

Prof. Dr. Christoph Degenhart

Universität Leipzig
Burgstraße 27
04109 Leipzig
Tel. 0171 2017894
Fax 0911 5979876
dres.degenhart@t-online.de

RA Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin

Schwegler Rechtsanwälte
Unter den Linden 12
10117 Berlin
Tel. 0173 6022001
Fax 07072 920145
h.d-g@t-online.de

Prof. Dr. Bernhard Kempen

Universität zu Köln
Rheinblick 1
53424 Remagen/Oberwinter
Tel. 02228 913291
Fax 02228 913293
Bernhard.Kempen@uni-koeln.de

An das
Bundesverfassungsgericht
- 2. Senat -
Postfach 1771
76006 Karlsruhe

- 2 BvR 2730/13 -

Im dem Verfahren über die

Verfassungsbeschwerden

des Herrn Roman Huber
und weiterer 11692 Beschwerdeführer

gegen

das Unterlassen der Bundesregierung, darauf hinzuwirken, dass der Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank (EZB) vom 6. September 2012 über den unbegrenzten Ankauf von Anleihen einzelner Eurostaaten am Sekundärmarkt durch die Europäische Zentralbank aufgehoben wird, gibt uns das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 16. Juni 2015 – C 62/14, Gauweiler u.a. Anlass wie folgt vorzutragen.

Wir halten zunächst fest an unserem im Verfahren 2 BvR 1438/12 mit Schriftsatz vom 14. November 2012 gestellten Antrag unter 3. a) und beantragen nunmehr, das Bundesverfassungsgericht möge erkennen,

1. dass die Bundesregierung, dadurch, dass sie es unterlässt, darauf hinzuwirken, dass der Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 über den unbegrenzten Erwerb von Anleihen einzelner Eurostaaten am Sekundärmarkt durch die Europäische Zentralbank aufgehoben wird, die Rechte der Beschwerdeführer aus Art. 38 Abs. 1 GG verletzt;
2. dass die Europäische Zentralbank mit dem Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 über den unbegrenzten Erwerb von Anleihen einzelner Eurostaaten am Sekundärmarkt durch die Europäische Zentralbank ihre Befugnisse überschreitet und hierdurch die Rechte der Beschwerdeführer aus Art. 38 Abs. 1 GG verletzt.

Die Beschwerdeführer sehen sich durch das OMT-Programm der EZB und durch das Unterlassen der Bundesregierung in ihren verfassungsmäßigen Rechten aus Art. 38 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 1 GG verletzt. Sie sehen im Programm der EZB eine schwerwiegende und strukturell bedeutsame Mandatsüberschreitung und damit einen ultra-vires-Akt im Sinn der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts; sie sehen ferner die Verfassungsidentität der Bundesrepublik verletzt.

Der Übersichtlichkeit halber stellen wir eine Gliederung voran.

I. Gegenstand der Verfassungsbeschwerde	4
1. Akte der EU und Unterlassen der Verfassungsorgane des Bundes ..	4
a) Voraussetzungen der Ultra-vires-Rüge	4
b) Identitätskontrolle	6
II. Ultra-vires-Kontrolle	6
1. Mandatsüberschreitung – Währungs- oder Wirtschaftspolitik	7
a) Der Ansatz des Gerichtshofs: erklärte Zielsetzung der EZB	7
b) Gestörter Transmissionsmechanismus	8
c) Selektivität und Konditionalität – Fehlertoleranz ?	10
aa) Selektivität	10
bb) Konditionalität und Wirtschaftspolitik	11
cc) Demokratieprinzip und Fehlertoleranz ?	13
2. Verbot der monetären Staatsfinanzierung	14
a) Erwerb von Staatsanleihen und Staatenfinanzierung	14
b) Unmittelbarer Erwerb im Sekundärrecht der Union	14
c) Sekundärmarkt und Staatsfinanzierung	16
d) Fehlertoleranz ?	18
3. Ergebnis zur Ultra-vires-Kontrolle	19
III. Identitätskontrolle	20
1. Verfassungsidentität und haushaltspolitische Gesamtverantwortung	20
2. Verfassungsidentität und demokratische Legitimation	21

I. Gegenstand der Verfassungsbeschwerde

1. Akte der EU und Unterlassen der Verfassungsorgane des Bundes

Neben dem qualifizierten Unterlassen der Verfassungsorgane des Bundes, insbesondere der Bundesregierung, ist auch die Ankündigung des OMT-Programms durch die EZB geeigneter Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde, wie der Hohe Senat zuletzt auch in seinem Beschluss vom 14. Januar 2014 ausgeführt hat, wonach auf die zulässige Rüge einer Ultra-vires-Handlung hin, Akte von Organen und sonstigen Stellen der Europäischen Union auf ihre Bindungswirkung und Anwendbarkeit in Deutschland zu überprüfen sind, wenn sie Grundlage von Handlungen deutscher Staatsorgane sind.¹ Des Weiteren erstreckt sich die Kontrollaufgabe des Bundesverfassungsgerichts auch darauf, ob Handlungen europäischer Organe und Einrichtungen „den nicht übertragbaren Bereich der Verfassungsidentität betreffen (Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 1 und Art. 20 GG)“.² Akte der EZB unterliegen insoweit der Jurisdiktion des BVerfG. Wenn der Gerichtshof in den Gründen des Urteils vom 16. Juni 2015 hierbei überwiegend vom Handeln des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) spricht, so ist klarstellend darauf zu verweisen, dass es die EZB ist, um deren Programmankündigung es geht und der die in Frage stehenden Maßnahmen zuzurechnen sind.

2. Ultra-vires-Rüge und Identitätsrüge

Die Beschwerdeführer rügen sowohl ein Ultra-vires-Handeln europäischer Organe, als auch eine Verletzung der Verfassungsidentität.

a) Voraussetzungen der Ultra-vires-Rüge

Eine Mandatsüberschreitung festzustellen ist das Bundesverfassungsgericht, wie auszuführen sein wird, durch das Urteil des EuGH vom 16. Juni 2015 hier nicht gehindert. Das Bundesverfassungsgericht hat, wie es dies in der Honeywell-Entscheidung als geboten sieht, zunächst dem EuGH

¹ BVerfGE 134, 366 Rdn. 23.

² Zusammenfassend m.w.Nw. s. BVerfGE 134, 266 Rdn. 22.

Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.³ Dass es nunmehr wie „in jedem Fall einer Ultra-vires-Rüge auch über eine Rechtsauffassung des Gerichtshofs zu befinden hat“, wird dort vorausgesetzt,⁴ mit der einschränkenden Maßgabe einer zurückhaltenden Ausübung der Ultra-vires-Kontrolle unter Zubilligung einer „Fehlertoleranz“.⁵ Denn auch unter Berücksichtigung dieser Maßgaben ist hier das Handeln der EZB und damit der Sache nach auch die Entscheidung des EuGH als Ultra-vires-Akt einzustufen,⁶ wie näher auszuführen sein wird.

- Nachstehend unter II. -

Ohnehin erscheint fraglich, ob etwa die einschränkende Maßgabe der Fehlertoleranz dann gelten kann, wenn, wie hier im Fall der Befugnisse der EZB, im Kern das Demokratieprinzip betroffen ist. Im Fall der EZB ist, wie auch für die Bundesbank, die für die demokratische Ordnung des Grundgesetzes essentielle ununterbrochene Legitimationskette vom Volk hin zu den Trägern staatlicher Befugnisse,⁷ der „Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft“⁸ unterbrochen. Dies ist im Fall der Bundesbank und auch im Fall der EZB gegenüber dem die Verfassungsidentität des Grundgesetzes i.S.v. Art. 79 Abs. 3 GG bestimmenden Demokratieprinzip hinnehmbar auf Grund ihrer besonderen Aufgabenstellung.⁹ Dies ist jedoch nicht mehr hinnehmbar, wenn der so bezeichnete Aufgabenbereich verlassen wird. Dass die Verselbständigung der Währungspolitik in der Hoheitskompetenz einer unabhängigen Europäischen Zentralbank sich nicht auf andere Politikbereiche als die Währungspolitik übertragen lässt, hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt entschieden.¹⁰ Dass die Grenzen des Mandats strikt einzuhalten sind,

³ BVerfGE 126, 286 (304).

⁴ BVerfGE 126, 286 (307).

⁵ BVerfGE 126, 286 (307).

⁶ Vgl. *Mayer*, NJW 2015, 1999 (2002): „Das BVerfG müsste dann der Sache nach auch das OMT-Urteil des EuGH als ultra-vires-Akt einstufen.“ – *Mayer* selbst sieht dies allerdings als „unwahrscheinlich“.

⁷ Vgl. *Böckenförde*, HStR II, 3. Aufl. 2008, § 24 Rdn. 11.

⁸ BVerfGE 83, 60 (71 f.).

⁹ BVerfGE 134, 366 Rdn. 59 f.; *R. Schmidt*, JZ 2015, 317 (318).

¹⁰ BVerfGE 89, 155 (207 ff.); 134, 366 Rdn. 32 f.

folgt nicht zuletzt auch daraus, dass auch das Abstimmungsverfahren im Rat der EZB selbst keine demokratische Legitimation zu vermitteln vermag.¹¹

Eine Mandatsüberschreitung durch die EZB ist schon deshalb von grundsätzlich anderer Qualität, als etwa Kompetenzüberschreitungen von Organen der EU, die in demokratische Legitimationszusammenhänge eingebunden sind.

b) Identitätskontrolle

Im Gegensatz zur Ultra-vires-Kontrolle von Akten der Europäischen Union, die im Grundsatz, wenn auch nicht uneingeschränkt, die Sehweise des EuGH hinsichtlich der streitentscheidenden Bestimmungen der Verträge in Rechnung zu stellen hat, ist Wahrung der Verfassungsidentität ureigener und unverzichtbarer Auftrag des Bundesverfassungsgerichts. Die Identitätskontrolle stellt keine Prüfung am Maßstab des Unionsrechts, sondern ausschließlich am Maßstab des deutschen Verfassungsrechts dar.¹² Im Rahmen der Identitätskontrolle legt das Bundesverfassungsgericht die verfahrensgegenständliche Maßnahme in der Auslegung, die diese durch den EuGH erhalten hat, zugrunde:¹³ die Auslegung also der Maßnahme selbst, nicht der für diese geltenden Maßstabnormen. Der Maßstab ist autonom verfassungsrechtlicher Natur.

II. Ultra-vires-Kontrolle

In einem Verstoß gegen das geld- und währungspolitische Mandat der EZB liegt ebenso ein Ultra-vires-Akt im vorstehend dargelegten Sinn, wie dies der Fall ist bei einem Verstoß gegen das Verbot monetärer Staatsfinanzierung. Dies stellt das Bundesverfassungsgericht in seinem Be-

¹¹ S. dazu *Murswiek*, Das ABS-Ankaufprogramm der EZB, 2014, S. 6.

¹² BVerfGE 134, 366 Rdn. 103.

¹³ BVerfGE 134, 366 Rdn. 27, 103.

schluss vom 14. Januar 2014 ausdrücklich fest. Es bejaht strukturelle Relevanz wie Offensichtlichkeit.¹⁴ Während es in seiner Interpretation des Unionsrechts sowohl eine Mandatsüberschreitung als auch einen Fall unzulässiger Haushaltsfinanzierung sieht, kommt der EuGH zu gegenteiligen Ergebnissen.

1. Mandatsüberschreitung – Währungs- oder Wirtschaftspolitik

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Vorlagebeschluss vom 14. Januar 2014 ausführlich begründet, dass das OMT-Programm Wirtschafts- und nicht Währungspolitik¹⁵ ist. Der EuGH weist demgegenüber das zentrale Argument der Selektivität ebenso zurück,¹⁶ wie das der Konditionalität.¹⁷

a) Der Ansatz des Gerichtshofs: erklärte Zielsetzung der EZB

Da, wie der EuGH im Ausgangspunkt zutreffend feststellt, „der AEU-Vertrag keine genaue Definition der Währungspolitik enthält“¹⁸ – der Begriff wird in der Tat europarechtlich nicht definiert¹⁹ –, erfolgt eine Annäherung über die im Vertrag niedergelegten Ziele der Währungspolitik der EZB und die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente.²⁰ Anders, als das

¹⁴ BVerfGE 134, 366 Rdn. 26 ff.

¹⁵ Die EU-Verträge sprechen in ihrer deutschen Fassung nicht von Geldpolitik, sondern in der Regel von Währungspolitik. Die Geldpolitik ist strenggenommen Teil der Währungspolitik, die nach Art. 127 Abs. 2 AEUV und Art. 3.1 ESZB-Satzung neben der Geldpolitik die Durchführung von Devisengeschäften, das Halten und Verwalten der offiziellen Währungsreserven sowie der Sicherung des effizienten Zahlungsverkehrs beinhaltet. Dass mit Währungspolitik wesentlich die Geldpolitik der EZB gemeint ist, ergibt sich ferner aus dem Wortlaut der englisch- und französischen Textfassungen, die lediglich von „monetary policy“ bzw. „politique monétaire“, d.h. Geldpolitik, sprechen.

¹⁶ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 55, 57.

¹⁷ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 60.

¹⁸ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 42.

¹⁹ *Waldhoff*, in: Siekmann, EWU, 2013, Art. 127 AEUV Rdn. 32.

²⁰ EuGH, U.v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 46 ff. und 53 ff.; s. auch die Wiedergabe des Urteils durch *Mayer*, NJW 2015, 1999 (2001).

Bundesverfassungsgericht, scheint der EuGH jedoch in erster Linie auf die subjektiven – erklärten – Zielsetzungen der EZB abstellen zu wollen,²¹ während die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts im OMT-Beschluss dahingehend lauten, dass es daneben auch ganz maßgeblich auf die objektiven Zielsetzungen der Maßnahmen ankommt, die nur an Hand ihrer Wirkungen festgestellt werden können.²²

„Hauptsächlich“, so der Gerichtshof, sei für die Entscheidung über die Frage, ob eine Maßnahme zur Währungspolitik gehört, „auf die Ziele dieser Maßnahme abzustellen“.²³ Mag dem auch im Ansatz beigetreten werden, so verkürzt der EuGH die Fragestellung in unzulässiger Weise, wenn er nahezu ausschließlich auf das Ziel der Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Transmission der Geldpolitik abstellt, das zugleich geeignet sei, zu dem vertraglich vorrangigen Ziel der Preisstabilität als dem eigentlichen Legitimationsgrund der Unabhängigkeit der EZB²⁴ beizutragen.

b) Gestörter Transmissionsmechanismus

Dass es primäres Ziel der EZB war, eine ordnungsgemäße geldpolitische Transmission sicherzustellen, entnimmt der Europäische Gerichtshof der Pressemitteilung über das Programm.²⁵ Wie der Hohe Senat in seinem Vorlagebeschluss jedoch zutreffend ausgeführt hat, ist eine Störung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus praktisch bei jeder Schuldenkrise zu erwarten. Und wenn der EuGH weiterhin ausführt, dass eine Störung des Transmissionsmechanismus in jedem Fall geeignet sei, die Wirksamkeit der vom ESZB beschlossenen Maßnahmen zu beeinträchtigen,²⁶ so bedeutet dies in der Sache jedenfalls für jegliche Finanz-, Wäh-

²¹ Vgl. auch aus dem europarechtlichen Schrifttum *Thiele*, EuZW 2014, 694.

²² BVerfGE 134, 366 Rdn. 65; kritisch hierzu *Thiele*, EuZW 2014, 694, der allein auf die subjektive Zielsetzung abstellen will und die Wirkungen für unerheblich hält.

²³ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 46.

²⁴ *R. Schmidt*, JZ 2015, 317 (318).

²⁵ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 47.

²⁶ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 50.

rungs- oder Schuldenkrise eine nahezu unbegrenzte Handlungsermächtigung für die EZB.

Es sind unterschiedlichste Szenarien denkbar, in denen die geldpolitischen Impulse der Politik der EZB nicht bei der Realwirtschaft oder den Verbrauchern ankommen und in denen der geldpolitische Transmissionsmechanismus deshalb gestört ist. Er kann dann gestört sein, wenn die von der EZB gegebenen geldpolitischen Impulse dort nicht „ankommen“, wenn also zB trotz Niedrigzinsen die Kreditvergabe an die Realwirtschaft, an Unternehmen und private Haushalte „klemmt“ (und soll dann zur Rechtfertigung billionenschwerer Programme zum Ankauf von Staatsanleihen rechtfertigen).

Wirtschafts- und Währungspolitik sind dann nicht mehr unterscheidbar. Dass der Gerichtshof die Zielsetzung einer Sicherstellung der geldpolitischen Transmission im Sinn einer generellen Ermächtigung anstelle des durch die europäischen Verträge geforderten und mit deutschem Verfassungsrecht allein kompatiblen Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung aufzufassen scheint, wird nicht zuletzt auch daraus deutlich, dass – entgegen dem vom Bundesverfassungsgericht intendierten Kooperationsverhältnis zwischen den Gerichtsbarkeiten – der Gerichtshof sich in diesem Punkt in keiner Weise fundiert mit der Position des Bundesverfassungsgerichts auseinandersetzt. Der Gerichtshof übernimmt vielmehr mehr oder weniger ungeprüft die Einschätzung durch die EZB, wenn er die Ziele des Handelns der EZB aus deren Pressemitteilung entnimmt.²⁷ Wenn Pressemitteilungen der EZB jedoch hinreichende Erkenntnisquelle sein sollen, um die Ziele einer Maßnahme der EZB als entscheidendes Kriterium ihrer Aufgaben- und Mandatskonformität zu ermitteln, dann läuft dies im Ergebnis darauf hinaus, dass die EZB, wenn sie denn erklärt, die Transmission ihrer geldpolitischen Entscheidungen fördern zu wollen, sachlich nahezu unbegrenzte Handlungsspielräume genießt. Geht man davon aus, dass Transmissionsmechanismen in den unterschiedlichsten Situationen gestört sein können, gewährt man desweiteren der EZB die Prärogative in der Einschätzung derartiger Störungen und geht man mit

²⁷ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 47.

dem EuGH davon aus, dass in diesem Fall stets auch das Ziel der Preisstabilität tangiert ist,²⁸ so impliziert dies Handlungsspielräume für die EZB, die durch die vom EuGH vorgenommene Prüfung der Verhältnismäßigkeit allenfalls in der Durchführung der Maßnahmen, nicht aber dem Grunde nach beschränkt werden.

Es ist also das Urteil des EuGH vom 16.06.2015, das der EZB derartige Handlungsspielräume eröffnet, die weit über die ihr explizit zugewiesenen Befugnisse hinausreichen und die mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nicht mehr vereinbar sind. Nicht nur die EZB selbst handelt damit im Rahmen des OMT-Programms ultra vires, sondern auch der EuGH im Urteil zum OMT-Programm der EZB, indem er die Handlungsspielräume und das Mandat der EZB in dieser in den Verträgen nicht vorgesehenen und mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nicht zu vereinbarende Weise erweitert.

c) Selektivität und Konditionalität – Fehlertoleranz ?

Dies festzustellen, wird das Bundesverfassungsgericht weder durch Erfordernisse einer europafreundlichen Ausübung seiner Ultra-vires-Kontrolle, noch durch eine dem EuGH zuzubilligende „Fehlertoleranz“²⁹ gehindert.³⁰

aa) Selektivität

„Fehlertoleranz“ ist dem Gerichtshof in der Frage der Mandatsüberschreitung schon deshalb nicht zuzubilligen, weil das Urteil die im Interesse eines kooperativen Dialogs der Gerichte erforderliche nähere Auseinandersetzung mit dem Bundesverfassungsgericht jedenfalls in der Frage der Mandatsüberschreitung vermeidet. Wenn es über den Gesichtspunkt der Selektivität leichthin mit der Bemerkung hinweggeht, keine Bestimmung des AEUV schreibe dem ESZB vor, auf den Finanzmärkten durch allge-

²⁸ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 50.

²⁹ BVerfGE 126, 286 (307)

³⁰ Für letzteres *Mayer*, NJW 2015, 1999 (2002).

meine Maßnahmen zu intervenieren, die notwendigerweise sämtliche Staaten des Euroraums betreffen,³¹ so beantwortet dies nicht die Frage, ob das Mandat der EZB bzw. des ESZB Maßnahmen trägt, die gezielt einzelne Staaten begünstigen sollen (was notwendig Umverteilungseffekte zu Lasten anderer Staaten mit sich bringt³²). Dieser Ansatz erscheint bezeichnend für die Auffassung des Gerichtshofs vom Mandat der EZB, das er offenbar nur durch explizite Regelungen der Verträge begrenzt sehen will, was im Ergebnis eine weitgehende Lösung vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung bedeutet. Wenn zudem bereits partiell auftretende, auf einzelne Staaten des Euro-Raums begrenzte Transmissionsstörungen ausreichen sollen, um den währungspolitischen Charakter einer Maßnahme zu begründen, so wird damit die EZB bzw. das ESZB ermächtigt, korrigierend in die vom Unionsrecht auf primärrechtlicher Ebene vorausgesetzte offene Marktwirtschaft³³ einzugreifen. Dies ist Wirtschafts- und nicht Währungspolitik. Der Ansatz des EuGH bewirkt auch deshalb eine substantielle Kompetenzverschiebung innerhalb der EU durch eine von den Verträgen nicht gedeckte Erweiterung des Mandats der EZB.

bb) Konditionalität und Wirtschaftspolitik

Auch den Gesichtspunkt der Konditionalität, auf den das Bundesverfassungsgericht gleichermaßen die wirtschaftspolitische Zielsetzung des OMT-Programms stützt, vermag der Gerichtshof nicht zu entkräften. Wenn dieser die „Einhaltung makroökonomischer Anpassungsprogramme der EFSF oder des ESM“ als Bedingung für den Erwerb von Staatsanleihen im Rahmen des OMT-Programms deshalb als unerheblich wertet, weil Voraussetzung zunächst ein gestörter geldpolitischer Transmissionsmechanismus sei,³⁴ so wird hieraus erneut deutlich, in welchem Maße

³¹ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 55.

³² So auch das Ergebnis der Sachverständigenanhörungen anlässlich der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht vom 11./12. Juni 2013, s. insbesondere *Konrad*, Stellungnahme vom 10. Juni 2013, S. 8; s. dazu auch unseren Schriftsatz vom 08. Juli 2013, S. 4.

³³ BVerfGE 134, 366 Rdn. 73.

³⁴ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 62.

die der EZB zugewiesene Aufgabe der Gewährleistung eines ungestörten Transmissionsmechanismus in ihrer Anwendung durch den Gerichtshof Anlass zur Mandatsüberschreitung gibt und damit für die EZB das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung außer Kraft zu setzen vermag. Dass sich das ESZB „gemäß Art. 127 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 199 Abs. 3 AEUV an den richtungsweisenden Grundsatz zu halten hat, dass die öffentlichen Finanzen gesund sein müssen“,³⁵ steht außer Frage. Dies ergibt sich unmittelbar aus dem Primärrecht der Union. Doch handelt es sich beim OMT-Programm, wie auch im Verlauf der mündlichen Verhandlung vor dem Hohen Senat deutlich wurde, um ein Programm insbesondere für jene Mitgliedstaaten des Euro-Raums, für deren öffentliche Finanzen sich nicht ohne weiteres die Kennzeichnung als „gesund“ aufdrängt. Auch deshalb ist das Kriterium des gestörten Transmissionsmechanismus nicht geeignet, hier die Annahme der wirtschaftspolitischen Zielsetzung des Programms zu widerlegen. Denn in aller Regel werden es die Staaten in krisenhafter Situation sein, und nicht zuletzt Staaten mit einem gefährdeten Bankensektor, in denen der geldpolitische Transmissionsmechanismus gestört ist. Selektive Stützung zB von Banken ist Wirtschaftspolitik.

Auch hierin erweist sich, in welchem Maße die Berufung auf einen „gestörten Transmissionsmechanismus“ darauf ausgerichtet ist, das Mandat der EZB auszuweiten. Der Ansatz des EuGH würde es gestatten, im Falle der Verwirklichung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen von nur mittelbaren Auswirkungen auszugehen, sofern nur überhaupt ein währungspolitischer Bezug gegeben ist. Deshalb kann auch die vom Gerichtshof vorgenommene Unterscheidung zwischen den Zielen des ESZB und des ESM nicht überzeugen.³⁶ Dass das Primärrecht des AEUV der EZB bzw. dem ESZB andere Ziele vorgibt, als sie dem ESM aufgegeben sind, besagt nichts über die tatsächlich von Seiten der EZB verfolgten Zielsetzungen, und wenn der Gerichtshof hier betont, dass das ESZB „in völliger Unabhängigkeit“ die Durchführung makroökonomischer Anpassungsprogramme – also wirtschaftlicher Reformen – fordert,³⁷ so bedeutet dies in der

³⁵ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 61.

³⁶ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 63 f.

³⁷ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 60.

Sache nichts anderes als eine Ermächtigung, autonom – in voller Unabhängigkeit – währungs- und wirtschaftspolitische Zielsetzungen zu verknüpfen. So vermag es auch nicht zu überzeugen, wenn das OMT-Programm als bloße Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik in der Union i.S.v. Art. 119 Abs. 2, Art. 127 Abs. 1 Satz 2, Art. 282 Abs. 2 Satz 3 AEUV aufgefasst wird.³⁸

cc) Demokratieprinzip und Fehlertoleranz ?

Der EuGH überdehnt in unzulässiger Weise das Mandat der EZB, wenn er Maßnahmen mit maßgeblich wirtschaftspolitischer Zielsetzung bereits deshalb im Rahmen ihres Mandats sehen will, weil diese Störungen im geldpolitischen Transmissionsmechanismus bei einzelnen Mitgliedstaaten des Euroraums sieht. Der Gerichtshof verkennt bei dieser weiten Auslegung der Befugnisse der EZB in grundsätzlicher Weise, dass das Demokratieprinzip einer weiten Auslegung zwingend entgegensteht. Die Unabhängigkeit der EZB bedeutet eine „Einschränkung der von den Wählern in den Mitgliedstaaten ausgehenden demokratischen Legitimation“, die das Demokratieprinzip des Grundgesetzes berührt. „Eine in Art. 88 Satz 2 GG vorgesehene Modifikation dieses Prinzips“ ist nur unter der Voraussetzung mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar,³⁹ dass die EZB sich strikt innerhalb der Grenzen ihres Mandats bewegt. Nur im Hinblick auf die Wahrung der Preisstabilität ist die Beschränkung des Demokratieprinzips durch die Befugnisse einer unabhängigen, parlamentarisch nicht verantwortlichen Zentralbank hinnehmbar, lässt sich ihre Autonomie demokratisch rechtfertigen.⁴⁰ Diese grundlegenden Anforderungen des Demokratieprinzips bleiben in der Entscheidung des EuGH vom 16. Juni 2015 unberücksichtigt – hier kann es keine Fehlertoleranz geben.

³⁸ So aber EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 59.

³⁹ BVerfGE 89, 155 (208); vgl. auch *Siekmann*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 88 Rdn. 38 ff.

⁴⁰ Vgl. *R. Schmidt*, JZ 2015, 317 (318).

2. Verbot der monetären Staatsfinanzierung

Die EZB handelt ultra vires auch deshalb, weil ihr Programm als ein Fall unzulässiger Staatsfinanzierung einzustufen ist.

a) Erwerb von Staatsanleihen und Staatenfinanzierung

Nach *Sinn* insbesondere sind diese drei Wege der Staatsfinanzierung durch Notenbanken zu unterscheiden:⁴¹ Gewährung von Refinanzierungskrediten durch die Notenbanken an Geschäftsbanken und Verwendung dieser Kredite für Käufe von Staatsanleihen, die dann als Sicherheit hinterlegt werden; Kauf von Staatspapieren durch Notenbanken bei den Geschäftsbanken, die ihrerseits diese Papiere von den Staaten gekauft haben; Kauf von Staatspapieren durch die Notenbanken unmittelbar bei den Staaten. Letzteres fällt unstreitig unter das Verbot des Erwerbs von Staatsanleihen auf dem Primärmarkt nach Art. 123 AEUV und Art. 21.1 ESZB-Satzung.⁴² Unstreitig ist auch die Geltung eines Umgehungsverbots:⁴³ das Verbot des unmittelbaren Erwerbs darf nicht umgangen werden.

b) Unmittelbarer Erwerb im Sekundärrecht der Union

In diesem Zusammenhang darf nicht unerwähnt bleiben die Verordnung (EG) Nr. 3603/93 des Rates vom 13. Dezember 1993 zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung der in Artikel 104 und Artikel 104b Absatz 1 des Vertrages vorgesehenen Verbote.⁴⁴ Dass dem Kauf von Staatsanleihen durch die EZB auf dem Sekundärmarkt Wirkungen

⁴¹ *Sinn*, Verantwortung der Staaten und Notenbanken in der Eurokrise, Gutachten im Auftrag des Bundesverfassungsgerichts, 2. Senat, vom 11.06.2012, S. 19.

⁴² BVerfGE 134, 366 Rdn. 85 und EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 94.

⁴³ BVerfG a.a.O. und EUGH a.a.O. Rdn. 101.

⁴⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ>, abgerufen am 17.07.2015, vgl. dazu *Homburg*, Wirtschaftsdienst 2012 Nr. 10, 2 (4).

einer monetären Staatsfinanzierung zugeschrieben werden, geht bereits aus den Erwägungsgründen hervor, wenn dort ausgeführt wird.⁴⁵

„Whereas Member States must take appropriate measures to ensure that the prohibitions referred to in Article 104 of the Treaty are applied effectively and fully; whereas, in particular, purchases made on the secondary market must not be used to circumvent the objective of that Article.”

Die Verordnung selbst definiert in Art. 2 zwei Arten des Erwerbs von Staatsanleihen, die nicht als „unmittelbarer Erwerb“ i.S. des Vertrags – Art. 104 EGV in der seinerzeit gültigen Fassung, wonach der EZB der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln der öffentlichen Hand untersagt war⁴⁶ – gelten sollten.

Art. 2 der zu keinem Zeitpunkt außer Kraft gesetzten Verordnung⁴⁷ lautet:

Artikel 2

(1) In der zweiten Stufe der WWU gilt nicht als unmittelbarer Erwerb im Sinne von Artikel 104 des Vertrages der durch die Zentralbank eines Mitgliedstaats getätigte Erwerb von handelbaren Schuldtiteln des öffentlichen Sektors eines anderen Mitgliedstaats, sofern ein derartiger Erwerb nur zum Zwecke der Währungsreservenverwaltung vorgenommen wird.

⁴⁵ S. dazu *Blankart*, CESifo Working Paper Nr. 4426 vom Oktober 2013, www.cesifo.org/wp, abgerufen am 17.03.2015, S. 25 mit Fn. 25.

⁴⁶ Art. 104 EGV – die Vorläuferbestimmung zu Art. 123 EGV (ex Art. 101 EGV) lautete auch seinerzeit in Abs. 1: „Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten bei der EZB oder den Zentralbanken der Mitgliedstaaten (im folgenden als "nationale Zentralbanken" bezeichnet) für Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft, Zentralregierungen, regionale oder lokale Gebietskörperschaften oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentliche Unternehmen der Mitgliedstaaten sind ebenso verboten wie der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln von diesen durch die EZB oder die nationalen Zentralbanken.“

⁴⁷ S. auch Schlussantrag des Generalanwalts *Villalon* vom 14.01.2015 in der Rechtssache C-62/14 unter Tz. 18, der sich auf diese Verordnung bezieht, allerdings nur deren Art. 1 zitiert.

(2) In der dritten Stufe der WWU gilt nicht als unmittelbarer Erwerb im Sinne von Artikel 104 des Vertrages der nur zum Zwecke der Währungsreservenverwaltung vorgenommene Erwerb

- von handelbaren Schuldtiteln des öffentlichen Sektors eines anderen Mitgliedstaats durch die Zentralbank eines Mitgliedstaats, der nicht an der dritten Stufe der WWU teilnimmt;
- von handelbaren Schuldtiteln des öffentlichen Sektors eines nicht an der dritten Stufe teilnehmenden Mitgliedstaats durch die Europäische Zentralbank oder die Zentralbank eines Mitgliedstaats, der an der dritten Stufe der WWU teilnimmt.“

Dies bedeutet, dass aus der Sicht der EU in allen anderen Fällen des Erwerbs von Staatsanleihen von einem Fall des unmittelbaren Erwerbs auszugehen ist. Mit dieser Verordnung wird der EZB der Ankauf von Staatsanleihen der Euro-Staaten auch auf dem Sekundärmarkt verboten.

c) Sekundärmarkt und Staatsfinanzierung

Doch selbst wenn man mit dem EuGH die vorgenannte Verordnung nicht zur Geltung bringen wollte, ist doch zu berücksichtigen, was auch der Gerichtshof in seinem Urteil vom 16.06.2015 in Erwägung zieht, dass der Erwerb von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt, die gleichen Wirkungen haben kann, wie der Erwerb unmittelbar von den emittierenden Staaten auf dem Primärmarkt.⁴⁸ Doch verweist der Gerichtshof auch insoweit lediglich auf die programmatischen Bekundungen der EZB, das Programm zu Bedingungen durchzuführen, die diese Wirkungen ausschließen sollen. Die Berufung auf eine Störung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus in diesen Staaten, wie sie der Gerichtshof von der EZB übernimmt,⁴⁹ wenn auch, um zu belegen, dass die Ankäufe auf das Maß des Erforderlichen beschränkt bleiben, führt auch hier zu einer Entgrenzung des Mandats der EZB.

Dass das Tätigwerden der EZB bzw. des ESZB auf dem Sekundärmarkt gleichwohl „einen gewissen Einfluss“ auf den Primärmarkt haben kann,⁵⁰

⁴⁸ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn.104.

⁴⁹ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 112.

⁵⁰ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn.108.

wird vom EuGH deshalb als unschädlich gesehen, weil dies den erlaubten Ankäufen inhärent sei.⁵¹ Ebenso sieht der Gerichtshof Auswirkungen der Maßnahmen des ESZB auf die Finanzierungsbedingungen der Mitgliedstaaten als zwangsläufig.⁵² Er stellt andererseits aber darauf ab, dass das Programm auf Anleihen von Mitgliedstaaten beschränkt ist, die von Mitgliedstaaten ausgegeben wurden, die an einem strukturellen Anpassungsprogramm teilnehmen.⁵³ Faktisch sind dies die Euro-Krisenstaaten. Dann aber sind die Auswirkungen des Programms auf die Finanzierungsbedingungen eben dieser Staaten nicht nur zwangsläufige Konsequenzen der Geldpolitik der EZB, sondern gezielte und selektive Auswirkungen eines als geldpolitisch angekündigten, tatsächlich aber maßgeblich wirtschaftspolitischen Programms.

Die Vorgehensweise des EuGH, wenn dieser die Auswirkungen von Anleihekäufen auf die Refinanzierung der Staaten des Euroraums und auf den Primärmarkt als irrelevant für die Bewertung der Anleihekäufe einstuft, da sie diesen inhärent seien, bedeutet für die EZB, eben diese Auswirkungen gezielt einsetzen zu können und führt weiterhin zur Ununterscheidbarkeit von Währungs- und Wirtschaftspolitik. Das gleiche Argumentationsmuster findet sich, wenn der Einwand von Risiken des Programms, auch angesichts des Verzichts auf eine privilegierte Gläubigerstellung, zurückgewiesen wird. Bereits der Generalanwalt hatte in seinem Schlussantrag ausgeführt, jedes Geschäft auf einem Finanzmarkt berge ein Risiko, das die Marktteilnehmer tragen.⁵⁴ Dem folgt in der Sache der Gerichtshof.⁵⁵ Dabei wird jedoch verkannt, dass die EZB kein autonomer „Marktteilnehmer“ unter anderen Marktteilnehmern ist, sondern im Rahmen eines begrenzten Mandats handelt, dessen Beschränkungen gerade bei neuartigen oder außergewöhnlichen Instrumenten strikt einzuhalten sind. Deshalb geht es auch fehl, wenn der Gerichtshof den Verzicht auf

⁵¹ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 108.

⁵² EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 110.

⁵³ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 116.

⁵⁴ Schlussantrag des Generalanwalts *Cruz Villalón* vom 14.01.2015 in der Rechtssache C-62/14, Tz. 193, 238.

⁵⁵ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 125 f.

eine privilegierte Gläubigerstellung des ESZB unter Verweis auf die mit Offenmarktgeschäften verbundenen Risiken als unerheblich wertet. Diese würden von den Verträgen zugelassen, ohne dass diese eine privilegierte Gläubigerstellung forderten.⁵⁶ Doch folgen aus dem Umgehungsverbot des Art. 123 AEUV Beschränkungen auch für solche Offenmarktgeschäfte, die nicht ausdrücklich von den Verträgen ausgeschlossen werden; es kommt insoweit entscheidend auf die Auswirkungen der jeweiligen Maßnahmen an.

d) Fehlertoleranz ?

Wenn daher die Beantwortung der Vorlagefrage des Hohen Senats zur monetären Staatsfinanzierung durch den Gerichtshof nicht zu überzeugen vermag, so nicht nur wegen des aus unserer Sicht unrichtigen Ergebnisses. Es ist vor allem auch die Vorgehensweise des Gerichtshofs, die eine „Fehlertoleranz“, wie sie das Bundesverfassungsgericht in europafreundlicher Wahrnehmung der Ultra-vires-Kontrolle bejaht, hier als ebensowenig angezeigt erscheinen lässt, wie in der Abgrenzung von Wirtschafts- und Währungspolitik.⁵⁷ Der Gerichtshof, in dessen Entscheidungen Begriffe wie der demokratischen Legitimation wie überhaupt Erfordernisse des Demokratieprinzips nicht erwähnt werden, verkennt damit auch in grundsätzlicher Weise, dass die auch von ihm betonte Unabhängigkeit der EZB⁵⁸ als Durchbrechung des Prinzips demokratischer Legitimation eine strikte Beachtung der Grenzen ihres Mandats erforderlich macht, dies umso mehr, als das Verbot der monetären Staatsfinanzierung zu den konstituierenden Voraussetzungen, ihren „Grundpfeilern“ zählt.

Er verkennt in grundsätzlicher Weise, dass in der Frage einer unzulässigen Umgehung des Verbots, Staatsanleihen auf dem Primärmarkt zu erwerben, ein strenger Prüfungsmaßstab anzulegen ist, wie bereits aus den Erwägungsgründen zur Verordnung (EG) Nr. 3603/93 des Rates vom 13. Dezember 1999 deutlich wird.⁵⁹ Auch wenn der Gerichtshof das Verbot

⁵⁶ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 126.

⁵⁷ S. dazu o. II.c.c) cc).

⁵⁸ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 60.

⁵⁹ Vorstehend II.2.b).

der Umgehung durchaus betont und demgemäß Vorkehrungen fordert, die eine Umgehung verhindern sollen,⁶⁰ bleibt doch das aus seiner Sicht entscheidende Kriterium, die Mitgliedstaaten dürften keine Gewissheit über den Ankauf ihrer Staatsanleihen erlangen,⁶¹ undeutlich und belässt der EZB bzw. dem ESZB ebenso weitreichende Handlungsspielräume, wie der Gesichtspunkt einer Störung im geldpolitischen Transmissionsmechanismus. Der Gerichtshof stellt, wie auch in der Abgrenzung von Wirtschafts- und Währungspolitik, zu einseitig auf die erklärten Zielsetzungen der EZB, deren Erläuterungen⁶² und programmatischen Bekundungen ab, anstatt die objektiv zu erwartenden Auswirkungen ihres Handelns zu betrachten, und verfehlt auch deshalb das Erfordernis einer wirksamen Kontrolle des Handelns der EZB als einer aus demokratischen Legitimationszusammenhängen herausgelösten europäischen Institution.

3. Ergebnis zur Ultra-vires-Kontrolle

Als Zwischenergebnis kann daher festgehalten werden: die EZB überschreitet mit dem OMT-Programm bzw. dessen Ankündigung ihr Mandat. Mit dem Kauf von Staatsanleihen auf den Sekundärmärkten trägt die EZB zumindest mittelbar zur Deckung der Haushaltsdefizite der Staaten bei. *„Damit hat sie den Rubikon zwischen Geld- und Fiskalpolitik überschritten.“*⁶³

Der EuGH tritt dieser Mandatsüberschreitung nicht entgegen. Die Entscheidung ist nach hiesiger Auffassung unvereinbar mit Primär- und Sekundärrecht der EU. Dabei beruht das Urteil des EuGH vom 16.06.2015 nicht nur auf der nach unserer Auffassung unzutreffenden Interpretation des Rechts der Union. Der EuGH hat vielmehr mit seinem Urteil die Be-

⁶⁰ S. dazu *Mayer*, NJW 2015, 1999 (2001).

⁶¹ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 104.

⁶² S. zB Rdn. 105 f.

⁶³ *David Marsh*, in <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/bankexperte-david-marsh-euroland-wird-auf-einen-harten-kern-reduziert-11299.html>, veröffentlicht am 08.07.2011, abgerufen am 09.03.2015.

fugnisse der EZB in einer mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und mit Erfordernissen demokratischer Legitimation des Handelns der Union nicht mehr zu vereinbarenden Weise ausgeweitet. Dies seiner abschließenden Entscheidung ohne weitere „Fehlertoleranz“ zugrunde zu legen, ist das Bundesverfassungsgericht hier nicht gehindert. Es hat dem EuGH nicht nur Gelegenheit zur Prüfung gegeben, sondern auch entsprechend seinem Grundsatz einer Selbstbeschränkung durch europarechtsfreundliche Handhabung der Ultra-vires-Kontrolle Gesichtspunkte für eine europarechtskonforme Durchführung des OMT-Programms aufgezeigt. Nunmehr ist es am Bundesverfassungsgericht, der von ihm zu Recht in Anspruch genommenen Ultra-vires-Kontrolle Geltung zu verleihen.

III. Identitätskontrolle

Die Mandatsüberschreitung durch die EZB berührt die Verfassungsidentität des Grundgesetzes. Dies ist, wie ausgeführt, vom Bundesverfassungsgericht autonom nach den Maßstäben des Grundgesetzes festzustellen. Es legt dabei im Rahmen der Identitätskontrolle die verfahrensgenständliche Maßnahme in der Auslegung, die diese durch den EuGH erhalten hat, zugrunde.⁶⁴ Dies bedeutet im Fall des OMT-Programms: das Bundesverfassungsgericht kann nicht von der in seinem Vorlagebeschluss vorgeschlagenen unionsrechtskonformen Sehweise dieses Programms ausgehen, sondern hat die weitreichenden Möglichkeiten der EZB bzw. des ESZB in Rechnung zu stellen, die der Gerichtshof damit verbindet.

1. Verfassungsidentität und haushaltspolitische Gesamtverantwortung

⁶⁴ BVerfGE 134, 366 Rdn. 27, 103.

Die Mandatsüberschreitung der EZB berührt die Verfassungsidentität des Grundgesetzes unter dem Gesichtspunkt der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags. Dies wurde bereits in den vorgehenden Stadien des anhängigen Verfahrens ausgeführt und hat sich insbesondere in der mündlichen Verhandlung vom 11./12. Juni 2012 bestätigt. Hierzu haben wir im Schriftsatz vom 08. Juli 2013 ausgeführt:

„Das OMT-Programm begründet nicht kalkulierbare Risiken für den Bundeshaushalt, denn auch dies ist aus den Ausführungen der Sachverständigen deutlich geworden: Wie immer die Staatsanleihen verbucht werden mögen – letztlich sind es die Euro-Staaten, die die Verluste zu tragen haben werden,⁶⁵ und hieran ist die Bundesrepublik mit ihrem Anteil von etwa 27% beteiligt. Auch hierdurch wird ein Haftungsautomatismus begründet, der mit der Budgethoheit des Bundestags nicht vereinbar ist.“⁶⁶

Von dieser Einschätzung abzugehen, besteht auch unter dem Eindruck des Urteils des EuGH vom 16. Juni 2015 kein Anlass. Dass Offenmarktgeschäften bestimmte Risiken immanent sind,⁶⁷ besagt nichts darüber, welche Risiken zu Lasten haushaltspolitischer Gesamtverantwortung eingegangen werden dürfen.

2. Verfassungsidentität und demokratische Legitimation

Entscheidend tritt hinzu: Wesentliches Element der Verfassungsidentität nach Art. 20 Abs. 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG ist die Verantwortlichkeit und das Erfordernis demokratischer Legitimation jeglicher Ausübung öffentlicher Gewalt in einer ununterbrochenen Legitimationskette hin zum Souverän.⁶⁸ Die Unabhängigkeit der Zentralbank ist als Ausnahme hiervon nur mit der Maßgabe eines fest umrissenen Mandats auf Grund ihrer be-

⁶⁵ S. hierzu i.e. den Schriftsatz *Siebert/Piepho* vom 17.06.2013, S. 4 unter Hinweis auf die Stellungnahme der Bundesbank.

⁶⁶ Schriftsatz der Unterfertigten im Verfahren 2 BvR 1438/12 vom 08.07.2013, S. 8.

⁶⁷ EuGH, U. v. 16.06.2015 – C 62/14 – Rdn. 123.

⁶⁸ Vgl. *Böckenförde*, in: HStR II, 3. Aufl. 2008, § 24 Rdn. 11.

sonderen Aufgabenstellung⁶⁹ mit dem Demokratieprinzip vereinbar. Für Ultra-vires-Handeln von struktureller Relevanz gilt diese Rechtfertigung nicht; es kann ebenso die Verfassungsidentität der Bundesrepublik Deutschland unabhängig davon verletzt, ob bereits von einer Gefährdung der Budgethoheit des Bundestags auszugehen ist. Dass die Ver selbständigung der Währungspolitik in der Hoheitskompetenz einer unabhängigen Europäischen Zentralbank sich nicht auf andere Politikbereiche als die Währungspolitik übertragen lässt, hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt entschieden.⁷⁰

Deshalb sind die durch das Urteil des EuGH der EZB eingeräumten weitreichenden Handlungsspielräume angesichts der fehlenden parlamentarischen Verantwortlichkeit der EZB und der hierdurch fehlenden Einbindung in jene Legitimationskette vom Staatsvolk in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu deren Organen mit dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes wie des Art. 10 EUV nicht vereinbar. Durch ihre selektive Stützung einzelner Staaten des Euroraums, angesichts der Umverteilungswirkungen ihrer Politik wie auch der Vergemeinschaftung von Risiken, wie schließlich durch ihre die Grenzziehung von Geld- und Fiskalpolitik überschreitende monetäre Staatenfinanzierung nimmt die EZB Befugnisse der Wirtschafts- und Fiskalpolitik in Anspruch und verändert die vertraglichen Grundlagen der Wirtschafts- und Währungsunion, ohne hierfür demokratisch legitimiert zu sein, zumal auch die Stimmverteilung im EZB-Rat dem Erfordernis demokratischer Repräsentation widerspricht.⁷¹

Es ist aus all diesen Gründen mit der Wahrung der Verfassungsidentität der Bundesrepublik Deutschland unvereinbar, der EZB für die Konzipierung und Durchführung der Währungspolitik ein weites Ermessen einzuräumen,⁷² wie dies bereits der Generalanwalt *Cruz Villalón* im OMT-

⁶⁹ BVerfGE 134, 366 Rdn. 59 f.; *R. Schmidt*, JZ 2015, 317 (318).

⁷⁰ BVerfGE 89, 155 (207 ff.); 134, 366 Rdn. 32 f.

⁷¹ S. hierzu *Murswiek*, Das ABS-Ankaufprogramm der EZB, Gutachten im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen, 2014, S. 6.

⁷² So zutr. *R. Schmidt*, JZ 2015, 317 (318).

Verfahren forderte,⁷³ und wie es nun der Sache nach der Gerichtshof bejaht.

Das OMT-Programm der EZB lässt deutlich werden, was nachfolgende Programme bestätigen: sie versteht ihre Rolle zusehends als die eines Akteurs auf der wirtschaftspolitischen Bühne, die so in den vertraglichen Grundlagen der Wirtschafts- und Währungsunion nicht vorgesehen ist. Das Urteil des EuGH vom 16. Juni 2015 lässt die Grundsatzfrage demokratischer Legitimation für derartiges Handeln der EZB unbeantwortet. Sie zu beantworten, ist nun Sache des Bundesverfassungsgerichts.

Leipzig/Berlin/Köln, den 14. August 2015

Prof. Dr. C. Degenhart

Prof. Dr. H. Däubler-Gmelin

Prof. Dr. B. Kempen

⁷³ Schlussantrag des Generalanwalts *Cruz Villalón* vom 14.01.2015 in der Rechtssache C-62/14.