kontrollierte. Auf diese Weise war die Verhältnismäßigkeitsprüfung des PSPP trotz ihres schematischen Aufbaus oberflächlich und tautologisch durchgeführt. Die Programmeinstellung des PSPP ist nach den Angaben der EZB zur Errechnung des Ziels der Gewährleistung der Preisstabilität geeignet, so dass kein offensichtlicher Beurteilungsfehler aufgewiesen wurde.⁵⁵⁵ Nach der Geeignetheitsprüfung wurde die Erforderlichkeit des PSPP so begründet, dass es nach der Schilderung der EZB in der von Deflation bedrohenden Zeit durchgeführt wurde, während keine gleichgültigen alternativen Instrumente gefunden werden könnten. Der Grundgedanke und die vorherig eingesetzten zeitlichen und quantitativen Grenzen des Ankaufsprogramms lassen das PSPP nicht offensichtlich über die erforderliche Grenze hinausgehen.⁵⁵⁶ Ungeachtet dessen, dass die Begrenzungskriterien umfangreich und unterschiedlich waren, weil die EZB ihre Beachtungspflicht von Erforderlichkeit geltend machte.⁵⁵⁷ In der letzten Prüfungsstufe wurde die Interesseabwägung auch nur orakelhaft gestellt, dass die Hohewertigkeit des PSPP nicht klar erzählt wurde, als ob sie schon „offensichtlich“ evident wäre. Vorstellbar sind drei unterschiedliche abstrakte Wertigkeiten zu überlegen. Die erste ist das allgemeine Ziel der Währungspolitik, die Preisstabilität zu gewährleisten, da das PSPP in der vorherigen formellen Rechtmäßigkeitsprüfung schon als währungspolitische Maßnahme definiert wurde. Die andere ist das im Beschluss gegebene Ziel des PSPP, die Inflationsraten sich mittelfristig einem Niveau von unter aber nahe 2% anzunähern.⁵⁵⁸ Der Unterschied zwischen den zwei Werten ist jedoch gering, weil die Kontrolle der Inflationsraten tatsächlich die herkömmliche Gewährleistungsmaßnahme der Preisstabilität ist. Die zwei Begriffe sind deshalb füreinander synonym. Der letzte unbeschriebene und fragliche Wert ist aber von dem präventiven Charakter des PSPP, dass das PSPP bevor eine vorhergesehene Deflationstendenz durchgeführt wurde, um eine Wirtschaftskrise zu vermeiden. Die Schwierigkeit liegt darin, die Funktion des Wertpapiererwerbes mit der Deflationsbremse schwer zu verbinden, da die beitragenden Faktoren unsicher und der Kausalzusammenhang inzwischen auch unbestimmbar sind, während die Refinanzierungswirkung des Programms vergleichsweise unmittelbarer und intuitiver ist.

⁵⁵⁵ Vgl. Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 78.

⁵⁵⁶ Vgl. Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 80-81;84-87.

⁵⁵⁷ Vgl. Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 90.

⁵⁵⁸ Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 54.

Hier wurde die gerichtliche Begründung schlaue angelegt, dass der EuGH keinen abzuwägenden Wert des PSPP definierte. Stattdessen prüfte der EuGH nur die Verluste, die die EZB und die mitgliedstaatlichen Notenbanken möglicherweise erlitten, die Zahlungskapazitäten wegen der Anleihenkäufe geschwächt zu werden.⁵⁵⁹ Dazu stand der EuGH dem gleichen Problem gegenüber, dass die Nachteile sowie die Verlustmenge wegen des präventiven Charakters des PSPP nicht völlig bestimmt sind. Demzufolge wurde eine substantielle Pro-Contra-Abwägung unmöglich. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung transformierte in diesem Fall zu einer Prüfung über die Verlustteilungsregeln, ob sie die möglichen Verlustrisiken zwischen nationalen Zentralbanken und EZB verhältnismäßig verteilen. Da keine abweichende Regeln über Verlustverteilung im PSPP-Beschluss vorgeschrieben wurden und die allgemeinen Regeln in der ESZB-Satzung anzuwenden waren, schloss der EuGH ohne detaillierte Begründung daraus, dass der PSPP-Beschluss nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstieß. Der Grundgedanke dahinter kann es sein, dass die Anwendung der allgemeinen Regeln eine ausgeglichene Verlustverteilung gewährleistet, dass die nationalen Notenbanken nicht wegen Fehlbeträgen zusammengebrochen werden. Außerdem garantiert der allgemeine Verlustverteilungsmechanismus eine angemessene Risikoteilung zwischen den nationalen Notenbanken, dass keine individuelle nationale Notenbank ein erheblicheres Verlustrisiko als die anderen übernimmt. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung im engeren Sinne in *Weiss* ist demzufolge keine Abwägung zwischen den Gewichten des Ziels und des Eingriffs, sondern eine reine Überprüfung der Kontrollmöglichkeit der potentiellen Verluste.

Das umstellende Schema für Verhältnismäßigkeitsprüfung erklärt auch die getrennte Überprüfung der Vereinbarkeit des PSPP-Beschlusses mit Art. 123 Abs. 1 AEUV über das Finanzierungsverbot durch den unmittelbaren Erwerb der staatlichen Schuldtitel, gemäß dem die Zweifel an der PSPP-Einstellungen ausgedrückt werden und ausgeräumt werden sollten. Das vorliegende Gericht hatte die Rechtsfragen um die Vereinbarkeit des PSPP-Beschlusses mit Art. 123 AEUV in zwei Dimensionen formuliert. Eine war die Sorge um die Tendenz der Verlängerung des PSPP, dass die in den vergangenen Rechtsprechungen festgelegten Beschränkungen gelockert wurden. Die zweite war der Zweifel an den aktuellen Durchführungsmaßnahmen, dass die Mitteilung über die zu

⁵⁵⁹ Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 96.

emittierende Anleihen einen Erwartungseffekt in den Mitgliedstaaten erzielen, während keine Mindestfrist zwischen der Ausgabe eines Schuldtitels auf dem Primärmarkt und seiner Ankaufszeit auf dem Sekundärmarkt vorgeschrieben wurde und die Anleihen bis zur Endfälligkeit von der erwerbenden Notenbank gehalten werden. Die gesamten PSPP-Einstellungen könnten dazu führen, dass der Anleihenmarkt dadurch beunruhigt wird, denn sie den privaten Marktteilnehmern einen Anreiz boten, die staatlichen Schuldtitel zu erwerben, um dem ESZB die Anleihen später zu verkaufen. Auch die pflichtige Haltung der erworbenen Anleihen bis zur Endfälligkeit erhöhte die Möglichkeit, dass die Anleihen erwerbenden Notenbanken schließlich eine negative Rendite erhielten.⁵⁶⁰

Der EuGH reformulierte die vom BVerfG vorgelegten Fragen, dass die bezweifelten Vorschriften in PSPP nicht rechtlich überprüft wurden. Stattdessen wurden sie durch die Garantien der EZB und die niedrigen faktischen Wahrscheinlichkeiten gerechtfertigt.⁵⁶¹ Der EuGH akzeptierte zuerst die entweder in gerichtlichem Verfahren oder im PSPP-Beschluss eingeführten unterschiedlichen Garantien, dass der einzelne Marktteilnehmer die zu erwerbenden Anleihen vom ESZB nicht vorhersehen könne. Außerdem genüge die nicht festgelegte, aber durch das Ermessen der EZB vorbehaltene Sperrfrist schon, die Vorhersehbarkeit des Tätigwerdens des EZSB auf den Sekundärmärkten zu beschränken.⁵⁶² Ebenso funktionieren die begrenzten Erwerbsanteile per Emission, dass nicht mehr als 33 % einer Emission von Anleihen einer Zentralregierung eines Mitgliedstaats oder 33 % der ausstehenden Wertpapiere einer solchen Zentralregierung von den Zentralbanken des Eurosystems gekauft werden dürfen, dass ein privater Marktteilnehmer das Risiko eingehen müsse, dass das ESZB diese Anleihen auf den Sekundärmärkten nicht kaufen könne.⁵⁶³ Die vom vorlegenden Gericht bezweifelte Marktstörungswirkung existierte nach Meinung des EuGH nicht.

Mit ähnlichem Gedanken, dass das PSPP von dem geldpolitischen Ziel und den Garantien der EZB verbunden werde, hielt der EuGH fest daran, dass das PSPP den Mitgliedstaaten den Anreiz zu einer gesunden Haushaltspolitik nicht entziehen könnte, da die Mitgliedstaaten die zu erwerbenden Anleihen vom ESZB nicht vorhersehen können.

⁵⁶⁰ Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 16.

⁵⁶¹ Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 113; 117; 127.

⁵⁶² Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 115.

⁵⁶³ Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 124-125.

Obwohl das PSPP den Finanzierungsdruck der Mitgliedstaaten möglicherweise erleichtert könne, werde diese Wirkung durch die reguläre Überprüfung über die Programmeinstellungen begrenzt, dass sie nicht über das erforderliche Maß überschreie.⁵⁶⁴

Letztlich wurde der Zweifel an den ausersehenen negativen Renditen wegen der Haltungspflicht der vom ESZB erworbenen Anleihen bis zu ihrer Endfälligkeit so begründet, dass die Renditen nicht unbedingt negative seien, weil eine Schuldbegleichung vom die Anleihe ausgebenden Mitgliedstaat vor der Endfälligkeit möglich sei.⁵⁶⁵ Auch wenn eine negative Rendite der gekauften Staatsanleihen im Laufe der Zeit wegen des erschwerten Finanzstatus der angehenden Staat erwartbar war, werde der Betrag der negativen Rendite einerseits von der stetigen angepassten Kaufstrategien des ESZB begrenzt, sodass das ESZB keine neue Anleihe von solchem Staat erwerben müsse, sodass das Verfolgen von einer gesunden Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten nicht beeinflusst werde.⁵⁶⁶ Andererseits werde den Notenbanken es nie garantiert, eine (positive) Mindestrendite durch die Durchführung von Offenmarktgeschäften zu erhalten.⁵⁶⁷ Zusammenfassend schloss der EuGH daraus, dass der PSPP-Beschluss seine Gültigkeit trotz der Veränderung behaltet werde.

Obwohl die vorherigen Rechtsprechungen mehrmals darin zitiert wurden, erledigte der EuGH im *Weiss*-Urteil offensichtlich ein relativ vollständiges Prüfungsschema zu den geldpolitischen Maßnahmen der EZB. Vorherzusehen ist, dass die Rechtsprüfung der Rechtsstreite über dieselben Themen auf dem Vorverständnis basiert und sich weiterentwickeln.

4. Die Funktionsschwäche des Vorabentscheidungsverfahrens

Trotz der im Vertrag von Lissabon erweiterten Individualanfechtungsmöglichkeit von unionsrechtlichen Handlungen nach Art. 263 Abs. 4 Var. 3 AEUV hat das Vorabentscheidungsverfahren noch eine besondere Bedeutung für den Fall, dem ein direkter Rechtsschutz durch Nichtigkeitsklage schwierig gewährt wird.⁵⁶⁸ Der geldpolitische

⁵⁶⁴ Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 130-134; 137; 143.

⁵⁶⁵ Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 146.

⁵⁶⁶ Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 151.

⁵⁶⁷ Weiss u.a., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 153.

⁵⁶⁸ Vgl. Schwarz/Wunderlich in Becker/Hatje/Schoo/Schwarze, Art. 267 AEUV, Rn. 25.

Rechtsstreit dient hier als ein klassisches Beispiel, dass alle entscheidenden Rechtsprechungen über die Rechtskontrolle der geldpolitischen Maßnahmen im Vorabentscheidungsverfahren erfolgen. Jedoch wird die Funktion zur Normkontrolle des Vorabentscheidungsverfahrens wegen seiner Brückenfunktion beschränkt, die auf eine Zusammenarbeit zwischen EuGH und nationalem Gericht fokussiert.

Die oben erwähnten geldpolitischen Rechtsprechungen zeigen drei Merkmale des Vorabentscheidungsverfahrens, dessen prozeduralen Vorschriften in Praxis eine vertiefende Zusammenarbeit zwischen den Gerichten benachteiligen. Das erste nachteilige Merkmal ist die entscheidende Rolle des nationalen Gerichts, dass die Besonderheiten und die Notwendigkeit einer inländischen Rechtssache vom nationalen Gericht berücksichtigt werden müssen, bevor das nationale Gericht dem EuGH die Rechtsfragen aufwirft. Das nationale Gericht steht an vorderster Front, den Sachverhalt der jeweiligen Rechtssache zu kennen und die Erheblichkeit der Rechtsfrage zu bewerten. Das Thema der vom nationalen Gericht vorgelegten Rechtsfrage ist deshalb von der nationalrechtlichen Rechtssache und der Rechtsanwendungsvorkenntnis abhängig, deren Umstände der EuGH grundsätzlich nicht prüft.⁵⁶⁹ Trotz der Existenz der Vorlagepflicht wird der vorgelegte Frageinhalt von dem nationalen Gericht nach seinem Beurteilungsspielraum formuliert, sodass die Antwort vom EuGH zur Einzelfalllösung betragen kann. Eine objektive Normkontrolle durch das Vorabentscheidungsverfahren wird unmittelbar vom nationalen Gericht eingeleitet und ist wegen der unterschiedlichen nationalen Rechtserkenntnisse und Rechtsverfahren der Mitgliedstaaten unsystematisch und variantenreich.

Auch wenn die vom nationalen Gericht vorgelegte Rechtsfrage erfolgreich vom EuGH übernommen, dass der Ausgangsrechtsstreit nicht auf einem hypothetischen Sachstand basiert und ein Zusammenhang zwischen dem Rechtsstreit und der Auslegung einer Unionsrechtsvorschrift oder der Prüfung der Gültigkeit einer Unionsrechtsvorschrift besteht,⁵⁷⁰ wird die Rechtsfrage vom EuGH nach eigener Methodologie umformuliert und geantwortet. Demzufolge kann es sein, dass manche aus Sicht des vorliegenden Gerichts wesentliche Vorlagefrage im Verfahren ohne Antwort bleibt, während eine

⁵⁶⁹ Vgl. *Wägenbauer* EuZW 2 (2000), 37 (39).

⁵⁷⁰ Vgl. *Wägenbauer*, o. Fn. 570.

andere zweitrangige Rechtsfrage überflüssig herausgestellt wird.⁵⁷¹ Dieser methodologische Konflikt zwischen nationalem Gericht und EuGH ist kaum vermeidbar, denn der EuGH hat einerseits unzureichende Kenntnis der Finalität dieser Verfahrensart, wie seiner Entscheidungsinhalt in den nachfolgenden nationalen Gerichtsverfahren beeinflusst. Auch die seit lang kritisierte Arbeitsbelastung und unklare Arbeitsteilung des EuGH zur Gegenwehr herausfordern, dass die Entscheidung des EuGH für das betroffene nationale Gericht unvorhersehbar ist und ein gegenseitiges Verständnis zwischen dem EuGH und dem betroffenen nationalen Gericht unvollständig ist. Demzufolge kann es sein, dass das Vorabentscheidungsverfahren in der Praxis die Meinungsanspannung zwischen dem EuGH und dem nationalen Gericht nicht löst. Im Gegensatz dazu wird eine weitere Spannung dadurch aufgebaut. Die aufeinanderfolgenden Vorlegungen vom BVerfG gegen die geldpolitischen Maßnahmen, insbesondere die zeitliche und inhaltliche Verbundenheit zwischen *Gauweiler* und *Weiss* bestätigen diese Möglichkeit, dass das vorlegende nationale Gericht nicht von der vorherigen Rechtsprechung des EuGH überzeugt wird und ein weiteres Vorabentscheidungsverfahren einleitet. In diesem Fall wird die Kooperationsfunktion des Vorabentscheidungsverfahrens in den wiederholten Meinungsstreiten geschwächt. Auch die häufig geänderten geldpolitischen Maßnahmen gewähren eine hohe Möglichkeit, dass das nationale Gericht gegen eine geldpolitische Maßnahme streitet, nachdem das ESZB eine bisherige geldpolitische Maßnahme aktualisiert, weil der Sachgegenstand aus technischer Sicht geändert und nicht identisch ist.

Das letzte Problem ist die nicht geregelte Bindungswirkung des Vorabentscheidungsurteils. Zweifellos hat ein Vorabentscheidungsurteil vom EuGH eine Bindungswirkung „inter partes“, das vorlegende Gericht sowie alle mit dem Ausgangsverfahren befassten innerstaatlichen Gerichte einschließlich weiterer Instanzen zu binden. Jedoch wird nicht völlig erklärt, ob ein Vorabentscheidungsurteil des EuGH eine allgemeine Bindungswirkung – „erga omnes“ hat, dass die anderen Verfahren auch verbunden werden.⁵⁷²

In der Literatur ist die Bindungswirkung eines Vorabentscheidungsverfahrensurteils

⁵⁷¹ Vgl. *Wägenbauer*, S. 41.

⁵⁷² *Kotzur/Dienelt* in Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, Art. 267 AEUV, Rn. 37; *Schwarz/Wunderlich* in Becker/Hatje/Schoo/Schwarze, Art. 267 AEUV, Rn. 70; *Gaitanides* in Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 267 AEUV, Rn. 90; *Ehricke* in Streinz, Art. 267 AEUV, Rn. 69.

von dem zu erklärenden Thema und dem Prüfungsergebnis abhängig. Zuerst werden die Bindungswirkungen eines Urteils zur Auslegung eines Unionsrechts von denen zur Gültigkeitsprüfung einer Unionshandlung getrennt. Danach wird das Urteil mit Ungültigkeitserklärung von dessen mit Gültigkeitserklärung unterschieden. Einheitlich wird gestimmt, dass ein Vorabentscheidungsurteil des EuGH zur Ungültigkeitserklärung einer Unionshandlung eine allgemeine Bindungswirkung hat. Nicht nur das vorlegende Gericht, sondern auch jedes andere Gericht und die Unionsorgane, Einrichtungen und sonstigen Stellen müssen dieselbe Handlung als ungültig ansehen, sodass eine einheitliche Rechtsanwendung und die Rechtssicherheit gewährleistet werden.⁵⁷³ Ein Urteil, in dem eine Unionshandlung ihre Gültigkeit nach Prüfung behalten wird, hat vorstellbar keine allgemeine Bindungswirkung, da der EuGH nur die in den Verfahren vorgetragenen Argumente der Prozessbeteiligten und die gegenwärtigen Tatbestände überprüft. Eine künftige Ungültigkeitserklärung und die nachfolgende erneute rechtliche Erwägung sind nicht ausgeschlossen, die auf einer neuen tatsächlichen Grundlage basieren.⁵⁷⁴ Weniger erklärt ist die Wirkung der Auslegungsurteile, ob ein Auslegungsurteil des EuGH eine allgemeine Bindungswirkung hat. Nach der ehemaligen Rechtsprechung, dem C.I.L.F.I.T -Urteil des EuGH, wird eine materielle Bindungswirkung für letztinstanzliche Gerichte geklärt. Jedoch wird das letztinstanzliche Gericht nicht wegen der materiellen Bindungswirkung von der Vorlagepflicht freigestellt. Das nationale letztinstanzliche Gericht kann/muss dem EuGH erneut vorlegen, wenn es die bestehende Auslegung des EuGH herausfordern will.⁵⁷⁵ Ganz abgesehen von unterinstanzlichen Gerichten, die keine Vorlagepflicht haben. Die Bindungswirkung des Auslegungsurteils ist für die Gerichte nicht abschließend geklärt.⁵⁷⁶ In der Literatur wird des-

⁵⁷³ *Schwarz/Wunderlich* in Becker/Hatje/Schoo/Schwarze, o. Fn. 572; *Wegner* in Calliess/Ruffert, Art. 267 AEUV, Rn. 51; *Kaufmann* in Dausers/Ludwigs, Art. 267, Rn. 292; *Karpenstein* in Grabitz/Meinhard/Nettesheim, Art. 267 AEUV, Rn. 107; *Gaitanides* in Groeben/Schwarze/Hatje, o. Fn. 572; *Ehricke* in Streinz, Art. 267 AEUV, Rn. 70; *Marsch* in Schoch/Schneider, VwV, Art. 267 AEUV, Rn. 62.

⁵⁷⁴ *Schwarz/Wunderlich* in Becker/Hatje/Schoo/Schwarze, Rn. 71; *Kaufmann* in Dausers/Ludwigs, Art. 267, Rn. 295; *Karpenstein* in Grabitz/Meinhard/Nettesheim, Art. 267 AEUV, Rn. 110; *Ehricke* in Streinz, Art. 267 AEUV, Rn. 71.

⁵⁷⁵ *Schwarz/Wunderlich* in Becker/Hatje/Schoo/Schwarze, Rn. 72; *Kaufmann* in Dausers/Ludwigs, Art. 267, Rn. 289; *Ehricke* in Streinz, Art. 267 AEUV, Rn. 72; *Marsch* in Schoch/Schneider, VwV, Art. 267 AEUV, Rn. 64. In einziger Literatur wird trotz der nachträglichen Wiedervorlagemöglichkeit eine Bindungswirkung der Auslegungsurteile des EuGH für letztinstanzliche Gerichte anerkannt, s. *Pache* in Vedder/Heinegg, Art. 267 AEUV Rn. 39.

⁵⁷⁶ *Schwarz/Wunderlich* in Becker/Hatje/Schoo/Schwarze, o. Fn. 576; *Kaufmann* in Dausers/Ludwigs, Art. 267, Rn. 290; *Ehricke* in Streinz, Art. 267 AEUV, o. Fn. 576; *Marsch* in Schoch/Schneider, VwV, Art. 267 AEUV, o. Fn. 576; *Gaitanides* in Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 267 AEUV, Rn. 92.

halb nur eine präjudizierende Wirkung der Auslegungsurteile anerkannt, dass die Auslegungsurteile trotz keiner unmittelbaren rechtlichen Bindungswirkung eine tatsächliche Leitfunktion haben. Die letztinstanzlichen sowie die nicht-letztinstanzlichen Gerichte müssen die faktische Bindungswirkung und die demzufolge erhöhte Aufhebungsmöglichkeit überlegen, wenn ihre Entscheidungen von einer EuGH-Entscheidung abweichen.⁵⁷⁷

Die unterschiedlichen Bindungswirkungen des EuGH-Urteile nach dem Erklärungsthemmen scheinen eine unnötige Differenzierung in den zuvor erfolgten geldpolitischen Streiten. Die Gründe dafür sind einerseits die Eigenschaft der Grenze der geldpolitischen Maßnahmen in Unionsrecht, dass die geldpolitischen Maßnahmen nicht ernsthaft durch Art, Form und Frist definiert werden. Ebenso wenig werden sie durch rechtliche Grundsätze im Klartext eingeschränkt. Die Rechtmäßigkeit- und Gültigkeitsprüfung einer geldpolitischen Maßnahme ist grundsätzlich von ihren angegebenen Zielen anhängig, ob die Inhalte und Wirkungen der Maßnahmen einen sachlichen Zusammenhang mit den vorgeschriebenen Zielen haben. Daraus ergibt sich, dass eine Gültigkeitsfrage der geldpolitischen Maßnahmen auch eine Auslegungsfrage ist. In der Praxis zeigt andererseits auch klar, dass die Auslegungsfrage und die Gültigkeitsfrage der geldpolitischen Maßnahmen gemischt sind. In *Gauweiler* formulierte dem BVerfG ihre vorliegenden Auslegungsfragen so, ob die bestrittenen geldpolitischen Maßnahmen mit dem gesetzlichen Verbot unvereinbar waren. Gleichzeitig versteckt dahinter eine Gültigkeitsfrage über die Rechtswirkung eines Verstoßes gegen das Verbot, wenn der EuGH die vorliegende Frage bejahte. In *Weiss* wird die Mischung der Auslegungsfrage und Gültigkeitsfrage wieder betont, indem der EuGH im Schluss die Gültigkeit des PSPP festlegte, obwohl das BVerfG die Auslegungsfragen aufwarf. Demzufolge ist die Bindungswirkung der EuGH-Urteile im geldpolitischen Bereich nicht streng durch das vorgelegte Thema entschieden. Die wenig differenzierbare Auslegungs- und Gültigkeitsfrage im geldpolitischen Bereich führt auch dazu, dass der Gültigkeitsstreit der Geldpolitik in Form von Auslegungsstreit wiederholt werden kann, als die Gültigkeit einer geldpolitischen Maßnahme stark von der Auslegungsstrategie des EuGH abhängig ist, von deren das nationale Gericht nicht völlig überzeugt werden kann. Das erklärt

⁵⁷⁷ *Schwarz/Wunderlich* in Becker/Hatje/Schoo/Schwarze, o. Fn. 576; *Kaufmann* in Dausen/Ludwigs, Art. 267, Rn. 288; *Ehrlicke* in Streinz, Art. 267 AEUV, o. Fn. 576; *Marsch* in Schoch/Schneider, VwV, Art. 267 AEUV, o. Fn. 576; *Gaitanides* in Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 267 AEUV, Rn. 93.

die ständigen „Dialoge“ zwischen BVerfG und EuGH über die geldpolitischen Maßnahmen.

C. Schlussbetrachtungen

I. Die Unterschiede zwischen akademischer Ansicht und Gerichtsansicht

Vergleicht man die wissenschaftlichen Diskussionen und die Rechtsprechungen vom EuGH, werden unterschiedliche Fokusse der zwei Perspektiven gefunden. In den wissenschaftlichen Diskussionen werden vielfältige erscheinende Tendenzen einschließlich der Unabhängigkeit, unkonventionelle Maßnahmen und finanzieller Dominanz beobachtet, beschrieben und als Begriffe definiert. Jedoch spielen diese Begriffe wenig Rolle in der Rechtspraxis. In den EuGH-Rechtsprechungen wurde die verletzte Unabhängigkeit nur einmal in *OLAF* als die Einspruchsbegründung der EZB geliefert, aber der EuGH ließ das Argument nicht völlig gelten. Außerdem wurde das *OLAF*-Urteil in der Zeit verkündet, als die EZB noch ein ungeklärtes *sui generis* war. Die Unabhängigkeitsgarantie wurde bis heute kein großes Thema, als die EZB sich organisatorisch in die Union integrierte und primärrechtlich gewährleistet wurde. Weder die Besonderheit der unkonventionellen Maßnahmen noch die Sorge um finanzielle Dominanz wurden in den EuGH-Rechtsprechungen diskutiert. Ansicht der unionrechtlichen Vorschriften und vorgelegten Sachverhalte ist auch verständlich, dass die zwei Konzepte für die Falllösungen nicht wesentlich sind, weil alle bestrittenen EZB-Handlungen in konventionellen Formen von Beschlüssen und Leitlinien bekannt gegeben wurden. Außerdem wurden die geldpolitischen Maßnahmen trotz ihrer inhaltlichen Ungewöhnlichkeit als offenmarktgeschäftliche Maßnahmen klassifiziert. Die begrifflichen Vereinfachungen dienen dazu, die EZB-Maßnahmen in der Krisenzeit zu „normalisieren“, damit der EuGH seine ständigen Prüfungskriterien nicht anpassen muss.⁵⁷⁸ Seit dem *OLAF*-Urteil wurde eine erweiterte Ermessensbefugnis für unabhängiges Organ vom EuGH anerkannt, dessen Entscheidungen in zuständigem Bereich nur aufgehoben werden, wenn sie offensichtlichen Fehler begehen, dass sie zur Erfüllung des eingesetzten Ziels augenscheinlich ungeeignet sind. In diesem Kontext wurde auch die Anwendbarkeit der Rechtsverhältnismäßigkeitsprüfung im geldpolitischem Bereich anerkannt, obwohl die Prüfungsintensität wegen des hohen Ermessensraums in demselben Bereich reduziert werden sollte. Hier zeigen sich auch grundlegende unterschiedliche Vorstellungen von

⁵⁷⁸ Vgl. *Hofmann*, WP June, 2015, 1 (9).

der Funktion der Rechtsverhältnismäßigkeit zwischen den akademischen Diskussionen und dem EuGH. Während die Rechtsverhältnismäßigkeit als ein kontrollierender Grundsatz betrachtet wird, damit die diskutierten Beschränkungsmöglichkeiten der geldpolitischen Maßnahmen zusammengefasst werden und ins gerichtliche Verfahren eingeleitet werden können, wurde die Rechtsverhältnismäßigkeit als ein formelles Prüfungsschema für die Ziel-Mittel-Abwertung betrachtet, dessen Prüfungselemente vom Gericht je nach Sachverhalt angepasst werden können. Die wissenschaftlich vorgeschlagenen Beschränkungskriterien sind deshalb nicht völlig vom EuGH angenommen. In Rechtsprechungen wurde stattdessen eine eng mit den Gesetztexten verbundene Prüfungsstrategie angewendet. Der EuGH vorstellte die primärrechtliche Grenze der europäischen Geldpolitik und gab zu, dass eine Trennung zwischen wirtschaftlicher- und geldpolitischer Politik in der Tat schwierig war. Das begriffliche Verständnis der EZB sowie die Selbstgarantie gegen Befugnisüberschreitung wurden auf diese Weise vom EuGH hochgeschätzt. Der EuGH will die geldpolitischen Maßnahmen genau überprüfen, nur wenn die Vorverurteilung der EZB öffentlich fehlerhaft sei.

II. Die ungeklärte Fragen nach EuGH-Rechtsprechungen

Förmlicherweise traf der EuGH je nach der Vorlage des BVerfG eine Vorabentscheidung. Allerdings werden die Argumente der Rechtsprechung vielfältig kritisiert. Wissenschaftlich wird die symbolische Bedeutung des *Gauweiler*-Urteils einheitlich bejaht, dass der EuGH nach *Pringle*-Urteil die Rechtskontrolle der EZB vertiefend entwickelte und eine Leitentscheidung herbeiführte.⁵⁷⁹ Die Bedeutung der Verfahrensweise des EuGH in *Gauweiler*-Urteil wird jedoch wegen der zurückhaltenden Prüfungsintensität, insbesondere der groben Erforderlichkeitsprüfung und der daraus folgende formellen Angemessenheitsprüfung, vermindert.⁵⁸⁰

Es erscheint mir das Problem nicht rein über die Prüfungsintensität der Verhältnismäßigkeitsprüfung, die der EuGH auf eigene Weise durchführen darf. Vielmehr liegt das Problem einerseits im tautologischen Prüfungsschema, in dem die subjektiven Meinungen der EZB bevorzugte Erwägungen in beiden formellen und materiellen Prüfungen gezogen werden, um das Mandat der EZB sowie die Rechtsverhältnismäßigkeit zu be-

⁵⁷⁹ *Goldoni*, 24 (2) *George Mason Law Rev.* 595, 611 (2017).

⁵⁸⁰ *Hofmann*, a.a.O., 2015, 1 (18 f.).

gründen. Andererseits werden die eintönigen Prüfungen durch unvollständige Argumente formuliert. Ungeklärt ist zuerst der Zusammenhang zwischen der im Primärrecht klar getrennten Wirtschafts- und Währungspolitik, ihrer sachlichen Verbundenheit in der objektiven Beobachtung und der demzufolge Annahme des subjektiven Differenzierungskriteriums und dem Respekt vor der Selbstdefinition der EZB über die Grenze des politischen Bereiches und des EZB-Mandats. Als eine der klassischen hoheitlichen Aufgaben ist es selbstverständlich, dass die Währungspolitik ein besonderer Verwaltungsbereich ist und darüberhinausgehend das allgemeine Merkmal der Verwaltung verliehen wird, dass die Tätigkeitsbereiche, Aufgabenstellung, Struktur und Handlungsformen der Verwaltung so vielfältig sind, so dass eine begriffliche Erfassung nahezu unmöglich erscheint. Eine klare getrennte Definition des einzigartigen Verwaltungsbereichs ist deshalb nahezu unmöglich, weil alle Verwaltungsbereiche eng verknüpft sind. Auch die Organstruktur und sachliche Aufgabeverteilung können politisch flexibel ein- und umgestellt werden, um die erwünschte Verwaltungseffizienz zu sichern.⁵⁸¹ Vorstellbar ist die Kulturpolitik wegen ihrer bildende Wirkung zuerst mit der Bildungspolitik verbunden. Außerdem sollte die Kulturpolitik aus der Sicht des Überlieferungs- und Schutzbedarfs mit der Medienpolitik und Umweltpolitik koordiniert werden, während der andere politische Bereich, Z.B. die Umweltpolitik aus unterschiedlichen Überlegungen in konkreten Konstellationen zusammen mit Agrarpolitik, Industriepolitik oder der allgemeinen Wirtschaftspolitik koordiniert werden muss. Daraus folgt, dass die normative Trennung der politischen Bereiche immer begrifflich ist und keine absolute Grenze bestimmt. Die begriffliche Differenzierung erklärt keine verbotene Zusammenarbeit der für unterschiedliche politischen Bereiche zuständigen Behörden. Trotzdem ist die Begriffsanwendung im allgemeinen Rechtstext unvermeidlich, insbesondere wenn die politische Bedeutung des Rechtstexts hoch ist, denn die schwebende Grenze der abstrakten Begriffe erleichtert die Erreichung der politischen Übereinstimmung und vorbehält einen Raum für die künftige Rechtsfortbildungsmöglichkeit.

Diese Perspektive führt zum Schluss, dass der EuGH kein seriöses Argument im *Gauweiler*-Urteil vortrug. Die deskriptive Analyse über die ernsthafte Trennung der Wirtschafts- und Währungspolitik zeigt zwar den begrifflichen Normzustand, begründet es

⁵⁸¹ Vgl. *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, § 1 Rn. 8.

aber nicht, dass die Selbst-Definition von der EZB über das währungspolitische Befugnis durch die bewertende gerichtliche Rechtsprüfung bestanden werden muss. Hierzu fehlt dem EuGH ein effektives Argument. Auch wenn der EuGH den Unabhängigkeitsschutz der EZB in Betracht zöge, wurde ein starkes Argument vom Gericht auch unvermeidlich, da die nicht von der organisatorischen Garantie befreite Rechtsprüfung gegen der EZB schon seit *OLAF* als Grundsatz festgelegt wurde. Zu entwickeln ist die Konkretisierung des Grundsatzes, wie der EuGH eine verbindliche Kriterien für die Durchführung der EZB-Befugnis und ihre Grenze festlegt. In *Gauweiler* wird diese Erwartung widersprochen, dass der EuGH von einer objektiv ausgelegten Definition der Währungspolitik abging. Außerdem wurde kein objektives Kriterium in der Verhältnismäßigkeitsprüfung erklärt, während das Prüfungsergebnis sich auf die von der EZB abgegebenen faktischen Vorlagen und Fachkenntnisse stützte.⁵⁸²

Neben der nahezu Formsache gewordenen Verhältnismäßigkeitsprüfung ist ihr unklarer Zusammenhang mit dem Finanzierungsverbot in Art. 123 Abs. 1 AEUV. Theoretisch kann das Verbot entweder als eine absolute Mandatsgrenze oder als eine auf Menge bezogene Handlungsobergrenze verstanden werden, dass das Gericht in der Rechtsprechung entscheiden (erklären) muss. Die beiden zwei theoretischen Möglichkeiten wurden vom EuGH nicht gewählt. Dagegen entwarf der EuGH eine dritte uneindeutige Strategie, das Finanzierungsverbot von der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu trennen und als isolierter Teil nach der Prüfung zu erzählen. Nach den Argumenten des EuGH in diesem Teil ist abzuleiten, dass der EuGH tatsächlich das Finanzierungsverbot als eine Handlungsobergrenze betrachtet, die (befugten) Tätigkeiten der EZB zu begrenzen. Dieses Verständnis führt auch zum Schluss, dass das Finanzierungsverbot eigentlich in der materiellen Verhältnismäßigkeitsprüfung, insbesondere der Notwendigkeitsprüfung, geprüft werden könnte, wenn der EuGH ein inhaltsreiches Prüfungsschema festlegen möchte. Aus der Rückschau wird die Auswahl der Prüfungsformalität jedoch unwesentlich, da der EuGH von Anfang bis Ende auf die subjektiven Garantien der EZB fokussierte und hochgeschätzte. Ungeachtet dessen, ob die Verhältnismäßigkeit und das Finanzierungsverbot zusammen oder getrennt geprüft wurden.

In einiger Literatur wurde diese gelockerte Prüfungsintensität in *Gauweiler* als eine Festlegung und Verstärkung der bestehenden Tendenz der EU betrachtet, dass die weite

⁵⁸² Hofmann, a.a.O., 2015, 1 (17).

Ermessensausübung eines Unionsorgans nicht durch eine ausführliche Verhältnismäßigkeitsprüfung gehindert wird.⁵⁸³ Diese empirische Erläuterung wird bestätigt, als die Kernargumente im *Gauweiler*-Urteil vom *Weiss*-Urteil wiedergeholt werden, begründet aber die bestehende Gerichtskontrolle der EZB-Währungspolitik vom EuGH nicht. Vor allem ist zu zweifeln, ob die in *Gauweiler* durchgeführte Verhältnismäßigkeitsprüfung ausführlich ist. Natürlich kann man argumentieren, dass die Kriterien der Prüfungsausführlichkeit je nach der erwünschten Prüfungsintensität angepasst werden müssen. Jedoch ist außer der terminologischen Darstellung die materielle Funktion der Gerichtskontrolle zu beachten, dass die gerichtlichen Argumente trotz der gelockerten Prüfungsintensität überzeugend und problemlösungsfähig sein und eine Hinweise für die ähnlichen Sachverhalte in der Zukunft liefern müssen. Eine angebliche gelockerte Prüfungsintensität kann tatsächlich keine Prüfung sein, wenn die Prüfungsargumente des zuständigen Gerichts in der Rechtsprechung keine bedeutenden Kriterien der Währungspolitik außer der subjektiven Selbstkontrolle der EZB festlegten und für den vorliegenden BVerfGE nicht überzeugend waren.⁵⁸⁴ Die aushöhlenden Gerichtsargumente erklären das ironische Phänomen, dass die Argumente des EuGH vielfältig kritisiert wurden. Trotzdem war das Prüfungsergebnis vom EuGH nicht erstaunlich, das OMT-Programm unionsrechtmäßig erklärt zu werden.⁵⁸⁵

Dies ironische Phänomen hat seine Kosten. Vor allem ist die Verringerung der Glaubwürdigkeit des EuGH, weil ein Gericht nur die Glaubwürdigkeit gewinnt, wenn seine Rechtsprechung nicht nur für die betroffenen Parteien/Antragsteller materiell kräftig ist, sondern auch inhaltlich von Dritten verstanden und überzeugt wird. Nur so erfüllt eine gerichtliche Entscheidung ihre kommunikative Funktion, die Streitlösenden Rechtsgedanken durch ein kohärentes Prüfungsschema der ganzen Gesellschaft bekanntzumachen. Hingegen wird es vorstellbar, dass die von der gerichtlichen Entscheidung verbundene antragstellende Partei mit der Entscheidung des EuGH mehr unzufrieden sein kann, wenn dieselbe Entscheidung aus der Dritten-Person-Perspektive schon wenig überzeugend ist. Dies erklärt auch das hohe Interesse der Publikum an der nächsten Reaktion des BVerfGE auf die EuGH-Urteile.⁵⁸⁶

⁵⁸³ Hofmann, a.a.O., 2015, 1 (16).

⁵⁸⁴ Vgl. Goldoni, a.a.O., 614.

⁵⁸⁵ Hinarejos, 11 EuConst. 563, 574 (2015).

⁵⁸⁶ Vgl. Craig/Markakis, 41 Eur. Law Rev. 1, 34 (2016).

Die allgemeine Verringerung der Glaubwürdigkeit des Gerichts ist die Kehrseite der faktischen Leitfunktion des Auslegungsurteils außer dem Ausgangsverfahren, dass die Auslegungen einer unionsrechtlichen Organhandlung und einer abstrakten Norm trotz umstrittener Bindungswirkung eine allgemeine psychologische Erwartungen erzeugen, obwohl eine erneute psychologische Vorlage in der Zukunft nicht ausgeschlossen ist. Die Einflüsse bei *Gauweiler* und *Weiss* können beachtenswert stärker sein, denn die Ikonizität der zwei Urteile liegt nicht nur in ihrer thematischen Seltenheit, dass die geldpolitischen Maßnahmen wegen ihrer Sachnatur und der Verfahrensordnung schwierig vor Gericht gebracht werden. Sondern auch sind das in den zwei Urteilen neu geschaffte Prüfungsschema und die nachfolgenden Prüfungsergebnisse, die die EZB bevorzugten, ob das Prüfungsschema auf andere hochprofessionelle politische Bereiche angewendet wird, als die Geldpolitik ist wohl der früheste europäisierte politische Bereich, aber nicht der einzige, in dem die Sachkenntnisse und Entscheidungen der zuständigen Behörde hochgeschätzt werden. Man kann sogar sagen, dass die europäische Integration insbesondere in den technischen und professionellen Bereichen ihre Erfolge hat. Vom Datenschutz im Digitalisierungsprozess zur Anwendung künstlicher Intelligenz, von der Bestimmung der Anwendungsgebiete der Gentechnik zur Umsetzung der Umwelt- und Klimapolitik. Die heutzutage EU begründet ihre Steuerungsfähigkeit vor allem auf ihre expertenbasierte Messungen der gegenwärtigen Sachstände und der künftigen Entwicklungen. Die zurückhaltende Verhältnismäßigkeitsprüfung im materiellen Sinne der EuGH in geldpolitischen Angelegenheiten kann eine erweiterte Bedeutung bezeichnen, dass der EuGH trotz der seit *OLAF*-Urteil angegebenen Kontrollwahrnehmung keine materielle Grenze der geldpolitischen Maßnahmen festlegen kann. Stattdessen führt der EuGH nur eine symbolische prozedurale Kontrolle durch, um die Selbstkontrollfähigkeit und Sachkenntnisse der EZB zu bestätigen. Wenn der EuGH dieselbe Haltung gegenüber anderen hochprofessionellen Bereichen bleibt, wird eine zur Formsache gewordene gerichtliche Kontrolle auf europäisierte Politik unvermeidlich, als der EuGH die organisatorische Besonderheit und das Unabhängigkeitsgarantie der EZB und ihr Zusammenhang mit dem Umfang der geldpolitischen Befugnisse nicht in seinen Urteilen überlegt. Vielmehr fokussierte der EuGH auf den zu steuernden Sachzustand und die Steuerungsfähigkeit der EU. Ungeachtet dessen, welche/s Behörde/Organ der Entscheidungsträger ist und bei der Rechtsanwendung Ermessen hat.

Trotzdem ist es nicht zu ignorieren, dass die EZB sich organisatorisch von den anderen

Unionseinrichtungen und Behörden unterscheidet, dass sie ein Unionsorgan ist. Das Verständnis von der Befugnis der EZB beeinflusst nicht nur die Festlegung des Übertragungsumfangs, die die Mitgliedstaaten der EU gemäß Art. 5 Abs. 1 u. 2 EUV ihre Zuständigkeiten begrenzt übertragen, sondern auch die Mandatsverteilung zwischen den Unionsorganen und anderen parallelen Unionsorganen. Je mehr selbstentschiedene Befugnisse die EZB hat, desto weniger können die anderen Unionsorgane, zuerst das Hauptverwaltungsorgan – die Kommission sowie auch der politisch motivierte Rat und der europäische Rat, sich in denselben Themen engagieren. Dem Gedanken nach begründet die reine objektive Beschreibung vom EuGH über die unklare Grenze zwischen Wirtschafts- und Währungspolitik nicht, dass ein von der EZB subjektiv gerahmtes geldpolitisches Mandat und die selbst definierten geldpolitischen Maßnahmen keine abschließende gerichtliche Prüfung brauchen. Hierzu fehlt dem EuGH von Anfang der formellen Rechtmäßigkeitsprüfung ein positives Argument. Würde eine ernsthafte materielle Verhältnismäßigkeitsprüfung danach durchgeführt, könnte die unbegründete formelle Rechtmäßigkeitsprüfung als Prüfungsstrategie verstanden werden, dass das Gericht statt eines abgebrochenen Prüfungsschemas eine komplette Prüfung durchführen wollte. Hier ist aber nicht der Fall.

Meiner Ansicht nach hat die leerstehende Rahmenbestimmung über die geldpolitische Befugnis eine tiefgreifende Wirkung, die über kurz oder lang ergänzt werden muss. Die Gründe dafür liegen zum einen darin, dass Geldpolitik bis heute schon der Kernbereich, aber nicht der einzige Bereich, in dem die EZB sich wegen ihrer hochprofessionellen Sachkenntnisse engagiert. Vor allem ist der nach der Finanzkrise neu gegründete einheitliche Bankenaufsichtsmechanismus (*Single Supervisory Mechanism, SSM*), der von der EZB und den nationalen Aufsichtsbehörden der teilnehmenden Länder zusammengesetzt, um eine europäische Bankunion zu gründen und ein einheitliches Bankenaufsichtskriterium festzulegen. Um den Bankenaufsichtsmechanismus zu funktionieren, werden die Aufsichts- und Überwachungsaufgaben zwischen der EZB und den zuständigen nationalen Behörden verteilt. Die EZB übernimmt nur diejenigen Aufgaben, die durch Art. 4 Abs. 1 der SSM-Verordnung⁵⁸⁷ übertragen werden. Auch sind die Konstellationen und die Grenze der zu anwendenden Rechtsakte für die Wahrnehmung der

⁵⁸⁷ Verordnung 1024/2013 des Rates vom 15. Okt. 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, ABl. 2013 L 287/63 vom 29.10.2013.

SSM-Aufgaben im Klartext vorgeschrieben, dass die EZB eine Verordnung erlassen kann, nur soweit dies für die Gestaltung oder Festlegung der Modalitäten zur Wahrnehmung der ihr durch die vorliegende Verordnung übertragenen Aufgaben erforderlich ist (Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 S. 3 der SSM-Verordnung); sonst muss die EZB vor dem Erlass einer Verordnung offene öffentliche Anhörungen durchführen und die potenziell anfallenden Kosten und den potenziellen Nutzen analysieren. Die Anhörungen und Analysen können unterlassen werden, nur wenn solche Anhörungen und Analysen im Verhältnis zum Anwendungsbereich und zu den Auswirkungen der betreffenden Verordnungen oder im Verhältnis zur besonderen Dringlichkeit der Angelegenheit unangemessen sind. Dazu hat die EZB eine Begründungspflicht zur Dringlichkeit (Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 der SSM-Verordnung). Die bankaufsichtspolitischen Befugnisse der EZB sind im Vergleich zu den geldpolitischen Befugnissen offensichtlich beschränkter. Die beschränkte Beauftragung der bankaufsichtspolitischen Befugnisse wird einerseits durch die organisatorische Unterteilung innerhalb der EZB garantiert, dass die EZB einen administrativen Überprüfungsausschuss einrichtet, um die durch die SSM-Verordnung übertragenen Befugnisse auszuüben (Art. 24 Abs. 1 der SSM-Verordnung); andererseits werden die zwei Aufgaben streng getrennt. Darauf beachtet die EZB gemäß Art. 25 der SSM-Verordnung ernsthaft, obwohl die zwei parallelen Aufgaben von der EZB unabhängig durchgeführt werden. Außer den die EZB rechtlich neu beauftragten bankaufsichtspolitischen Befugnissen werden die EZB zu überlegende Sachstände auch erweitert, um ihre geldpolitischen Maßnahmen zu aktualisieren, als die EU nach den Anrufen für Klimaschutz und der COVID-19 Pandemie ein neues Klassifizierungssystem entwickelte, um ein nachhaltigeres Wirtschaftsentwicklungsmodell unter Berücksichtigung des Umweltschutzes herauszubringen. Nach dem Erlass der Taxonomie-Verordnung⁵⁸⁸ werden die Nachhaltigkeitskriterien der Wirtschaftsaktivitäten auf der EU-Ebene harmonisiert und die Offenlegungspflichten der Finanzmarktteilnehmer werden verstärkt, sodass die Nachhaltigkeitsgrade der Wirtschaftstätigkeiten einheitlich in den Finanzierung- und Investitionsstrategien bewertet werden können und das politische Ziel zur nachhaltigen Entwicklung bis 2030 erreicht wird.⁵⁸⁹

⁵⁸⁸ Verordnung 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Jun. 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088, ABl. 2020 L 198/13 vom 22.6.2020.

⁵⁸⁹ In der Literatur wird schon die Zusammenarbeitsmöglichkeit (-pflicht) der ESZB mit dem Grün-Deal-

Der künftige Trend, dass die EZB als eines der Unionsorgane mit den aktuellen Themen der EU umging, ist nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon als normativ vorsehbar, aber nur bis zur Finanzkrise und der nachkommenden COVID-19 Pandemie und Klimakrise spürbar. Es kann auch so verstanden werden, dass die Auswirkungen der heutigen politischen Herausforderungen kaum inländisch begrenzt werden und von Einzelländern gelöst werden. Damit werden die politischen Aufgaben auf der EU-Ebene ergänzt, eine Geländemaßnahme durchzuführen. Die EZB, genauso wie der europäische Rat und die Kommission, ergänzen aufgrund der Europäisierung und Unionalisierung der aktuellen politischen Themen ihre Sachbefugnisse.

Nicht zu vergessen ist, dass der EuGH auch ein Unionsorgan ist, das sich auf keinen Fall von der Europäisierung und Unionalisierung distanziert. Während die Sachbefugnisse der anderen Unionsorgane ergänzt werden, trifft der EuGH auch selbstverständlich neue Sachkonstellationen und Rechtsfragen. Daraus folgend sollten auch die Expansionen des gerichtlichen Prüfungsumfangs und der Kontrollmöglichkeit sein, damit die Gewaltteilung zwischen den Unionsorganen im Gleichgewicht bleibt. Sonst wird die Unionalisierung unsymmetrisch entwickelt, dass der EuGH die anderen Unionsorgane immer weniger kontrollieren kann.

Hier trifft man das Problem, dass die Ausweitung und Ausübung der gerichtlichen Befugnisse im Vergleich mit den politischen Befugnissen normativ beschränkt sind. Während von der Ausübung der politischen Befugnisse der Verwaltungsorgane eine vorsorgliche und zukunftsorientierte Funktion erwartet wird, ist die Ausübung der gerichtlichen Befugnisse aus der judikativen Natur immer passiv und rückgängig. Nur wenn

Plan diskutiert, wie die ESZB gemäß Art. 3 Abs. 3 EUV und Art. 127 Abs. 1 AEUV das Ziel zur Nachhaltigkeit des Klimaschutzes unterstützt, ohne die primäre Preisstabilitätsgewährleistung zu beeinträchtigen. S. *Bovenschen/Lieshout* in EZB (Hrsg.), *EU Taxonomy, action plan & supervisory developments on sustainable finance: what uses may these have for the E(S)CB?*, 2020, S. 125 (129-131). Während die Literatur auf die Anpassungsmöglichkeit des Klimaschutzes mit dem primären Ziel in Währungspolitik fokussiert und darauf hinweist, dass die EZB ihre Währungspolitik mit dem Klimarisiko berücksichtigen könnte, nur wenn dasselbe Risiko die Preisstabilität gefährdet, in dieser Arbeit wird stattdessen betont, dass die EZB nicht die Naturerscheinungen und ihre Impakte auf Preisstabilität beobachtet. Da die Kausalkette zwischen den ständig wechselhaften Naturerscheinungen und den Folgen auf gefährdete Preisstabilität immer unklar ist und nur mittels der veränderten, klimaangepassten Wirtschaftstätigkeiten beobachtbar ist. In diesem Sinn wird die EZB-Währungspolitik nicht durch das umgangssprachliche Klimarisiko motiviert, weil die Preisstabilität nicht unmittelbar vom Klima gefährdet wird, sondern von den dramatisch geänderten Wirtschaftslagen, die einerseits autonom von den klimasensitiven Industrien und Märkten umgestellt und andererseits von den klimapolitischen Maßnahmen motiviert sind. Die EZB beobachtet deshalb nicht den fernab davon ursprünglichen Klimastatus, sondern die Folgen der interaktiven Wirtschaftslagen von Industrien, Märkten und klimabezogener Politik.

ein Prüfungsantrag verfahrensgemäß vor dem Gericht eingebracht wird, wird die gerichtliche Prüfung ernsthaft ausgeübt. Außer dem prozeduralen Entfernungseffekt wird die materielle gerichtliche Prüfung auch multifaktoriell vom Gericht selbst zurückgehalten, sodass sie einerseits durch die vergangenen Präjudizien verbunden werden kann, andererseits wird das Prüfungsergebnis auch durch das vom Gericht verlaufene Prüfungsschema strategisch beeinflusst.

Bei der bisher unionrechtlichen Rechtsstruktur liegt zuerst das Problem darin, dass der Rechtsstreit über die währungspolitischen Maßnahmen aufgrund der Verfahreneinstellungen der Klagearten kaum in der materiellen Rechtsprüfung abgelegt wird. Die Gründe sind zu einem der Mangel des individuellen subjektiven Rechts in Währungspolitik und zu anderem die fehlende unmittelbare Beeinträchtigung der Privaten durch EZB-Währungspolitik. In der Praxis wird schon verdeutlicht, dass das Vorabentscheidungsverfahren bis jetzt der möglichste Rechtsweg ist, mit dem ein geldpolitischer Streit vor dem EuGH auftritt und materiell geprüft wird. Jedoch zeigen die betroffenen Rechtsprechungen auch die Grenze des Rechtswegs, dass der EuGH seine Rechtsprüfung der EZB-Währungspolitik nur formell durchführt. Entweder die Definition der Währungspolitik und die Konkretisierung der begrifflichen Trennung zwischen Wirtschafts- und Währungspolitik, die die Rechtsfrage des Befugnisumfangs der EZB angehen, oder die inhaltliche Grenze der konkreten geldpolitischen Maßnahmen, die die Rechtsfrage um die Handlungsgrenze der EZB betrifft, traf der EuGH keine mächtige Entscheidung mit ausführlichem Prüfungsschema. Das bedeutet auch, dass die materielle Leitfunktion der bisherigen Rechtsprechungen trotz ihrer formellen Bindungswirkung nicht vollständig ist, eine vertretbare gerichtliche Kontrolldichte für die zu erwartende erweiterte EZB-Sachbefugnisse zu erklären, die nie durch die Selbstkontrolle der EZB ersetzbar ist.

Angesicht der Tatsache, dass das Vorabentscheidungsverfahren der einzige Rechtsweg ist, mit dem die Auslegungsfragen über die Rechtsgrenze der EZB von den mitgliedstaatlichen letztinstanzlichen Gerichten, ist die Verfeinerung des Prüfungsschemas der geldpolitischen Maßnahmen nicht nur im eigenen Interesse des EuGH, seine Zuverlässigkeit durch stabile Problemlösungsfähigkeit zu versichern, sondern auch für die verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem EuGH und den mitgliedstaatlichen letztinstanzlichen Gerichten. Im Grunde genommen ist, dass das Vorabentscheidungsverfahren

sich mit der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts auf der mitgliederstaatlichen Ebene beschäftigt. Das bedeutet auch, dass die Funktion erfüllt wird, nur wenn der EuGH dem vorlegenden Gericht in demselben Verfahren ein überzeugendes und anwendbares Prüfungskriterium über die vorgelegten Rechtsfragen erklärt. Sonst ist es erwartbar, dass das vorlegende mitgliederstaatliche Gericht auf eigene Faust die argumentativen Lücken des EuGH ausfüllt. Daraus folgend ist ein verschlechtertes Verhältnis und die Tension der Rechtsverständnisse zwischen dem EuGH und den mitgliederstaatlichen Gerichten.

Kapitel 7. BVerfG als Hauptherausforderer der Expansion der EZB-Geldpolitik

A. Die Justiziabilität der EZB-Geldpolitik in Deutschland

I. Einleitung

Die Aufmerksamkeit auf die rechtliche Grenze der EZB-geldpolitischen Maßnahmen wurde einerseits wegen der thematischen Neuheit der Rechtsfrage erregt. Andererseits ist die wichtige Rolle der Fragesteller, das BVerfG, unbezweifelbar auch ein entscheidender Faktor, die öffentliche Aufmerksamkeit zu vergrößern. Literarisch wurde der repräsentative Charakter des BVerfG auch schon anerkannt, wenn das Verhältnis zwischen dem EuGH und den nationalen Gerichten diskutiert wurde. Die wichtige Rolle des BVerfG und seine Entscheidungen für die Geschwindigkeit und Richtung der Europäisierung haben ihre sächlichen Hintergründe, dass Deutschland eins der einflussreichsten Mitgliederstaaten der EU ist. Die Bevölkerungszahlen, geographische Größe und wirtschaftliche Hochentwicklung Deutschlands stellen sicher, dass die Einstellung Deutschlands zur EU eine symbolische Bedeutung für die anderen Mitgliedstaaten sowie andere Länder auf der Welt hat. Bei der Anwendungsmöglichkeit des Europarechts hat das BVerfG auch gleichermaßen die symbolische Bedeutung. Durch zahlreiche Entscheidungen bringt das BVerfG schon die Einwirkung ein, seine eigenen Meinungen zu europarechtlichen Themen zu äußern. In der Maastricht-Entscheidung und Lissabon-Entscheidung erklärte das BVerfG sein Verständnis für die Natur der EU und die Grenze der europäischen Integration, um die vorbehaltenen Kompetenzen der Mitgliedstaaten, insbesondere der Parlamente, zu betonen.⁵⁹⁰ In den zwei Solang-Entscheidungen harmonisierte das BVerfG das Niveau des Grundrechtsschutzes zwischen deutschem und europäischem Recht und legte die Anwendungsvoraussetzungen der europäischen Grundrechte fest.⁵⁹¹

Das ständige Engagement in der Festlegung der Rechtsanwendungsgrenze des europäischen Rechts in der deutschen Verfassungsordnung macht das BVerfG das mächtige nationale Gericht im europarechtlichen Mehrebenensystem, dessen Rechtsverständnis die Aufmerksamkeiten des EuGH und anderen Mitgliedstaatlichen Gerichten gewinnen. Die erstmalige Vorlage für Vorabentscheidungsverfahren vom BVerfG über die

⁵⁹⁰ Möllers/Redcay EuR 2013, 409 (413 ff.).

⁵⁹¹ Möllers/Redcay a.a.O., 410.

Rechtmäßigkeit des OMT-Beschlusses hat ihre historische Bedeutung. Aber nicht zu ignorieren ist die symbolische Bedeutung der gruppierten Vorlagen für dasselbe Verfahren über die nachfolgenden geldpolitischen Beschlüsse und die BVerfG-Entscheidungen als Antworten auf die EuGH-Urteile. Am 21. Juni 2016 verkündete das BVerfG das OMT-Urteil, in dem die Verfassungsbeschwerde und die Anträge auf Organstreit zur gemeinsamen Entscheidung verbunden wurden und all als teilweise zulässig, aber unbegründet zurückgewiesen wurden;⁵⁹² Am 5. Mai 2020 wurden vier Verfassungsbeschwerden gegen das PSPP, insbesondere das ABSPP und die dazu Unterlassungshandlungen von Bundesregierung und Bundestag, teilweise geprüft und zurückwiesen;⁵⁹³ Am 15. Juni desselben Jahres wurden die zwei Verfassungsbeschwerden gegen CSPP als unzulässig zurückgewiesen und nicht zur Entscheidung angenommen.⁵⁹⁴ Das Bündel gerichtlicher Entscheidungen im weiten Sinne sind die Antworten auf die Zweifel an den EZB-Maßnahmen in deutscher Gesellschaft und gleichzeitig die Reaktionen auf die EuGH-Urteile, in denen der EuGH die vom BVerfG vorgelegten Auslegungsfragen um das EZB-Mandat und die Grenze der geldpolitischen Maßnahmen erklärte. Dies führt auch dazu, dass die Grenze des EZB-Mandats und europäischen geldpolitischen Maßnahmen ein neuer europarechtlicher Bereich wird, in dem das BVerfG sich tief engagiert.

Die Besonderheit der BVerfG-Entscheidungen über die EZB-geldpolitischen Maßnahmen liegt darin, dass die in Maastricht- und Lissabon-Entscheidungen abstrakt festgelegte Kompetenz-Übertragungsgrenze im geldpolitischen Bereich weiterentwickelt wird. Damit werden die theoretische Grundlage der begrenzten Einzelermächtigung und das Ultra-vires-KontROLSchema im konkreten Sachbereich bestimmt. Daneben ist es auch ein Fortschritt nach den Solang-Entscheidungen, dass das BVerfG außer dem Grundrechtsschutz die Verteilungsgrenze zwischen europarechtlichen und deutschen verfassungsrechtlichen Ordnungen in einer der Verwaltungsaufgaben erklärt. Angesichts der Vielfältigkeit der Verwaltungsaufgaben sind die gruppierten Geldpolitik betroffenen Rechtsverständnisse vom BVerfG natürlich bedeutsam, weil eine weitgehende Anwendbarkeit der schematisierten Verständnisse in anderen europäisierten verwaltungsrechtlichen Bereichen erwartet ist.

⁵⁹² BVerfGE 142, 123-234.

⁵⁹³ BVerfGE 154, 17-152.

⁵⁹⁴ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juni 2016, 2 BvR 2728/13, Rn. 1-220.

Nachfolgend wird eine Diskursanalyse auf praktische Gedanken beschränkt und fokussiert auf die mögliche Entwicklung der geldpolitischen Rechtsstreite in der Zukunft. Zu überlegen ist zum einen die Nachträglichkeit des Gerichtsverfahrens, dass das Gericht die vor ihm gebrachten Angelegenheiten nicht entscheiden kann. Zum anderen sind die durchgehenden geldpolitischen Diskussionen im Euroraum, solange die vertiefte Zusammenarbeit der EZB mit anderen EU-Politik vorsehbar und unvermeidbar ist. Bisherig ist es klar, dass die EZB-Geldpolitik in Deutschland eine große Aufmerksamkeit generiert hat. Es ist auch die deutsche Gesellschaft, die sich in die Verrechtlichung der EZB-Geldpolitik einbringt und die Rechtsfragen vor dem BVerfG bringt, sodass das BVerfG die historisch geprägten Vorabentscheidungsersuchen stellte. Die nächste Frage sollte es sein, ob und inwieweit das BVerfG nach den bisherigen Bemühungen um die Verrechtlichung der EZB-Geldpolitik weiterentwickelt. Um auf die Frage zu beantworten sind zuerst die Rechtsgedanken an der Organkompetenz und die Rolle der Verhältnismäßigkeit in kompetenzbezogener Kontrolle vorzustellen, die die Rechtswahrnehmung über das Kontrollbedürfnis der EZB-Geldpolitik schaffen. Zweitens müssen die prozeduralen Voraussetzungen sowie die verfügbaren Verfassungsverfahren in Deutschland überlegt werden, weil die Erfüllung der prozeduralen Voraussetzungen die Zugänglichkeit der politisch motivierten Fragestellungen sicherstellt, dass der Zweifel an Politik in Form von Rechtsfragen transformiert wird und von dem zuständigen Gericht rechtlich geprüft werden sollte. Die genannten gedanklichen und prozeduralen Vorkenntnisse in deutschrechtlichen Kontexten erklären die Vorzugsbedingungen, gemäß denen die Anforderungen von Gerichtsprüfung auf EZB-Geldpolitik zuerst in Deutschland erschienen wurden. Danach müssen die bisherigen Rechtsentscheidungen vom BVerfG kurz zusammengefasst werden. Zu beachten auf die Entscheidungsinhalte ist die angewendete argumentative Technik, mit deren Hilfe das BVerfG eine eingebundene Ultra-vires-Kontrolle und die Identitätsprüfung entwickelte, um seine Rolle zum Verfassungsschutz einerseits und die Annahmepflicht der vom EuGH ausgelegten europarechtlichen Inhalte andererseits zu koordinieren. Zum Schluss wird eine persönliche Prognose über die künftige Entwicklung der Gerichtsbarkeit der Notenbankpolitik im Kontext der EZB-Geldpolitik gegeben, ob oder unter welcher Voraussetzung das BVerfG ein neues Vorabentscheidungsverfahren darüber vorlegen wird.

II. Die Kompetenzlehre in Rechtswissenschaft

1. Die begriffliche Bedeutung der Kompetenz in Staatsrecht

Der Begriff „Kompetenz“ ist in vielfältigen Kontexten angewendet. Sucht man die Gemeinsamkeit der Konstellationen, in denen Kompetenz als Kernthema diskutiert wird, wird klar gefunden, dass der Begriff eng mit den aufgabeorientierten Organisationen verbunden ist. Ungeachtet dessen, ob die Organisation staatlich oder gesellschaftlich ist. Außerdem ist es auch bemerkbar, dass die aufgabeorientierten Organisationen zu Handlungen befugt werden, um die ausgenommenen Aufgaben zu erfüllen. Diese Handlungen können auf unterschiedliche Subjekte einwirken und daraus folgend Auswirkungen auf entweder Mitglieder oder auf dritte Personen haben, durch Ordnungen die Mitglieder der Organisation innerlich zu verbinden oder mit dritten Personen einschließlich anderen Organisationen unterschiedliche Rechtsverhältnisse zu schaffen.

Der Hauptunterschied zwischen Staat und anderen Organisationen liegt darin, dass der Staat die größte Organisation unter der Staatsrechtsordnung ist. Alle Bürger und von ihnen organisierte Gruppen, Verbände und Gesellschaften als Mitglieder des Staates angenommen werden. Auch nur unter staatlichen Rechtsordnungen wird der primäre Rechtsstatus aller natürlichen/künstlichen Wesen bestimmt, damit eine weitere normative Vertiefung oder Veränderung ermöglicht wird. Die normative Annahme der Staatlichkeit, dass der Staat finale Rechtsverbindlichkeit und Durchsetzungsgewalt gegen die gegliederten Gemeinwesenheiten monopolisiert, begründet die Begriffswahrnehmung der Kompetenz. Zum einen wird die theoretisch omnipräsente Staatsgewalt durch den Begriff von Kompetenz konkretisiert, indem die theoretisch gesehenen sowie die in den Verfassungstexten politisch kurzgefassten Staatsaufgaben durch die Kompetenzordnungen klargestellt werden, wie diese Aufgaben innerhalb des Staates verteilt und abgetreten werden.⁵⁹⁵ Diese Konkretisierungs-/Instrumentalisierungsfunktion der Kompetenz muss mittels der Organerstellung und Verfahrenseinstellung erfolgt werden, solange die Aufgabeerfüllung durch Akteur und Handlung praktiziert wird. Außerdem sind die Identifizierung des Handlungsorgans, die Wahrnehmung der Handlungspflicht und die Ausübung der Handlungsmacht bis zur Handlungswirkung ein zeitdauerndes Verfahren. Der Begriff von Kompetenz spielt deshalb eine dynamische Rolle zwischen

⁵⁹⁵ Daraus ergeben sich die sogenannte Zweck-Mittel-Beziehung zwischen Aufgabe und Kompetenz. Vgl. *Steetner*, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 159 f.

der organisatorischen und der prozeduralen Legitimation der Staatshandlungen.⁵⁹⁶ Denn ohne konkretisierte Handlungshinweise sind der Erstellungssinn einer Organisation und die Arbeitsgrenze unterschiedlicher Organisationen unklar. Ebenso wenig sind die zeitliche und inhaltliche Kontrolle eines Handlungsverlaufs möglich, wenn die auszuführende Handlungsnatur und die erwünschten Wirkungsziele nicht genau formuliert sind. Die intermediäre Natur der Kompetenzlehre dient dazu, die die neuen Nachfragen in Form von ergänzten Staatsaufgaben an die bisherige organisatorische und prozedurale Rechtsordnungen anzuknüpfen, damit der Staat immer die größte und autarkische politische Organisation der Rechtsgemeinde bleibt, dass die innerliche organisatorische Umstellung und Ergänzung die Staatsstabilität gefährden.⁵⁹⁷

2. Das Kompetenzverständnis in Völkerrecht

Grundsätzlich gilt die wörtliche Bedeutung von Kompetenz auch für internationale Organisationen, dass es sich um die Wahrnehmungsfähigkeit einer Aufgabe handelt.⁵⁹⁸ Der einzige Unterschied zwischen Staat und internationaler Organisation liegt in der begrenzten Kompetenz der internationalen Organisation, dass internationale Organisation nur solche Handlungen vornehmen darf, die ihre Gründer in Form von Aufgaben und Befugnissen im Gründungsvertrag oder einem Rechtsakt ausdrücklich zuweisen.⁵⁹⁹ Im anderen Worten, der Staat ist die einzigartige politische Organisation, der die sogenannte Kompetenz-Kompetenz hat, eigene Kompetenz zu befinden und zu erweitern. Darüber hinaus gehend sind die Bedingungen des Parlamentsvorbehalts und des Gesetzvorbehalts, die die demokratische Legitimation des Staates sicherstellen.⁶⁰⁰

3. Der Kompetenzstand der EU

Die Rechtsnatur der EU ist streitig, weil keine konkrete Legaldefinition der EU vertraglich vorgeschrieben wird. Aber die völkerrechtlichen Elemente spielen bei der organisatorischen Struktur der EU eine erhebliche Rolle, wenn man nur die institutionelle Legitimation der EU fokussiert. Die Mitgliedstaaten sind Herren der EU-Verträge und

⁵⁹⁶ Vgl. die gemeinsame Funktion der Kompetenz und des Verfahrens, das staatliche Einheitsbewusstsein zu bilden und die Brückenfunktion des Verfahrens, den Staat und die Gesellschaft durch Vermittlung der Staatskompetenz zu verbinden. S. *Steetner*, a.a.O., S. 187 f.; auch die koordinierungs- und strukturierende Funktionen der Kompetenz für die spezialisierenden Staatsorganisationen, s. *Steetner*, a.a.O., S. 244 ff.

⁵⁹⁷ Vgl. *Steetner*, a.a.O., S. 303 f.

⁵⁹⁸ *Weiß*, Kompetenzlehre internationaler Organisationen, 2009, S. 342.

⁵⁹⁹ *Weiß*, o. Fn. 601, S. 358.

⁶⁰⁰ *Weiß*, o. Fn. 601, S. 360.

legitimieren durch ihre Teilnahmen am Europäischen Rat und Ministerrat die EU-Tätigkeiten.⁶⁰¹ Auch werden die Kompetenzen der EU von Mitgliedstaaten begrenzt übertragen, so dass das Prinzip der Einzelermächtigung im Gründungsvertrag der EU (Art. 5 Abs. 1 S. 1 EUV) klargestellt wird. Die Unterschiede zwischen EU und anderen internationalen Organisationen liegen vor allem in dem Ermächtigungsumfang und der Ermächtigungsintensität. Während die Einzelperson kein völkerrechtliches Rechtssubjekt ist und das Völkerrecht nicht auf die Einzelperson unmittelbar anwendbar ist, kann das EU-Recht unmittelbar auf die Einzelperson angewendet werden, so dass die natürlichen und juristischen Personen sich vor mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichten berufen können, um die allgemeine Geltung einer EU-Vorordnung oder eine Umsetzungspflicht einer EU-Richtlinie zu berufen (Art. 288 Abs. 2; Abs. 3 AEUV). Außerdem wird die EU in bestimmten Bereichen, d. h. der Zollunion, der Festlegung der erforderlichen Wettbewerbsregeln für das Funktionieren des Binnenmarkts, der Währungspolitik in Euroraum, der Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Raum der gemeinsamen Fischereipolitik und der gemeinsamen Handelspolitik, von den Mitgliedstaaten vertraglich ermächtigt, ausschließliche Zuständigkeiten zu haben (Art. 3 Abs. 1 EUV). Die Mitgliedstaaten schließen in diesem Fall vertraglich eigene Zuständigkeiten in diesen Bereichen aus und der EU sie völlig übertragen, während solche vollständige Ermächtigung in anderen Organisationen nie praktiziert wird. Um die Unterschiede zu betonen, dass die EU breitere politische Befugnisse und Kompetenzbereiche als der völkerrechtliche Staatenbund hat, prägte das BVerfG im Maastricht-Urteil für die EU einen neuen Begriff „Staatenverbund“.⁶⁰² Diese Begriffsbildung stellt allerdings keine organisatorische Besonderheit dar, dass die EU von Staatenbund unterschiedlich ist.⁶⁰³ Das BVerfG trotz der verbreiteten Kompetenz- Hoheitsübertragungen bestätigte, dass der EU die Kompetenz-Kompetenz fehlt. Die demokratische Legitimation der EU wird vor allem von den Staaten bzw. den staatlichen Parlamenten vermittelt, in denen die Staatsvölker ihre politischen Willen bilden und ausdrücken.⁶⁰⁴ Die besondere hohe Funktionsfähigkeit der EU verändert die Anwendbarkeit des völkerrechtlichen Verständnisses nicht, dass die Entwicklungen der EG bis hin zur jetzigen EU entlang des internationalen Organisationsrechts gehen.⁶⁰⁵ Das völkerrechtliche Verständnis der

⁶⁰¹ *Oppermann/Classen/Nettesheim*, a.a.O. (Fn. 36), §4 Rn. 21.

⁶⁰² *Streinz*, a.a.O. (Fn. 40), §3 Rn. 141.

⁶⁰³ *Oppermann/Classen/Nettesheim*, a.a.O. (Fn. 36), §4 Rn. 24.

⁶⁰⁴ *Streinz*, o. Fn. 605.

⁶⁰⁵ *Streinz*, a.a.O. (Fn. 40), §3 Rn. 131.

Kompetenz ist bei der EU reibungslos anwendbar.

III. Die Funktionen des (Verfassungs-)Gerichts in Kompetenzkontrolle

1. Die Notwendigkeit der gerichtlichen Kompetenzkontrolle

Obwohl Kompetenz ein organisatorischer Begriff ist und eine technische Natur hat, bleibt der Inhaltsumfang des Kompetenzbegriffs eines Organs nicht stabil. Zum einen kann eine Kompetenzbeschreibung eines Organs in Recht streitig sein, als das Verständnis eines wörtlichen Begriffs unterschiedlich sein kann. Angesicht der politischen Natur der Kompetenzverteilung können die wörtlichen Beschreibungen abstrakt sein, so dass eine einheitliche Auslegung bedürftig ist. Die angewendeten Auslegungsmethode entscheiden daher gleichzeitig den Umfang der geschriebenen Sachkompetenz und der möglichen ungeschriebenen Sachkompetenz eines Organs, die die Sachkompetenz anderes Organs demgegenüber beschränkt werden kann.⁶⁰⁶

Außer der unvermeidbaren wörtlichen Mehrdeutigkeit fehlt der Kompetenzverteilung auch ein universaler Bauplan, dass die organisatorischen Abweichungen und Erstellungen unter der funktionellen Bedeutung der dreigewältigen Kompetenzverteilung je nach politischen Entscheidungen möglich sind. Daraus folgend kommt ein potenzieller Kompetenzkampf zwischen Organen, wenn die Organe unterschiedliche Kompetenzverständnisse haben. Werden diese unterschiedlichen Kompetenzverständnisse nicht vereinheitlicht, verursacht es entweder einen aktiven Kompetenzkonflikt oder eine passive Handlungsabweichung der betroffenen Organe, die beides die staatliche Aufgabenerfüllungseffizienz und Rechtssicherheit gefährden. In diesem Fall hat die Kompe-

⁶⁰⁶ In der Literatur werden die Formen von Kompetenz mit unterschiedlichen gepaarten Konzepten klassifiziert. Zwei Gruppen davon sind zum einen die expliziten und implizierten (auch benannte und unbenannte) Kompetenzen und zum anderen die geschriebenen und ungeschriebenen Kompetenzen. Während die erste Begriffsgruppe die prozeduralen Regelungsfähigkeiten der Sachkompetenz bedeutet, um die Vorbereitung und Durchführung der Hauptmaßnahmen zu ermöglichen, bezeichnet die zweite Begriffsgruppe die Kompetenzerweiterungsmöglichkeit durch die sächlichen Annahmen. Die zwei Begriffsgruppen können je nach Fall Synonym werden, während sie auch je nach Konstellation unterschiedliche Fähigkeiten bedeuten. S. *Steetner*, o. Fn. 598, S. 285 ff. Hier werden die zwei begrifflichen Gruppen nicht ernsthaft getrennt, da die Unterscheide dazwischen in den Erkennungen von prozeduraler Modalität und sachlicher Verbundenheit liegen, deren Inhalte und Zulässigkeiten von der Auslegungsmethode abhängig sind. Dies Verständnis begründet auch die andere Kompetenzklassifizierung, die ex- und implizierten Kompetenzen als Unterbegriffe der (un)geschriebenen Kompetenzen zu betrachten. Dies Verständnis ist vor allem von der US-amerikanischen Verfassungsrechtslehre geprägt, um die Ergänzungsmöglichkeit der Willen der Verfassungsgründer vom zuständigen Gericht zu erlauben. S. *Weiß*, o. Fn. 601, S. 363.

tenzkontrolle auch eine Doppelfunktion, den Rechtsstreit zwischen Organen zu schlichten und eine normative Kompetenzstruktur zu gewährleisten.

Letztlich ist die Wahrnehmung von Kompetenz nicht zu vergessen, dass sie außer der vollständigen Staatsgewalt auch gleichzeitig die sächlichen und organisatorischen Verteilungsnotwendigkeiten der gesamten Staatsgewalt bestätigt. Sonst wird der Begriff von Kompetenz sinnlos. In diesem Sinn hat das Kompetenzverständnis die Schutzfunktion, die Staatmacht zu entmonopolisieren und den Machtmissbrauch zu verhindern, damit die Bürger vor der staatlichen Rechtsbeeinträchtigung geschützt werden und die durch Aufgabenerfüllung realisierte organisatorische Leistungsfähigkeit kontrolliert wird, ob der Staat die in Verfassung bestimmten wesentlichen Aufgaben und ihre Aufgaben gemäßigt ergänzt.⁶⁰⁷ Die allgemeine Schutzfunktion aus dem Rechtsstaatsprinzip begründet die Klagbarkeit der Zuständigkeitsverletzungen.⁶⁰⁸

2. Verfassungsgericht als Kernkontroller in Kompetenzstreit

Wie oben erwähnt geht die Kompetenzfrage um die Gewährleistung der normativen Einheitlichkeit der Rechtsordnung sowie den Schutz des Subjektrechts. Dafür sollte eine Klagebefugnis ausgestattet werden, dass die betroffenen Organe eine rechtliche Prüfung des Kompetenzrechts vor Gericht bringen dürfen. Diese Prüfungsnotwendigkeit begründet deshalb auch die gerichtliche Zuständigkeit, ein Kompetenzkontrollverfahren durchzuführen, da es um die Streitlösung und den Rechtsschutz geht und zum Kernbereich der justiziellen Kompetenz gehört.⁶⁰⁹ Obwohl die Gerichtsorganisation je nach dem Gerichtssystem unterschiedlich ist, dass nicht alle Verfassungsgerichte wie BVerfG funktionsweise vom ordentlichen Gerichtssystem getrennt werden, dass er nicht nur ein Fachgericht, sondern auch ein selbstverständiges Verfassungsorgan ist. Ebenso wenig werden die Verfassungsverfahren in jedem Staat, genauso wie in Deutschland, nach den zu prüfenden Objekten zu unterschiedlichen Verfahrensarten klassifiziert.⁶¹⁰ Allerdings spielt das Verfassungsgericht oder das letztinstanzliche Gericht eine entschiedene Rolle in der Kompetenzkontrolle. Der Grund dafür ist selbst-

⁶⁰⁷ Steetner, Fn. 598, S. 320 f.; Leisner, Die Leistungsfähigkeit des Staates, 1998, S. 40.

⁶⁰⁸ Steetner, Fn. 598, S. 321.

⁶⁰⁹ Steetner, a.a.O., Fn. 611; Vgl. *Vofßkuhle* in Oswald (Hrsg.), Das Grundgesetz: Ein literarischer Kommentar, 2022, S. 333.

⁶¹⁰ Vgl. *Vofßkuhle*, a.a.O., S. 334.

verständlich, dass die Kompetenzkontrolle vor allem die Konfliktlösung zwischen unterschiedlichen Verfassungsorganen bezweckt, die entweder durch horizontale Funktionsweise oder vertikal aus politischen, historischen und geographischen Gründen in der Verfassung postuliert werden. Ein Verdacht auf Machtmissbrauch in Gesetzgebungsverfahren von Einzelteilnehmern erregen darf, wenn der Bund und die Länder in Föderalstaaten unterschiedliche Verständnisse von eigener Gesetzgebungskompetenz haben, oder ein verabschiedetes Gesetz wird inhaltlich als verfassungswürdig verdacht.⁶¹¹ Sonst wird die Gerichtbarkeit der Kompetenzstreite innerhalb der hierarchischen Verwaltungs- und Fachgerichtssysteme grundsätzlich nicht vorgeschrieben, da in den zwei Gewalten selbstständige Koordinierungsprinzipien oder Aufsichtsmechanismen entwickelt werden.⁶¹²

Das führt in der Folge dazu, dass wenige Einzelperson möglicherweise gemäß Einfachgesetz eine Klage gegen Kompetenzüberschreitung im erstinstanzlichen Gerichtsverfahren erhebt, auch wenn die Einzelperson solche Klagebefugnis hätte. Ebenso wenig kann das erstinstanzliche Gericht ein authentisches Verfassungsverständnis über den Kompetenzverteilungsgedanken erklärt, obwohl es in seiner Rechtsentscheidung eigenes Verfassungsverständnis ausdrücken und eine verfassungskonforme Auslegung für die angewendeten Gesetztexte anwenden kann. Es ist deshalb erwartbar, dass der Kläger seinen Anspruch auf Kompetenzüberschreitung letztinstanzlich erhebt.

3. Die Kompetenzkontrolle in europäischem Gerichtssystem

a) Die Kompetenzkontrolle der internationaler Organisation

Grundsätzlich kann eine gerichtliche Kompetenzkontrolle durch die folgenden Kernelemente zusammengefasst werden: das zuständige Gericht, das kontrollierte Organ als Subjekt, die geprüfte Maßnahme als Objekt und die normativen Hinweise zur Organkompetenz und den Aufgaben. Das auf staatlichem Verfahrensrecht basierende Vorverständnis ist jedoch wenig in internationaler Organisation anwendbar. Der erste Grund ist das fehlende Gericht, dass nicht jede internationale Organisation ein judikatives Organ einrichtet, um eigene Kompetenzen zu kontrollieren. Da der Zuständig-

⁶¹¹ Vgl. *Steetner*, Fn. 598, S. 318.

⁶¹² Vgl. *Steetner*, Fn. 598, S. 319 f.

keitsumfang und die dazu Handlungsbefugnisse einer internationalen Organisation zuerst eine politische Entscheidung trifft, dass sie im Gründungsvertrag entschieden werden. Die vertragsverfassenden Parteien können freiwillig entscheiden, ob ein Gericht in der internationalen Organisation eingerichtet wird, um die Sachentscheidung derselben Organisation zu prüfen. Es kann sein, dass die internationale Organisation nur eine einzige Zielsetzung und alleinstehende Aufgabe hat, deren Organisationsstruktur deswegen auch einfach ist. In diesem Fall genügt schon die Anwendung des althergebrachten Grundsatzes „Nemo iudex in sua causa“, dass die Rechtmäßigkeit des Organhandelns von demselben Organ beurteilt wird.⁶¹³ Es kann auch sein, dass das Hauptorgan der internationalen Organisation die Entscheidungen der Unterorgane beurteilt, während das Hauptorgan noch in erster Linie selbst zuständig ist, eigene Entscheidungen zu beurteilen.⁶¹⁴ Daneben ist es auch möglich, dass ein Mitgliederorgan in Form von Versammlungsorganen eingerichtet wird, um die Entscheidungen des Hauptorgans zu kontrollieren. In diesem Kontrollmodell wird der Kompetenzstreit innerhalb einer internationalen Organisation politisch beurteilt, denn die Mitgliedstaaten beurteilen ein Thema vielmehr aufgrund eigener Interesseerwägung. Das Beurteilungsergebnis hängt deshalb nicht völlig von der Rechtmäßigkeitsprüfung eines Themas ab.⁶¹⁵

Selbst wenn ein justizielles Organ in der internationalen Organisation eingerichtet wird, hat es wenig Zuständigkeit für die Rechtmäßigkeitskontrolle der internationalen Organisation bzw. die Entscheidung des Hauptorgans auf den Namen der internationalen Organisation, weil es nicht durch den Gründungsvertrag befugt und nicht dafür zuständig ist. Dies erklärt die zurückhaltende Einstellung des Internationalen Gerichtshofs, dass der IGH in seiner Rechtsprechung eine unmittelbare Einschätzung der Resolution

⁶¹³ Vgl. *Weiß*, o. Fn. 601, S. 393.

⁶¹⁴ Die Darstellung am Beispiel der Vereinten Nationen s. *Weiß*, o. Fn. 601, S. 394.

⁶¹⁵ Ein Mitgliederorgan kann entweder in Form einer parlamentarischen Versammlung wie z. B. der Generalversammlung der Vereinten Nationen, an deren alle Mitgliedstaaten teilnehmen, oder in Form eines Rats organisiert werden, in dem nur begrenzte Mitgliederzahlen verfügbar sind. In dem letzten Fall werden die Abwägungsverfahren und Entscheidungsergebnisse des Rats wegen der Aufteilungsregeln der Sitze noch politischer und unstabil. Typischerweise ist der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der aus fünf ständigen und zehn nichtständigen Mitgliedern besteht. Theoretisch hat die UN-Generalversammlung die höchste Legitimierung, eine Kontrolle der Entscheidungen anderer Organe vorzunehmen. Jedoch hat die UN-Generalversammlung bis heute keine vollständige Prüfungsbefugnis über die Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates. Vgl. *Weiß*, o. Fn. 601, S. 396.

der UN-Generalversammlung ablehnte und nur zur Erteilung der Ratschläge einwilligte.⁶¹⁶ Dies gilt auch für die regionalen Gerichtshöfe für Menschenrechte einschließlich des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), des interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte (IAGMR) und des Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs (AfCHPR), dass sie gemäß der Gründungskonventionen keine Zuständigkeit für die Rechtmäßigkeitskontrolle der Sachentscheidungen der entsprechenden Komitees - das Ministerkomitee bei der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte bei der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK) und die Afrikanische Kommission der Menschenrechte und der Rechte der Völker bei der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker (ACHPR). Die Komitees werden von Mitgliederorganen wie beispielweise dem Europarat, die Generalversammlung der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und die Unionsversammlung der Afrikanischen Union (AU) auf politische Weise kontrolliert.⁶¹⁷

Die hohe politische Natur des Völkerrechts und inhaltliche Flexibilität der völkerrechtlichen Verträge führen dazu, dass eine finale gerichtliche Kompetenzkontrolle aus juristischer Perspektive nicht auf der internationalen Ebene ausgeübt wird.

b) Die Kompetenzkontrolle auf die EU

Trotz der völkerrechtlichen Gründungsschritte machte die EU im Vergleich mit anderen internationalen Organisationen einen großen Schritt über die gerichtliche Kontrolle, als die EU sich von Anfang an als eine Rechtsgemeinschaft identifizierte. Trotz der begrifflichen Mehrdeutigkeit⁶¹⁸ bedeutet Rechtsgemeinschaft, bis zu einem gewissen Grad, dass die EU eine verbindliche Wertentscheidung durch die Grundverträge feststellt und zur Verteidigung solcher Wertentscheidung fähig ist.⁶¹⁹ Daraus folgend ist ein verstärktes Gericht notwendig, um die Begriffe in den Vertragstexten auszulegen und die Konkretisierung der Wertnormen in den Verträgen im Einzelfall zu erklären.⁶²⁰

⁶¹⁶ Vgl. *Weiß*, o. Fn. 601, S. 394 f.

⁶¹⁷ Art. 54 EMRK; Art. 73 AMRK über die Sanktionsabstimmung gegen Mitglieder der Kommission; Art. 52-54 ACHPR über die Berichtspflicht der Kommission vor der Unionsversammlung.

⁶¹⁸ Eine begriffliche Untersuchung mit Kritik s. *Klinder*, Was ist die europäische Rechtsgemeinschaft? Nichts. Alles! *VerfBlog* vom 25. 6. 2020, <https://verfassungsblog.de/was-ist-die-europaeische-rechtsgemeinschaft-nichts-alles> (Stand: 31.12.2023).

⁶¹⁹ *Schroeder*, ÖGfE PB 10 (2022), 1 (7).

⁶²⁰ Vgl. *Vofßkuhle*, JZ 71 2016, 161 (162).

Die verstärkte Kontrollfähigkeit lässt den EuGH das einzigartige Organ werden, dessen Befugnisse nicht wegen der völkerrechtlichen Rechtsnatur der EU begrenzt sind. Stattdessen wird es erwartet, dass eine rechtsstaatliche Qualität innerhalb der EU garantiert wird. Das bedeutet, der EuGH nicht nur die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit der Mitgliedstaaten beobachtet, sondern auch dieselbe Qualität der EU absichert, dass die Handlungen der EU-Organe auch durch die rechtsstaatlichen Prinzipien verbunden werden.⁶²¹ Gegenseitig ist demzufolge die verminderte Möglichkeit, ein Streit nur politisch gelöst zu werden. Zu mindestens muss der politische Raum zur Streitleistung vom Gericht entschieden und erklärt werden.

IV. Die Prüfungsdoktrinen der Organkompetenz

Die echte Herausforderung liegt nicht in dem Verstärkungsversuch auf gerichtliche Kompetenzkontrolle, sondern in der Konkretisierung eines Kompetenzverständnisses. Da das Kompetenzverständnis eines Organs innerhalb einer Organisation ohne die Bestehensgründe der Organisation und die Kompetenzen anderer parallelen Organe nicht aufgebracht werden kann. In diesem Sinn ist die Kompetenzauslegung immer eng mit der systematischen Auslegungsmethode verbunden, bei der die ganzen organisatorischen Rechtsrahmenbedingungen berücksichtigt werden müssen. Die methodische Schwierigkeit führt auch zur nicht reduzierbaren inhaltlichen Komplexität des Arguments, eine organisatorische Kompetenz zu bestimmen. Solange Kompetenz ein zwischenliegender Begriff ist, der die abstrakten politischen Wertentscheidungen und Rechtsprinzipien in der Verfassung und die konkreten Aufgabehinweise im materiellen Recht verknüpft, ist die Aufstellung eines kohärenten Prüfungskriteriums besonders anspruchsvoll.

1. Der Mangel der Wesentlichkeitstheorie an Kompetenzkontrolle

Auf der nationalen Ebene leistete das BVerfG lang ein Pionierkriterium, die Erforderlichkeit eines Gesetzes und die erforderliche Regelungsdichte eines Gesetzes durch die Wesentlichkeit der sächlichen Bereiche und Angelegenheiten zu bestimmen.⁶²² Die im Gesetzvorbehalt und parlamentarischer Demokratie gewurzelte Wesentlichkeitstheorie

⁶²¹ Vgl. *Schroeder*, o. Fn. 622, 1 (7).

⁶²² WD. d. BT, WD3-3000-043/15, 5.

dient dazu, dem Gesetzgeber eine Pflicht zur qualitativen Rechtsetzung in grundlegenden Bereichen aufzuerlegen und die der Exekutive delegierbaren Angelegenheiten gleichzeitig zu erklären.⁶²³ In diesem Sinne formuliert die Wesentlichkeitstheorie eine negative Kompetenzabgrenzung zwischen dem Gesetzgeber und der Exekutive.⁶²⁴

Problematisch ist die Bestimmung der Wesentlichkeit, welche Entscheidungen als wesentlich betrachtet werden und vom Gesetzgeber selbst getroffen werden. Als ein vom BVerfG mittels Rechtspraxis entwickelter Grundsatz fehlt dem Begriff von Wesentlichkeit eine eindeutige und abschließende Definition. Vielmehr ist die Wesentlichkeit ein geöffnetes Ergänzungskriterium, sodass das BVerfG das Gewaltverhältnis zwischen Gesetzgebung und Exekutive im Einzelfall abwägen kann.⁶²⁵ Daraus folgend wird die Anwendungskonstellation der Wesentlichkeit schwer vorherzusagen, obwohl das

BVerfG in seinen Rechtsprechungen vielschichtige Bestimmungskriterien der Wesentlichkeit festlegte, dass der Wesentlichkeitsgrundsatz vor allem auf die grundrechtsbeschränkenden Gesetze angewendet werde, um den Bürgern die Klarheit über die Inhalte, Zwecke und Ausmaße einer möglicher belastender Verwaltungsmaßnahme zu schaffen.⁶²⁶ Außerdem werden der Umfang des Adressatenkreises, die Langzeitwirkung einer Regelung, gravierende finanzielle Auswirkungen, erhebliche Auswirkungen auf das Staatsgefüge, die Konkretisierung offenen Verfassungsrechts, die Auswirkungen auf das Gemeinwesen und die Unmittelbarkeit und Finalität einer gesetzlichen Regelung als Kriterien der Wesentlichkeit aufgestellt.⁶²⁷ Die ex post zusammengefassten Anwendungskonstellationen bieten jedoch keine einheitlich festgelegten Sachzusammenhänge, die auf die künftigen anwendbaren Sachzustände hinweisen.⁶²⁸ Die begriffliche Unklarheit der Wesentlichkeit begrenzt auch die Funktion desselben Grundsatzes, nach dem die Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis allmählich dadurch abgelöst und der Umfang des Grundrechtsschutzes erweitert wird.⁶²⁹ Die Verbundenheit der Wesent-

⁶²³ Vgl. WD. d. BT, WD3-3000-152/19, 3; WD. d. BT, o. Fn. 625., a.a.O.

⁶²⁴ S. WD. d. BT, o. Fn. 625; WD. d. BT, WD3-3000-152/19, o. Fn. 626.

⁶²⁵ Vgl. WD. d. BT, WD3-3000-152/19, S. 7.

⁶²⁶ WD. d. BT, o. Fn. 625, 8 f.

⁶²⁷ WD. d. BT, o. Fn. 628, 4; WD. d. BT, o. Fn. 625, 8.

⁶²⁸ WD. d. BT, o. Fn. 630, a.a.O.; WD. d. BT, o. Fn. 625, 8.

⁶²⁹ Vgl. WD. d. BT, o. Fn. 628, 4; WD. d. BT, o. Fn. 625, 9.

lichkeitstheorie mit dem parlamentarischen Regierungssystem und den rechtstheoretischen Kontexten in Deutschland führt dazu, dass die Wesentlichkeit wenige Anhaltswerte auf der internationalen sowie europarechtlichen Rechtsebene hat.

2. Der Kompetenzerweiterte völkerrechtliche *Effet-Utile*-Grundsatz

Im Gegensatz zur Wesentlichkeitstheorie wird der vom französischen Recht adoptierte *Effet-Utile*-Grundsatz lang ein anerkannter völkerrechtlicher Grundsatz und vom EuGH aufgenommen. Der *Effet-Utile*-Grundsatz, der als ein verzweigter Unterprinzip des Effektivitätsgrundsatzes betrachtet wird, dient zu einer völkerrechtlich- sowie europarechtfreundlichen Auslegungsmethode, gemäß deren die Wichtigkeit der teleologischen Auslegung erhöht wird, während die Wortlaute vom Gesetzgeber nicht vorteilhaft behandelt werden. Vielmehr werden die Durchführungswirkungen – die Nützlichkeit oder die praktische Wirksamkeit der Rechtsdurchsetzung – gerichtlich beurteilt.⁶³⁰ Angesicht der unvollständigen demokratischen Repräsentation auf den völkerrechtlichen und europarechtlichen Ebenen wird die Adoption des durch die Exekutive bzw. Gubernative begünstigten französischen Rechtsgrundsatzes verständlich, denn sie versichert die Durchführung der materiellen völkerrechtlichen Aufgaben, ohne dass die Mitgliedstaaten durch ihre Gestaltungsspielräume des nationalen Rechts die Verwirklichung der völkerrechtlichen Rechtsdurchsetzung verhindern.⁶³¹

Der *Effet-Utile*-Grundsatz wird wegen seiner gemeinschaftsrechtfreundlichen Natur vom EuGH in unterschiedlichen Fallkonstellationen angewendet. Die gemeinschaftsrechtfreundliche Natur des Grundsatzes sowie die umfangreiche Anwendbarkeit in unterschiedlichen Sachbereichen sind dafür vorgesehen, dass die Beurteilung von *Effet-Utile* nicht durch ein stabiles Prüfungsschema abgegeben wird. Ebenso wenig funktioniert der *Effet-Utile*-Grundsatz als ein kompetenzkontrollierendes Prüfungsmittel. Stattdessen wird eine Vertragsauslegung durch die Verwendung des Grundsatzes zugelassen, der die EU-Befugnisse so weit wie möglich bestimmt, wenn eine Sachkompetenz nicht im Klartext andeutet aber als implizierte Kompetenz verstanden werden

⁶³⁰ Streinz FS Ulrich Everling, 1995, 1491 (1495).

⁶³¹ Vgl. Heinz in Basedow/Hopt/Zimmermann/Illmer, Handwörterbuch des Europäischen Privatrechts, 2009, <https://hwb-cup2009.mpipriv.de/index.php/Effektivitätsgrundsatz>, Abs. 2 (Stand: 11.2.2024).

kann.⁶³²

3. Fehlen des kompetenzkontrollierenden Grundsatz auf der EU-Ebene

Nach dem oben genannten Überblick ergibt sich daraus, dass eine stabile Doktrin zur Kompetenzkontrolle weder auf der nationalen noch auf der internationalen Ebene entwickelt wird. Auf der nationalen Ebene wird solches Fehlen durch einzelfällige Sachbestimmung und Grundrechtsschutz ersetzt; Während auf der internationalen Ebene eine gerichtliche Kompetenzkontrolle wegen der hochpolitischen Natur des Völkerrechts sowie der konkret dargestellten Aufgabeübertragung an die internationale Organisation wenig Rolle spielt.

Bei der europäischen Ebene ist die Schwäche desselben Fehlen je nach der Erweiterung und Vertiefung der europäischen Integration beträchtlich, als die Europäische Integration ein dynamischer Fortschritt ist, der bis heute unvollendet entwickelt wird. Obwohl keine endgültige, verbundene Form der Integration vorausbestimmt wird, werden die führenden Integrationswerte einschließlich der Bestimmung der Rechtsgemeinschaft in gewisser Weise unverändert. Daraus ergibt sich, dass die Streitlungsfähigkeit durch die Anwendung des EU-Rechts gewährleistet wird. Der EuGH sollte dafür zuständig sein, die Politischen- und Rechtselemente im vorgelegten Sachverhalt zu differenzieren und die Grenze zwischen Politik und Recht zu bestimmen.

4. Zwischenschluss

Nach der oben durchgeführten Analyse ist zusammenzufassen, dass weder auf der nationalen Ebene noch auf der internationalen Ebene eine einheitliche und eindeutige Doktrin zur Kompetenzkontrolle besteht, auf die der EuGH verweisen kann. Außer dem Mangel der bezüglichen Doktrin ist es auch verstehbar, dass der EuGH in der Vergangenheit auch kein Gefühl wahrnahm, eine solche Doktrin selbst zu entwickeln, als die EU bis zum ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts sich noch mit der Zunahme der Mitgliedstaaten und dem demzufolge erweiterten geographischen Wirkungsbereich des

⁶³² *Streinz*, o. Fn. 633, 1491 (1502). Dagegen werden die implizierte Kompetenz und der Effet-Utile als zwei getrennte Auslegungsmethoden betrachtet, denn sie hatten unterschiedliche theoretische Grundlagen und anwendbare Sachkonstellationen, s. *Seyr*, Der effet utile in der Rechtsprechung des EuGH, 2007, S. 109 f.

EU-Rechts beschäftigte. Bis dahin waren die Legitimation der EU und die ausgeweiterte Anwendbarkeit des EU-Rechts trotz akademischer Kritik (insbesondere aus deutscher rechtswissenschaftlicher Perspektive)⁶³³ kaum bezweifelt, als das Thema bis zur dermaligen Zeit die ständige Umwandlung der ehemaligen funktionsweise internationalen Zusammenarbeitsverhältnisse in einer eng verbundenen gemeinschaftlichen Rechtsordnung und dadurch die autonomen politische-, wirtschaftliche-, kulturelle- und sprachliche Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten als rechtlich anerkannte (und respektierte) Vielfältigkeit transformiert wird. In diesem Fall wird die Aufnahme der völkerrechtlichen *Effet-Utile*-Doktrin eine vernünftige Argumentstrategie, die vertiefende staatliche Zusammenarbeit und die Ausweitung der Anwendungsbereiche des Europarechts aus nützlicher Perspektive zu begründen und zu entpolitisieren.

In Verbindung mit der Entwicklung der europäischen Integration wird die fehlende rechtliche Doktrin über die Kompetenzbestimmung der EU selbstverständlich, dass solche rechtliche Doktrin früher nicht angefordert wurde. Auch werden die weggelassene Kompetenzauslegung und die dem EZB-Mandat freundlich behandelte Verhältnismäßigkeitsprüfung in den EuGH-Urteilen verstanden, wenn man die Verhältnismäßigkeitsprüfung mit dem *Effet-Utile*-Gedanken verknüpft, als die fachliche Kapazität der EZB anzunehmen ist, die Auswirkungen ihrer eigenen monetären Maßnahmen auf die wirtschaftlichen und finanziellen Lagen zu untersuchen und nachzustellen. Ungeachtet davon, ob die sachlichen Befugnisse über wirtschaftliche und finanzielle Politik im EU- Mehrebenensystem unterschiedlich verteilt werden.

Zu fraglich ist jedoch die Überredbarkeit der Argumentstrategie, inwieweit ein Nützlichkeitsargument nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon funktioniert bleibt, als der Vertrag von Lissabon trotz seiner formalen Ersatzfunktion des hochpolitischen Verfassungsvertrags in beträchtlichem Ausmaß einen fortgeschrittenen politischen Verbund feststellte. Das bedeutet auch, dass die Verbundenheit der EU nicht durch ihre nützliche Bedeutung der einzelnen Mitgliedstaaten begründet wird, weil die EU nach den langjährigen funktionellen Integrationen auch eigene Interessen erregt, die nicht immer den Interessen aller Mitgliedstaaten entsprechen. Es kann sein, dass eine für die EU nützliche Entscheidung auf Kosten der Mitgliedstaaten herbeigeführt wird. Auch keine internationale Organisation hat die regulierende Funktion, die mit der heutigen

⁶³³ Zusammenfassend s. *Streinz*, o. Fn. 633, 1491 (1508).

EU vergleichbar ist, weil die ineinander verflochten Aufgabenstellungen und die Aufgabeverteilungen innerhalb des EU-Raums komplizierter als jede internationale Organisation sind. In diesem Fall wird dem völkerrechtlichen *Effet-Utile*-Argument seine Begründungsfunktion geschwächt, die Mitgliedstaaten davon zu überzeugen, dass eine funktion-orientierte Auslegung über die implizierte Organkompetenz der EU einschließlich rechtfertigen kann.

B. Die Versuche vom BVerfG auf Kompetenzkontrolle der EZB

Die Rechtsfertigungsfunktion der EuGH-Entscheidungen wird durch die nachfolgenden Urteile der innerstaatlichen letztinstanzlichen Gerichte gewährleistet, sofern das Vorabentscheidungsfragen vorlegende nationale Gericht die der EuGH angewendete Auslegungsmethode und daraus abgeleitete Erklärungen der Vertragstexte von dem nationalen Gericht angenommen und sie in dem innerstaatlichen Gerichtsverfahren angeführt werden, damit die innerstaatliche Rechtsanwendung mit den europarechtlichen Rechtsvorschriften harmonisiert.

Die ständigen und vielfältigen Kontrollversuche auf europarechtliche Maßnahmen in unterschiedlichen Zuständen lässt das BVerfG einer der stärksten nationalen Gerichte werden, die die Letztentscheidungskompetenzen über die Rechtmäßigkeit von Europarecht beanspruchen, obwohl ähnliche Beanspruchungen von Letztentscheidungskompetenzen auch von anderen mitgliedstaatlichen Gerichten einsetzen.⁶³⁴

Wie oben genannt wurde die begriffliche Begrenzung zwischen Geldpolitik und Wirtschaftspolitik in den EuGH-Urteilen nicht klar festgestellt, sodass der Umfang der EZB-Kompetenz nicht positiv definiert wurde. Außerdem wurde die Rechtsverhältnismäßigkeitsprüfung der zuständigen EZB-Maßnahmen auch unvollständig durchgeführt. Nachdem erregen die nachfolgenden BVerfG-Rechtsprechungen als Reaktion auf die unvollständigen Argumente von den EuGH-Rechtsprechungen große Aufmerksamkeit, ob und wie das BVerfG ihre herkömmliche strikte Kompetenzauslegung der EU ausübt, um die innerstaatlichen Verfassungsstreite zu schlichten. Die wechselhaften EZB-Maßnahmen folgenden BVerfG-Entscheidungen bilden eine thematisierte Sammlung der Rechtsprechungen, die voneinander zeitnah ergangen sind. Dadurch ist eine veränderte Einstellung von BVerfG gegen das Prüfungsschema EuGHs über die EZB-Maßnahmen

⁶³⁴ Vgl. *Lenaerts* EuR 2015, 3 (17).

beobachtbar.

I. Das OMT-Urteil

Nach der Vorabentscheidung des EuGH über die Rechtmäßigkeit des OMT-Beschlusses entschied das BVerfG darüber, ob die innerstaatliche Verfassungsbeschwerde gegen die SMP- und OMT-Programme sowie das Unterlassen der Bundesregierung ggf. die Weigerung des Bundestages und die Anträge im Organstreitverfahren von Parteifraktion der LINKE gegen den Bundestag, die notwendigen Sicherheitsmaßnahmen zur seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung durchzuführen.

Im Urteil wurden die Verfassungsbeschwerden und Anträge im Organstreitverfahren zu gemeinsamen Entscheidungen verbunden und alle teilweise unzulässig verworfen und teilweise unbegründet zurückgewiesen. Unzulässig waren die Ansprüche gegenüber dem OMT-Programm bzw. den EZB-Maßnahmen, als die Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU keine zulässigen Beschwerdegegenstände im Verfahren der Verfassungsbeschwerde waren.⁶³⁵ Ebenso wenig hatten die Beschwerdeführer die Beschwerdebefugnisse, eine unmittelbare Prüfung von BVerfG gegenüber die Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, d. h. die Ultra-vires- und Identitätskontrolle anzufordern, weil sie keine Maßnahmen deutscher Hoheitsträger waren. Das BVerfG stellte fest, dass solche Maßnahmen im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde als Vorfrage des Beschwerdegegenstandes sein konnten, soweit sie die Grundrechtsberechtigten in Deutschland betraf.⁶³⁶ Hier war aber nicht der Fall. Zu den Maßnahmen nicht deutscher Hoheitsträger hatte das BVerfG eine mittelbare Prüfungszuständigkeit nur insoweit, dass die Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU entweder die Grundlagen der Handlungen deutscher Staatsorgane schafften oder aus der Integrationsverantwortung folgende Reaktionspflichten deutscher Verfassungsorgane auslösten.⁶³⁷ Nur dann werden die Ultra-vires- oder Identitätskontrolle mittelbar ausgeübt. Folgenderweise wurden die Zulässigkeiten der Verfassungsbeschwerde und der Anträge im Organstreitverfahren im

⁶³⁵ BVerfG Urt. v. 21. 06. 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, Rn. 96.

⁶³⁶ BVerfG Urt. v. 21. 06. 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, Rn. 98.

⁶³⁷ BVerfG Urt. v. 21. 06. 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, Rn. 99.

Rahmen der Untätigkeit der Bundesregierung und der Feststellung der Pflicht des Bundestags zur Aufhebung des OMT-Beschlusses eingeschränkt.⁶³⁸

Obwohl die Verfassungsbeschwerden und Organstreitverfahren wegen teilweise zulässig waren, wurden sie als unbegründet beurteilt. Das BVerfG formulierte seine Rechtsprechung nach den folgenden Schritten: Es erklärte zuerst die theoretischen sowie die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Demokratieprinzips, danach werden die Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle vom BVerfG begründet und die Unterschiede zwischen den zwei Kontrollmaßstäben bemerkt. Schließlich entschied das BVerfG sich darüber, dass die beiden Kontrollmaßstäbe im Verfahren beschränkt wurden und die Verfassungsbeschwerde und die Anträge im Organstreitverfahren unbegründet waren.

1. Die Grundlagen des Demokratieprinzips

Das BVerfG stellt zuerst die verfassungsrechtliche Grundlage für den Anwendungsvorrang des Unionsrechts gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG die Mitwirkungspflicht von Deutschlands an der Gründung und Fortentwicklung der EU ist. Die Pflicht ist aber begrenzt, dass sie gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG den Grundsätzen der Art. 1 und 20 GG, insbesondere dem in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 verankerten Demokratieprinzip und dem Grundsatz der Volkssouveränität nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG nicht widersprechen darf.⁶³⁹ Nur so wurde die Übertragung von Hoheitsrechten vom Grundgesetz erlaubt oder vorgesehen, und die durch Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG aus der in Art. 79 Abs. 3 GG niedergelegten Verfassungsidentität des Grundgesetzes und die gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG verliehene demokratische Legitimation nicht unterbrochen werden, somit ist eine europäische Rechtsmaßnahme in Deutschland durchführbar.⁶⁴⁰

2. Funktionen, Rechtsgrundlagen und Rechtswirkungen der Identitäts- und

⁶³⁸ BVerfG Urt. v. 21. 06. 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, Rn. 76.

⁶³⁹ BVerfG Urt. v. 21. 06. 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, Rn. 115-118.

⁶⁴⁰ BVerfG Urt. v. 21. 06. 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, Rn. 119-120.

Ultra-vires-Kontrolle

Um die zuerst erwähnte Verfassungsidentität und demokratische Legitimation zu garantieren, sowie den Bürger vor einer substantiellen Erosion der Gestaltungsmacht des Deutschen Bundestages zu schützen, entwickelte das BVerfG die Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle, somit die Durchführbarkeit einer Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU in Deutschland geprüft wird, obwohl dieselbe europäische Maßnahme kein Prüfungsgegenstand im Verfassungsverfahren ist. Inhaltlich dient die Identitätskontrolle dazu, ob eine Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU die durch Art. 23 Abs. 1 S. 3 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG berührt, während in der Ultra-vires-Kontrolle dieselbe Maßnahme unter die Grenze nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 geprüft wird, ob sie gegen den Grundsatz der Volkssouveränität verstößt.⁶⁴¹

Die verfassungsrechtliche Grundlage der Identitätskontrolle ist nach der Meinung des BVerfG der in der Würde des Menschen gewurzelte Bürgeranspruch auf Demokratie (Art. 1 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG). Obwohl das in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG vorgesehene Demokratieprinzip keinen Anspruch auf die Rechtmäßigkeitskontrolle der innerstaatlichen demokratischen Mehrheitsentscheidungen gewährt, muss es ungeachtet der Übertragung von hoheitsrechtlichen Befugnissen auf die EU oder andere supranationale Einrichtungen geschadet werden, denn es durch den in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG verankerte Grundsatz der Volkssouveränität konkretisiert wird und auch gemäß Art. 79 Abs. 3 GG unantastbar ist.⁶⁴² Das Demokratieprinzip schützt davor, die demokratische Legitimation nicht wegen der europäischen Integration durch eine eigenmächtige Inanspruchnahme hoheitlicher Befugnisse der EU unterlaufen zu werden.⁶⁴³ Dazu dient die Identitätskontrolle.

Außer der verfassungsrechtlichen Grundlage begründet das BVerfG die Identitätskontrolle auf zwei Dimensionen damit, dass die Identitätskontrolle gegen den Grundsatz

⁶⁴¹ BVerfG Urt. v. 21. 06. 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, Rn. 121.

⁶⁴² BVerfG Urt. v. 21. 06. 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, Rn. 126-127.

⁶⁴³ BVerfG Urt. v. 21. 06. 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, Rn. 134-135

der loyalen Zusammenarbeit gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV nicht verstößt. Die erste Dimension ist die normative Bestimmung in Art. 4 Abs. 2 EUV, dass die EU die nationale Identität beachtet. Daraus folgend wird ein Mitgliederstaat zur Prüfung befugt, ob seine nationale Identität durch eine Maßnahme eines Organs oder einer Stelle der EU verletzt und unter eng begrenzten Voraussetzungen im Mitgliederstaat unanwendbar ist.⁶⁴⁴ In der zweiten Dimensionen geht es um die empirische Beobachtung, dass zahlreiche andere Mitgliedstaaten ihre Verfassungs- und Höchstgerichte beauftragen, die Anwendungsvorrangigkeit des Unionsrechts zum Schutz der Verfassungsidentität und der Übertragungsgrenzen auf die EU zu prüfen.⁶⁴⁵

Neben der Identitätskontrolle erklärt das BVerfG den unterschiedlichen Prüfungsgegenstand und die verfassungsrechtliche Grundlage. Während die Identitätskontrolle eine grundrechtsschutzbasierte Prüfungsmaßstäbe ist, dient die Ultra-vires-Kontrolle vor allem zur Garantie des demokratischen Legitimationsniveaus einer Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, damit solche Maßnahme qualitativ mit der inhaltlichen Begrenzung des Art. 38 Abs. 1 S. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 vereinbar und vom Integrationsprogramm nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG gedeckt ist. Darauf begründet der Anwendungsvorrang der unionsrechtlichen Maßnahme.⁶⁴⁶

Außer den abweichenden Rechtsgrundlagen unterschieden sich die zwei Prüfungsmaßstäbe auch von Prüfungsgegenständen und Prüfungsreihenfolgen. Die Ultra-vires-Kontrolle ist ein Prüfungsverfahren über die Einhaltung der in Reichweite kommenden übertragenen Zuständigkeit. Dagegen betrifft die Identitätskontrolle eine absolute, materielle Prüfung, in der die zulässige Grenze von Art. 1 und Art. 20 GG geprüft wird.⁶⁴⁷

Nach Meinung des BVerfG muss die Ultra-vires-Kontrolle im Vergleich zur Identitätskontrolle beschränkter ausgeübt werden, obwohl die beiden Kontrollinstrumente zur einzelfälligen Unanwendbarkeit des Unionsrechts in Deutschland führen können und

⁶⁴⁴ Vgl. BVerfG Urt. v. 21. 06. 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, Rn. 140-141.

⁶⁴⁵ BVerfG Urt. v. 21. 06. 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, Rn. 142.

⁶⁴⁶ BVerfG Urt. v. 21. 06. 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, Rn. 146-147.

⁶⁴⁷ BVerfG Urt. v. 21. 06. 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, Rn. 153.

nach dem Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit und dem Respekt für den EuGH ausgeübt werden müssen, als der EuGH das zuständige Organ für die europarechtlichen Auslegungsfragen ist. Jedoch macht das BVerfG die argumentative Qualität der EuGH-Rechtsprechung zur Bedingung, dass die richterliche auf den anerkannten methodischen Grundsätzen basiert werden muss, und nicht objektiv willkürlich erscheint.⁶⁴⁸ Sonst werden die Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU vom BVerfG als Ultra-vires-Akten erklärt und keine Anwendungsvorrangigkeit in Deutschland haben.⁶⁴⁹ Dazu sind die deutschen Verfassungsorgane verpflichtet, sich die Verfassungsidentität und die Kompetenzordnung zusammen mit der Integrationspflicht zu überlegen.⁶⁵⁰ Hierzu betont das BVerfG die Rolle der Bundesregierung und des Bundestages in Gänze, im Rahmen ihrer Kompetenzen rechtlich oder politisch zu reagieren, um einen Ultra-vires-Akt möglicherweise zu legitimieren oder zu novellieren.⁶⁵¹

3. Ergebnis

Trotz der detaillierten Vorstellungen über die Prüfungszuständigkeit des BVerfG bei der Anwendbarkeit der Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU in Deutschland schloss das BVerfG, dass der OMT-Beschluss kein Ultra-vires-Akt war, da der EuGH schon eine konsistente Verhältnismäßigkeitsprüfung und ein vertretbares Ergebnis durchgeführt hat, dass das OMT-Programm den Mandat der EZB nicht überschreite.⁶⁵² Obwohl das BVerfG darauf hinwies, dass der EuGH die angegebene Zielsetzung des OMT-Programms von EZB übernahm, auch weder die demokratische Legitimationsfrage über das Handeln der unabhängigen EZB noch die dazu Bedürftige restriktive Rechtsauslegung und gerichtliche Kontrolle vom EuGH beantwortet, wurde die Vorabentscheidung vom EuGH vom BVerfG respektiert.⁶⁵³ Das BVerfG legte schließlich der Bundesregierung und dem Bundestag die Prüfungspflicht darauf,

⁶⁴⁸ BVerfG Urt. v. 21. 06. 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, Rn. 161

⁶⁴⁹ BVerfG Urt. v. 21. 06. 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, Rn. 162.

⁶⁵⁰ BVerfG Urt. v. 21. 06. 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, Rn. 169-170.

⁶⁵¹ BVerfG Urt. v. 21. 06. 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, Rn. 171, 173.

⁶⁵² Vgl. BVerfG Urt. v. 21. 06. 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, Rn. 177.

⁶⁵³ BVerfG Urt. v. 21. 06. 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, Rn. 177, 187.

die Durchführungsrisiken des OMT-Programms zu beachten, um ihre haushaltspolitische Gesamtverantwortung, die institutionelle und funktionelle Garantie der deutschen Bundesbank mit der Integrationsverantwortung in Einklang zu bringen, weil die Verlustrisiken von den Anleihenkauf bis zum Zeitpunkt des Urteilerlasses noch nicht festgelegt werden könnten.⁶⁵⁴

Der OMT-Urteil trägt dazu bei, die Wiederprüfung der europarechtlichen Maßnahmen nach der Vorabentscheidung des EuGH von den mitgliedstaatlichen Gerichten zu begründen. Trotz der ungewöhnlich elaborierten Prüfungsmaßstäben und unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Anwendungskonstellationen der Identitäts- und Ultra-vires Kontrolle haben solche Darstellungen wenig Bedeutung, denn die Unanwendbarkeit der Identitäts-, und/oder Ultra-vires-Kontrolle entspricht der herkömmliche Erwartung, dass das BVerfG ein zurückhaltendes Entscheidungsergebnis mit aggressiven Argumentinhalten herbeiführt, um das Kooperationsverhältnis mit dem EuGH einerseits zu unterhalten und seine abweichende unionsrechtliche Auslegung andererseits auszudrücken.⁶⁵⁵ Alternativ werden der Bundesregierung und dem Bundestag eine breite politische Handlungspflicht aufgelegt, die Durchführung des OMT-Programms zu beachten, dass sie nicht übermäßig- oder auf dem Wort des BVerfG „offensichtlich und bedeutsam“, Kompetenzwidrig ist. Diese alternative politische Lösung ist aber wegen ihrer begrifflichen Unklarheit und inhaltlichen Unbestimmtheit kritisiert, ob sie ein konkretes Kriterium für bestimmte Tätigkeitspflichten und Handlungsformen feststellt. Sonst wird sie keine praktische, sondern eine eingebildete Handlungsempfehlung, dadurch das BVerfG ein zurückhaltendes Entscheidungsergebnis begründen kann.⁶⁵⁶ Daraus ergibt sich, dass das seit dem Maastricht-Urteil anerkannte subjektive Recht nach Art. 38 Abs. 1 S.1 GG mehr prozedurale als materielle Bedeutung hat. Dadurch hat das BVerfG die Möglichkeit, die Zulässigkeit eines Bürgeranspruchs auf eine verdachterregende Maßnahme der EU-Organe verfahrensmäßig anzunehmen, ein Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH zu eröffnen und schließlich trotz einer Verneinung der Begründetheitsprüfung eigenes unionsrechtliches Rechtsverständnis in

⁶⁵⁴ BVerfG Urt. v. 21. 06. 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, Rn. 210, 217.

⁶⁵⁵ Vgl. *Sander*, EuZW 2016, 416 (615).

⁶⁵⁶ Vgl. *Gött*, EuR 2014, 514 (527 f.); *Sander*, a.a.O., 616.

Form von Gerichtsentscheidung entgegenzubringen.⁶⁵⁷

II. Das PSPP-Urteil

Bei der Prüfung der Verfassungsbeschwerden gegen den PSPP-Beschluss und das Unterlassen der Bundesregierung, des Bundestages und der Bundesbank änderte das BVerfG seine Haltung, dass das zurückhaltende Prüfungsergebnis mit den dem EuGH ermahnenden Begründungen im OMT-Urteil nicht konsequent blieb. Stattdessen nahm das BVerfG im PSPP-Urteil eine kritische Einstellung gegenüber der Vorabentscheidung vom EuGH ein. Die kritische Einstellung von BVerfG zeigte sich nicht mit einem erschütterten Prüfungsergebnis, als die meisten Beschwerdegegenstände entweder verworfen oder zurückgewiesen wurden. Vielmehr wurde die kritische Einstellung durch die unverbindlichen Nebenprüfungen, insbesondere die Ultra-vires-Kontrolle und die Verhältnismäßigkeitskontrolle des PSPP-Beschlusses gezeigt. Der tatsächliche Effekt der Rügen vom BVerfG für die mangelhafte Prüfungsmethode des EuGH und die Ultra-vires-Verurteilung der EuGH-Vorabentscheidung war stärker als die daraus ergebende Handlungspflicht der Bundesregierung und des Bundestages zur Auffassungsgabe.

Die Schwerpunkte des PSPP-Urteils können vierteilig thematisiert werden:

1. Unzulässige Verfassungsbeschwerden gegen PSPP-Beschluss und Unterlassen der Bundesbank

Der EuGH verwarf die Verfassungsbeschwerden unmittelbar gegen das PSPP-Urteil vom EuGH, den PSPP-Beschluss der EZB und das Unterlassen der Bundesbank. Einerseits waren die Rechtsakte eines Organs der EU keine tauglichen Beschwerdegegenstände im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und § 90 Abs. 1 BVerfGG, andererseits war die Bundesbank kein Verfassungsorgan, das eine spezifische Integrationsverantwortung trug.⁶⁵⁸

2. Zulässige Verfassungsbeschwerden und gegen Unterlassen der Bundesregierung und des Bundestages

Die Zulässigkeitskriterien einer Verfassungsbeschwerde gegen das Unterlassen der

⁶⁵⁷ Vgl. *Gött*, EuR 2014, a.a.O., 533.

⁶⁵⁸ BVerfG, Urt. v. 5. 5. 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16 -, Rn. 95.

Bundesregierung und des Bundestages in der Umsetzung des PSPP-Programms wurden vom BVerfG klargestellt. Ein Unterlassungsanspruch auf die Bundesregierung und den Bundestag während der Kompetenzüberschreitenden Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU wird als ein tauglicher Beschwerdegegenstand anerkannt, soweit die Kompetenzüberschreitung offensichtlich und bedeutsam gegen Art. 123 Abs. 1 AEUV verstieß und die politische Gesamtverantwortung der deutschen Verfassungsorgane verletzte. Die Beschwerdeführer sollten die obengenannten Bedingungsbestände sowie ihr Rechtsschutzinteresse klarstellen.⁶⁵⁹ In dem Sachverhalt wurden die Beschwerdebefugnisse und Rechtsschutzinteressen der Beschwerdeführer nach dem BVerfG hinreichend nachgewiesen, als das subjektive Recht gegen die Hinnahme des fortsetzenden PSPP-Beschlusses von Bundesregierung und Bundestag gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG anerkannt wurde, die eine Integrationsverantwortung hatten.⁶⁶⁰

3. Ultra-vires-Kontrolle und Verhältnismäßigkeitsprüfung auf PSPP-Urteil von EuGH und PSPP-Beschluss von EZB

Die augenscheinliche Besonderheit des PSPP-Urteil des BVerfG liegt darin, dass das BVerfG die Ultra-vires-Kontrolle durchführte, ohne die im OMT-Urteil erklärten Auswahlkriterien zwischen Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle zu prüfen. Einer der im OMT-Urteil erklärte Unterschied, dass die Ultra-vires-Kontrolle im Vergleich zur Identitätskontrolle zurückhaltender durchgeführt wurde, wurde nicht im PSPP-Urteil klargestellt. Stattdessen wurde die Verfassungsidentität als die auf Art. 1 und Art. 20 GG basierte Staatlichkeitsgrenze, deren Überschreitung von Maßnahmen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der EU als Ultra-vires verstanden wurde. Daraus folgend muss der Bundestag seine politische Gesamtverantwortung, in diesem Fall die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, wahrnehmen, um seine eigenen Aufgaben und Befugnisse gemäß Demokratieprinzip in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG sicherzustellen.⁶⁶¹ Mit anderen Worten: Die Berührung der Verfassungsidentität wurde als ein Ultra-vires-Akt definiert, dass der Bundestag handlungspflichtig sein sollte, sonst kam der Bundestag seiner politischen Verantwortung nicht

⁶⁵⁹ BVerfG, Urt. v. 5. 5. 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16 -, Rn. 86.

⁶⁶⁰ BVerfG, Urt. v. 5. 5. 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16 -, Rn. 90-91.

⁶⁶¹ BVerfG, Urt. v. 5. 5. 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16 -, Rn. 115.

nach und die Verfassungsbeschwerde gegen seinen Unterlass war begründet.

Außerdem wurden die Prüfungsgegenstände der Ultra-vires-Kontrolle erweitert, sodass nicht nur der von den Verfassungsbeschwerdeführern reklamierte PSPP-Beschluss von der EZB, sondern auch das PSPP-Urteil vom EuGH geprüft wurde, ob er ein Ultra-vires-Akt von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU war. Obwohl das BVerfG immer betonte, dass die Ultra-vires-Kontrolle zurückhaltend und europafreundlich durchgeführt werden musste,⁶⁶² wurde auch der Respekt vor EuGH-Entscheidungen und die darin angewendeten Argumente und methodischen Grundsätze wiedergeholt. Stellte das BVerfG seiner Fehlertoleranz darauf eine Bedingung, dass die von EuGH angewendeten Argumente und Auslegungsmethoden nicht objektiv willkürlich waren.⁶⁶³

Hier wurde eine offensichtliche Kompetenz-/ Mandatsüberschreitung durch das BVerfG so definiert, dass die Argumente und Auslegungsmethoden des betroffenen EU-Organs die allgemeinen Rechtsgrundsätze im EU-Recht und im GG überschreiten, ungeachtet davon, ob sie im Schrifttum, in der Politik oder den Medien attestiert wurden. Ebenso wenig wurde die Feststellung einer offensichtlichen Kompetenzüberschreitung verhindert, wenn die Ergebnisannahme trotz ihrer sorgfältigen und detaillierten Begründungen sich bloß auf tatsächliche Faktoren sowie „die Stimme im Schrifttum, in der Politik oder den Medien“ basierte.⁶⁶⁴

Bei der Auswahl des Prüfungsgrundsatzes wurde die Verhältnismäßigkeit als Kriterium angenommen, ob die Organe der EU – in diesem Fall zuerst der EuGH und danach die EZB, ihre Maßnahmen objektiv willkürlich begründeten. Um die Auswahl zu begründen, argumentierte das BVerfG dafür, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ein universaler Rechtsgrundsatz ist. Nicht nur im Common-Law-System, sondern auch in den kontinentaleuropäischen Staaten ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verwurzelt, bevor derselben Grundsatz vom EuGH in ständiger Rechtsprechung als ungeschriebener Bestandteil des Unionsrechts anerkannt und in Art. 5 Abs. 1 S. 2 und Abs.

⁶⁶² BVerfG, Urt. v. 5. 5. 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16 -, Rn. 112.

⁶⁶³ BVerfG, Urt. v. 5. 5. 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16 -, Rn. 112.

⁶⁶⁴ BVerfG, Urt. v. 5. 5. 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16 -, Rn. 113.

4 EUV kodifiziert wurde.⁶⁶⁵

4. Prüfungsergebnisse und Rechtswirkungen

Nach der durch die Ultra-vires-Kontrolle gedeckten Verhältnismäßigkeitsprüfung wurde der PSPP-Urteil vom EuGH als ultra-vires beurteilt, deren unzureichende Argumente und Auslegungsmethoden nicht nachvollziehbar waren und dem Grundsatz der begrenzten Ermächtigung gemäß Art. 4 Abs. 1 EUV und Art. 5 Abs. 1 AEUV widersprachen.

Hier wurde die Ultra-vires-Kontrolle feinsinnig ausgeübt, um ihre Kontrollwirkung „verdoppelt“ zu werden. Unmittelbar war die Kompetenzausübung des EuGH im PSPP-Urteil der Prüfungsgegenstand. Zu prüfen war vor allem, ob der EuGH seine Entscheidungskompetenz durch unzureichende Begründungen missbrauchte. Dadurch wurde der PSPP-Beschluss von EZB auch mittelbar geprüft, dessen Rechtmäßigkeitsprüfung der Kerninhalt der EuGH-Vorabentscheidung war. Da ein Vorwurf gegen den EuGH wegen seiner Kompetenzüberschreitung begründet werden könnte, nur wenn seine Rechtmäßigkeitsprüfung nach der Perspektive des BVerfG objektiv willkürlich abgelegt wurde. Mit anderen Worten: Eine Ultra-vires-Kontrolle auf dem EuGH setzt voraus, dass eine indirekte Inhaltsüberprüfung auf die betroffene EuGH-Entscheidung vom BVerfG aufgenommen wird.

Das BVerfG begann seine Ultra-vires-Kontrolle mit dem Überblick über die Prüfungsform der Verhältnismäßigkeit, in deren der EuGH in seinem PSPP-Urteil brachte. Danach kritisierte das BVerfG daran, dass die vom EuGH praktizierte Prüfungsform das Ziel zum Schutz mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten nicht erfülle. Weder die Zielbestimmung der EZB noch die Geeignetheits- und Erforderlichkeitsprüfungen funktionell und methodisch nachvollziehbar seien, die wirtschaftlichen Auswirkungen des PSPP einerseits und die mitgliederstaatlichen Zuständigkeiten andererseits balanciert abzuwägen.⁶⁶⁶

Die vom EuGH anerkannte geldpolitische Zielsetzung des PSPP wurde vom BVerfG

⁶⁶⁵ BVerfG, Urt. v. 5. 5. 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16 -, Rn. 124-126.

⁶⁶⁶ BVerfG, Urt. v. 5. 5. 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16 -, Rn. 133.

so vorgeworfen, dass der EuGH die behauptete geldpolitische Zielsetzung einfach hin- nahm, ohne die tatsächlichen Annahmen oder Indizien dagegen zu berücksichtigen. Insbesondere im Hinblick auf die durch ökonomische Studien bestätigten Auswirkungen des PSPP, dass das PSPP als Verbesserungsmittel der Refinanzierungsbedingungen sein kann, von dem einzelne Mitgliedstaaten mehr als andere Mitgliedstaaten profitieren, werde auch die wirtschaftliche Situation der Geschäftsbanken durch das PSPP erheblich verbessert und ihre Bonität erhöht. Mit den obengenannten Argumenten for- derte das BVerfG trotz der schweren Differenzierungsmöglichkeit zwischen Geld-, Wirtschafts- und Fiskalpolitik heraus, dass die wirtschaftliche und fiskalische Natur des PSPP-Beschlusses stärker als die geldpolitische Auswirkung desselben Beschlusses sein solle. Der EuGH verfehle deshalb, angesichts des Prinzips der begrenzten Einzeler- mächtigung und des niedrigen demokratischen Legitimationsniveaus das geldpolitische Mandat der EZB restriktiv auszulegen.⁶⁶⁷

Die unzureichende geldpolitische Zielbestimmung führt auch dazu, dass der EuGH nach Meinung des BVerfG die Prüfungsschritte der Verhältnismäßigkeit, insbesondere die Erforderlichkeitsprüfung und die Angemessenheitsprüfung, methodisch unvertret- bar durchführt. Zum Schluss lege das BVerfG fest, dass der Prüfungsfehler des EuGH offensichtlich sei und das BVerfG sich der Toleranzpflicht entledige. Hier wurden nicht nur der Begründungsmangel und die Bindungswirkung des Urteils vom EuGH in Rech- nung gebracht, sondern auch die symbolische politische Auswirkung desselben Urteils, dass die EZB stufenweise durch die Nutzung ihrer von der Rechtsprechung eröffneten Spielräume die wirtschafts- und fiskalpolitischen Bereiche berührt. Die Folge davon kann sein, dass der in Art. 130 AEUV garantierte unabhängige Status der EZB gefähr- det ist, da die EZB unter politischem Druck der Einflussnehmer steht.⁶⁶⁸

Nachdem das BVerfG die PSPP-Vorabentscheidung vom EuGH als für ihn unverbind- liches Ultra-vires-Urteil verkündete, wurde eine eigenständige Verhältnismäßigkeits- prüfung des PSPP-Beschlusses vom BVerfG durchgeführt. In der Verhältnismäßig- keitsprüfung wurden die Erforderlichkeit und die Angemessenheit des PSPP bezweifelt. Bei der Erforderlichkeitsprüfung kritisierte das BVerfG, dass die das Inflationsziel ver-

⁶⁶⁷ BVerfG, Urt. v. 5. 5. 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16 -, Rn. 136-137; 143.

⁶⁶⁸ BVerfG, Urt. v. 5. 5. 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16 -, Rn. 161.

hinderte Belastung nicht erklärt wurde. Demzufolge wurde der Rahmen der erforderlichen Entlastungsmaßnahmen ebenso wenig festgelegt.⁶⁶⁹ Auch wurden die wirtschaftspolitischen Auswirkungen des PSPP im Vergleich zu den Volumen von über zwei Billionen Euro und der Laufzeit von mittlerweile mehr als drei Jahren nicht prognostiziert. Hier wurden die vom PSPP verursachte oder verstärkte Verbesserungsauswirkung auf die Refinanzierungsbedingungen sowie die fiskalpolitischen Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten, die wirtschaftliche Situation und der Bonitätstand der Banken, das Risiko vom Immobilien- und Aktienblasen und die unmittelbaren ökonomischen und sozialen Verlustrisiken aller Bürgerinnen und Bürger nicht vollständig berücksichtigt, die offiziell schon begutachtet wurden.⁶⁷⁰ Der Mangel an der Abwägung der erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen führt dazu, dass das PSPP unverhältnismäßig und nicht von der Währungskompetenz der EZB gedeckt ist.⁶⁷¹ Der Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wurde schließlich als bedeutsamer Verstoß beurteilt und das PSPP wurde als Ultra-vires-Akt betrachtet.⁶⁷²

Schließlich verloren das PSPP-Urteil vom EuGH und das PSPP von EZB beides ihre Rechtsverbindlichkeiten für deutsche Verfassungsorgane einschließlich der Deutschen Bundesbank. Bundesregierung und Bundestag müssen aufgrund ihrer Integrationsverantwortung die Rechtsauffassung nach Verhältnismäßigkeitsprüfung gegenüber der EZB verdeutlichen, oder sie müssen sich auf sonstige Weise dafür sorgen, die vertragskonformen Zustände wiederzustellen.⁶⁷³ Die Bundesbank sei gleichzeitig untersagt, die PSPP betroffenen Beschlüsse umzusetzen und durchzuführen, indem sie die bestands-erweiternden Anleihenkäufe tätige oder demgemäß die monatlichen Ankaufvolumen weiter ausweite. Es sei denn, dass der EZB-Rat einen neuen nachvollziehbaren Beschluss erlässt, in dem das Verhältnis zwischen dem währungspolitischen Ziel und den damit verbundenen wirtschafts- und fiskalpolitischen Auswirkungen begründet wird.⁶⁷⁴

⁶⁶⁹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 5. 5. 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16 -, Rn. 168.

⁶⁷⁰ BVerfG, Urt. v. 5. 5. 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16 -, Rn. 170-173.

⁶⁷¹ BVerfG, Urt. v. 5. 5. 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16 -, Rn. 176.

⁶⁷² BVerfG, Urt. v. 5. 5. 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16 -, Rn. 178.

⁶⁷³ BVerfG, Urt. v. 5. 5. 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16 -, Rn. 232.

⁶⁷⁴ BVerfG, Urt. v. 5. 5. 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16 -, Rn. 235.

III. Der CSPP-Beschluss

Kurz nach dem scharfen PSPP-Urteil wurden die Verfassungsbeschwerden gegen das CSPP bzw. das Unterprogramm des EAPP von der 2. Kammer des Zweiten Senats des BVerfG nicht zur Entscheidung angenommen. Mit den unzulässigen Beschwerdeanträgen halten die Beschwerdeführer trotz der Ausführungen im OMT-Urteil für die Tauglichkeit der dem PSPP zugrundeliegenden Beschlüsse, dass sie zuständige Beschwerdegegenstände seien. Außerdem werden zum einen der Bundestag und die Bundesregierung reklamiert, das Ausfallrisiko des PSPP und den demzufolge unverfälschten Wettbewerb für europäische Unternehmensanleihen untätig zu bleiben.⁶⁷⁵ Zum Zweiten werde die sächliche Auswirkung des PSPP beklagt, einige riskante Geschäftsbanken selektiv zu finanzieren. Derartige selektive Eingriffe sollen der Wirtschaftspolitik gehören und den Mandat der EZB überschreiten.⁶⁷⁶

Die Verfassungsbeschwerden sind unzulässig, weil sie sich zum einen gegen unzulässige Beschwerdegegenstände richtet, dass das CSPP und die ergangenen Beschlüsse der EZB nach ständigen Rechtsprechungen keine tauglichen Beschwerdegegenstände sind, weil sie Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Institutionen der EU sind.⁶⁷⁷ Zum Zweiten entsprechen die Verfassungsbeschwerden den Begründungsanforderungen entweder der Ultra-vires- oder der Identitätsrüge nicht, obwohl die Möglichkeit nicht völlig ausgeschlossen ist, dass das CSPP statt Währungspolitik als wirtschaftliche Maßnahmen definiert wird.⁶⁷⁸

Im Beschluss wurden die Zulässigkeitsanforderungen der Ultra-vires- und Identitätskontrolle wiederholt und getrennt erklärt. Ein offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Kompetenzverstoß bei einer zulässig erhobenen Ultra-vires-Rüge hinreichend substantiiert darlegen muss, dass eine Maßnahme der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der EU offensichtlich die mitgliedstaatlichen Kompetenzen erheblich untergrabt. Zu begründen sind erstens die Offensichtlichkeit der Kompetenzüberschreitung, dass die Kompetenz nach Anwendung allgemeiner methodischer Standards rechtlich unbegründet ist. Bei der Erheblichkeit ist zweitens davon auszugehen, dass die

⁶⁷⁵ BVerfG, Beschl. V. 15. 6. 2020 - 2 BvR 71/20, 2 BvR 72/20 -, Rn. 9.

⁶⁷⁶ BVerfG, Beschl. V. 15. 6. 2020 - 2 BvR 71/20, 2 BvR 72/20 -, Rn. 10.

⁶⁷⁷ BVerfG, Beschl. V. 15. 6. 2020 - 2 BvR 71/20, 2 BvR 72/20 -, Rn. 12.

⁶⁷⁸ BVerfG, Beschl. V. 15. 6. 2020 - 2 BvR 71/20, 2 BvR 72/20 -, Rn. 13.

Maßnahme von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der EU das Demokratieprinzip und die Volkssouveränität bedroht und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung unterläuft.⁶⁷⁹

Bei einer zulässigen Identitätsrüge wird es erfordert, dass ein Verfassungsorgan seiner hinsichtlich der Verfassungsidentität des Grundgesetzes nachlässt. Zu begründen ist zuerst die Unantastbarkeit einer Maßnahme von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der EU gemäß Art. 79 Abs. 3 GG. Das liegt besonders daran, dass die Maßnahmen den Art. 20 GG berühren, die Gestaltungsmacht des Bundestags einschränken und den durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten demokratischen Grundsätzen widersprechen.⁶⁸⁰

Die Kammer bestätigt zuerst, dass die (unmittelbaren) Beihilfen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU nicht frei sind, obwohl sie keine verbotenen Gegenstände in Art. 107 bis 109 AEUV sind. Die Beihilfen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU sollen dem in Art. 119 Abs. 1 und Abs. 3 AEUV aufgebauten wettbewerbsrechtlichen Grundsatz befolgen, den freien Wettbewerb zwischen Unternehmen nicht zu verfälschen. Solche Wettbewerbsfreiheit wird nach Art. 16 GRCh subjektiv-rechtlich geschützt.⁶⁸¹ Der Zweifel an PSPP für den Verstoß gegen das Primärrecht kann nicht beseitigt werden, weil das PSPP nur großen Unternehmen verbesserte Kreditbedingungen stellt. Hierdurch ermöglicht die Wettbewerbsverzerrung zwischen den Unternehmen. In diesem Sinne könnten die vom CSPP vorgesehenen Anleihekäufe wegen ihrer beihilfeähnlichen Wirkung als eine wirtschaftspolitische Maßnahme betrachtet werden.⁶⁸²

Trotz des sachlichen Zweifels erfüllen die Beschwerdeführer die gesetzlichen Begründungsanforderungen nicht, da sie die Offensichtlichkeit und Bedeutsamkeit der Mandatsüberschreitung der EZB nicht konkretisieren. Zu überlegen ist auch das relativ geringe Ankaufsvolumen im Rahmen des CSPP, von dem eine offensichtliche Wettbe-

⁶⁷⁹ BVerfG, Beschl. V. 15. 6. 2020 - 2 BvR 71/20, 2 BvR 72/20 -, Rn. 15.

⁶⁸⁰ BVerfG, Beschl. V. 15. 6. 2020 - 2 BvR 71/20, 2 BvR 72/20 -, Rn. 16.

⁶⁸¹ BVerfG, Beschl. V. 15. 6. 2020 - 2 BvR 71/20, 2 BvR 72/20 -, Rn. 20-23.

⁶⁸² BVerfG, Beschl. V. 15. 6. 2020 - 2 BvR 71/20, 2 BvR 72/20 -, Rn. 24.

werbsverzerrung und daraufhin bedeutsame Mandatsüberschreitung nicht augenscheinlich sind.⁶⁸³

IV. Zusammenfassung

Durch eine Reihe der Klageverfahren wird ein mittelbares Kompetenzkontrollmodul vom BVerfG für die EZB-Politik entwickelt. Das mittelbare Kompetenzkontrollmodul wird unter der Voraussetzung eingeführt, dass das BVerfG kein zuständiges Gericht ist, durch die Rechtsauslegung des EU-Rechts, die Maßnahmen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der EU zu prüfen.

Das mittelbare Kompetenzkontrollmodul beginnt mit dem Antrag im zulässigen Organstreitverfahren gegen die Unterlassungen der Regierung, des Bundestages und letztlich der Bundesbank und/oder einer zulässigen Einlegung der Verfassungsbeschwerde. Danach kann das BVerfG dem EuGH die Auslegungs- oder Anwendungsfrage/n des EU-Rechts nach Art von Vorabentscheidungsverfahren vorlegen. Nach der Vorabentscheidung vom EuGH prüft das BVerfG die nationalen Anträge, deren Entscheidungen von einem einheitlichen Verständnis von bestimmten EU-Rechtsordnungen abhängig sind.

Hier wird die seit dem Maastricht-Urteil und dem Lissabon-Urteil anerkannte Einspruchsmöglichkeit gegen die EU durch eine extensive Auslegung von Art. 38 Abs. 1 GG gewährt, dass nicht nur das subjektive Wahlrecht, sondern auch der demokratisch legitimierte objektive Status davon geschützt wird. Daraus folgend ermöglicht die Verfassungsbeschwerde gegen die Unterlassungen des Bundestags und der Regierung einerseits und die nicht hinreichend legitimierte EU.⁶⁸⁴ In der letzten Entwicklung wird die extensive Einspruchsmöglichkeit weiter expandiert, um einen Einspruch gegen ein EU-Organ zu ermöglichen. Somit begründet das BVerfG auch seine erweiterte Prüfungs- und Beurteilungspflicht dadurch, dass es als eins der Verfassungsorgane gegen eine demokratiewidrige Maßnahme der EU-Organe auch handlungspflichtig ist.

Um die Handlungspflicht mit der Integrationsverantwortung zu harmonisieren, entwickelt das BVerfG die zwei unterschiedlichen Kontrollmodule – die Ultra-vires-Kon-

⁶⁸³ BVerfG, Beschl. V. 15. 6. 2020 - 2 BvR 71/20, 2 BvR 72/20 -, Rn. 27.

⁶⁸⁴ Murswiek, JZ 2010, 702 (702 f.).

trolle und die Identitätskontrolle –, mit denen es seine Prüfungsbefugnis „gemeinschaftsrechtsfreundlich“ beschränkt. Auf diese Weise erweitert das BVerfG die Anwendbarkeit des im Lissabon-Urteil entwickelten Begriffs „Integrationsverantwortung“ so, dass der Begriff nicht nur den Bundestag als Gesetzgeber und die Regierung als Vollzug der EU-Integration, sondern auch das BVerfG selbst gilt.⁶⁸⁵ Demgegenüber wird die Bindungswirkung von Vorabentscheidung des EuGH relativiert, dass sie als justitierbarer Gegenstand des BVerfG ersetzt werden muss.⁶⁸⁶ Auch wird die mittelbare Nachprüfung vom BVerfG über die betroffenen EZB-Beschlüsse unter der Voraussetzung ermöglicht.

Der Unterschied zwischen der Reihe der Gerichtsverfahren liegt deshalb darin, ob die Antragsteller und/oder Verfassungsbeschwerdeführer die Öffentlichkeit und die Bedeutsamkeit einer mandatsüberschreitenden Maßnahme von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stelle der EU vollständig begründen, dass das BVerfG dem EuGH eine Vorabentscheidungsfrage vorlegen muss. Nach der Vorabentscheidung vom EuGH entscheidet das BVerfG sich, ob eine Ultra-vires- oder Identitätskontrolle auf den EuGH und die betroffenen Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der EU in den gefragten Sachgegenständen erfolgt.

Obwohl das BVerfG sich sehr um die unterschiedlichen grundgesetzlichen Rechtsgrundlagen bemüht, gemäß denen die Ultra-vires-, und Identitätskontrolle sich funktionsweise ausdifferenzieren, wird der Unterschied bis zur letztlichen Entwicklung der Gerichtspraxis noch nicht klar. Die meisten Antragsteller/Verfassungsbeschwerdeführer versuchen aus strategischen Gründen, die beiden Kontrollmöglichkeiten zu begründen, um die Erfolgchancen zu erhöhen. Das bedeutet auch, dass die Abweichung der zwei Kontrollmodule bisherig unbestätigt ist. Vielmehr ist der Unterschied der zwei Kontrollmodule von der rechtlichen Subsumtion des BVerfG abhängig, die in weiteren Rechtsprechungen geteilt wird.

Im Vergleich zur begrifflich detaillierten Differenzierung der Ultra-vires-, und Identitätskontrolle ist die Anwendungserweiterung der Ultra-vires-Kontrolle auf das EuGH-Urteil selbst, dass die Ausübung der EuGH-Befugnis von BVerfG vom nationalen Verfassungsgericht prüfbar ist, nach meiner Ansicht bedeutsamer, weil es das spannende

⁶⁸⁵ Vgl. *Huber*, ZSE 2017, 286 (288 f.).

⁶⁸⁶ Vgl. *Huber*, ZSE 2017, 286 (297).

Verhältnis zwischen BVerfG und EuGH wiederholt, dass das Gerichtssystem im EU-Mehrebenensystem nicht ordentlich aufgebaut wird. Stattdessen wird ein kooperatives Verhältnis zwischen nationalen Verfassungsgerichten und EuGH erwartet, dass ein Dialog über das Vertragsverständnis fortgesetzt wird, um die Bedeutung der Vertragstexte zu fortentwickeln. Jedoch muss der Dialog zum Scheitern werden, denn der Dialogführer, in Fall des Vorabentscheidungsverfahrens ist das nationale Verfassungsgericht als das vorlegende Gericht, geht immer von der Annahme aus, dass die betroffenen EZB-Maßnahmen nach seiner Ansicht mit den Gründungsverträgen nicht vereinbar sind, und eine Ultra-vires-Kontrolle nach der Vorabentscheidung von EuGH möglicherweise durchgeführt wird, wenn die Vorabentscheidung von EuGH nach Ansicht des BVerfG nicht nachvollziehbar ist.⁶⁸⁷ Gegenseitig beantworte der EuGH auch die vorgelegte Rechtsfrage aus Perspektive rein für die EU-Harmonisierung, ohne die Rechtsmethode das nachträgliche Verfahren des vorlegenden Gerichts zu überlegen.

Außerdem ist wegen der passiven Natur des Gerichtsverfahrens die Dialogmöglichkeit zufällig, so dass das nationale Verfassungsgericht und der EuGH nicht miteinander in Dialog treten, bis ein nationales Gerichtsverfahren zuerst zuständig initiiert wird und die darin gestellten Anwendung- oder Auslegungsfragen der EU-Rechtsordnungen vom nationalen Verfassungsgericht aufgeworfen werden. Der durch EuGH-Vorabentscheidung abgeschlossene Dialog bedeutet auch, dass der Dialog zeitlich und inhaltlich begrenzt ist und nicht zum Meinungsaustausch funktioniert. Die geschwächten Dialoggestaltungen führen dazu, dass die Kommunikation zwischen dem vorlegenden Verfassungsgericht und dem EuGH nicht nachhaltig und konsenslos sein kann. Dies erklärt auch, warum eine Vorlage des mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichtes im Wege der Vorabentscheidung immer öffentliche Aufmerksamkeiten erregt. Da die vorgelegten Rechtsfragen kaum zufrieden gelöst werden können. Die abweichenden Rechtsmeinungen zwischen nationalem Verfassungsgericht und EuGH entfachen erwartungsgemäß einen weiteren politischen Sturm. Nach der letztlichen Entwicklung erscheint es offensichtlich, dass das BVerfG seine seit dem Maastricht-Urteil und dem Lissabon-Urteil angewendeten Prüfungsdoktrinen weiterentwickelt und ergänzt. Bei der Anwendungskonstellation gelten die Ultra-vires- und Identitätskontrolle nicht nur für die Verfas-

⁶⁸⁷ Vgl. *Bast*, 15 Ger. Law J. 167, 180 (2014); *Pliakos/Anagnostaras*, 15 Ger. Law J. 369, 375-376 (2014).

sungsmäßigkeitsprüfung der Ratifizierung der Staatsbefugnisse übertragenden Gründungsverträge, sondern auch für dieselbe Prüfung der Befugnisausübungen der EU-Organe. Obwohl das BVerfG zwei begriffliche Vorbedingungen, d. h. die Offensichtlichkeit und Bedeutsamkeit des Kompetenzüberschreitungs Zustands, stellt, um die künftige Durchführung der Ultra-vires- oder Identitätskontrolle selbst zu beschränken, wird die politische Auswirkung seit der Vorlage der Vorabentscheidungsfragen vom BVerfG heftig diskutiert, dass die vom BVerfG selbstdefinierte Rolle als letzter Überprüfer der Anwendbarkeit der EU-Rechtsordnungen die künftige EU-Integration behindert und mit der Integrationspflicht gemäß Art. 344 AEUV nicht vereinbar ist.⁶⁸⁸

Stellt man die politische Auswirkung hintan, sind die vom BVerfG „vorgeschlagenen“ Prüfungskriterien der Befugnisausübungen nicht zweifellos. Bei der Ultra-vires-Kontrolle begründet das BVerfG sich darauf, dass die Argumentfehler des EuGH in seinem Weiss-Urteil die Toleranzgrenze des BVerfG überschreiten, mit denen die PSPP-Beschlüsse von EZB begründet werden. Daher überschreitet der EuGH sein übertragenes Prüfungsmandat. Aus ähnlichem Gedanken werden die PSPP-Beschlüsse eine Mandat-überschreitende Maßnahme der EZB, da ihre Inhalte die Verhältnismäßigkeitskriterien vom BVerfG nicht erfüllen. Jedoch hat niemand Zweifel daran, dass der EuGH für die Auslegung von EU-Recht zuständig ist, während die EZB trotz ihrer hohen Fachkenntnisse an ihren Ausführungsbefugnissen der Anleihenkaufprogramme zweifelt.⁶⁸⁹ Die Ultra-vires-Kontrolle auf EuGH erscheint deshalb geflissentlich und zum Mittel derselben Kontrolle auf der EZB-Beschlüsse dient.

Die Absichtlichkeit, eine Ultra-vires-Kontrolle auf der EZB durch dieselbe Kontrolle auf EuGH mittelbar durchzuführen, begegnet nicht nur gleichem, aber verdoppeltem Hindernis(se), dass das BVerfG keine absolute Grenze der justiziellen Befugnis sowie der monetären Befugnis definieren kann, bevor es eine materielle Rechtsmäßigkeitsprüfung sowie die Verhältnismäßigkeitsprüfung durchführt. Im Gegenteil legt das BVerfG die Vorabentscheidung des EuGH als mandatüberschreitend fest, weil sie inhaltlich unbegründet ist und die Verhältnismäßigkeitsprüfung der Vertragskonformität des PSPP-Programms unvollständig durchgeführt wird. Eine formelle Rechtsmäßigkeitsprüfung vor der materiellen Rechtsmäßigkeitskontrolle

⁶⁸⁸ Mayer, 15 Ger. Law J. 111, 117 (2014).

⁶⁸⁹ Nettesheim, NJW 2020, 1631 (1633).

auf die Maßnahmen von EuGH und EZB, genauso wie das typische Rechtsprüfungsschema in deutschem Recht, wird vom BVerfG nur begrifflich getrennt. In der Praxis ist das von BVerfG angewendete Prüfungsschema eine wiederholende und retrospektive Verhältnismäßigkeitsprüfung, dass der EuGH sein Mandat überschreitet, weil er die Verhältnismäßigkeitsprüfung des EZB-Mandats „unverhältnismäßig“ abnimmt.⁶⁹⁰

Das BVerfG fordert eine strenge Prüfungsintensität für die fehlende demokratische Legitimation der unabhängigen EZB an. Jedoch ist der Zusammenhang zwischen einer verstärkten gerichtlichen Kontrolle und der Verstärkung der demokratischen Legitimation schwach, da das Gericht selbst keine Legitimationsquelle ist. Stattdessen werden das BVerfG und der EuGH auf Gesetze oder Verträge begründet, die repräsentativ-demokratisch oder direkt-demokratisch legitimiert werden. Auch wenn das durch Gesetz gegründete nationale Verfassungsgericht (noch) stärkere demokratische Legitimation als der durch Verträge gegründete EuGH hätte,⁶⁹¹ beschert das Entscheidungsergebnis eines Gerichtsurteils dem Prüfungsgegenstand keine demokratische Legitimation. Das sind das transparente Gerichtsverfahren und sein veröffentlichtes Entscheidungsergebnis, in denen ein deliberativer Meinungs austausch stattfindet und danach dokumentiert wird, die dem Gericht eine unparteiliche Überzeugungskraft geben. Daraus folgt die unbeantwortete Kernfrage, warum das BVerfG zur Beurteilung der geldpolitischen Wirkungen zuständig ist als der EuGH (und sogar die EZB) ist und das Gerichtsverfahren vor dem BVerfG legitimer als das vor dem EuGH ist.⁶⁹²

Unbestritten führt das BVerfG ein Beispiel an, mit dem eine vollständige und strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung der EZB-Geldpolitik möglicherweise durchgeführt wird, um die eine „idealische“ Prüfungsmethode zu zeigen. Jedoch zeigt die Darstellung keinen methodischen Vorwurf für die Struktur des Prüfungsschemas, als die Verhältnismäßigkeit nicht nur ein saturierter Rechtsgrundsatz, sondern zuerst eine gemeinsame Rechtskultur, mit der ein ähnliches Verständnis für Verhältnismäßigkeit innerhalb der

⁶⁹⁰ Über die Trennungsschwierigkeit der Umfang und den funktionszustand der zielbezogenen Kompetenzen im Vergleich zu den sachbezogenen Kompetenzen, s. *Bast*, 15 Ger. Law J. 167, 175 (2014). Meiner Meinung nach können die gerichtliche und die monetäre Kompetenzen die gleiche Trennungsschwierigkeit treffen da die beiden aufgabenorientiert sind und das Gericht zur Streitlösung und die Notenbank zur Preisstabilität befugt sind; Vgl. Eine Differenzierung zwischen dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und dem kompetenziellen Verhältnismäßigkeit nach Art. 5 Abs. 3 EUV s. *Koch*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, 2003, S. 171.

⁶⁹¹ Vgl. *Di Fabio*, APuZ 2011, 3(3); *Bogdany/Krenn*, JZ 2014, 529 (530 f.).

⁶⁹² Vgl. *Petersen*, 15 Ger. Law J. 321, 326 (2014).

meisten europäischen Staaten gewurzelt wird, und dass der Zweck einer hoheitlichen Maßnahme und die dabei angewendeten Mittel miteinander vernünftig ausgeglichen werden müssen.⁶⁹³ Das Verständnis von Verhältnismäßigkeit in den europäischen Rechtsordnungen hat wenig Unterschied mit dem in deutschem Recht.⁶⁹⁴ Ebenso wenig ist das Prüfungsschema der Verhältnismäßigkeit vom EuGH völlig abweichend von der dreistufigen Verhältnismäßigkeitsprüfung in deutscher Gerichtspraxis. Obwohl ein unmittelbarer Rückgriff auf einen nationalen Rechtsgrundsatz nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH unzulässig ist, wird eine stufige Verhältnismäßigkeitsdefinition allmählich vom EuGH entwickelt.⁶⁹⁵

Problematisch geht es vor allem darum, dass die stufige Verhältnismäßigkeitsdefinition in europarechtlicher Gerichtspraxis noch jung und uneinheitlich ist und die dem deutschen Recht ähnliche dreistufige Verhältnismäßigkeitsprüfung nur teilweise durchgesetzt wird.⁶⁹⁶ Trotz der mehrmaligen Verhältnismäßigkeitsprüfungen in vielen hundert Fällen wird eine Vielzahl unterschiedlicher Umschreibungen betrachtet, da der EuGH unterschiedliche Prüfungsschemata zufällig verwendet, ohne alle Teilgrundsätze zu präzisieren.⁶⁹⁷ In den meisten Rechtsprechungen verwendet der EuGH ein bloßes zweistufiges Prüfungsschema, mit dem nur Eignungsprüfung und Erforderlichkeitsprüfung durchgeführt werden. Während die Erforderlichkeitsprüfung und Angemessenheitsprüfung in der deutschen Rechtspraxis getrennt werden, so dass in der Erforderlichkeitsprüfung nur die sachlichen Wirksamkeiten aller hypothetischen alternativen Maßnahmen beurteilt werden und in der Angemessenheitsprüfung eine richterliche Güterabwägungsprüfung abgenommen wird, wird die Angemessenheitsprüfung in europagerichtlicher Prüfung vor allem im Einzelbereich, z. B. im Sanktionsrecht, abgelegt.⁶⁹⁸ In anderen Rechtsbereichen wird eine unabhängige Angemessenheitsprüfung nur ausnahmsweise zufällig durchgeführt.⁶⁹⁹ In vielen Fällen wird die richterliche Wertungsabwägung in die Erforderlichkeitsprüfung vermengt.⁷⁰⁰ Daraus folgt, dass die Angemessenheitsprüfung kein stabiler Teilgrundsatz der Verhältnismäßigkeitsprüfung in

⁶⁹³ Koch, a.a.O., S. 37.

⁶⁹⁴ Koch, a.a.O., S. 47.

⁶⁹⁵ Koch, a.a.O., S. 159; 203.

⁶⁹⁶ Koch, a.a.O., S. 204.

⁶⁹⁷ Koch, a.a.O., S. 200 f.

⁶⁹⁸ Koch, a.a.O., S. 219 ff.

⁶⁹⁹ Koch, a.a.O., S. 221 ff.

⁷⁰⁰ Koch, a.a.O., S. 202 f.

den EuGH-Rechtsprechungen ist. Ebenso wenig hat die Erforderlichkeitsprüfung einen festen Prüfungsinhalt. Vielmehr wird sie als ein flexibler Untergrundsatz verwendet, um die Prüfungsintensität bei der Kontrolle der Rechtmäßigkeit umzustellen, wenn eine Ermessensentscheidung der EU-Organe geprüft ist.⁷⁰¹

Offensichtlich wird dem zweistufigen Prüfungsschema des EuGH vom BVerfG vorgeworfen, dass es für die Rechtmäßigkeitsprüfung der EZB-Ermessensentscheidungen unvollständig ist. Jedoch begründet das BVerfG sich auch nicht, wieso eine Rechtsprechung vom EuGH kompetenzwidrig wird, ein (aus der Sicht vom BVerfG) vereinfachtes Prüfungsschema zu verwenden.⁷⁰² Insbesondere, wenn das zweistufige Prüfungsschema für eine Ermessensentscheidung der EU-Organe herkömmlich ist.

Der letztliche Beschluss des BVerfG neigt dazu, dass die oben genannten methodischen und argumentativen Defizite der Ultra-vires-Kontrolle nicht modifiziert werden. Statt der inhaltlichen Fortentwicklung wird die Ausübung der Ultra-vires-Kontrolle durch die zwei unbestimmten Begriffe d. h. „Öffensichtlichkeit“ und „Bedeutsamkeit“, prozedural vom BVerfG beschränkt. Das führt dazu, dass ein übereingestimmtes Kontrollmodell noch fehlt.

Die praktische Bedeutung des Themas, die gerichtliche Kontrolle der EZB-Geldpolitik, ist vorläufig abnehmend, als die unkonventionellen Maßnahmen einschließlich der Forward guidance und der Anleihekaufprogramme wegen der wechselhaften wirtschaftlichen Zustände nicht mehr die Hauptmaßnahmen der EZB-Geldpolitik sind. Dagegen erhält die konventionelle Leitzinsanpassung seit dem 21. Juli. 2022 wieder ihre Bedeutung, während die Einstellungen des Pandemie-Notfallankaufprogramms sowie der APP und PEPP schrittweise verlaufen werden.⁷⁰³ Trotzdem bleiben die gerichtlichen Prüfungskriterien der EZB unbeantwortet.

⁷⁰¹ Koch, a.a.O., S. 212 f.

⁷⁰² Vgl. Nettesheim, NJW 2020, 1631 (1632).

⁷⁰³ Vgl. EZB, Interview mit Expansión, Handelsblatt, Il Sole 24 Ore und Les Echos, durchgeführt am 7. Juni 2024 in Paris, <https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2024/html/ecb.in240611~b59b07a919.de.html> (Stand: 12.6.2024).

Kapitel 8. Schlussthesen: Vorschläge für künftige gerichtliche Kontrolle auf EZB-Geldpolitik

A. Themen der gerichtlichen Kontrolle auf EZB-Geldpolitik

Da diese Themen die unterschiedlichen Prüfungseinsichten zwischen BVerfG und EuGH entschieden, müssen die nachfolgenden Themen geklärt werden, um die unterschiedlichen Vorstellungen der gerichtlichen Kontrolle auf der EZB-Politik zu harmonisieren.

Die demokratische Legitimation der EZB steht im Mittelpunkt. Es muss diskutiert werden, ob die Schaffung einer unabhängigen Notenbank eine Ausnahme vom Demokratieprinzip darstellt, dass die Befugnisse der Organe und die dazugehörigen Sachverhalte begrenzt werden müssen. Es geht darum, ob das Demokratieprinzip die Einstellung und die Befugnisausgestaltung der EZB begrenzt.

Das zweite Thema ist demnach die Auslegungsmethode der Rechtsgrundlage, gemäß der die EZB ihre Befugnisse ausübt. Bei der Frage geht es darum, ob die theoretisch anwendbaren Rechtsauslegungsmethoden eingeschränkt werden, wenn die EZB das Rechtssubjekt ist, während die auswählbaren Rechtsauslegungsmethoden der „gewöhnlichen“ Organbefugnisse flexibler sein könnten. Beispielsweise wird überlegt, ob eine teleologische Extension der Kompetenzauslegung verboten werden sollte, wenn es um EZB als ein unabhängiges Organ geht.

Das dritte Thema geht um die Prüfungsintensität des Gerichts bei der Prüfung der politischen Ermessensentscheidungen der EZB. Eine politische Ermessensentscheidung wird respektiert und nur ausnahmsweise reduziert, wenn die Ermessensentscheidung im Einzelfall aus Gerichtsperspektive eine Grenze überschreitet. Bei der Ermessensentscheidung von EZB wird überlegt, ob die Prüfungsintensität dabei nach der unterschiedlichen organisatorischen Natur des unabhängigen Organs angepasst wird.

Das letzte Thema ist die Konkretisierung der Prüfungsintensität der EZB-Geldpolitik in der Verhältnismäßigkeitsprüfung sowie der Teilgrundsätze der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Solange die Prüfungsintensität die unterschiedliche gerichtliche Kontroll-dichte bedeutet, wird sie in Form der abweichenden Prüfungsumfänge der Sachverhalte

und schließlich, im gerichtlichen Prüfauftrag, als Verhältnismäßigkeitsprüfung schematisiert dargestellt. Demzufolge ist die Grenze der Intensitätsverteilung der Gerichtsprüfung, zu fragen, inwieweit das Gericht die zu prüfenden Sachzustände bestimmt und dieselben Sachzustände nach der Teilgrundsätze der Verhältnismäßigkeitsprüfung bildet, um eine normative Wertorientierung abzuleiten. Hier werden die selektiven inhaltlichen Gestaltungen den Teilgrundsätzen der Verhältnismäßigkeitsprüfung des zuständigen Gerichts bewertet, ob das Gericht das Normgebot von der Verhältnismäßigkeitsprüfung vollständig entwickelt, ohne die zu prüfenden Sachverhalte und Teilgrundsätze willkürlich zu vernachlässigen.

B. Der Europäische Kontext der zu diskutierenden Themen

Die oben erwähnten vier Themen können als ein Fragebündel beobachtet werden, weil sie sich miteinander verzahnen, und die Wertauswahl während des Durchnehmens des vorherigen Themas entscheidet auch die weitere Strategie für die Durchnahmen der nachkommenden Themen. Außer der thematischen Verzahnung werden die Themen inhaltlich komplizierter, wenn sie vor dem Hintergrund der europäischen Integration überlegt werden. Aus Gründen der Fairness lässt sich feststellen, dass die Diskussionen über die Geldpolitik der EZB die bisherigen Schwierigkeiten der europäischen Integration reflektieren.

Das lang kritisierte Legitimationsdefizit der EU seit dem Vertrag von Maastricht, das eine stärkere parlamentarische Kontrolle auf der EU-Politik fehlt, um die Transparenz der EU-Politik direkt zu fordern, wird durch die Legitimationsfrage der EZB und der EZB-Geldpolitik widerspiegelt. Obwohl im Vertrag von Lissabon die parlamentarischen Kompetenzen gestärkt wurden, wird das europäische Parlament nach wie vor als nicht mit den meisten mitgliedstaatlichen Parlamenten vergleichbar angesehen. Der Ministerrat hat auch auf EU-Ebene eine bedeutende Funktion, die durch Wahlen der Mitgliederstaaten mittelbar legitimiert werden kann. Aus diesem Grund haben die Maßnahmen der EU-Organen und die Legitimationsquelle der EU eine zweifache Verzweigung: Sie finden sich zum einen direkt bei der Europawahl und zum anderen direkt bei den nationalen Wahlen.

Die zwei Legitimationsquellen funktionieren nicht homogen in jedem politischen Bereich. Bei der europäischen Geldpolitik wird es klargesehen, dass die beiden die EZB-

Geldpolitik wenig legitimieren, denn die EZB-Geldpolitik wird durch den EZB-Rat festgelegt, dem alle Mitglieder des Direktoriums und alle Präsidenten der Zentralbanken der Euro-Staaten angehören. Die von den Finanz- und Wirtschaftsministern der Teilnehmerstaaten empfohlenen Mitglieder des EZB-Direktoriums werden auf Empfehlung des Rates der EU vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit gewählt, nach dem Wirtschaftsausschuss des Europäischen Parlaments und dem Plenum des Parlaments die unverbindlichen Abstimmungen vornehmen (Art. 283 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV) und die Präsidenten der EZB der mitgliedstaatlichen werden trotz der varianten nationalen Organisationsgesetze garantiert, keine Weisungen aus der nationalen Politik zu erhalten. Die EZB-Geldpolitik distanziert sich wegen der multidimensionalen Hochunabhängigkeit der EZB von möglichen politischen Einflüssen von außen, jedoch werden ihre demokratischen Legitimationsgrundlagenbeides auf beiden nationalen und EU-Ebenen geschwächt.

Als die EZB damals eine sui generis europäische Organisation war, die trotz ihrer engen Zusammenarbeit mit der EG für die Einführung des Euros als getrenntes, funktionell orientiertes internationales Organ gedacht war, wird das Legitimationsproblem vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht erfasst. Nur bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, gemäß dem die EZB als ein Verfassungsorgan in die EU integriert wird, wird die Legitimation der EZB ein europarechtliches verstecktes Problem, wie die Legitimationsquelle der EZB-Befugnisse von der monopolaren völkerrechtlichen Struktur auf die doppelte europarechtliche Struktur, und dementsprechend die Verhältnisse der EZB mit den Mitgliedstaaten und anderen EU-Verfassungsorganen, umgestellt wird. Ob die Erweiterung der EZB-Befugnisse mit den EU-Vertragstexten vereinbar ist, deren materielle Inhalte trotz der organisatorischen Umstellung wenig geändert werden, wird erst bis zur Finanzkrise öffentlich erkannt, da die EZB seitdem ständig proaktiv ist.

C. Feststellung und Lösungsweisung des aktuellen Problems

Die historisch grundlegende Legitimationsfrage der EZB erklärt das große akademische Interesse an den geldpolitischen Maßnahmen der EZB, denn die Krisenmaßnahmen der EZB einerseits wie beabsichtigt die Wirtschaftsimpulse unterdrücken, andererseits wird die Bedeutung der organisatorischen Umstellung der EZB im Konkretefall spürbar, die vorherig nicht bewusst wurde.

Trotz der Identifizierung des verwurzelten Problems muss man vorsichtig dabei sein, die aktuellen thematischen Analysen zu erweitern. Sonst wird die historische Rückverfolgung eine offene Zurechnung, als ob alle aktuellen Themen vom Schicksal bestimmt würden. Dies blockiert auch den Versuch auf einem zukunftsorientierten Verbesserungsvorschlag. Auch verliert die reine Kritik an der Legitimation der EU sowie der EU-Organe allmählich ihre Überzeugungskraft, weil sie sich darauf begründet, dass die EU durch die mit dem Nationalstaat identische Legitimationsgrundlage bewertet werden muss. Diese Begründung wird mit der Zeit geschwächt, als die organisatorische Natur der EU mit einem Nationalstaat bekannt ist, dass die EU eine durch einen völkerrechtlichen gegründete supranationale Organisation ist. Eine abweichende Legitimationsgrundlage dafür annehmbar ist. Selbst wenn eine Verstärkung der unmittelbaren demokratischen Legitimation durchgesetzt ist, wird der Unterschied zwischen der EU und dem Nationalstaat in der vorsehbaren Zukunft nicht vollständig ausgeglichen. Außerdem ist der Vergleich des demokratischen Legitimationsgrads zwischen der EU und dem Nationalstaat eine übervereinfachte Beobachtung, wenn man den Augenblick auf die unabhängige Notenbank und ihre Geldpolitik richtet. Da die empirische Beobachtung schon zeigt, dass die nationalstaatlich unabhängigen Notenbanken ungeachtet der ähnlichen demokratischen Regierungsmodelle vielfältig gestaltet werden können. Mithin ist zu schließen, dass ein Vergleich zwischen der EU und dem Nationalstaat nach der Demokratiemessung am Kernthema über die bisherige rechtliche Herausforderung der EZB-Geldpolitik vorbeigeht. Dies ist auch der Schwachpunkt des BVerfG, dass das BVerfG sich um eine demokratische Kontrolle der EZB-Geldpolitik und die Anwendung der Kontrolldoktrinen seit dem Maastricht-Vertrag bemüht, ohne den bisherigen organisatorischen Zustand der EZB als EU-Verfassungsorgan zu überlegen.

Um die aktuellen Prüfungsherausforderungen der EZB-Geldpolitik anzunehmen, wird eine Eingangsanalyse im Folgenden nicht mit der Ansicht von demokratischer Legitimationsfrage der EZB vorgestellt. Stattdessen wird die Analyse mit den folgenden Fragen vorgestellt: wie der EuGH als eines der EU-Verfassungsorgane die die Kompetenzzinhalte und Kompetenzausübung der unabhängigen EZB als ein paralleles EU-Verfassungsorgan mit Ansicht der bisherigen EU-Rechtsordnungen bewertet. Wird eine Prüfungsdoktrin nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aufgestellt, welche normativen und sachlichen Elemente unerlässlich für die Verhältnismäßigkeitsprüfung der EZB-Geldpolitik sein sollten.

D. Die Thesevorschläge

I. Über die Befugnisfestlegung der EZB

1. Auslegungspflicht des EuGH

Die wörtliche Unbestimmbarkeit des Umfangs der EZB-Befugnisse, die Preisstabilität vorrangig zu gewährleisten, die funktionell, zielorientiert definiert werden (Art. 127 Abs. 1 S. 1 AEUV), ist eine der in der Literatur und akademischen Diskussionen wiederholten Fragen (Art. 127 Abs. 1 S. 1 AEUV). Die wörtliche Unbestimmbarkeit macht es unmöglich, das vorrangige Ziel von den anderen untergeordneten Zielen zu unterscheiden, etwa zur Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Ob die EZB mit ihrer vorrangigen Befugnis zur Gewährleistung der Preisstabilität die monetären Maßnahmen so weit ausstattet, dass sie bereits die wirtschaftspolitischen Befugnisse der Mitgliedstaaten einschreitet und ersetzt, wird in der Finanzkrise hauptsächlich bezweifelt.

Die geldpolitischen Befugnisse der EZB haben keine selbstverständliche Relevanz in Sachlichkeit. Es ist auch nicht in den Rechtsprechungen des EuGH zu erklären. Dadurch werden die währungspolitischen Befugnisse weder durch Gesetz noch durch Gericht festgelegt. Sie hingegen gelten als ein sich ständig verändernder Begriff, der an die äußeren Bedürfnisse angepasst werden kann. Das zuständige Organ hat den Vorrang, den Begriffsinhalt gemäß seiner eigenen Fachkenntnis anzupassen und möglicherweise zu erweitern, da die Anwendung des inhaltlich geöffneten Begriffs der Rechtstechnik für hochprofessorielle Rechtsbereiche entspricht. Es lässt sich daraus ableiten, dass die EZB einen Vorteil bei der Festlegung des Begriffsumfangs der Währungspolitik hat.

Die Definition des Begriffs bedeutet nicht, dass die währungspolitischen Befugnisse, die die EZB selbst festgelegt hat, unveränderbar sind. Obwohl die grammatische Auslegung die erste Auslegungsmethode ist, mit der der mögliche Wortsinn und die Auslegungsgrenze festgelegt werden, stellt sie nicht die einzige Auslegungsmethode dar, die zur Bestimmung der Bedeutung der Gesetzworte im konkreten Fall verwendet wird. Aufgrund des flexiblen Grenzraums der Wortsinne wird die Rechtssicherheit beeinträchtigt, wenn die Gesetzworte eine gewisse Anpassungsfähigkeit an die Vielgestaltigkeit der Sachverhalte und Rechtsprobleme haben. Dies gefährdet die situationsbezo-

gene Gerechtigkeit, die durch andere ergänzende Auslegungsmethoden legitimiert werden muss.⁷⁰⁴

Deshalb sind die zusätzlichen Auslegungsmethoden wie systematische, theologische und historische Auslegungen auf der europarechtlichen Ebene von großer Bedeutung. Aufgrund der Vielsprachigkeit und unterschiedlichen Rechtsverständnisse innerhalb der EU-Staaten muss die reine grammatikalische Auslegung legitimiert werden, da sie nicht ausreichend begründet ist.⁷⁰⁵ Die Rechtskonflikte werden häufig mit Hilfe der systematischen und teleologischen Auslegungen gelöst.⁷⁰⁶

Bei der Begriffsbildung der EZB-Geldpolitik liegt die Spezialität darin, dass der Bedeutungsspielraum nach Art. 127 Abs. 1 S. 1 AEUV zweckgemäß festgelegt werden muss. Das führt dazu, dass eine reine und vorrangige grammatische Auslegung der Währungspolitik unmöglich ist. Stattdessen sollten die grammatische Auslegung und die teleologische Auslegung parallel angewendet werden, um die Bedeutung der Währungspolitik zu erklären. Auch lässt die Bedeutung der Währungspolitik sich nicht von den Bedeutungen der im Klartext festgelegten Zielaufgaben isolieren. Ebenfalls müssen die rechtlich beschriebenen Zielaufgaben als eigenständige Begriffe durch eine Auslegungsmethode erklärt werden. Die flexible Gesetzgebungstechnik, ein großen Bedeutungsspielraum zu verleihen, bedeutet auch eine erschwerte Auslegungspflicht des zuständigen Gerichts, die betroffenen Rechtsbegriffe im Satzesatz durch Auslegungsmethode zu integrieren.

Dieser Ansicht nach erfüllt der EuGH in den vorliegenden Urteilen die erschwerte Auslegungspflicht nicht vollständig. Denn der EuGH vermeidet bis heute noch, eine klare Definition der EZB-Währungspolitik sowie der geldpolitischen Zielsetzung selbst zu entwickeln oder die von der EZB gegebenen Definitionen nachzuprüfen. Die unbestimmte Abgrenzung von gerichtlicher Zurückhaltung und Unterlassen verursacht den ersten Meinungskonflikt zwischen EuGH und BVerfG. Während das BVerfG die Befugnis der EZB zum Anleihenkauf bezweifelt und die Abgrenzung von Währungspolitik und Wirtschaftspolitik anfragt, bietet der EuGH keine dementsprechende Antwort. Vielmehr gibt der EuGH zu, dass die EZB für die geldpolitischen Maßnahmen trotz

⁷⁰⁴ Vgl. *Zippelius*, Juristische Methodenlehre, 12. Aufl. 2021, S. 39.

⁷⁰⁵ Vgl. *Martens*, Methodenlehre des Unionsrechts, 2013, S. 335.

⁷⁰⁶ Vgl. *Martens*, a.a.O., S. 340.

ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen zuständig ist. Das ließ darauf schließen, dass der EuGH keine Definition der Währungspolitik entwickelt. Weiterhin werden die von der EZB bestimmte Definition der geldpolitischen Maßnahmen und ihre Zielübereinstimmungen vom EuGH geprüft.

Wäre die EZB noch ein gegen die EU isoliertes Organ *sui generis*, könnte das Schweigen des EuGH als ordentliche gerichtliche Zurückhaltung verstanden werden. Denn die (ehrmalige) *sui generis* EZB. Das ist seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht der Fall. Solange die EZB ein integriertes EU-Verfassungsorgan ist, muss der EuGH eigene Wertentscheidung durch verfügbare Auslegungsmethoden über die Funktionen der EU einschließlich jeder EU-Verfassungsorgane begründen. Die begriffliche Abgrenzungsschwierigkeit von Wirtschaftspolitik und Währungspolitik bringt keine Ausrede vor, einen Versuch auf positive Definition von Währungspolitik aufzugeben. Der EuGH muss durch Auslegungsmethoden in eigenen Worten seine Wertentscheidung formulieren und begründen, selbst wenn er auflagenfrei die Behauptungen von EZB annimmt. Weder das Hochvertrauen in die EZB noch der Respekt vor der EZB-Unabhängigkeit wird den EuGH von der Auslegungspflicht befreien, denn die beiden beziehen sich nicht auf die rechtliche Subsumptionstechnik, wie ein Rechtsnorm in konkreten Sachverhalten verstanden werden sollte. Die beiden könnten als Überlegungsfaktoren dienen und retrospektiv die Auswahlgründe der unterschiedlichen Auslegungsrichtungen darlegen. Sie ersetzen die Auslegungsinhalte aber nicht.⁷⁰⁷

2. Auslegungsvorschläge zu EZB-Währungsbefugnissen

Die EZB konnte die wörtlichen Bedeutungen eigener Befugnisse selbst definieren, da die grammatischen Elemente in Art. 127 Abs. 1 S. 1 AEUV einen großen Bedeutungs-

⁷⁰⁷ Meiner Meinung nach sind das Hochvertrauen in die EZB und der Respekt vor der EZB-Unabhängigkeit trotzdem nicht genug gerechtfertigt, eine zurückhaltende EuGH-Entscheidung zu begründen. Zuerst kann jede Sache einen Fachbereich betreffen, der nicht zur Rechtswissenschaft gehört. Die wissenschaftliche Abgrenzung erleichtert die Erforschungspflicht die Begründungspflicht des Gerichts nicht. Die hochprofessionellen Behauptungen der EZB sind die Referenzquelle und Objekte der gerichtlichen Überprüfung. Ohne eine Weiterarbeit vom zuständigen Gericht begründen die Behauptungen der EZB sich aber nicht. Zu überlegen ist auch, dass die europäische Integration bis zu einem gewissen Grad von den hochprofessionellen statt den politischen Bereichen ausgeht. Wird die gerichtliche Zurückhaltung durch die wissenschaftliche Abgrenzung rechtfertigt, verliert das europäische Gerichtsverfahren auch seine Rolle. Zweitens deutet die Unabhängigkeitsgarantie der EZB keine gerichtliche Zurückhaltungspflicht hin, sondern vielmehr die organisatorische Einstellungsvorstellung einer idealen Währungsbehörde, mit derer die EZB von politischen Forderungen selbstabwehren kann. Das Gericht ist begrifflich weder das Subjekt noch das Abwehrojekt der Unabhängigkeitsgarantie der Notenbank.

spielraum aufwiesen. Um eine wesentliche Zuständigkeitsprüfung der EZB vorzunehmen, ist es notwendig, dass der EuGH andere Auslegungsmethoden in Betracht zieht. Die vorgeschlagenen Erwägungsgründe sind nachstehend aufgeführt.

a) Verstärkung der objektiven teleologischen Auslegung

Bei der teleologischen Auslegung versteht man den Auslegungsversuch, die vernünftige Rechtszwecke der betreffenden Rechtsregel zu verfolgen. Methodisch lässt die teleologische Auslegung sich zweiverzweigen. Eine Erwägungsrichtung legt den Schwerpunkt auf die Untersuchungen der Entstehungsakte und der Entstehungsgeschichte der betreffenden Rechtsregel, durch die die subjektiven Wertentscheidungen der Gesetzgeber aufgedeckt werden. Die sogenannte subjektive teleologische Auslegung ist deshalb nahezu synonym zur historischen Auslegung.⁷⁰⁸ Dagegen geht die objektive teleologische Auslegung davon aus, dass die Bedeutung der betreffenden Rechtsregel mit dem Zeitgeist wandeln kann. Die Verleihung der Bedeutungsspielräume vom Gesetzgeber ermöglicht auch die Auslegungsmöglichkeit, den betreffenden Gesetztext trotz seiner nicht mehr zeitgemäßen historischen Vorstellung durch die Uminterpretationsmöglichkeit zu aktualisieren.⁷⁰⁹

Der Anlass der Meinungsstreite zwischen BVerfG und EuGH um den Umfang der EZB-geldpolitischen Befugnisse sind vor allem die unterschiedlichen Erwägungsmethoden. Während der EuGH keine Subsumtion der von der EZB selbst definierten Aufgabe zur Stabilisierung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus unter dem wörtlichen Element in Art. 127 Abs. 1 S. 1 AEUV veranlasst, zweifelt das BVerfG deutlich daran, dass die Stabilisierungsmaßnahmen für den geldpolitischen Transmissionsmechanismus die wörtliche Bedeutung der Gewährleistung zur Preisstabilität überschreiten, denn ihre wirtschaftlichen Auswirkungen riesig sind. In anderen Worten: Das BVerfG übt die subjektive teleologische Auslegung und zweifelt an der Kompetenzüberschreitung der EZB, deren wörtliche Verständnisse von eigenen geldpolitischen Befugnissen den Willen der Vertragschließenden d. h. der EU-Mitgliedstaaten, missachtet.

Um den Zweifel vom BVerfG auszuräumen, sollte der EuGH eine detaillierte objektive

⁷⁰⁸ Vgl. Zippelius, Juristische Methodenlehre, 12. Aufl. 2021, S. 42.

⁷⁰⁹ Vgl. Zippelius, a.a.O.

teleologische Auslegung der Zielaufgabe der EZB üben, dass die dynamische europäische Integrationsentwicklung, insbesondere die Erweiterung der EU nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht und die Umstellung der EZB auf der organisatorischen Rechtsebene im Vertrag von Lissabon die Rolle der EZB wandelten. Die Bedeutung der Preisstabilität kann heutzutage im Vergleich zum Einführungsanfang des Euros unterschiedlich verstanden werden, denn die Aufgabe der heutigen EZB wird auch vergleichsweise komplizierter. Das BVerfG kann trotz seines Zweifels an den erweiterten EZB-Befugnissen nicht davon ausschließen, dass die EZB sich praktisch im Management der europaweiten Finanzkrise einschaltete. Vielmehr implizierte das BVerfG eine Beherrschungsrolle der Mitgliedstaaten und eine supplementäre (konsultative?) Rolle der EZB als EU-Organ im Krisenmanagement. Die unvermeidbare Teilnahme der EZB begründet ein erweitertes Auslegungsverständnis der EZB-Befugnisse, obwohl der Gesetztext unverändert bleibt.

b) Verstärkung der systematischen Auslegung der ESZB-Satzung

Unter dem Begriff der systematischen Auslegung versteht man die Auslegungsmethode, mit deren Hilfe ein Zusammenhang der unterschiedlichen Gesetztexte hergestellt wird, um die Gesetzkollision zu vermeiden. Obwohl die Auswahl der zu systematisierenden relevanten Rechtsnorme willkürlich ist, dass die systematische Auslegung in mancher Literatur als umstrittene Auslegungsmethode betrachtet wird,⁷¹⁰ hat die systematische Auslegung bei der Festlegung der EZB-geldpolitischen Befugnisse jedoch ihre Bedeutung. Der erste Grund sind die oben genannten großen Bedeutungsspielräume der EZB-Befugnisse, die durch zu erklärende Aufgabeziele formuliert werden. Um die von der EZB erstens erklärten Bedeutungen der Aufgabeziele rechtlich zu kontrollieren, sollte der EuGH sich bemühen, eigene Überprüfung durch unterschiedliche Auslegungsmethoden zu legitimieren. Zweitens ist der Legitimierungsbedarf für die europäische geldpolitische Befugnis erhöht, als das Thema in einen grundlegenden europäischen Integrationsbereich geht und die Infragestellung vom BVerfG einen großen Gegenschlag der einst erwarteten vertiefenden Europäisierung durch die dynamischen Wirtschafts- und Sozialentwicklungen. Je vielfältiger die angewendeten Auslegungsmethoden vom

⁷¹⁰ Vgl. *Martens*, a.a.O., S. 406 f.

EuGH sind, desto vollziehender ist die EuGH-Rechtsprechung, den Zweifel an der europäischen geldpolitischen Regierung auf der mitgliedstaatlichen Ebene auszuräumen.

Trotz der Kritik an der unfestlegbaren systematischen Auslegungsmethode kann der systematische Zusammenhang zwischen der auszulegenden Norm und anderen Vorschriften des gleichen Gesetzes und auch eines anderen Gesetzes stehen, solange die Vorschriften ganz oder teilweise auf denselben Sachverhalt beziehen.⁷¹¹ Im Streit um den Umfang der EZB-geldpolitischen Befugnisse spielt die systematische Auslegung eine bedeutsame Rolle, da die Vorabentscheidungsfragen vom BVerfG auch die systematische Auslegung der verfügbaren geldpolitischen Maßnahmen bzw. die Verträglichkeit der Anleihekaufprogramme mit den offenkampolitische Maßnahmen in der ESZB-Satzung mit den Grundsätzen der EU, insbesondere dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, sowie die wörtliche Abgrenzung der EU-währungspolitischen Befugnisse angehen. Mit anderen Worten : Eine systematische Auslegung zwischen den europäischen Primär- und sekundären Rechtsordnungen wird angefordert.

In den EuGH-Rechtsprechungen wurde kein detailliertes systematisches Argument angebracht. Nur durch das Prüfungsergebnis wird es mittelbar abgeleitet, dass der EuGH ohne vertiefende Begründung die Behauptung der EZB annahm. Die Anleihekaufprogramme sind wörtlich und sächlich mit den offenkampolitische Maßnahmen in der ESZB-Satzung verfügbar und werden nicht von den EU-währungspolitischen Befugnissen in Art. 127 Abs. 1 S. 1 AEUV ausgeschlossen. Auf diese Weise wird ein Verstoß der Anleihekaufprogramme gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nicht berücksichtigt. Unter dieser Voraussetzung wird die materielle Rechtsprüfung, d. h. die Verhältnismäßigkeitsprüfung, weiterhin durchgeführt.

Während die systematische Auslegung zwischen den primär- und sekundären Rechtsordnungen (trotz der Unzufriedenheit des BVerfG) erledigt wird, fehlt es einer systematischen Auslegung zwischen den Vorschriften der geldpolitischen Instrumente der ESZB-Satzung. Das Problem liegt besonders in der Harmonisierung der Offenkamp- und Kreditgeschäfte in Art. 18.1 der ESZB-Satzung mit den sonstigen geldpolitischen Instrumenten in Art. 20 der ESZB-Satzung, deren Tätigkeiten eine absolute Mehrheit

⁷¹¹ *Bydlinski/Bydlinski*, Grundzüge der juristischen Methodenlehre, Aufl. 3 2018, S. 33.

im Abstimmungsergebnis des EZB-Rats bedingen. Solange die Reihe der Anleihekaufprogramme weltweit als unterschiedliche Krisenmanagements verstanden wird, ist eine außerordentliche Situation vorhanden. Die Begründungsschwierigkeit des EuGH und die Subsumierbarkeit der Krisenmaßnahmen unter den ordentlichen geldpolitischen Maßnahmen in Art. 18.1 der ESZB-Satzung werden erhöht. Je wechselhaft die Kaufbedingungen und Durchführungsdauer der Anleihekaufgeschäfte sind, desto schwierig werden die unterschiedlichen Anleihekaufprogramme als gleichartige Maßnahmen betrachtet. Auf eigenes Rechtsverständnis darf der EuGH natürlich darauf insistieren, dass alle Anleihekaufgeschäfte, ungeachtet von den Arten der Anleihen und Inhalten der Geschäftsbedingungen, übliche geldpolitische Instrumente sind. Diese Rechtsauffassung gewinnt doch wegen ihrer Abweichung von der Krisenvorstellung der Gesellschaft wenig Überzeugungskraft einerseits. Andererseits werden die Begriffsinhalte und die Anwendungskonstellationen der sonstigen geldpolitischen Maßnahmen in Art. 20 der ESZB-Satzung durch die ausgedehnte Anwendbarkeit des Art. 18.1 der ESZB-Satzung reduziert. Gleichzeitig wird die Einleitung des Bestimmungsverfahrens vom EZB-Rat in Art. 20 der ESZB-Satzung wegen solcher Rechtsauffassung auch begrenzt. Mit diesem ersetzt die EuGH-Rechtsprechung umstrittenerweise auch die politische/fachgerechte Diskussion des EZB-Rats.

In der Literatur wird das unvollständige systematische Auslegungsargument als ein Case-Law-Stil des EuGH angesehen, dass der EuGH bis heute nur im manchen Rechtsbereich, z. B. im Bereich der Grundrechte, eine systematische Auslegungsmethode anwendet, um die EMRK, gemeineuropäisches Verfassungsrecht und die Grundrechte-Charta zu vereinigen. Stattdessen versucht der EuGH vielmehr die Verstärkung der systematisierten Verhältnismäßigkeitsprüfung.⁷¹² Die Nachhaltigkeit der Prüfungsstrategie ist jedoch fraglich. Während die Formulierung des Grundrechtskatalogs und der Umfang der dazugehörigen Grundrechtsschutzpflicht ein relativ weltweites und objektives Prüfungskriterium sind, ist die organisatorische Kompetenzprüfungsmethode wegen der vielfältigen Einstellungsmöglichkeit der Organstruktur und der historisch-politischen Kulturumstände kaum vereinbar. Das bedeutet auch, dass die Umfangfestlegung der Organkompetenz eine getrennte Streitfrage wird, bevor die Verhältnismäßig-

⁷¹² Müller/Christensen, Juristische Methodik II, 3. Aufl. 2012, S. 298.

keit der Kompetenzausübung in Frage gestellt wird. Die zur Verhältnismäßigkeitsprüfung verschiebende Kompetenzprüfung erhöht das Risiko, dass die ungelöste Frage der Kompetenzvorstellung weitere politische Differenzen in der EU-Integrationsvorstellung vertieft.

II. Über die Prüfungsdoktrin der Begründetheit der EZB-Geldpolitik

1. Die Verwirrung der Verhältnismäßigkeits- und *Effet-Utile*-Grundsätze des EuGH

Könnte die unvollständige Kompetenzauslegung der EZB-Befugnisse durch die Verhältnismäßigkeitsprüfung ersetzt werden, muss der EuGH in den Prüfungen der Nebengrundsätze der Verhältnismäßigkeitsprüfung noch begründen, dass die Einführung der betroffenen EZB-geldpolitischen Maßnahmen legitimiert ist. Mit anderen Worten: Eine teleologische Begründungspflicht sowie die Geeignetheitsprüfungspflicht bestehen noch, dass die Kompetenzausübung der EZB zweckmäßig ist und die betroffene Maßnahme im Konkretefall für die Erreichung des Zwecks geeignet ist. Die argumentative Dichte lässt sich deshalb trotz der Verschiebung oder der Übergehung einer Kompetenzprüfung intensiv bleiben.

In den EuGH-Rechtsprechungen werden die Zweckmäßigkeits- und die Geeignetheitsargumente jedoch nur grob angebracht, so dass die Einzelmaßnahme von der EZB vorsichtig überlegt und in der Durchführung dauerhaft beobachtet wird, um das Verhältnismäßigkeitsgebot zu erfüllen. Ganz absehen davon, dass die zur akademischen Diskussion stehende Frage ungelöst ist, ob der EuGH eine getrennte und vollziehende gerichtliche Abwägung in Form von Angemessenheitsprüfungen bietet. Das Problem liegt nicht darin, wie viele Teilgrundsätze der EuGH in der Verhältnismäßigkeitsprüfung entwickelte (entwickeln sollte). Vielmehr liegt das Problem in der inhaltlichen Prüfungsqualität, die nicht zur Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes funktioniert. Infolgedessen ist es fraglich, ob das angewendete Prüfungsschema vom EuGH eine vollständige Verhältnismäßigkeitsprüfung aufgebaut hat.

Meiner Meinung nach dient das Prüfungsschema mehr zur Konkretisierung des *Effet-Utile*-Grundsatzes statt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Nur so können die Begründungsrichtungen des EuGH in den Reihen der Rechtsprechungen über die EZB-Geldpolitik so verstanden werden, dass der EuGH und das BVerfG unterschiedliche

Prüfungsschwerpunkte haben. Während das BVerfG sich um die mögliche Kompetenzüberschreitung der EZB und die verletzten Teilnamerechte der Mitgliedstaatlichen Regierungen und Bürger sorgt, sind dieselben Sorgen um EU-Kompetenzüberschreitung in *Effet-Utile*-Gedanken des EuGH nicht verknüpft. Mit dem *Effet-Utile*-Gedanken wird nur berücksichtigt, ob eine auszulegende geldpolitische Maßnahme der EZB eine nützliche Auswirkung auf die vorgegebenen Ausgaben der EZB im Primärrecht hat. Schließlich begünstigt das gerichtliche Urteil kaum überraschend die EZB, die geldpolitische Maßnahme zu erlassen und durchzuführen, denn in der *Effet-Utile*-Prüfung wird der Beitrag der betroffenen geldpolitischen Maßnahme zu den vorgegebenen EZB-Aufgaben förmlich bestätigt, ohne eine vertiefende wörtliche Erklärung sowie systematische Rechtsanalyse zu begründen. Dieses Verständnis dafür, dass der EuGH eine *Effet-Utile*-Prüfung vom EuGH in Bedeckung der Verhältnismäßigkeitsprüfung durchführt, erklärt die verwurzelte Erkennungsabweichung zwischen EuGH und BVerfG. Während das BVerfG eine Verhältnismäßigkeitsprüfung mit relativ strenger Prüfungsintensität gemäß des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung in Art. 5 Abs. 1 EUV beabsichtigt, spielt die Lokalisierung der Ermächtigungsquelle der betroffenen EZB-Maßnahme in den EuGH-Rechtsprechungen keine Rolle, denn sind die Lokalisierung der Ermächtigungsquelle einer EZB-Maßnahme und die Gewaltenteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten keine Prüfungsschwerpunkte gemäß des *Effet-Utile*-Grundsatzes. Vielmehr richtet der EuGH seine Aufmerksamkeit auf die Zuständigkeiten der EU-Organe in Bezug auf das effiziente Krisenmanagement.

Die Entwicklung der Prüfungsdoktrin ist zweifellos ein Kernbereich der judikativen Befugnisse. Die abweichende Doktrinauswahl zeigt die vielfältigen Problemstellungsmöglichkeiten und Analyseperspektiven der Gerichte. Das Problem liegt jedoch bei der Kommunikationsschwierigkeit zwischen dem EuGH und den mitgliedstaatlichen Gerichten, wenn unterschiedliche Prüfungsdoktrinen für einen gleichen Sachverhalt aufgestellt werden. Um einen Konsensus zu erreichen, müssen die kommunizierenden Gerichte die Berücksichtigungsfaktoren der Doktrinauswahl ergänzen, um das andere Gericht zu überzeugen. Im Streit der geldpolitischen Befugnisse der EZB ist es zweifellos, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung das paneuropäische aufgenommene Prüfungskriterium ist. Nicht nur das BVerfG, sondern auch die EZB fordert das Verhältnismäßigkeitsgebot der EZB-Maßnahmen, obwohl die Konkretisierungsmethoden der Inhalte der Verhältnismäßigkeitsprüfung je nach den Prüfungsstrategien variiert werden. In

dieser Situation kann der EuGH seine Entscheidung kaum legitimieren, ohne weitere Gründe eine reine *Effet-Utile*-Prüfung durchzuführen.

2. Die Harmonisierungsmöglichkeit: Besonderheit der Geldpolitik als Berücksichtigungsfaktor in der Gerichtsprüfung

Wird die Prüfungsobjekte der *Effet-Utile*-Prüfung vom EuGH mit denen in der Verhältnismäßigkeitsprüfung des BVerfG verglichen, lässt sich abschließen, dass die Prüfungsobjekte der *Effet-Utile*-Prüfung in der Verhältnismäßigkeitsprüfung, insbesondere in der Geeignetheitsprüfung, überprüft werden, dass die betroffene geldpolitische Maßnahme von EZB positive Wirkung auf die zu lösenden Probleme hat. Hier muss der EuGH eine Entscheidung treffen, ob er die zu prüfenden Gegenstände ergänzen will, um den Zweifel vom mitgliedstaatlichen Gericht z.B. dem BVerfG auszuräumen. Diese Entscheidung geht nicht darum, ob der EuGH seine Prüfungsdoktrin für die EZB-Maßnahmen wechseln muss. Vielmehr geht es um die Kommunikationsstrategie, dass eine Kommunikation zum Erfolg geführt wird, nur wenn die Kommunikatoren die Stellungnahmen des anderen verstehen und danach eigene (Gegen)Meinungen abgeben. In der Reihe der Vorabentscheidungsverfahren und der nachfolgenden Urteile und Beschlüsse nimmt das BVerfG schon die Haltung ein, dass seine Zweifel an den Ausübungen der EZB-geldpolitischen Befugnisse allmählich vergrößern sind. Außerdem sind die Entscheidungsgründe des EuGH in den Vorabentscheidungen nach Ansicht von BVerfG wegen der unvollständigen Sacherkennungen unüberzeugbar. In dem letzten Beschluss äußert das BVerfG die Absicht, den Rechtsstreit gegen EZB-Maßnahmen durch innerstaatliches Gerichtsverfahren zu schlichten, ohne weitere Vorabentscheidungsverfahren anzustrengen. Eine weitere rechtliche Kommunikation zwischen dem EuGH und dem BVerfG auf das geldpolitische Thema scheint gesperrt. Ungeachtet davon, dass eine übereinstimmende Legitimierungsprüfung noch fehlt.

Die geldpolitischen Maßnahmen sind seit der Finanzkrise inhaltlich verflochten, da die Aufstellungen der nachfolgenden Anleihekaufprogramme auf den Durchführungsfolgen der vorherigen Programme basieren, um die sächlichen Auswirkungen zu verstärken oder zu verändern. Nach dieser Vorstellung werden die geldpolitischen Maßnahmen sequenziell entwickelt. Auch beschreibt die EZB die geldpolitische Entwicklung als einen Zyklus, der aus unterschiedlichen sequenziellen Phasen zusammengesetzt

wird.⁷¹³ Das Sequenzmerkmal im geldpolitischen Bereich unterscheidet sich von vielen anderen politischen Bereichen, in denen die einzelne politische Entscheidung von den anderen getrenntbar ist, dass die Aufgaben, Ziele, Maßnahmeninhalte und/oder Auswirkungen der einzelnen politischen Entscheidungen voneinander getrennt werden und nicht einander beeinflussen. Am Beispiel der Bildungspolitik lässt sich erklären, dass sie funktionell von Bildungspolitik und organisatorisch von Betreuungspolitik, Schulpolitik, Hochschulmanagement und Ausbildungspolitik unterschiedlich gestaltet werden. Eine sektorielle Reform beeinflusst wenig die anderen politischen Bereiche. Im Gegensatz dazu stehen die verwendete geldpolitischen Instrumente im gleichen Zeitraum im Zusammenhang miteinander, sodass die Preise der Anleihen eine negative Korrelation zur Zinssätze haben.

Die inhaltliche Integrität der Geldpolitik ist bis zu den letzten Rechtsprechungen von BVerfG und EuGH wenig beobachtet und in den gerichtlichen Prüfungen überlegt, obwohl die integrierende Natur der Geldpolitik in mehrfacher Hinsicht den zu prüfenden sachlichen Umfang erweitert und das Prüfungsergebnis beeinträchtigt, wenn das zuständige Gericht in den folgenden Rechtsprüfungen die Natur der Geldpolitik in Betracht zieht.

Bei der Kompetenzfrage der EZB hat die Natur der Geldpolitik Auswirkung darauf, dass eine individuelle Kompetenzprüfung der einzelnen Maßnahme schwierig ist. Solange die EZB für die vorherige Maßnahme als berechtigt betrachtet wird, ist ein Widerruf der Berechtigung bei der Prüfung der nachfolgenden geldpolitischen Maßnahme unvereinbar, denn die geldpolitischen Maßnahmen verhalten sich in ihrer Wirkweise komplementär, um die vorherigen Maßnahmen zu modifizieren oder zu ergänzen. Außer der Prüfungsschwierigkeit der individuellen Kompetenzprüfung kann eine mindeste supplementäre geldpolitische Befugnisausübung der EZB in der Finanzkrise entweder durch die erweiterte grammatische Auslegung der Gewährleistung der Preisstabilität oder das Verständnis von der Unterstützung der Wirtschaftspolitik in Art. 127 Abs. 1 S. 1 AEUV nicht abgeschlossen werden. Solange die Befugnis der EZB für das allererste Anleihekaufprogramm bestätigt wird, ist ein späterer Zweifel an dem weiteren Anleihekaufprogramm trotz unterschiedlicher Programmeinstellungen überflüssig, die auf dem Durchführungsergebnis der vorherigen Programme gründen. Demzufolge muss

⁷¹³ S. o. Fn. 706.

der Schwerpunkt verlagert werden, statt der Kompetenzprüfung die materielle Verhältnismäßigkeit der konkreten Programmeinstellung zu prüfen.

In der materiellen Verhältnismäßigkeitsprüfung der einzelnen geldpolitischen Maßnahme sind drei Themen anzusprechen, wenn die zeitliche und inhaltliche Verbundenheit der Geldpolitik in Betracht gezogen wird. Das erste Thema ist der Zeitpunkt des Instrumentenansetzens und des Instrumentenwechsels, ob eine geldpolitische Maßnahme zeitgemäß durchgeführt und beendet wird, um die vorgesehene Aufgabe in der konkreten geldpolitischen Phase zu erfüllen. Um dies Thema zu erklären, müssen der Einführungszeitpunkt und die Durchführungsfrist einer geldpolitischen Maßnahme geprüft werden, da die Auswahl der Zeitpunkt und die Dauereinstellung einer geldpolitischen Maßnahme von der EZB begründet sind. Das zweite Thema ist die konkrete Inhaltseinstellung der geldpolitischen Maßnahme, mit der die Rechtsnatur, die festgelegten Aktivitäten und ihre Reihenfolgen, die zeitlichen Aufwände und die betroffenen Akteure geplant werden. Durch die Veröffentlichung der Inhaltseinstellung der geldpolitischen Maßnahme wird die informative Transparenz erfolgt und eine vertiefende Überprüfung wird ermöglicht. Das letzte Thema ist die gerichtliche Prüfungsintensität der geldpolitischen Maßnahme. Das dritte Thema ist im Ernst kein isoliertes Thema. Vielmehr ist es ein unselbstständiges Thema, dass das Gericht sich von eigenem Standpunkt entscheidet, welche Maßnahmeinhalte nach gerichtlichen Wertentscheidungen geändert werden müssen. Ungeachtet davon, ob die Veränderungsgründe in der Ungeeignetheit, Nichtnotwendigkeit oder Unverhältnismäßigkeit im engeren Sinn liegen.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur und bisherigen Rechtsprechungen werden das zweite und das dritte Thema angesprochen und unterschiedliche Meinungen geäußert, während das erste Thema nicht vollständig in den gerichtlichen Rechtsprechungen berücksichtigt wird. Der Grund für die Aussparung der Diskussion über das erste Thema liegt hauptsächlich darin, dass die zirkulationsphasige geldpolitische Natur nicht rechtlich festgelegt wird. Weder durch die Auslegungen der Zielaufgaben der EZB noch durch die Erläuterungen der Rechtsformen der geldpolitischen Instrumente von Gerichten und Rechtswissenschaftlern wird die aktuelle geldpolitische Phase erklärt. Die EZB ist dafür verantwortlich, durch die flexiblen Durchführungen der unterschiedlichen geldpolitischen Instrumente das vorübergehende Ziel in der einzelnen geldpolitischen Phase zu erfüllen und danach zu phasenwechseln. können die Sachzustände nicht in der

gerichtlichen Prüfung berücksichtigt werden. Die bisherigen Rechtsprechungen vom EuGH und BVerfG trotz ihrer Meinungsunterschiede in der Kompetenzabgrenzung der EZB und der Prüfungsintensität fokussieren auch auf die Inhalteinstellung des einzelnen Anleihekaufprogramms, während die phasige Funktion des Programms, seine Mitwirkung an der kompletten Geldpolitik und Wechselwirkung mit den vorherigen und/oder parallelen geldpolitischen Maßnahmen nicht bemerkt werden und keine betroffenen Informationen darüber in den EuGH-Rechtsprechungen veröffentlicht werden.

Mithilfe der gemeinsamen Überlegung des Zusammenhangs der zeitlich eingeordneten geldpolitischen Maßnahmen kann es sein, dass ein übereinstimmender Prüfungsobjektbereich gefunden wird, um die bisherig gesperrte Kommunikation zwischen BVerfG und EuGH zu erleichtern. Auf der Seite des BVerfG wird eine Ultra-Vires-Kontrolle auf dem EuGH sowie (mittelbar) auf der EZB schwer begründet, wenn der EuGH seine Sachkenntnisse zur Auslegung der EZB-Befugnisse erweitert und die Verhältnismäßigkeitsprüfung durchführt, obwohl das Prüfungsschema unterschiedlich ist. Auf der Seite des EuGH braucht der EuGH seinen Entscheidungsinhalt zu ergänzen, die Auslegungsmethode und die Subsumption in der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu verfeinern, um die Prüfungsintensität im Bereich des geldpolitischen Ermessensspielraums der EZB auszurichten. Damit muss der EuGH in seiner Entscheidung erklären, ob die besondere geldpolitische Natur oder weitere Faktoren eine niedrige Prüfungsintensität der betroffenen EZB-geldpolitische Maßnahme unterstützen. Nur so wird das europäische Case-Law-System bedeutsam, dass die Konkretisierungsmethode des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht durch die gerichtlich willkürliche Prüfungspräferenz variiert wird. Vielmehr muss das zuständige Gericht selbst erklären, dass die argumentative Dichte sowie die Prüfungsintensität der Verhältnismäßigkeitsprüfung wegen der Natur des Sachstands thematisiert werden können. Im geldpolitischen Bereich muss demzufolge die betroffene geldpolitische Maßnahme überprüft werden, ob eine vorübergehende Aufgabe der bestimmten Periode im geldpolitischen Zyklus dadurch erfüllt wird, oder eine fortschrittliche Phase des geldpolitischen Zyklus wird durch die betroffene Maßnahme eingeführt. Dazu ist die EZB erklärungspflichtig. Die Hoheprofessionalität der Geldpolitik befreit die gerichtliche Untersuchungspflicht, die sächlichen Kenntnisse zu erwerben und die betroffene Rechtsnorm darauf anzuwenden. Sonst entschwinden die Anwendungskonstellationen des Rechts, wenn das Gericht sich aufgrund

der Verständnisschwierigkeit von den Sachkenntnissen entfernt.

III. Die Hürden der künftigen gerichtlichen Prüfung der EZB-Geldpolitik

Das echte Problem der gerichtlichen Kontrolle auf die europäischen geldpolitischen Maßnahmen in der liegt nicht in der Einführung einer erweiterten Untersuchungspflicht des EuGH und einer Erklärungspflicht der EZB, sondern der Erfüllung der Prozessvoraussetzungen. Außer der normativen Einschränkung, dass das Vorabentscheidungsverfahren bisher das mögliche Gerichtsverfahren ist, mit dem der EuGH nach Aufforderung des mitgliedstaatlichen Gerichts eine geldpolitische Maßnahme der EZB überprüft. Die Einleitung des Vorabentscheidungsverfahrens hängt deshalb vor allem von dem Willen der Gerichte ab, ob irgendein oberstes Gericht der Mitgliederstaaten dem EuGH in der Zukunft die Vorabentscheidungsfragen über die Auslegung der EZB-Befugnisse und die Rechtmäßigkeit einer geldpolitischen Maßnahme aufwirft. um die Aktualisierung der vergangenen EuGH-Rechtsprechungen anzufordern, während das BVerfG in seinen letzten Rechtsprechungen die Haltung einnimmt, dass die Rechtsstreite gegen die EZB-Maßnahmen in die deutschen Verfassungsfragen verwandelt werden und danach durch das innerstaatliche Gerichtsverfahren geprüft werden, sodass die Vorlage des Vorabentscheidungsverfahrens nicht notwendig ist, wenn eine Veränderung der bisherigen Auslegungs- und Prüfungsergebnisse von EZB-Befugnissen auf der europarechtlichen Ebene nicht absehbar ist. Ebenso wenig ist es vorhersehbar, dass die angewendeten geldpolitischen Maßnahmen von EZB in der nächsten Finanzkrise auch einen heftigen politischen Widerspruch in (mindestens) einer der Mitgliedstaaten erregen, so dass ein Gerichtsverfahren angestrengt wird. Dies hängt nicht nur von der politischen Kultur in den Mitgliedstaaten ab, sondern auch von den mitgliedstaatlichen Verfahrensordnungen ab, ob das oberstaatliche Gericht für die Normierung des politischen Streit zuständig ist.

Außer der normativen Kommunikationsmöglichkeit und Wille der mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte liegt eine andere sächliche Schwierigkeit in der konjunkturellen Natur der Geldpolitik darin, dass die Rückkehrzeit der gleichen politischen Phase unvorhersehbar ist. Niemand kann sagen, ob und wann eine Finanzkrise in gleichem Maße wieder ausgebrochen wird. Die irregulären Entwicklungsabschnitte der geldpolitischen Phasen erschweren die ständige Sammlung der Rechtsauffassungen des EuGH zu den gleichen geldpolitischen Maßnahmen, da die Beabsichtigung und Durchführung einer

geldpolitischen Maßnahme im Ermessenspielraum der EZB liegen.

Zusammenfassung der Dissertation

In der vorliegenden Dissertation befasst sich mit der Untersuchung der gerichtlichen Überwachung der Geldpolitik von Notenbank. Der Zweck der Studie ist es, den aktuellen Stand der gerichtlichen Überwachung der Geldpolitik im europäischen Kontext zu erläutern und eine zukünftige Entwicklungsrichtung vorzuschlagen.

Ein allgemeiner Sachstand wird im ersten Teil der Dissertation dargestellt: Die Erweiterung der Notenbankpolitik bzw. der Geldpolitik ist ein neues Phänomen und löst weltweit eine schwierige Rechtsfrage auf, die geldpolitischen Befugnisse durch das Recht zu regulieren. Einer der Probleme besteht darin, dass die unabhängige Notenbank rechtlich viel Ermessen und Handlungsfreiheit für ihre geldpolitischen Maßnahmen besitzt. Auf der anderen Seite besteht eine enge Verbindung zwischen dem Inhalt der Geldpolitik und den wirtschaftlichen und finanziellen Bedingungen, obwohl die Ausübung der geldpolitischen Befugnisse ernsthaft von denen der finanziellen und wirtschaftlichen Befugnisse getrennt werden sollten. Außerdem ist die geldpolitische Wirkung möglicherweise dynamisch und kann zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung nicht vollständig vorhersehbar sein. Dies erschwert eine substantielle Gerichtskontrolle bzw. eine verfassungsrechtliche Gerichtbarkeit der geldpolitischen Befugnisse, während das Verfassungsgericht für die Kompetenzfrage sowie die Abgrenzung von Recht und Politik zuständig ist.

Im zweiten Teil der Dissertation werden die europäische monetäre Integration, die Wandlung der Aufgabe und der organisatorischen Einstellung der EZB vorgestellt. Nach einer ausführlichen Literaturrecherche kann festgestellt werden, dass der verstärkte Einsatz geldpolitischer Maßnahmen auf den Status der EZB als EU-Organ zurückzuführen ist, der seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon anerkannt wurde. Dies führt dazu, dass die EZB zusätzliche Verfassungsaufgaben übernimmt, während die sekundären Rechtsgrundlagen der geldpolitischen Instrumente gleichbleiben. Aus diesem Grund werden die unterschiedlichen Auslegungsmöglichkeiten und Bewertungskriterien für geldpolitische Befugnisse diskutiert. Deshalb ist es erforderlich, die Berücksichtigungsfaktoren in Form der allgemein akzeptierten Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzuliegen.

Nach einem Überblick der prozeduralen Voraussetzungen eines zuständigen Verfahrens gegen die EZB-Geldmaßnahmen wird der Meinungsstreit zwischen EuGH und BVerfG in einer Reihe der Vorabentscheidungsverfahren zusammengefasst, dass die Gerichte unterschiedliche Prüfungsstrategie und Prüfungsdichte der Verhältnismäßigkeit haben. Bei den EuGH-Rechtsprechungen fehlt es einer klaren begrifflichen Definition der geldpolitischen Befugnisse. Ebenso wenig wird ein selbstständiges gerichtliches Entscheidungskriterien entwickelt, um die Angemessenheit der betroffenen Anleihekaufprogramme zu bewerten. Bei dem BVerfG fehlen auch die Prüfungszuständigkeit und ein vollziehendes Rechtsargument für eine unmittelbare Kompetenzprüfung der EZB, obwohl das BVerfG die Kompetenzvorstellung der EZB vom EuGH kritisiert.

Die Dissertation behauptet zunächst, dass die Auslegungsmethode des EuGH ergänzt werden sollte, um die geldpolitischen Befugnisse der EZB zu definieren. Zur Berücksichtigung der Umwandlung der EZB durch die Organumstellung wird eine Verstärkung der objektiv-teleologischen und systematischen Auslegungsmethode vorgeschlagen. Die zweite These besagt, dass die materielle Prüfungsdoktrin der Verhältnismäßigkeit an die Sachnatur der Geldpolitik angepasst werden sollte. Zu berücksichtigen ist insbesondere die Zirkularität der geldpolitischen Entwicklungen, so dass die geldpolitischen Maßnahmen nach den verschiedenen Entwicklungsphasen gruppiert werden. Die EZB muss eine Verpflichtung zur Erzählung übernehmen, um die inhaltliche Konsistenz der geldpolitischen Maßnahmen und ihren Zusammenhang mit den periodischen Aufgaben zu begründen, damit das zuständige Gericht die geldpolitischen Maßnahmen in derselben Periode genau untersucht. Ist eine geldpolitische Maßnahme inhaltlich mit den vorherigen Maßnahmen inkonsistent, muss die EZB die Wechselstendenz und die nächsten periodischen Aufgaben erklärt, damit eine vollständige Verhältnismäßigkeitsprüfung vom zuständigen Gericht durchgeführt werden kann. Auf diese Weise kommt dem zuständigen Gericht auch seine Untersuchungspflicht zu. Anzuerkennen ist jedoch, dass die Realisierung der Vorgeschlagenen von dem künftigen Willen der mitgliedstaatlichen Gerichte zum Vorabentscheidungsverfahren abhängt.

Literaturverzeichnis

- Allen, Amy/Mendieta, Eduardo* (Hrsg.), *The Cambridge Habermas Lexicon*, Cambridge 2019.
- Altavilla, Carlo/Giannone, Domenico/Lenza, Michele* (2014). The financial and macroeconomic effects of OMT announcements. Working Paper, No. 1707, European Central Bank, Frankfurt a. M. Available at: <https://www.econstor.eu/handle/10419/154140>.
- Angeloni, Ignazio/Gros, Daniel/Shamsfakhr, Farzaneh*, in: Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies of European Parliament (Ed.), *The TPI: protecting the transmission mechanism or managing spreads?*, Luxembourg 2022, 65-86.
- Augsberg, Ino*, *Methoden des europäischen Verwaltungsrechts*, in *Terhechte, Jörgen Phillipp* (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2. Aufl., Baden-Baden 2022, S. 169-192.
- Bader, Johann/Ronellenfitsch, Michael*, *VwVfG, Kommentar*, 57. Aufl. München 2022 (zitiert: *Bearbeiter* in *Bader/Ronellenfitsch*).
- Badura, Peter*, *Staatsrecht*, 7 Aufl., München 2018.
- Bassier, Felix K.*, Zur Herleitung der verfassungskonformen Auslegung, BRJ 2 2016, 108-114.
- Bast, Jürgen* (2014). Don't Act Beyond Your Powers: The Perils and Pitfalls of the German Constitutional Court's Ultra Vires Review. *German Law Journal* 15. 167-181.
- Beck, Heinz*, *BBankG, Kommentar*, Düsseldorf 1959 (zitiert: *Bearbeiter* in *Beck*).
- Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Johann/Schwarze Jürgen*, *EU-Kommentar*, 4. Aufl., Basel 2019 (zitiert: *Bearbeiter* in *Becker/Hatje/Schoo/Schwarze*).
- Beirne, John et al.* (2011). The Impact of the Eurosystem's Covered Bond Purchase Programme on the Primary and Secondary Markets, ECB Occasional Paper, No. 122, Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1646280>.
- Belke, Ansgar*, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und ihre Gouvernante, in *Becker/Lippert* (Hrsg.), *Handbuch Europäische Union*, Wiesbaden 2019, S. 751-789.
- Bender, Rolf*, Gesetzgebungslehre — ein neuer Zweig der Rechtswissenschaft?, RP 6 (1976),

132-135.

Benigno, Pierpaolo/Canofari, Paolo/Di Bartolomeo, Giovanni/Messori, Marcello (2022). The ECB's asset purchase programme: Theory, effects, and risks. *Journal of Economic Surveys*, 00, 1-25. Available at: <https://doi.org/10.1111/joes.12521>.

Berhard, William, Banking on Reform: political parties and central bank independence in the industrial democracies, Michigan 2002.

Berlemann, Michael (2005). Time Inconsistency of Monetary Policy: Empirical Evidence from Polls. *Public Choice* 125. 1-15.

Bernoeth, Kerstin/Dietz, Sara/Ider, Gökhan/Lastra, Rosa, in: Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies of European Parliament (Ed.), The ECB's Transmission Protection Instrument: a legal & economic analysis, Luxembourg 2022, 7-42.

Bibow, Jörg (2010). A Post Keynesian Perspective on the Rise of Central Bank Independence: A Dubious Success Story in Monetary Economics. Working Paper, No. 625, Levy Economics Institute of Bard College, New York. Available at: <http://hdl.handle.net/10419/56966>.

Bilbiie, Florin O. (2011). The Time Inconsistency of Delegation-Based Time Inconsistency Solutions in Monetary Policy. *Journal of Optimization Theory and Applications* 150 (3). 657-674.

Blanke, Thomas, Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, *KJ 2* (1988), 190-200.

Blot, Christophe/Creel, Jérôme/Hubert, Paul (2020). APP Vs PEPP: Similar, But with Different Rationales. Monetary Dialogue Papers on 28th September 2020, European Parliament, Luxembourg. Available at: https://www.europarl.europa.eu/cms-data/211392/2_OFCE-final.pdf.

Bogdandy, Armin von/Krenn, Christoph, Zur demokratischen Legitimation von Europas Richtern, *JZ* 69 (2014), 529-584.

Bovenschen, Willem/Lieshout, René, EU Taxonomy, action plan & supervisory developments on sustainable finance: what uses may these have for the E(S)CB?, in: ESCB Legal Conference 2020, Frankfurt am Main 2021, S. 125-136.

- Bradley, Curtis/Posner, Eric A.* (2022). The Real Political Question Doctrine. Stanford Law Review, Forthcoming. Available at: <http://dx.doi.norg/10.2139/ssrn.4172365>.
- Buhr, Laura*, Das Finalitätsprinzip und das Kausalitätsprinzip im Recht der Gesetzlichen Krankenversicherung, 2019 Baden-Baden.
- Bydlinski, Franz/Bydlinski, Peter*, Grundzüge der juristischen Methodenlehre, 3. Aufl. Wien 2018.
- Caesar, Rolf*, Der Handlungsspielraum von Notenbanken, Baden-Baden 1981.
- Calliess, Chritian/Ruffert Matthias*, EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl., München 2022 (zitiert: *Bearbeiter* in Calliess/Ruffert).
- Classen, Claus Dieter*, Rechtsschutz, in Schultze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 4. Aufl., Baden-Baden 2020, S. 233-277.
- Conti-Brown, Peter/Lastra, Rosa Maria* (Ed.), Research Handbook on Central Banking, Cheltenham 2018 (zitiert: *Bearbeiter* in Conti-Brown/Lastra).
- Craig, Paul/Markakis, Menelaos* (2016). *Gauweiler* and the Legality of Outright Monetary Transactions. European Law Review 14. 1-24. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2723459.
- Crowe, Christoph* (2008). Goal Independent Central Banks: Why Politicians Decide to Delegate?. European Journal of Political Economy. 24. 748-762. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2008.05.002>.
- Crowe, Christopher/ Meade, Ellen E.* (2008). Central Bank Independence and Transparency: Evolution and Effectiveness. European Journal of Political Economy 24(4). 763-777. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2008.06.004>.
- Cukierman, Alex* (2008). Central Bank Independence and Monetary Policymaking Institutions - Past, Present and Future 24(4). 722-736. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2008.07.007>.
- Cukierman, Alex*, Central Bank Strategy, Credibility and Independence, Cambridge in MA, 1992.
- Danzmann, Max*, Das Verhältnis von Geldpolitik, Fiskalpolitik und Finanzstabilitätspolitik, 1 Aufl., Berlin 2015.

- Dauses, Manfred/Ludwigs, Markus* (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 58 EL., München 2023 (zitiert *Bearbeiter* in Dauses/Ludwigs).
- Dehousse, Renaud*, The Politics of Delegation in the European Union, in: *Ritleng, Dominique* (Hrsg.), Independence and Legitimacy in the Institutional System of the European Union, Oxford 2016, 57-82.
- Di Fabio, Udo*, Der juristische Begriff des Politischen, 2. Aufl., Trier 2013.
- Di Fabio, Udo*, Vom Recht, Recht zu sprechen: Die Legitimation des Bundesverfassungsgerichts – Essay, APuZ 61 (2011), 3-7.
- Dittrich, Lars*, Die Bedeutung des Rechts für die Stabilität des Geldes, Tübingen 2016.
- Doely, Peter* (2013). The European Central Bank's Securities Markets Programme: Why a Necessary Response to the European Debt Crisis Should Come to an End. Minnesota Journal of International Law 22. 214-237.
- Dreier, Horst*, Subjektiv-rechtliche und objektiv-rechtliche Grundrechtsgehalte, JURA 10 1994, 505-513.
- Eger, Thomas/Wagener, Hans-Jürgen*, Ökonomische Herausforderungen einer unvollständigen Währungsunion, in Hufeld, Ulrich/Ohler, Christoph (Hrsg.), Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 1. Aufl., Baden-Baden 2022, 239-296.
- Egidy, Stefanie*, Judicial review of central bank actions: can Europe learn from the United States?, in *European Central Bank* (Hrsg.), Building bridges: central banking law in an interconnected world – ECB Legal Conference 2019, Frankfurt 2019, S.53-76.
- Eichel, Hans* (Hrsg.), Einmischung: Vorschläge zur Wiederbelebung politischer Beteiligung, Frankfurt 1996.
- Emmelmann, Steffen*, Die politische Rolle der Europäischen Zentralbank, Münster 2015.
- Eyermann, Erich/Fröhler, Ludwig*, Verwaltungsgerichtsordnung - Kommentar, 15. Aufl. München 2019 (zitiert: *Bearbeiter* in Eyermann/Fröhler).
- Finke, Jasper*, Krisen, Tübingen 2020.
- Frank, Stefan Leo/Lengauer, Alina*, Notenbankunabhängigkeit auf der europäischen und

staatlichen Ebene, in *Demel/Hausotter/Heibeyn* u.a. (Hrsg.), Funktionen und Kontrolle der Gewalten. 40. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung „Öffentliches Recht“, Stuttgart 2001. S.247-305.

Fraser, B. W. (1994). Central Bank Independence: What does it mean? *Reserve Bank Australia Bulletin*, 1-8. Available at: <https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/1994/dec/pdf/bu-1294-1.pdf>.

Geiger, Rudolf/Khan, Daniel-Erasmus/Kotzur, Markus/Kirchmair, Lando, EUV/AEUV, Kommentar, 7. Aufl., München 2023 (zitiert: *Bearbeiter* in Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair).

Gerhard Illing, Geldpolitik und Staatsverschuldung – Monetäre oder fiskalische Dominanz?, *ApuZ* 66 (2016), 3-10.

Glaser, Andreas, Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre, Tübingen 2013.

Glatzmeier, Armin, Gerichte als politische Akteure, Baden-Baden 2019.

Goldmann, Matthias, Gestundete Zeit: Das Pandemic Emergency Purchase Programm der EZB, *VerfBlog* vom 27. 3. 2020, <https://verfassungsblog.de/gestundete-zeit>.

Goldoni, Marco (2017). The Limits of Legal Accountability of the European Central Bank. *George Mason Law Review* 24(2). 595-616.

Goodhart, C. (2011). The changing role of central banks. *Financial History Review*, 18(2), 135-154.

Goodhart, Charles A. E./Huang, Haizhou (1998). Time Inconsistency in a Model with Lags, Persistence, and Overlapping Wage Contracts. *Oxford Economic Papers* 50 (3). 378-396.

Gött, Henner, Dir ultra-vires-Rüge nach dem OMT-Vorlagebeschluss des Bundesverfassungsgerichts, *EuR* 5 2014, 514-540.

Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, 78 EL., München 2023 (zitiert: *Bearbeiter* in Grabitz/Meinhard/Nettesheim).

Grimm, Dieter, Verfassungsgerichtsbarkeit im demokratischen System, *JZ* 22 (1976), 697-

703.

Groeben, Hans von der/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin, Europäisches Unionsrecht, Kommentar, 7. Aufl., Baden-Baden 2015 (zitiert: *Bearbeiter* in Groeben/Schwarze/Hatje).

Groh, Kathrin, Verwaltungsvorschriften, in: Allgemeines Verwaltungsrecht - Festschrift für Ulrich Battis zum 70. Geburtstag, München 2014, S. 221-238.

Gros, Daniel/Thygesen, Niels, European Monetary Integration, 2. Aufl., Essex 2018.

Grove, Tara Leigh (2015). The Lost History of the Political Question Doctrine. New York University Law Review, 90, 1908-1974.

Habermas, Jürgen, Theorie des kommunikativen Handelns, Bd. 2, Aufl. 1, Berlin 1981.

Häde, Ulrich, Euro-Rettung zwischen Exekutivprimat und Parlamentsvorbehalt, Baden-Baden 2012.

Haratsch, Andreas/Koenig, Christian/Pechstein, Matthias, Europarecht, 12. Aufl., Tübingen 2020.

Harrison, John (2017). The Political Question Doctrines. American University Law Review, 67, 457-528.

Hayat, Muhammad Azmat/Farvaque, Etienne (2012). Public Attitudes towards Central Bank Independence: Lessons from the Foundation of the ECB. European Journal of Political Economy 28(4). 512-523. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2012.05.001>.

Heinz, Christian, Effektivitätsgrundsatz in Basedow, Jürgen/Hopt, Klaus J./Zimmermann, Reinhard (Hrsg.), Handwörterbuch des Europäischen Privatrechts, Tübingen 2009. Online-Ausgabe: <https://hwb-eup2009.mpipriv.de/index.php/Effektivitätsgrundsatz>.

Hermann, Christoph, Verfassungsrechtliche Grenzen der EZB-Politik, Trier 2016. Verfügbar unter: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/56702>.

Herrmann, Christoph, Währungshoheit, Währungsverfassung und subjektive Rechte, 2010 Tübingen.

Hettinger, Christoph, Die Rechtskontrolle der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank in der Eurokrise, Baden-Baden 2019.

Hettinger, Christoph, Geld- und Währungsrecht in Schultze, Reiner/Janssen, André /Kadelbach, Stefan (Hrsg.), Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 4. Aufl., Baden-Baden 2020, S. 2173-2210.

Hilbert, Patrick, Die Informationsfunktion von Parlamenten, Tübingen 2022.

Hillenbrand, Olaf, Die Wirtschafts- und Währungsunion, in *Weiden, Werner* (Hrsg.), Europa-Handbuch, Bonn 2022, S. 454-476.

Hinarejos, Alicia (2015). *Gauweiler* and the Outright Monetary Transactions Programme: The Mandate of the European Central Bank and the Changing Nature of Economic and Monetary Union. *European Constitutional Review* 11. 563-576.

Hobe, Stephan, Europarecht, 8. Aufl., München 2014.

Hofmann, Herwig C.H. (2015). *Gauweiler* and OMT: Lessons for EU Public Law and the European Economic and Monetary Union. Working Paper on 19 June 2015. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2621933>.

Huber, Peter M., Die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesregierung, *ZSE* 15 (2017), 286-328.

Issing, Otmar, Entwicklungsgeschichte der Wirtschafts- und Währungsunion, in *Hufeld, Ulrich/Ohler, Christoph* (Hrsg.), Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 1. Aufl., Baden-Baden 2022, 45-70.

Jácome, Luis I./Vazquez, F. (2008). Is There Any Link between Legal Central Bank Independence and Inflation? Evidence from Latin America and the Caribbean. *European Journal of Political Economy*, 24 (4), 788-801.

Jestaedt, Matthias, Zur Kopplung von Politik und Recht in der Verfassungsgerichtsbarkeit, in *Vesting, Thomas/Korioth, Stefan* (Hrsg.), *Der Eigenwert des Verfassungsrechts*, Tübingen 2011, S. 317-332.

Jopp, Thomas (2022). Fiskalische Dominanz in der Eurozone: Fiktion oder gelebte. Verfügbar unter: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4146588>.

Kahl, Wolfgang/Mager, Ute (Hrsg.), *Verwaltungshandeln*, Baden-Baden 2022.

Kaiser, Karen/Sauer, Heiko, Rechtsschutz im Bereich der Geldpolitik der Union, in *Hufeld,*

- Ulrich/Ohler, Christoph (Hrsg.), Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 1. Aufl., Baden-Baden 2022, 1109-1148.
- Kaufmann, Erich*, Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 9, Berlin 1952, S. 1-16.
- Kersten, Jen*, Relative Rechtssubjektivität, ZfRSoz 37 1(2017), 8-25.
- Klünder, Thorben*, Was ist die europäische Rechtsgemeinschaft? Nichts. Alles!, VerfBlog vom 25. 6. 2020, <https://verfassungsblog.de/was-ist-die-europaeische-rechtsgemeinschaft-nichts-alles>.
- Knack, Hans-Joachim/Henneke, Hans-Günter*, Verwaltungsverfahrensgesetz - Kommentar, 11. Aufl., Hürth 2019 (zitiert: *Bearbeiter* in Knack/Henneke).
- Kneip, Sascha*, Verfassungsgerichtsbarkeit im Vergleich, in: *Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine* (Hrsg.), Die EU-Staaten im Vergleich, Wiesbaden 2008, 631-655.
- Koch, Oliver*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 2003.
- Kokott, Sonja Justine*, Krisen im Recht, in *Hergenröder, Curt Wolfgang* (Hrsg.), Krisen und Schulden, 1 Aufl., Wiesbaden 2011, S. 137-156.
- Komorowski, Alexis von/Bechtel, Michael M.*, Gesetzgebungs- oder Justizstaat? Zum (Macht-) Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Parlamentsgesetzgeber am Beispiel der aktuellen grundrechtsdogmatischen Entwicklung, PVS (2006), 282-305.
- Korinek, Karl*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen – 1. Bericht in von der *Hulst, Harry* et al. (Hrsg.), Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen. Besteuerung und Eigentum, Berlin 1981, S. 8-49.
- Kulick, Andreas*, „Drittwirkung“ als verfassungskonforme Auslegung: Zur neuen Rechtsprechung des BVerfG, NJW 31 2016, 2236-2241.
- Kyriakopoulou, Danae* (2019). Addressing climate risks to economies. Global Public Investor 2019, Official Monetary and Financial Institutions Forum, London. Available at: <https://www.omfif.org/wp-content/uploads/2020/02/ESG.pdf>.

- Lawson, Aidan* (2020). The European Central Bank's Three-Year Long-Term Refinancing Operations. *Journal of Financial Crises* 2 (3). 352-368.
- Leisner, Anna*, Die Leistungsfähigkeit des Staates, Berlin 1998.
- Lenaerts, Koen*, Kooperation und Spannung im Verhältnis von EuGH und nationalen Verfassungsgerichten, *EuR* 50 (2015), 3-27.
- Lenski, Sophie-Charlotte*, Staatliches Informationshandeln als Grundrechtseingriff, *ZJS* 1 (2008), 13-17.
- Lepsius, Oliver*, Chancen und Grenzen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, in *Jestaedt, Matthias/Lepsius, Oliver* (Hrsg.), *Verhältnismäßigkeit*, Tübingen 2015, S. 1-41.
- Lepsius, Oliver*, Die politische Funktion des Bundesverfassungsgerichts, *APuZ* 37 (2001), 13-18.
- Lepsius, Oliver*, Themen einer Rechtswissenschaftstheorie, in: *Jestaedt, Matthias/Ders.* (Hrsg.), *Rechtswissenschaftstheorie*, Tübingen 2008, S. 1-50.
- Lijing, Tham* (2013). Locus Standi in Judicial Review: Two Roads Diverge in a Singapore Wood. *Singapore Law Gazette* 2. 14-18. Available at: <https://v1.law-gazette.com.sg/2013-02/674.htm>.
- Manganelli, Simone/Idier, Julien/Vergote, Olivier/Ghysels, Eric* (2017). A High-Frequency assessment of the ECB Securities Markets Programme. *Journal of the European Economic Association* 15(1). 218-243. Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1093/jeea/jvw003>.
- Martens, Sebastian A. E.*, *Methodenlehre des Unionsrechts*, Tübingen 2013.
- Martini, Mario/Kühl, Benjamin*, Der Staat als Katalysator der Meinungsbildung im digitalen Zeitalter, *DÖV* 15 (2013), 573-584.
- Martini, Mario/Kühl, Benjamin*, Staatliches Informationshandeln, *JURA* 12 (2014), 1221-1236.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter*, *Grundgesetz, Kommentar*, 97 EL., München 2022 (zitiert: *Bearbeiter in Maunz/Dürig*).

- Maurer, Hartmut/Waldhoff, Christian*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl., München 2020.
- Mayer, Franz C.* (2014). Rebels Without a Cause? A Critical Analysis of the German Constitutional Court's OMT Reference. *German Law Journal* 15. 111-146.
- Mayes, David G./Siklos, Pierre L./Sturm, Jan-Egbert* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Economics of Central Banking*, Oxford 2019 (zitiert: *Bearbeiter* in Mayer/Siklos/Sturm).
- Meßerschmidt, Klaus*, Gesetzgebungslehre zwischen Wissenschaft und Politik: Entwicklungstendenzen der Legisprudenz – Teil 1, *ZJS* 2 (2008), 111-122.
- Möhrle, Hartwin*, Plädoyer für ein erweitertes Krisenverständnis, in *Ders* (Hrsg.), *Krisen-PR. Krisen erkennen, meistern und vorbeugen – Ein Handbuch von Profis für Profis*, Frankfurt am Main 2007, S.12-29.
- Möllers, Christoph*, *Gewaltengliederung*, Tübingen 2005.
- Möllers, Thomas M.J./Redcay, Katharina*, Das Bundesverfassungsgericht als europäischer Gesetzgeber oder als Motor der Union?, *EuR* 2013, 409-432.
- Müller, Friedrich/Christensen, Ralph*, *Juristische Methodik*, Bd. II – Europarecht, 3. Aufl., Berlin 2012.
- Münkler, Laura*, *Expertokratie*, Tübingen 2020.
- Murswiek, Dietrich*, Art. 38 GG als Grundlage eines Rechts auf Achtung des unabänderlichen Verfassungskerns, *JZ* 2010, 702-708.
- Nauschnigg, Franz*, Das Securities Market Programme - viele Vorteile für den Euroraum, *Wirtschaftsdienst* 98 (2018), 399-404. Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1007/s10273-018-2307-6>.
- Nees, Daniel*, Klimaschutz durch die EZB? Reichweite und Grenzen des Mandats der EZB in Bezug auf den Erwerb sogenannter „grüner“ Anleihen, *EuR* 56 (2021), 119-136.
- Nettesheim, Martin*, Das PSPP-Urteil des BverfG – ein Angriff auf die EU?, *NJW* 23 2020, 1631-1634.

Nettesheim, Martin, Krisen im EU-Recht: Anstoß zur Vertiefung der Integration oder Beitrag zur Beschädigung des EU-Rechts? in *Grabenwarter, Christoph/Vranes, Erich* (Hrsg.), Die EU im Lichte des Brexits und der Wahlen: Faktoren der Stabilität und Desintegration, Baden-Baden 2020, S. 1-24.

Nida-Rümelin, Julian, Ökonomische Rationalität und praktische Vernunft, in: *Hollis, Martin/Vossenkuhl, Wilhelm* (Hrsg.), Moralische Entscheidung und rationale Wahl, München 1992, S. 131-152.

Nitsch, Volker/Berger, Helge/Lybek, Tonny (2008). Central Bank Boards Around the World: Why Does Membership Size Differ? *European Journal of Political Economy* 24(4). 817-832. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2008.04.003>.

Nolte, Georg, Ermächtigung der Exekutive zur Rechtsetzung: Lehren aus der deutschen und der amerikanischen Erfahrung, *AöR* 118 3 (1993), 378-413.

Obermayer, Klaus/Funke-Kaiser, Michael, *Verwaltungsverfahrensgesetz - Kommentar*, 5. Aufl., Hürth 2021 (zitiert: *Bearbeiter* in *Obermayer/Funke-Kaiser*).

Oppermann, Thomas/Classen, Claus Dieter/Nettesheim, Martin, *Europarecht*, 9. Aufl., München 2021.

Oreschnik, Bernhard, *Verhältnismäßigkeit und Kontrolldichte*, Wiesbaden 2019.

Petersen, Niels (2014). Karlsruhe Not Only Barks, But Finally Bites – Some Remarks on the OMT Decision of the German Constitutional Court. *German Law Journal* 15. 321-327.

Petersen, Niels, *Verhältnismäßigkeit als Rationalitätskontrolle*, Tübingen 2015.

Petersen, Thiess, *Fiskalische Dominanz* in: Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2022. Verfügbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/fiskalische-dominanz>.

Pfordten, Dietmar von der, Über das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, in *Jestaedt, Matthias/Lepsius, Oliver* (Hrsg.), *Verhältnismäßigkeit*, Tübingen 2015, S. 261-275.

Pliakos, Asteris/Anagnostaras, Georgios (2014). Blind Date Between Familiar Strangers: The German Constitutional Court Goes Luxembourg!. *German Law Journal* 15. 369-

382.

Rainer, Wahl, Verwaltungsvorschriften: Die ungesicherte dritte Kategorie des Rechts, in: Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, Köln 2003, S. 570-598.

Reinert, Kenneth A./Rajan, Ramkishan S./Glass, Amy Joycelyn/Davis, Lewis S. (Hrsg.), The Princeton Encyclopedia of the World Economy, Bd. 2, Princeton 2009 (zitiert: *Bearbeiter* in Reinert/Rajan/Glass/Davis).

Sander, Florian, BVerfG, EuGH und EZB im OMT-Verfahren – Wer bietet der Notenbank die Stirn?, EuZW 27 (2016), 614-617.

Scharpf, Fritz W. (1966). Judicial Review and the Political Question: A Functional Analysis. The Yale Law Journal, 75 (4), 517-597.

Schlaich, Klaus, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen - 3. Mitbericht in *von der Hulst, Harry* et al. (Hrsg.), Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen. Besteuerung und Eigentum, Berlin 1981, S. 103-142.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz/Bethge, Herbert, Bundesverfassungsgerichts-gesetz, Kommentar, 61. EL., München 2022 (zitiert: *Bearbeiter* in Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge).

Schmitt, Carl, Politische Theologie, 11. Aufl., Berlin, 2021.

Schmitt, Carl, Positionen und Begriffe, 4. Aufl., Berlin 2014.

Schnabel, Isabel (2020). The shadow of fiscal dominance: Misconceptions, perceptions and perspectives. SUEF Policy Note 198. 1-17. Available at: <https://www.suerf.org/policy-notes/17607/the-shadow-of-fiscal-dominance-misconceptions-perceptions-and-perspectives>.

Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter, Verwaltungsrecht, Kommentar, 43. EL. München 2022 (zitiert: *Bearbeiter* in Schoch/Schneider, VwV).

Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 2. EL, München 2022(zitiert: *Bearbeiter* in Schoch/Schneider, VwVfG).

Schroeder, Werner, Die Europäische Union – eine wehrhafte Rechtsgemeinschaft, ÖGfE PB 10 (2022), 1-10.

- Schulz, Martin*, Verfassungsgerichtsbarkeit im globalen Kontext, GIGA Focus 5 2010, 1-7, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-276766> (Stand: 14.10.2022).
- Schwarz, Milena*, Grüne Geldpolitik: ein schmaler Grat zwischen gebotem Engagement und Zielkonflikt, Fokus Volkswirtschaft 367 (2022), 1-10.
- Seidel, Martin*, Die Europäische Zentralbank, ZEI WP B-01 2011 (2011), 1-10. Verfügbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/54744>.
- Seidel, Martin*, Die Weisungs- und Herrschaftsmacht der Europäischen Zentralbank im Europäischen System der Zentralbanken – eine rechtliche Analyse, in: Der Ökonom als Politiker: Europa, Geld und die soziale Frage - Festschrift für Wilhelm Nölling, Stuttgart 2003, S. 481-504.
- Seidel, Martin*, Konstitutionelle Schwächen der Währungsunion, EuR 2000, 861-878.
- Seiler, Hans-Werner*, EWU: Sind die Konvergenzkriterien wirklich ernstzunehmen?, ZBW 76 1996, 587-589.
- Sester, Peter* (2012). The ECB's Controversial Securities Market Programme (SMP) and its role in relation to the modified EFSF and the future ESM. European Company and Financial Law Review 9(2). 156-178. Available at: <https://doi.org/10.1515/ecfr-2012-0156>.
- Seyr, Sibylle*, Der effet utile in der Rechtsprechung des EuGH, Berlin 2007.
- Siekmann, Helmut* (Hrsg.), EWU – Kommentar zur Europäischen Währungsunion, Tübingen 2013 (zitiert: *Bearbeiter* in Siekmann).
- Siekmann, Helmut*, The Asset Purchase Programme of the ESCB – an interdisciplinary evaluation, Frankfurt 2019. Available at: <https://publikationen.ub.uni-frankfurt.de/frontdoor/index/index/docId/50485>.
- Siekmann, Helmut*, Ziele, Aufgaben und Befugnisse des Europäischen Systems der Zentralbanken, IMFS WP 101 (2016), 1-36. Verfügbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/125806>.

Siekman, Helmut, Ziele, The Asset Purchase Programmes of the ESCB – an interdisciplinary evaluation, IMFS WP 139 (2020), 1-88. Verfügbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/200104>.

Stettner, Rupert, Grundfragen einer Kompetenzlehre, Berlin 1983.

Streinz, Rudolf, Der »effect utile« in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, in: Festschrift für Ulrich Everling, Bd. 2, Baden-Baden 1995, S. 1491-1510.

Streinz, Rudolf, Europarecht, 11. Aufl., Heidelberg 2019.

Streinz, Rudolf, EUV/AEUV, 3. Aufl., München 2018 (zitiert: *Bearbeiter* in Streinz).

Stuhlmann-Laeisz, Rainer, Vernunft und Rationalität, in: *Kühnhardt, Ludger/Mayer, Tilman* (Hrsg.), Bonner Enzyklopädie der Globalität, Wiesbaden 2017, S. 537-548.

Thiele, Alexander, Die Europäische Zentralbank, 2. Aufl., Baden-Baden 2021.

Thiele, Alexander, Europäisches Währungsverwaltungsrecht, in Terhechte, Jörgen Phillipp (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2. Aufl., Baden-Baden 2022, S. 1065-1132.

Thiele, Alexander, Verfassungsgerichtsexpertokratie? – Das Bundesverfassungsgericht im politischen Prozess, INDES 3 2020, 89-98.

Tokarski, Pawel/Wiedmann, Alexander, SWP-Aktuell 24 2021, 1-8.

Toma, Eugenia Froedge/Toma, Mark, Central Bankers, Bureaucratic Incentives and Monetary Policy, Dordrecht 1986.

Vedder, Christoph/Heinegg, Wolff Heintschel von, Europäisches Unionsrecht – Handkommentar, 2. Aufl. Baden-Baden 2018 (zitiert: *Bearbeiter* in Vedder/Heinegg).

Viebig, Jan, Der Vertrag von Maastricht – Die Positionen Deutschlands und Frankreichs zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Stuttgart, 1999.

Viebig, Jan, Der Vertrag von Maastricht, Stuttgart 1999.

Vofßkuhle, Andreas, „Integration durch Recht“ – Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts, JZ 71 (2016), 161-168.

- Voßkuhle, Andreas*, Die Zukunft der Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa, in *Münch, Ursula/Kellermann, Gero* (Hrsg.), Die dritte Gewalt in Deutschland und Europa - Symposium zur Verfassungspolitik zum 75. Geburtstag von Hans-Jürgen Papier, Tutzing 2020, S. 6-23.
- Voßkuhle, Andreas*, Regulative Ideen und Rechtsalltag, in *Oswald, Georg M.* (Hrsg.), Das Grundgesetz: Ein literarischer Kommentar, München 2022, S. 327-343.
- Wägenbauer, Bertrand*, Stolpersteine des Vorabentscheidungsverfahrens, *EuZW* 2 (2000), 37-41.
- Waldhoff, Christian*, Das Gesetz zwischen Recht und Politik, *ZfP* 1 2019, 98-114.
- Weber, C.S./Forschner, B.* (2014). ECB: Independence at Risk?. *Intereconomics* 49. 45-50.
Available at: <https://doi.org/10.1007/s10272-014-0486-y>.
- Weiß, Norman*, Kompetenzlehre internationaler Organisationen, Heidelberg, 2009.
- Weiß, Wolfgang*, Kompetenzverteilung in der Währungspolitik und Außenvertretung des Euro, *EuR* 2002, 165-191.
- Whimster, Sam/Lloyd, Michael/Bojkova, Viara*, Federal Central Banks: A Comparison of the US Federal Reserve and the European Central Bank, London 2018.
- Wieland, Volker* (2020). Verfahren zum Anleihekaufprogramm der EZB. Working Paper No. 139, Institute for Monetary and Financial Stability, Frankfurt a. M. Verfügbar unter: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:zbw:imfswp:139>.
- Wyplosz, Carles*, in: Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies of European Parliament (Ed.), The TPI: a useful step, just a step, Luxembourg 2022, 43-64.
- Zippelius, Reinhold*, Juristische Methodenlehre, 12. Aufl., München 2021.