

ANASTASIA POULOU

Soziale Grundrechte und europäische Finanzhilfe

Verfassungsentwicklung in Europa

12

Mohr Siebeck

Verfassungsentwicklung in Europa

herausgegeben von

Hartmut Bauer, Peter M. Huber
und Karl-Peter Sommermann

12



Anastasia Poulou

Soziale Grundrechte und europäische Finanzhilfe

Anwendbarkeit, Gerichtsschutz, Legitimation

Mohr Siebeck

Anastasia Poulou, geboren 1988; Studium der Rechtswissenschaft an der Aristoteles Universität in Thessaloniki und an der Freien Universität in Berlin; 2015 Promotion (Heidelberg); 2016 Deutscher Studienpreis (Körber-Stiftung); Master's in International Human Rights Law an der Universität Oxford; Max Weber Postdoctoral Fellow am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz; seit 2016 Wissenschaftliche Referentin am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in München.

e-ISBN PDF 978-3-16-156020-0

ISBN 978-3-16-155128-4

ISSN 1861-7301 (Verfassungsentwicklung in Europa)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2017 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

*Meinen Eltern
in Liebe und Dankbarkeit*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2015/2016 von der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg als Dissertation angenommen. Sie wurde mit dem Deutschen Studienpreis 2016 der Körber Stiftung und dem Wissenschaftspreis der Deutsch-Griechischen Juristenvereinigung e.V. ausgezeichnet.

Für die Drucklegung konnten Rechtsprechung und Literatur bis Frühjahr 2016 umfassend berücksichtigt werden. Nachträgliche Entwicklungen bis Juni 2017 wurden noch punktuell aufgenommen.

An erster Stelle möchte ich meiner Doktormutter, Frau Prof. Dr. Ute Mager, für die Gewährung der akademischen Freiheit bei der Gestaltung und Bearbeitung der Thematik sowie für ihre wertvollen wissenschaftlichen Anregungen herzlich danken. Für die Erstellung des weiterführenden Zweitgutachtens bin ich Herrn Prof. Dr. Peter Axer zu großem Dank verpflichtet. Beiden Gutachtern bin ich auch dafür sehr dankbar, dass sie ihre Gutachten überwältigend schnell angefertigt haben.

Mein Dank gilt außerdem Herrn Prof. Dr. Hanno Kube, der als Prüfungsvorsitzender für eine angenehme Diskussion während der Disputation gesorgt hat.

Herrn Prof. Dr. Kunig danke ich herzlich für seine weiterführenden Ratschläge und Empfehlungen zu Beginn meines Promotionsvorhabens.

Besonderer Dank gebührt Herrn Prof. Dr. Armin von Bogdandy, der durch wertvolle Anregungen die Entstehung der Dissertationsthematik entscheidend prägte.

Meinem engen Wegbegleiter, Herrn Dr. Michael Ioannidis, bin ich für seine unschätzbaren Anmerkungen und lebenswürdige Anteilnahme dankbar. Diese Arbeit hat von seiner gewissenhaften Lektüre nachhaltig profitiert und er hat mich in allen Phasen des Promotionsvorhabens und weit darüber hinaus tatkräftig unterstützt.

Mein aufrichtiger Dank gilt des Weiteren meinen akademischen Lehrern an der Aristoteles-Universität Thessaloniki, die über viele Jahre meine Liebe für das Verfassungsrecht geweckt haben. In dieser Hinsicht möchte ich Herrn Prof. Dr. Kostas Chryssogonos, Frau Prof. Dr. Ifigeneia Kamtsidou und insbesondere Herrn Prof. Dr. Panagiotis Mantzoufas und Frau Prof. Dr. Lina Papadopoulou

für hilfreiche Kommentare zur Konzeption der vorliegenden Arbeit, sowie deren Diskussionsbereitschaft und Unterstützung danken. Dankbar bin ich außerdem Herrn Prof. Dr. Konstantinos Gogos und Herrn Prof. Dr. Angelos Kornilakis für ihren engagierten Rat und fruchtbare Impulse.

Für die ehrenvolle Aufnahme meiner Dissertation in die Schriftenreihe „Verfassungsentwicklung in Europa“ möchte ich den Herausgebern, Herrn Prof. Dr. Hartmut Bauer, Herrn Prof. Dr. Peter M. Huber und Herrn Prof. Dr. Karl-Peter Sommermann, danken.

Der gemeinnützigen Stiftung Alexander S. Onassis bin ich für die Gewährung eines Promotionsstipendiums sowie für die Genehmigung eines Druckkostenzuschusses zu großem Dank verpflichtet.

Mein allergrößter Dank gilt schließlich meinen Eltern, Georgios und Evridiki, sowie meiner Schwester, Konstantina-Antigoni, für ihre liebevolle und bedingungslose Unterstützung jenseits der Grenzen von Zeit und Raum. Ohne deren Stütze wäre diese Arbeit nicht entstanden. Ihnen ist diese Schrift in Liebe und Dankbarkeit gewidmet.

München, im September 2017

Anastasia Poulou

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.	VII
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Einleitung.	1
1. Teil: Die Eurokrise als Auslöser der europäischen Sozialregierung.	5
1. Kapitel: Die Eurokrise als Verfassungskrise	7
I. Die Ausgangslage der europäischen Wirtschaftsverfassung	8
II. Die Eurokrise als Wendepunkt	13
III. Die europäische Verfassungskrise	15
A. Überrumpelung und Verlegenheitsphase	15
B. Improvisationsphase: das erste Finanzhilfepaket für Griechenland	16
2. Kapitel: Die europäische Wirtschaftsverfassung im Wandel	19
I. Ausbau der Europäischen Wirtschaftsregierung	20
A. Krisenprävention: Intensivierte Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik	21
1. Europäisches Semester	22
2. Euro-Plus-Pakt	22
3. Six Pack	23
4. Fiskalpakt	25
5. Two-Pack-Verordnung Nr. 473/2013	26
B. Krisenbewältigung: Finanzieller Beistand für Euro-Staaten	27
1. Die befristeten Finanzierungsmechanismen	28
a. Der Europäische Finanzstabilisierungs- mechanismus (EFSM)	28
b. Die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF).	30

2.	Der dauerhafte Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM)	31
a.	Rechtsgrundlage	32
b.	Aufbau und Finanzhilfeeinstrumente	34
c.	Verfahren zur Gewährung von Darlehen	36
3.	Kreditgewährung durch den IWF	37
4.	Die Two-Pack-Verordnung Nr. 472/2013	40
a.	Regelungsobjekt und Anwendungsbereich	40
b.	Funktion	42
II.	Konstitutionalisierung des Paradigmenwechsels	43
A.	Einführung von 136 Abs. 3 AEUV	44
B.	Krisenbedingter Verfassungswandel	47
1.	Das <i>Pringle</i> -Urteil	48
2.	Intensivierung des Verfahrens zur Vermeidung übermäßiger Defizite	51
III.	Fazit	51
3.	Kapitel: Der Hybridcharakter der europäischen Finanzhilfe	53
I.	Institutionelle Verknüpfungen mit der EU	54
A.	Die Troika als Kooperationsverbindung	54
B.	Kommission und EZB als Entscheidungsorgane	56
C.	Der Rat der Europäischen Union als Umsetzungsorgan	57
D.	Die Euro-Gruppe als informeller Entscheidungsträger	58
E.	Die Einführung des Euro-Gipfels	60
F.	Der EuGH als ausschließlich zuständiges Gericht	60
II.	Materielle Verknüpfungen mit dem Unionsrecht	62
A.	Die Doppelnatur der Konditionalitäten der Finanzhilfe	62
B.	Konsistenzklauseln	64
4.	Kapitel: Die Konditionalitäten der europäischen Finanzhilfe	67
I.	Herkunft der Konditionalitäten aus der IWF-Praxis	67
II.	Funktionen der Konditionalitäten	69
III.	Die Konditionalitäten als Instrument europäischer Wirtschaftsregierung	69
IV.	Die Konditionalitäten als Instrument europäischer Sozialregierung	72
A.	Krisenbedingter Paradigmenwechsel im Bereich der Sozialpolitik	72
B.	Konditionalitäten ohne Schranken	74
C.	Die Emergenz der europäischen Sozialregierung	75

V.	Ausblick: soziale Grundrechte als Gegengewicht	78
	A. Warum ein Gegengewicht auf Unionsebene?	79
	B. Warum soziale Grundrechte als Gegengewicht?	82
2.	Teil: Europäische Finanzhilfe und soziale Grundrechte der EU	85
5.	Kapitel: Die sozialen Grundrechte in der Unionsordnung	87
	I. Entwicklungsstufen der sozialen Grundrechte im Primärrecht der Union	87
	A. Die Gründungsphase der europäischen Wirtschafts- gemeinschaft: sozialpolitischer Minimalismus	87
	B. Neubewertung der europäischen Sozialpolitik	92
	1. Die Einheitliche Europäische Akte	92
	2. Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer	93
	C. Vermehrung der sozialen Leitnormen	96
	1. Der Vertrag und das Sozialabkommen von Maastricht	96
	2. Der Vertrag von Amsterdam	98
	D. Die Charta der Grundrechte der EU	101
	1. Die Genese der Grundrechtecharta	101
	2. Der Grundrechtekonvent	104
	a. Die Auseinandersetzung über die Aufnahme sozialer Grundrechte	104
	b. Der Weg zum Konsens	108
	c. Gründe für die Aufnahme sozialer Grundrechte	110
	d. Soziale Grundrechte im Sinne der Charta	113
	3. Die Proklamation der Grundrechtecharta	116
	E. Der gescheiterte Verfassungsvertrag	117
	F. Der Vertrag von Lissabon: Die Verrechtlichung der sozialen Grundrechte	121
	II. Soziale Grundrechte in der Rechtsprechung des EuGH	124
	A. Anerkennung sozialer Grundrechte auf Unionsebene	125
	B. Entterritorialisierung national gewährleisteter sozialer Rechte	127
	1. Die Grundfreiheiten als Triebfeder transnationaler sozialer Rechte: die Konstruktion der passiven Dienstleistungsfreiheit	127
	2. Die soziale Dimension der Unionsbürgerschaft	130

C.	Schutz national gewährleisteter sozialer Rechte	132
1.	Anerkennung sozialer Rechte als Schranken der Grundfreiheiten	132
2.	Begründung eines sozialrelevanten Ausnahmereichs von Wettbewerbsregeln	135
D.	Fazit	136
III.	Ergebnis und Ausblick	138
6. Kapitel:	Die Konditionalitäten der Finanzhilfe und die Grundrechtecharta der EU	139
I.	Die Bindung der Unionsorgane an die Grundrechtecharta	140
A.	Die Bindung der Kommission und der EZB an die Grundrechtecharta	142
1.	Von Art. 51 Abs. 1 GRC erfasste Organe	144
2.	Von Art. 51 Abs. 1 GRC erfasste Handlungen	145
3.	Memoranda of Understanding und Unionsrecht	148
B.	Die Bindung des Rates der EU an die Grundrechtecharta	150
1.	Die Beschlüsse des Rates als dem Art. 51 Abs. 1 GRC unterstellte Handlungsformen	151
2.	Die Beschlüsse des Rates und die Betroffenheit des Einzelnen	153
C.	Sekundärrechtliche Hinweise für die Beachtung der Grund- rechtecharta bei der Abfassung der Finanzhilfeprogramme	156
D.	Inhalt und praktische Bedeutung der Grundrechtsbindung	157
II.	Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechtecharta	158
A.	Dogmatische Grundlegung	159
1.	Recht der Union	159
2.	Durchführung von Unionsrecht	159
3.	Spielräume und die Anwendung nationaler Grundrechte	163
B.	Einschlägige Rechtsprechung	166
1.	EuGH	166
2.	Nationale Gerichte	168
C.	Stellungnahme	169
1.	Keine nationale Herkunft	170
2.	Umsetzung der Beschlüsse des Rates	171
3.	Umsetzung der Memoranda of Understanding	172
III.	Ergebnis	173

7. Kapitel: Soziale Grundrechte in Gefahr: eine geteilte Verantwortlichkeit	175
I. Eingriff in den Schutzbereich der sozialen Grundrechte der Grundrechtecharta	175
A. Arbeits- und Kollektivrechte (Art. 28, 30, 31 GRC)	179
1. Einschlägige europäische Konditionalitäten und nationale Durchführungsmaßnahmen	179
2. Rechtliche Würdigung	184
a. Recht auf Kollektivverhandlungen	186
(1) Schutzbereich des Art. 28 GRC	186
(2) Eingriff in den Schutzbereich	192
b. Recht auf Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung	196
(1) Schutzbereich des Art. 30 GRC	196
(2) Eingriff in den Schutzbereich	199
c. Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen	200
(1) Schutzbereich des Art. 31 Abs. 1 GRC	200
(2) Eingriff in den Schutzbereich	205
B. Recht auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung (Art. 34 GRC)	208
1. Einschlägige europäische Konditionalitäten und nationale Durchführungsmaßnahmen	208
2. Rechtliche Würdigung	210
a. Recht auf soziale Sicherheit	211
(1) Schutzbereich des Art. 34 Abs. 1 GRC	211
(2) Eingriff in den Schutzbereich	217
b. Recht auf Soziale Unterstützung	220
(1) Schutzbereich des Art. 34 Abs. 3 GRC	220
(2) Eingriff in den Schutzbereich	223
C. Recht auf Gesundheitsschutz (Art. 35 GRC)	225
1. Einschlägige europäische Konditionalitäten und nationale Durchführungsmaßnahmen	225
2. Empirische Befunde	227
3. Rechtliche Würdigung	233
a. Schutzbereich des Art. 35 S. 1 GRC	233
b. Schutzbereich des Art. 35 S. 2 GRC	237
c. Eingriff in den Schutzbereich	240
D. Zwischenergebnis	241

II. Rechtfertigung der Eingriffe in die sozialen Grundrechte nach Art. 52 Abs. 1 GRC	243
A. Gesetzliche Grundlage	244
1. Dogmatische Grundlegung	244
2. Der Fall der Konditionalitäten der Finanzhilfe	246
B. Legitimes Einschränkungsziel	246
1. Dogmatische Grundlegung	246
2. Die Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungs- gebiets als legitimes Ziel	248
C. Verhältnismäßigkeit und Wesensgehaltsgarantie	249
1. Dogmatische Grundlegung	249
2. Maßstäbe zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit im Falle der Konditionalitäten der Finanzhilfe	253
a. Die kumulative Wirkung der Sparmaßnahmen	253
b. Die Nichteinhaltung verfahrensrechtlicher Vorgaben	255
D. Zwischenergebnis	257
3. Teil: Die Rolle der Gerichte bei der Krisenbewältigung	259
8. Kapitel: Die Problematik des gerichtlichen Schutzes sozialer Grundrechte	261
I. Zu den Besonderheiten der Verwirklichung sozialer Grundrechte	262
II. Zu den Einwänden gegen den gerichtlichen Schutz sozialer Grundrechte	265
9. Kapitel: Zur Legitimation des Schutzes sozialer Grundrechte durch Gerichte	271
I. Das Demokratieverständnis der Union	271
II. Eigener Ansatz: Ein demokratisches Konzept sozialer Grundrechte	274
10. Kapitel: Gerichtlicher Schutz sozialer Grundrechte in Zeiten der Krise	279
I. Die Rechtsprechungspraxis der Gerichte in der Eurokrise	279
A. Gerichtshof der EU	280

B. Nationale Gerichte	281
1. Das portugiesische Verfassungsgericht	283
2. Die griechischen Gerichte	288
3. Fazit	294
II. Kritische Würdigung	295
A. Demokratische Defizite der Reaktionen auf die Eurokrise	295
B. Würdigung der Rechtsprechungspraxis und Ausblick	300
Zusammenfassung	303
Literaturverzeichnis	313
Berichte und andere Materialien	345
Sachregister	351

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften / der Europäische Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
amtl.	amtlich
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerfGK	Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CML Rev	Common Market Law Review
d. h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ECSR	European Committee of Social Rights
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EGMR	Europäische Gerichtshof für Menschenrechte
EG-Sozialcharta	Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EJIL	European Journal of International Law
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
EL Rev	European Law Review
ELJ	European Law Journal
ELLJ	European Labour Law Journal
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
EnzEuR	Enzyklopädie Europarecht
ESC	Europäische Sozialcharta
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ETUI	European Trade Union Institute

EU	Europäische Union
EuConst	European Constitutional Law Review
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUGöD	Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EuR-Bei	Europarecht Beiheft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVV	Europäischer Verfassungsvertrag
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
EZB	Europäische Zentralbank
f./ff.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeinen Zeitung
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt am EuGH
GesR	GesundheitsRecht
GG	Grundgesetz
GLJ	German Law Journal
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i. d. F.	in der Fassung
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
ICON	International Journal of Constitutional Law
ILJ	Industrial Law
ILO	International Labour Organization
IPwskR	Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
IWF	Internationaler Währungsfond
JCMS	Journal of Common Market Studies
JZ	JuristenZeitung
Kap.	Kapitel
KJ	Kritische Justiz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
lit.	littera
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MLR	Modern Law Review
MoU	Memorandum / Memoranda of Understanding
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NGO	Nichtregierungsorganisation
NJW	Neue Juristische Wochenschrift

No.	number
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RdA	Recht der Arbeit
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Satz / Seite
Slg.	Amtliche Sammlung des Gerichtshofes der Europäischen Union
sog.	sogenannte(r)
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
u. a.	unter anderem / und andere
UAbs.	Unterabsatz
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
verb. Rs.	verbundene Rechtssachen
Verf.	Verfassung
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
vs.	versus
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
YLJ	The Yale Law Journal
z.B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZIAS	Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften

Einleitung

„Das Europäische Sozialmodell ist Vergangenheit“, so urteilte Draghi, Präsident der EZB, im Jahre 2012 angesichts der Eurokrise und der zu ihrer Überwindung eingeleiteten Reformen.¹ Die als Eurokrise bezeichnete Finanz- und Schuldenkrise hat tatsächlich traditionelle Annahmen des europäischen Verfassungsrechts in Frage gestellt.² Zu ihrer Bewältigung wurde auf Grundlage der Verträge sowie über diese hinaus die Wirtschaftsarchitektur der Union umgestaltet. Zum Zweck der besseren Haushaltskonsolidierung wurden Maßnahmen zur intensivierten Überwachung der finanziellen Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten erlassen. Die wichtigste Neuerung war jedoch die Schaffung von Mechanismen zur Stützung der krisengebeutelten Euro-Länder.³ Als Gegenleistung für die gewährte Finanzhilfe verpflichteten sich deren Empfängerstaaten zu umfangreichen Anpassungsprogrammen, welche tiefgreifende Reformen in ihren Haushalts- und Finanzpolitiken erforderlich machten. Diese Anpassungsprogramme wurden zwischen den inländischen Behörden und Vertretern von Kommission, EZB und IWF ausgehandelt und regelten das gesamte Spektrum der sozialen Beziehungen innerhalb der Nehmerstaaten: Arbeitsmärkte und Tarifvertragssysteme, Leistungen der sozialen Sicherheit und Gesundheitssysteme. Alle Leistungen des Sozialstaates wurden als ökonomische Anpassungsvariablen angesehen und dementsprechend gekürzt.⁴

Das altbekannte Defizit einer nicht ausreichenden sozialen Dimension auf Unionsebene wird somit in einen neuen Kontext eingebettet. Durch die Teilnahme der Unionsorgane an der Gewährung der Finanzhilfe ist deren Regulierungskraft bezüglich der Sozialangelegenheiten der Mitgliedstaaten wesentlich

¹ *Blackstone/Karnitschig/Thomson*, „Europe’s Banker Talks Tough“, Wall Street Journal, 24.02.2012.

² Es handelt sich eigentlich um eine Verkettung von Krisen. Der Begriff „Eurokrise“ wird in dieser Arbeit als Sammelbegriff verwendet, der die Finanzmarktkrise, die Bankenkrise, die Wirtschaftskrise und die Staatsschuldenkrise innerhalb der Eurozone umfasst. Für eine Differenzierung dieser Begrifflichkeiten siehe *Evans*, *The crisis in the euro area*, *International Journal of Labour Research* (3) 2011, 97 ff.

³ Siehe dazu im Einzelnen 2. Kap. I. B.

⁴ Siehe dazu im Einzelnen 4. Kap. IV.

gewachsen. Unionsorgane diktieren Kürzungen in Sozialleistungen, Löhne und Gesundheitsleistungen; die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, diese zu umsetzen. Diese neu eingeführte, indirekte Art der Einflussnahme, mittels derer die Union die nationale Sozialpolitik in Form von Konditionalitäten der Finanzhilfen diktiert, ist in dieser Arbeit als europäische Sozialregierung konzipiert.

Inwieweit lassen sich diese Entwicklungen mit den sozialen Grundrechten der Union vereinbaren? Die Frage nach dem normativen Gehalt und dem gerichtlichen Schutz der sozialen Grundrechte gehört zu den umstrittensten Fragen der Grundrechtsdogmatik. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang die Heterogenität der nationalen Verfassungsordnungen in Europa, welche von der verfassungsrechtlichen Anerkennung sozialer Grundrechte bis zu deren Normierung als sozialpolitische Zielsetzungen schwankt.⁵ Auf Unionsebene schießen alle wesentlichen Argumente zum Thema der sozialen Grundrechte bei der Erarbeitung der Charta der Grundrechte der Union ausgetauscht. Die Ausfertigung des Chartatexts hatte sich nämlich als Auslöser einer breiten wissenschaftlichen Debatte über die rechtliche Natur der sozialen Grundrechte erwiesen. Im Endeffekt schlug das Pendel zugunsten der Aufnahme sozialer Grundrechte aus, sodass diese nunmehr überwiegend in dem mit „Solidarität“ überschriebenen Titel der Grundrechtecharta verankert sind. Seit Inkrafttreten der Grundrechtecharta mit dem Vertrag von Lissabon sind die sozialen Grundrechte fester Bestandteil des Primärrechts der Union, was als ausdrücklicher Fortschritt in Richtung einer Stärkung der sozialen Grundlagen der Union begrüßt wurde.⁶

Eine Neubelebung der Diskussion bezüglich der sozialen Grundlagen der Union wird von der Eurokrise vorangetrieben, die erneut zu einem eindringlichen Plädoyer für die Stärkung der sozialen Dimension der Union geführt hat. Dieses Argument wird tatsächlich mehrfach in den europaweiten Diskurs eingebracht.⁷ Diese Arbeit strebt an, zu diesem Diskurs beizutragen, indem sie die Rolle der sozialen Grundrechte der Union als Gegengewicht zu der indirekten

⁵ Siehe *Fabre*, in: De Búrca/De Witte (Hrsg.), *Social rights in Europe*, 2005, S. 15 ff.; *Iliopoulos-Strangas* (Hrsg.), *Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon*, 2010.

⁶ Vgl. *Meyer/Engels*, *Aufnahme von sozialen Grundrechten in die Europäische Grundrechtecharta?*, ZRP 2000, 368 ff.; *Gijzen*, *The Charter: a milestone for social protection in Europe?*, MJ (8) 2001, 33 ff.; *Langenfeld*, in: Merten/Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd. VI/ 1, 2010, S. 1117 (1148).

⁷ Siehe *Chalmers*, *The European Redistributive State and a European Law of Struggle*, ELJ (18) 2012, 667 ff.; *De Witte*, *EU law, politics and the social question*, GLJ (14) 2013, 581 ff.; *Grahl/Teague*, *Reconstructing the eurozone: the role of EU social policy*, Cambridge Journal of Economics (37) 2013, 677 ff.; *Habermas*, *Demokratie oder Kapitalismus? Vom Elend der nationalstaatlichen Fragmentierung der kapitalistisch integrierten Weltgesellschaft*, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2013, 59 ff.; *Pochet/Degryse*, *Monetary union and the stakes for democracy and social policy*, *Transfer* (19) 2013, 103 ff.; *Schiek*, *The*

und demokratisch fragwürdigen Bestimmung der Ausübung von Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten erörtert. Zum diesem Zweck werden in dieser Arbeit die sozialrechtlichen Auswirkungen der mit der Finanzhilfe verbundenen Sparmaßnahmen einer grundrechtlichen Prüfung unterzogen. Der rechtliche Beurteilungsmaßstab, der dafür angelegt wird, ist die Grundrechtecharta der Union und die darin verankerten sozialen Grundrechte. Nach einer Bestandsaufnahme der Maßnahmen soll geprüft werden, inwieweit die Unionsorgane und Mitgliedstaaten ihren unionalen Grundrechtsverpflichtungen zum Schutz von Arbeits- und Kollektivrechten sowie Rechten auf soziale Sicherheit und Gesundheitsschutz nachgekommen sind.⁸ Somit knüpft diese Arbeit an die Stimmen an, die sich für die Bindung der an der Finanzhilfe beteiligten Unionsorgane an die Grundrechtecharta ausgesprochen haben.⁹

Viele der relevanten Arbeiten betrachten die Anwendung der sozialen Grundrechte nur von einem rechtstechnischen Standpunkt aus und begrenzen sich auf die Frage nach der Eröffnung des Anwendungsbereichs der Grundrechtecharta im Kontext der Finanzhilfe. Darüber hinaus ist die Durchsetzung von sozialen Grundrechten aber im Spannungsfeld von parlamentarischer Bestimmung der Sozialpolitik und gerichtlichem Schutz sozialer Interessen zu sehen. Vor diesem Hintergrund werden gegen den gerichtlichen Schutz sozialer Grundrechte häufig Kompetenz- und Legitimitätsbedenken vorgebracht. Es kann daher schwerlich davon ausgegangen werden, dass die Gerichte sich im Kontext der Krise ohne weiteres dazu ermächtigt ansehen, auf Grundlage der sozialen Grundrechte komplexe Mehrheitsentscheidungen aufzuheben. Um diesen Herausforderun-

EU constitution of social governance in an economic crisis: in defence of a transnational dimension to social Europe, MJ (20) 2013, 185 ff.

⁸ Siehe dazu im Einzelnen 7. Kap.

⁹ *Barnard*, in: Countouris/Freedland (Hrsg.), *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, 2013, S. 250 (267 f.); *Clauwaert/Schömann*, The protection of fundamental social rights in times of crisis: A trade union battlefield, in: FS Lörcher, 2013, S. 239 (250); *Ewing*, Austerity and the Importance of the ILO and the ECHR for the Progressive Development of European Labour Law: A Case Study from Greece, in: FS Lörcher, 2013, S. 361 (366); *Peers*, Towards a new form of EU law?: The use of EU institutions outside the EU legal framework, EuConst (9) 2013, 37 (53); *Fischer-Lescano*, Troika in der Austerität: Rechtsbindungen der Unionsorgane beim Abschluss von Memoranda of Understanding, KJ 2014, 2 (7 ff.); *Kilpatrick*, Are the Bailouts Immune to EU Social Challenge Because They Are Not EU Law?, EuConst (10) 2014, 393 ff.; *Poulou*, Austerity and European Social Rights: How Can Courts Protect Europe's Lost Generation?, GLJ (15) 2014, 1145 ff.; *Seifert*, European Economic Governance and the Labor Laws of the EU Member States, Comparative Labor Law & Policy Journal (35) 2014, 311 (324 ff.); *Chryssogonos/Zolotas/Pavlopoulos*, Excessive Public Debt and Social Rights in the Eurozone Periphery: The Greek case, MJ (22) 2015, 592 ff.; *Poulou*, Financial assistance conditionality and human rights protection: What is the role of the EU Charter of Fundamental Rights?, CML Rev (54) 2017, 991 ff.

gen gerecht zu werden, wird in dieser Arbeit eine Konzeption zum gerichtlichen Schutz sozialer Grundrechte entwickelt, welche auf die Erkenntnisse der prozeduralen Theorien zur Erzeugung richterlicher Legitimation aufbaut¹⁰ und sie für den gerichtlichen Schutz sozialer Grundrechte fruchtbar macht.

Daraus ergibt sich folgende Gliederung der Arbeit in drei Teile: Der erste Teil ist der Eurokrise als Auslöser der europäischen Sozialregierung gewidmet. Es werden die Maßnahmen zur Überwindung der Eurokrise dargestellt, wobei der Schwerpunkt auf dem grundlegenden Paradigmenwechsel im Bereich der europäischen Sozialpolitik liegt, den die Gewährung von Finanzhilfen an Euro-Staaten ausgelöst hat. Im zweiten Teil folgt eine Untersuchung der Auflagen der Finanzhilfe im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den sozialen Grundrechten der Grundrechtecharta. Zum diesem Zweck wird nach einer Darstellung der Entwicklung der sozialen Grundrechte auf die Frage nach der Anwendung der Grundrechtecharta im Kontext der Finanzhilfe eingegangen. Anschließend wird untersucht, welche Maßstäbe sich den sozialen Grundrechten der Grundrechtecharta entnehmen lassen und ob Verletzungen festzustellen sind. Auf dieser Grundlage wird im dritten Teil die Rolle der Gerichte beim Schutz der sozialen Grundrechte analysiert. Es wird ein Konzept vorgestellt, das einen legitimierte gerichtlichen Schutz der sozialen Grundrechte erlaubt; mittels dieses Konzepts wird denn auch die Rechtsprechung der unionalen und mitgliedstaatlichen Gerichte in der Eurokrise beurteilt.

¹⁰ Grundlegend *Ely*, *Democracy and distrust: a theory of judicial review*, 1980; *Dahl*, *Democracy and its critics*, 1989; *Zurn*, *Deliberative democracy and the institutions of judicial review*, 2007; *Hübner Mendes*, *Constitutional courts and deliberative democracy*, 2013.

1. Teil

Die Eurokrise als Auslöser der europäischen
Sozialregierung

1. Kapitel

Die Eurokrise als Verfassungskrise

Die 2009 aufgekommene Eurokrise stellt zweifellos eines der gravierendsten Ereignisse in der Geschichte der Europäischen Union dar.¹ Zunächst lediglich als Finanzkrise ausgebrochen, wurde alsbald erkannt, dass es sich längst um mehr als nur um ein Wirtschaftsthema handelt. Die gesamte Konstruktion der Europäischen Union, die bekanntlich eine Rechtsgemeinschaft darstellt,² wurde auf den Prüfstand gestellt. Die Eurokrise hatte somit eine europäische Verfassungskrise hervorgerufen. Dennoch wird bei der Darstellung der Krise vornehmlich die Perspektive des europäischen Wirtschaftsrechts eingenommen. Fragen wie die Rechtmäßigkeit der Hilfsversprechen an Mitglieder der Eurozone oder die Notwendigkeit der verstärkten Überwachung und Koordination im Bereich der Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten stehen immer wieder im Mittelpunkt des rechtlichen Diskurses.

Obwohl die Wichtigkeit dieser Fragen nicht bezweifelt wird, sind die krisenbedingten Neuerungen in der europäischen Rechtsgemeinschaft so tiefgreifend, dass diese über die Wirtschaftsgrundlagen hinaus bedeutsame Auswirkungen auf die sozialen Grundlagen der Union aufweisen. Als soziale Grundlagen werden alle sozialrechtlichen Regelungen des Primärrechts verstanden: die sozialen Werte, auf denen sich die Union gründet (Art. 2 und 3 EUV), die Kompetenzen der Union im Bereich der Sozialpolitik (Art. 151 AEUV ff.) und schließlich die sozialen Grundrechte der Grundrechtecharta der Union. Seit Ausbruch der Eurokrise wurden der Gewährung von mitgliedstaatlichen Sozialleistungen derartige Grenzen gesetzt in Form von Lohnzurückhaltungen, Dezentralisierung von Tarifverhandlungen, Kürzungen von Renten und Gesundheitsleistungen, dass

¹ Dies lässt sich an der Aussage des ehemaligen Präsidenten der Europäischen Zentralbank, Jean-Claude Trichet, erkennen, der von „der schwersten globalen Krise seit dem Zweiten Weltkrieg“ sprach. [FT Interview, 12. Oktober 2011].

² Grundlegend *Hallstein*, in: ders. (Hrsg.), *Europäische Reden*, 1979, S. 341 ff. Die Wortschöpfung ist deutlich an den Begriff des Rechtsstaats angelehnt, wie er sich in Deutschland entwickelt hat. So *Zuleeg*, *Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft*, NJW 1994, 545 (546); *Pernice*, *Der Beitrag Walter Hallsteins zur Zukunft Europas. Begründung und Konsolidierung der Europäischen Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft*, WHI-Paper 9/01, S. 3. Für einen aktuellen Ansatz siehe *Calliess*, in: *Calliess/Kahl/Schmalenbach* (Hrsg.), *Rechtsstaatlichkeit, Freiheit und soziale Rechte in der Europäischen Union*, 2014, S. 63 ff.

die Wahrnehmung sozialer Grundrechte in den nationalen Sozialordnungen nachhaltig erschüttert worden ist. Vor diesem Hintergrund werden in dieser Arbeit die krisenbedingten Neuerungen des europäischen Verfassungsrechts unter dem Blickwinkel der sozialen Grundrechte dargestellt. Es soll hierbei aufgezeigt werden, dass die Reaktionen auf die Eurokrise einen gravierenden Paradigmenwechsel im Bereich der europäischen Sozialpolitik ausgelöst haben. Bevor auf die Eurokrise als Wendepunkt in der Geschichte der Union und die damit verbundenen Verfassungsänderungen eingegangen wird, ist zunächst die Ausgangslage der europäischen Wirtschaftsverfassung zu skizzieren.

I. Die Ausgangslage der europäischen Wirtschaftsverfassung

In den Gründungsverträgen der EWG wurden die Voraussetzungen eines Binnenmarktes festgelegt, der auf den Postulaten der freien Marktwirtschaft und des unverfälschten Wettbewerbs basieren sollte.³ Wirtschafts- und Währungspolitik waren grundsätzlich den Mitgliedstaaten überlassen, mit der zusätzlichen Verpflichtung, diese Bereiche zu koordinieren.⁴ Diese Koordinierung der Währungspolitik sollte durch die Einsetzung eines beratenden Währungsausschusses auf Gemeinschaftsebene unterstützt werden.⁵ Ein gegenseitiger Beistand war für Mitgliedstaaten vorgesehen, die hinsichtlich ihrer Zahlungsbilanz von Schwierigkeiten betroffen oder ernstlich bedroht waren.⁶

Auf dem Weg von Rom zu Maastricht wurde durch verschiedene Ausprägungen währungspolitischer Zusammenarbeit versucht, die Schwankungsbreiten der damaligen europäischen Währungen zu verringern. Zu den wichtigsten Versuchen der Wechselkurskoordination zählten der Europäische Wechselkursverbund und das Europäische Währungssystem, die als Vorstufen der gemeinsamen Währung dienten.⁷ Erst mit dem Vertrag von Maastricht wurde jedoch der entscheidende Schritt hin zur Einführung einer gemeinsamen Währung gegangen.

³ Art. 4 Abs. 1 EWG-Vertrag. Für eine Darstellung der Regelungen über die Wirtschaftspolitik in der EU siehe *Everling*, Wirtschaftspolitik und Finanzhilfe in der Währungsunion der Europäischen Union, in: FS Scheuing, 2011, S. 526 ff.

⁴ Vgl. Art. 104 und 105 EWG-Vertrag.

⁵ Vgl. Art. 105 Abs. 2 EWG-Vertrag.

⁶ Art. 108 EWG-Vertrag. Dies ist die Vorgängervorschrift von Art. 143 AEUV, der eine finanzielle Unterstützung der von Zahlungsbilanzschwierigkeiten betroffenen oder ernstlich bedrohten Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone vorsieht.

⁷ Siehe dazu *Hilpold*, in: Hilpold (Hrsg.), Neue europäische Finanzarchitektur: die Reform der WWU, 2014, S. 3 (17 f.).

Mit der Schaffung der WWU durch den Maastrichter Vertrag verzichteten die beigetretenen Mitgliedstaaten auf eine eigene Währungspolitik.⁸ Diese wurde nunmehr als ausschließliche Zuständigkeit der Union festgeschrieben⁹ und der neu eingeführten EZB anvertraut. Die EZB wurde als eine unabhängige Institution mit engem und genau definiertem Mandat geschaffen und sollte das vorrangige Ziel der Preisstabilität garantieren.¹⁰ Eine Übereinstimmung zugunsten einer gemeinsamen Wirtschaftsregierung wurde hingegen nicht erzielt, wodurch die Fiskal- und Wirtschaftspolitik weiterhin den Mitgliedstaaten überlassen blieb.¹¹ Die Zustimmung zu einer starken Währungsunion ohne ebenbü-

⁸ Zur institutionellen Struktur der WWU siehe *Begg*, The design of the EMU, IMF Working Paper 97/99, August 1997.

⁹ Heute Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV.

¹⁰ Heute Art. 127 AEUV. Die EZB wurde nach deutschen Anforderungen bei den Verhandlungen zur WWU dem Modell der Bundesbank nachempfunden. Näher dazu *Tuori/Tuori*, The Eurozone crisis: a constitutional analysis, 2014, S. 28 ff. Vgl. auch *van der Sluis*, in: Adams/Fabbrini/Larouche (Hrsg.), The Constitutionalization of European Budgetary Constraints, 2014, S. 105 ff. Als verfassungsrechtliche Basis für die Übertragung der Währungshoheit auf die Europäische Gemeinschaft wurden die Unabhängigkeit der EZB und das vorrangige Ziel der Sicherung der Preisstabilität in Art. 88 GG verankert. Im Maastricht-Urteil des BVerfG wurde u.a. diese Grundgesetzänderung sowie die Ratifikation des Vertrags von Maastricht für vereinbar mit dem Grundgesetz erklärt. Siehe BVerfGE 89, 155. Durch Bezugnahme auf Art. 88 GG verweist das BVerfG immer wieder auf die Beachtung der Unabhängigkeit der EZB und das vorrangige Ziel der Preisstabilität als dauerhaft geltende Verfassungsanforderungen der deutschen Beteiligung an der Währungsunion. Siehe BVerfGE 129, 124 (181) und BVerfGE 132, 195 (243). Ausführlich zur BVerfGE 129, 124 siehe *Nettesheim*, „Euro-Rettung“ und Grundgesetz: verfassungsgerichtliche Vorgaben für den Umbau der Währungsunion, EuR 2011, 765 ff.; *Recker*, Casenote – Euro Rescue Package Case: The German Federal Constitutional Court Protects the Principle of Parliamentary Budget, GLJ (22) 2011, 2071 ff.; *Ruffert*, Die europäische Schuldenkrise vor dem Bundesverfassungsgericht – Anmerkung zum Urteil vom 7. September 2011, EuR 2011, 842 ff.; *Sonder*, Die Griechenlandhilfen vor dem Bundesverfassungsgericht, DVBl. 2011, 1274 ff.; *Kube*, Nationale Budgethoheit und Europäische Integration, AöR (137) 2012, 205 (208 ff.); *von Ungern-Sternberg*, Parliaments – fig leaf or heartbeat of democracy? German Federal Constitutional Court Judgment of 7 September 2011, Euro rescue package, EuConst (8) 2012, 304 ff. Zur Frage ob in der Eurokrise die Unabhängigkeit der EZB bewahrt wurde siehe *Baroncelli*, in: Adams/Fabbrini/Larouche (Hrsg.), The Constitutionalization of European Budgetary Constraints, 2014, S. 125 ff.

¹¹ Die Fiskalpolitik bezieht sich auf die Einnahmen und Ausgaben eines Staates, die in der Regel in den nationalen Haushalten festgelegt und von den Parlamenten genehmigt werden. Finanzpolitik dient als ein wirtschaftspolitisches Instrument des Staates, da mittels der Beeinflussung von Steuern und Staatsausgaben die konjunkturellen Schwankungen ausgeglichen werden können. Die Wirtschaftspolitik stellt einen Oberbegriff dar, worunter die Gesamtheit der Maßnahmen zu verstehen ist, mit denen der Staat regelnd und gestaltend in die Wirtschaft eingreift.