



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT  
HEIDELBERG  
ZUKUNFT  
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

## **„Soziale Unionsgrundrechte und europäische Finanzhilfe: Anwendbarkeit, Gerichtsschutz, Legitimation“**

Dissertation vorgelegt von Anastasia Poulou

Erstgutachter: Prof. Dr. Ute Mager

Zweitgutachter: Prof. Dr. Peter Axer

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

## Teil I

Die 2009 ausgebrochene Eurokrise ist nicht nur als reine Wirtschaftskrise, sondern vielmehr als Verfassungskrise zu verstehen. Zum ersten Mal waren Mitglieder der Eurozone auf finanzielle Hilfe – über die Finanzmärkte hinaus – angewiesen. Die Union verfügte jedoch über keine hinreichenden rechtlichen und institutionellen Instrumente, um den verschuldeten Euro-Staaten zu helfen und die Stabilität der gemeinsamen Währung zu schützen. Um den neuen Herausforderungen Rechnung zu tragen, wurden die Grundlagen der Maastrichter Wirtschaftsverfassung wesentlichen Veränderungen unterworfen. Unter dem Begriff der neuen europäischen Wirtschaftsregierung wurde ein rechtlicher Rahmen zur Krisenprävention eingesetzt, der durch Maßnahmen wie dem Six-Pack, Fiskalpakt und Euro-Plus Pakt die Einhaltung der finanziellen Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten, insbesondere der Euro-Staaten, sicherstellen und überwachen soll. Zudem wurden zur Krisenbewältigung Mechanismen zur Stützung von Mitgliedstaaten in finanzieller Not und zur Erhaltung der Stabilität in der Eurozone geschaffen, namentlich die temporäre EFSM und EFSF und der dauerhafte ESM. Alle gewährleisteten Finanzhilfen wurden durch Kredite des IWF ergänzt.

Der Mangel an unionalen rechtlichen Instrumenten und die Gebundenheit an begrenzte EU-Haushaltsmittel zwangen die Euro-Staaten zu einem Rückgriff auf die intergouvernementale Methode für den Aufbau von Finanzierungsmechanismen. Trotz ihrer Einrichtung außerhalb der Unionsstruktur sind die Finanzierungsmechanismen und die Finanzhilfeleistung jedoch eng mit dem Unionsrecht verbunden. Dieser Hybridcharakter der Finanzierungsmechanismen erlaubt deren Bezeichnung als europäische Finanzierungsmechanismen, um diese so von unionalen Finanzierungsmechanismen (namentlich EFSM) und von internationalen Finanzierungsmechanismen (namentlich IWF) zu unterscheiden.

Der Hybridcharakter der europäischen Finanzierungsmechanismen wird durch institutionelle und materielle Verknüpfungen zwischen der intergouvernementalen und supranationalen Ebene ersichtlich. Die institutionellen Verknüpfungen ergeben sich aus der Vielfältigkeit der Schemata, innerhalb derer die Unionsorgane im Rahmen des Finanzhilfeleistungsverfahrens tätig werden: als informelle Entscheidungsträger, als „entliehene“ Organe und als alleinwirkende oder kooperierende Unionsorgane. Die materiellen Verknüpfungen sorgen für die materielle Übereinstimmung des völkerrechtlichen Teils der Finanzhilfe mit dem Unionsrecht. Dies wird in zwei Weisen erstrebt: erstens werden die Konditionalitäten der Finanzhilfe in zweierlei Rechtstexte aufgenommen: einerseits in einen MoU und andererseits in Beschlüsse des Rates der EU; zweitens enthalten alle im Rahmen der Finanzhilfeleistung entstandenen intergouvernementalen Abkommen Konsistenzklauseln, die die Vereinbarkeit der Konditionalitäten mit dem Unionsrecht herstellen sollen.

Angesichts der engen Zusammenarbeit mit dem IWF und in Ermangelung eigener Erfahrung übernahmen die europäischen Finanzierungsmechanismen die Methoden des IWF. Hauptmerkmal dieser Praxis ist die Anknüpfung der gewährten Finanzhilfe an umfangreiche Konditionalitäten, die die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Nehmerländer betreffen. In der Eurokrisenzeit erfüllten die Konditionalitäten der europäischen Finanzhilfe zwei zentrale Funktionen: erstens leisteten sie eine Garantiefunktion, da die Erwartung nach Durchführung von strukturellen und finanzpolitischen Reformen die Glaubwürdigkeit der Nehmerländer gegenüber den Geberländern und den Finanzmärkten stärkte; zweitens erfüllten die Konditionalitäten eine Legitimationsfunktion für die Finanzhilfe, da im Pringle-Urteil die Finanzhilfe an Euro-Staaten nur unter dem Vorbehalt strenger Auflagen als vereinbar mit dem Haftungsübernahmeverbot erklärt wurde.

Die Konditionalitäten der Finanzhilfe führten zur Emergenz der europäischen Sozialregierung. Darunter wird die neu eingeführte, indirekte Art und Weise verstanden, in

der die Union die nationale Sozialpolitik der Krisenländer mittels der Konditionalitäten der Finanzhilfe diktiert. Die Konditionalitäten der Finanzhilfe können aus drei Gründen als Sozialregulierung angesehen werden: erstens aufgrund der Breite der Regulierung, da die Anpassungsprogramme das komplette Spektrum der sozialen Beziehungen innerhalb der Nehmerstaaten regeln; zweitens aufgrund der Tiefe der Regulierung, da bei der Ausführlichkeit der gesetzten Konditionalitäten den Empfängerstaaten nur ein geringer Ermessensspielraum bezüglich der Umsetzungsart gelassen wird; drittens angesichts der Dauer der Regulierung, da die Nehmerländer zunächst in regelmäßigen Abständen während der Umsetzung des Anpassungsprogramms und anschließend nach deren Abschluss, bis mindestens 75 % der erhaltenen Finanzhilfe zurückgezahlt worden sind, überwacht werden.

Die Identifizierung eines Teils der Konditionalitäten der europäischen Finanzhilfe als Instrument der europäischen Sozialregulierung ermöglicht die Übertragung der Diskussion um die Konformität der Sparmaßnahmen mit den sozialen Grundrechten auf die Unionsebene. Dies ist von besonderer Wichtigkeit, da die Nehmerländer aufgrund ihrer ungünstigen Verhandlungsposition kaum auf den Schutz ihrer nationalen sozialen Grundrechte bestehen konnten. Somit sollen die Gläubiger selbst an soziale Grundrechte gebunden und für deren Achtung verantwortlich gemacht werden. Vor diesem Hintergrund sollen die sozialen Grundrechte der Grundrechtecharta ein Gegengewicht zu der indirekten und demokratisch fragwürdigen Bestimmung der Ausübung von Sozialpolitik der Mitgliedstaaten seitens der Unionsorgane darstellen und einen materiellrechtlichen Schutzstandard bei der Formulierung der Konditionalitäten der europäischen Finanzhilfe bilden.

## Teil II

Die europäische Sozialpolitik ist ein vergleichsweise junges Politikfeld, auch wenn schon im EWG-Vertrag sozialpolitische Handlungsfelder eindeutig benannt wurden. Aufgewertet wurde die europäische Sozialpolitik durch die EEA von 1986 und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989. Einen weiteren Meilenstein des Ausbaus der europäischen Sozialpolitik bildete der Amsterdamer Vertrag, der das Sozialabkommen von Maastricht in den Text des EGV einbezog und der die bis heute sozialpolitisch relevanten Vorschriften in das Primärrecht einführte. Die im Jahr 2000 proklamierte Grundrechtecharta der Union nahm nach breiter wissenschaftlicher Debatte eine Reihe von sozialen Grundrechten auf, die mit Inkrafttreten der Grundrechtecharta durch den Vertrag von Lissabon gleichrangige Geltung zum Primärrecht der Union erhielten.

Auch der EuGH deutete durch seine Rechtsprechung die Anerkennung sozialer Grundrechte an, ohne jedoch ausdrücklich sozialbezogen grundrechtlich zu argumentieren. In der Tat weisen viele Urteile des EuGH eine hohe Relevanz bezüglich der sozialen Grundrechte auf, obwohl diese Urteile im Prinzip keine sozialpolitisch geprägten Normkomplexe des Primärrechts betreffen. Die sozialpolitische Kompetenzschwäche der Union wurde nämlich durch die sozialrechtliche Dynamisierung von anderen Rechtsgebieten kompensiert. Die daraus resultierende Rechtsprechung ist nach dem Kriterium ihres Beitrages zu der Ausformulierung oder zum Schutz sozialer Grundrechte in drei Kategorien zu gruppieren: Anerkennung sozialer Grundrechte auf Unionsebene, Entterritorialisierung national gewährleisteter sozialer Rechte und Schutz national gewährleisteter sozialer Rechte.

Vor dem Hintergrund der Geschichte der sozialen Dimension der Union als einer Geschichte des graduellen Fortschritts ist der Einfluss von wirtschaftlichen Entwicklungen auf die sozialen Grundrechte in der Eurokrise zu untersuchen. Der Anwendungsbereich der

Grundrechtecharta ist sowohl bei der Festlegung als auch bei der Umsetzung der Konditionalitäten der Finanzhilfe eröffnet. Kommission, EZB und Rat der EU sind als Unionsorgane in allen ihren Handlungen bezüglich der Festsetzung, Genehmigung und Überwachung der Konditionalitäten nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GRC an die Grundrechtecharta gebunden. Angesichts dessen ist das Ergebnis ihrer Handlungen, nämlich die MoU und die Beschlüsse des Rates, in welchen die Konditionalitäten der Finanzhilfe festgeschrieben sind, an der Grundrechtecharta zu messen. Darüber hinaus sind auch die Mitgliedstaaten an die Grundrechtecharta gebunden, da die Umsetzung der Konditionalitäten der Finanzhilfe in nationale Maßnahmen als Durchführung von Unionsrecht i.S.d. Art. 51 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GRC zu qualifizieren ist. Die nationalen Umsetzungsmaßnahmen stellen nämlich eine wörtliche Übernahme der jeweiligen Konditionalitäten der Finanzhilfe dar, sodass ein direkter Zusammenhang zwischen den europäischen Konditionalitäten und den nationalen Maßnahmen besteht.

Die Bestandsaufnahme der Vorgaben für die Sozialpolitik in den Konditionalitäten der Finanzhilfe und die Abbildung ihrer tatsächlichen Auswirkungen in den Krisenländern durch mehrfache empirische Datenerhebung zeigen auf, dass die Sparmaßnahmen zu dramatischen Beschränkungen sozialer Grundrechte führten. Diese Befunde in Kombination mit einer Vielfalt juristischer Argumente, die von verschiedenen Spruchkörpern (IAO, Europäischer Ausschuss für soziale Rechte) dargelegt wurden und für die Interpretation der Rechte der GRC von großer Relevanz sind, erlauben die Schlussfolgerung, dass einige europäische Konditionalitäten der Finanzhilfe und mehrere nationale Durchführungsmaßnahmen als rechtfertigungsbedürftige Eingriffe in die sozialen Grundrechte der Grundrechtecharta zu qualifizieren sind.

Ein Grundrechtseingriff sowohl durch die Unionsorgane als auch durch die nationalen Gesetzgeber ist bei der Regelung der Kollektivverhandlungen und der Arbeitsbedingungen festzustellen. In diesen Fällen waren die grundrechtseinschränkende Konditionalitäten der Finanzhilfe derart bestimmt und detailliert, dass die Mitgliedstaaten über keine Ermessensspielräume zur unionsgrundrechtskonformen Umsetzung der Maßnahmen verfügten. Daher haben sowohl die Unionsgrundrechte durch die Festlegung der entsprechenden Konditionalitäten als auch die Mitgliedstaaten durch die Umsetzung der Maßnahmen in das Recht auf Kollektivverhandlungen (Art. 28 GRC) und in das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen (Art. 31 Abs. 1 GRC) eingegriffen.

Anders verhielt es sich im Falle der Reformen von Kündigungsschutz, Rentensystemen sowie Sozial- und Gesundheitssystemen. In diesen Bereichen haben die Konditionalitäten der Finanzhilfe die mitgliedstaatliche Handlung nicht vollumfassend geprägt, sodass die Mitgliedstaaten über ein Ermessen bezüglich der Umsetzungsart der Maßnahmen verfügten. Soweit also die Mitgliedstaaten die Möglichkeit hatten, die Reformen unter Beachtung der Unionsgrundrechte umzusetzen, ist in diesen Fällen kein Eingriff seitens der Unionsorgane in das Recht auf Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung (Art. 30 GRC), das Recht auf soziale Sicherheit und Unterstützung (Art. 34 GRC) und das Recht auf Gesundheitsschutz (Art. 35 GRC) festzustellen. Nach Auffassung des EuGH waren die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Maßnahmen auch an die Unionsgrundrechte gebunden – neben den nationalen Grundrechten, die in diesem Fall komplementär auch Anwendung finden. Wie am Beispiel des griechischen Gesetzgebers gezeigt, wurden die Konditionalitäten mehrfach ohne Berücksichtigung des Mindestgehalts der Unionsgrundrechte umgesetzt, sodass in diesen Fällen der nationale Gesetzgeber Art. 30, Art. 34 und Art. 35 GRC beeinträchtigt hat.

Nach Art. 52 Abs. 1 GRC müssen die Grundrechtseingriffe, die durch die Konditionalitäten der Finanzhilfe und die entsprechenden nationalen Durchführungsmaßnahmen erfolgten, einer

Rechtfertigungsprüfung unterzogen werden. Die Konditionalitäten der Finanzhilfe, die in Beschlüssen des Rates festgeschrieben wurden, und die nationalen Maßnahmen, die zu deren Durchführung erlassen wurden, erfüllen den in Art. 52 Abs. 1 GRC normierten Gesetzesvorbehalt. Das Gegenteil ist jedoch der Fall im Hinblick auf die Konditionalitäten der Finanzhilfe, die in MoU enthalten waren, da letztere aufgrund ihrer fragwürdigen Rechtsnatur keine ausreichende Gesetzesgrundlage darstellen. Was das Erfordernis des legitimen Einschränkungsziels angeht, ist die Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets ein vertretbares Einschränkungsziel der sozialen Grundrechte, das aufgrund von deren primärrechtlichen Verankerung und der bisherigen Judikatur des EuGH auch unter einer Rechtfertigungsprüfung nicht scheitern würde.

Besondere Aufmerksamkeit verdient die in Art. 52 Abs. 1 GRC vorgesehene Prüfung der Verhältnismäßigkeit im Falle der Konditionalitäten der Finanzhilfe, die durch zwei Maßstäbe geprägt sein sollte: Zunächst ist die kumulative Wirkung der Sparmaßnahmen zu nennen, d.h. die Tatsache, dass diese eine gleichzeitige oder wiederholte Einschränkung sozialer Grundrechte bestimmter Sozialgruppen bewirkten, sodass die betroffenen Grundrechtsträger in einem beispiellosen Maß beeinträchtigt wurden. Zweitens ist die Nichteinhaltung verfahrensrechtlicher Vorgaben anzuführen, d.h. die Tatsache, dass der Festlegung und Durchführung der Konditionalitäten der Finanzhilfe ein demokratisch fragliches Verfahren zugrunde lag, insofern als die Beteiligung der betroffenen Individuen ausgeschlossen war.

### Teil III

Die Prüfung der Konformität der Sparmaßnahmen mit den sozialen Grundrechten der Grundrechtecharta ist eine Aufgabe, die den Gerichten anvertraut ist. Dies ist allerdings leichter gesagt als getan. Hinsichtlich der Verwirklichung sozialer Grundrechte bestehen nämlich Besonderheiten, welche ihre richterliche Durchsetzung als problematisch erscheinen lassen. Im Gegensatz zu den Freiheitsrechten, die als Abwehrrechte verstanden werden, sollen soziale Grundrechte lediglich Teilhabe- und Leistungsrechte darstellen und somit den Grundrechtsadressaten grundsätzlich positive Verpflichtungen auferlegen. Zudem erfordere die Erfüllung der sozialen Grundrechte die Aufwendung staatlicher Finanzen, während die Gewährleistung der klassischen Freiheitsrechte für den Staat kostenfrei sei. Darüber hinaus seien Streitigkeiten über die Zuteilung von finanziellen Mitteln, worunter angeblich auch Fälle mit sozialrechtlichen Bezug fallen, überwiegend polyzentrisch, d.h. sie haben komplexe und unvorhersehbare Auswirkungen, die eine unbekannt Anzahl von Akteuren über die Parteien des Rechtsstreits hinaus beeinflussen.

Aus den dargelegten Gründen, werden Entscheidungen über sozialrechtliche Fragen als ungeeigneter Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung angesehen. Der erste Einwand gegen den Rechtsschutz auf Grundlage von sozialen Grundrechten bringt zum Ausdruck, dass die Justiz nicht über das nötige ökonomische Fachwissen bezüglich der Folgen von Ressourcenallokationen verfügt, um die aus den sozialen Grundrechten erwachsenen juristischen Konflikte in angemessener Weise beurteilen und lösen zu können. Dennoch sind prozessrechtliche Wege vorhanden, über die sich die Gerichte Stellungnahmen von Sachverständigen über Streitgegenstände, die ihre Fachkenntnis übersteigen, einholen können. Der zweite Einwand besagt, dass die kostspielige gerichtliche Durchsetzung von sozialen Grundrechten mit dem Prinzip der Gewaltenteilung unvereinbar sei, da dadurch die Richter in den Kompetenzbereich des Gesetzgebers eingriffen. Dieser Einwand übersieht jedoch, dass die Rechtsprechung im Bereich der Grundrechte stets, in den Funktionsbereich des Gesetzgebers und der Verwaltung eingreift und deren Handlungsspielraum einschränkt. Der

dritte Einwand hält den gerichtlichen Schutz von sozialen Grundrechten aus demokratischen Legitimitäts Gesichtspunkten für problematisch. Der Auseinandersetzung der Gerichte mit ressourcenbezogenen und polyzentrischen sozialpolitischen Fragen stehe der Mangel der Judikative an politischer Rechenschaftspflicht gegenüber. Diesem Argument ist jedoch entgegenzuhalten, dass die Demokratie nicht mit dem Willen der Mehrheit identisch ist. Vielmehr setzt sie die Achtung der Menschenrechte voraus, deren Funktion nicht zuletzt Minderheitenschutz ist.

Da die Einwände gegen den gerichtlichen Schutz der sozialen Grundrechte ebenfalls gegen die Freiheitsrechte gerichtet werden können, besitzen sie keine Originalität. Vielmehr verschwimmt die Trennung zwischen Freiheitsrechten und sozialen Rechten immer mehr. In Anbetracht dieser Tatsache sind die Kompetenz- und Legitimitätsbedenken hinsichtlich des gerichtlichen Schutz sozialer Grundrechte in Zeiten der Krise als eine Problematik zu erörtern, die in allen hochpolitischen und ressourcenbezogenen Fällen besteht.

Die Rolle der Gerichte beim Schutz sozialer Grundrechte ist legitimiert, wenn diese dem Demokratieverständnis der Unionsverträge, das auf Transparenz, Partizipation und Deliberation aufgebaut ist, Rechnung tragen und dieses stärken. Hieraus folgt, dass die Gerichte eine kombinierte Überprüfung von prozeduralistischen und grundrechtlichen Anforderungen vornehmen und die Kontrolldichte der Überprüfung dementsprechend anpassen sollten. Die Gerichte sollten überprüfen, ob die als Mehrheitsentscheidung verstandene Maßnahme tatsächlich das Ergebnis partizipativer und deliberativer Beratungs- und Entscheidungsvorgänge gewesen ist, oder ob die betroffenen Individuen aus dem entsprechenden Verfahren ausgeschlossen wurden. Sollte festgestellt werden, dass die angefochtenen Maßnahmen das Ergebnis eines transparenten Verfahrens mit Einbeziehung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft sind, sollte das Gericht die Entscheidung der Legislative zur Allokation der sozialrechtlichen Ressourcen respektieren und eine marginale Kontrolle auf Grundlage der sozialen Grundrechte vornehmen. Sollte jedoch, im Gegenteil, die Missachtung eines deliberativen und partizipativen Verfahrens festgestellt werden, wäre die Justiz dazu berechtigt, mit einer strengeren materiellrechtlichen Überprüfung der Maßnahmen aus Sicht der sozialen Grundrechte fortzufahren. Die Justiz würde somit korrigierend auf die demokratischen Defizite einwirken und dafür Sorge tragen, dass die Verfahren für einen inklusiven Meinungs- und Willensbildungsprozess intakt bleiben.

Insgesamt ist festzuhalten, dass das hier vertretene Konzept zum gerichtlichen Schutz sozialer Grundrechte zunächst die Unionsgerichtsbarkeit betrifft, wenn sie nach der Konformität einer Unionsmaßnahme mit den sozialen Grundrechten der GRC gefragt wird. Auf jeden Fall ist das Demokratieverständnis als eine Gesamtheit von Grundprinzipien zu verstehen, die der Stärkung der Transparenz, Deliberation und Partizipation dienen sollen. Für die mitgliedstaatlichen Judikativen kommt das demokratische Konzept sozialer Grundrechte in Betracht, soweit der Anwendungsbereich der Grundrechtecharta nach Art. 51 Abs. 1 GRC eröffnet ist: Es muss eine mitgliedstaatliche Maßnahme vorliegen, die zur Durchführung von Unionsrecht erlassen worden ist. Nach Auffassung des EuGH sollte dies auch dann der Fall sein, wenn ein Mitgliedstaat ein Ermessen bei der Wahl der einzelnen Durchführungsmaßnahmen ausübt. Sollten die nationalen Gerichte jedoch Maßnahmen mit nationaler Herkunft prüfen, die keine Durchführung von Unionsrecht darstellen, sind diese nur auf Grundlage der einschlägigen nationalen sozialen Grundrechte und des entsprechenden mitgliedstaatlichen Demokratieverständnisses zu prüfen. Denn das unionsrechtliche Demokratieprinzip, das hier aufgeführt wurde, soll nicht mittels der Grundrechtsinterpretation Anforderungen an die mitgliedstaatlichen demokratischen Verfahren stellen.

Obgleich es auf die Gerichte gerade dann ankommt, wenn andere Institutionen in Krisenzeiten ihre Aufgaben nicht wirksam erfüllen, zögerten die Gerichte während der Eurokrise, ihre Entscheidungen unter Rückgriff auf soziale Grundrechte zu treffen, selbst wenn die entsprechenden nationalen Verfassungen über einen reichen Katalog derartiger Rechte verfügten. Stattdessen wurden die Entscheidungen in Portugal auf Grundlage des Grundsatzes der Gleichheit, des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit getroffen, und in Griechenland auf Grundlage des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, der Gleichheit beim Tragen der öffentlichen Last und Vorschriften, die den Status einzelner Sozialgruppen betrafen. Durch den Rückgriff auf allgemeine Grundsätze und Sondervorschriften verfolgten die Gerichte einen fallspezifischen und unsystematischen Ansatz, anstatt die Dogmatik der Auslegung und Anwendung sozialer Grundrechte an die Umstände der Krise anzupassen.

Auf Grundlage des hier entwickelten Konzepts zum gerichtlichen Schutz sozialer Grundrechte ist die Rechtsprechungspraxis der Gerichte in der Eurokrise kritisch zu bewerten. Die Gerichte haben nämlich die Chance versäumt, eine Koppelung des aus Legitimitätsaspekten defizitären Prozesses zum Erlass der Sparmaßnahmen mit der Beeinträchtigung der sozialen Grundrechte herzustellen. Einerseits hat der Gerichtshof der EU die Prüfung der Konditionalitäten auf Grundlage der Grundrechtecharta verweigert und somit keinen hinreichenden Rechtsschutz gegen die demokratisch fragwürdig zustande gekommenen Auflagen gewährt. Obgleich die Konditionalitäten der Finanzhilfe ohne die Einhaltung eines transparenten und inklusiven Rechtsetzungsprozesses festgelegt wurden, welcher die effektive und gleichberechtigte Teilnahme der betroffenen Akteure garantiert hätte, ließ der Gerichtshof die mangelhaften Beratungs- und Entscheidungsvorgänge hinsichtlich der Sparmaßnahmen vollkommen außer Acht.

Andererseits haben die nationalen Gerichte die Verbindung zwischen nationalen Maßnahmen und europäischen Konditionalitäten der Finanzhilfe nicht zur Kenntnis genommen und deswegen die Anwendung der Grundrechtecharta bei der Durchführung der nationalen Sparmaßnahmen entweder explizit verweigert oder aber ignoriert. Hätten sie jedoch die Eröffnung des Anwendungsbereichs der Grundrechtecharta bejaht und gleichzeitig eine ausreichend bestimmte Unionsmaßnahme als Grundlage der nationalen Regelung angenommen, würden sie dem EuGH die Vorabentscheidungsfrage zur Entscheidung vorlegen können, inwieweit eine Verletzung der sozialen Grundrechte der GRC vorliegt. Der EuGH könnte dann den hier vorgeschlagenen demokratischen Ansatz zum Schutz sozialer Grundrechte anwenden. In den Fällen, in denen die nationalen Gerichte eine mitgliedstaatliche Maßnahme prüfen mussten, die zur Durchführung von Unionsrecht i.S.d. Art. 51 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GRC erlassen worden ist, hätten sie selbst das demokratische Konzept sozialer Grundrechte berücksichtigen und die Einhaltung verfahrensrechtlicher Garantien als Maßstab für die Bestimmung der Reichweite ihrer Kontrolle anlegen können. Nach Auffassung des EuGH sollte dies auch dann der Fall sein, wenn ein Mitgliedstaat ein Ermessen bei der Wahl der einzelnen Durchführungsmaßnahmen ausübt. Somit würde das hier vorgeschlagene Konzept sozialen Grundrechtsschutzes auch zur Demokratisierung der Ermessensausübung der Mitgliedstaaten beitragen.