UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Weiss en de toekomst van de Europese democratie

de Boer, N.

DOI
10.5553/TvCR/187966642021012002002

Publication date
2021

Document Version
Final published version

Published in
TvCR: tijdschrift voor constitutioneel recht

License
Other

Link to publication

Citation for published version (APA):
de Boer, N. (2021). *Weiss* en de toekomst van de Europese democratie. *TvCR: tijdschrift voor constitutioneel recht*, *12*(2), 97-117. Article 9.
https://doi.org/10.5553/TvCR/187966642021012002002

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:15 Oct 2026

Weiss en de toekomst van de Europese democratie

N. de Boer*

1. Inleiding

Met een uiterst controversiële uitspraak oordeelde het Duitse *Bundesverfassungsgericht* op 5 mei 2020 dat het *Public Sector Purchasing Programme* (PSPP) van de Europese Centrale Bank (ECB) – net als de uitspraak van het Hof van Justitie over dat programma – *ultra vires* was.[1] Het PSPP is een programma van de ECB waarmee het op grote schaal staatsobligaties van de lidstaten opkoopt om zo te voldoen aan de prijsstabiliteitsdoelstelling. Voornaamste klacht van de Duitse rechters was dat de ECB de economische beleidseffecten van het programma onvoldoende had afgewogen tegen de mate waarin het bijdroeg aan het bereiken van die prijsstabiliteitsdoelstelling.
Dat de Duitse rechters het PSPP om die reden *ultra vires* verklaarden, kwam hun op scherpe kritiek te staan. In de *Financial Times* noemde Martin Sandbu het oordeel een 'bom onder de EU-rechtsorde'.[2] Martin Wolf stelde in dezelfde krant dat toekomstige historici de uitspraak als het beginpunt van Europese desintegratie zouden kunnen gaan markeren.[3] Elders typeerde econoom Willem Buiter het oordeel als een oorlogsverklaring aan de ECB. Die zou mogelijk leiden tot het uiteenvallen van de Eurozone.[4] Een veelgehoorde kritiek was daarnaast dat Hongarije en Polen de uitspraak zouden kunnen aangrijpen om ongewenste oordelen van het Hof van Justitie van de EU (hierna ook: HvJ) over de rechtsstaat naast zich neer te leggen.[5]
Inmiddels is duidelijk dat die drastische gevolgen voorlopig zijn uitgebleven. In reactie op de uitspraak uit Karlsruhe overlegde de ECB, via de Bundesbank, aanvullende documenten aan de Duitse regering en *Bundestag* om te laten zien dat het de vereiste belangenafweging wel had gemaakt.[6] Ook publiceerde de ECB het verslag van een bijeenkomst van de Raad van Bestuur

---

* Mr. Dr. Nik de Boer is universitair docent constitutioneel recht bij de vakgroep Staats- en bestuursrecht van de Universiteit van Amsterdam en lid van het Amsterdam Centre for European Law and Governance. De auteur dankt Leonard Besselink, Kas de Goede en de leden van de redactie voor behulpzaam commentaar op een eerdere versie van dit stuk. Dit artikel put uit De Boer & Van 't Klooster 2020, een recent verschenen Engelstalig artikel. Voor het kunnen gebruiken van inzichten uit dit stuk dankt de auteur Jens van 't Klooster.

1 Bundesverfassungsgericht 5 mei 2020, 2 BvR 859/15 et. al., ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915 (*PSPP*) en HvJ EU 11 december 2018, C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000 (*Weiss and Others*).

2 Sandbu, *Financial Times* 5 mei 2020.

3 Wolf, *Financial Times* 12 mei 2020.

4 W.H. Buiter, 'Germany's Judges Declare War on the ECB', *Project Syndicate* 6 mei 2020, project-syndicate.org/commentary/german-constitution-court-ecb-pspp-ruling-by-willem-h-buiter-2020-05.

5 Eijsvoogel & Van Outeren, *NRC Handelsblad* 5 mei 2020; Fleming, Shotter & Hopkins, *Financial Times* 10 mei 2020

6 Schäfers & Seidenbiedel, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 29 juni 2020; Chazan & Arnold, *Financial Times*, 29 juni 2020; Y. Mersch, 'In the spirit of European cooperation', speech tijdens het Salzburg Global webinar 2 juli 2020, ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200702~87ce377373.lt.html.

waarin de economische effecten van het PSPP expliciet werden besproken.[7] Op basis van die documenten verklaarden de Duitse regering en *Bundestag* dat de ECB voldeed aan de eisen van het *Bundesverfassungsgericht*.[8]

Toch was de opschudding begrijpelijk. Duitsland speelt een cruciale rol in het Europese integratieproject en het Duitse constitutionele hof is het meest invloedrijke en gezaghebbende Europese constitutionele hof. Als Karlsruhe 'nee' zegt tegen een EU-maatregel dan is dat doorgaans voor heel Europa een probleem. Ook ligt het directe onderwerp van de zaak gevoelig. Het ECB-beleid is van cruciaal belang voor de stabiliteit van de Eurozone, te meer sinds de Covid-pandemie. De *Weiss*-uitspraak zet die rol van de ECB onder druk.

Hoogst ongebruikelijk was ook dat het HvJ met een persbericht op de Duitse uitspraak reageerde. Daarin benadrukte het dat alleen het HvJ zelf bevoegd is 'om vast te stellen dat een handeling van een instelling van de Unie in strijd is met het Unierecht'.[9] Alleen zo kan volgens het EU-Hof de uniforme toepassing van het Unierecht en de gelijkheid van de lidstaten verzekerd worden.

De *Weiss*-controverse is het resultaat van een dieper conflict tussen de rechters uit Luxemburg en de rechters uit Karlsruhe over de constitutionele grondslagen van de EU. Al in de jaren zestig verklaarde het HvJ dat het Unierecht (destijds nog het Gemeenschapsrecht) in de lidstaten doorwerkt onafhankelijk van de nationale grondwettelijke kaders en voorrang heeft op conflicterend nationaal recht.[10] In *Internationale Handelsgesellschaft* bepaalde dit EU-Hof vervolgens dat deze voorrang ook geldt ten opzichte van strijdig nationaal constitutioneel recht.[11] Bovendien acht het HvJ alleen zichzelf bevoegd om de geldigheid van het handelen van de Unie-instellingen te beoordelen.[12] De gevolgtrekking is dat het nationale rechters niet is toegestaan om de grondwettigheid van EU-recht te toetsen.

Die constitutionele visie is door het Duitse constitutionele hof nooit volledig geaccepteerd. Volgens de rechters uit Karlsruhe stelt de Duitse grondwet grenzen aan zowel de doorwerking van het EU-recht, als aan Duitse deelname in verdere stappen in het proces van Europese integratie. In de huidige jurisprudentie zijn twee constitutionele grenzen actueel.[13] Allereerst mag EU-recht niet indruisen tegen de beginselen die deel uitmaken van de Duitse constitutionele identiteit vervat in artikel 79 lid 3 *Grundgesetz*. Ten tweede is er de *ultra vires* toetsing. Daarvan is in *Weiss* sprake. Deze *ultra vires* toetsing houdt in dat het Duitse Hof controleert of de EU-instellingen handelen binnen hun competenties zoals vastgelegd in de EU verdragen. Wanneer dat niet het geval is dan kan het Duitse Hof de betreffende EU-maatregelen buiten toepassing verklaren. De *Weiss*-zaak is de eerste

---

7 Zie Europese Centrale Bank, 'Account of the monetary policy meeting of the Governing Council of the European Central Bank held in Frankfurt am Main on Wednesday and Thursday, 3–4 June 2020', www.ecb.europa.eu/press/accounts/2020/html/ecb.mg200625~fd97330d5f.en.html.

8 Zie 'Motie 19/20621', dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/206/1920621.pdf; 'Plenarprotokoll 19/170', dipbt.bundestag.de/dip21/btp/19/19170.pdf, p. 21274 - 21283. Een vervolgrechtszaak voor het constitutionele hof is wel ingediend, zie: 'Antrag auf Erlass einer Anordnung gemäß § 35 BVerfGG', uni-marburg.de/de/fb01/professuren/oeffrecht/prof-dr-hans-detlef-horn/vb-gg-ezb-antrag-voll-strao_1-august-5-2020.pdf.

9 HvJ EU, 'Perscommuniqué naar aanleiding van het arrest van het Duitse grondwettelijk hof van 5 mei 2020', curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058nl.pdf.

10 HvJ EU 5 februari 1963, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1 (*van Gend en Loos*); Case 6/64, HvJ EU 15 juli 1964, C-6/64, EU:C:1964:66 (*Costa v. E.N.E.L.*).

11 HvJ EU 17 december 1970, C-11/70, EU:C:1970:114 (*Internationale Handelsgesellschaft*).

12 HvJ EU 22 oktober 1987, C-314/85, EU:C:1987:452 (*Foto-Frost*).

13 Bundesverfassungsgericht 21 juni 2016, 2 BvR 2728/13, ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813 (*OMT definitieve uitspraak*), par. 115.

keer dat het Duitse constitutionele hof nu ook daadwerkelijk een handeling van een Unie-instituut als *ultra vires* beoordeelt. Voorheen bleef het bij dreigementen.
In dit artikel geef ik een analyse van de *Weiss*-uitspraak in een breder constitutioneel perspectief. In paragraaf 2 schets ik eerst hoe de *Weiss*-uitspraak zich verhoudt tot de jurisprudentie van Karlsruhe over de EU. In paragraaf 3 zoom ik vervolgens in op de juridische kwestie in de *Weiss*-zaak en vergelijk ik de uitspraak van het Duitse hof met die van het HvJ. In paragraaf 4 bespreek ik of de Duitse rechters terecht een democratisch tekort aankaarten in het handelen van de ECB en of de uitspraak helpt dat tekort te verkleinen. Mijn antwoord in het kort is: ja en nee. Karlsruhe wijst op een democratisch tekort, maar het oordeel in *Weiss* kan dat structurele probleem niet verhelpen.
In paragraaf 5 ga ik in op de verdere implicaties van de uitspraak voor de EU. Daar laat ik zien hoe fundamentele vragen over de toekomst van de Unie steeds meer in de handen van de rechters uit Karlsruhe zijn komen te liggen. In paragraaf 6 leg ik uit waarom de jurisprudentie uit Karlsruhe vanuit democratisch oogpunt uiteindelijk zelf problematisch is, hoewel het Duitse constitutionele hof zich in zijn jurisprudentie juist beroept op het grondwettelijk democratiebeginsel. Paragraaf 7 sluit af met een conclusie.

2. Karlsruhe en de Europese Unie

Constitutionele conflicten tussen het Hof van Justitie en het Duitse constitutionele hof voeren terug tot de jaren zeventig. In de *Solange I* uitspraak van 1974 oordeelden de Duitse constitutionele rechters dat ze het Gemeenschapsrecht zouden toetsen op verenigbaarheid met de fundamentele rechten uit de Duitse grondwet, zolang het Gemeenschapsrecht die fundamentele rechten niet op vergelijkbare wijze erkende.[14] In 1987 draaide het Duitse Hof dat oordeel om.[15] Het achtte de bescherming van fundamentele rechten op Europees niveau toen voldoende effectief. Daarom zou het de verenigbaarheid van het Gemeenschapsrecht met de fundamentele rechten uit de Duitse Grondwet voortaan niet langer toetsen in individuele gevallen.
De *Solange*-jurisprudentie wordt doorgaans als positief beoordeeld voor de constitutionele ontwikkeling van de Europese Unie. Ze droeg bij aan de ontwikkeling van de bescherming van fundamentele rechten in het Europees recht.[16] In de kern kenmerken de *Solange*-uitspraken zich door een pro-Europese houding: de waarborgen van de Duitse grondwet moesten en konden ook op Europees niveau gerealiseerd worden. Het was daarom mogelijk om de spanning tussen de Duitse grondwet en het Europees recht weg te nemen door fundamentele rechten op het Europese niveau beter te beschermen.
Die relatie tussen de Duitse grondwet en het Europese project veranderde met het *Maastricht-Urteil* uit 1993.[17] In die zaak ligt dan ook de basis voor het PSPP-oordeel van 5 mei 2020. Kernvraag in het *Maastricht-Urteil* was of de Duitse toetreding tot het Verdrag van Maastricht in overeenstemming was met het constitutionele democratiebeginsel (artikel 20 van de Duitse grondwet) en het

14 Bundesverfassungsgericht 29 mei 1974, 2 BvL 52/71 (*Solange I*).
15 Bundesverfassungsgericht 22 oktober 1986, 2 BvR 197/83 *(Solange II*).
16 Voor een historische bespreking, zie Davies 2012.
17 Bundesverfassungsgericht 12 oktober 1993, 2 BvR 2134/92 (*Maastricht*).

stemrecht (artikel 38 van de Duitse grondwet). In tegenstelling tot de meer pro-Europese houding in *Solange*, gaf Karlsruhe nu een meer nationaalgerichte interpretatie van het grondwettelijke democratiebeginsel. Het *Bundesverfassungsgericht* twijfelde of de EU ooit een succesvolle democratie zou kunnen worden. De sociologische voorwaarden zouden daarvoor ontbreken: een voldoende gedeelde Europese identiteit, een gemeenschappelijke taal en een publieke sfeer. Gezien de democratische gebreken van de Unie zouden substantiële bevoegdheden bij het Duitse parlement, de Bondsdag, moeten blijven. De democratische legitimiteit van machtsoverdracht naar de Unie berustte hoofdzakelijk op wettelijke goedkeuring door diezelfde Bondsdag.[18]
Het constitutionele hof beredeneerde in dat verband dat de competenties van de Unie voldoende specifiek en voorspelbaar dienden te zijn. Alleen dan zou men kunnen volhouden dat de bevoegdheden van de Unie terug waren te voeren op een specifieke goedkeuring van het Duitse parlement. Als de EU haar bevoegdheden zou overschrijden dan zou dit de Duitse democratie aantasten. In die redenering ligt de oorsprong van *ultra vires* toetsing: het Duitse Hof achtte zichzelf bevoegd om de competentieverdeling tussen de Unie en lidstaten te waarborgen om zo de Duitse democratie te beschermen.[19]
Een belangrijk onderdeel van het *Maastricht-Urteil* betrof de grondwettigheid van de toekomstige Economische en Monetaire Unie (EMU), waarover in het Verdrag van Maastricht overeenstemming werd bereikt. De Duitse rechters keurden de Duitse deelname in de EMU goed, omdat die monetaire unie vormgegeven zou zijn als een 'Stabilitätsgemeinschaft', een gemeenschap waarin het garanderen van prijsstabiliteit prioriteit zou hebben.[20] De onafhankelijkheid van de ECB ten opzichte van democratisch gelegitimeerde politieke instellingen werd geaccepteerd als modificatie van het Duitse democratiebeginsel. Die onafhankelijkheid blijkt het meest duidelijk uit het huidige artikel 130 VWEU. Deze bepaling eist dat de Unie-instellingen, de regeringen van de lidstaten of andere organen de besluitvorming van de ECB niet proberen te beïnvloeden. Evenmin mag de ECB van deze actoren instructies vragen. Het gevolg is een verlies aan democratische invloed op het monetair beleid. Volgens de Duitse rechters was die beperking desalniettemin gerechtvaardigd, omdat onafhankelijke centrale banken aantoonbaar beter in staat zouden zijn om prijsstabiliteit te verzekeren.[21] Echter, als de monetaire unie zich in de toekomst zou ontwikkelen tot een andere dan de in het Verdrag neergelegde 'Stabilitätsgemeinschaft' dan zou het Verdrag veranderd moeten worden of zou Duitsland de muntunie zelfs moeten verlaten.[22] Daarmee legde het *Bundesverfassungsgericht* in het *Maastricht-Urteil* eigenlijk al de basis voor mogelijke toetsing van toekomstig ECB-beleid.
Toch leek een direct constitutioneel conflict tussen de Duitse en EU-rechtsorde lange tijd ver weg. Na Maastricht besloot het *Bundesverfassungsgericht* in meer pro-Europese zin. Pas met de uitspraak over het Verdrag van Lissabon in juni 2009, keerde het Duitse Hof terug naar de kernpunten uit het *Maastricht-Urteil*, met op punten een Euro-kritischere toon.[23] In het *Lissabon-Urteil* sloot het

18 Ibid., par. 94, 104 en 105.
19 Ibid., par. 104-105.
20 Ibid., par. 138.
21 Ibid., par. 154.
22 Ibid., par. 148.
23 Bundesverfassungsgericht 30 juni 2009, 2 BvE 2/08, ECLI:DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208 (*Lissabon*). Over die kritische toon, zie bijvoorbeeld Halberstam & Möllers 2009.

Bundesverfassungsgericht uit dat Duitsland kan toetreden tot een Europese federale staat. Bovendien wezen de Duitse rechters vijf gebieden van besluitvorming aan waar uitgebreide machtsoverdrachten niet zijn toegestaan. Daaronder vallen 'fundamentele fiscale beslissingen over overheidsinkomsten en -uitgaven'.[24] In de optiek van het Duitse constitutionele hof moeten dergelijke substantiële bevoegdheden bij de Bondsdag blijven om ervoor te zorgen dat de democratie op nationaal niveau niet wordt uitgehold. De redenering voor deze lezing van het grondwettelijke democratiebeginsel lijkt sterk op die van het *Maastricht-Urteil*. Volgens Karlsruhe is de nationale democratie de belangrijkste legitimiteitsbron voor de Unie, omdat op Europees niveau de maatschappelijke voorvereisten voor een goed functionerende democratie ontbreken. In het *Lissabon-Urteil* wijst het hof daarbij voornamelijk op het gebrek aan een gedeelde Europese ruimte voor politiek debat en wilsvorming. Het ontbreekt de Unie aan sterk ontwikkelde gemeenschappelijke Europese media, politieke partijen en maatschappelijke organisaties die de cruciale brugfunctie vervullen tussen burgers en besluitvorming door politieke instituties. Politiek debat blijft daarom gefragmenteerd langs nationale lijnen.[25] Om de democratische legitimiteit van publieke autoriteit te waarborgen moeten op nationaal niveau daarom voldoende mogelijkheden voor politieke keuzes blijven bestaan.[26] De gevolgtrekking is dat vergaande bevoegdheidsoverdracht op een aantal cruciale beleidsterreinen niet is toegestaan, waaronder de begrotingsbevoegdheid van de *Bundestag*.

Daarmee was een Duits constitutioneel probleem voor de nabije toekomst geschapen. Enkele maanden na het *Lissabon-Urteil* kwamen de enorme problemen met de Griekse staatsschuld aan het licht: de start van de Euro-crisis. Die crisis bracht de EU en haar lidstaten ertoe om ingrijpende hervormingen in de monetaire unie door te voeren. Hervormingen die precies raakten aan de begrotingsbevoegdheid van de Bondsdag en die op gespannen voet leken te staan met de oorspronkelijk voorziene '*Stabilitätsgemeinschaft*'. Niet verrassend vochten tegenstanders vrijwel alle belangrijke crisismaatregelen voor het constitutionele hof aan: het eerste Griekse steunpakket, de Europese Financiële Stabilisatie Faciliteit, het Europese Stabiliteitsmechanisme, het begrotingspact, de bankenunie, het *Outright Monetary Transactions* (OMT) programma van de ECB en meer recent dus ook het *PSPP*.[27]

Tot 5 mei 2020 achtte het Duitse hof de verschillende Europese maatregelen steeds verenigbaar met de Duitse grondwet. Het wees op de grondwettelijke grenzen, vooral dat 'de Duitse Bondsdag de controle over fundamentele begrotingsbeslissingen moet behouden'[28] en het stelde in sommige gevallen eisen aan het functioneren van de Europese crisismechanismen. Maar nooit gingen de rechters in Karlsruhe zover om Europese maatregelen daadwerkelijk ongrondwettelijk te verklaren. In 2014 kwam het constitutionele hof wel dichtbij een *ultra vires*-uitspraak. Zes van de acht

---

24 *Lissabon*, par. 252 en 256.

25 Ibid., par. 250 en 251.

26 Zie in soortgelijke zin ook Grimm 1995; Grimm 2009; Grimm 2010 en Grimm 2017.

27 Zie de eerdere zaken: Bundesverfassungsgericht 7 september 2011, 2 BvR 987/10, ECLI:DE:BVerfG:2011:rs20110907.2bvr098710 (*Grieks steunpakket en EFSF*); Bundesverfassungsgericht 12 september 2012, 2 BvR 1390/12, ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140318.2bvr139012 (*ESM interim uitspraak*); Bundesverfassungsgericht 18 maart 2014, 2 BvR 1390/12, ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140318.2bvr139012 (*ESM definitieve uitspraak*); Bundesverfassungsgericht 21 juni 2016, 2 BvR 2728/13, ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813 (*OMT definitieve uitspraak*); Bundesverfassungsgericht 14 januari 2014, 2 BvR 2728/13 (*OMT-verwijzing*); Bundesverfassungsgericht, 2 BvR 859/15, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915, (*PSPP-verwijzing*); Bundesverfassungsgericht 30 juli 2019, 2 BvR 1685/14, ECLI:DE:BVerfG:2019:rs20190730.2bvr168514 (*Bankenunie*).

28 Bundesverfassungsgericht, *ESM definitieve uitspraak*, par. 162.

constitutionele rechters oordeelden toen dat het *OMT*-programma van de ECB waarschijnlijk in strijd was met de EU Verdragen, alvorens de zaak naar Luxemburg te verwijzen.[29] Nadat het HvJ oordeelde dat het programma wel legaal was, ging Karlsruhe ondanks 'ernstige bezwaren' toch mee in die conclusie.[30]

3. Weiss

In de *Weiss*-zaak liep het anders. Centrale onderwerp van het geschil was het PSPP van de ECB: het programma waaronder de ECB grote hoeveelheden staatsobligaties van de lidstaten opkoopt om te voldoen aan de prijsstabiliteitsdoelstelling.[31] Prijsstabiliteit is volgens het VWEU het hoofddoel van monetair beleid.[32] De ECB heeft dit mandaat verder ingevuld door zich erop te richten 'de inflatie op de middellange termijn onder, maar dicht bij 2% te houden.'[33] Het PSPP is onderdeel van het kwantitatieve verruimingsprogramma van de ECB, het *Asset Purchasing Programme* (APP).[34] De ECB startte het APP midden 2014 en begon als onderdeel daarvan in maart 2015 met het PSPP. Het APP is een reactie van de ECB op het probleem dat het rente-instrument was uitgeput. Voorafgaand aan de financiële crisis implementeerden de ECB en andere centrale banken wereldwijd het monetair beleid door rentes in geldmarkten te beïnvloeden. Na de crisis werd dat beleid steeds lastiger, omdat de ECB de rente steeds dichter naar de 0% verlaagde. Daarmee liep de ECB tegen de technische grenzen van het rente-instrument aan. Om die reden startte ze in 2015 met een beleid van kwantitatieve verruiming: het grootschalig opkopen van financiële activa met een langere looptijd om zo de economie via het financiële systeem aan te jagen.
Het beleid van kwantitatieve verruiming door de ECB is echter controversieel, vooral in Duitsland.[35] Een belangrijk kritiekpunt is dat dit beleid slechts beperkte positieve effecten zou hebben op de economische groei en feitelijk bedoeld zou zijn om lidstaten met hoge schulden te beschermen. Daarmee zou het programma praktisch in strijd zijn met het verbod op monetaire financiering van staatsschulden (artikel 123 VWEU) en in de weg staan aan noodzakelijk geachte hervormingen in sommige lidstaten. Daarnaast heeft het verruimingsbeleid vermeende negatieve bijeffecten. Het zou grote herverdelende gevolgen hebben ten voordele van bezitters van financiële activa en onroerend goed. Bovendien zou de lage rente niet levensvatbare banken en bedrijven op kunstmatige wijze overeind houden.[36] Tegenstanders van het PSPP spanden daarom een rechtszaak aan voor het Duitse hof die de zaak in eerste instantie doorverwees naar de Europese rechters in Luxemburg. Kernvraag

---

29 Bundesverfassungsgericht, *OMT-verwijzing*.
30 Bundesverfassungsgericht, *OMT definitieve uitspraak*, par. 181.
31 Besluit (EU) 2015/774 van de Europese Centrale Bank van 4 maart 2015 inzake een overheidsprogramma voor aankoop van activa op secundaire markten (ECB/2015/10).
32 Zie art. 119 lid 2 en 127 lid 1 VWEU. Daarnaast heeft de ECB een zogenaamd secundair mandaat, namelijk om 'het algemene economische beleid in de Unie' te ondersteunen teneinde bij te dragen aan de doelstellingen van de EU vervat in art. 3 VEU, althans voor zover dit niet in strijd is met het nastreven van prijsstabiliteit. Zie art. 127 lid 1 VWEU.
33 Zie Europese Centrale Bank, 'Monetair beleid', www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/monpol/html/index.nl.html.
34 Zie Europese Centrale Bank, 'Asset purchase programmes', www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/index.en.html.
35 Zie bijvoorbeeld: Jones & Wagstyl, *Financial Times* 18 januari 2015.
36 H. Hannoun e.a., 'Memorandum on the ECB's Monetary Policy', 4 oktober 2019, http://www.centerforfinancialstability.org/research/Memorand.pdf; Arnold, *Financial Times* 27 september 2019; Arnold, *Financial Times* 4 oktober 2019.

was of het ECB-beleid nog paste binnen de reikwijdte van het verdragsrechtelijke mandaat en daarmee binnen de competenties van de EU.
Het HvJ beantwoordde die vraag bevestigend: het PSPP was juridisch geldig.[37] Die conclusie is gebaseerd op twee punten.[38] Allereerst beoordeelde het HvJ of de maatregel een uitdrukking van monetair beleid is. Monetair beleid is een exclusieve bevoegdheid van de Unie.[39] De definitie en implementatie van dat beleid is toegewezen aan de ECB.[40] Om vast te stellen of er sprake is van monetair beleid kijkt het HvJ naar de doelstellingen van het ECB-beleid, namelijk of het prijsstabiliteit nastreeft.[41] Het HvJ sluit hier grotendeels aan bij hoe de ECB de doelstellingen van het beleid zelf formuleert. Daarnaast controleert het HvJ of de ingezette instrumenten zijn toegestaan door het ESCB Statuut. Indien de maatregelen op deze gronden gekarakteriseerd kunnen worden als monetair beleid, dan is de tweede stap een proportionaliteitstoets op grond van artikel 5 lid 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Het HvJ geeft in dit verband ruime beoordelingsvrijheid aan de ECB omdat de centrale bank 'technische keuzes en complexe prognoses en afwegingen' moet maken.[42] Het Europese hof beperkt zich om die reden tot de vraag of de centrale bank kennelijke beoordelingsfouten heeft gemaakt.
Het Duitse hof koos voor een andere benadering. Volgens Karlsruhe moet het mandaat van de ECB om democratische redenen beperkt geïnterpreteerd worden.[43] Meer specifiek geeft het Duitse hof twee overwegingen, welke beide hun wortels hebben in het *Maastricht-Urteil*. Allereerst zou een bevoegdheidsoverschrijding door de ECB afdoen aan de competenties van de lidstaten op het gebied van economisch beleid en daarmee het democratische zelfbeschikkingsrecht van Duitse burgers.[44] Ten tweede brengt de grote mate van onafhankelijkheid van de ECB ten opzichte van democratisch gelegitimeerde politieke instellingen met zich mee dat haar mandaat beperkt geïnterpreteerd moet worden.[45]
Om beide redenen moet het handelen van de ECB volgens Karlsruhe aan strikte toetsing onderworpen worden.
Concreet bestaat er een verschil van inzicht tussen de Duitse en Europese rechters over hoe de economische beleidseffecten moeten worden meegewogen in het beoordelen van het ECB-beleid. Het *Bundesverfassungsgericht* stelt dat die effecten meegewogen moeten worden bij de kwalificatie van een maatregel als economisch of monetair beleid. Het HvJ gaat niet mee in die redenering. Het HvJ onderscheidt monetair en economisch beleid alleen op basis van doelstellingen en instrumenten.[46] Het Duitse hof stelt daarentegen dat de economische beleidseffecten van monetair beleid zo

37 HvJ EU 11 december 2018, C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000 (*Weiss and Others*).
38 Zie daarvoor ook: HvJ EU 16 juni 2015, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400 (*Gauweiler and others* v. *Deutscher Bundestag*) en Case C-370/12, HvJ EU 27 november 2012,ECLI: EU:C:2012:756 (*Thomas Pringle* v. *Government of Ireland and Others*).
39 Art. 3 VWEU.
40 Art. 127 VWEU.
41 Zie HvJ EU, *Gauweiler*, par. 34-45; HvJ EU, *Weiss*, par. 40-70; HvJ EU, *Thomas Pringle*, par. 46-70.
42 HvJ EU, *Weiss*, par. 73.
43 Bundesverfassungsgericht, *Weiss,* zie in het bijzonder par. 136, 142 en 143.
44 Ibid., par. 142, 158-160; Bundesverfassungsgericht, *PSPP-verwijzing*, par. 65 en par. 102-103; zie ook Bundesverfassungsgericht, *OMT-verwijzing*, par. 39-40 and 63-68; Bundesverfassungsgericht, *OMT definitieve uitspraak*, par. 183-186.
45 Bundesverfassungsgericht, *Weiss,* par. 143 en 159; zie ook Bundesverfassungsgericht, *PSPP-verwijzing*, par. 103; Bundesverfassungsgericht, *OMT-verwijzing*, par. 58-59; Bundesverfassungsgericht, *OMT definitieve uitspraak*, par. 187-189.
46 HvJ EU, *Weiss*, par 60-67.

groot kunnen zijn dat ze zwaarder wegen dan de monetaire doelstellingen.[47] In dat geval geldt het ECB-beleid als economisch beleid en niet langer als monetair beleid, met de consequentie dat het buiten de bevoegdheid van de ECB en de Unie valt. In simpelere bewoordingen: als het ECB-beleid slechts een beperkte invloed heeft op het inflatiedoel, maar wel resulteert in grote economische beleidseffecten, dan bedrijft de ECB eigenlijk economisch beleid en dat mag niet.
In de *Weiss*-zaak benadert het Duitse hof deze kwestie door de lens van proportionaliteit.[48] Het Duitse hof stelt dat het HvJ als onderdeel van de proportionaliteitstoets op grond van artikel 5 lid 4 VEU had moeten overwegen of de economische beleidseffecten van het PSPP wel opwogen tegen de monetaire doelstellingen. Dat het HvJ dat niet heeft gedaan maakt de proportionaliteitstoets betekenisloos voor het afbakenen van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Unie, meer specifiek het onderscheid tussen economisch en monetair beleid. Het EU-hof overschrijdt daarom 'op manifeste wijze' zijn rechterlijk mandaat vastgelegd in artikel 19 lid 1 VEU. Dit leidt eveneens tot een 'structureel significante verschuiving in de bevoegdheidsverdeling ten nadele van de lidstaten.'[49] De uiteindelijke gevolgtrekking is dat de uitspraak van het EU-hof *ultra vires* is en geen verbindende kracht heeft in Duitsland.
Omdat het *Bundesverfassungsgericht* de uitspraak van het HvJ als *ultra vires* opzijzet, beoordeelt het de rechtmatigheid van het PSPP zelf. In dit verband hebben de Duitse rechters hetzelfde bezwaar. De ECB had bij het vormgeven en uitvoeren van het PSPP moeten beoordelen of de economische effecten wel opwogen tegen de mate waarin het monetaire doel werd bereikt. Het Duitse hof noemt een aantal effecten die het ziet als problematisch. Het PSPP zou de financieringsvoorwaarden voor lidstaten verbeteren en daarmee voorkomen dat ze noodzakelijke hervormingen doorvoeren. Daarnaast wijst het hof op het negatieve effect op spaartegoeden en pensioenen, en houdt het monetaire beleid onrendabele bedrijven boven water.[50] Omdat volgens Karlsruhe de vereiste proportionaliteitstoetsing in de besluitvorming van de ECB ontbreekt, kan de proportionaliteit van het PSPP niet worden vastgesteld. De Duitse rechters stellen daarom dat het PSPP buiten het ECB-mandaat valt: *ultra vires*.[51]
Het gevolg was dat het PSPP in beginsel niet in de Duitse rechtsorde kon worden toegepast. Duitse staatsinstellingen, bestuursorganen en rechters mochten niet langer aan het programma deelnemen, een bevinding met specifieke relevantie voor de *Bundesbank*. Toch bood het Duitse hof een uitweg. De *Bundesbank* mocht in een overgangsperiode van drie maanden blijven deelnemen. Als de ECB binnen die termijn aan zou tonen dat de economische beleidseffecten van het PSPP niet disproportioneel waren, dan kon de *Bundesbank* ook daarna blijven participeren.[52] De Duitse regering en *Bundestag* hadden op hun beurt de verplichting om ervoor te zorgen dat de ECB die proportionaliteitstoets zou uitvoeren.[53] Zoals in de inleiding werd beschreven, concludeerden de Duitse regering en het parlement dat de ECB aan de eisen van het *Bundesverfassungsgericht* had voldaan, nadat de ECB aanvullende documenten had overgelegd. Wel is er door enkele van de

47 Zie onder meer: *Bundesverfassungsgericht, PSPP-verwijzing*, par. 121 en Bundesverfassungsgericht, *Weiss*, par. 139-143.
48 Bundesverfassungsgericht, *Weiss*, par. 139.
49 Ibid., par. 154-163.
50 Ibid., par. 163-175.
51 Ibid., par. 177-178.
52 Ibid., par. 179.
53 Ibid., par. 229-233.

oorspronkelijke klagers een vervolgrechtszaak in Karlsruhe aangespannen over de proportionaliteit van het PSPP.[54]

4. De democratische legitimiteit van de ECB en de rol van rechterlijke toetsing

De *Weiss*-uitspraak van het *Bundesverfassungsgericht* kan gezien worden als reflectie van democratische zorgen over de rol van de ECB sinds de financiële crisis en Euro-crisis. Kern van het democratische probleem is dat de oorspronkelijke rechtvaardiging voor de onafhankelijkheid van de ECB steeds moeilijker houdbaar is. Dat heeft alles te maken met de veranderde economische omstandigheden.

In de jaren tachtig ontstond onder economen, centrale bankiers en beleidsmakers brede overeenstemming dat monetair beleid het best vervuld kon worden door onafhankelijke centrale banken.[55] Daarbij werd de gedachte leidend dat monetair beleid zich in de eerste plaats zou moeten richten op het waarborgen van prijsstabiliteit. Geïnspireerd door de monetaristische ideeën van Milton Friedman, zou het waarborgen van prijsstabiliteit de beste manier zijn om economische groei te realiseren in lijn met het potentieel van de economie op de lange termijn.[56] Daarnaast werd het heersende idee dat centrale banken monetair beleid zouden moeten implementeren door het beïnvloeden van de rentes in geldmarkten.[57] Het bepalen van de juiste rentestand zou een complexe, maar in essentie technische taak moeten zijn, omdat er in theorie één rentestand is die overeenstemt met het potentieel van de economie op de lange termijn.

Voorstanders van onafhankelijkheid van centrale banken beweerden dat het bereiken van prijsstabiliteit beter gerealiseerd zou worden wanneer centrale banken op afstand van de politiek zouden worden geplaatst. Politieke instituties zouden te veel gericht zijn op de korte termijn.[58] Dergelijke ideeën speelden een belangrijke rol in de vormgeving van de ECB en de rechtvaardiging van haar onafhankelijkheid. Zoals besproken, is het handhaven van prijsstabiliteit volgens artikel 127 VWEU het hoofddoel van de ECB en geeft artikel 130 VWEU de ECB een sterke mate van politieke onafhankelijkheid.[59] Nationale regeringen, unie-instellingen en alle andere organen mogen de ECB geen instructies geven over hoe de ECB de haar opgedragen taken moet vervullen.

In deze opvatting berust de democratische legitimatie van de ECB op het door de lidstaten vastgestelde mandaat van de ECB. Dat mandaat ligt vast in artikel 127 VWEU en is volgens democratische procedures tot stand gekomen. Het zou de centrale bank een duidelijk gedefinieerde set taken en doelen moeten geven. Voor de correcte implementatie van het beleid legt de centrale bank na afloop verantwoording af door uit te leggen hoe haar beleid past bij het mandaat.[60] Het gekwantificeerde inflatiedoel zou daarin een heldere standaard moeten bieden om het beleid achteraf te evalueren.

---

54 Zie: 'Antrag auf Erlass einer Anordnung gemäß § 35 BVerfGG', uni-marburg.de/de/fb01/professuren/oeffrecht/prof-dr-hans-detlef-horn/vb-gg-ezb-antrag-vollstrao_1-august-5-2020.pdf.

55 Zie: McNamara 1999; Dysen & Featherstone 1999 en James 2012.

56 Friedman 1968.

57 Borio 2001 en Bindseil 2014.

58 Kydland & Prescott 1977; Blinder 1999; Emerson, Gros & Italianer 1992 en Alesina & Summers 1993.

59 Over de rol van prijsstabiliteit in het juridische raamwerk van de EMU, zie Herdegen 1998 en Borger 2016.

60 Lastra 1992; Lastra 2015; Issing 1999; Magnette 2000; ECB 2002; Fromage e.a. 2019 en Smits 2019.

Omdat politieke instituties geen mogelijkheid hebben om het handelen van de ECB te sanctioneren, speelt rechterlijke toetsing in theorie een belangrijke rol. Het HvJ zou moeten kunnen waarborgen dat de ECB blijft opereren binnen de grenzen van het mandaat.[61]

Deze democratische rechtvaardiging voor de onafhankelijkheid van de ECB staat sinds de euro-crisis onder druk. Duidelijk is geworden dat de ECB moeilijke en politiek controversiële keuzes moet maken, zelfs als de bank het doel van prijsstabiliteit nastreeft. Het verdragsrechtelijke mandaat geeft de ECB nauwelijks richting in het maken van deze keuzes. De consequentie is dat de ECB in cruciale gevallen niet langer opereert met een duidelijke democratische autorisatie.

Dat probleem speelde niet alleen in de *Weiss*-zaak, maar ook in de eerdere *Gauweiler*-zaak. Aanleiding voor de zaak *Gauweiler* was de vraag hoe de ECB moest omgaan met een crisis op de staatsobligatiemarkt. Een aanname van de EMU-architectuur uit Maastricht was dat de Verdragsnormen over excessieve begrotingstekorten en staatsschulden tezamen met de *no-bailout*-bepaling een dergelijke crisis zouden voorkomen.[62] Tijdens de euro-crisis bleek die aanname onjuist. Tegelijkertijd had het functioneren van staatsobligatiemarkten gevolgen voor de implementatie van monetair beleid. Het verdragsrechtelijke mandaat van de ECB biedt echter geen duidelijkheid over hoe de ECB met die situatie diende om te gaan. Zij kon kiezen om niet te interveniëren of juist wel. Dat laatste deed de ECB door in 2010 met het *Securities Markets Programme* staatsobligaties op te kopen.[63] In 2012 lanceerde de ECB vervolgens het OMT-programma, waarin het aankondigde om staatsobligaties op te kopen van lidstaten die zich niet langer konden financieren op de kapitaalmarkten.[64] De ECB rechtvaardigde die interventies met een beroep op het monetaire transmissiemechanisme. De crisis in de staatsobligatiemarkt belemmerde de implementatie van monetair beleid en het bereiken van prijsstabiliteit.[65] Toch had de ECB ook kunnen besluiten om niet te interveniëren. *Bundesbank*-president Jens Weidmann stelde bijvoorbeeld dat het OMT-programma de disciplinerende rol van financiële markten ondermijnde en op gespannen voet stond met de eigen budgettaire verantwoordelijkheid van lidstaten. In zijn ogen was er een groot risico dat het OMT-programma uiteindelijk de rol van de ECB in het waarborgen van prijsstabiliteit zou ondermijnen.[66] Op grond van soortgelijke bezwaren tegen het eerdere *Securities Markets Programme* dienden in 2011 de toenmalig *Bundesbank*-president Axel Weber en het Duitse ECB-bestuurslid Jürgen Stark al hun ontslag in.[67]

In de *Weiss*-zaak speelde een vergelijkbare problematiek, namelijk wat de ECB moest doen op het moment dat het de kortetermijnrente niet verder kon verlagen. In dit geval kon de ECB kiezen

---

61 Lastra 1992, p. 500; Scheller 2006 en Amtenbrink 2018, p. 940.

62 Delors-rapport 1989 en Tuori & Tuori 2014.

63 Europese Centrale Bank, 'ECB decides on measures to address severe tensions in financial markets', www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2010/html/pr100510.en.html.

64 Europese Centrale Bank, 'Technical features of Outright Monetary Transactions', www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html.

65 Zie daarover onder meer: Bundesverfassungsgericht, *OMT-verwijzing*, par. 7-12; HvJ EU, *Gauweiler*, par. 46-56; ECB 2012; opinie A.G. Cruz-Villalón in HvJ EU, *Gauweiler*, par. 209-212.

66 J. Weidmann, 'Eingangserklärung anlässlich der mündlichen Verhandlung im Hauptsacheverfahren ESM/EZB', inleidende verklaring ESM/EZB hoorzitting 11 juni 2013, https://www.bundesbank.de/de/presse/stellungnahmen/eingangserklaerung-anlaesslich-der-muendlichen-verhandlung-im-hauptsacheverfahren-esm-ezb-662878; Deutsche Bundesbank, 'Stellungnahme gegenüber dem Bundesverfassungsgericht zu den Verfahren mit den Az. 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1824/12, 2 BvE 6/12', 21 december 2012, https://www.bundesbank.de/de/presse/stellungnahmen/stellungnahme-gegenueber-dem-bundesverfassungsgericht-mit-besonderem-fokus-auf-das-omt-programm-und-die-target2-salden--799682.

67 Spiegel, *Financial Times* 15 mei 2014.

om het inflatiedoel naar beneden bij te stellen, onder het zelfopgelegde doel van 2% inflatie. De andere optie was om nieuwe instrumenten te introduceren, wat de ECB deed met het kwantitatieve verruimingsprogramma. Zoals besproken was die keuze controversieel, ook onder centrale bankiers zelf, gezien onder meer de ingrijpende gevolgen voor overheidsfinanciën en vermeende herverdelende effecten.[68]

Het OMT-programma en het PSPP zijn twee voorbeelden waarin de ECB keuzes maakt die niet duidelijk in het juridisch vastgelegde mandaat worden beslist. Er ontbreekt daarom een duidelijke democratische autorisatie voor die keuzes. Het Duitse constitutionele hof stipt dit democratische gebrek aan in *Weiss*, terwijl het HvJ over dit probleem heen stapt.

In de kern lijkt het voor rechters echter kiezen tussen twee kwaden. Enerzijds kunnen ze het nieuwe beleid van de ECB accepteren, omdat het past binnen het juridische mandaat gericht op prijsstabiliteit. Dit is de benadering van het HvJ.[69] Het nadeel van die benadering is dat het democratische probleem naar de achtergrond verdwijnt. Het geeft aan de ECB veel ruimte om keuzes te maken met grote gevolgen.

Anderzijds kunnen rechters toetsen hoe de ECB de keuzes maakt. Het Duitse constitutionele hof zit op dit spoor, omdat het uiteindelijk wil beoordelen of het behalen van de prijsstabiliteitsdoelstelling wel opweegt tegen de economische kosten. Het probleem met deze benadering is dat rechters zich dan gaan bemoeien met de inhoud van monetair beleid. In plaats van de centrale bankiers zijn het dan de rechters die de economische effecten moeten afwegen tegen het belang van het behalen van het inflatiedoel.

De benadering van Karlsruhe leidt tot twee problemen. Allereerst missen rechters de expertise om dergelijke afwegingen goed te maken.[70] Karlsruhe identificeert dan ook slechts een beperkte set aan negatieve economische effecten van het PSPP en het gaat niet in op de positieve effecten van dat beleid. Daarin gaat het ook voorbij aan het feit dat de causale relatie tussen het PSPP en de genoemde effecten omstreden is.[71]

Ten tweede kan rechterlijke toetsing het gebrek aan democratische autorisatie niet compenseren. Het verdragsrechtelijke mandaat van de ECB bepaalt immers niet wanneer de economische effecten van monetair beleid nog proportioneel zijn. Als rechters die afweging maken dan missen zij evenzeer democratische autorisatie. Tegelijkertijd bevinden de rechters van het HvJ en het *Bundesverfassungsgericht* zich in een structureel vergelijkbare positie als de centrale bankiers van de ECB. Net zomin als de centrale bankiers, zijn deze rechters democratisch verantwoordelijk tegenover het electoraat of tegenover politiek gekozen instituties.[72] In een Europese context is het bovendien extra problematisch als beslissingen over de inhoud van monetair beleid zouden worden genomen door een rechtbank die enkel bestaat uit Duitse rechters, terwijl de gevolgen (op zijn minst) alle burgers van de Eurozone aangaan. Ook geven gerechtelijke procedures meestal

---

68 Zie de tekst hierboven op pagina 7 en 8.

69 Zie onder meer de bespreking door het HvJ van de institutionele positie van de ECB in HvJ EU, *Weiss*, par. 48-52; opinie A.G. Cruz Villalón in HvJ EU, *Gauweiler*, par. 107-111.

70 Over dat probleem zie ook: Goodhart & Lastra 2018; Tooze 2020 en Bateman 2020, hoofdstuk 8.

71 Dit is ook terug te lezen in de beoordeling van de ECB zelf in de onofficiële reactie op het Duitse *Weiss* oordeel: Europese Centrale Bank, 'Account of the monetary policy meeting of the Governing Council of the European Central Bank held in Frankfurt am Main on Wednesday and Thursday, 3–4 June 2020', www.ecb.europa.eu/press/accounts/2020/html/ecb.mg200625~fd97330d5f.en.html.

72 Dit probleem raakt aan bekende en lang bestaande twijfels bij de democratische kwaliteiten van gerechtshoven. Zie bijvoorbeeld: Bickel 1986; Waldron 2006 en Bellamy 2013.

slechts een scheefgetrokken beeld van de standpunten en de betrokken belangen bij een bepaalde kwestie.[73] Dat komt omdat de gerechtelijke procedure zich in beginsel beperkt tot degenen die bij de zaak betrokken zijn, de vertegenwoordigers van hun belangen en zo mogelijk een beperkte set aan relevante deskundigen. Dat blijkt ook in de procedure van de *Weiss*-zaak voor het Duitse constitutionele hof. De kerngroep van klagers deelt een conservatieve politieke visie, waarbij sommigen expliciet verklaren het einde van de euro te beogen.[74] Dankzij de procedure in Karlsruhe krijgen zij een versterkt publiek voor hun visie. Daarnaast bestonden de door het Duitse hof geraadpleegde deskundigen hoofdzakelijk uit Duitse economen met een conservatieve achtergrond en vertegenwoordigers van de Duitse financiële sector, zoals de Duitse Verzekeringsvereniging en de Vereniging van Duitse Banken. Het was, zoals Adam Tooze het krachtig verwoordde in een commentaar, 'alsof het hof oliemaatschappijen, en alleen oliemaatschappijen, had opgeroepen om te getuigen over de kwestie van koolstofbelasting.'[75] Deze beperkte visie op het probleem komt tot uiting in de uitspraak: het constitutionele hof wijst alleen op een specifieke reeks van betrokken belangen die toevallig vooral die van Duitse spaarders en gepensioneerden zijn.

Het *BVerfG* zelf lijkt de grenzen van zijn benadering te erkennen, omdat het niet zover wil gaan om de proportionaliteit van het PSPP daadwerkelijk te beoordelen. In plaats daarvan eist het (indirect) van de ECB dat zij beter uitlegt hoe zij de verschillende belangen afweegt. Die eis biedt beperkte winst: het leidt tot meer openheid over de economische kosten die gepaard gaan met monetair beleid en het dwingt de centrale bank haar beleid uitgebreider te rechtvaardigen. Dat bleek onder meer uit de onofficiële reactie van de ECB op het oordeel in de notulen van de Raad van Bestuur van 3 en 4 juni 2020. Daarin gaat de Raad expliciet in op de proportionaliteit van de opkoopprogramma's en stelt het dat de positieve effecten tot nu toe zwaarder wogen dan de negatieve neveneffecten.[76]

Het eisen van een betere uitleg lost het fundamentele democratische probleem van de ECB echter niet op. Uiteindelijk maken de centrale bankiers nog steeds de beslissingen zonder duidelijke democratische autorisatie. Om het democratische tekort van het ECB-beleid sinds de Euro-crisis op te lossen is daarom hernieuwde democratische autorisatie vereist. Dat kunnen de lidstaten doen middels een Verdragswijziging waarin zij het mandaat van de ECB herzien en verhelderen hoe de ECB moet omgaan met de gewijzigde economische omstandigheden. Binnen het huidige verdragsraamwerk bestaan echter ook mogelijkheden om de democratische autorisatie voor het ECB-beleid te versterken. Ten eerste zou de Raad de procedure van artikel 125 lid 2 VWEU kunnen gebruiken om te verduidelijken hoe het verbod op monetaire financiering begrepen dient te worden. Ten tweede geeft artikel 129 lid 3 VWEU het Europees Parlement en de Raad de mogelijkheid om delen van het ESCB-statuut te wijzigen. Met een wijziging zouden de toelaatbaarheid en voorwaarden voor het instellen van kwantitatieve verruimingsprogramma's geregeld kunnen worden. Ten derde zou de Raad op grond van artikel 121 lid 2 VWEU kunnen aangeven hoe de rol van de ECB

73 Scharpf 2010; Waldron 2006 en Bellamy 2013.

74 Kerber, *Financial Times* 27 april 2020. Zie verder: De Cabanes & Fontan 2019 en De Cabanes & Fontan 2020. Zie voor meer over deze bredere context De Boer 2018, i.h.b. hoofdstuk 6.

75 Tooze 2020.

76 Europese Centrale Bank, 'Account of the monetary policy meeting of the Governing Council of the European Central Bank held in Frankfurt am Main on Wednesday and Thursday, 3-4 June 2020', www.ecb.europa.eu/press/accounts/2020/html/ecb.mg200625~fd97330d5f.en.html.

in het ondersteunen van 'het algemene economische beleid in de Unie' begrepen dient te worden.[77] Tot slot zou de ECB zelf nadrukkelijker aansluiting kunnen zoeken bij politiek tot stand gekomen instrumenten. Een voorbeeld is dat de activering van het OMT-programma afhankelijk werd gesteld van een politiek overeengekomen aanpassingsprogramma binnen het kader van het ESM.[78]

5. Verdere implicaties van de jurisprudentie uit Karlsruhe

Los van het conflict over het juridische mandaat van de ECB spelen in de *Weiss*-zaak twee andere vraagstukken. In beide gevallen concludeert het *Bundesverfassungsgericht* uiteindelijk dat er geen sprake is van strijd met de Duitse grondwet. De kwesties zijn echter belangrijk voor de toekomst van het ECB-beleid en de Unie als geheel. Daarom bespreek ik ze in deze paragraaf.
Allereerst toetst het Duitse hof ook of het PSPP verenigbaar is met het verbod op monetaire financiering uit artikel 123 VWEU. Hoewel het Duitse hof hier zijn zorgen uit over de uitleg van het HvJ, accepteert het die uitleg uiteindelijk wel. Volgens de Duitse rechters is het cruciaal dat er waarborgen in het PSPP zijn ingebouwd die voorkomen dat het verbod op monetaire financiering praktisch wordt omzeild.[79]
Die eis levert in de nabije toekomst mogelijk een groot probleem op. Als reactie op de Covid-19 pandemie lanceerde de ECB in maart 2020 namelijk een nieuw opkoopprogramma, het *Pandemic Emergency Purchasing Programme (PEPP)*.[80] Kenmerk van dat programma is juist dat de ECB waarborgen uit eerdere programma's achter zich laat en zich bevoegd acht om nog bestaande waarborgen in de toekomst te herzien.[81] Dit alles maakt een toekomstig conflict over het ECB-beleid waarschijnlijk. De politieke partij *Alternative für Deutschland* kondigde in juni 2020 aan het PEPP bij het *Bundesverfassungsgericht* aan te zullen vechten.[82]
Ten tweede acht het *Bundesverfassungsgericht* het PSPP niet in strijd met de Duitse constitutionele identiteit, meer specifiek de begrotingsbevoegdheid van de *Bundestag*.[83] Volgens het *Bundesverfassungsgericht* kan de Bondsdag die begrotingsbevoegdheid niet overdragen aan de EU, omdat dit in strijd zou zijn met het Duitse democratiebeginsel van artikel 20 *Grundgesetz*. Omdat dit democratiebeginsel onderdeel is van de onveranderbare kern van de Duitse grondwet, is daarvoor zelfs een constitutioneel amendement onvoldoende. De Bondsdag zou deze begrotingsbevoegdheid alleen naar de EU kunnen overdragen wanneer het Duitse volk zichzelf een nieuwe grondwet geeft. Hoewel het Duitse vasthouden aan de begrotingssoevereiniteit van de Bondsdag in de PSPP-zaak geen breekpunt is, is dat het mogelijk wel voor de toekomstige ontwikkeling van de monetaire unie.

---

77 Het gaat hier dan om een specificatie door de Raad van de manier waarop de ECB invulling zou moeten geven aan het secundaire mandaat van art. 127 lid 1 VWEU.
78 Zie in meer detail over de verschillende mogelijkheden: De Boer & Van 't Klooster 2020.
79 Bundesverfassungsgericht, *Weiss*, par. 180-221.
80 Besluit (EU) 2020/440 van de Europese Centrale Bank van 24 maart 2020 betreffende een tijdelijk pandemie-noodaankoopprogramma (ECB/2020/17).
81 Zie daarover in meer detail: Bobic & Dawson 2020, p. 1989-1994.
82 D. Marsh, 'Fresh German legal battle over ECB easing', *OMFIF* 17 juni 2020, omfif.org/2020/06/fresh-german-legal-battle-over-ecb-easing/.
83 Bundesverfassungsgericht, *Weiss*, par. 222-228.

Op grond van de jurisprudentie uit Karlsruhe is vergaande fiscale en politieke integratie lastig te verenigen met de uitgangspunten van de Duitse constitutionele orde.
Sinds de euro-crisis benadrukken veel economen dat juist verdere integratie op het gebied van economisch en fiscaal beleid vereist is om de monetaire unie voor de toekomst houdbaar te maken.[84] De gemeenschappelijke uitgifte van schuld door de Euro-lidstaten zou bijvoorbeeld een oplossing kunnen zijn om de stabiliteit van de Euro te waarborgen. Juist op dat vlak lijkt het *Bundesverfassungsgericht* een sta in de weg. Een belangrijk voorbeeld vormt de discussie over gemeenschappelijke schulduitgifte door de Euro-lidstaten in de vorm van euro-bonds. In december 2010 sprak de SPD zich voorzichtig uit voor de invoering van euro-bonds binnen een volwaardige politieke unie.[85] De Karlsruhe-uitspraak in september 2011 over de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit deed echter twijfels rijzen over de verenigbaarheid van dat voorstel met de Duitse grondwet. In de nasleep van die uitspraak beriepen conservatieven zich dan ook op dat arrest om euro-bonds van de politieke agenda af te halen.[86] Mediaoptredens van de Duitse constitutionele rechters versterkten dat argument. De toenmalige president van het Hof, Andreas Vosskuhle, beweerde in een interview dat de ruimte voor verdere Europese integratie binnen de Duitse grondwet 'waarschijnlijk grotendeels uitgeput' was.[87] Constitutioneel rechter Peter Huber verklaarde dat een supranationale Europese economische regering moeilijk te verzoenen was met de Duitse grondwet.[88] In oktober 2013 trok toenmalig SPD-leider Martin Schulz uiteindelijk de conclusie: de SPD steunde het idee van euro-bonds niet langer, omdat de invoering ervan in strijd zou zijn met de grondwet.[89]
In dat licht was het verrassend dat de *Weiss*-uitspraak door sommige commentatoren gekenschetst werd als een 'blessing in disguise', omdat het de Unie zou dwingen meer te integreren op economisch en fiscaal gebied.[90] Bij afwezigheid van een sterke economische en fiscale dimensie in de EMU, speelt de ECB een cruciale rol in het reageren op economische schokken en het bij elkaar houden van de euro. De *Weiss*-uitspraak van het Duitse constitutionele hof geeft aan dat de constitutionele grenzen, althans volgens Karlsruhe, voor deze rol waarschijnlijk bereikt zijn.[91] Daarom lijkt de uitspraak ook een rol gespeeld te hebben in de lancering van Next Generation EU.[92] Dit is het nieuwe tijdelijke herstelinstrument van 750 miljard euro dat als reactie dient op de economische schade die is ontstaan door de coronapandemie.[93] Nieuw aan dit instrument is dat de Europese Commissie voor de financiering geld zal lenen op de kapitaalmarkten en dat uit het fonds voor het merendeel subsidies verstrekt zullen worden in plaats van leningen.
Of het nieuwe herstelinstrument in strijd is met de Duitse grondwet is nog onduidelijk, maar er bestaan zeker redenen voor twijfel. Het nieuwe fonds is volgens sommigen in strijd met artikel 310 VWEU, omdat de gangbare lezing was dat schulduitgifte door de EU op basis van het EU-

84 Zie bijvoorbeeld: De Grauwe 2014.
85 Steinmeier & Steinbrück, *Financial Times* 14 december 2010.
86 Zie het Bundestag debat van 29 september 2011, 'Plenarprotokoll 17/130, Stenografischer Bericht der 130. Sitzung des Deutschen Bundestages am 29 September 2011', dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17130.pdf, p. 15211.
87 Mann & Kloepfer, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 25 september 2011.
88 Janisch & Prallt, *Süddeutsche Zeitung* 19 september 2011.
89 Caspari, *ZEIT ONLINE* 29 oktober 2013.
90 Zie bijvoorbeeld: Segers, *Het Financieele Dagblad* 14 mei 2020. Voor een kritische kanttekening bij het vermogen van de jurisprudentie van het Bundesverfassungsgericht om als stimulans te dienen voor verdere fiscale en economische integratie, zie ook: Wendel 2020.
91 Dermine 2020, p. 546-550.
92 Zie Chazan, Mallet & Fleming, *Financial Times* 22 mei 2020.
93 Zie 'Herstelplan voor Europa', ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_nl.

budget niet mogelijk zou zijn voor de financiering van grote uitgaven.[94] Om die reden beschouwde de constitutionele commissie van het Finse parlement het Next-Generation programma *ultra vires*, een betoog dat ook wordt ondersteund door Peter Gauweiler.[95] Ook noemde de Finse constitutionele commissie het instrument een mogelijke bedreiging voor de nationale parlementaire begrotingsbevoegdheid. Zo wordt duidelijk dat ook toekomstige rechtszaken in Karlsruhe over de EU waarschijnlijk zijn.

6. De legitimiteit van de jurisprudentie uit Karlsruhe

Is het gerechtvaardigd dat acht Duitse constitutionele rechters op deze manier oordelen over zeer fundamentele kwesties betreffende de EU? Uiteindelijk is dit wellicht de belangrijkste vraag die de jurisprudentie uit Karlsruhe oproept. De belofte van nationale constitutionele toetsing van Europees recht is dat ze de legitimiteit van de Unie versterkt.[96] Dat het Duitse hof het democratiebeginsel centraal stelt, sluit aan bij vaak geuite zorgen over de democratische legitimiteitsproblemen van de Europese instellingen.[97] Tegelijkertijd heeft constitutionele toetsing op basis van het democratiebeginsel een paradoxaal karakter, omdat het ook de besluiten van democratisch gekozen organen aan constitutionele grenzen onderwerpt. Daarbij geldt dat de grenzen die uit de Duitse constitutionele identiteit voortvloeien zelfs niet door de Duitse grondwetgever opzijgezet kunnen worden. De paradox verwordt tot een contradictie wanneer het democratiebeginsel zo wordt geïnterpreteerd dat legitieme politieke keuzes worden uitgesloten. Mijns inziens is dat het geval bij de jurisprudentie van Karlsruhe over de EU.

Zoals besproken in paragraaf 2, moeten volgens het Duitse constitutionele hof substantiële bevoegdheden bij het Duitse parlement blijven om er zo voor te zorgen dat de nationale democratie niet wordt uitgehold. Nationale democratische processen zijn de belangrijkste legitimiteitsbron voor het handelen van de Unie, omdat volgens het Duitse hof op Europees niveau de maatschappelijke voorvereisten voor een goed functionerende democratie ontbreken.

Het probleem met de democratieopvatting van het *Bundesverfassungsgericht* is dat voor de tegenstelde visie ook goede gronden zijn. Dit is de positie dat democratische zelfbeschikking juist verdergaande machtsoverdracht van de Unie naar de lidstaten vereist met daaraan gekoppeld versterkte democratische procedures op Europees niveau. Zo is door verschillende auteurs betoogd dat de Eurozone sinds de euro-crisis wordt geconfronteerd met een trilemma: het is niet mogelijk om democratie, nationale soevereiniteit en het in stand houden van de euro tegelijkertijd te realiseren, maar slechts een combinatie van twee opties.[98] In reactie op de euro-crisis zouden de Eurozone lidstaten hebben gekozen voor het behoud van nationale soevereiniteit en het in stand houden van de euro met de democratie als offer. Deze optie komt in de kern neer op een aanscherping van het fiscaal toezicht op de lidstaten die de ruimte voor politieke keuzes op nationaal niveau beperkt,

---

94 P. Leino-Sandberg, 'Who is ultra vires now?', *Verfassungsblog* 18 juni 2020, verfassungsblog.de/who-is-ultra-vires-now-the-eus-legal-u-turn-in-interpreting-article-310-tfeu/; zie ook het recente advies van de Raad van State: Kamerstukken II 2020/21, 35711, nr. 4.

95 Gauweiler, *BILD* 22 juli 2020.

96 Voor invloedrijke visies in deze trant, zie: Kumm 2005 en Maduro 2003.

97 Zie bijvoorbeeld: Føllesdal & Hix 2006 en Curtin 2014.

98 Zie: Crum 2013; Snell 2016 en Maduro 2012. Alledrie de auteurs baseren zich op het globaliseringstrilemma van Rodrik 2011.

maar zonder dat er een Europees economisch of fiscaal beleid tot stand komt. In naam behouden de lidstaten dus hun competentie op deze gebieden, maar de regels beperken de democratische keuzeruimte op nationaal niveau op ingrijpende wijze. Een bevoegdheidsoverdracht op economisch en fiscaal gebied door de lidstaten, gekoppeld aan democratische procedures op Europees niveau, zou daarentegen wel ruimte creëren voor democratische keuzes over economisch beleid. Die keuze impliceert echter het verlaten van nationale soevereiniteit, een optie die niet te verenigen lijkt met de jurisprudentie van het *Bundesverfassungsgericht*. Een andere optie zou het opbreken van de Eurozone zijn. Nationale soevereiniteit en democratie zouden dan samen te realiseren zijn ten koste van de gemeenschappelijke munt. Echter, de economische, sociale en politieke gevolgen van die breuk zouden waarschijnlijk enorm zijn.
De vraag hoe democratische idealen in de EMU gerealiseerd dienen te worden is daarom complex. Het is niet evident dat het Duitse hof hier per se het juiste antwoord heeft. Eerder lijkt er ruimte voor verschillende redelijke visies. In het licht van verschillende redelijke visies op deze kwestie, is het democratisch meer legitiem om gekozen politici te laten beslissen over de bevoegdheidsoverdracht naar de EU. Het *Bundesverfassungsgericht* zou daarin een veel bescheidener rol moeten aannemen.

7. Conclusie

Ondanks een groot verschil van inzicht tussen het Duitse constitutionele hof en het HvJ over de constitutionele grondslagen van het EU-recht, bleef een direct conflict tussen de Duitse en EU-rechtsorde lange tijd uit. Dat het *Bundesverfassungsgericht* in *Weiss* wel overging tot een *ultra vires* oordeel is een indicatie dat de fundamenten van de Duitse constitutionele orde (zoals geïnterpreteerd door het *Bundesverfassungsgericht*) steeds meer schuren met de ontwikkeling van de Europese Unie. Vrijwel alle belangrijke stappen in het proces van Europese integratie worden nu ter beoordeling aan het hof in Karlsruhe voorgelegd.
Zoals in deze bijdrage werd besproken, wijzen de Duitse rechters in *Weiss* terecht op democratische problemen met de rol van de ECB. Sinds de euro-crisis is de rol van de centrale bank steeds lastiger te verenigen met de oorspronkelijke rechtvaardiging voor haar vergaande politieke onafhankelijkheid. Het onconventionele monetaire beleid van de ECB sinds de euro-crisis rust niet langer op een duidelijke democratische autorisatie. De rechterlijke toetsing van het ECB-beleid zoals voorgestaan door het Duitse constitutionele hof kan dit structurele democratische probleem echter niet repareren. Politieke actie waarmee het mandaat van de centrale bank wordt aangepast aan de veranderde economische omstandigheden is vereist. Wel biedt de Duitse uitspraak beperkte winst in zoverre deze van de centrale bank eist haar beleid uitvoeriger te rechtvaardigen.
De bredere implicaties van de jurisprudentie uit Karlsruhe lijken problematischer. Door constitutionele grenzen op te werpen aan de ontwikkeling van de EU beperken de Duitse constitutionele rechters democratische besluitvorming over hoe constitutionele beginselen in die Unie gerealiseerd moeten worden. Die rol is uiteindelijke lastig te verenigen met de beperkte democratische legitimatie van het Duitse constitutionele hof. Het is daarom te hopen dat de felle kritiek op het *Weiss* oordeel de opmaat zal zijn voor een nieuwe koers in de jurisprudentie van Karlsruhe over de EU. Een koers die meer ruimte aan politieke instituties laat om over de toekomstige ontwikkeling van de EU te beslissen.

Literatuur

Alesina & Summers 1993
A. Alesina & L.H. Summers, 'Central bank independence and macroeconomic performance: Some comparative evidence', *Journal of Money, Credit and Banking* 1993, afl. 2, p. 151-62

Amtenbrink 2018
F. Amtenbrink, 'Economic and Monetary Union', in P.J. Kuijper e.a. (red.), *The Law of the European Union*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2018, p. 883-950

Arnold, *Financial Times* 27 september 2019
M. Arnold, 'Splits at the ECB top table over Mario Draghi's last big stimulus', *Financial Times* 27 september 2019

Arnold, *Financial Times* 4 oktober 2019
M. Arnold, 'Former central bankers attack ECB's monetary policy', *Financial Times* 4 oktober 2019

Bateman 2020
W. Bateman, *Public Finance and Parliamentary Constitutionalism*, Cambridge: Cambridge University Press 2020

Bellamy 2013
R. Bellamy, 'The Democratic Qualities of Courts: A Critical Analysis of Three Arguments', *Journal of Representative Democracy* 2013, afl. 3, p. 333-346

Bickel 1986
A. Bickel, *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, Indianapolis: Bobbs-Merrill 1986

Bindseil 2014
U. Bindseil, *Monetary Policy Operations and the Financial System*, Oxford: Oxford University Press 2014

Blinder 1999
A.S. Blinder, *Central Banking in Theory and Practice, The Lionel Robbins Lectures*, Cambridge: MIT Press 1999

Bobic & Dawson 2020
A. Bobic & M. Dawson, 'Making sense of the "incomprehensible": The PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court', *Common Market Law Review* 2020, afl. 6, p. 1953-1998

De Boer 2018
N. de Boer, *Judging European Democracy: National Constitutional Review of European Law and its Democratic Legitimacy* (diss. UvA), 2018

De Boer & Van 't Klooster 2020
N. de Boer & J. van 't Klooster, 'The ECB, the courts and the issue of democratic legitimacy after Weiss' *Common Market Law Review* 2020, afl. 6, p. 1689-1724

Borger 2016
V. Borger, 'Outright Monetary Transactions and the stability mandate of the ECB: Gauweiler' *Common Market Law Review* 2016, afl. 1, p. 139-196

Borio 2001

C. Borio, 'A hundred ways to skin a cat: Comparing monetary policy operating procedures in the United States, Japan and the euro area', *BIS Working Papers* 2001.

Caspari 2013, *ZEIT ONLINE* 29 oktober 2013.

L. Caspari, 'Teambuilding-Maßnahme Europa', *ZEIT ONLINE* 29 oktober 2013

Chazan & Arnold, *Financial Times*, 29 juni 2020

G. Chazan & M. Arnold, 'German finance minister moves to resolve court stand-off with ECB', *Financial Times*, 29 juni 2020

Chazan, Mallet & Fleming, *Financial Times* 22 mei 2020

G. Chazan, V. Mallet & S. Fleming, 'The chain of events that led to Germany's change over Europe's recovery fund', *Financial Times* 22 mei 2020

Crum 2013

B. Crum, 'Saving the Euro at the Cost of Democracy?', *Journal of Common Market Studies* 2013, afl. 4, p. 614-630

Curtin 2014

D. Curtin, 'Challenging Executive Dominance in European Democracy', *Modern Law Review* 2014, afl. 1, p. 1-32

Davies 2012

B. Davies, *Resisting the European Court of Justice. West Germany confrontation with European Law, 1949-1979*, Cambridge: Cambridge University Press 2012

De Cabanes & Fontan 2020

A. De Cabanes & C. Fontan, 'Why Germany's Far Right Wants Judges to Rule Europe's Monetary Policy', *Jacobin*, 24 mei 2020

De Cabanes & Fontan 2019

A. De Cabanes & C. Fontan, 'La Cour de Justice face à Gauweiler. La mise en récit de l'indépendance de la BCE', in: A. Bailleux, E. Bernard & S. Jacquot (red.), *Les récits judiciaires de l'Europ: concepts et typologie*, Brussel: Bruylant 2019, p. 170-191

Delors-rapport 1989

Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Report on economic and monetary union in the European Community*, 1989

Dermine 2020

P. Dermine, 'The Ruling of the Bundesverfassungsgericht in PSPP – An Inquiry into its Repercussions on the Economic and Monetary Union', *European Constitutional Law Review* 2020, afl. 3, p. 525-551

Dysen & Featherstone 1999

Dyson, K. & K. Featherstone, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford: Oxford University Press, 1999

ECB 2002

ECB, 'The accountability of the ECB', Monthly Bulletin 2002, p. 45-57

ECB 2012

ECB, 'Compliance of outright monetary transactions with the prohibition on monetary financing', Monthly Bulletin 2012, p. 7-9

Eijsvoogel & Van Outeren, *NRC Handelsblad* 5 mei 2020
Juurd Eijsvoogel and Emilie van Outeren, 'In Polen kan na Duitse uitspraak vlag uit', *NRC Handelsblad* 5 mei 2020

Emerson, Gros & Italianer 1992
M. Emerson, D. Gros & A. Italianer, *One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union*, Oxford: Oxford University Press 1992

Fleming, Shotter & Hopkins, *Financial Times* 10 mei 2020
S. Fleming, J. Shotter, and V. Hopkins, 'Eastern European states sense opportunity in German court ruling', *Financial Times* 10 mei 2020

Føllesdal & Hix 2006
A. Føllesdal & S. Hix, 'Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravscik', *Journal of Common Market Studies* 2006, afl.3, p. 533-562

Friedman 1968
M. Friedman, 'The role of monetary policy', *American Economic Review* 1968, afl. 1, p. 1-17.

Fromage e.a. 2019
D. Fromage, P. Dermine, P. Nicolaides & K. Tuori, 'ECB independence and accountability today: Towards a (necessary) redefinition?', *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2019, afl. 1, p. 3-16

Gauweiler, *BILD* 22 juli 2020
Gauweiler, Peter, 'Beschlüsse brechen EU-Recht', *BILD* 22 juli 2020

Goodhart & Lastra 2018
C. Goodhart & R.M. Lastra, 'Populism and central bank independence', *Open Economies Review* 2018, afl. 1, p. 49-68

De Grauwe 2014
P. de Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Oxford: Oxford University Press 2014

Grimm 1995
D. Grimm, 'Does Europe Need a Constitution?', *European Law Journal* 1995, afl. 3, p. 282-302

Grimm 2009
D. Grimm, 'Defending Sovereign Statehood Against Transforming the Union Into a State', *European Constitutional Law Review* 2009, afl. 3, p. 353-373

Grimm 2010
D. Grimm, 'The Achievement of Constitutionalism and its Prospects in a Changed World', in P. Dobner & M. Loughlin, *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford & New York: Oxford University Press 2010, p. 3-22

Grimm 2017
D. Grimm, *The Constitution of European Democracy*, Oxford & New York: Oxford University Press, 2017, hoofdstuk 8

Halberstam & Möllers 2009
D. Halberstam & C. Möllers, 'The German Constitutional Court says "Ja zu Deutschland!"', *German Law Journal* 2009, afl. 8, p. 1241-1258

Herdegen 1998
M.J. Herdegen, 'Price Stability and Budgetary Restraints in the Economic and Monetary Union: the Law as Guardian of Economic Wisdom', *Common Market Law Review* 1998, afl. 1, 9-32

Issing 1999
Issing, Otmar, 'The Eurosystem: Transparent and accountable or 'Willem in Euroland'', *Journal of Common Market Studies* 1999, afl. 3, 503-519

James 2012
H. James, *Making the European monetary union*, Cambridge: Harvard University Press 2012

Janisch & Prallt, *Süddeutsche Zeitung* 19 september 2011
W. Janisch & H. Prallt, 'Keine europaïsche Wirtschaftsregierung ohne Änderung des Grundgesetzes', interview met Peter Huber, *Süddeutsche Zeitung* 19 september 2011

Jones & Wagstyl, *Financial Times,* 18 januari 2015
C. Jones & S. Wagstyl, 'The eurozone: A strained bond', *Financial Times*, 18 januari 2015

Kerber, *Financial Times* 27 april 2020
M. C. Kerber, 'Letter: Those challenging the ECB's rescue measures are not mad', *Financial Times* 27 april 2020

Kumm 2005
M. Kumm, 'The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty' *European Law Journal* 2005, afl. 3, p. 262-307

Kydland & Prescott 1977
F.E. Kydland & E.C. Prescott, 'Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans', *Journal of Political Economy* 1977, afl. 3, p. 473-492

Lastra 1992
R.M. Lastra, 'The independence of the European System of Central Banks', Harvard International Law Journal 1992, afl. 2, p. 475-520

Lastra 2015
R.M. Lastra, *International Financial and Monetary Law*, Oxford: Oxford University Press 2015.

Maduro 2003
M.P. Maduro, 'Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action', in: N. Walker (red.), *Sovereignty in Transition*, Oxford: Hart Publishing 2003, p. 501-538

Maduro 2012
M.P. Maduro, 'A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice', *RCSAS Policy Papers* nr. 2012/11

Magnette 2000
P. Magnette, 'Towards "accountable independence"? Parliamentary controls of the European Central Bank and the rise of a new democratic model', *European Law Journal* 2000, afl. 4, p. 326-340

Mann & Kloepfer, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 25 september 2011.
M. Mann, & I. Kloepfer, 'Mehr Europa lässt das Grundgesetz kaum zu', interview met Andreas Vosskuhle, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 25 september 2011

McNamara 1999
K. McNamara, *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*, Ithaca: Cornell University Press 1999

Rodrik 2011

D. Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York: W.W. Norton & Company 2011

Sandbu, *Financial Times* 5 mei 2020

M. Sandbu, 'German court has set a bomb under the EU legal order', *Financial Times* 5 mei 2020

Schäfers & Seidenbiedel, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 29 juni 2020

M. Schäfers & C. Seidenbiedel, 'Bundesregierung: EZB hat Urteil aus Karlsruhe erfüllt', *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 29 juni 2020

Scharpf 2010

F.W. Scharpf, 'The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a 'social market economy'' *Socio-Economic Review* 2020, afl. 2, p. 211-250

Scheller 2006

H.K Scheller, *The European Central Bank: History, Role and Functions*, European Central Bank 2006

Segers, *Het Financieele Dagblad* 14 mei 2020

Matthieu Segers, 'Uitspraak "Karlsruhe" is mogelijk een blessing in disguise', *Het Financieele Dagblad* 14 mei 2020

Smits 2019

R. Smits, 'Accountability of the European Central Bank', *Ars Aequi* 2019, afl. 1, p. 27-37

Snell 2016

J. Snell, 'The Trilemma of European Economic and Monetary Integration, and its Consequences' European Law Journal 2016, afl. 2, p. 157-179

Spiegel, *Financial Times* 15 mei 2014

P. Spiegel, 'If the euro falls, Europe falls', *Financial Times* 15 mei 2014

Steinmeier & Steinbrück, *Financial Times* 14 december 2010

F.-W. Steinmeier & P. Steinbrück, 'Germany must lead fightback', *Financial Times* 14 december 2010

Tooze 2020

A. Tooze, 'The Death of the Central Bank Myth', *Foreign Policy* 13 mei 2020

Tuori & Tuori 2014

K. Tuori & K. Tuori, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press 2014

Waldron 2006

J. Waldron, 'The Core of the Case Against Judicial Review', *The Yale Law Journal* 2006, afl. 6, 1346-1406

Wendel 2020

M. Wendel, 'Paradoxes of Ultra-Vires Review: A Critical Review of the PSPP-Decision and its Initial Reception', *German Law Journal* 2020, afl. 5, 979-994

Wolf, *Financial Times* 12 mei 2020

M. Wolf, 'German court decides to take back control with ECB ruling' *Financial Times* 12 mei 2020`