

Die Europäische Zentralbank – konstitutionell eingebundene Unabhängigkeit

Jürgen Bast und Karen Kaiser*

I. Situierung	1231
1. Verfassungsrechtliche Diskurse über die EZB	1231
2. Positionierung der Autor:innen	1234
II. Normbefund und Entstehungsgeschichte	1236
1. Art. 13 EUV und Art. 282 AEUV als Grundlagenbestimmungen	1236
2. Der Statusstreit im Europäischen Konvent	1238
III. Verfassungstheoretische Reflexion: Warum eine unabhängige Zentralbank der EU?	1241
1. Begründungsansätze für unabhängige Zentralbanken	1242
2. Begründungsansätze für unabhängige Verfassungseinrichtungen	1246
3. Eigener Begründungsansatz	1248
IV. Dogmatische Schlüsselfragen	1250
1. Der Organstatus der EZB: Einbindung, Aufwertung und Absonderung	1251
2. Die Rechtsnatur des EZB: Handeln im Namen der Union	1270
3. Die instrumentell-finale Determinierung der Befugnisse der EZB	1280
V. Die konstitutionell eingebundene Unabhängigkeit der EZB – eine Bilanz	1294

I. Situierung

Dieser Beitrag blickt aus einer organisationsverfassungsrechtlichen Perspektive auf die Europäische Zentralbank (EZB),¹ das jüngste der in Art. 13 EUV aufgeführten Organe.² Er zielt darauf ab, die EZB im spezifischen Modell der Gewaltenkooperation der Union zu verorten.

1. Verfassungsrechtliche Diskurse über die EZB

In den Debatten zur institutionellen Rolle der EZB können drei Phasen unterschieden werden. Im ersten Jahrzehnt nach dem Vertrag von Maastricht stand das darin niedergelegte „Mandat“ der EZB, die Preisstabilität

* Die in diesem Beitrag vertretenen Auffassungen sind alleine die der Autor:innen und nicht solche der Europäischen Zentralbank.

1 Zur makroökonomischen Verfassung der Wirtschafts- und Währungsunion und ihrem Wandel s. *Ioannidis*, in diesem Band.

2 Sie nahm ihre Arbeit als Nachfolgerin des Europäischen Währungsinstituts (EWI) zum 1. Juni 1998 auf; zur Transition *Jean-Victor Louis*, A Legal and Institutional Approach for Building a Monetary Union, CML Rev. 35 (1998), 33–76.

im neuen Währungsgebiet zu gewährleisten, ganz im Mittelpunkt. Die akademische Community, die sich um das Projekt einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) bildete, deutete die Unabhängigkeit der EZB als institutionelles Korrelat dieses Mandats und notwendige Gelingensbedingung für das Projekt.³ Nach diesem Verständnis beruht die WWU auf einer Übernahme des „deutschen“ Zentralbankmodells, einschließlich der währungspolitischen Philosophie der Bundesbank.⁴ Nach Gründung der EZB erfuhr diese Sichtweise, die die Unabhängigkeit der EZB als das wesensbestimmende Merkmal ihrer Organverfassung liest, eine elaborierte rechtswissenschaftliche Zuspitzung: Die EZB sei eine „independent specialized organization“ auf Augenhöhe mit den drei bestehenden Gemeinschaften (EG, Euratom, EGKS).⁵ Die These eines extrakonstitutionellen Status der EZB ist nicht unwidersprochen geblieben,⁶ ein Streit, der im Europäischen Konvent 2002/2003 in der politischen Arena fortgesetzt wurde.⁷ Auch wenn sich diese Sichtweise in ihrer radikalen Fassung nicht durchsetzen konnte,⁸ prägt die (Selbst-)Wahrnehmung einer verfassungsrechtlichen Sonderstellung die institutionelle Kultur der EZB und die Auslegung der Verträge ein Stückweit bis heute.

-
- 3 René Smits, *The European Central Bank: Institutional Aspects*, The Hague: Kluwer Law Int. 1997; Matthias Herdegen, *Price Stability and Budgetary Restraints in the Economic and Monetary Union: The Law as Guardian of Economic Wisdom*, CML Rev. 35 (1998), 9–32; Jan Endler, *Europäische Zentralbank und Preisstabilität*, Stuttgart: Boorberg 1998; Christoph Herrmann, *Währungshoheit, Währungsverfassung und subjektive Rechte*, Tübingen: Mohr Siebeck 2010.
 - 4 Dabei handelt es sich um eine Hypostasierung der Praxis der Bundesbank, die sich erst in den 1980er Jahren herausgebildet hat, s. Matthias Goldmann, *The European Economic Constitution after the PSPP Judgment: Towards Integrative Liberalism?*, GLJ 21 (2020), 1058–1077 (1067 ff.), vgl. Otmar Issing, § 1: Entwicklungsgeschichte der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Ulrich Hufeld/Christoph Ohler (Hrsg.), *Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Enzyklopädie Europarecht*, Bd. 9, Baden-Baden: Nomos 2022, 45–69 (Rn. 75 f.).
 - 5 Martin Selmayr, *Die Wirtschafts- und Währungsunion als Rechtsgemeinschaft*, AöR 124 (1999), 357–399; Chiara Zilioli/Martin Selmayr, *The European Central Bank: An Independent Specialized Organization of Community Law*, CML Rev. 37 (2000), 591–644.
 - 6 Ramon Torrent, *Whom is the European Central Bank the Central Bank of?* CML Rev. 36 (1999), 1229–1241; Reimer von Borries, *Die Europäische Zentralbank als Gemeinschaftsinstitution*, ZEus 2 (1999), 281–312.
 - 7 Dazu unten, in II.
 - 8 EuGH, Urteil v. 10.7.2023, Rs. C-11/00, ECLI:EU:C:2003:395, Rn. 92 („[fügt sich] in den Gemeinschaftsrahmen ein“), Rn. 135 („nicht ... völlig von der ... Gemeinschaft gesondert“) – *Kommission/EZB*.

Die zweite Phase wird durch die sog. Eurokrise der 2010er-Jahre bestimmt. Die Erfahrung der Instabilität des globalen Finanzsystems und die Staatsschuldenkrisen im Euroraum exponierten die EZB in einem zuvor unbekannten Maße für Kritik aus der Zivilgesellschaft und von staatlichen Gerichten. Im Zuge der Krisenbekämpfungsmaßnahmen geriet sie ins Kreuzfeuer unvereinbarer Positionen in transnationalen Solidaritätskonflikten: Während sie im Süden Europas als Teil der sog. Troika für eine unsoziale Austeritätspolitik verantwortlich gemacht wird, begegnet ihr aus dem Norden der Vorwurf einer indirekten Staatsfinanzierung und Enteignung der Sparer.⁹ In den begleitenden wissenschaftlichen Debatten vermischen sich Policy-Fragen mit verfassungsrechtlichen Fragen nach den Grenzen der EZB-Kompetenzen.¹⁰ Die Kritik entzündete sich vor allem an ihren „unkonventionellen“ Programmen zum Ankauf von Staatsanleihen,¹¹ die dann ihrerseits ab 2014 das Spielfeld wurden, auf dem der verfassungsrechtliche Grundsatzstreit über gerichtliche Letztentscheidungsbefugnisse ausgetragen wurde,¹² der schließlich zum desaströsen PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts führte.¹³

In der gegenwärtigen Phase bezieht sich die Diskussion auf eine EZB, die aus der vielbeschworenen „Polykrise“ der Union verändert hervorgegangen

9 Ausf. *Anuscheh Farahat*, Transnationale Solidaritätskonflikte: Eine vergleichende Analyse verfassungsgerichtlicher Konfliktbearbeitung in der Eurokrise, Tübingen: Mohr Siebeck 2021.

10 In der ersten Phase der „Krisenliteratur“ hatte dieses Thema noch eine untergeordnete Bedeutung, vgl. *Mark Dawson/Floris de Witte*, Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis, MLR 76 (2013), 817–844; s. aber *Christoph Herrmann*, Die Bewältigung der Euro-Staatsschuldenkrise an den Grenzen des deutschen und europäischen Währungsverfassungsrechts, EuZW 2012, 805–812.

11 *Alexander Thiele*, Das Mandat der EZB und die Krise des Euro, Tübingen: Mohr Siebeck 2013; *Christoph Ohler*, Unkonventionelle Geldpolitik, Tübingen: Mohr Siebeck 2021; *Klaus Tuori*, The European Central Bank and the European Macroeconomic Constitution, Cambridge: CUP 2022, 193 ff.

12 Die OMT-Vorlage des Bundesverfassungsgerichts katalysierte die Diskussion: GLJ 15 (2014), Special Issue: The OMT Decision of the German Federal Constitutional Court; *Michelle Everson*, An Exercise in Legal Honesty: Rewriting the Court of Justice and the *Bundesverfassungsgericht*, ELJ 21 (2015), 474–499; *Alicia Hinarejos*, The Role of Courts in the Wake of the Eurozone Crisis, in: *Mark Dawson/Henrik Enderlein/Christian Joerges* (Hrsg.), Beyond the Crisis: The Governance of Europe's Economic, Political and Legal Transformation, Oxford: OUP 2015, 112–136.

13 GLJ 21 (2020), Special Section: The German Federal Constitutional Court's PSPP Judgment; zur Unzulässigkeit einer Ultra-vires-Kontrolle von Unionsakten *Jürgen Bast*, in: *Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 82. EL, München: C.H. Beck 2024, Art. 5 EUV, Rn. 33a.

ist. Die „neue EZB“¹⁴ nimmt ein erweitertes Spektrum von Aufgaben wahr und ist vielfach in ein Geflecht mit anderen Akteuren eingebunden. Sie wird nicht nur bei der Überwachung von Konditionalitäten im Rahmen von EFSF/ESM-Programmen tätig,¹⁵ sondern steht an der Spitze eines Verbunds zur Überwachung systemrelevanter Banken.¹⁶ An sie richten sich verstärkt Erwartungen als Akteur diskretionärer politischer Entscheidungen, etwa im Kontext des European Green Deal.¹⁷ Dies wirft zum einen Fragen nach der Kompatibilität mit ihren geldpolitischen Funktionen auf und verstärkt den Rechtfertigungsdruck auf die Unabhängigkeit der EZB.¹⁸ Zum anderen intensivieren sich die Fragen nach der Rechenschaftspflicht der EZB und ihrem Verhältnis zu den politischen Organen der Union.¹⁹

2. Positionierung der Autor:innen

Auf diesem Terrain neuer Herausforderungen und ungesicherter verfassungsrechtlicher Grundlagen will dieser Beitrag zur Orientierung beitragen. Ausgehend von einem an den Fundamentalbestimmungen der Verträge orientierten, kernverfassungsrechtlichen Ansatz sind drei Gedanken für die Autor:innen interpretationsleitend.

Erstens verfolgt dieser Beitrag eine Agenda des *constitutional mainstreaming*, also ein Programm der interpretativen Einheitsbildung durch Akti-

14 Thomas Beukers/Diane Fromage/Giorgio Monti (Hrsg.), *The New European Central Bank: Taking Stock and Looking Ahead*, Oxford: OUP 2022.

15 Art. 13 Abs. 7 ESM-Vertrag; dazu EuGH, Urteil v. 27.11.2012, Rs. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 155 ff. – *Pringle*.

16 Vgl. Art. 127 Abs. 6 AEUV; Alexander Kern, *The ECB's Role in the European Banking Union*, in: Beukers/Fromage/Monti (Fn. 14), 156–183.

17 Klaus Tuori, *The Constitutional Assessment of the ECB's Objectives and Tasks outside Monetary Policy*, in: ECB (Hrsg.), *Treading Softly: How Central Banks are Addressing Current Global Challenges: ECB Legal Conference 2023*, Frankfurt a.M.: ECB 2023, 39–53; Chiara Zilioli/Michael Ioannidis, *Climate Change and the Mandate of the ECB: Potential and Limits of Monetary Contribution to European Green Policies*, CML Rev. 59 (2002), 363–394; zu den kompetenzrechtlichen Fragen unten, IV.3.

18 Die Aufgabenerweiterung wird innerhalb der EZB als Bedrohung für ihre Unabhängigkeit angesehen; instruktiv für diese Sichtweise: Keynote address by Yves Mersch, 30.3.2017, verfügbar unter <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/sp170330.en.html>.

19 Deirdre Curtin, *Accountable Independence of the European Central Bank: Seeing the Logics of Transparency*, ELJ 23 (2017), 28–44; Diane Fromage/Paul Dermine/Pheon Nicolaides/Klaus Tuori (Guest Eds.), MJ 26 (2019), Special Issue: *The ECB's Accountability in a Multilevel European Order*.

vierung allgemeiner Lehren und Begriffe des Unionsverfassungsrechts. Das Währungsrecht der Union hat sich in der Isolation einer eigenen, stark ökonomisch geprägten Interpretationsgemeinschaft entwickelt und ist vielfach durch idiosynkratische Begrifflichkeiten geprägt (etwa „Mandat“, in dem die dogmatische Unterscheidung zwischen Aufgaben und Befugnissen verschwimmt). Dies erschwert es, die EZB als Verfassungsorgan der Union zu verstehen, wie es Art. 13 EUV fordert.

Zweitens findet dieses Programm der Einheitsbildung seinen Anker in den republikanischen Verfassungsprinzipien des Art. 2 EUV, der die Legitimationsgrundlagen der Union (und ihrer Mitgliedstaaten) benennt. Für das Recht der EZB beinhaltet dies eine Umstellung auf einen prinzipienorientierten, post-funktionalistischen Konstitutionalismus. Die Organisationsverfassung der WWU ist nicht (mehr) als Verwirklichung eines festgeschriebenen weltanschaulichen oder ökonomischen Programms, sondern als Ausdruck verfassungsrechtlicher Grundentscheidungen zu deuten, die Raum für unterschiedliche Präferenzen lassen, die in der europäischen Gesellschaft legitimerweise auch in währungspolitischen Fragen bestehen.²⁰

Drittens ermutigt die Integrationsteleologie der Verträge (Art. 1 Abs. 2 EUV) dazu, Verfassungsentwicklung auch im Bereich des Organisationsrechts nicht als Ausdruck fehlender Normativität der Verfassung oder Rückfall in den intergouvernementalen Naturzustand zu verstehen,²¹ sondern als einen konstitutionellen Normalfall.²² Dies gilt in besonderem Maße für das Unionsverfassungsrecht, das reflexiv die Maßstäbe der projektierten Entwicklung selbst bereitstellt und damit auf Transformation angelegt ist.²³ Dabei ist allerdings die intertemporale Wahrung von in die EU-Verträge eingelassenen Verfassungskompromissen als Aufgabe und Grenze der Verfassungsrechtsinterpretation zu beachten.²⁴ Gegebenenfalls muss es bei der Benennung von Spannungen zwischen verschiedenen Sinn- und Zeit-

20 Zur Deutungs Offenheit der Verfassung als Bedingung dafür, dass sie ihre integrative und reflexive Funktion entfalten kann, s. *Farahat* (Fn. 9), 345 ff.

21 Vgl. *Frank Schorkopf*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, VVDStRL 21 (2012), 184–225 (204 ff.).

22 Grundlegend *Brun-Otto Bryde*, Verfassungsentwicklung: Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden: Nomos 1982; dazu im vorliegenden Kontext auch *Ioannidis*, in diesem Band, III.1.

23 *Jürgen Bast*, The Constitutional Treaty as a Reflexive Constitution, GLJ 6 (2005), 1433–1452.

24 Vgl. *Stylianios-Ioannis G. Koutnatzis*, Kompromisshafte Verfassungsnormen, Baden-Baden: Nomos 2010; *Jürgen Bast*, Totalitärer Pluralismus, Tübingen: Mohr Siebeck 1999, 52 ff.

schichten des Primärrechts sein Bewenden haben, die nur durch Vertragsänderungen abzubauen sind.

II. Normbefund und Entstehungsgeschichte

1. Art. 13 EUV und Art. 282 AEUV als Grundlagenbestimmungen

Die institutionelle Grundkonfiguration der Währungsunion geht schon auf den Maastrichter Vertrag zurück.²⁵ Die entsprechenden Bestimmungen finden sich heute im Dritten Teil des AEUV zu den internen Politiken der Union und dem Protokoll (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (ESZB/EZB-Satzung). Art. 13 EUV gehört zum Lissabonner Normbestand der Verträge, der Art. 5 EUV a.F. und Art. 7 und 8 EGV abgelöst hat.²⁶

Art. 13 Abs. 1 EUV definiert die EZB als Teil des „institutionellen Rahmens“ und eines von sieben „Organen der Union“, die an die in Art. 13 Abs. 2 EUV niedergelegten Grundsätze gebunden sind. Im Übrigen verweist Art. 13 Abs. 3 EUV auf den AEUV; in den Art. 14–19 EUV „fehlt“ ein Art. 19a EUV, der grundlegende Aussagen zur EZB enthält. Teil I des Verfassungsvertrags von 2004 hat eine solche Bestimmung vorgesehen (Art. I-30); sie findet sich in Art. 282 AEUV als Kopftitel des Abschnitts mit allgemeinen Bestimmungen über die EZB.²⁷ Funktional entspricht Art. 282 AEUV den Art. 14 EUV ff. für die übrigen Organe; es handelt sich, ungeachtet ihrer ungewöhnlichen Platzierung im Sechsten Teil des AEUV, um eine Grundlagenbestimmung zweiter Ordnung.²⁸

Das Währungsverfassungsrecht zeichnet sich durch besondere Komplexität aus. Die Kaskade der primärrechtlichen Normen erstreckt sich über vier Stufen, die den Verfassungskern der Verträge konkretisieren: Die

25 Zur Entstehungsgeschichte *Harold James*, *Making the European Monetary Union: The Role of the Committee of Central Bank Governors and the Origins of the European Central Bank*, Cambridge, MA: Belknap Press 2012.

26 Art. 8 EGV behandelte die Schaffung des ESZB und der EZB; in den beiden anderen Vorschriften, die die Organe der Union bzw. Gemeinschaft auflisten, wurde die EZB nicht genannt.

27 Ebenso ist der Lissabonner Vertragsgesetzgeber mit dem Rechnungshof verfahren, Art. 285–287 AEUV.

28 Zur Funktion *Martin Selmayr*, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze/Armin Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl., Baden-Baden: Nomos 2015, Art. 282 AEUV, Rn. 1 ff.; zum Begriff von *Bogdandy/Bast*, in diesem Band, III.2.

Grundlagenbestimmungen erster und zweiter Ordnung (Art. 3 Abs. 4 und Art. 13 EUV, Art. 3 und 282 AEUV) werden durch zahlreiche Vorschriften in den Art. 127–144, 283–284 AEUV konkretisiert, die wiederum in der aus 50 Artikeln bestehenden ESZB/EZB-Satzung teilweise wiederholt, teilweise substanziell ergänzt werden. Die beiden letztgenannten Stufen sind weit davon entfernt, lediglich Detailfragen zu behandeln. Wie wir noch sehen werden, erschließt sich das organisationsverfassungsrechtliche Profil der EZB erst, wenn man auch das „einfache Verfassungsrecht“ einbezieht. Hier sind die interpretativen Ordnungsleistungen, aber auch das kritische Potenzial der Rechtswissenschaft in besonderem Maße gefordert.

Die weitere Untersuchung nimmt, dem Modus der übrigen Beiträge zu den Verfassungsorganen folgend, die Grundlagenbestimmung des Art. 282 AEUV zum Ausgangspunkt. Die EZB wird darin als Leitungsebene des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) charakterisiert, das – in Form des Eurosystems – die Währungspolitik der Union betreibt (Abs. 1, 2).²⁹ Eckpunkte der Organverfassung der EZB sind ihre Rechtspersönlichkeit und ihre Unabhängigkeit, auch in finanzieller Hinsicht (Abs. 3). Ferner werden bestimmte kompetenzrechtliche Fragen geklärt, sowohl im vertikalen Verhältnis (Abs. 3 S. 2, Abs. 4) als auch im horizontalen (Abs. 5).

Im Konzert der Unionsorgane zeichnet sich die EZB damit durch drei Besonderheiten aus, die in Art. 13 EUV unsichtbar bleiben und ihr Alleinstellungsmerkmale verleihen. Sie ist die Leitungsebene eines „Systems“, das mitgliedstaatliche Handlungsträger einschließt, sie ist ein Organ mit Rechtspersönlichkeit und eigenen Beschlussorganen, und sie ist das einzige nicht-judikative Organ, das Unabhängigkeit gegenüber unionalen wie mitgliedstaatlichen Stellen genießt und zugleich über Entscheidungsbefugnisse verfügt. Auf all diese Punkte wird an geeigneter Stelle zurückzukommen sein.

29 Der in der Praxis entwickelte Begriff „Eurosystem“ findet sich nur an dieser Stelle und in Art. 1 S. 2 ESZB/EZB-Satzung. Das Eurosystem besteht aus der EZB und den nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist. Die grundlegenden Aufgaben des ESZB nach Art. 127 Abs. 2 AEUV, insbesondere die, die Geldpolitik der Union festzulegen und auszuführen, finden gemäß Art. 139 Abs. 2 lit. c AEUV keine Anwendung auf die Mitgliedstaaten, für die eine sog. Ausnahmeregelung gilt, also deren Währung nicht der Euro ist. Die Autor:innen dieses Beitrags orientieren sich an der Praxis des EuGH, grundsätzlich nur auf das ESZB zu verweisen, auch wenn in der Sache das Eurosystem gemeint ist, z.B. EuGH, Urteil v. 16.6.2015, Rs. C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 33 ff. – *Gauweiler*.

2. Der Statusstreit im Europäischen Konvent

Der Text des Art. 282 AEUV geht auf den Europäischen Konvent zurück und ist im Wesentlichen unverändert geltendes Recht geworden. In den Beratungen waren diese Vorschriften bis auf Einzelstimmen nicht umstritten – abgesehen von terminologischen Fragen. Über diese wurde umso heftiger gestritten, namentlich über die Qualifizierung der EZB als „Organ“ und in der Folge über die systematische Platzierung einer ihr gewidmeten Vorschrift im neuen Grundlagendokument. In diesem auf offener Bühne ausgetragenen Statusstreit artikulierten sich drei verfassungspolitische Lager, die in der Debatte über die Stellung der EZB im Gewaltenteilungsgefüge der Union bis heute erkennbar sind.

Eine Reform der Währungsverfassung gehörte nicht zu den Themen, die der Europäische Rat von Laeken auf die Agenda des Konvents gesetzt hatte. Eine Debatte über die Rolle der EZB entzündete sich erst, nachdem das Konventions-Präsidium im Oktober 2002 einen „Preliminary Draft“ eines Verfassungsvertrags vorgelegt hatte (das sog. Skeleton), in dem die EZB in einer Gesamtliste als Organ der neuen Union firmierte.³⁰ Der erste Vorentwurf für die institutionellen Vorschriften des Vertrags vom April 2003, der die Grundlage für die weiteren Beratungen bildete, hielt daran fest. Er entsprach in Text und Konzeption weitgehend dem heutigen Art. 13 EUV, einschließlich der Liste der Organe, die das „single institutional framework“ der Union darstellen.³¹ Die institutionellen Akteure hinter diesem Entwurf – nennen wir sie die Gouvernamentalisten – verfolgten damit das allgemeine Ziel einer rationalisierenden „Neuordnung der Verträge“ im Anschluss an frühere Bemühungen um einen Basisvertrag, das an anderer Stelle in diesem Band ausführlich diskutiert wird.³² Speziell mit Blick auf die EZB wird das Ziel deutlich, sie in den Verfassungsrahmen der Union einzubinden und damit ein Primat der Politik gegenüber anderslautenden Selbstdeutungen durchzusetzen.

Bereits das Skeleton hatte in Zentralbankkreisen und ihrem intellektuellen Umfeld – nennen wir sie die Partei der Unabhängigkeit – für Unruhe gesorgt, zumal darin die Besonderheiten der EZB, insbesondere ihre Unabhängigkeit und die Einbindung in das ESZB/Eurosystem, keine Erwähnung fanden. In einem ungewöhnlichen Schritt sah sich Wim Duisenberg, der

30 CONV 369/02, 28.10.2002.

31 CONV 691/03, 24.4.2003.

32 Bast/von Bogdandy, in diesem Band, V.2.

Präsident der EZB, im Mai und Juni 2003 zu einer Intervention beim Präsidium des Konvents veranlasst. Insgesamt begegnete dieses Lager einer „Aufwertung“ der EZB zum Organ der Union mit Skepsis. Die Bindung an übergreifende Verfassungsziele und die explizite Erwartung einer loyalen Zusammenarbeit mit den anderen Organen schienen in ihren Folgewirkungen schwer abschätzbar und das Ziel der Preisstabilität zu relativieren.³³ Die ambivalente Haltung der EZB gegenüber einem Organstatus ist noch in ihrer offiziellen Stellungnahme zum Verfassungsvertrags-Entwurf deutlich zu erkennen.³⁴

In der Debatte des Konvents verschaffte sich indes noch ein weiteres Lager Gehör: die Partei der Föderalisten. Unter den zahlreichen Änderungsvorschlägen und Plenarbeiträgen zu den institutionellen Vorschriften, die der Entwurf vom April 2003 motiviert hat,³⁵ ragt ein von Elmar Brok, Jacques Santer und 29 weiteren Konvents-Mitgliedern unterstützter Vorschlag heraus, die EZB (ebenso wie den Europäischen Rat) aus der Liste der Organe zu streichen. Sie solle vielmehr als „Einrichtung“ (engl. *organisation*) der Union in einem gesonderten Artikel erwähnt werden. Zur Begründung heißt es: „[T]here is no doubt that [the ECB] is one of the important bodies of the EU. But it is less an organ and more an instrument for administering the Euro and doing so by strictly following the principle of price stability.“ Aufgrund ihres „specific character“ solle sie nicht als „institution“ firmieren.³⁶ Hier wird eine andere Sorge deutlich als bei der Partei der Unabhängigkeit: Es droht nicht eine Verwässerung des Mandats

33 Vgl. Deutsche Bundesbank, Zur Währungsverfassung nach dem Entwurf einer Verfassung für die Europäische Union, Monatsbericht November 2003, 67–71 (69 f.); Ludwig Gramlich/Cornelia Manger-Nestler, Währungsrechtliche Defizite der Verfassung für Europa, EuZW 2005, 193; weitere Nachweise und Entkräftung bei Ulrich Häde, Die Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Lissabon, EuR 2009, 200–218 (214 f.).

34 Stellungnahme der Europäischen Zentralbank vom 19. September 2003 auf Ersuchen des Rates der Europäischen Union zum Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa (CON/2003/20) (2003/C 229/04), ABl. 2003 C 229/7, darin unter Nr. II: „Wegen ihrer speziellen institutionellen Eigenschaften muss die EZB von den ‚Organen der Union‘ unterschieden werden, und dies rechtfertigt es, dass die EZB in Artikel I-18 nicht aufgeführt wird.“ Vgl. auch EZB, Die Europäische Verfassung und die EZB, Monatsbericht August 2004, 55.

35 Eine thematische Übersicht der Änderungsvorschläge in CONV 709/03, 9.5.2003. Allein 30 Vorschläge betrafen den Kopftitel zu den Organen.

36 Brok u.a., Suggestion for amendment of Article 14: The Union’s Institutions, undatiert.

der Preisstabilität, sondern des föderalen Integrationsprogramms, für das die „klassischen“ Organe der Union stehen.

Diese Position konnte das Konventions-Präsidium kaum ignorieren, stand hinter dem Vorschlag doch praktisch die gesamte EVP-Gruppe im Konvent.³⁷ Eine Lösung zeichnete sich zunächst nicht ab.³⁸ Im finalen Entwurf für die institutionellen Bestimmungen, den das Präsidium im Juni 2003 vorlegte³⁹ und der sich als konsensfähig erwies,⁴⁰ wird die EZB nicht mehr im ersten Kapitel unter der Überschrift „Institutioneller Rahmen“ genannt, sondern in einem eigenen Kapitel mit der Überschrift „Sonstige Organe und Einrichtungen“. Dort wird sie als „Organ, das Rechtspersönlichkeit besitzt“ bezeichnet. Der Kompromiss sah also vor, eine Unterscheidung zwischen Hauptorganen und „sonstigen“ Organen (der EZB und dem Rechnungshof) einzuführen.⁴¹

Dieser Kompromiss ging schließlich in den vom Konvent angenommenen Gesamttext ein (Art. 18 zu den Organen, Art. 29 zur EZB) und wurde, redaktionell leicht überarbeitet, Teil des Verfassungsvertrags (Art. I-19 bzw. Art. I-30). Das Ergebnis der Beratungen zum Status der EZB kann demnach als Punktsieg für die Partei des Föderalismus gewertet werden. Die Partei der Unabhängigkeit hat ihrerseits erreicht, dass die institutionellen Besonderheiten der EZB in dem ihr gewidmeten Artikel klar hervorgehoben werden.⁴²

Zu den kaum beachteten Unterschieden zwischen dem gescheiterten Verfassungsvertrag und dem Lissabonner Vertrag gehört es, dass dieser Kompromiss im Statusstreit im Zuge der Regierungskonferenz 2007 wieder kassiert wurde.⁴³ Diese Revision ist bereits im „Berliner Mandat“ vorge-

37 Darunter der spätere Kanzleramtsminister Peter Altmaier als Vertreter des Deutschen Bundestags, nicht allerdings der Ministerpräsident Erwin Teufel, den der Bundesrat entsandt hatte.

38 In dem überarbeiteten Text des Vertrags, den das Präsidium am 24.5.2003 übermittelte (CONV 724/03), waren die Artikel über die Organe noch unverändert. Die Vorschläge aus dem Konvent seien „häufig diametral entgegengesetzt“, heißt es zur Begründung.

39 CONV 777/03, 2.6.2003.

40 CONV 797/03, 10.6.2003.

41 So die Erläuterung des Präsidiums in CONV 777/03, 2.6.2003. In der französischen Fassung des Dokuments ist von „les principales institutions“ die Rede.

42 Vgl. Chiara Zilioli/Martin Selmayr, *The Constitutional Status of the European Central Bank*, CML Rev. 44 (2007), 355–399 (386 ff.).

43 Florian Becker, in: Helmut Siekmann (Hrsg.), *The European Monetary Union: A Commentary on the Legal Foundations*, Oxford: Hart 2022, Article 282 TFEU,

zeichnet, wenngleich an versteckter Stelle und ohne Begründung.⁴⁴ Die EZB ist nunmehr doch ein „Organ der Union“, ohne ein qualifizierendes Attribut. Dies hebt sie deutlicher als im Verfassungsvertrag von den beratenden Einrichtungen ab. Eine feine symbolische Unterscheidung aber bleibt, wie vom Konvent gewollt: In den Grundlagenbestimmungen des EUV ist ihr kein eigener Kopftitel gewidmet, anders als den fünf erstgenannten Organen. Diese Abstufung wird aber nicht begrifflich abgebildet.

In der Sache kehrt der Lissabonner Vertrag damit zu der Lösung zurück, die bereits der Entwurf des Präsidiums aus dem April 2003 favorisiert hatte – ein später Sieg der Partei der Gouvernamentalität, die den Arkanraum der Regierungsberatungen dazu nutzen konnte, das traditionelle Verständnis des „institutionellen Rahmens“ zu ändern und die fortbestehenden Bedenken hinsichtlich der diffusen Rückwirkungen auf die Unabhängigkeit der EZB zu überwinden.

III. Verfassungstheoretische Reflexion: Warum eine unabhängige Zentralbank der EU?

Die Unabhängigkeit der EZB ist unbestritten ein, wenn nicht sogar das zentrale Merkmal ihrer Organverfassung. Im Ausgangspunkt fokussiert dieses Rechtsregime auf die Abschirmung der Beschlussorgane der EZB und der nationalen Zentralbanken, soweit sie als Teil des ESZB agieren, gegenüber Weisungen und anderen Formen der Beeinflussung (Art. 282 Abs. 3 S. 4 AEUV, konkretisiert in Art. 130 AEUV und Art. 7 ESZB/EZB-Satzung). Unabhängigkeit meint hier in erster Linie Entscheidungsautonomie.⁴⁵ Sie wird flankiert von der institutionellen Gewährleistung finanzieller Autonomie der EZB (Art. 282 Abs. 3 S. 3 AEUV). Wie wir noch sehen werden (unter IV.1.), ist das organisationsrechtliche Profil der EZB durch weitere Besonderheiten geprägt, die in diesem Kontext zu sehen sind, insbesondere

Rn. 68 f.; Häde, Die Wirtschafts- und Währungsunion (Fn. 33), 210: „zumindest protokollarisch eine wesentliche Änderung“.

44 Dort heißt es nur vage: „Der neue Titel III wird einen Überblick über das institutionelle System geben“ (Punkt 12, unter den „Änderungen des EU-Vertrags“); die systematische Platzierung des späteren Art. 282 AEUV ergibt sich aus Punkt 16 der Anlage 2 „Änderungen des EG-Vertrags“, dort, in Abschnitt B „Präzisierung, an welcher Stelle bestimmte Bestimmungen aufgenommen werden“.

45 Der EuGH spricht davon, ihre Unabhängigkeit solle die EZB „vor jedem politischen Druck bewahren“: EuGH, *Kommission/EZB* (Fn. 8), Rn. 134; *Gauweiler* (Fn. 29), Rn. 40.

ihre erweiterte Verwaltungsautonomie sowie ihre funktional beschränkte Transparenz und externe Kontrolle.

In verfassungstheoretischer Hinsicht wirft die konstitutionell garantierte Unabhängigkeit der EZB die Frage auf, wie sie sich zu dem in Art. 10 EUV niedergelegten Modell demokratischer Legitimation verhält. Nach Art. 10 Abs. 1 EUV beruht die Union auf dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie, der als unionsspezifische Konkretisierung des fundamentalen Prinzips der Demokratie zu lesen ist.⁴⁶ Wie ist es möglich, die EZB und das Handeln des ESZB als Teil der Prozesse einer europäischen Gesellschaft zu verstehen, die sich an den Werten und Prinzipien des Art. 2 EUV ausrichtet, wenn Art. 282 AEUV die EZB gerade nicht als ein repräsentatives, sondern als unabhängiges Organ konzipiert?

1. Begründungsansätze für unabhängige Zentralbanken

a) Unabhängige Organe als Wesensmerkmal supranationaler Verfasstheit

Ein Begründungsansatz situiert den nicht-repräsentativen Charakter der EZB im spezifischen Kontext eines überstaatlichen Integrationsverbands. Unabhängigkeit erscheint hier als Wesensmerkmal supranationaler Verfasstheit. Sie meint vorrangig die Abschirmung unionaler Entscheidungsträger gegenüber der Einflussnahme aus den Mitgliedstaaten, um eine originär europäische Gemeinwohlperspektive, unabhängig von (dominanten) nationalen Interessen, zu ermöglichen. Entsprechend konkretisiert sich Unabhängigkeit in erster Linie darin, dass das Organ nicht intergouvernemental strukturiert ist und die Organwähler in keinem Weisungs- oder Rechtfertigungszusammenhang mit staatlichen Stellen stehen.

Nach diesem Verständnis stellt die EZB keinen Sonderfall dar, sondern sie ist Teil einer mehrgliedrigen *independent branch* der Union, die neben der EZB insbesondere aus der Kommission und dem EuGH besteht. Deren supranationale Unabhängigkeit wird als eine wesentliche Erfolgsbedingung für die Wirkungsmacht der Union gesehen.⁴⁷ Eine einflussreiche Theoretisierung hat *Majone* unterbreitet, wonach die Kommission als Treuhänderin (*trustee*) der Mitgliedstaaten zu deuten ist und nicht als deren Beauftragte

46 Ausf. Möllers, in diesem Band, II.2.

47 Vgl. *Antoine Vauchez*, *Democratizing Europe*, New York: Palgrave Macmillan, 2016, 51: „the force of Europe“; in diese Richtung auch EuGH, *Kommission/EZB* (Fn. 8), Rn. 133.

(agent), sodass Tendenzen zur Politisierung der Kommission kritisch zu bewerten sind.⁴⁸

Nach dem Verständnis der hiesigen Autor:innen verfehlt das Treuhänder-Modell die Legitimationsgrundlagen von Kommission und EZB gleichermaßen. Art. 10 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 EUV überantworten der Kommission einen Auftrag zur Konkretisierung des europäischen Gemeinwohls, konzipieren sie aber sehr wohl als Organ, das in einem demokratischen Rechtfertigungszusammenhang steht, insbesondere mit dem Europäischen Parlament.⁴⁹ Die Unabhängigkeit der EZB dagegen ist auch und gerade mit Blick auf die übrigen Organe der Union formuliert, kann also nicht allein aus ihrer supranationalen Verfasstheit erklärt werden. Insgesamt erteilen die Verträge mit Art. 2 EUV einem Verständnis eine Absage, das demokratische Prozesse exklusiv auf der nationalen Ebene verortet.⁵⁰ Das problematische, tendenziell antiparlamentarische Erbe eines solchen funktionalistischen Verständnisses von Supranationalität liegt heute offen zu Tage.⁵¹ Die an die EZB gerichtete Frage lautet vielmehr, wie sie als Treuhänderin einer demokratisch verfassten europäischen Gesellschaft (nicht: der Mitgliedstaaten) gedacht werden kann.

b) Unabhängige Zentralbanken als institutionelle Gewährleistung von Preisstabilität

Auf den spezifischen Zentralbank-Kontext stellt ein anderer Begründungsansatz ab, der auf einer ökonomischen Rechtfertigungsstrategie beruht. Danach fördert die Unabhängigkeit die Glaubwürdigkeit der Zentralbanken bei der Gewährleistung von Preisstabilität.

48 *Giandomenico Majone*, Dilemmas of European Integration: The Ambiguities & Pitfalls of Integration by Stealth, Oxford: OUP 2005; in der Bestandsaufnahme, wenn auch nicht in den Schlussfolgerungen ebenso *Vauchez*, *Democratizing Europe* (Fn. 47), 53.

49 Übereinstimmend von *Achenbach* und *Krämer/Wendel*, in diesem Band.

50 Zu Art. 2 EUV als Norm des Europäischen Verfassungsrechts, die Union und Mitgliedstaaten adressiert, s. von *Bogdandy/Spieker*, in diesem Band.

51 *Frank Schorkopf*, Die unentschiedene Macht: Verfassungsgeschichte der Europäischen Union 1948–2007, Göttingen: Vandenhoeck 2023, 36 ff.; *Bo Stråth/Hagen Schulz-Forberg*, *The Political History of European Integration: The Hypocrisy of Democracy-Through-Market*, Abingdon: Routledge 2010.

Dies beruht auf folgenden Wirkungszusammenhängen: Der Wert einer Fiat-Währung, die wie der Euro künstlich erschaffen und nicht an den Preis eines Rohstoffes gebunden ist, kann nicht allein durch das Versprechen einer niedrigen Inflation fest verankert werden. Aufgrund der Wechselwirkungen zwischen Inflation und Inflationserwartungen müssen auch die Wirtschaftsteilnehmer davon überzeugt werden, dass dieses Versprechen eingehalten wird. Ohne unabhängige Zentralbanken entstünde jedoch ein Glaubwürdigkeitsproblem. Gerade wenn die Inflationserwartungen niedrig sind, ist nämlich die Versuchung für politische Entscheidungsträger, die Wahlzyklen unterliegen, am größten, diese günstige Situation durch eine Lockerung der Geldpolitik auszunutzen. Diese Kurzfristigkeit führt zu einer Inflationsverzerrung, die es schwierig macht, glaubwürdig Maßnahmen zu versprechen, die niedrige Inflationserwartungen im Laufe der Zeit bestätigen. Um dieses Problem der Zeitinkonsistenz zu überwinden, muss die Geldpolitik einer Institution anvertraut werden, die ausreichend von diesen Zyklen entkoppelt, mit anderen Worten keinem politischen Druck demokratisch verantwortlicher Entscheidungsträger ausgesetzt ist.⁵²

Der Vorzug dieser Argumentationslinie gegenüber ihrer simplifizierten populären Version besteht zunächst einmal darin, dass nicht das überlegene Wissen ökonomischer Expert:innen in den Zentralbank-Organen in den Mittelpunkt gestellt wird. Eine solche Rechtfertigung könnte nicht begründen, warum Expert:innen nicht auch in zahlreichen anderen Feldern an die Stelle demokratisch verantwortlicher Politiker:innen treten sollten.⁵³ Auf einer vorgelagerten Ebene sieht sich dieser ökonomische Begründungsansatz aber gleichwohl dem Einwand ausgesetzt, woher er seine Normativität bezieht. Er beruht auf wirtschaftswissenschaftlichen Annahmen, die zu einem gegebenen Zeitpunkt breite Unterstützung in der Fachcommunity haben und für die empirische Evidenz sprechen mögen – als wissenschaftliche Erkenntnisse sind sie ihrer Natur nach fallibel und umstritten.⁵⁴ Um sich nicht doch dem Vorwurf auszusetzen, einem technokratischen Elitismus das Wort zu reden,⁵⁵ bedarf eine wissenschaftliche Rechtfertigung un-

52 Exempl. Nils Herger, *Understanding Central Banks*, Wiesbaden: Springer 2019, 142 ff.; Mersch (Fn. 18).

53 Vgl. Möllers, in diesem Band, III.2.

54 Zu ökonomischen Argumenten gegen unabhängige Zentralbanken Alexander Thiele, *The Independence of the ECB: Justification, Challenges, and Possible Threats*, in: Beukers/Fromage/Monti (Fn. 14), 237–264 (241–243).

55 Zu den Legitimationsproblemen eines makroökonomischen *gouvernement des experts* s. Kaarlo Tuori, *European Constitutionalism*, Cambridge: CUP 2015, 217 ff.

abhängiger Zentralbanken einer Rückbindung an eine normative Theorie, die mit Art. 2 EUV kompatibel ist.

c) Rechtfertigung aus dem Gegenüber von monetärer und fiskalischer Gewalt

Eine solche normative Politische Theorie der Unabhängigkeit von Zentralbanken hat *Paul Tucker* unterbreitet und auf die EZB angewendet.⁵⁶ Seine Rekonstruktion sucht den Anschluss an klassische Theorien der Gewaltenteilung. Sie beruht auf der Unterscheidung von monetärer und fiskalischer Gewalt. Mit der Umstellung der fiskalischen Gewalt, insbesondere die Erhebung von Steuern, auf einen demokratischen Legitimationsmodus und ihre Bindung an das parlamentarische Gesetz („no taxation without representation“) war das Problem gesetzt, dass die monetäre Gewalt sich nicht in gleichem Maße für eine gesetzliche Programmierung eignet. Verbleibt diese aber in den Händen der Exekutive, besteht die Gefahr, dass sie für Zwecke der monetären Staatsfinanzierung genutzt wird und die Exekutive so die Parlamentarisierung der fiskalischen Gewalt unterläuft. Hierauf antwortet die Übertragung von Zentralbankaufgaben auf unabhängige Stellen.

Für den unionsrechtlichen Kontext ist dieser Begründungsansatz in zweifacher Hinsicht prekär. Erstens liefert er keine Rechtfertigung für die Unabhängigkeit einer Zentralbank von der Legislative. Für *Tucker* kann die Unabhängigkeit von Zentralbanken unter anspruchsvollen Voraussetzungen als das Ergebnis einer legislativen (und damit reversiblen) Delegation gerechtfertigt werden, nicht aber ihre verfassungsrechtliche Festschreibung, wie es im Fall der EZB geschehen ist. Zweitens fehlt es im Kontext der Union von vornherein an einer einheitlichen fiskalischen Gewalt auf der europäischen Ebene; vielmehr ist diese im Wesentlichen auf der mitgliedstaatlichen Ebene angesiedelt.⁵⁷

56 *Paul Tucker*, *Unelected Power: The Quest for Legitimacy in Central Banking and the Regulatory State*, Princeton: Princeton University Press 2018, 272 ff.; *ders.*, *How the ECB and Other Independent Agencies Reveal a Gap in Constitutionalism: A Spectrum of Institutions for Commitment*, GLJ 22 (2021), 999–1027 (1017 ff.).

57 *Tucker*, *Unelected Power* (Fn. 56), 291, 393 f., 563 f.

2. Begründungsansätze für unabhängige Verfassungseinrichtungen

Die vorstehenden Begründungsansätze bedürfen demnach der Einbettung und gegebenenfalls einer Modifizierung im Kontext allgemeiner Überlegungen zu unabhängigen Verfassungseinrichtungen.

a) Unabhängigkeit als *counter-majoritarianism*

Hierzu dürfte es erkenntnisträchtig sein, die Unabhängigkeit von Zentralbanken als Anwendungsfall einer allgemeinen Thematik im verfassungstheoretischen Diskurs zu verstehen: als gegenmajoritäre Einrichtungen in einer verfassungsstaatlichen Demokratie. Unter dem Stichwort der *counter-majoritarian difficulty* findet sich eine reichhaltige Diskussion zur Legitimität unabhängiger Verfassungseinrichtungen.⁵⁸ Dieser bezieht sich vor allem auf Verfassungsgerichte, sodass sich die Argumente nicht eins zu eins auf Zentralbanken übertragen lassen. In einem weiteren Sinne bezieht sich die Diskussion aber auch auf Ombudspersonen, Wahlkommissionen, Rechnungshöfe sowie unabhängige Verwaltungseinrichtungen.

Nach diesem Verständnis sind unabhängige Organe und Einrichtungen ein integraler Bestandteil einer verfassungsstaatlichen Ordnung: Jede Verfassung ist ein Ensemble von *elected* und *non-elected powers*, genauer: von *counter-majoritarian*, *super-majoritarian* and (simple) *majoritarian institutions*. Die Balancierung von unabhängigen (= gegenmajoritären) und an der elektoralen Mehrheit ausgerichteten, repräsentativen Verfassungsorganen ist ein Kernthema, ja Wesensmerkmal konstitutionellen Denkens. Dies gilt in besonderem Maße für den US-amerikanisch inspirierten Diskursstrang, der vor dem Hintergrund eines nicht-hierarchischen Modells der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung stattfindet. In der deutschen Tradition des Konstitutionalismus, der sich im Kontext der rechtlichen Einbindung (nicht: Überwindung) der Monarchie entwickelt hat, spielt vor allem die rechtsstaatliche Garantie der Unabhängigkeit der Gerichte eine zentrale Rolle. In jüngerer Zeit ist zudem auch im europäischen

58 Klassisch *John Hart Ely*, *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*, Cambridge, MA: Harvard University Press 1980; im deutschen Kontext etwa *Ulrich Haltern*, *Verfassungsgerichtsbarkeit, Demokratie und Misstrauen*, Berlin: Duncker & Humblot 1998; im französischen *Pierre Rosanvallon*, *Demokratische Legitimität: Unparteilichkeit – Reflexivität – Nähe*, Hamburg: Hamburger Editionen 2010, 173 ff.

Kontext, unter dem Eindruck autoritärer Bewegungen und Regierungen, das Bewusstsein für die Bedeutung unabhängiger Verfassungseinrichtungen geschärft worden.⁵⁹

b) Unabhängige Einrichtungen als *guards of democratic values*

Aus dieser Perspektive verliert die Einrichtung einer unabhängigen Zentralbank den Nimbus der Unvereinbarkeit mit republikanischen Verfassungsprinzipien, zugleich aber bleibt diese Unabhängigkeit in Kontext des demokratischen Konstitutionalismus rechtfertigungsbedürftig – am Maßstab ebendieser Prinzipien.

Ein instruktiver Ansatz ist die Diskussion von unabhängigen Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen in der indischen Verfassungsordnung bei *Arun K. Thiruvengadam*.⁶⁰ Er stellt die neuen regulatorischen Verwaltungseinrichtungen, die in Indien seit 1991 in großer Zahl geschaffen wurden, in den Zusammenhang der konstitutionellen Unabhängigkeit nicht-judikativer Organe, namentlich des Rechnungshofes (*The Comptroller and Auditor General*) und der Wahlkommission (*Election Commission*).⁶¹ Für diese Organe und Einrichtungen unterbreitet er ein Rechtfertigungsnarrativ, das sie nicht oder jedenfalls nicht durchgängig als technokratische Expertengremien deutet, sondern als „institutional safeguards ... against the natural tendencies of democracies to become self-destructive“. Ihre zentrale Aufgabe sei „safeguarding constitutional and democratic values“, indem sie Druck auf Regierungen und politische Führer ausüben, „to be accountable and responsible“. ⁶² Ähnliche Überlegungen hat *Heinz Klug* im Kontext der südafrikanischen Verfassung angestellt.⁶³ In dieser Rekonstruktion können unabhängige Einrichtungen gerade dazu beitragen,

59 Vgl. Michal Bobek/Adam Bodnár/Armin von Bogdandy/Pál Sonnevend (Hrsg.), *Transition 2.0. Reestablishing Liberal Democracy in EU Member States*, Baden-Baden: Nomos 2023.

60 *Arun K. Thiruvengadam*, *The Constitution of India: A Contextual Analysis*, Oxford: Hart 2017.

61 Ebd., 139 ff.

62 Ebd., 139 bzw. 140.

63 *Heinz Klug*, *Accountability and the Role of Independent Constitutional Institutions in South Africa's Post-Apartheid Constitutions*, *The New York Law School Law Review* 60 (2015–2016), 153–180; *ders.*, *Transformative Constitutions and the Role of Integrity Institutions in Tempering Power: The Case of Resistance to State Capture in Post-Apartheid South Africa*, *Buffalo Law Review* 67 (2019), 701–742.

die Integrität und Responsivität demokratischer Willensbildung zu sichern und zu stärken.

c) Verschränkung von Unabhängigkeit und Bindung

Schließlich kann eine weitere Einsicht aus dem allgemeinen verfassungstheoretischen Diskurs fruchtbar gemacht werden. Sie geht auf *Ingeborg Maus* zurück, die sich mit dem Zusammenhang zwischen der Unabhängigkeit von Gerichten und ihrer Bindung an extern vorgegebene Maßstäbe auseinandersetzt hat. *Maus* diskutiert die einschlägigen theoretischen und methodischen Konzeptionen im Lichte der historischen Erfahrung des Verlustes der Unabhängigkeit der Judikative in der nationalsozialistischen Diktatur. Ihre zentrale Beobachtung ist, dass es nicht die rechtspositivistische Bindung an das Gesetz war, die für politische Indienstnahme der Justiz verantwortlich war, sondern umgekehrt der Verlust von normativen Maßstäben, die einer politischen Außensteuerung entgegengehalten werden konnten.⁶⁴

Für die hiesigen Zwecke lässt sich dieses Argument so verallgemeinern, dass Unabhängigkeit und Maßstabsbindung keine Gegensätze sind, sondern zwei Seiten einer Medaille: Eine unabhängige Stelle, die keine hinreichend konkreten, extern vorgegebenen Referenzpunkte hat, an denen sie ihre Entscheidungen ausrichtet, steht in der Gefahr, ihre Unabhängigkeit zu verlieren.

3. Eigener Begründungsansatz

Die Herausforderung besteht mithin darin, die Legitimation der EZB von einem expertokratischen auf einen in den Werten und Prinzipien des Art. 2 EUV wurzelnden Legitimationsmodus umzustellen, der ihrer Konstruktion als unabhängiges, nicht-judikatives Verfassungsorgan mit spezifischen Aufgaben Rechnung trägt. Dazu können die vorstehend zusammengetragenen Überlegungen als Bausteine dienen.

64 *Ingeborg Maus*, Bürgerliche Rechtstheorie und Faschismus: Zur sozialen Funktion und aktuellen Wirkung der Theorie Carls Schmitts, München: Wilhelm Fink, 2. Aufl. 1980, 124 f. et passim; *dies.*, Zur Aufklärung der Demokratietheorie: Rechts- und demokratietheoretische Überlegungen im Anschluss an Kant, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1992, 88 ff., 320 ff.

Die Fundierung in republikanische Verfassungsprinzipien spricht ers- tens dagegen, die Unabhängigkeit der EZB umstandslos als Positivierung ökonomietheoretischer Annahmen und empirischer Erkenntnisse über den Zusammenhang von Wohlfahrtssteigerung, Geldwertstabilität und Zentralbank-Unabhängigkeit zu deuten. Diese Annahmen sind vielmehr lediglich Hintergrundüberlegungen für die verfassungsrechtliche Grund- entscheidung, ein weiteres gegenmajoritäres Element in die unionale Ver- fassungsordnung aufzunehmen. Diese *constitutional choice* leitet ihre Legi- timation aus dem Verfahren der Vertragsgesetzgebung ab, nicht aus ihrer wissenschaftlichen Richtigkeit.⁶⁵ Dieser Aspekt eines demokratischen Dezi- sionismus ist bei der rechtlichen Rekonstruktion stets mitzureflektieren.

Zweitens: Bei dieser Entscheidung hat sich der Vertragsgesetzgeber selektiv aus dem Erfahrungswissen bedient, das in den Rechtsinstituten ander- er Verfassungen und ihren verfassungstheoretischen Verallgemeinerungen aufgespeichert ist. Ein solcher Rezeptionsvorgang aus dem Fundus des demokratischen Konstitutionalismus ist immer ein aktiver Prozess, eine kreative Form der Aneignung, in dem sich die *legal transplants* im neu- en rechtlichen Kontext von alten Prämissen lösen und ihre Bedeutung verändern.⁶⁶ Die von *Tucker* zu Recht hervorgehobenen Besonderheiten der Konstellation von fiskalischer und monetärer Gewalt in der Union nehmen deshalb dem Institut der Zentralbank-Unabhängigkeit nicht ihre erfahrungsgesättigte Funktion als Sicherungsmechanismus zum Schutz de- mokratischer Fiskalgesetzgebung. In diesem Sinne sind unabhängige Zen- tralbanken, jedenfalls auch, „guardians of the democratic process“.⁶⁷

Aus dieser Perspektive lässt sich, drittens, auch das im ökonomischen Begründungsansatz beobachtete Problem der Zeitinkonsistenz im Sinne einer *integrity function* unabhängiger Verfassungseinrichtungen rekonstru- ieren und damit an die fundamentalen Verfassungsprinzipien zurückbin- den. Die Entkopplung währungspolitischer Entscheidungen von demokra- tischen Wahlzyklen kann als ein Sicherungsmechanismus zur Wahrung der Integrität und Responsivität demokratischer Willensbildung im Sinne von

65 Skeptisch *Florian Meinel*, § 20: Unionsverfassungsrecht des Europäischen Systems der Zentralbanken, in: Hufeld/Ohler (Fn. 4), 951–1002 (Rn. 9, 69). Zur Unterschei- dung von „constitutional choices“ und „policy choices“, die für einen republikani- sches Verständnis des Unionsverfassungsrechts zentral ist, s. *Anna Kocharov*, *Repu- blican Europe*, Oxford: Hart 2017, 3 f.

66 *Günter Frankenberg*, *Constitutional Transfer: The IKEA Theory Revisited*, *Interna- tional Journal of Constitutional Law* 8 (2020), 563–579.

67 Entgegen *Tucker*, *Unelected Power* (Fn. 56), 291.

Thiruvengadam und *Klug* verstanden werden, indem die Manipulation von Wahlchancen durch regierende Parteien erschwert wird.⁶⁸

Viertens benötigt, mit *Maus*, die Ausübung autonomer Entscheidungsbefugnisse durch nicht-repräsentative Organe eine Rückbindung an demokratisch gesetzte Maßstäbe. Dies impliziert zwar nicht, deren Anwendung als einen bloßen Erkenntnisvorgang zu konzipieren, zumal bei einem nicht-judikativen Organ.⁶⁹ Die Maßstäbe müssen aber entweder hinreichend konkret dem Verfassungstext selbst zu entnehmen sein, wie es bei der EZB hinsichtlich der Preisstabilität der Fall ist, oder sie müssen durch repräsentative Organe gesetzt werden, wie bei der Ausübung wirtschaftspolitischer und aufsichtsrechtlicher Befugnisse durch die EZB.⁷⁰ Eine Zentralbank hingegen, deren normative Bindung allein in der Verpflichtung auf allgemeine Werte und Ziele der Union bestünde, wäre letztlich ohne Bindung. Dies würde zu einer technokratischen Herrschaft der Experten führen – oder zum Verlust der Unabhängigkeit.

So verstanden, muss die konstitutionell garantierte und an Maßstäbe gebundene Unabhängigkeit der EZB nicht als Absage an den Grundsatz repräsentativer Demokratie konzipiert werden, sondern als eine erfahrungsgestützte Ermöglichungsbedingung, als Beitrag zu seiner Verwirklichung.

IV. Dogmatische Schlüsselfragen

Aus der Fülle von Rechtsfragen, die das Organisationsverfassungsrecht der EZB aufwirft, sollen im Weiteren drei aus einer kernverfassungsrechtlichen Perspektive beantworten werden. Erstens: Was bedeutet die Aufwertung der EZB zum „Organ“ der Union im Sinne des Art. 13 EUV, wie wird der Verfassungskompromiss im Statusstreit in den Verträgen ausbuchstabiert? Zweitens, welche Rechtsnatur hat das „Europäische System der Zentralbanken“, das in Art. 13 EUV unerwähnt bleibt, in Art. 282 Abs.1 und 2 AEUV dagegen an der Spitze der konkretisierenden Normen steht? Und schließlich, drittens, wie stellen sich die Befugnisse der EZB im Lichte

68 Vgl. *Christoph Möllers*, Die drei Gewalten, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft 2008, 134.

69 Zur Unterscheidung von „goal independence“, also einer diskretionären Konkretisierung vorgegebener Ziele, und „goal-choice-independence“ s. *Thiele*, Independence (Fn. 54), 247 f.

70 Dazu unten, IV.3.

der allgemeinen Lehren und Prinzipien des Unionsverfassungsrecht dar? Insbesondere: Welche kompetenzrechtliche Bedeutung hat die Aufgabe des ESZB, die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union zu unterstützen, Art. 282 Abs. 2 S. 3 AEUV?⁷¹

1. Der Organstatus der EZB: Einbindung, Aufwertung und Absonderung

a) Linguistische und begriffsgeschichtliche Vorbemerkung

Der Begriff „Organ“ weist einige linguistische Besonderheiten auf. Es handelt sich zunächst um einen *terminus technicus* des gemeinschafts- bzw. unionsverfassungsrechtlichen Diskurses.⁷² Die englische und die französische Vertragsfassung sprechen von *institutions* und unterscheiden diese konsistent von „Einrichtungen“ (engl. *bodies*, franz. *organes*) und „sonstigen Stellen“ (engl. *offices and agencies*, franz. *organismes*). Wenn die Verträge unmissverständlich die Gesamtheit der Handlungseinheiten der Union – also ihre Organe im rechtstheoretischen Sinne – adressieren wollen, verwenden sie die generische Formel „Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union“.⁷³ Der EuGH spricht in Ermangelung eines vertraglichen Oberbegriffs von „Einheiten“ (engl. *entities*).⁷⁴ Der Gegenschluss ist allerdings nicht ohne Weiteres zulässig: Vorschriften, die allein „die Organe“ adressieren, können *pars pro toto* gleichwohl für alle Handlungseinheiten der Union gelten. Die redaktionellen Rationalisierungsleistungen des Lissabonner Vertragsgesetzgebers sind enorm, ohne vollständige terminologische Konsistenz zu erreichen.

71 Andere, ebenso bedeutende Fragen können hier nicht behandelt werden, namentlich die Beteiligungs- und Rechenschaftsmechanismen gem. Art. 11 Abs. 1, 2 EUV und Art. 284 Abs. 3 AEUV, die organisationsverfassungsrechtlichen Folgen der Übertragung bankenaufsichtsrechtlicher Befugnisse auf die EZB gem. Art. 127 Abs. 6 AEUV und die interne Organisationsstruktur der EZB gem. Art. 283 AEUV.

72 Matthias Niedobitek, § 1: Vertragliche Grundlage, rechtliche Gestalt, Institutionen der Union, in: ders. (Hrsg.), *Europarecht. Grundlagen und Politiken der Union*, Berlin: De Gruyter 2020, 3–203 (Rn. 185 ff.); zum abweichenden Begriffsverständnis des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts Martin Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 13), Art. 13 EUV, Rn. 7 ff.

73 Diese Formel hat der Lissabonner Vertragsgesetzgeber in die Vertragssprache eingeführt; s. etwa die Änderungen in Art. 41 Abs. 1, Art. 42, Art. 43 und Art. 51 Abs. 1 der EU-Grundrechtecharta gegenüber der Fassung des Grundrechte-Konvents aus dem Jahr 2000 (2000/C 364/01), ABl. 2000 C 341/1.

74 EuGH, Urteil v. 14.7.2022, Rs. C-743/19, ECLI:EU:C:2022:569, Rn. 45 – *Parlament/Rat (Sitz der ELA)*.

Darüber hinaus hat das Unionsrecht aufgrund seiner Prägung durch die französische Sprache teilweise die adjektivische Verwendung von „Organe“ in die deutsche Bezeichnung von Rechtsinstituten übernommen. Entsprechend meint das Adjektiv „institutionell“ in der Rechtssprache des Unionsrechts grundsätzlich die Organe. Beispielsweise postuliert das vom EuGH zum Prinzip erhobene „institutionelle Gleichgewicht“ begrifflich und in der Sache ein Gleichgewicht der Organe.⁷⁵

Als begriffsgeschichtlichen Hintergrund muss man berücksichtigen, welche fundamentale Bedeutung das Konzept „die Gemeinschaftsorgane“ für die Orthodoxie des Gemeinschaftsrechts lange besaß. Konkret waren damit seit dem Fusionsvertrag von 1965 bis zum Vertrag von Maastricht die vier in Art. 4 EWG-Vertrag genannten Organe gemeint: Parlament, Rat, Kommission und Gerichtshof, die gemeinsam die Einheit und autonome Hoheitsgewalt des Integrationsverbands verkörperten. *Vaucher* hat aufgezeigt, wie „die Organe“ als Schibboleth für das in den 1960er Jahren entwickelte Verständnis der europäischen Integration diente, nach dem die Gemeinschaftsverträge eine autonome Rechtsordnung begründen,⁷⁶ und damit für viele das Kraftzentrum einer zukünftigen Europäischen Föderation bildeten.⁷⁷

In diesem Kontext ist die Formel vom „institutionellen Rahmen“ (engl. *institutional framework*) zu sehen, die sich heute etwas beziehungslos in Art. 13 Abs. 1 UAbs. 1 EUV findet und zunächst einmal nur sagt, dass die Union über Verfassungsorgane verfügt, die ihr Handlungsfähigkeit verleihen. Sie behandelte ursprünglich das Problem der Fragmentierung der Integration in unterschiedliche Gemeinschaften mit je eigener Rechtspersönlichkeit, die auch nach der Fusion der drei Exekutiven und Ministerräte

75 Dieses Prinzip dient dem EuGH als normativer Maßstab, um die von den Verträgen gewollte Gewaltenbalance gegen „Verfälschung“ durch Organhandlungen abzusichern. Es beruht auf der Prämisse der Autonomie und Gleichrangigkeit der Organe der Union, s. *Jürgen Bast*, Handlungsformen und Rechtsschutz, in: Armin von Bogdandy/Jürgen Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Berlin: Springer, 2. Aufl. 2009, 489–557 (530 f.). Es ist heute in Art. 13 Abs. 2 EUV normativ verankert; ausführlich *Möllers*, in diesem Band, IV.2.

76 *Antoine Vaucher*, *Brokering Europe: Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*, Cambridge: CUP 2015, 19 ff.

77 *Schorkopf*, *Die unentschiedene Macht* (Fn. 51), 89 ff. Die symbolische Überhöhung der Organe kommt anschaulich in der Anekdote zum Ausdruck, nach der der langjährige Direktor des Juristischen Dienstes der Kommission, Michel Gaudet, in seinen auf Französisch verfassten Expertisen konsequent die Großschreibung „les Institutions“ verwendet haben soll, s. *Vaucher*, *Brokering Europe* (Fn. 76), 34.

1967 fortbestand. Die vier in Art. 4 EWGV genannten Organe bildeten das begriffliche und praktische Korrelat zur Idee *einer* Rechtsgemeinschaft mit eigener Rechtsordnung. Die Bezeichnung als „einheitlicher institutioneller Rahmen“ entstammt dem Maastrichter Vertrag, der mit seiner Säulen-Struktur das Problem der organisatorischen Fragmentierung noch verschärfte (Art. 3 EUV a.F.). Nach der formellen Abschaffung der Säulen und Klärung der Rechtspersönlichkeit der EU (Art. 1 Abs. 3 EUV) ist dieses Thema im Wesentlichen erledigt, daher der Wegfall des Adjektivs „einheitlich“ mit dem Lissabonner Vertrag. Auch nach Klärung der formellen Einheit der Union stellt sich indes die Frage der Politikfeld-übergreifenden *materiellen* Einheitsbildung – der Kohärenz ihres Handelns. Bezeichnen-derweise sieht Art. 13 Abs. 1 UAbs. 1 EUV a.E. weiterhin die kohärenzstiftende Einheit der Organe als Gegengewicht zur Differenzierung in den einzelnen Politikfeldern mit ihren „Sektoralverfassungen“.⁷⁸

b) Konstitutionelle Einbindung: ein Organ *der Union*

Art. 13 Abs. 1 EUV leistet zunächst einmal eines: die verfassungsrechtliche Einbindung der EZB. Sie ist nunmehr ein integraler Bestandteil des institutionellen Systems der Union, das in Art. 13 bis 19 EUV entworfen wird. Diese Konstitutionalisierung der EZB impliziert eine Absage an die in der Frühzeit der EZB vertretene Auffassung, sie sei eine eigenständige „Gemeinschaft“, deren Rechtspersönlichkeit neben der der Union existiert, vergleichbar der heutigen Europäischen Atomgemeinschaft.⁷⁹

Regelungstechnisch bedeutet dies, dass Bestimmungen der Verträge, die „die Union“ als Ganze adressieren, auf die EZB Anwendung finden, allen voran in den Grundlagenbestimmungen der Art. 1 bis 12 EUV. So gelten die in Art. 4 Abs. 2 und 3 EUV niedergelegten Pflichten der Union gegenüber den Mitgliedstaaten auch für die EZB,⁸⁰ und ihr Handeln stellt eine „Tätigwerden“ der Union im Sinne des Art. 5 Abs. 2 EUV dar, für das eine Rechtsgrundlage erforderlich ist.⁸¹

78 Zur deren Präponderanz gegenüber der „politischen Verfassung“ als Strukturproblem des Unionsverfassungsrechts *Kaarlo Tuori* (Fn. 55), 319 ff.

79 Dazu schon oben, I.1.

80 Zur Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten gegenüber der EZB EuGH, Urteil v. 22.12.2022, Rs. C-404/21, ECLI:EU:C:2022:1023, Rn. 46 ff. – *INPS*.

81 Vgl. EuGH, *Gauweiler* (Fn. 29), Rn. 41; Urteil v. 11.12.2018, Rs. C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 23 – *Weiss*.

Auf den weiteren Konkretisierungsstufen des Primärrechts dient Art. 13 Abs. 1 EUV als Legaldefinition, wenn die Vorschriften auf „die Organe“ Bezug nehmen oder die schon erwähnte generische Formel „Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen“ verwenden, etwa zur Grundrechtsbindung der EZB in Art. 51 Abs. 1 GRC. Frühere Aussagen der EuGH-Rechtsprechung, die sich auf Unionsorgane beziehen, sind damit grundsätzlich auf die EZB übertragbar.⁸² Nur noch vereinzelt finden sich in den Verträgen redundante Formulierungen, die die Geltung für die EZB durch eine Spezialvorschrift bekräftigen, etwa zur Wahrung von Dienstgeheimnissen⁸³ oder zu den Vorrechten und Befreiungen nach Protokoll (Nr. 7).⁸⁴

Ein wichtiges Element der Einheitsbildung geht schließlich von der Lissabonner Konsolidierung der Handlungsformen aus.⁸⁵ Art. 288 AEUV enthält einen Katalog der wichtigsten Rechtsakttypen des Unionsrechts, die „die Organe“ für die Ausübung „der Zuständigkeiten der Union“ nutzen können.⁸⁶ Zu den Handlungsformen der EZB existieren mit Art. 132 AEUV und Art. 34 ESZB/ESB-Satzung besondere Vorschriften, die Art. 288 AEUV ergänzen, aber nicht verdrängen.⁸⁷ Anders als die Vorgängervorschriften äußern sich Art. 132 AEUV und Art. 34 ESZB/ESB-Satzung nicht mehr zum Wirkungsmodus der Rechtsakte, dem definierenden Merkmal einer

82 EuGH, *INPS* (Fn. 80), Rn. 24, hier: Arbeitnehmerfreizügigkeit der Beschäftigten eines Unionsorgans.

83 Sie folgt unmittelbar aus Art. 339 AEUV, ungeachtet der Parallelvorschrift in Art. 37.1 ESZB/EZB-Satzung. Deren eigenständige Bedeutung liegt darin, die Pflicht zur Wahrung von Dienstgeheimnissen auf die Mitglieder der Leitungsgremien und des Personals der nationalen Zentralbanken zu erstrecken; dazu unten, IV.2.

84 Die Geltung der Vorrechte und Befreiungen folgt unmittelbar aus Art. 343 S. 1 AEUV, ohne dass es notwendig gewesen wäre, sie in S. 2 oder Art. 39 ESZB/EZB-Satzung auf die EZB zu erstrecken. Davon zu unterscheiden ist, dass Art. 22 Abs. 1 des Protokolls (Nr. 7) nicht ausdrücklich klärt, welche Vorrechte und Befreiungen auf die EZB, die Mitglieder ihrer Beschlussorgane und ihre Bediensteten Anwendung finden, s. EuGH, Urteil v. 30.11.2021, Rs. C-3/20, ECLI:EU:C:2021:969, Rn. 49 – *LR Generalprokuratūra*.

85 Allgemein Jürgen Bast, *New Categories of Acts after the Lisbon Reform: Dynamics of Parliamentarization in EU Law*, CML Rev. 49 (2012), 885–928 (886 f.).

86 Aus dem Formenkatalog des Art. 288 AEUV steht allerdings für die EZB der Erlass von Richtlinien nicht zur Verfügung; zu den Gründen Armin von Bogdandy/Jürgen Bast/Felix Arndt, *Handlungsformen im Unionsrecht*, ZaöRV 62 (2002), 77–161 (143 f.).

87 Darüber hinaus normieren Art. 12.1 und Art. 14.3 ESZB/EZB-Satzung Leitlinien und Weisungen als eigene Handlungsformen der EZB innerhalb des ESZB; dazu unter IV.2.

Handlungsform des Unionsrechts.⁸⁸ Mangels Spezialregelungen sind auch die Vorschriften über Begründung der Rechtsakte in Art. 296 Abs. 2 AEUV und die Voraussetzungen für ihr Inkrafttreten in Art. 297 Abs. 2 AEUV auf EZB-Verordnungen und EZB-Beschlüsse anwendbar. Allerdings mit einer Ausnahme: Gemäß Art. 132 Abs. 2 AEUV und Art. 34.2 ESZB/EZB-Satzung *kann* die EZB die Veröffentlichung ihrer Beschlüsse festlegen; Art. 297 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV dagegen sieht für adressatenlose Beschlüsse eine Veröffentlichungspflicht vor.⁸⁹ In der Gesamtwürdigung trägt diese Neuordnung zur Politikfeld-übergreifenden Einheitsbildung bei, indem alle Organe, die mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sind, über einen Grundbestand an identischen Handlungsformen mit verbindlichem Wirkungsmodus verfügen: Verordnungen und Beschlüsse.

Im Lichte dieser substanziellen Fortschritte bei der konstitutionellen Einbindung der EZB spielt es für ihre Stellung im Gewaltenteilungsgefüge nur eine untergeordnete Rolle, dass die EZB das einzige der sieben obersten Verfassungsorgane des Art. 13 Abs. 1 EUV ist, das mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist. Es handelt sich um ein typisches Phänomen bei komplexen Einrichtungen, deren interne Verfassung eine Mehrzahl von organschaftlich strukturierten Handlungsträgern („Beschlussorganen“) aufweist. Die EZB teilt diese Eigenschaft mit der Europäischen Investitionsbank (Art. 308 Abs. 1 AEUV) und zahlreichen Unionsagenturen. Zu warnen ist vor einer konzeptionellen Überhöhung, nach der die Rechtspersönlichkeiten von Union (Art. 47 EUV) und EZB (Art. 282 Abs. 3 AEUV) *nebeneinander* existieren und dies als Ausdruck einer verfassungsrechtlichen Gleichordnung von Union und EZB zu deuten sei.⁹⁰ Dieses Verständnis ist mit Art. 1 Abs. 3 und Art. 13 EUV nicht zu vereinbaren. Vielmehr wird das Handeln der Beschlussorgane von Unionsorganen, -einrichtungen und -agenturen mit eigener Rechtspersönlichkeit im Endpunkt einer mehrgliedrigen Zurechnungskette der Union zugerechnet, die durch eines *ihrer* Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen handelt.⁹¹ Das unterscheidet die

88 Bast, Handlungsformen und Rechtsschutz (Fn. 75), 541 ff.

89 Zum Sprachenregime der Rechtsakte sogleich, unter c.

90 So aber beispielsweise Oliver Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 13), Art. 335 AEUV, Rn. 13, wonach Union und EZB einen körperschaftlich nicht verfassten „Integrationsverband“ bilden sollen; ähnlich Daniel-Erasmus Khan, in: Rudolf Geiger/Daniel-Erasmus Khan/Markus Kotzur/Lando Kirchmair (Hrsg.), 7. Aufl., München: C.H. Beck 2023, Art. 335 AEUV, Rn. 2.

91 Anne Marleen Könneke, Unionsrechtsperson: Rekonstruktion der institutionellen Autonomie der Europäischen Union, Tübingen: Mohr Siebeck 2024, 24 f.; Niedobitek

zu juristischen Personen des Unionsrechts verselbständigten Handlungsträger von Einrichtungen auf komplementärrechtlicher Grundlage, wie z.B. den Europäischen Schulen oder dem ESM, die nicht im Namen der Union handeln.⁹² Art. 13 EUV klärt, dass die EZB eine Rechtspersönlichkeit *innerhalb* der EU besitzt, nicht *neben* der EU.⁹³

c) Konstitutionelle Aufwertung: *ein Organ* der Union

Im Konzert der Handlungseinheiten der Union intendiert Art. 13 Abs. 1 EUV eine Aufwertung: Der Lissabonner Vertrag erhebt die EZB in den Adelsstand aristokratischer Gleichheit der sieben obersten Verfassungsorgane. Was aber bedeutet der Organstatus in dogmatischer Hinsicht – waren die Sorgen der Parteien der Unabhängigkeit und des Föderalismus berechtigt?

Die Antwort auf diese Frage erfordert eine Sichtung der Bestimmungen der Verträge, die die Formulierung „Organe der Union“ bzw. „Unionsorgane“ verwenden. Zu deren Auslegung hat der EuGH in einer ausführlich begründeten Entscheidung die Vermutung einer konsistenten Vertragsterminologie im Sinne der Definitionsnorm des Art. 13 Abs. 1 EUV etabliert,⁹⁴ zugleich aber Ausnahmen anerkannt. Namentlich genießen auch post-Lissabon die Organe unter Art. 340 Abs. 2 AEUV keine haftungsrechtliche Sonderstellung.⁹⁵ Für die EZB ist diese Ausnahme wegen Art. 340 Abs. 3 AEUV nicht relevant.

Nicht erörtert hat der EuGH in diesem Zusammenhang eine Reihe von grundlegenden Normen des Unionsverfassungsrechts, die nach hier vertretener Auffassung ebenfalls erweitert ausgelegt werden müssen. Dies

(Fn. 72), Rn. 190. Vgl. zur Europäischen Investitionsbank EuGH, Urteil v. 2.12.1992, Rs. C-370/89, ECLI:EU:1992:482, Rn. 14–16 – *SGEEM u. Etroy/EIB*.

92 Dies gilt auch dann, wenn solche völkerrechtlichen Einrichtungen Unionsorgane in Anspruch nehmen, *Könneke* (Fn. 91), 342.

93 Ob die EZB partielle Völkerrechtssubjektivität besitzt, die mit der unionsinternen Rechtspersönlichkeit korrespondiert, kann hier nicht erörtert werden; so z.B. *Chiara Zilioli/Phoebus Athanassiou, The European Central Bank*, in: Robert Schütze/Takis Tridimas (Hrsg.), *Oxford Principles of European Union Law, Volume I: The European Union Legal Order*, Oxford: OUP 2018, 610–650 (615 f.).

94 EuGH, *Parlament/Rat (Sitz der ELA)* (Fn. 74), Rn. 48.

95 EuGH, Urteil v. 16.12.2020, verb. Rs. C-597/18 P, C-603/18 P und C-604/18 P, ECLI:EU:2020:1028, Rn. 80 – *Rat u.a./Chrysostomides u.a.*; der Gerichtshof hält insofern an seiner früheren Rechtsprechung fest, *SGEEM u. Etroy/EIB* (Fn. 91), Rn. 13–16.

betrifft zunächst das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in den Interorganbeziehungen (Art. 13 Abs. 2 S. 1 EUV) und die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit mit den anderen Unionsorganen (Art. 13 Abs. 2 S. 2 EUV). Diese Pflichten sind Ausdruck allgemeiner Rechtsprinzipien und treffen daher alle Handlungseinheiten der Union, die mit den Verträgen oder kraft der Verträge errichtet wurden.⁹⁶ Dasselbe gilt für die loyale Erfüllung von unionsrechtlichen Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV: „Handlungen der Organe“ im Sinne dieser Bestimmung meint ganz allgemein das Sekundärrecht.⁹⁷ Schließlich sind nicht nur die Organe der Union nach Art. 216 Abs. 2 AEUV an die von der Union geschlossenen Verträge gebunden, sondern auch die übrigen Unionsstellen. Diese Bestimmung ist die verfassungsrechtliche Grundlage für eine monistische Lesart der Inkorporierung des Völkervertragsrechts und weist den Abkommen der Union einen Rang oberhalb des Sekundärrechts zu. Diese Bindung gilt aber nicht nur für die Organe im Sinne des Art. 13 Abs. 1 EUV, sondern *a fortiori* für alle Handlungseinheiten und damit das gesamte Sekundärrecht.⁹⁸ Bei all diesen Bestimmungen hat der Vertragsgesetzgeber keine Anpassung an die neue Terminologie vorgenommen, vielleicht aus Zurückhaltung, in die Textgrundlage zentraler Rechtsinstitute des Unionsrechts einzugreifen, die in der Sache nicht umstritten sind.

Bei anderen Bestimmungen der Verträge kommt der Auslegungsgrundsatz des EuGH gleichwohl zum Tragen: Hier erbringt die Formulierung „Organe der Union“ eine Differenzierungsleistung, die Art. 13 Abs. 1 EUV unmittelbar dogmatische Relevanz verleiht. Es sind erstaunlich wenige.

Zu nennen ist hier zunächst Art. 341 AEUV, wonach der Sitz der Organe der Union im Einvernehmen zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten bestimmt wird. Diese Vorschrift war Gegenstand des angesprochenen Verfahrens, das erbrachte, dass sie nicht für Agenturen gilt.⁹⁹ Die verblei-

96 Das hierin verankerte Prinzip des institutionellen Gleichgewichts ist aber nicht auf sekundärrechtlich begründete Einrichtungen und Stellen übertragbar; es ist vielmehr Maßstab für deren Errichtung, *Nettesheim* (Fn. 13), Art. 13 EUV, Rn. 15.

97 *Stephan Schill/Christoph Krenn*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 13), Art. 4 EUV, Rn. 60, 69.

98 *Thomas Giegerich*, in: Matthias Pechstein/Carsten Nowak/Ulrich Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Tübingen: Mohr Siebeck 2017, Art. 216 AEUV, Rn. 217.

99 EuGH, *Parlament/Rat (Sitz der ELA)* (Fn. 74), Rn. 45 ff.; Generalanwalt Bobek, *Schlussanträge v. 6.10.2021*, verb. Rs. C-59/18 u.a. sowie Rs. C-743/19,

bende praktische Bedeutung ist gering, da der Sitz aller bestehenden Organe in Protokoll (Nr. 6) primärrechtlich festgelegt ist.¹⁰⁰ Die Durchsicht der Verträge förderte (nur) zwei weitere Themenkomplexe zu Tage, in denen der Organstatus der EZB dogmatisch relevant ist: das Sprachenregime (1) und das Prozessrecht (2).

(1) Die Regelung der Sprachenfrage „für die Organe der Union“ erfolgt durch den Rat der EU (Art. 342 AEUV). Zur Anwendung kommt dabei ein Rechtsetzungsverfahren, in dem der Rat einstimmig ohne einen Vorschlag der Kommission und Beteiligung des Parlaments entscheidet. Die hierauf gestützte Verordnung Nr. 1 (1958)¹⁰¹ gilt nunmehr auch für die EZB. Die zentrale Vorschrift ist Art. 4, wonach „Verordnungen und andere Schriftstücke von allgemeiner Geltung“ in allen Amtssprachen abgefasst werden müssen. Praktische Bedeutung hat dies in erster Linie für Verordnungen und adressatenlose Beschlüsse der EZB. Im Übrigen hat sich die EZB in ihrer Geschäftsordnung für eine eher restriktive Deutung dieser Vorgabe entschieden,¹⁰² insbesondere werden Leitlinien und Weisungen der EZB grundsätzlich nur in einer der Amtssprachen der Union verabschiedet und ihren Adressaten bekannt gegeben, es sei denn, ihre Veröffentlichung im Amtsblatt der EU wird ausdrücklich angeordnet (Art. 17.2 und 17.6. GO-EZB). Kraft autonomer Regelung werden Stellungnahmen der EZB zu Entwürfen von Rechtsvorschriften der Union stets in sämtlichen Amtssprachen veröffentlicht, Beschlüsse dagegen nur auf ausdrückliche Anordnung (Art. 17.7 GO-EZB).¹⁰³

ECLI:EU:C:2021:812, Rn. 90 ff. – *Italien u.a./Rat (Sitz der EMA) und Parlament/Rat (Sitz der ELA)*.

100 Letzteres sieht der EuGH in einem *obiter dictum* anders: *Parlament/Rat (Sitz der ELA)* (Fn. 74), Rn. 63.

101 Verordnung Nr. 1 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, ABl. 1958 L Nr. 17/385, zuletzt geändert durch VO (EU) Nr. 517/2013 v. 13.5.2013.

102 Art. 17.8 des Beschlusses der EZB vom 19. Februar 2004 zur Verabschiedung der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank (EZB/2004/2) (2004/257/EG), ABl. 2004 L 80/33, zuletzt geändert durch Beschluss (EU) 2023/1610 v. 28.7.2023, ordnet die Geltung der VO Nr. 1 für die in Art. 34 ESZB/EZB-Satzung genannten Rechtsakte, also Verordnungen, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen der EZB an.

103 Für adressatenlose Beschlüsse mit normativem Charakter steht dieses vermeintliche Ermessen im Widerspruch zu Art. 4 VO Nr. 1. In der Praxis verfährt die EZB mit ihnen in der gleichen Weise wie mit Verordnungen.

Der Grundsatz der Allsprachlichkeit für Sekundärrecht mit normativem Charakter, der aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses de facto mit Art. 342 AEUV konstitutionell festgeschrieben ist, gilt somit aufgrund ihres Organstatus auch für Rechtsakte der EZB. Die Differenzierung zwischen dem aufwändigen Sprachenregime der Organe und einem flexibleren Regime für Einrichtungen und sonstige Stellen, die auf einem mit qualifizierten Mehrheiten beschlossenen Gesetzgebungsakt beruhen, stellt eine bewusste verfassungspolitische Entscheidung dar.¹⁰⁴

Das besondere Sprachenregime der obersten Verfassungsorgane in ihrer außengerichteten Kommunikation zeigt sich in einer weiteren Norm, dem Art. 41 Abs. 4 GRC. Danach hat jede Person das Recht, sich in jeder Vertragssprache an „die Organe der Union“ zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten. Die GRC aus dem Jahr 2000 hatte denselben Wortlaut, hat also hinsichtlich der Verpflichtungsadressaten mit Art. 13 Abs. 1 EUV eine Ausweitung erfahren. Dieses Grundrecht wird inhaltsgleich in Art. 20 Abs. 2 lit. d und Art. 24 Abs. 4 AEUV wiederholt und dort als Bürgerrecht auf die beratenden Einrichtungen des Art. 13 Abs. 4 EUV erstreckt. Die frühere Fassung des Art. 24 Abs. 4 AEUV bezog sich allein auf die Liste der Organe in Art. 7 EG-Vertrag, zu denen die EZB nicht gehörte.

Der Lissabonner Vertrag stärkt damit die grundrechtlichen Leistungsansprüche gegenüber der EZB und nimmt damit eine Neuerung auf, die der Verfassungsvertrag intendiert hat.¹⁰⁵ Die Hervorhebung der Organe und beratenden Einrichtungen im Sinne des Art. 13 EUV geht hier mit erweiterten Pflichten einher. Die übrigen Handlungseinheiten der Union, namentlich ihre Agenturen, sind von der primärrechtlich fixierten Erwartung entlastet, in jeder Vertragssprache mit den Bürger:innen zu kommunizieren.

(2) In einer Randbemerkung seiner Entscheidung zum Sitz von Agenturen hat der EuGH betont, dass es seit Lissabon auch im EU-Prozessrecht auf eine präzise Unterscheidung von „Organen“ und „Einrichtungen/sonstige Stellen“ ankommt.¹⁰⁶ Beispielsweise nutzt Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV für

104 EuGH, *Parlament/Rat (Sitz der ELA)* (Fn. 74), Rn. 53; GA Bobek, *Italien u.a./Rat (Sitz der EMA) u.a.* (Fn. 99), Rn. 98. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit, bei Agenturen ein spezielles Sprachenregime einzuführen, s. EuGH, Urteil v. 9.9.2003, Rs. C-361/01 P, ECLI:EU:C:2003:434, Rn. 82 ff. – *Kik/HABM*.

105 Art. I-10 Abs. 2 lit. d; Art. III-128 des Verfassungsvertrags stellte klar, dass auch die EZB als „sonstiges Organ“ von der Regelung erfasst sein sollte.

106 EuGH, *Parlament/Rat (Sitz der ELA)* (Fn. 74), Rn. 45.

die zulässigen Gegenstände eines Vorabentscheidungsverfahrens die neue generische Formel für das gesamte Sekundärrecht. Bei der Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 AEUV hat der Lissabonner Vertragsgesetzgeber an einer nach Organen differenzierenden Regelung festgehalten. Das Parlament, der Rat und die Kommission sind ohne Nachweis eines berechtigten Interesses aktivlegitimiert, Klagen der EZB dagegen sind gemäß Art. 263 Abs. 3 AEUV nur zur Wahrung ihrer eigenen Rechte zulässig. Bei der Passivlegitimation ist die EZB mit dem Rat, der Kommission, dem Parlament und dem Europäischen Rat gleichgestellt (Art. 263 Abs. 1 S. 1 AEUV). Einer ähnlichen Regelungstechnik bedient sich der Vertragsgesetzgeber bei der Untätigkeitsklage gemäß Art. 265 AEUV.¹⁰⁷

Art. 40 des Protokolls (Nr. 3) über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH-Satzung) ist, soweit ersichtlich, die einzige Norm, in der der Organstatus der EZB in prozessrechtlicher Hinsicht unmittelbar relevant wird – an durchaus wichtiger Stelle.¹⁰⁸ Gemäß Art. 40 Abs. 1 EuGH-Satzung können die Mitgliedstaaten und die Unionsorgane (sic!) jedem beim Gerichtshof anhängigen Rechtsstreit beitreten. Die Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union dagegen müssen ein berechtigtes Interesse am Ausgang des Rechtsstreits glaubhaft machen (Art. 40 Abs. 2 EuGH-Satzung). Vor dem Lissabonner Vertrag war dieses Recht den „Gemeinschaftsorganen“ vorbehalten, zu denen die EZB nicht zählte. Hier kommt ein Bauelement des EU-Prozessrechts zum Tragen, wonach die Mitgliedstaaten und die Organe (ursprünglich: nur Rat und Kommission) nicht allein zur Verteidigung eigener Interessen tätig werden, sondern zur Wahrung der objektiven Legalität in der Unionsrechtsordnung beitragen.¹⁰⁹

Diese Erwartung richtet sich jetzt auch an die EZB. Zwar weiterhin nicht ihrer Rolle als Klägerin, wohl aber in ihrer Rolle als Streithelferin ist sie in der gleichen prozessrechtlichen Situation wie die „klassischen“ Organe. Die Befugnis der EZB, sich in Verfahren vor dem EuGH zu Rechtsfragen des Unionsrechts zu äußern, ist *ratione materiae* nicht beschränkt, reicht sach-

107 Bei der generalklauselhaften Rechtsschutzeröffnung gegenüber „Handlungen der Einrichtungen und sonstigen Stellen“, die der Lissabonner Vertrag eingeführt hat (Art. 265 Abs. 1 S. 2 AEUV), handelt es sich wohl um ein Redaktionsversehen, da der Rechnungshof von ihr nicht erfasst wird.

108 Vgl. GA Bobek, *Italien u.a./Rat (Sitz der EMA) u.a.* (Fn. 99), Rn. 94.

109 Jürgen Schwarze/Philipp Voet van Vormizeele, in: Ulrich Becker/Armin Hatje/Johann Schoo/Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 4. Aufl., Baden-Baden: Nomos 2019, Art. 263 AEUV, Rn. 36; ausführlich zur Bedeutung der Beteiligungsrechte Krenn, in diesem Band, IV.1.b.

lich also weiter als ihre politischen Anhörungs- und Äußerungsrechte nach Art. 282 Abs. 5, Art. 127 Abs. 4 AEUV und Art. 4 ESZB/EZB-Satzung.¹¹⁰ Die EZB ist kraft ihres Status als Organ der Union eingeladen, am Rechtsgespräch über die Fortentwicklung des Unionsrechts teilzunehmen und damit eine Gesamtverantwortung für den Integrationsprozess zu übernehmen. Dieses gewandelte Verständnis kommt auch in der zu Beginn des Jahres 2024 zwischen den Gesetzgebungsorganen konsentierten Reform der Satzung des Gerichtshofs zum Ausdruck. Art. 23 Abs. 2 EuGH-Satzung n.F. stellt die EZB auch hinsichtlich der Beteiligung an Vorabentscheidungsverfahren nunmehr mit dem Europäischen Parlament und dem Rat gleich.¹¹¹

Im Ergebnis geht der Organstatus der EZB mit einer Aufwertung im EU-Prozessrecht einher, wenn auch keine vollständige Angleichung an die prozessrechtliche Rolle von Kommission, Rat und Parlament erfolgt.

d) Konstitutionelle Absonderung: erweiterte Autonomieräume

Die konstitutionelle Einbindung der EZB bedeutet aber nicht notwendigerweise, dass alle organisationsverfassungsrechtlichen Regeln des Unionsrechts uneingeschränkt für sie gelten. Die formelle Gleichrangigkeit des Primärrechts eröffnet die Möglichkeit, auf einer niedrigeren Konkretisierungsstufe Spezialvorschriften vorzusehen, die generelle Normen modifizieren oder sogar ganz verdrängen.

In der Tat gibt es Elemente einer verfassungsrechtlich gewollten Absonderung der EZB, die ihr erweiterte Autonomieräume zuweisen. Aus der kernverfassungsrechtlichen Perspektive dieses Beitrags stehen diese organspezifischen Modifikationen unter besonderem Rechtfertigungsdruck: Lassen sich Spannungen zwischen Grundlagenteil und einfachem Primärrecht verfassungsprinzipiell legitimieren?

Die organspezifischen Modifikationen betreffen drei Themenkomplexe: das Haushalts- und Vergaberecht (1), das interne Organisationsrecht (2) und die externe Kontrolle der EZB (3).

110 Vgl. EuG, Urteil v. 23.5.2019, Rs. T-107/17, ECLI:EU:T:2019:353, Rn. 67 ff. – *Steinhoff/EZB*.

111 Verordnung (EU, Euratom) 2024/2019 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, ABl. L 2024/2019.

(1) Art. 310 ff. AEUV enthält die Finanzvorschriften der Verträge, insbesondere über den „Haushaltsplan der Union“, der von Parlament und Rat in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren aufgestellt wird und in den „[a]lle Einnahmen und Ausgaben der Union“ eingestellt werden (Art. 310 Abs. 1 AEUV). Die Qualifizierung der EZB als Organ der Union müsste demnach dazu führen, die Einnahmen und Ausgaben der EZB in den Unionshaushalt einzustellen. Dies stünde aber im Konflikt mit der Grundentscheidung für die finanzielle Unabhängigkeit der EZB, die in Art. 282 Abs. 3 S. 2 AEUV niedergelegt ist.¹¹²

Die finanzielle Autonomie der EZB übersetzt sich organisationsverfassungsrechtlich so, dass die EZB über einen eigenen Haushalt und eigene Finanzmittel verfügt, separat von denen der Union. Die EZB erhält keine Mittel aus dem Unionshaushalt und es gibt keinen Mechanismus, um eventuelle Verluste der EZB aus dem Unionshaushalt auszugleichen. Die Mittel der EZB stammen vielmehr, wie sich aus Art. 28 bis 30 ESZB-Satzung ergibt, grundsätzlich aus den Einlagen der nationalen Zentralbanken sowie aus den von der EZB erzielten Einkünften, die abzüglich des Beitrags zum Reservefonds an die nationalen Zentralbanken verteilt werden. Falls die EZB Verluste erwirtschaftet, kann sie die nationalen Zentralbanken auffordern, einen weiteren Beitrag zum Kapital der EZB zu leisten (Art. 28.1 ESZB/EZB-Satzung), und die Verluste mit den Einkünften, die den nationalen Zentralbanken aus den geldpolitischen Operationen zufließen, verrechnen (Art. 33.2 ESZB/EZB-Satzung).

Aus diesen Eigenmitteln wird auch der Verwaltungshaushalt der EZB gedeckt. Eigene Vorschriften über die Verabschiedung ihres Haushalts sieht die ESZB/EZB-Satzung nicht vor. Geregelt ist dort lediglich die Erstellung eines Jahresabschlusses sowie einer konsolidierten Bilanz des ESZB (Art. 26 ESZB/EZB-Satzung). Eine schlank gehaltene Regelung über das Verfahren zur Erstellung des Haushalts findet sich in der Geschäftsordnung der EZB (Art. 15 GO-EZB).

In der Folge gilt auch die Haushaltsordnung der Union¹¹³ für die EZB nicht, und mit ihr auch nicht die darin niedergelegten Vergaberegeln für

112 Zu der finanziellen Unabhängigkeit der NZBen s. EuGH, Urteil v. 13.9.2022, Rs. C-45/21, ECLI:EU:C:2022:670, Rn. 99 ff. – *Banka Slovenije*; näher David Baez Seara, Financial Independence and its Implications for Euro Area Central Banks, MJ 30 (2023), 506–523.

113 Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union ..., ABl. 2018 L 193/1.

Verträge, die ganz oder teilweise aus dem Haushalt der Union finanziert werden.¹¹⁴ Vielmehr gibt es eigene Vergaberegeln für das EZSB bzw. die EZB, die die EZB durch Beschluss festgelegt hat.¹¹⁵

Abgesehen von der Grundaussage des Art. 282 Abs. 3 S. 2 AEUV sind diese weitreichenden Abweichungen von den für die übrigen Organe geltenden Finanzvorschriften zugunsten eines finanziellen Autonomiebereichs, der allein von den Beschlussorganen der EZB gestaltet wird, im Wortlaut der Verträge bemerkenswert schwach abgesichert. Den einzigen weiteren Hinweis auf die haushaltsrechtliche Autonomie der EZB im Text des AEUV liefert eine haftungsrechtliche Vorschrift: Die EZB ist selbst Haftungssubjekt für Schäden, die durch sie oder ihre Bediensteten verursacht wurden, Art. 340 Abs. 3 AEUV. Diese Spezialvorschrift zur außervertraglichen Haftung der Union in Art. 340 Abs. 2 AEUV impliziert, dass die EZB mit eigenen Mitteln zur Befriedigung begründeter Schadenersatzklagen ausgestattet ist, und sie ihrerseits nicht für Schäden einzustehen hat, die von anderen Handlungsträgern der Union verursacht wurden.¹¹⁶

(2) Die Einbindung der EZB in den institutionellen Rahmen der Union schließt grundsätzlich auch ihr Verwaltungshandeln jenseits des Einsatzes zentralbanktypischer Instrumente ein. Ihre Dienststellen sind Teil dessen, was Art. 298 Abs. 1 AEUV die „europäische Verwaltung“ nennt und für deren Ausrichtung auf bestimmte Qualitätsstandards Art. 298 Abs. 2 AEUV eine Befugnis des Unionsgesetzgebers begründet.¹¹⁷ Diese und weitere organisationsrechtliche Normen, die die Gesamtheit der Verwaltungsstellen der Union adressieren, finden grundsätzlich auf die EZB Anwendung. Exemplarisch sind hier Art. 16 Abs. 1 AEUV und Art. 8 GRC über den Schutz personenbezogener Daten zu nennen. Mit diesem Grundrecht kor-

114 Art. 160 ff. VO 2018/1046.

115 Beschluss EZB/2008/17 vom 17. November 2008 zur Festlegung des Rahmens für die gemeinsame Beschaffung durch das Eurosystem, ABl. 2008 L 319/76, zuletzt geändert durch Beschluss (EU) 2020/628 v. 4.5.2020; Beschluss (EU) 2016/245 der Europäischen Zentralbank vom 9. Februar 2016 über die Festlegung der Vergaberegeln (EZB/2016/2) (Neufassung), ABl. 2016 L 45/15, zuletzt geändert durch Beschluss (EU) 2020/380 v. 18.2.2020.

116 Eckhard Pache, in: Christoph Vedder/Wolff Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos 2018, Art. 340 AEUV, Rn. 14.

117 Als erster Test zu deren Reichweite s. Verordnung (EU, Euratom) 2023/2841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2023 zur Festlegung von Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, ABl. L 2023/2841.

respondiert eine Kompetenz zum Erlass von Vorschriften, die sich auf die Datenverarbeitung durch alle unionalen Stellen erstreckt.¹¹⁸

Das Unionsrecht kennt aber keine allgemeine Kompetenz des Unionsgesetzgebers zur Regelung des Organisationsrechts. Vielmehr korrespondiert die Gleichrangigkeit ihrer obersten Verfassungsorgane mit einer Selbstorganisationsbefugnis, die jedes einzelne von ihnen besitzt (sog. *pouvoir d'organisation interne*, nach der französischen Doktrin; im deutschen Verfassungsrecht ist von Geschäftsordnungsautonomie die Rede). Diese ist nur teilweise in den Verträgen normiert und im Übrigen eine anerkannte *implied power*.¹¹⁹ Art. 335 S. 3 AEUV, der von einer „Verwaltungsautonomie“ der Organe spricht, nimmt diese Doktrin auf. In ihrer sachlichen Reichweite ist die Selbstorganisationsbefugnis beschränkt auf „Fragen, die das Funktionieren der einzelnen Organe betreffen“, insbesondere die Regelung interner Arbeitsabläufe und die Schaffung von Hilfsorganen. Sie umfasst aber auch außengerichtetes Handeln wie den Zugang zu Dokumenten¹²⁰ oder die Durchführung von Baumaßnahmen zur Errichtung eines Dienst-sitzes.¹²¹ In Wahrnehmung ihrer Selbstorganisationsbefugnis handeln die Organe auch im Rechts- und Geschäftsverkehr mit Dritten im eigenen Namen, Art. 335 S. 3 AEUV.¹²²

118 Die hierauf gestützte Verordnung gilt auch für die EZB, s. Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union ..., ABl. 2018 L 295/39.

119 EuGH, Urteil v. 10.2.1983, Rs. 230/81, ECLI:EU:C:1983:32, Rn. 38 – *Luxemburg/Parlament*; Urteil v. 10.7.2003, Rs. C-15/00, ECLI:EU:C:2003:396, Rn. 68 – *Kommission/EIB*.

120 EuGH, Urteil v. 30.4.1996, Rs. C-58/94, ECLI:EU:C:1996:171, Rn. 37 – *Niederlande/Rat*; EuG, Urteil v. 27.11.2007, verb. Rs. T-3/00 und T-337/04, ECLI:EU:T:2007:357, Rn. 72 und 248 – *Pitsiorlas/Rat u. EZB*.

121 Vgl. z.B. EuGH, Urteil v. 10.4.2003, Rs. C-167/99, ECLI:EU:C:2003:215 – *Parlament/SERS u. Stadt Straßburg*. Zum Konflikt um die Errichtung des EZB-Gebäudes im Frankfurter Ostend s. LG Frankfurt, Vorlage-Beschluss v. 29.8.2007, 2–06 O 242/07, *Ruf u. Elsässer/EZB u.a.*

122 Für die EZB hat diese Differenzierung keine praktische Relevanz, da sie gemäß Art. 9.1 ESZB/EZB-Satzung ohnehin in jedem Mitgliedstaat mit weitestgehender Rechts- und Geschäftsfähigkeit im Privatrechtsverkehr ausgestattet ist. Die Vertretungsbefugnis der Kommission für die Union gem. Art. 335 S. 2 AEUV gilt für die EZB nicht.

Dass die EZB über eine Selbstorganisationsbefugnis verfügt, war schon vor dem Lissabonner Vertrag anerkannt.¹²³ Die Balance mit den vertraglich begründeten Regelungsbefugnissen ist aber an einem zentralen Punkt zugunsten der EZB verschoben: der Personalverwaltung. Die in Art. 336 AEUV übertragene Befugnis des Unionsgesetzgebers, das Statut der Beamten und die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten „der Union“ festzulegen, bezieht sich ungeachtet seines Wortlauts nicht auf die EZB-Bediensteten. Vielmehr legt der EZB-Rat auf Vorschlag des Direktoriums die Beschäftigungsbedingungen für das Personal der EZB selbst fest, Art. 36 ESZB/EZB-Satzung.¹²⁴ Das Beamtenstatut – eine Verordnung, die seit Jahrzehnten die Grundlage für ein einheitliches Dienstrecht der Gemeinschaften bzw. der Union bildet¹²⁵ – gilt für das Personal der EZB nicht.¹²⁶

Nicht nur bei der Verwaltung ihrer finanziellen Mittel, sondern auch bei der Verwaltung ihrer personellen Ressourcen ist der EZB somit ein erweiterter Autonomieraum zugewiesen. Diese weitreichende Abweichung von einem einheitsstiftenden Element des unionalen Organisationsrechts bleibt in Art. 282 AEUV unerwähnt und erschließt sich erst bei der Lektüre des Primärrechts auf einer niedrigen Konkretisierungsstufe.

(3) Ebenso wie andere Organe und Einrichtungen unterliegen die internen Vorgänge der EZB einem System von Kontrollen externer Akteure: der Rechnungshof, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), die

123 EuGH, Urteil v. 25.5.2005, Rs. C-301/02 P, ECLI:EU:C:2005:306, Rn. 39 – *Tralli/EZB*.

124 Beschluss der EZB vom 9. Juni 1998 über die Verabschiedung der Beschäftigungsbedingungen für das Personal der Europäischen Zentralbank (EZB/1998/4), ABl. 1999 L 125/32, zuletzt geändert durch Beschluss v. 5.7.2001 (EZB/2001/6), der anordnet, die Beschäftigungsbedingungen für das Personal der EZB in der jeweils aktuellen Fassung der Öffentlichkeit auf der Webseite der EZB zugänglich zu machen, mit der Folge, dass sie nur noch in einer Amtssprache verfügbar sind.

Im Unterschied zum Beamtenstatut der EU entfaltet dieser Beschluss für die Mitgliedstaaten keine Verpflichtungskraft, s. EuGH, *INPS* (Fn. 80), Rn. 38.

125 Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 des Rates vom 29. Februar 1968 zur Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften ..., ABl. 1968 L 56/1, zuletzt geändert durch VO (EU, Euratom) Nr. 1080/2010 v. 24.11.2010.

126 Die für die übrigen Organe und Einrichtungen geltenden Grundsätze kommen auf die arbeitsvertraglichen Beziehungen zwischen der EZB und ihren Mitarbeiter:innen gleichwohl grundsätzlich zur Anwendung: EuGH, Urteil v. 14.10.2004, Rs. C-409/02 P, ECLI:EU:C:2004:625, Rn. 34 ff. – *Pflugrath/EZB*.

Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa), der Europäische Bürgerbeauftragte sowie die einzelnen Bürger:innen, die Informationsansprüche geltend machen. Diese Kontrollmechanismen sind aber teilweise beschränkt auf das Verwaltungshandeln der EZB, abweichend von den allgemeinen Regeln.

Gemäß Art. 287 Abs.1 AEUV prüft der Rechnungshof „die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Union“ und ist dazu mit Befugnissen gegenüber den anderen Handlungsträgern der Union ausgestattet. Die EZB unterliegt aber nur eingeschränkt seiner Kontrolle: Nach Art. 27.2 ESZB/EZB-Satzung erstrecken sich die Befugnisse des Rechnungshofes nur auf eine „Prüfung der Effizienz der Verwaltung der EZB“. Im Übrigen erfolgt die Rechnungsprüfung durch unabhängige externe Rechnungsprüfer (Art. 27.1 ESZB/EZB-Satzung) sowie EZB-intern durch einen sog. Prüfungsausschuss, den der EZB-Rat eingesetzt hat (Art. 9b GO-EZB).

Eine ähnliche Interessenlage besteht mit Blick auf die Bekämpfung von Korruption und anderen Betrugereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten; die primärrechtliche Lösung für die Kontrollkompetenzen von OLAF weicht aber von der für die Rechnungsprüfung ab. Gemäß Art. 325 Abs.1 AEUV können die finanziellen Interessen der Union von rechtswidrigen Praktiken in Unionsstellen betroffen sein, einschließlich der Organe. Dabei sind die finanziellen Interessen der Union nicht auf den Unionshaushalt beschränkt.¹²⁷ Folgerichtig umfasst die Regelungskompetenz des Gesetzgebers nach Art. 325 Abs. 4 AEUV auch die Kontrolle der EZB durch OLAF, *ohne* Eingrenzung auf ihr Verwaltungshandeln. Die Sicherung der Funktionsfähigkeit der EZB und die Wahrung ihrer Unabhängigkeit wird hier einer loyalen Ausübung der betreffenden Reglungs- bzw. Kontrollbefugnisse überantwortet.¹²⁸ Entsprechendes gilt für die Zusammenarbeit zwischen den Unionsorganen und der EUSTa, deren Gründungsverordnung, die auf Art. 86 AEUV gestützt ist, keine Sonderregelungen für die EZB vorsieht.¹²⁹

127 EuGH, *Kommission/EZB* (Fn. 8), Rn. 89 ff.

128 Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) ..., ABl. 2013 L 248/1, zuletzt geändert durch VO (EU, Euratom) 2020/2223 v. 23.12.2020.

129 Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa), ABl. 2017 L 283/1.

Dieser Konzeption folgen auch Art. 228 AEUV und Art. 43 GRC: Unionsbürger:innen sowie die in der EU niedergelassenen Personen haben das Grundrecht, sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden und ihn mit Missständen „bei der Tätigkeit der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen“ zu befassen. Darüber hinaus kann der Bürgerbeauftragte auf eigene Initiative Untersuchungen vornehmen. Die Ausgestaltung dieser Befugnisse erfolgt in einem Gesetzgebungsakt, der dem Europäische Parlament zugerechnet wird, Art. 288 Abs. 4 AEUV. Auch hier sind Missstände bei der EZB vom Anwendungsbereich nicht primärrechtlich ausgeschlossen oder auf den Bereich ihres Verwaltungshandelns begrenzt. Vielmehr spricht die ausdrückliche Ausnahme zugunsten des Gerichtshofs „in Ausübung seiner Rechtsprechungsbefugnisse“ (Art. 288 Abs. 1 AEUV, Art. 43 GRC) für eine umfassende Anwendung auf die EZB.¹³⁰

Eine kategoriale Beschränkung dagegen gilt für die Kontrolle durch die Bürger:innen, die sich mit Informationen über das Handeln der EZB versorgen wollen. Zwar ist nach Art. 15 Abs. 1 AEUV die Gesamtheit der Handlungsträger der Union auf die „weitestgehende Beachtung des Grundsatzes der Offenheit“ verpflichtet. In diesem verfassungsprinzipiellen Kontext legen Art. 15 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV und Art. 42 GRC ein Grundrecht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union nieder. Nach Art. 15 Abs. 3 UAbs. 2, 3 AEUV werden die allgemeinen Grundsätze und Schranken dieses Rechts vom Unionsgesetzgeber festgelegt. Das so konkretisierte Recht auf Dokumentenzugang gilt aber gem. Art. 15 Abs. 3 UAbs. 4 AEUV für die EZB, ebenso wie für die Unionsgerichte und die Europäische Investitionsbank, nur soweit ihr Verwaltungshandeln betroffen ist.¹³¹ Ausdrücklich ausgenommen sind zudem

130 Vgl. Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EU, Euratom) 2021/1163 des Europäischen Parlaments vom 24. Juni 2021 zur Festlegung der Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten (Statut des Europäischen Bürgerbeauftragten), ABl. 2021 L 253/I.

131 Vgl. Beschluss der Europäischen Zentralbank vom 4. März 2004 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Europäischen Zentralbank (EZB/2004/3) (2004/258/EG), ABl. 2004 L 80/42, zuletzt geändert durch Beschluss (EU) 2015/529 v. 2.1.2015. Eine auf Art. 15 Abs. 3 AEUV gestützte Verordnung ist noch nicht erlassen worden. Die geltende Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. 2001 L 145/43, beansprucht für die EZB keine Geltung.

gemäß Art. 10.4 ESZB/EZB-Satzung die Aussprachen in den Sitzungen des EZB-Rates.¹³²

e) Zwischenbilanz zum Profil als Verfassungsorgan

Die Tour d'Horizon durch die Themen des Organisationsverfassungsrechts hat ergeben, dass das *constitutional mainstreaming* der EZB weit vorangekommen ist. Ihre Einbindung in den institutionellen Rahmen der Union führt zur Anwendbarkeit allgemeiner Verfassungsprinzipien und Doktrinen des Unionsrechts. Die EZB ist dem Regelungszugriff des Unionsgesetzgebers in Fragen des organübergreifenden Organisationsrechts nicht entzogen. Solche Rechtsgrundlagen sind insbesondere dort vorgesehen, wo es um die Konkretisierung von Grundrechten geht, deren selbstverständlicher Verpflichtungsadressat die EZB ist. Zwar finden sich auch hier Spezialregelungen für die EZB, die den Regelungszugriff beschränken, namentlich beim Grundrecht auf Zugang zu Dokumenten. Dies erscheint indes mit Blick auf die besonderen Diskretionsbedürfnisse für die Aufgabenwahrnehmung einer Zentralbank funktionsadäquat. Im Übrigen ist die Ausübung der Kompetenz des Unionsgesetzgebers nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit darauf verpflichtet, die unabhängige Aufgabenwahrnehmung des ESZB nicht zu gefährden.

Der Organstatus der EZB als solcher erweist sich als dogmatisch folgenarm. Nur an wenigen Stellen kommt die Legaldefinition in Art. 13 Abs. 1 EUV in einem differenzierenden Sinne zum Tragen. Hier sticht das Sprachenregime heraus: Normatives Handeln der Organe muss in allen Amtssprachen erfolgen, und jedes Organ muss mit den Bürger:innen in ihrer jeweiligen Vertragssprache kommunizieren. Die symbolische Aufwertung gegenüber anderen Handlungsträgern der Union ist gleichwohl verfassungsrechtlich relevant: Die Qualifizierung als eine *co-equal branch of government* setzt den interpretativen Rahmen, in dem die EZB und das von ihr geleitete ESZB eine Gesamtverantwortung für das Gelingen des Integrationsprozesses auf der Lissabonner Stufe wahrnehmen. Die Wahrnehmung ihrer spezifischen Aufgaben soll arbeitsteilig zur Förderung der europäischen Werte, zur kohärenten Verwirklichung aller der Union zugewiesenen Aufgaben und Ziele, sowie zur Ermöglichung eines demokratischen Prozes-

132 EuGH, Urteil v. 19.12.2019, Rs. C-442/18 P, ECLI:EU:C:2019:1117, Rn. 43 f. – *EZB/ Espírito Santo Financial (Portugal)*.

ses der Gemeinwohlkonkretisierung beitragen, der die heterogenen Interessen in der europäischen Gesellschaft artikuliert und sie Entscheidungen zuführt. Demgegenüber verblasst ein älteres Verständnis, nach dem die EZB vor allem eine Finanzinstitution ist, die in weitestgehender Isolation von externen Einflüssen allein einer ökonomischen Rationalität verpflichtet ist.

Gleichwohl führt die konstitutionelle Einbindung der EZB nicht zu einer vollständigen Nivellierung ihrer Besonderheiten. Als unabhängiges Verfassungsorgan verfügt die EZB über weitreichende autonome Regelungsbereiche zur finanziellen und administrativen Selbstorganisation und ist bei der Ausübung ihrer Befugnisse stärker als andere Verfassungsorgane gegenüber externen Kontrollen abschirmt. Dabei kommen drei Modelle zur Anwendung, die sich nicht ohne Weiteres zu einem stimmigen Bild zusammenfügen. In einigen Bereichen ist die EZB vollständig von den allgemeinen Regeln des unionalen Organisationsrechts abgesondert. Dies gilt namentlich für das Haushalts-, Vergabe- und Dienstrecht. In anderen Bereichen gelten die allgemeinen Regeln nur für das Verwaltungshandeln der EZB (Rechnungsprüfung, Dokumentenzugang). In wieder anderen Bereichen hat der Vertragsgesetzgeber die allgemeinen Regeln lediglich unter die Maßgabe gestellt, dass die Funktionsfähigkeit als unabhängiges Organ gewahrt werden muss (Korruptions- und Betrugsbekämpfung, Missstände in der Verwaltungstätigkeit).

Insbesondere das erste Modell einer pauschalen Abweichung vom verfassungsrechtlichen Normalfall folgt keiner durchgängig überzeugenden Logik. Weitreichende praktische Bedeutung hat der Umstand, dass die EZB als einziges Organ dem steuernden Zugriff des Haushaltsgesetzgebers der Union entzogen ist. Hinsichtlich der Wahrnehmung ihrer währungspolitischen Aufgaben ist dies eine notwendige Folge der Grundentscheidung, dass die EZB in der Verwaltung ihrer Mittel unabhängig sein soll. Es leuchtet auch *prima facie* ein, dass dem Doppelcharakter der EZB als Verfassungsorgan und Bank, die ihre Steuerungsleistungen maßgeblich durch den Einsatz finanzieller Instrumente erbringt, nur dadurch Rechnung getragen werden kann, dass sie auch ihr Haushaltsrecht autonom setzt. Aber benötigt die EZB zur unabhängigen Ausübung ihrer Befugnisse ein autonomes Vergaberecht für ihre Betriebsmittel? Hier sind Zweifel angebracht. Noch weniger erscheint es als zwingendes Korrelat ihrer Unabhängigkeit, dass

die EZB ein eigenes Dienstrecht besitzt, das der EZB-Rat festlegt.¹³³ Diese Absonderung behindert die Entwicklung einer gemeinsamen Verwaltungskultur der Unionsorgane, ohne dass ein funktionales Bedürfnis ersichtlich ist.

2. Die Rechtsnatur des ESZB: Handeln im Namen der Union

Nach Art. 282 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 AEUV bilden die EZB und die nationalen Zentralbanken das ESZB, das von den Beschlussorganen der EZB geleitet wird und die Währungspolitik der Union betreibt.¹³⁴ Die Verträge weisen dem ESZB unmittelbar Ziele zu, die im Zusammenspiel mit zentralbanktypischen Instrumenten kompetenzbegründend wirken.¹³⁵ Dies wirft die Frage auf, wie sich dieses körperschaftlich nicht verfasste „System“ rechtskonstruktiv in die von Art. 1 EUV etablierte Grundstruktur der europäischen Verfassungsrechts einfügt,¹³⁶ insbesondere diejenige, ob das System-Handeln nationaler Zentralbanken der Union zuzurechnen ist. Die Qualifizierung des ESZB durch den EuGH als eine „originäre Rechtsform“, in der „eine weniger ausgeprägte Unterscheidung zwischen der Union und den nationalen Rechtsordnungen“ vorherrscht,¹³⁷ beantwortet die Frage nach der Rechtsnatur des ESZB nicht klar. Sie wirft jedoch die zusätzliche Frage auf, ob sich die These eines Dualismus von Union und Mitgliedstaaten mit je eigenen Rechtsordnungen aufrechterhalten lässt.

a) Die Entscheidung für ein „System“ anstelle einer einzigen Zentralbank

Für die Währungsunion standen im Wesentlichen drei Organisationsformen zur Auswahl: erstens die Errichtung einer einzigen Zentralbank auf europäischer Ebene,¹³⁸ zweitens die Begründung eines körperschaftlich or-

133 Ebenfalls kritisch *Christoph Schmid*, Das Personalrecht der Europäischen Zentralbank, Frankfurt a.M.: Lang 2002, 69; *Helmut Siekmann*, in: ders. (Fn. 43), Article 36 Statute, Rn. 32.

134 Zum Begriff der Währungspolitik unten, IV.3.a.

135 Näher dazu ebenfalls unten, IV.3.b.

136 Dazu allgemein *Bast/von Bogdandy*, in diesem Band, III.1.

137 EuGH, Urteil v. 26.2.2019, verb. Rs. C-202/18 und C-238/18, ECLI:EU:C:2019:139, Rn. 69 – *Rimševičs u. EZB/Lettland*.

138 Dies hätte zur Folge gehabt, dass den nationalen Zentralbanken nur noch Residualaufgaben verblieben wären. Auch jetzt üben die nationalen Zentralbanken Aufgaben

ganisierten Zentralbanksystems auf europäischer Ebene nach dem Vorbild des *Federal Reserve System*, in dem die nationalen Zentralbanken von gemeinsamen Beschlussorganen des Systems geleitet werden, oder drittens die Schaffung eines Verbunds aus organisationsrechtlich getrennten, teils zentral und teils dezentral zugeordneten Bestandteilen, also einer europäischen Zentralbank und den fortbestehenden nationalen Zentralbanken.¹³⁹ Der Maastrichter Vertragsgesetzgeber entschied sich gegen die Errichtung einer einzigen Zentralbank, aber auch gegen die Begründung eines körperschaftlich organisierten Zentralbanksystems auf europäischer Ebene, in dem die EZB keinen Platz gehabt hätte. Er wollte sowohl den supranationalen Charakter der Währungspolitik institutionell sicherstellen als auch die Erfahrungen der nationalen Zentralbanken nutzen, die zur Glaubwürdigkeit der Währungspolitik der Union beitragen sollten.¹⁴⁰ Die Wahl des Vertragsgesetzgebers fiel auf die Schaffung eines Verbunds der EZB und der nationalen Zentralbanken, der von den Beschlussorganen der EZB geleitet wird, und in dem nicht der Verbund selbst, sondern seine Bestandteile Rechtspersönlichkeit besitzen. Diese organisationsverfassungsrechtlich präzedenzlose Lösung bezeichnen die Verträge als „System“. Die Unschärfe, die mit diesem Begriff verbunden ist, führt immer wieder zu Auslegungsproblemen.¹⁴¹

b) Das ESZB: kein normaler Verwaltungsverbund

Die Unschärfe des Begriffs lässt sich durch einen Vergleich mit herkömmlichen Verbundstrukturen, die durch die Prinzipien der Trennung und der Kooperation gekennzeichnet sind, reduzieren.¹⁴² Verbundstrukturen im Unionsrecht ergeben sich zwangsläufig aus der exekutivföderalen Kompetenzordnung, nach der die Union Recht setzt, das die Mitgliedstaaten voll-

außerhalb des ESZB aus, vgl. Art. 14.4 ESZB/EZB-Satzung und EuGH, *Banka Slovenije* (Fn. 112), Rn. 53 ff.

139 Chiara Zilioli/Martin Selmayr, *The Law of the European Central Bank*, Oxford: Hart 2001, 54 ff.

140 Ebd., 57.

141 Vgl. Becker (Fn. 43), Article 282 TFEU, Rn. 35 ff.

142 Grundlegend Eberhard Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee: Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, 2. Aufl., Berlin: Springer 2004, 381 ff.

ziehen (Art. 291 Abs. 1 AEUV).¹⁴³ Die nationalen Behörden werden funktional als Unionsbehörden tätig, bleiben aber organisatorisch Teil der Mitgliedstaaten (sog. *dédoublement fonctionnel*) und unterliegen im Rahmen des unionsrechtlich Zulässigen deren Regelungszugriff. Die entsprechenden Rechtshandlungen der Behörden sind solche des nationalen Rechts und werden nicht der Union zugerechnet. Die notwendige Effektivität des Verwaltungshandelns wird durch das Kooperationsprinzip sichergestellt (Art. 4 Abs. 3 EUV).¹⁴⁴ Die Kooperationsanforderungen intensivieren sich, wenn, was häufig geschieht, mitgliedstaatliche und nationale Stellen nach den Vorgaben des Unionsgesetzgebers beim Vollzug zusammenwirken.¹⁴⁵

Das ESZB weist wesentliche Unterschiede zu solchen Verwaltungsverbünden auf.¹⁴⁶ So ist das ESZB der einzige Verwaltungsverbund, der verfassungsrechtlich geregelt ist. Er ist damit stärker als herkömmliche Verbundstrukturen legitimiert. Auch steht an der Spitze des ESZB mit der EZB ein unabhängiges Verfassungsorgan, und damit weder die politisch verantwortliche Kommission¹⁴⁷ noch eine Agentur, für deren Leitungsgremien der Errichtungsakt spezifische Verantwortungs- und Kontrollstrukturen etabliert.¹⁴⁸ Die dezentralen Komponenten des Systems genießen dieselbe weitreichende, unionsverfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit wie die EZB.¹⁴⁹ Die Mitglieder der EZB-Beschlussorgane sind ausnahmslos *ad*

143 Dann, in diesem Band, III.

144 Hierzu eingehend Schütze, in diesem Band, IV.3.

145 Eberhard Schmidt-Aßmann/Bettina Schöndorf-Haubold (Hrsg.), *Der europäische Verwaltungsverbund*, Tübingen: Mohr Siebeck 2005; Gernot Sydow, *Verwaltungsoperation in der Europäischen Union*, Tübingen: Mohr Siebeck 2004.

146 Cornelia Manger-Nestler, in: Pechstein/Nowak/Häde (Fn. 98), Art. 282 AEUV, Rn. 8.

147 Z.B. das Netzwerk europäischer Kartellbehörden, das von der Europäischen Kommission und den nationalen Kartellbehörden gebildet wird, vgl. Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 82 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, ABl. 2003 L 1/1, zuletzt geändert durch VO (EG) Nr. 487/2009 v. 25.5.2009.

148 Z.B. der Einheitlichen Abwicklungsmechanismus, der aus dem Einheitlichen Abwicklungsausschuss und den nationalen Abwicklungsbehörden gebildet wird, vgl. Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsfonds, ABl. 2014 L 225/1, zuletzt geändert durch RL (EU) 2024/1174 v. 11.4.2024.

149 Wo die Verträge die Unabhängigkeit allein für die EZB konkretisieren (z.B. Art. 282 Abs. 3 S. 2 AEUV), leitet der EuGH entsprechende Konkretisierungen für die nationalen Zentralbanken aus Art. 130 AEUV ab: *Banka Slovenije* (Fn. 112), Rn. 91 ff.

personam bestellt (Art. 283 Abs. 1 AEUV, Art. 44.2 ESZB/EZB-Satzung),¹⁵⁰ auch wenn sich das Kreativeungsverfahren für diejenigen, die zugleich Präsidenten der nationalen Zentralbanken sind, grundsätzlich nach nationalem Recht richtet. Letztere sind weder Vertreter ihrer Mitgliedstaaten noch ihrer nationalen Zentralbanken, sondern nehmen als weisungsfreie Mitglieder an den Sitzungen des EZB-Rats bzw. des Erweiterten Rats teil und sind damit Organwalter des supranationalen Unionsorgans EZB.¹⁵¹

Die EZB steuert das ESZB zentral. Die EZB stellt sicher, dass die Aufgaben des ESZB entweder durch ihre eigene Tätigkeit (indem sie etwa geldpolitische Geschäfte selbst durchzuführen) oder durch die nationalen Zentralbanken erfüllt werden (Art. 9.1, Art. 12.1 UAbs. 3 ESZB/EZB-Satzung). Zu diesem Zweck verfügt sie über besondere Handlungsformen. Die in Art. 12.1 und 14.3 ESZB/EZB-Satzung genannten Leitlinien und Weisungen erlauben einen unmittelbaren Zugriff auf die nationalen Zentralbanken und kommen damit ohne den Umweg einer formellen Adressierung an den Mitgliedstaat aus.¹⁵² Diese für das Unionsrecht verfassungsrechtlich einzigartigen Handlungsformen tragen zugleich der Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken Rechnung, die aus ihren nationalen Verantwortungs- und Weisungszusammenhängen herausgelöst sind. Damit korrespondiert in prozessrechtlicher Hinsicht, dass die EZB mittels des besonderen Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 271 lit. d AEUV ihre Währungspolitik notfalls gerichtlich gegen eine nationale Zentralbank durchzusetzen kann, ohne von einem Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen einen Mitgliedstaat abzuhängen.¹⁵³

150 Für die Präsidenten der nationalen Zentralbanken s. EuGH, Beschluss v. 20.7.2018, Rs. C-238/18 R, ECLI:EU:C:2018:581, Rn. 44 – *EZB/Lettland*.

151 Ausdruck dessen ist auch, dass allein die Präsidenten der nationalen Zentralbanken nach Art. 10.2 UAbs. 4 S. 3 ESZB/EZB-Satzung i.V.m. Art. 4 Abs. 5 GO-EZB befugt sind, bei längerer Abwesenheit einen Stellvertreter als Mitglied des EZB-Rats zu benennen, nicht aber die jeweilige Zentralbank.

152 Es sind gerade keine staatengerichteten Richtlinien oder Beschlüsse nach Art. 288 AEUV, Jürgen Bast, Grundbegriffe der Handlungsformen der EU, Berlin: Springer 2006, 61.

153 Art. 271 lit. d AEUV bedeutet nicht automatisch, dass ein Vertragsverletzungsverfahren der Kommission nach Art. 258 AEUV unstatthaft ist. Nach vorzugswürdiger Auffassung liegt das jedoch nicht an der Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken, da die Kommission auch wegen unionsrechtswidriger gerichtlicher Entscheidungen nach Art. 258 AEUV vorgehen kann, obwohl die nationalen Gerichte nach Art. 19 EUV unabhängig sind, s. Karen Kaiser/Heiko Sauer, § 24: Rechtsschutz im Bereich der Geldpolitik der Union, in: Hufeld/Ohler (Fn. 4), 1109–1147 (Rn. 31). Es ist vielmehr zu unterscheiden, ob eine nationale Zentralbank in Ausübung der

Die Prinzipien der Trennung und der Kooperation, die herkömmliche Verbundstrukturen kennzeichnen, gelten damit für das ESZB nicht. Es gibt keine Trennung zwischen Zuständigkeiten der Union und der Mitgliedstaaten, nach der die Union das Recht setzt und die Mitgliedstaaten es, gegebenenfalls im Verbund mit Unionsstellen, vollziehen. Vielmehr liegen die währungspolitischen Regelungs- und Vollzugszuständigkeiten im Ausgangspunkt bei der Union. Soweit die nationalen Zentralbanken im Rahmen des ESZB handeln, leiten sie ihre Vollzugsspielräume von der Union ab.¹⁵⁴ Anstelle wechselseitiger Kooperation wird die notwendige Effektivität des Verwaltungshandelns des ESZB durch hierarchische Unterordnung sichergestellt.¹⁵⁵ Verfehlt ist deshalb die Sicht einzelner nationaler Zentralbanken, nach der sich aus der verfassungsunmittelbaren Aufgabenzuweisung an das ESZB eine Legitimation für eigenständiges Handeln der nationalen Zentralbanken und eine Entscheidung zugunsten von Autonomieräumen innerhalb des Systems ablesen lasse.¹⁵⁶ In der Konsequenz besitzt ein der ESZB/EZB-Satzung vermeintlich zu entnehmendes „Dezentralitätsprinzip“ keinen normativen Status, der dem des Subsidiaritätsprinzips in einem Bereich geteilter Kompetenz entspricht, sondern beschreibt lediglich eine tatsächliche Leistungsgrenze zentralisierter Verwaltung.¹⁵⁷

Aufgaben des ESZB oder ihrer Residualaufgaben gehandelt hat. Im ersten Fall ist ein Vertragsverletzungsverfahren der Kommission unstatthaft, da das unionsrechtswidrige Handeln der Union zuzurechnen ist (dazu zugleich), so dass eine Klage gegen den Mitgliedstaat als Rechtsträger nicht passt. Im zweiten Fall ist ein Vertragsverletzungsverfahren der Kommission hingegen statthaft.

154 a.A. *Frauke Brosius-Gersdorf*, Deutsche Bundesbank und Demokratieprinzip, Berlin: Duncker & Humblot 1997, 306.

155 *Christian Waldhoff*, in: Siekmann (Fn. 43), Preliminary Notes to Articles 127–133: Monetary Policy, Rn. 3 und 7.

156 Für ein Dezentralitätsprinzip argumentierend *Francisco Javier Priego/Fernando Conlledo*, The Role of the Decentralisation Principle in the Legal Construction of the European System of Central Banks, in: ECB (Hrsg.), Legal Aspects of the European System of Central Banks: Liber Amicorum Paolo Zamboni Garavelli, Frankfurt a.M.: ECB 2005, 189–198; *Bernd Krauskopf/Christine Steven*, The Institutional Framework of the European System of Central Banks: Legal Issues in the Practice of the First Ten Years of Its Existence, CML Rev. 46 (2009), 1143–1175 (1159 ff.); *Julian Langner*, ESCB/Eurosystem/National Central Banks, in: Fabian Amtenbrink/Christoph Herrmann (Hrsg.), EU Law of Economic and Monetary Union, Oxford: OUP 2020, 389–427, Rn. 15.12–15.16.

157 Ähnlich *Zilioli/Selmayr*, The Law of the European Central Bank (Fn. 139), 70 ff.

c) Deutungsvorschlag: eine Einrichtung der Union eigener Art

Nach der hier vorgeschlagenen Deutung nennt der EuGH das ESZB zu Recht „hochintegriert“¹⁵⁸ und hebt seinen originären Charakter hervor, weil beide Systemebenen *im Namen der Union* handeln. Die nationalen Zentralbanken sind, soweit sie im Rahmen des ESZB handeln, nicht nur funktional, sondern auch in Bezug auf die Verantwortungszurechnung als Teil der Union anzusehen. Zwar bleiben sie körperschaftlich eine nationale Behörde mit eigener Rechtspersönlichkeit, aber eine, die von einem Unionsorgan, der EZB, zentral gesteuert wird und deren Handeln deshalb als letzter Punkt einer Zurechnungskette als Handeln der Union zu konzipieren ist. In der Terminologie der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft formuliert, handelt es sich um eine *verfassungsunmittelbare, auf Dauer angelegte Organleihe der Mitgliedstaaten an die Union*. Rechtsträgerschaft und Verantwortungszurechnung fallen hier systematisch auseinander, wie es für eine Organleihe typisch ist.¹⁵⁹ Dies entspricht spiegelbildlich der Situation, in der Unionsorgane auf der Grundlage eines völkerrechtlichen inter-se-Abkommens der Mitgliedstaaten tätig werden und folglich ihr Handeln nicht der Union zugerechnet wird und nicht die Rechtsnatur des Unionsrechts teilt.¹⁶⁰ Das ESZB lässt sich damit verfassungsrechtlich als *eine Einrichtung der Union* eigener Art begreifen, die durch ihre zentralen und dezentralen Systembestandteile in verteilter Rechtsträgerschaft handelt.¹⁶¹ Dass diese Einrichtung im Verhältnis zu Dritten über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt, steht dieser Qualifizierung nicht entgegen, sondern stellt den Regelfall für Handlungseinheiten der Union dar.

Mit diesem Verständnis wird die kompetenzdogmatische Konzeption des EuGH, die im *Gauweiler*-Urteil ihren Anfang genommen hat, verständlich.¹⁶² Der EuGH spricht, abweichend von der Terminologie des Art. 127

158 EuGH, *Rimšēvičs u. EZB/Lettland* (Fn. 137), Rn. 70.

159 *Niedobitek* (Fn. 72), Rn. 338; für das deutsche Verfassungs- und Verwaltungsrecht vgl. BVerfGE 32, 145 (154); 63, 1 (31); BVerwGE 17, 87 (91).

160 EuGH, Urteil v. 20.9.2016, verb. Rs. C-8/15 P bis C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, Rn. 54 – *Ledra Advertising*; davon zu unterscheiden sind die prozessrechtlichen Fragen, dazu sogleich.

161 In diese Richtung *Bernhard Kempen* in: Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl., München: C.H. Beck 2018, Art. 282 AEUV, Rn. 4; für die verbreitete Gegenansicht *Ulrich Häde*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., München: C.H. Beck 2022, Art. 282 AEUV, Rn. 3: „eine Art Dach oder Sammelbezeichnung für seine Bestandteile“.

162 EuGH, *Gauweiler* (Fn. 29).

AEUV, von „Befugnissen des ESZB“¹⁶³ und erklärt das ESZB – und nicht allein die EZB – zum Adressaten des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung, was impliziert, dass auch das Handeln der nationalen Zentralbanken in Wahrnehmung von Aufgaben des ESZB der Union zuzurechnen ist. Folgerichtig reklamiert der EuGH für sich eine Rechtskontrollbefugnis gegenüber „Handlungen des ESZB“ (sic!), obwohl die Verträge derartige Handlungen des nicht körperschaftlich verfassten Systems nicht vorsehen. In der Sache liegt darin die Behauptung einer Zuständigkeit des EuGH, sowohl Handlungen der EZB als auch einer nationalen Zentralbank, soweit sie Befugnisse des Systems ausübt, für nichtig erklären zu können. Hier wird deutlich, dass ein orthodoxes Verständnis des vollzugsföderalen *dédoublement fonctionnel*, wonach die nationalen Behörden, die das Unionsrecht vollziehen, organisatorisch Teil der Mitgliedstaaten bleiben und ihre Handlungen diesen zugerechnet werden, auf das ESZB nicht passt.¹⁶⁴

Üblicherweise weisen die Verträge den Mitgliedstaaten „Aufgaben“ zu oder verpflichten sie zu Verfolgung von „Zielen“ (im Sinne von materiellen Verpflichtungen),¹⁶⁵ verleihen ihnen jedoch keine „Befugnisse“ oder „Zuständigkeiten“. Diese kommen den Mitgliedstaaten vielmehr originär zu.¹⁶⁶ Für die währungspolitischen Befugnisse gilt aber nach Art. 282 Abs. 1 S. 2 AEUV etwas anderes. Hier sind bestimmte nationale Behörden, die in der Trägerschaft eines Mitgliedstaats stehen, für die Erfüllung bestimmter Aufgaben nicht nur funktional, sondern auch kompetenzrechtlich aus dem Staatsverband herausgelöst. Ihr Handeln wird unmittelbar als Ausübung einer Befugnis der Union konzipiert und der Union zugerechnet.

163 Ebd., Überschrift vor Rn. 34 und insbesondere Rn. 41.

164 Vor diesem Hintergrund ist es nicht konsistent, dass das EuG davon ausgeht, Vollzugshandlungen von geldpolitischen Beschlüssen der EZB (konkret die Ankäufe von Staatsanleihen) durch die nationalen Zentralbanken könnten „unter Umständen“ vor den nationalen Gerichten angegriffen werden, s. EuG, Urteil v. 10.12.2013, Rs. T-492/12, ECLI:EU:T:2013:702, Rn. 47 – *von Storch/EZB*. Überzeugend argumentiert das EuG hingegen, dass die nationalen Zentralbanken keine sonstigen Stellen der Union im Sinne von Art. 263 Abs. 1 S. 2 AEUV sind, wenn sie Aufgaben außerhalb des ESZB ausüben (konkret: die Pensionen ihrer Angestellten kürzen), s. Beschluss v. 20.4.2023, Rs. T-598/22, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Rn. 9 u. 11 – *RD/Österreichische Nationalbank*.

165 Z.B. Art. 151 Abs. 1 AEUV.

166 Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 2 EUV, und EuGH, *Pringle* (Fn. 15), Rn. 72 f.

d) Dogmatische Folgerungen, insbesondere für Rechtsschutz und Haftung

Einige der dogmatischen Folgerungen, die sich aus der Deutung des ESZB als eine Einrichtung der Union ergeben, hat der EuGH bereits explizit anerkannt. Die Präsidenten der nationalen Zentralbanken handeln in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des EZB-Rats und des Erweiterten Rats nicht als „Vertreter der Mitgliedstaaten, die an den Arbeiten der Organe der Union teilnehmen“ (Art. 10 des Protokolls [Nr. 7]), sondern genießen für Handlungen, die sie in dieser Eigenschaft vornehmen, dieselbe Befreiung von der staatlichen Gerichtsbarkeit wie die Beamten und sonstigen Bediensteten der Union.¹⁶⁷ Entsprechend sind auch nicht nur die Dokumente, die die EZB in Ausübung der Aufgaben des ESZB erstellt hat und von ihr gehalten werden, sondern auch die Dokumente, die die nationalen Zentralbanken in Ausübung dieser Aufgaben erstellt haben und von ihnen gehalten werden, vom Archivschutz des Art. 2 des Protokolls (Nr. 7) umfasst und damit dem staatlichen Zugriff entzogen.¹⁶⁸

Noch nicht geklärt ist, wie das Auseinanderfallen von Rechtsträgerschaft und Verantwortungszurechnung im Rechtsschutzsystem zu bewältigen ist. Es liegt nahe, dass Rechtsschutz gegen Handlungen des ESZB und damit der Union ausschließlich vor den Unionsgerichten zu suchen ist. Handlungen der nationalen Zentralbanken in Ausübung der Befugnisse des ESZB können demnach nicht von nationalen Gerichten für ungültig oder unanwendbar erklärt werden: als Handlungen des Unionsrechts haben sie Anteil an dessen autonomer Geltung. Für die Zwecke des EU-Prozessrechts sind sie vorzugsweise als „Handlungen der ... Europäischen Zentralbank“ zu qualifizieren (Art. 263 Abs. 1 S. 1 AEUV), da den nationalen Zentralbanken die Prozessführungsbefugnis vor dem EuGH fehlt. Eine Deutung als „sonstige Stellen“ der Union im Sinne von Art. 263 Abs. 1 S. 2 AEUV wäre systematisch schwer zu rechtfertigen und passt nicht zu ihrer Stellung als weisungsgebundene dezentrale Komponente des Systems. Anders als in herkömmlichen Verbundstrukturen kommt es für die Zuständigkeit der Unionsgerichte jedenfalls nicht darauf an, dass die konkrete Handlung einer nationalen Zentralbank im Sinne der Dogmatik zur unmittelbaren Betroffenheit nach Art. 263 Abs. 4 AEUV durch die EZB weitgehend de-

167 EuGH, *LR Generālprokuratūra* (Fn. 84), Rn. 43.

168 EuGH, Urteil v. 17.12.2020, Rs. C-316/19, ECLI:EU:C:2020:1030, Rn. 76 ff. – *Kommission/Slowenien* (Archive der EZB).

terminiert ist.¹⁶⁹ Es ist die Handlung der nationalen Zentralbank und nicht eine dahinterstehende Handlung der EZB, die Gegenstand der Nichtigkeitsklage ist. Für die prozessrechtliche Verantwortlichkeit der EZB ist es nicht relevant, ob und inwieweit eine Weisung der EZB erfolgt ist, sondern dass eine solche jederzeit erfolgen könnte, weil die nationalen Zentralbanken innerhalb des ESZB lückenlos dem steuernden Zugriff der EZB unterliegen.

Auch Schaden, den die nationalen Zentralbanken in Wahrnehmung der Aufgaben des ESZB verursachen, ist der EZB im Außenverhältnis zuzurechnen und von ihr nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Unionsrechts zu ersetzen (Art. 340 Abs. 3 AEUV). Art. 35.3 S. 2 ESZB/EZB-Satzung ist einschränkend dahingehend auszulegen, dass sich die Haftung der nationalen Zentralbanken nur dann nach nationalem Recht richtet, wenn sie in Ausübung ihrer Residualaufgaben tätig geworden sind. Die Schadenersatzklage ist gegen die EZB zu richten (Art. 268 AEUV); ein Ausgleich findet gegebenenfalls im Innenverhältnis, d.h. innerhalb des ESZB statt.

e) Muss die Prämisse der Autonomie der Rechtsordnungen aufgegeben werden?

Die verfassungsunmittelbare Zuweisung von Aufgaben an das ESZB hat zu besonderen verfassungsrechtlichen Absicherungen geführt. Erstens kann die Rechtmäßigkeit einer nationalen Maßnahme, mit der ein Präsident einer nationalen Zentralbank aus seinem Amt entlassen wird, von dem betroffenen Präsidenten oder dem EZB-Rat nach Art. 14.2 UAbs. 2 ESZB/EZB-Satzung vor dem EuGH angefochten werden. Der EuGH kann die nationale Maßnahme daraufhin für nichtig erklären.¹⁷⁰ Zweitens können Residualaufgaben, die den nationalen Zentralbanken außerhalb des ESZB zugewiesen sind, vom EZB-Rat nach Art. 14.4 S. 1 ESZB/EZB-Satzung unmittelbar untersagt werden, wenn sie nicht mit den Zielen und Aufgaben des ESZB vereinbar sind.

Die Prämisse der Autonomie der Rechtsordnungen muss trotz dieser besonderen verfassungsrechtlichen Absicherungen nicht aufgegeben wer-

169 Vgl. EuGH, Urteil v. 5.5.1998, Rs. C-386/96 P, ECLI:EU:C:1998:193, Rn. 43 f. – *Dreyfus/Kommission* m.w.N.

170 EuGH, *Rimšēvičs u. EZB/Lettland* (Fn. 137), Rn. 76.

den.¹⁷¹ Eine kassatorische Befugnis der Unionsgerichte, Akte von nationalen Zentralbanken, die im Rahmen des Systems ergangen sind, für ungültig zu erklären, ist mit dieser Prämisse ohne Weiteres vereinbar, wenn man diese als Handlungen der Union versteht. Die hier vorgelegte Deutung zur Rechtsnatur des ESZB vermag auch zu erklären, warum es ausnahmsweise¹⁷² dazu kommt, dass ein Akt einer nationalen Stelle außerhalb des ESZB vom EuGH für nichtig erklärt werden kann und es im Übrigen beim Anwendungsvorrang des Unionsrechts bleibt. Zwar fehlt es dem EuGH grundsätzlich an der Rechtsmacht, auf die Geltung nationalen Rechts zuzugreifen, weil es mit dem Unionsrecht in keinem Rechtserzeugungszusammenhang steht. Die nationale Entlassungsmaßnahme greift jedoch unmittelbar in die personelle Zusammensetzung eines Beschlussorgans der Union ein. Für Entlassungen von Mitgliedern eines Beschlussorgans der Union ist folgerichtig der EuGH zuständig (Art. 228 Abs. 2, Art. 274 AEUV, Art. 11.4 ESZB/EZB-Satzung).¹⁷³

Auch Art. 14.4 S. 1 ESZB/EZB-Satzung ist nicht dahingehend zu verstehen, dass Unionsrecht und nationale Rechtsordnungen nicht mehr als wechselseitig autonom zu verstehen wären. Ist die Ausübung von Residualaufgaben außerhalb des ESZB nicht mit den Zielen und Aufgaben des ESZB vereinbar, ist die EZB nicht darauf angewiesen, ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH anstrengen (Art. 271 lit. d AEUV) und die Anordnung einer einstweiligen Maßnahme zu beantragen. Der EZB-Rat ist vielmehr ausnahmsweise ermächtigt, die Verpflichtung der nationalen Zentralbanken, die Ausübung von Residualaufgaben zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele und Aufgaben des ESZB gefährden könnten, unmittelbar durchzusetzen.¹⁷⁴ Da die Residualaufgaben der nationalen Zentralbanken den Aufgaben des ESZB zu ähnlich sind, als dass negative

171 Hierzu bereits *Jürgen Bast*, *Autonomy in Decline? A Commentary on Rimšēvičs and ECB v Latvia*, *VerfBlog* (13.5.2019).

172 Vgl. auch *Michael Dougan*, *The Primacy of Union Law Over Incompatible National Measures: Beyond Disapplication and Towards a Remedy of Nullity*, *CML Rev.* 59 (2022), 1301–1332 (1329), nach dem die Auswirkungen der Nichtigerklärung der Entlassung des Präsidenten einer nationalen Zentralbank anders als bei einem allgemein anwendbaren Rechtsakt in sich geschlossen sind.

173 Nach einer vorzugswürdigen Deutung geht es bei der Nichtigerklärung der nationalen Entlassungsmaßnahme durch den EuGH *nicht* um eine Aufhebung, sondern um eine konstitutiv wirkende Freigabe für die sofortige Fortführung der Amtsgeschäfte des Präsidenten einer nationalen Zentralbank; *Kaiser/Sauer* (Fn. 153), Rn. 33.

174 Es gibt wenige Residualaufgaben. In der Praxis konditioniert der EZB-Rat vornehmlich die Gewährung von Notfall-Liquiditätshilfen (engl. *Emergency Liquidity*

Auswirkungen auf das Handeln der Union von vornherein ausgeschlossen werden könnten, wirkt die Unionsebene als Folge der starken Verdichtung des ESZB auch dort auf die nationale Ebene über, wo die nationalen Zentralbanken nicht im Namen der Union handeln.

Art. 282 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 AEUV stellen damit die durch Art. 1 EUV etablierte Grundstruktur des europäischen Verfassungsrechts, die von einem Dualismus von Union und Mitgliedstaaten mit je eigenen Rechtsordnungen ausgeht, nicht in Frage. Die verfassungsrechtlichen Absicherungen in Art. 14 ESZB-Satzung verschieben die Grenzlinie zwischen den autonomen Rechtsordnungen, heben sie aber nicht auf.

3. Die instrumentell-finale Determinierung der Befugnisse der EZB

Die zentrale Frage für die Stellung der EZB im Gewaltenteilungsregime der Union ist schließlich, mit welchen Befugnissen sie als Organ ausgestattet ist. Art. 282 AEUV enthält dazu zwei zentrale Aussagen, die im folgenden kompetenzdogmatisch eingeordnet werden sollen. Erstens betreibt das ESZB nach Art. 282 Abs. 1 AEUV unter der Leitung des EZB die Währungspolitik der Union. Zweitens ist es gemäß Art. 282 Abs. 2 AEUV (und wortgleich nach Art. 127 Abs. 1 AEUV und Art. 2 ESZB/EZB-Satzung) dessen vorrangiges Ziel, die Preisstabilität zu gewährleisten und, soweit es ohne Beeinträchtigung des Ziels der Preisstabilität möglich ist, die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union zu unterstützen.

Bei der Rekonstruktion dieser Grundaussagen sind die eingangs (unter I.2.) ausgewiesenen Interpretationsmaximen eines kernverfassungsrechtlichen Ansatzes besonders gefordert: verfassungsdogmatisches Mainstreaming, ordnungspolitische Öffnung, Verfassungsentwicklung im Horizont der republikanischen Verfassungsprinzipien. Als Testfall für die kompetenzdogmatische Verortung der EZB dient die umstrittene Frage, ob sie dazu befugt ist, ihre geldpolitischen Instrumente zur Bekämpfung des Klimawandels, konkret: zur Dekarbonisierung der europäischen Ökonomie einzusetzen.¹⁷⁵

Bevor im Folgenden geklärt wird, wie im Fall der EZB die dogmatischen Kategorien „Ziele“, „Instrumente“ und „Befugnisse“ zusammenhängen (un-

Assistance oder ELA) durch nationale Zentralbanken an solvente Finanzinstitute mit vorübergehenden Liquiditätsproblemen.

175 Skeptisch z.B. *Daniel Nees*, Klimaschutz durch die EZB? Reichweite und Grenzen des Mandats der EZB in Bezug auf den Erwerb sogenannter „grüner“ Anleihen, *EuR* 2021, 119–137.

ter b), ist zunächst abzuschichten, wie sich die Befugnisse der EZB zur währungspolitischen Zuständigkeit der Union verhalten, die in Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV als eine ausschließliche charakterisiert wird (a). Auf dieser Grundlage kann das Verhältnis des „Primärziels“ des ESZB (Gewährleistung von Preisstabilität) zu dem „Sekundärziel“ des Systems (Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik) erörtert werden (c). Hieran schließt sich die Frage an, in wessen Verantwortungsbereich es fällt, die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union festzulegen (d).

a) Die währungspolitische Kompetenz der Union und die Befugnisse der EZB: keine Deckungsgleichheit

Die Verträge verwenden zur Umschreibung der Aufgaben des ESZB (Art. 282 Abs. 1 S. 2 AEUV) und für eine Materie der ausschließlichen Kompetenz der Union (Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV) gleichermaßen den Begriff „Währungspolitik“.¹⁷⁶ Der Schluss liegt nahe, das kompetenzdogmatische Profil der EZB über das Merkmal der Exklusivität ihrer Befugnisse zu bestimmen. Das erweist sich bei näherer Analyse als Trugschluss bzw. übermäßige Vereinfachung. Die EZB ist vielmehr in ein komplexes Geflecht von Kompetenzen eingebunden, die anderen Trägern zugewiesen sind, sowohl auf der Ebene der Mitgliedstaaten als auch der Union. Dies gilt auch dann, wenn man mit der hier vertretenen Deutung das ESZB als eine Einrichtung der Union ansieht.¹⁷⁷

Nicht alle Befugnisse, die der EZB in den Verträgen zugewiesen sind, fallen a priori in die ausschließliche währungspolitische Verbandskompetenz

176 Die deutsche Vertragsfassung differenziert in Art. 127 AEUV zwischen „Währungspolitik“ (Abs. 1) und „Geldpolitik“ (Abs. 2); die englische und die französische Fassung benutzen unterschiedslos den Begriff *monetary policy* bzw. *politique monétaire*. Die terminologische Unterscheidung zwischen Währungspolitik im engen Sinne, die auf die operative Dimension der Währungspolitik – oder in der deutschen Terminologie die Geldpolitik – beschränkt ist, und Währungspolitik im weiten Sinne, die auch das in legislativen Verfahren gesetzte Währungsrecht umfasst, ist zweckmäßig, um eine dogmatische Unterscheidung abzubilden, dazu sogleich noch im Text.

177 Im Weiteren ist aus Gründen der Vereinfachung nur von der EZB als Unionsorgan die Rede. Die Ausübung geldpolitischer Befugnisse des ESZB durch nationale Zentralbanken muss jeweils mitgedacht werden.

der Union. Die von der EZB in ihren Stellungnahmen¹⁷⁸ vertretene Gegenansicht, wonach Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV als Verweis auf die Bestimmungen des AEUV über die Währungspolitik in ihrer Gesamtheit zu verstehen sei, ist zu pauschal. Vielmehr ist nach Art. 2 Abs. 6 AEUV für jede Rechtsgrundlage gesondert zu prüfen, ob sie in die ausschließliche Zuständigkeit der Union nach Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV fällt. Dabei bildet die geteilte Zuständigkeit der Union nach Art. 4 Abs. 1 AEUV den verfassungsrechtlichen Normalfall, sodass die Reichweite einer vertragsunmittelbaren Sperrwirkung für mitgliedstaatliches Handeln gemäß Art. 2 Abs. 1 AEUV im Zweifel eng zu verstehen ist.¹⁷⁹

Die Bestimmungen des AEUV über die Währungspolitik sind in Titel VIII („Die Wirtschafts- und Währungspolitik“) des Dritten Teils des Vertrags enthalten. Aus Art. 119 Abs. 2 AEUV, der am Anfang des Titels steht, ergibt sich, dass die Währungspolitik drei wesentliche Elemente umfasst, nämlich eine einheitliche Währung, den Euro, die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geldpolitik sowie die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Wechselkurspolitik. Aus dem Wortlaut („einheitlich“) ergibt sich, dass die folgenden Befugnisse der EZB in die ausschließliche währungspolitische Kompetenz der Union fallen: erstens die Befugnis, die Ausgabe des Euro zu genehmigen (Art. 128 und Art. 282 Abs. 3 S. 2 AEUV), zweitens die Befugnis, die Geldpolitik der Union festzulegen und auszuführen (Art. 127 Abs. 2, 1. Spiegelstrich AEUV),¹⁸⁰ und drittens die Befugnis, Devisengeschäfte durchzuführen (Art. 127 Abs. 2, 2. Spiegelstrich AEUV). Könnten die Mitgliedstaaten in diesen Bereichen ebenfalls tätig werden, wäre die Einheitlichkeit der Währung, der Geldpolitik und der Wechselkurspolitik in Frage gestellt.

Hingegen fallen andere Befugnisse der EZB mangels gegenteiliger Indikatoren in die geteilte Zuständigkeit der Union, z.B. die Befugnis, die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten zu halten und zu verwalten

178 Stellungnahme v. 19.9.2003 zum Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa (CON/2003/20), Rn. 9; Stellungnahme v. 6.4.2016 zu einem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Maßnahmen zur schrittweisen Einrichtung einer einheitlichen Vertretung des Euro-Währungsgebiets im Internationalen Währungsfonds (CON/2016/22), Rn. 2.1.3; ähnlich *Martin Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 13), Art. 3 AEUV, Rn. 16.

179 Hierfür sind starke funktionale Argumente erforderlich, *Bast*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 13), Art. 5 EUV, Rn. 39.

180 EuGH, *Gauweiler* (Fn. 29), Rn. 34 f.; *Weiss* (Fn. 81), Rn. 46 f.

(Art. 127 Abs. 2, 3. Spiegelstrich AEUV)¹⁸¹ oder die Befugnis, das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern (Art. 127 Abs. 2, 4. Spiegelstrich AEUV). Für die bankenaufsichtsrechtlichen Befugnisse der EZB folgt der geteilt-konkurrierende Charakter der Verbandskompetenz bereits daraus, dass sie durch einen Gesetzgebungsakt gemäß Art. 127 Abs. 6 AEUV erst begründet werden. Bestimmte Rechtsetzungsbefugnisse der EZB fallen in die geteilt-parallele Kompetenz der Union. Der Umstand, dass die EZB z.B. in Art. 5.1 ESZB/EZB-Satzung ermächtigt wird, die zur Wahrnehmung der Aufgaben des ESZB erforderlichen statistischen Daten einzuholen, bedeutet nicht, dass es den Mitgliedstaaten verwehrt ist, entsprechende Daten zu erheben.¹⁸²

Die ausschließliche währungspolitische Kompetenz der Union ist auch deshalb nicht deckungsgleich mit den Befugnissen der EZB, weil sie nicht das einzige Organ mit Befugnissen im Bereich der Währungspolitik ist. Neben der operativen Dimension der Währungspolitik (Geldpolitik) hat der Begriff der Währungspolitik auch eine normative Dimension, die nicht nur das von der EZB zur Festlegung der Geldpolitik gesetzte Recht enthält, sondern auch das Währungsrecht im weiteren Sinne, die sog. *lex monetae*.¹⁸³ So sind das Europäische Parlament und der Rat befugt, die Maßnahmen, die für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlich sind, zu erlassen (Art. 133 AEUV), und der Rat, förmliche Vereinbarungen über ein Wechselkurssystem für den Euro gegenüber den Währungen von Drittstaaten zu treffen (Art. 219 Abs. 1 und 2 AEUV). Da diese Befugnisse die einheitliche Währung, den Euro, und die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Wechselkurspolitik betreffen, fallen auch sie in die ausschließliche Zuständigkeit der Union.¹⁸⁴ Hinzu kommt,

181 Dies ergibt sich aus Art. 127 Abs. 3 AEUV.

182 Generalanwalt Campos Sánchez-Bordona, Schlussanträge v. 29.2.2024, verb. Rs. C-758/22 und C-759/22, ECLI:EU:C:2024:191, Rn. 34 – *Bayerische Ärzteversorung*.

183 Anschaulich Generalanwalt Pitruzzella, Schlussanträge v. 29.9.2020, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, ECLI:EU:C:2020:756, Rn. 57 – *Hessischer Rundfunk*.

184 So zu Art. 133 AEUV EuGH, Urteil v. 26.1.2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, Rn. 50 f. – *Hessischer Rundfunk*; Urteil v. 20.4.2023, Rs. C-772/21, ECLI:EU:C:2023:305, Rn. 56 – *Brink's Lithuania*. Ähnliche Überlegungen lassen sich für das auswärtige Handeln auf dem Gebiet der einheitlichen Wechselkurspolitik anstellen (Art. 219 Abs. 1 und 2 AEUV). Hingegen folgt aus Art. 219 Abs. 3 und 4 AEUV, dass das auswärtige Handeln in Fragen der Wirtschafts- und Währungspolitik im Übrigen, d.h. soweit es über die ausschließliche Innen- und damit auch Außenkompetenz hinausgeht, eine geteilte Unionskompetenz dar-

dass einige Organkompetenzen der EZB von der Mitwirkung anderer Verfassungsorgane abhängig sind. Beispielsweise kann die EZB natürliche und juristische Personen nur innerhalb der Grenzen und unter den Bedingungen verpflichten, die zuvor der Rat nach dem Verfahren des Art. 129 Abs. 4 AEUV festgelegt hat.¹⁸⁵

Die Analyse zeigt: Die EZB ist konstitutionell in ein Geflecht mit anderen Kompetenzträgern eingebunden, vertikal ebenso wie horizontal. Ihre Stellung im Gewaltenteilungsgefüge der Union kann nicht allein vom Paradigma der Wahrnehmung ausschließlicher Kompetenzen her verstanden werden. Eine Deckungsgleichheit besteht nur hinsichtlich der operativen Dimension der einheitlichen Währungs- und Wechselkurspolitik.

b) Zur dogmatischen Struktur einer EZB-Befugnis: finale Weite und instrumentelle Enge

Weitere Schwierigkeiten bei der dogmatischen Erfassung der Befugnisse der EZB ergeben sich aus der erläuterungsbedürftigen Regelungstechnik der Verträge. Die Frage, welche Befugnisse mit dem Ziel (engl. *objective*), die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union zu unterstützen, einhergehen, beantwortet sich erst aus dem Zusammenspiel mit anderen Bestimmungen der Verträge.

Art. 127 Abs. 2 AEUV weist dem EZB und damit der EZB eine nicht abschließende Liste von „Aufgaben“ (*tasks*) zu, insbesondere die der Festlegung und Durchführung der Geldpolitik der Union. Für sich genommen werden auch damit noch keine Befugnisse (*powers*) der EZB i.S.d. Art. 282 Abs. 3 S. 2 AEUV begründet.¹⁸⁶ Eine andere Lesart würde zu dem systemsparenden Ergebnis führen, dass die EZB eine umfassende geldpolitische Rechtssetzungs- und Entscheidungsbefugnis besäße, zumal diese Materie in

stellt. Für die Sperrwirkung gegenüber mitgliedstaatlichem Handeln (sekundäre Ausschließlichkeit kraft Kompetenzausübung) gelten die allgemeinen Regeln der AETR-Doktrin, die in Art. 3 Abs. 2 AEUV kodifiziert sind.

185 Der Rat hat bereits kurz nach Entstehung der EZB entsprechende Verordnungen auf der Grundlage von Art. 132 Abs. 3 AEUV, Art. 5.4 und Art. 19.2 EZB/EZB-Satzung erlassen. Für eine Verordnung auf der Grundlage von Art. 20.2 EZB/EZB-Satzung gab es bisher keinen Anlass.

186 Michael Rodi, in: Christoph Vedder/Wolff Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos 2018, Art. 127 AEUV, Rn. 7.

den Verträgen nicht genau definiert ist.¹⁸⁷ Der Aufgaben-Begriff ist hier eher im Sinne einer Bezeichnung von Handlungsfeldern zu verstehen, ähnlich wie der Begriff Tätigkeiten (*activities*) in Art. 3 EG-Vertrag bis zum Lissabonner Vertrag.

Ihre maßgebliche Konkretisierung und Begrenzung erfahren die Befugnisse der EZB dadurch, dass ihr zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ein enumeriertes Set von Handlungsinstrumenten zur Verfügung steht. Der Vertragsgesetzgeber hat die EZB mit zentralbanktypischen Instrumenten ausgestattet, die in Kapitel IV der ESZB/EZB-Satzung aufgeführt sind, in erster Linie solche nicht-hoheitlicher Art wie die Durchführung eigener Offenmarkt- und Kreditgeschäfte. Die ESZB/EZB-Satzung bezeichnet sie generisch als „Operationen“ (*operations*) bzw. „Instrumente“ (*operational methods*).¹⁸⁸ Die Liste dieser Instrumente – nicht aber die Ziele und Aufgaben, denen sie dienen – kann nur unter den besonderen Voraussetzungen des Art. 20 ESZB/EZB-Satzung bzw. in einem vereinfachten Vertragsänderungsverfahren erweitert werden (Art. 129 Abs. 3 AEUV), was ihren grundsätzlich abschließenden Charakter unterstreicht.

Einige EZB-Befugnisse sind aufgrund dieser instrumentell-aufgabenbezogenen Regelungstechnik bereits hinreichend bestimmt. So darf die EZB, um das reibungslose Funktionieren von Zahlungssystemen zu fördern (Art. 127 Abs. 2, 4. Spiegelstrich AEUV), eine entsprechende Infrastruktur bereitstellen und Regelungen erlassen (Art. 22 ESZB/EZB-Satzung).¹⁸⁹ Solche Befugnisse dienen bei systematischer Lektüre ebenfalls den Zielen des Art. 282 Abs. 2, Art. 127 Abs. 1 AEUV, den Zielen kommt hier aber kein kompetenzbegründender Charakter zu.¹⁹⁰ Genau diese Verknüpfung von Zielen und Instrumenten zeichnet aber die dogmatische Struktur der EZB-Befugnisse typischerweise aus, namentlich bei ihrer Kern-Aufgabe der Geldpolitik.¹⁹¹ Zur Beurteilung der Frage, ob eine Maßnahme zur Geldpoli-

187 EuGH, *Gauweiler* (Fn. 29), Rn. 42; *Weiss* (Fn. 81), Rn. 50; *Hessischer Rundfunk* (Fn. 184), Rn. 34.

188 Überschrift Kapitel IV bzw. Art. 20 ESZB/EZB-Satzung.

189 *Armin von Bogdandy/Jürgen Bast*, Scope and Limits of ECB Powers in the Field of Securities Settlement: An Analysis in View of the Proposed „TARGET2-Securities“ System, *Euredia: Revue européenne de Droit bancaire et financier* 2006, 365–409.

190 EuG, Urteil v. 4.3.2015, Rs. T-496/11, ECLI:EU:T:2015:133, Rn. 89 – *Vereinigtes Königreich/EZB*.

191 Etwa in Art. 18.1 ESZB/EZB-Satzung: „Zur Erreichung der Ziele des ESZB und zur Erfüllung seiner Aufgaben können die EZB und die nationalen Zentralbanken ... auf den Finanzmärkten tätig werden“.

tik gehört, ist „hauptsächlich“ auf ihre Ziele abzustellen, so der EuGH.¹⁹² Weder das betroffene soziale Feld noch die eingesetzten Instrumente sind für sich genommen konstitutiv für die Kompetenz,¹⁹³ sondern erst die Ausrichtung des Handelns auf bestimmte vorgegebene Ziele, nämlich die Preisstabilität zu gewährleisten und, unbeschadet dieses Ziels, die allgemeine Wirtschaftspolitik zu unterstützen.

Damit ist eine EZB-Befugnis grundsätzlich instrumentell-final determiniert – eine für die Kompetenzordnung der Union durchaus vertraute Regelungstechnik der Verträge (vgl. Art. 114 Abs. 1 AEUV), mit der Besonderheit, dass die Maßnahmen, zu denen die Unionsorgane ermächtigt werden, in anderen Rechtsgrundlagen des AEUV regelmäßig solche der Gesetzgebung sind.¹⁹⁴ In diesem Sinne kommt den Zielen der Art. 282 Abs. 2, Art. 127 Abs. 1 AEUV also unmittelbar kompetenzbegründender Charakter zu.¹⁹⁵ Der finalen Weite der währungspolitischen Kompetenz der Union steht eine instrumentelle Enge gegenüber, indem die EZB nur über zentralbanktypische Handlungsinstrumente überwiegend nicht-imperativer Art verfügt. Die EZB kann keinen CO₂-Preis vorschreiben, um Anreize für grüne Investitionen zu schaffen, aber sie kann die Verwendung eines solchen Preises mit ihren Mitteln unterstützen, wenn dies den währungspolitischen Zielen dient.¹⁹⁶

192 EuGH, *Gauweiler* (Fn. 29), Rn. 46; *Weiss* (Fn. 81), Rn. 53.

193 Vgl. in diesem Sinne EuGH, *Gauweiler* (Fn. 29), Rn. 46, und *Weiss* (Fn. 81), Rn. 53, wonach die in Kapitel IV der ESZB/EZB-Satzung aufgeführten Instrumente „ebenfalls erheblich“ seien, um die Kompetenzmaterie zu bestimmen.

194 Vgl. *Martin Nettesheim*, Kompetenzen, in: Armin von Bogdandy/Jürgen Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Berlin: Springer 2009, 389–439 (421).

195 In der Sache ist dies auch das Verständnis der EZB. Sie spricht insoweit untechnisch von ihrem „Mandat“, strenggenommen nur von einem Preisstabilitätsmandat, z.B. EZB, *Die Geldpolitik der EZB*, 3. Aufl., Frankfurt a.M.: EZB 2011, 9, 14, 62, 91, 94 und 95. Ein entsprechender Begriff für das Ziel, die Wirtschaftspolitik in der Union zu unterstützen, wird nicht verwendet.

196 Die EZB kann den Anteil der Vermögenswerte begrenzen, die von Unternehmen mit einem hohen CO₂-Fußabdruck ausgegeben werden und von den Geschäftspartnern des ESZB als Sicherheit für Kreditgeschäfte verpfändet werden können. Allerdings hängt das Ausmaß, in dem die EZB „grüne“ Vermögenswerte akzeptieren und damit den Anteil „brauner“ Vermögenswerte begrenzen kann, davon ab, dass die Mitgliedstaaten einen CO₂-Preis vorschreiben und damit Anreize für grüne Investitionen setzen.

c) Zum Verhältnis der Ziele: Gleichrangigkeit bei materiell-rechtlichem Vorrang der Preisstabilität

Aus der konstitutiven Bedeutung der Ziele der Art. 282 Abs. 2, Art. 127 Abs. 1 AEUV für die Begründung der Befugnisse der EZB ergibt sich eine dogmatische Frage von großer praktischer Bedeutung, nämlich wie das Verhältnis der Ziele der EZB, die Preisstabilität zu gewährleisten *und* die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union zu unterstützen, zu verstehen ist. Hier gilt es, frühere Engführungen bei der Deutung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der EZB zu überwinden und den Möglichkeitsraum, den die Verträge post-Lissabon eröffnen, neu zu vermessen. Nach dem hier unterbreiteten Deutungsvorschlag sind beide Ziele verfassungsrechtlich gleichrangig, bei einem materiell-rechtlichen Vorrang der Preisstabilität im Falle eines Zielkonflikts.

(1) Art. 127 Abs. 1 und Art. 282 Abs. 2 AEUV bzw. ihre Vorgänger im EG-Vertrag verkörpern ein Kernelement des Verfassungskompromisses von Maastricht, wonach die Gewährleistung der Preisstabilität einerseits nicht das einzige Ziel ist, in dessen Dienst die Befugnisse der EZB treten sollen (keine Exklusivität des Ziels der Preisstabilität), die EZB andererseits jedoch im Gegensatz zu dem *Federal Reserve System* nicht frei zwischen ihren Zielen wählen können soll (primäres Ziel der EZB ist die Preisstabilität).¹⁹⁷ Die hegemoniale Deutung des Maastrichter Vertrags hat diesen Kompromisscharakter tendenziell ignoriert, indem dem Doppelmandat des *Federal Reserve System*, Preisstabilität und hoher Beschäftigungsgrad, das Einzelmandat der EZB, Preisstabilität, gegenübergestellt worden ist.¹⁹⁸ Das ist umso bemerkenswerter, als sich die Formulierung des EG-Vertrags eng an diejenige anlehnt, die sich von jeher im Bundesbankgesetz fand.¹⁹⁹ Interpretationsleitend war jedoch – dem wirtschaftspolitischen Zeitgeist und den Präferenzen der ersten Generation von Organwaltern der EZB entsprechend – die Praxis der früheren Bundesbank, nicht ihre rechtliche Grundlage. Preisstabilität mutierte bei manchen Interpreten zu einer Me-

197 Zur Entstehungsgeschichte *Carel Cornelis Abraham van den Berg*, *The Making of the Statute of the European System of Central Banks: An Application of Checks and Balances*, Amsterdam: Dutch University Press 2005, 51–71.

198 Exmpl. *Ioannis N. Kallianiotis/Iordanis Petsas*, *The Effectiveness of the Single Mandate of the ECB and the Dual of the Fed*, *Journal of Applied Finance & Banking* 10 (2002), 215–269.

199 § 3 und § 12 BBankG: „Die Bundesbank ist verpflichtet, unter Wahrung ihrer Aufgabe die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen ...“.

tanorm der Wirtschafts- und Währungsunion, die alle anderen Textelemente überlagert.²⁰⁰ Diese vermeintlichen Gewissheiten sind erst in jüngerer Zeit aufgebrochen. Zeitgleich zum *European Green Deal* sind neue Direktoriumsmitglieder ernannt worden, die sich einer grüneren Geldpolitik verschrieben haben.²⁰¹

(2) Grundlegend für das Verständnis der Art. 282 Abs. 2, Art. 127 Abs. 1 AEUV ist zunächst, dass diese Norm keine vertikale Kompetenzabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten leistet. Es geht jeweils um Ziele, die das ESZB als Einrichtung der Union bzw. die EZB als Unionsorgan verfolgen; sie stellen alternative tatbestandliche Anknüpfungspunkte für eine Kompetenz *der Union* dar.²⁰² Die hier diskutierte Fragestellung ist also zu unterscheiden von derjenigen, ob eine Maßnahme der Mitgliedstaaten in die ausschließliche währungspolitische Kompetenz der Union eingreift (Urteil *Pringle*) bzw. ob eine Maßnahme der EZB ihre geldpolitischen Befugnisse zulasten der Mitgliedstaaten überschreitet (Urteil *Gauweiler*). Eine Maßnahme der EZB, die das Ziel der Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik verfolgt und hierfür geldpolitische Instrumente einsetzt, ist nicht Wirtschaftspolitik, sondern Geldpolitik nach Art. 127 Abs. 2, 1. Spiegelstrich AEUV und fällt in die ausschließliche währungspolitische Kompetenz der Union nach Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV. Es handelt sich weder um eine Unterstützungskompetenz im Sinne des Art. 6 AEUV noch eine Koordinierungskompetenz, die unter Art. 5 AEUV fallen würde.²⁰³

Nicht nur hinsichtlich der Rechtsfolge, sondern auch hinsichtlich des tatbestandlichen Anknüpfungspunkts der „Wirtschaftspolitik“ darf die dogmatische Rekonstruktion des Art. 282 Abs. 2 S. 3, Art. 127 Abs. 1 S. 2 AEUV nicht enggeführt werden auf eine föderale Konfliktlage. Wirtschaftspolitik im Sinne dieser Vorschrift ist kein Kompetenzreservat der Mitgliedstaaten, sondern bezieht eine Vielzahl unionaler Kompetenzen geteilter oder koor-

200 Herdegen (Fn. 3), 15 f.

201 Alle Reden, die z.B. Frank Elderson im ersten Jahr nach seiner Ernennung am 15. Dezember 2020 gehalten hat, thematisieren grüne Geldpolitik und Bankenaufsicht.

202 Der EuGH verweist zutreffend auf das institutionelle Gleichgewicht, in dessen Rahmen die EZB beide Ziele verfolgt: Weiss (Fn. 81), Rn. 60 f.; ähnlich *Gauweiler* (Fn. 29), Rn. 59.

203 Im letzteren Sinne wohl BVerfGE 134, 366–438 (Rn. 68) – *OMT-Beschluss*. Ohne Grundlage in den Verträgen auch BVerfGE 154, 17 – *PSPP-Programm*, wonach Währungspolitik, die die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union unterstützt, sachlich auf den Umfang der koordinierenden Verbandskompetenzen der Union begrenzt sei (Rn. 127 u. 163).

dinierender Natur ein. Die inklusive Formel „in der Union“ ist bewusst gewählt und trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich bei „Wirtschaftspolitik“ nicht um eine geschlossene Kompetenzmaterie handelt, die einem bestimmten Hoheitsträger zugewiesen wäre.²⁰⁴ Das wird unterstrichen durch die Entstehungsgeschichte der Norm, die im Entwurfsstadium sogar allein von „der Gemeinschaft“ sprach, bevor sie mit der schließlich gewählten Formulierung „in der“ auch die mitgliedstaatliche Handlungsebene einbezog.

Ein methodengerechtes Vorgehen, das den Wortlaut der Bestimmungen ernst nimmt, ergibt, dass keines der beiden Ziele der Art. 282 Abs. 2, Art. 127 Abs. 1 AEUV im Entschließungsermessen der EZB steht.²⁰⁵ Vielmehr verpflichten die kompetenzbegründenden Ziele die EZB, ihre Instrumente gleichermaßen zur Wahrung der Preisstabilität und zur Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik in der Union einzusetzen. Hätte der Vertragsgesetzgeber etwas anderes intendiert, wäre es ein Leichtes gewesen, das Ziel der Unterstützung der Wirtschaftspolitik mit dem Hilfsverb „may“ zu qualifizieren anstelle des imperativen Hilfsverbs „shall“. Man mag die Unterstützung der Wirtschaftspolitik, in Anlehnung an die englische Bezeichnung des Preisstabilitätsziels als *primary objective*, als „sekundäres“ Ziel bezeichnen – optional oder weniger relevant ist seine Verfolgung deshalb nicht.

Das erste Ziel der Art. 282 Abs. 2, Art. 127 Abs. 1 AEUV ist in seiner tatbestandlichen Struktur übersichtlich und in seinem wesentlichen Gehalt nicht umstritten: Die EZB muss das Ziel der Preisstabilität „vorrangig“ verfolgen; dabei verfügt sie hinsichtlich der Frage, wie sie dieses Ziel operationalisiert und wie sie ihre Instrumente zu seiner Verfolgung einsetzt, über ein weites Ermessen.²⁰⁶ Das zweite Ziel dagegen kombiniert zwei Tatbestandsmerkmale, ein positives (Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik) und ein negatives (keine Beeinträchtigung des Ziels der Preisstabilität). Während das positive Merkmal Fragen danach aufwirft, in wessen Zuständigkeit die Konkretisierung der betreffenden Politik fällt (dazu sogleich, unter d), verlangt das negative Merkmal Einschätzungen,

204 Selmayr, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Fn. 28), Art. 282 AEUV, Rn. 48.

205 Jens van 't Klooster/Nik de Boer, What to Do with the ECB's Secondary Mandate, JCMS 61 (2023), 730–746 (734); anders Alexander Thiele, Die Europäische Zentralbank, Tübingen: Mohr Siebeck 2019, 77, allerdings mit der weiterführenden Forderung nach einer nachvollziehbaren Darlegung der Gründe.

206 EuGH, Weiss (Fn. 81), Rn. 55–57.

die nur von der EZB selbst vorgenommen werden können, will man ihre unabhängige Aufgabenwahrnehmung nicht gefährden. Die hier geforderte Kompatibilitätsprüfung kann im Sinne der ersten Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung verstanden werden. Dies bedeutet, dass eine Maßnahme aus materiell-rechtlichen Gründen von vornherein ungeeignet ist zur Erreichung des Ziels der Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik, wenn sie das Ziel der Preisstabilität beeinträchtigt. In *diesem* Sinne besteht zwischen beiden Zielen der Art. 282 Abs. 2, Art. 127 Abs. 1 AEUV ein „normatives Stufenverhältnis“²⁰⁷ in Gestalt einer Kollisionsregel.

Nach dem hier unterbreiteten Deutungsvorschlag sind beide Ziele der Art. 282 Abs. 2, Art. 127 Abs. 1 AEUV dagegen kompetenzrechtlich gleichrangig und müssen grundsätzlich gleichzeitig verfolgt werden. In der eingeführten Terminologie des Währungsrechts formuliert, verfügt die EZB weder über ein „Einzelmandat“ noch ein „Hierarchiemandat“,²⁰⁸ sondern ebenso wie das *Federal Reserve System* über ein „Doppelmandat“. Während das *Federal Reserve System* jedoch frei wählen kann, welchem seiner Ziele es für den Fall, dass es sie nicht gleichzeitig verfolgen kann, den Vorrang gibt, hat der Vertragsgesetzgeber entschieden, dass die EZB für einen solchen Fall der Preisstabilität Vorrang vor der Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik in der Union einräumen muss.

(3) Aus dieser dogmatischen Rekonstruktion ergeben sich praktische Folgerungen für die zentrale Aufgabe der EZB, nämlich die Geldpolitik der Union festzulegen und durchzuführen. Aufgrund der kompetenzrechtlichen Gleichrangigkeit beider Ziele des Art. 282 Abs. 2 AEUV ist die EZB zunächst verpflichtet, das Ziel der Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik in der Union in einer holistischen Ausgestaltung der Geldpolitik immer mitzudenken.²⁰⁹ Sie muss beurteilen, ob der Inflationsausblick von dem Ziel, mittelfristig ein Inflationsziel von 2 % anzustreben,²¹⁰ abweicht und falls ja, welcher geldpolitische Kurs erforderlich ist, um eine

207 Thiele, Die Europäische Zentralbank (Fn. 205), 76.

208 Laurence H. Meyer, Inflation Targets and Inflation Targeting, *The North American Journal of Economics and Finance* 13 (2002), 147–162; Christy Ann Petit, The ECB Mandate: A Comparative Constitutional Perspective, in: Beukers/Fromage/Monti (Fn. 14), 361–391 (366).

209 Einzelne geldpolitische Maßnahmen der EZB dürfen deshalb nicht isoliert betrachtet werden, sondern stehen komplementär zueinander, s. Kaiser/Sauer (Fn. 153), Rn. 22 u. 56.

210 EZB, Erklärung zur geldpolitischen Strategie, Rn. 5, abrufbar unter: https://www.ecb.europa.eu/home/search/review/html/ecb.strategyreview_monopol_strategy_statement.de.html.

derartige Abweichung zu beseitigen. Sie darf sich aber nicht darauf beschränken. Die EZB ist vielmehr verpflichtet, die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union zu berücksichtigen, wenn und soweit sich diese Berücksichtigung neutral oder positiv zur Wahrung der Preisstabilität verhalten würde. Sie darf jedoch keine geldpolitischen Maßnahmen treffen, die allein die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union unterstützen, ohne diese in Beziehung zur Preisstabilität zu setzen.

Dieser Verpflichtung kommt die EZB nach, wenn sie erstens das Ziel der Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik in der Union in der Konkretisierung der Preisstabilität selbst Rechnung trägt,²¹¹ zweitens das Ziel der Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik in der Union als relevantes Interesse in die Verhältnismäßigkeitsprüfung einer geldpolitischen Maßnahme, die das Ziel der Preisstabilität verfolgt, einstellt und diese Maßnahme so ausgestaltet, dass die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union unterstützt wird,²¹² drittens geldpolitische Maßnahmen trifft, die selbst originär das Ziel der Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik in der Union verfolgen und kompatibel sind mit den anderen geldpolitischen Maßnahmen, die das Ziel der Preisstabilität verfolgen, und wenn sie viertens im Wege der Organleihe für komplementärrechtliche Einrichtungen, namentlich für den Europäischen Stabilitätsmechanismus, tätig wird.²¹³

d) Wer definiert die Ausrichtung der allgemeinen Wirtschaftspolitik?

Als weiterer Unterschied zum *Federal Reserve System* kommt hinzu, dass das „Doppelmandat“ der EZB in Bezug auf die weiteren Ziele inhaltlich unbestimmt ist, wie der Plural in der englischen Vertragsfassung unterstreicht (*general economic policies*). Sie umfassen potenziell auch im Kontext der Union Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung als „klassische“ Ziele der Geldpolitik.²¹⁴ Die Formulierung „allgemeine Wirtschaftspolitik“ um-

211 Das Konzept der Mittelfristigkeit schließt eine übermäßig aggressive Reaktion zur Wiederherstellung von Preisstabilität innerhalb sehr kurzer Zeit bei gesamtwirtschaftlichen Schocks aus, weil es das Risiko erheblicher Kosten von Produktions- und Beschäftigungsschwankungen mit sich brächte, s. EZB (Fn. 195), 72.

212 Z.B. Ankauf von grünen Anleihen oder Verkauf von nicht-grünen Unternehmensanleihen des Nicht-Finanzsektors im Rahmen der Ankaufprogramme der EZB.

213 EuGH, *Pringle* (Fn. 15), Rn. 165.

214 *Ohler* (Fn. 11), 305.

fasst aber potenziell auch qualitative wirtschaftspolitische Ziele wie das der Dekarbonisierung.²¹⁵ Das kompetenzbegründende Sekundärziel der Unterstützung dieser Politik bedarf mithin erst der inhaltlichen Determinierung, bevor es sich als Maßstab der Geldpolitik eignet – was wiederum politische Wertungsentscheidungen und Prioritätensetzungen erfordert.

Auf diesen Mangel an Objektivität bei der inhaltlichen Ausrichtung der Wirtschaftspolitik und ihren legitimerweise umstrittenen Charakter geht wohl die verbreitete Skepsis gegenüber einer Aktivierung des Sekundärziels und die bisherige Zurückhaltung der EZB, sich auf dieses bei ihren Maßnahmen zu berufen, zurück. Diese Sorge einer Politisierung der EZB ist in vollem Umfang als berechtigt anzukennen und entspricht den legitimisationstheoretischen Überlegungen, die wir oben (unter III.3.) angestellt haben: Eine EZB, die ihr eigenes wirtschaftspolitisches Programm verkündet, müsste alsbald um ihre Unabhängigkeit fürchten.

Der Einwand geht jedoch von einer unzutreffenden dogmatischen Prämisse aus, nämlich dass die EZB bei der Wahl der von ihr unterstützten Ziele der Wirtschaftspolitik über ein eigenes Ermessen verfügt, oder anders formuliert: ein solches Verständnis der Art. 282 Abs. 2, Art. 127 Abs. 1 AEUV stünde im Widerspruch zu Art. 2 EUV, Art. 10 Abs. 1 EUV und der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für die Unabhängigkeit der EZB, die in Art. 282 Abs. 3 AEUV niedergelegt ist. Vielmehr ist das „Doppelmandat“ der EZB so zu verstehen, dass sie bei der unabhängigen Ausübung ihrer Befugnisse jeweils an extern vorgegebene Ziele gebunden ist: im Fall der Preisstabilität ist es eine verfassungsrechtlich fixierte Vorgabe, im Fall der Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik sind es variable Vorgaben, die durch politisch verantwortliche Organe gesetzt werden müssen. Ein Konkretisierungsermessen der EZB ist lediglich bei der Übersetzung dieser Vorgaben in konkretes geldpolitisches Handeln anzuerkennen. Zudem besteht eine Einschätzungsprerogative, ob die materiell-rechtliche Voraussetzung der Nichtbeeinträchtigung des Ziels der Preisstabilität erfüllt ist.

Nach dem hier vertretenen Verständnis ermöglichen es Art. 127 Abs. 1 S. 2 und Art. 282 Abs. 2 S. 3 AEUV der EZB somit nicht, unmittelbar auf die Hauptziele der Union i.S.d. Art. 3 EUV zuzugreifen und nach eigener Prioritätensetzung Handlungsbeiträge zu deren Verwirklichung zu leisten.²¹⁶ Die Bezugnahme auf die „Ziele der Union“ in diesen Bestimmungen hat

215 Zilioli/Ioannidis (Fn. 17), 373.

216 So etwa Ohler (Fn. 11), 305.

für die EZB keine tatbestandliche Relevanz; sie verdeutlicht lediglich den arbeitsteiligen Zusammenhang, in den sich das Handeln des ESZB als Unionseinrichtung und der EZB als Unionsorgan einfügt. Kompetenzbe gründend ist vielmehr das Ziel, die allgemeine Wirtschaftspolitik zu unterstützen, und diese Politik muss von politisch verantwortlichen Organen formuliert werden, je nach Kompetenzlage der Union oder der Mitgliedstaaten.²¹⁷ Dieses Arrangement dient der Erfüllung der übergreifenden Ziele der Union, ohne dass diese Vertragsziele selbst geldpolitische Ziele für die EZB begründen.²¹⁸

Art. 127 Abs. 1 S. 2 und Art. 282 Abs. 2 S. 3 AEUV sind somit als Auftrag zur Konzertierung mit demokratischer Politik in der Union und zur Anerkennung ihrer Führungsrolle zu verstehen. Hierfür sind verfahrensrechtliche Arrangements auf der Ebene der Union erforderlich, die die notwendige Abstimmung bei der eigenständigen Aufgabenwahrnehmung zwischen den politischen Organen und der EZB erleichtern.²¹⁹ Jenseits des allgemeinen Loyalitätsprinzips in den Interorganbeziehungen bestehen dafür keine verfassungsrechtlichen Vorgaben; die Suche nach geeigneten Formaten ist einstweilen der Selbstorganisation der Organe überantwortet.²²⁰ Angesichts der fragmentierten Kompetenzlage im Bereich der Wirtschaftspolitik und der polyzentrischen Organisationsverfassung der Union ist dies keine einfache Aufgabe. Ein bislang ungenutztes Potential haben in diesem

217 Das *Gauweiler-Urteil* (Fn. 29), Rn. 47–56, kann deshalb nicht dahingehend ausgelegt werden, dass das Ziel der Preisstabilität als Zwischenziel allgemein die Herstellung von angemessenen wirtschaftlichen Bedingungen umfasst. Das Verhältnis der Ziele des Art. 127 Abs. 1 und Art. 282 Abs. 2 AEUV würde sich zugunsten des Ziels der Preisstabilität auflösen und die EZB müsste, da sie sich im Rahmen des Ziels der Preisstabilität bewegt, keine Führungsrolle demokratischer Politik anerkennen.

218 *Zilioli/Ioannidis* (Fn. 17), 371, die darauf hinweisen, dass es sich begrifflich um *ein* Sekundärziel handelt und nicht, durch den Verweis auf Art. 3 EUV, um mehrere Sekundärziele; anders etwa *Waldhoff*, in: *Siekmann* (Fn. 43), Article 127 TFEU, Rn. 32; *van 't Klooster/de Boer* (Fn. 205), 739.

219 In diesem Sinne *van 't Klooster/de Boer* (Fn. 205), 739–742; *Armin Steinbach*, *The Greening of the Economic and Monetary Union*, CML Rev. 59 (2022), 329–362 (349): „soft policy coordination“.

220 Dazu allg. *Jelena von Achenbach*, *Verfassungswandel durch Selbstorganisation*, *Der Staat* 55 (2016), 1–39 (1–4); s. etwa den „Exchange of letters“ zwischen den Präsidentinnen der EZB und des Europäischen Parlaments vom Juni 2023 über ein „common understanding on the arrangements between the European Parliament and the European Central Bank (ECB) for structuring the practices for interaction in the area of central banking“, verfügbar unter https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Exchange_of_Letters_ECB_European_Parliament_central_banking230605~87aa8ed4a3.en.pdf (22.6.2024).

Zusammenhang die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union“, die gemäß Art. 121 und 136 AEUV in einem dialogischen Verfahren ausgearbeitet werden. Jedenfalls eignen sich – legitimationstheoretisch, aber auch rechtlich – nur solche konkreten wirtschaftspolitischen Ziele als Anknüpfungspunkt für die Befugnis, die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union mit den Mitteln der Geldpolitik zu unterstützen, die zwischen den politischen Entscheidungsträgern in der Union hinreichend konsentiert sind. Dass das Dekarbonisierungsziel diese Anforderung erfüllt, dürfte außer Zweifel stehen.

V. Die konstitutionell eingebundene Unabhängigkeit der EZB – eine Bilanz

Im Rückblick erweisen sich die Jahre 2002 bis 2009, vom Europäischen Konvent und dem OLAF-Urteil bis zum Lissabonner Vertrag, als eine Periode des Übergangs. Es gelang, die verfassungsrechtlichen Grundlagen der EZB zu konsolidieren, bevor die Währungsunion und die EZB selbst in schweres Fahrwasser gerieten – ökonomisch, politisch, rechtlich. Das neue *constitutional settlement*, in das der Statusstreit mündete, scheint für alle Parteien zu funktionieren. Auch die EZB selbst hat ihre Rolle als Organ, das in den Verfassungsrahmen der Union eingebunden und den allgemeinen Regeln des Organisationsverfassungsrechts unterworfen ist, offenbar angenommen. Zu Recht: Die Erwartung loyaler Zusammenarbeit zwischen den Verfassungsorganen nivelliert nicht ihre in Art. 282 AEUV niedergelegten Besonderheiten, sondern wirkt umgekehrt bei Bedarf als Schutzverstärker für ihre konstitutionell garantierte Unabhängigkeit.

Das von Art. 13 EUV geforderte *constitutional mainstreaming* der EZB ist gewiss noch nicht zum Abschluss gekommen. Der vorliegende Beitrag hat für einige der offenen Konstruktionsfragen – die Rechtsnatur des ESZB, die dogmatische Struktur ihrer Befugnisse – Deutungsvorschläge unterbreitet. Die detaillierte Analyse des organisationsverfassungsrechtlichen Profils der EZB hat zudem Punkte zu Tage gefördert, in denen ihre im einfachen Primärrecht normierten Autonomieräume im Spannungsverhältnis zu den Grundlagenbestimmungen der Verträge stehen. Das transformative Programm der Verträge, die Umstellung des Integrationstelos auf die republikanischen Verfassungsprinzipien des Art. 2 EUV, verlangt schließlich nach einer post-funktionalistischen Interpretation der Befugnisse der EZB. Ironischerweise reicht es dazu an einer Schlüsselstelle – der Ermächtigung und Verpflichtung zur Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik

von Union und Mitgliedstaaten – aus, den ursprünglichen Verfassungskompromiss von Maastricht zur Geltung zu bringen und seiner interpretativen Revision entgegenzuwirken.

Von wesentlicher Bedeutung für das Projekt, die EZB im Modell der Gewaltenkooperation einer Union zu verorten, die sich an den Verfassungsprinzipien des Art. 2 EUV ausrichtet, ist die Frage, wie die konstitutionell garantierte Unabhängigkeit der EZB verfassungstheoretisch rekonstruiert werden kann. Die Autor:innen dieses Beitrags verstehen die demokratische Grundentscheidung zugunsten eines unabhängigen Zentralbanken-Systems der Union nicht als eine szientistisch oder expertokratisch legitimierte Ausnahme vom Grundsatz der repräsentativen Demokratie, sondern als integralen Bestandteil des demokratischen Konstitutionalismus in der Union. Dies rechtfertigt einerseits, um der Integrität des demokratischen Systems willen, Teilaufgaben zu definieren, die einer unabhängigen Wahrnehmung zugewiesen sind, verlangt aber andererseits eine Führungsrolle repräsentativer Organe für die ergebnisoffene demokratische Willensbildung. Konstitutionell garantierte Unabhängigkeit ist nur tragfähig als konstitutionell eingebundene, kooperativ ausgeübte Unabhängigkeit.

