

EZB, EuGH, Demokratie und das Bundesverfassungsgericht

Anmerkungen zum Vorlagebeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14.1.2014

I. Einführende Bemerkungen	1
II. Eurokrise, selektive Staatsanleihenkäufe, Zentralbankkompetenz und Demokratie.....	2
1. Hintergrund des OMT-Programms der EZB.....	2
2. Unterschiede zwischen Staatsanleihenkäufen der EZB und der Fed	3
3. Selektive Staatsanleihenkäufe als Kompetenzüberschreitung	4
4. Die Möglichkeit einer unionsrechtskonformen Auslegung und ihre Problematik.....	6
a) Der Vorschlag einer unionsrechtskonformen Auslegung	6
b) Wäre die unionsrechtskonforme Auslegung wirklich eine Lösung?	8
c) Zwischenresümee	8
III. EZB, Demokratie und Kontrollkompetenz des Bundesverfassungsgerichts	8
1. Der OMT-Beschluss der EZB als mittelbarer Gegenstand einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	8
2. Ultra-vires-Kontrolle und Identitätskontrolle durch das Bundesverfassungsgericht	10
3. Das Demokratieprinzip als verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab	11
4. Bundesverfassungsgericht und EuGH – wer hat das letzte Wort?.....	12
5. Entscheidungsszenarien	12
IV. Individuelles Klagerecht zur Durchsetzung der Demokratie	14
V. Fazit.....	15

I. Einführende Bemerkungen

Das Staatsanleihenkaufprogramm der Europäischen Zentralbank (EZB), das am 6. September 2012 verkündete OMT-Programm (Outright Monetary Transactions Program), ist rechtswidrig. Die EZB überschreitet mit dem Programm ihre Kompetenzen. Das ist die Kernaussage des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Januar 2014¹. Allerdings ist die Entscheidung nicht endgültig. Das Bundesverfassungsgericht hat das Verfahren ausgesetzt und die Sache dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) vorgelegt. Erst nachdem dieser die Vereinbarkeit des OMT-Programms mit dem Europarecht geprüft hat, wird das Bundesverfassungsgericht sein endgültiges Urteil sprechen.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist in mehrfacher Hinsicht von großer Bedeutung: Sie beleuchtet die Rolle der Zentralbank und entwickelt Kriterien für die Konkretisierung ihrer Kompetenzen (II.). Zum ersten Mal kommt das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der

* Der Autor ist Professor für Öffentliches Recht an der Universität Freiburg und Direktor des Instituts für Öffentliches Recht. Er ist der Prozessvertreter des Bundestagsabgeordneten Peter Gauweiler, eines der Beschwerdeführer im EZB-Verfahren vor dem BVerfG. – Dieser Beitrag ist zuerst in englischer Sprache erschienen in: German Law Journal 15 (2014), No. 2, S. 147-165, www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol15-No2/PDF_Vol_15_No_03_Murswiek.pdf.

¹ BVerfG, 14.1.2014 – 2 BvR 2728/13 u. a. – EZB-Vorlagebeschl.

von ihm in Anspruch genommenen Befugnis zur Ultra-vires-Kontrolle zur Feststellung einer offensichtlichen Kompetenzüberschreitung durch ein EU-Organ (III.). Das Recht jedes Bürgers, mit seiner Verfassungsbeschwerde ein solches verfassungsgerichtliches Verfahren zu initiieren, wird gestärkt (IV.)

II. Eurokrise, selektive Staatsanleihenkäufe, Zentralbankkompetenz und Demokratie

1. Hintergrund des OMT-Programms der EZB

Um zu verstehen, warum das Staatsanleihenkaufprogramm der EZB, das OMT-Programm, verfassungsrechtliche und europarechtliche Probleme aufwirft, ist es notwendig, sich den Hintergrund dieses Programms deutlich zu machen: Die EZB hat dieses Programm im Sommer 2012 beschlossen, auf dem Höhepunkt der Eurokrise. Einige Eurostaaten waren so hoch verschuldet, dass sie als insolvenzgefährdet galten. Folglich gingen die Kurse der Anleihen dieser Staaten in den Keller, die Renditen stiegen steil an. Neues Kapital konnten sich diese Staaten daher, wenn überhaupt, auf den Kapitalmärkten nur mit hohen Risikoaufschlägen beschaffen. Dies verschärfte die Krise und die Insolvenzgefahr. Dem hatten die Eurostaaten entgegenzuwirken versucht, indem sie den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) installierten. Der ESM ist eine durch völkerrechtlichen Vertrag² gegründete Finanzinstitution, die von den Eurostaaten mit einem Stammkapital von 700 Mrd. Euro ausgestattet wurde. Er hat die Aufgabe, ESM-Mitgliedern, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, unter strikten Auflagen „Stabilitätshilfen“ – z.B. in Form von Darlehen – zu gewähren, „wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist“ (Art. 3 ESM-Vertrag).

In der Europäischen Währungsunion ist eigentlich jeder Mitgliedstaat für seine Finanzen selbst verantwortlich. Jeder Staat entscheidet selbst über seine Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, also über die Einnahmen und vor allem auch über die Ausgaben des Staates. Konsequenterweise kann er nicht damit rechnen, dass die Europäische Union oder ihre Mitgliedstaaten ihm finanzielle Hilfe leisten, wenn er in finanzielle Schwierigkeiten gerät. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) enthält in Art. 125 Abs. 1 ausdrücklich eine No-Bailout-Klausel: Kein Mitgliedstaat ist verpflichtet, das Geld seiner Steuerzahler dafür einzusetzen, einen anderen Mitgliedstaat aus finanziellen Problemen zu retten, die dieser selbst zu verantworten hat³. In der Eurokrise haben die Eurostaaten sich entschieden, von diesem Grundsatz abzuweichen und bankrottgefährdete Eurostaaten mit Finanzhilfen zu unterstützen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität der ganzen Eurozone notwendig ist. Das ESM-Mitglied, das Stabilitätshilfe erhält, muss sich einem makroökonomischen Anpassungsprogramm unterwerfen, das dazu dient, die Fähigkeit des betreffenden Staates, sich selbst zu finanzieren, dauerhaft wiederherzu-

² Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus – ESMV, in Kraft seit 27.9.2012, vgl. BGBl. II 2012, S. 1086.

³ Nach der in der deutschen Literatur überwiegend vertretenen und m.E. richtigen Auffassung beschränkt sich die No-Bailout-Klausel nicht auf die Klarstellung, dass die Mitgliedstaaten nicht zur Hilfeleistung verpflichtet sind, sondern sie verbietet finanzielle Hilfeleistungen. Der *EuGH* hat dies im Pringle-Urteil v. 27.11.2012 – Rs. C-370/12 – Rn 129 ff., anders gesehen. Dies soll hier nicht vertieft werden, weil es für das Thema der vorliegenden Abhandlung nicht relevant ist.

stellen (Art. 13 Abs. 3 i.V.m. Art. 12 Abs. 1 ESMV). Zu den Finanzhilfemitteln, die der ESM einsetzen kann, gehört neben der Gewährung von Darlehen insbesondere die „Sekundärmarkt-Unterstützungsfazilität“ (Art. 18 ESMV): Der ESM kann einem Mitglied, das Finanzierungsprobleme hat, dadurch helfen, dass er am Sekundärmarkt interveniert und dort Anleihen dieses Staates kauft, um das Zinsniveau zu senken und so die Finanzierungsbedingungen dieses Staates zu verbessern.

Im Sommer 2012 spitzte sich die Eurokrise zu, obwohl das Inkrafttreten des ESM-Vertrages bevorstand. In dieser Situation kündigte EZB-Präsident Mario Draghi an, die EZB werde alles tun, um den Euro zu bewahren, koste es, was es wolle⁴. Dem folgte die Veröffentlichung des OMT-Programms am 6. September 2012⁵. Nach diesem Programm will die EZB Anleihen von Krisenstaaten kaufen, sofern diese sich zuvor einem makroökonomischen Anpassungsprogramm des ESM⁶ unterworfen haben. Das Programm hat ausdrücklich keine quantitative Begrenzung.

Was die EZB mit dem OMT-Programm tun will, ist exakt das gleiche, was der ESM mit seiner Sekundärmarktfazilität tun kann – nur dass Anleihenkäufe des ESM hinsichtlich ihres maximalen Volumens durch die Finanzausstattung des ESM begrenzt sind⁷, während die EZB unbegrenzt kaufen kann. Das Ausfallrisiko tragen in beiden Fällen in letzter Konsequenz die Steuerzahler der Eurostaaten. Aber die ESM-Gelder sind von den Parlamenten der Mitgliedstaaten bewilligt worden. Die EZB hingegen trifft auf der Grundlage des OMT-Programms Entscheidungen, welche die Haushalte der Mitgliedstaaten mit hohen Milliardenrisiken belasten, ohne deren Parlamente zuvor zu fragen.

2. Unterschiede zwischen Staatsanleihenkäufen der EZB und der Fed

Auch in anderen Gegenden der Welt kaufen Notenbanken Staatsanleihen, und niemand sieht darin ein rechtliches Problem. Ist das, was die EZB mit dem OMT-Programm ankündigt, nicht das gleiche, was die Fed in den USA schon seit langem tut, ohne dass dies verfassungsrechtlich in Frage gestellt wird?

Es gibt zwei wichtige Unterschiede. Der eine betrifft die Kompetenzgrundlage. Der andere betrifft die konkrete Handlungsweise der Notenbank. Die Kompetenz der EZB ist auf die Währungs- und Geldpolitik beschränkt. Die EZB hat keine Kompetenz zu einer eigenständigen Wirtschafts- und Fiskalpolitik. Ihr primäres Ziel ist die Sicherung der Preisniveaustabilität. Wirt-

⁴ *Mario Draghi*, President of the ECB, Speech at the Global Investment Conference in London, 26 July 2012, <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>: “Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough.”

⁵ Press Release 6 September 2012 – Technical features of Outright Monetary Transactions http://www.ecb.int/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html (abgerufen am 21.9.2012); wörtlich zitiert im Beschluss des BVerfG (Fn. 1), Abs.-Nr. 3.

⁶ Oder der EFSF (European Financial Stabilisation Facility), das ist der vorläufige Euro-Rettungsmechanismus, der bis Mitte 2013 Hilfsdarlehen vergeben konnte.

⁷ Der ESM kann für Stabilitätshilfen zur Zeit insgesamt maximal 500 Mrd. Euro einsetzen (vgl. Präambel Erwägungsgrund 6 und Art. 39 ESMV). Davon stehen nach Hilfeleistungen an Spanien und Zypern noch rund 450 Mrd. Euro zur Verfügung. Anpassungen des maximalen Darlehensvolumens und des Stammkapitals sind möglich, Art. 10 ESMV.

schaftspolitische Ziele der EU darf sie nur unterstützen, wenn sie dieses primäre Ziel dabei nicht gefährdet⁸. Demgegenüber ist für die Fed die Wahrung der Preisstabilität nur eines von mehreren Zielen. Anders als die EZB ist die Fed auch dafür zuständig, auf eine möglichst hohe Beschäftigungsquote und auf moderate langfristige Zinsen hinzuwirken (Federal Reserve Act Section 2A.).

Der zweite Unterschied besteht darin, dass die Fed die Notenbank eines souveränen Staates ist, die EZB hingegen die Notenbank einer Währungsunion, die aus verschiedenen souveränen Staaten besteht. Wenn die Fed US-Bonds kauft, führt das nicht zu Umverteilungseffekten zwischen den einzelnen Staaten der USA. Die EZB hingegen kauft nicht Euro-Bonds – solche gibt es gar nicht – und auch nicht einen repräsentativen Korb von Anleihen sämtlicher (oder jedenfalls sämtlicher großen) Eurostaaten. Im Rahmen des OMT-Programms kauft sie vielmehr nur Anleihen einzelner Staaten, die in finanziellen Schwierigkeiten sind. Dies hat zur Folge, dass die Risiken dieser besonders riskanten Anleihen von den Gläubigern der Krisenstaaten auf die Steuerzahler der solide finanzierten Staaten verlagert werden. Indirekt werden auf diese Weise die Steuerzahler der solide finanzierten Staaten mit den Folgen der Politik anderer Staaten belastet. Für diese Politik sind sie nicht verantwortlich, und auf diese Politik konnten sie mit ihrer Wählerstimme keinen Einfluss nehmen. Vereinfacht und überspitzt gesagt: Die Regierungen einiger Staaten machen schuldenfinanzierte Ausgaben und verteilen Wohltaten an ihre Wähler, die Steuerzahler anderer Staaten sollen dafür zahlen. Nach Zielsetzung und Auswirkungen unterscheidet sich das OMT-Programm der EZB somit fundamental von den Staatsanleihenkäufen der Fed, die – soweit ich weiß – niemals Anleihen einzelner US-Staaten kauft und schon gar nicht mit gezielten Anleihenkäufen einzelnen Staaten, die Finanzierungsschwierigkeiten haben, zur Hilfe kommt.

3. Selektive Staatsanleihenkäufe als Kompetenzüberschreitung

Mit selektiven Käufen von Anleihen einzelner Eurostaaten will die EZB die von den begünstigten Mitgliedstaaten auf den Kapitalmärkten zu zahlenden Zinsen für neue Staatsanleihen senken. Sie will den Gläubigern der betreffenden Staaten die Angst vor einem Staatsbankrott nehmen und so die Eurozone stabilisieren. Ob dies von der Kompetenz der EZB gedeckt ist, hängt davon ab, ob man das OMT-Programm noch der Geldpolitik zuordnen kann, oder ob die EZB Wirtschaftspolitik betreibt. Die EZB hat, wie gesagt, nur ein währungs- und geldpolitisches Mandat, nicht hingegen ein wirtschafts- und fiskalpolitisches Mandat.

Das Bundesverfassungsgericht stellt fest, dass die EZB mit dem OMT-Programm ihr geldpolitisches Mandat überschreitet und rechtswidrig in die wirtschaftspolitische Kompetenz der Mitgliedstaaten übergreift. Das Gericht begründet seine Auffassung ausführlich, detailliert und meines Erachtens völlig überzeugend⁹. Ich möchte diese Begründung hier nicht im einzelnen wiederholen, sondern nur auf einige Aspekte hinweisen, die mir besonders wichtig erscheinen.

⁸ Vgl. *BVerfG* (Fn. 1), Abs.-Nr. 39 m. Hinw. auf Art. 119 Abs. 1 und 2, Art. 127 Abs. 1 Satz 2 AEUV; Art. 2 Satz 2 ESZB-Satzung.

⁹ *BVerfG* (Fn. 1), Abs.-Nr. 56-83.

Was die abstrakte Abgrenzung von Währungspolitik und Wirtschaftspolitik betrifft, geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass das Mandat der EZB eng ausgelegt werden muss. Die im AEUV garantierte Unabhängigkeit der EZB sei eine Durchbrechung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die demokratische Legitimation politischer Entscheidungen. Sie lasse sich nur für die vorrangig stabilitätsorientierte Geldpolitik rechtfertigen. Auf andere Politikbereiche lasse sich diese Rechtfertigung nicht übertragen¹⁰. Das Bundesverfassungsgericht stellt dann entscheidend darauf ab, ob die zu beurteilende Maßnahme unmittelbar wirtschaftspolitische Ziele verfolgt. Es könne nicht darauf ankommen, ob sie mittelbar außerdem währungspolitische Ziele verfolge¹¹. Außerdem komme es auf die zur Zielerreichung gewählten Mittel und ihre Effekte an. Die Gewährung von Finanzhilfen gehöre nicht zur Währungspolitik¹², ebenso wenig wie die Kontrolle der Haushaltspolitik¹³.

Anhand dieser Maßstäbe ist nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts der OMT-Beschluss als überwiegend wirtschaftspolitische Maßnahme zu qualifizieren. Die EZB wolle mit dem OMT-Programm Zinsaufschläge auf Anleihen einzelner Mitgliedstaaten neutralisieren¹⁴ und die aktuelle Zusammensetzung des Euro-Währungsgebiets sicherstellen¹⁵, nämlich das Ausscheiden einzelner Eurostaaten wegen Staatsbankrotts vermeiden. Das sei keine Aufgabe der Währungs-, sondern der Wirtschaftspolitik. Das Bundesverfassungsgericht weist zu Recht darauf hin, dass die Mitgliedstaaten zu diesem Zweck insbesondere den ESM gegründet hätten¹⁶. Steuergelder zur Rettung anderer Staaten vor dem Bankrott einzusetzen, ist politisch legitimationsbedürftig. Mit der Aufgabe der Zentralbank, die Stabilität des Geldwerts zu sichern, hat dies allenfalls mittelbar zu tun. Dass das OMT-Programm funktional äquivalent mit Hilfsmaßnahmen des ESM ist und deshalb als wirtschaftspolitisch eingestuft werden muss, ergibt sich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auch daraus, dass die EZB die Anleihenkäufe davon abhängig machen will, dass der begünstigte Staat Konditionen erfüllt, die in einem makroökonomischen Anpassungsprogramm des ESM festgelegt worden sind. Die EZB wolle damit auf die Wirtschafts-, Sozial- und Haushaltspolitik der betreffenden Staaten Einfluss nehmen. Wären die Staatsanleihenkäufe geldpolitisch motiviert, so das Bundesverfassungsgericht, dann wäre nicht einzusehen, warum die EZB den Ankauf von Anleihen stoppen will, sobald der betreffende Staat die wirtschaftspolitischen Auflagen nicht mehr erfüllt¹⁷.

Darüber hinaus verstößt die EZB mit ihrem OMT-Beschluss gegen das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung, das der AEUV in Art. 123 normiert. Diese Vorschrift verbietet zwar *expressis verbis* nur den „unmittelbaren“ Erwerb von Staatsanleihen durch die Zentralbank. Dieses Verbot

¹⁰ *BVerfG* (Fn. 1), Abs.-Nr. 58-59.

¹¹ *BVerfG* (Fn. 1), Abs.-Nr. 64.

¹² *BVerfG* (Fn. 1), Abs.-Nr. 65.

¹³ *BVerfG* (Fn. 1), Abs.-Nr. 67.

¹⁴ *BVerfG* (Fn. 1), Abs.-Nr. 70, 73.

¹⁵ Vgl. *BVerfG* (Fn. 1), Abs.-Nr. 72.

¹⁶ *BVerfG* (Fn. 1), Abs.-Nr. 72.

¹⁷ *BVerfG* (Fn. 1), Abs.-Nr. 74-78.

darf jedoch nicht durch den Erwerb auf dem Sekundärmarkt umgangen werden. Und als Umgehung dieses Verbots stuft das Bundesverfassungsgericht das OMT-Programm mit überzeugender Begründung ein¹⁸.

4. Die Möglichkeit einer unionsrechtskonformen Auslegung und ihre Problematik

a) Der Vorschlag einer unionsrechtskonformen Auslegung

Nachdem das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, dass die EZB mit dem OMT-Beschluss ihre Kompetenzen überschreitet, erwägt das Gericht eine unionsrechtskonforme Auslegung des OMT-Beschlusses¹⁹.

Unter „verfassungskonformer“ oder „unionsrechtskonformer“ Auslegung versteht man die Interpretation einer Norm im Lichte einer höherrangigen Norm, beispielsweise eines Gesetzes im Lichte der Verfassung oder einer Vorschrift des sekundären EU-Rechts im Lichte des primären EU-Rechts, also im Lichte der Verträge, die als Verfassung der Europäischen Union fungieren. Wenn die zu prüfende Vorschrift mehrere Interpretationsmöglichkeiten zulässt, von denen eine mit der höherrangigen Norm unvereinbar, eine andere jedoch mit ihr vereinbar ist, dann ist die zu prüfende Vorschrift in derjenigen Interpretation – und nur in dieser – gültig, die mit der höherrangigen Norm vereinbar ist. Eine verfassungskonforme Interpretation vermeidet die Nichtigkeit der geprüften Norm; diese bleibt gültig, wenn auch nur in einer von verschiedenen möglichen Interpretationsvarianten. Das kontrollierende Gericht respektiert auf diese Weise die Autorität des Gesetzgebers.

Im Falle des OMT-Programms bezieht sich die vom Bundesverfassungsgericht erwogene unionsrechtskonforme Auslegung allerdings nicht auf eine Norm – ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung –, sondern auf einen Akt der Exekutive ohne Normcharakter. Der OMT-Beschluss der EZB hat keine Verbindlichkeit nach außen – weder gegenüber den Marktteilnehmern noch gegenüber den Mitgliedstaaten. Da er keinerlei Rechtswirkungen, sondern „nur“ politisch-faktische Wirkungen erzeugt, kann er anders als eine Norm im Falle der Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht nicht nichtig sein. Ein Gericht kann nur seine Rechtswidrigkeit feststellen. Insofern ist die unionsrechtskonforme Auslegung eines solchen Exekutivakts sehr ungewöhnlich. Methodisch ausgeschlossen ist sie jedoch nicht. Man kann sich aber nach ihrem Sinn fragen. Gegenüber der EZB und gegenüber der Öffentlichkeit wirkt eine unionsrechtskonforme Auslegung weniger harsch als die Feststellung der Rechtswidrigkeit, obwohl sie impliziert, dass andere Auslegungen rechtswidrig sind.

Das Bundesverfassungsgericht hält es für denkbar, dass der OMT-Beschluss im Wege einer unionsrechtskonformen Auslegung aufrechterhalten werden kann, nimmt aber selbst diese Auslegung nicht vor, sondern überlässt es dem EuGH, zu prüfen, ob der OMT-Beschluss durch eine unionsrechtskonforme Auslegung gerettet werden kann. Zugleich macht das Bundesverfassungs-

¹⁸ BVerfG (Fn. 1), Abs.-Nr. 84-94.

¹⁹ Vgl. Abs.-Nr. 99-100.

gericht deutlich, unter welchen Voraussetzungen es „möglicherweise“ eine unionsrechtskonforme Auslegung akzeptieren könnte²⁰:

1. Der OMT-Beschluss müsste „so ausgelegt oder in seiner Gültigkeit beschränkt“ werden, dass er die Konditionalität der Hilfsprogramme von EFSF und ESM nicht unterläuft
2. und dass er wirtschaftspolitisch nur unterstützenden Charakter hat.
3. Dies impliziert, dass die Anleihenkäufe dem Volumen nach klar und verbindlich begrenzt werden²¹ und dass
4. die Ankäufe von den Mitgliedstaaten dem Grunde nach bewilligt und legitimiert werden müssten²².
5. Ein Schuldenschnitt müsste ausgeschlossen werden.
6. Eingriffe in die Preisbildung am Markt müssten soweit wie möglich vermieden werden.

Das Bundesverfassungsgericht meint, eine Auslegung, die diesen Bedingungen entspricht, dürfte noch mit Sinn und Zweck des OMT-Beschlusses vereinbar sein. Dies ist aber sehr fraglich. Genau betrachtet ist das OMT-Programm tot, wenn man es anhand der vom Bundesverfassungsgericht formulierten Bedingungen begrenzt. Die beabsichtigte Wirkung des OMT-Programms besteht gerade in dem Versprechen, Staatsanleihen der Krisenstaaten notfalls in unbegrenztem Umfang zu kaufen.

Dass die EZB sich die Anleihenkäufe zuvor von den Mitgliedstaaten bewilligen lässt, ist mit der Unabhängigkeit der EZB (Art. 130, Art. 282 Abs. 3 Sätze 3 und 4 AEUV) unvereinbar. Diese Bedingung ist nicht geeignet, sicherzustellen, dass das OMT-Programm im Rahmen des geldpolitischen Mandats bleibt. Innerhalb des geldpolitischen Mandats benötigt die EZB keine Legitimation seitens der Mitgliedstaaten; außerhalb ihres Mandats kann die Zustimmung der Mitgliedstaaten den Kompetenzmangel nicht heilen. Der OMT-Beschluss sieht konsequenterweise nicht vor, dass die Mitgliedstaaten um ihre Zustimmung gefragt werden. Eine unionsrechtskonforme Auslegung, die das Gegenteil vorsieht, ist nicht möglich. Denn eine solche Auslegung wäre mit Sinn und Zweck des Beschlusses unvereinbar, und sie wäre nicht unionsrechtskonform.

Der Ausschluss der Beteiligung der EZB an einem Schuldenschnitt bezüglich der von ihr im Rahmen des OMT-Programms gekauften Staatsanleihen lässt sich ebenfalls nicht mit dem OMT-Beschluss vereinbaren. Denn dieser Beschluss sagt ausdrücklich, dass die EZB keinen bevorrechtigten Gläubigerstatus in Anspruch nehmen will.

Und wenn die EZB im Sinne der vierten Bedingung nur in einem solchen Umfang Staatsanleihen kaufte, dass dies keine oder nur geringe Auswirkungen auf die Preisbildung am Markt hätte, müsste das OMT-Programm seinen Zweck verfehlen. Denn Zweck dieses Programms ist es ge-

²⁰ Vgl. Abs.-Nr. 100.

²¹ Vgl. auch Abs.-Nr. 81, 83.

²² Vgl. Abs.-Nr. 83.

rade, in massiver Weise auf die Preisbildung am Markt einzuwirken, nämlich die Renditen der Staatsanleihen und damit auch die Zinsen für neu emittierte Anleihen zu senken. Dies ist der EZB mit der Veröffentlichung des OMT-Programms auch bereits gelungen.

b) Wäre die unionsrechtskonforme Auslegung wirklich eine Lösung?

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar vorsichtig formuliert, aus seiner Sicht sei der OMT-Beschluss „möglicherweise“ nicht zu beanstanden, wenn er unter Beachtung der oben zitierten Kriterien unionsrechtskonform ausgelegt würde. Die Entscheidung, ob der Beschluss nach Sinn und Zweck einer solchen Auslegung zugänglich ist – was, wie oben gezeigt, als sehr zweifelhaft erscheint –, überlässt der Senat dem EuGH. Man wird aber kaum daran zweifeln können, dass das Bundesverfassungsgericht die EuGH-Entscheidung akzeptieren wird, wenn dieser den OMT-Beschluss im Sinne des Vorlagebeschlusses unionsrechtskonform auslegt.

Die Frage ist, ob mit einer solchen Auslegung wirklich sichergestellt ist, dass die EZB mit dem OMT-Programm nicht ihre Kompetenzen überschreitet. Dagegen könnte folgendes sprechen:

- Auch wenn sichergestellt wäre, dass die Konditionalität der Hilfsprogramme von EFSF und ESM durch die Staatsanleihenkäufe der EZB nicht unterlaufen werden, betreibt die EZB mit dem OMT-Programm eine eigenständige Rettungspolitik.
- Insbesondere würde das OMT-Programm auch in der vorgeschlagenen Auslegung gezielt der Verbesserung der Finanzierungsbedingungen einzelner Eurostaaten (durch Senkung des Zinsniveaus) dienen.
- Auch bei Beachtung der vom Bundesverfassungsgericht formulierten Bedingungen für eine unionsrechtskonforme Auslegung hätte das OMT-Programm Umverteilungswirkung.

c) Zwischenresümee

Die vom Bundesverfassungsgericht erwogene unionsrechtskonforme Auslegung wäre nicht geeignet, die rechtlichen Mängel des OMT-Programms vollständig zu beseitigen. Sie könnte das Problem aber faktisch lösen, weil die EZB mit einem derart zurechtgestutzten Anleihenkaufprogramm ihre Zwecke nicht mehr erreichen könnte.

III. EZB, Demokratie und Kontrollkompetenz des Bundesverfassungsgerichts

Wieso kann das Bundesverfassungsgericht überhaupt über die Rechtmäßigkeit des Handelns der EZB urteilen? Die EZB ist doch nur an Europarecht, nicht aber an die Verfassungen der Mitgliedstaaten gebunden, und als deutsches Verfassungsgericht kann das Bundesverfassungsgericht allein am Maßstab der deutschen Verfassung, des Grundgesetzes, judizieren.

1. Der OMT-Beschluss der EZB als mittelbarer Gegenstand einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Ob Handlungen von EU-Organen Gegenstand eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht sein können, war umstritten. Dagegen spricht, dass ein nationales Verfassungsgericht einem

EU-Organ keine Vorschriften machen kann. Es kann jedoch feststellen, dass Maßnahmen eines EU-Organs im Inland keine Rechtswirkungen haben und dass nationale Behörden sich nicht an der Ausführung einer EU-Maßnahme beteiligen dürfen. Die ältere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hatte angenommen, nur Akte deutscher öffentlicher Gewalt könnten Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein – mit der Folge dass „ausbrechende Rechtsakte“ von EU-Organen nur implizit im Rahmen einer gegen einen deutschen Ausführungsakt gerichteten Verfassungsbeschwerde überprüft werden konnten²³. Im Maastricht-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht sich dann aber ausdrücklich von dieser Rechtsprechung abgekehrt und wie folgt argumentiert: Auch Akte der Europäischen Union „betreffen die Grundrechtsberechtigten in Deutschland. Sie berühren damit die Gewährleistungen des Grundgesetzes und die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts, die den Grundrechtsschutz in Deutschland und insoweit nicht nur gegenüber deutschen Staatsorganen zum Gegenstand haben“²⁴. Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sind nach den grundgesetzlichen und der verfassungsprozessualen Vorschriften Akte öffentlicher Gewalt, und „öffentliche Gewalt“ – so das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil – sei nicht nur die deutsche öffentliche Gewalt, sondern auch die europäische öffentliche Gewalt, soweit sie in Deutschland Rechtswirkungen entfaltet²⁵. Daraus konnte gefolgert werden, dass das Bundesverfassungsgericht nunmehr Verfassungsbeschwerden als zulässig ansehen würde, die sich direkt gegen einen Akt eines EU-Organs richten. Demgemäß hat eine Kammer des Zweiten Senats ausdrücklich festgestellt, dass mit der Verfassungsbeschwerde grundsätzlich auch Akte von EU-Organen angegriffen werden können²⁶. Die Kammer spricht sogar vom „Grundsatz der Angreifbarkeit supranationaler Hoheitsakte mit der Verfassungsbeschwerde“²⁷. Deshalb waren alle Experten verwundert²⁸, als das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 7. September 2011 entsprechende Rügen als unzulässig zurückgewiesen hat, weil die angegriffenen EU-Rechtsakte keine Akte der deutschen öffentlichen Gewalt und deshalb keine tauglichen Beschwerdegegenstände seien²⁹.

Im vorliegenden Fall entscheidet das Bundesverfassungsgericht diese Frage nicht ausdrücklich, betrachtet aber als Verfahrensgegenstände der Verfassungsbeschwerde das Verhalten deutscher Staatsorgane, nämlich ihr Unterlassen, sich gegen die Kompetenzüberschreitung der EZB zu wehren³⁰. Nach dem Grundgesetz haben die deutschen Staatsorgane die Pflicht, für die Einhaltung des Integrationsprogramms durch die EU-Organen zu sorgen – das Bundesverfassungsge-

²³ Vgl. *BVerfG*, 23.6.1981 – 2 BvR 1107 u.a., *BVerfGE* 58, 1 (27).

²⁴ *BVerfG*, 12.10.1993 – 2 BvR 2134 u.a., *BVerfGE* 89, 155 (175) – Maastricht, mit dem Hinweis: „Abweichung von *BVerfGE* 58, 1 (27)“.

²⁵ *BVerfGE* 89, 155 (175) – Maastricht.

²⁶ *BVerfG*, 2. Kammer des Zweiten Senats, Beschl. v. 27.4.2010 – 2 BvR 1848/07, Abs.-Nr. 12 ff.

²⁷ *BVerfG*, 27.4.2010 – 2 BvR 1848/07, Abs.-Nr. 15.

²⁸ Vgl. *Daniel Thym*, Anmerkung zum Urteil vom 7.9.2011, *JZ* 2011, S. 1011; *Matthias Ruffert*, Die europäische Schuldenkrise vor dem Bundesverfassungsgericht – Anmerkung zum Urteil vom 7. September 2011, *EuR* 2011, 842 (847).

²⁹ *BVerfG*, Urtr. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 116 = *BVerfGE* 129, 124 (175 f.) – EFSF.

³⁰ Vgl. *BVerfG* (Fn. 1), Abs.-Nr. 44-53.

richt spricht insoweit von „Integrationsverantwortung“³¹. Dies bedeutet insbesondere, dass sie eine „offensichtliche und strukturell bedeutsame Usurpation von Hoheitsrechten durch Organe der Europäischen Union nicht einfach geschehen lassen“ dürfen, sondern sich ihr aktiv entgegenstellen müssen³². Um die Frage zu klären, ob Bundesregierung und Bundestag diese Pflicht verletzt haben, muss das Bundesverfassungsgericht die Vorfrage klären, ob ein EU-Organ – in diesem Fall die EZB – ihre Kompetenzen überschritten hat.

2. Ultra-vires-Kontrolle und Identitätskontrolle durch das Bundesverfassungsgericht

Angesichts des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts vor dem nationalen Recht fragt sich, ob ein nationales Verfassungsgericht überhaupt berechtigt ist, das Handeln eines EU-Organs am Maßstab der nationalen Verfassung zu überprüfen. Das Bundesverfassungsgericht nimmt für sich die Kompetenz zur „Ultra-vires-Kontrolle“ und zur „Identitätskontrolle“ in Anspruch. Im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle prüft das Bundesverfassungsgericht, ob der Akt eines EU-Organs offensichtlich und in strukturell bedeutsamer Weise die Kompetenzen der Europäischen Union überschreitet und in die Kompetenzen der Mitgliedstaaten eingreift, ob es sich also um einen „ausbrechenden Rechtsakt“, einen „Ultra-vires-Akt“, handelt³³. Dies lässt sich damit rechtfertigen, dass die Europäische Union sich nicht auf den Vorrang des EU-Rechts berufen kann, wenn sie Maßnahmen trifft, die sich nicht auf eine ihr von den Mitgliedstaaten übertragene Kompetenzgrundlage stützen lassen. Hier ist die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten gegeben. Es ist nicht Sache der Europäischen Union, die vertraglichen Grundlagen eigenmächtig zu verändern oder zu erweitern³⁴.

Bei der „Identitätskontrolle“ geht es dem Bundesverfassungsgericht um die Wahrung der Verfassungsidentität³⁵. Das deutsche Grundgesetz hat einen unabänderlichen Verfassungskern. Bestimmte fundamentale Verfassungsprinzipien dürfen auch durch Verfassungsänderung nicht angetastet werden. Zu diesen unabänderlichen Prinzipien gehören insbesondere das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip (Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 GG). Deshalb ist es den deutschen Staatsorganen ausdrücklich untersagt, Hoheitsrechte an die Europäische Union zu übertragen, deren Ausübung die unabänderlichen Verfassungsprinzipien in Deutschland beeinträchtigt (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG). Eine Maßnahme eines EU-Organs, die sich beeinträchtigend auf die Verfassungsidentität in Deutschland auswirkt, ist daher – so das Bundesverfassungsgericht – in Deutschland unanwendbar³⁶.

³¹ Vgl. *BVerfG*, 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., *BVerfGE* 123, 267 (351-353, 356) – Lissabon.

³² Vgl. *BVerfG* (Fn. 1), Abs.-Nr. 45-46, 53.

³³ Vgl. *BVerfGE* 89, 155 (187 f.) – Maastricht; *BVerfGE* 123, 267 (357 f.) – Lissabon; *BVerfG*, 6.7.2010 – 2 BvR 2661/06, *BVerfGE* 126, 286 (303 f.) – Honeywell.

³⁴ Vgl. *BVerfG* (Fn. 1), Abs.-Nr. 26.

³⁵ Vgl. *BVerfGE* 123, 267 (353 f.) – Lissabon.

³⁶ Vgl. *BVerfG* (Fn. 1), Abs.-Nr. 27.

3. Das Demokratieprinzip als verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab

Sowohl im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle als auch der Identitätskontrolle ist für das Bundesverfassungsgericht das Demokratieprinzip des Grundgesetzes der Entscheidungsmaßstab. Warum aber prüft dann das Bundesverfassungsgericht den OMT-Beschluss der EZB auf seine Vereinbarkeit mit dem AEUV? Weil dies eine Vorfrage für die Beantwortung der Frage ist, ob die Bundesregierung gegen das Demokratieprinzip verstoßen hat, indem sie es unterlassen hat, gegen die Kompetenzüberschreitung vorzugehen.

Der Zusammenhang aber zwischen Kompetenzüberschreitung und Verletzung des Demokratieprinzips ist folgender: Die Kompetenzen der EU ergeben sich aus dem primären Unionsrecht, also den beiden EU-Verträgen (EUV und AEUV), die als Verfassung der Europäischen Union fungieren. Für die Europäische Union gilt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung: Nur für solche Materien, die die Mitgliedstaaten der Europäischen Union in den Verträgen ausdrücklich übertragen haben, ist die Europäische Union zuständig. Überschreitet ein EU-Organ seine Kompetenzen, dann fehlt ihm dafür zugleich seine demokratische Legitimation. Denn diese ist von den Völkern der Mitgliedstaaten abgeleitet und beruht letztlich auch darauf, dass die Parlamente der Mitgliedstaaten (oder unmittelbar die Völker in Plebisziten) der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union zugestimmt haben. Handelt ein EU-Organ ohne vertragliche Kompetenzgrundlage, so greift es in die Souveränität der Mitgliedstaaten über und nimmt damit Hoheitsgewalt in Anspruch, die nur den demokratisch legitimierten Staatsorganen des jeweiligen Mitgliedstaates zusteht. Übergriffe von EU-Organen in Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten verletzen daher auch das Demokratieprinzip auf nationaler Ebene und sind mit der Verfassung des betroffenen Mitgliedstaates unvereinbar³⁷. Überschreitet die EZB mit dem OMT-Programm ihre Kompetenzen, dann verstößt sie damit nicht nur gegen den AEUV, sondern zugleich auch gegen das Demokratieprinzip des deutschen Grundgesetzes.

Denkbar ist es auch, dass ein EU-Organ, das innerhalb seiner vertraglichen Kompetenzen handelt³⁸, mit diesem Handeln das Demokratieprinzip in einem oder mehreren Mitgliedstaaten verletzt. Das ist dann der Fall, wenn das Handeln des EU-Organs sich in dem betroffenen Mitgliedstaat so auswirkt, dass dort die demokratische Legitimation der Staatsorgane beeinträchtigt wird. So gehört es in Deutschland zum unabänderlichen Kernbestand des Demokratieprinzips, dass über Einnahmen und Ausgaben des Staates das Parlament entscheidet³⁹. Dem Parlament steht die Budgethoheit zu⁴⁰. Mit dem Demokratieprinzip im Sinne des deutschen Grundgesetzes wäre

³⁷ Vgl. *BVerfGE* 89, 155 (187 f.) – Maastricht.

³⁸ Das *BVerfG* meint im EZB-Verfahren allerdings, dass es ausgeschlossen sei, dass eine die Verfassungsidentität berührende Maßnahme auf einer primärrechtlichen Grundlage beruht, weil eine Ermächtigung zu solchen Maßnahmen gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG gar nicht an die EU übertragen werden dürfe, vgl. *BVerfG* (Fn. 1), Abs.-Nr. 27. Es ist aber denkbar, dass eine verfassungswidrige Kompetenzübertragung erfolgt ist, z.B. weil man sich im Zeitpunkt der Übertragung nicht darüber im klaren war, wie eine Vertragsnorm später ausgelegt werden könnte. Im Lissabon-Urteil hat das *BVerfG* noch gesagt, dass die Unanwendbarkeit eines EU-Aktes in Deutschland vom *BVerfG* festgestellt werden müsse, wenn er „innerhalb oder außerhalb der übertragenen Hoheitsrechte“ die Verfassungsidentität verletze, vgl. *BVerfGE* 123, 267 (400) – Lissabon.

³⁹ *BVerfGE* 129, 124 (177) – EFSF; *BVerfG*, 12.9.2012 – 2 BvR 1390 u.a., *BVerfGE* 132, 195 (239), Abs.-Nr. 106 – ESM-Eilentscheidung.

⁴⁰ *BVerfGE* 129, 124 (177 f.) – EFSF; *BVerfGE* 132, 195 (239), Abs.-Nr. 106 – ESM-Eilentscheidung.

es daher unvereinbar, wenn ein EU-Organ Entscheidungen treffen könnte, die den Bundeshaushalt in erheblicher Weise belasten, ohne dass das deutsche Parlament, der Bundestag, dem zuvor konstitutiv zugestimmt hätte⁴¹.

4. Bundesverfassungsgericht und EuGH – wer hat das letzte Wort?

Die Vorlage an den EuGH ist in den Medien teilweise als Schwäche des Bundesverfassungsgerichts, als fehlender Mut zu einer eigenen Entscheidung verstanden worden. Das ist nicht richtig. Für die Auslegung des Europarechts und für die Entscheidung über die Gültigkeit von Handlungen der EU-Organe ist vornehmlich der EuGH zuständig. Hängt die Entscheidung eines nationalen Gerichts von der Auslegung des Europarechts ab, so ist das Gericht verpflichtet, die Sache dem EuGH vorzulegen (Art. 267 AEUV). Dies bedeutet nicht, dass das Bundesverfassungsgericht sich bedingungslos dem EuGH unterwirft. Im Gegenteil: Das Bundesverfassungsgericht betont, dass es selbst das letzte Wort hat, wenn ein EU-Organ seine Kompetenzen offensichtlich überschreitet. Die Ultra-vires-Kontrolle, also die Kompetenz, über Kompetenzüberschreitungen der EU zu urteilen, nimmt das Bundesverfassungsgericht auch gegenüber dem EuGH in Anspruch. Daran ändert die Vorlage nichts. Im „Kooperationsverhältnis“⁴² zwischen EuGH und Bundesverfassungsgericht gibt dieses zunächst dem EuGH Gelegenheit, das Europarecht auszulegen und die Vereinbarkeit des angegriffenen Hoheitsakts mit europäischem Recht zu prüfen. Die Vorlage an den EuGH ist Bestandteil der Konzeption der Ultra-vires-Kontrolle. Bereits in seiner Honeywell-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass es keine Maßnahme eines EU-Organs als Ultra-vires-Akt qualifizieren und ihr deshalb die Anwendbarkeit in Deutschland versagen dürfe, bevor der EuGH die unionsrechtlichen Fragen entschieden hat⁴³. Im EZB-Fall hat nun das Bundesverfassungsgericht zum ersten Mal in seiner Geschichte einen Fall dem EuGH vorgelegt.

Damit verzichtet das Bundesverfassungsgericht nicht auf das letzte Wort. Wenn der EuGH entschieden hat, geht die Sache zurück an das Bundesverfassungsgericht. Dieses entscheidet dann, ob der angegriffene Hoheitsakt – hier das OMT-Programm – im Lichte der Auslegung dieses Akts und der vertraglichen Maßstabsnormen durch den EuGH wegen Kompetenzüberschreitung in Deutschland unanwendbar ist. Diese Feststellung setzt, wie das Bundesverfassungsgericht im Honeywell-Beschluss entschieden hat, voraus, dass die Kompetenzüberschreitung offenkundig ist und im Kompetenzgefüge zwischen Mitgliedstaaten und EU erheblich ins Gewicht fällt⁴⁴.

5. Entscheidungsszenarien

Wie wird es weitergehen im EZB-Fall? Viele Beobachter glauben, der EuGH werde entscheiden, das OMT-Programm sei von den vertraglichen Kompetenzgrundlagen gedeckt. Schließlich ist

⁴¹ Vgl. *BVerfG* (Fn. 1), Abs.-Nr. 28 m. Hinw. auf *BVerfG*, 12.9.2012 – 2 BvR 1390 u.a., BVerfGE 132, 195 (239, 240 f.), Abs.-Nr. 106, 109 f. – ESM-Eilentscheidung.

⁴² Vgl. *BVerfG* (Fn. 1), Abs.-Nr. 27; *BVerfG*, 6.7.2010 – 2 BvR 2661/06, Abs.-Nr. 57 = BVerfGE 126, 286 (304) – Honeywell.

⁴³ Vgl. *BVerfG*, 6.7.2010 – 2 BvR 2661/06, Abs.-Nr. 60 = BVerfGE 126, 286 (304) – Honeywell.

⁴⁴ Vgl. *BVerfG*, 6.7.2010 – 2 BvR 2661/06, Abs.-Nr. 61 = BVerfGE 126, 286 (304) – Honeywell.

der EuGH bekannt dafür, regelmäßig die Macht der Europäischen Union im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten zu stärken. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass der EuGH die Gelegenheit nutzt, sich als neutraler Hüter der Verträge zu profilieren.

Der Vorschlag, das OMT-Programm mit Hilfe einer „unionsrechtskonformen Auslegung“ zu retten⁴⁵, wirkt wie ein Kompromissangebot, welches das der nationalen Verfassung verpflichtete, diese aber „europarechtsfreundlich“ interpretierende Bundesverfassungsgericht dem tendenziell auf Fortschritte im Prozess der immer enger werdenden europäischen Integration abzielenden EuGH unterbreitet.

Das Bundesverfassungsgericht hat in hochpolitischen Verfahren, welche die europäische Integration betrafen, regelmäßig Ja-aber-Entscheidungen getroffen: Die Richter stellten sich einem mit großer Parlamentsmehrheit beschlossenen völkerrechtlichen Vertrag nicht in den Weg, nahmen aber einschränkende Interpretationen vor oder ordneten Auflagen an, die von den deutschen Staatsorganen zu erfüllen waren, um Verfassungsverstöße zu beheben⁴⁶. Eine solche Ja-aber-Entscheidung war hier nicht möglich. Denn einschränkende Auflagen kann das Bundesverfassungsgericht nur deutschen Staatsorganen, nicht aber der EZB vorschreiben (vgl. Art. 274 i.V.m. 263 Abs. 1 AEUV). Der EuGH hingegen könnte dies (vgl. Art. 263 Abs. 1 AEUV).

Folgende Szenarien für den weiteren Verlauf des Verfahrens kommen in Betracht:

1. Der EuGH stellt ohne Einschränkungen fest, dass die EZB mit dem OMT-Programm ihr Mandat überschreitet. Dann darf die EZB das OMT-Programm nicht ausführen. Das Bundesverfassungsgericht wird den Verfassungsbeschwerden in vollem Umfang stattgeben.
2. Der EuGH nimmt die vom Bundesverfassungsgericht vorgeschlagene unionsrechtskonforme Auslegung vor. Dann ist die EZB verpflichtet, bei der Ausführung des OMT-Programms die vom EuGH formulierten Einschränkungen zu beachten. Das Bundesverfassungsgericht wird die Entscheidung des EuGH akzeptieren und die Verfassungsbeschwerden als unbegründet abweisen.
3. Der EuGH erklärt das OMT-Programm uneingeschränkt für unionsrechtskonform. Das wäre ein Frontalzusammenstoß mit dem Bundesverfassungsgericht. Das Bundesverfassungsgericht hat sich hinsichtlich seiner Auslegung des AEUV ziemlich deutlich festgelegt. Es wird hinter seine Feststellungen nicht mehr zurückgehen können. Wahrscheinlich wird das Bundesverfassungsgericht feststellen, dass die EZB ihre Kompetenzen offensichtlich und in strukturell bedeutsamer Weise überschritten hat. Das Gericht wird daher feststellen, dass die deutsche Bundesbank nicht berechtigt ist, an der Durchführung des OMT-Programms mitzuwirken und dass die Bundesregierung verpflichtet ist, mit den EU-Staaten Verhandlungen über eine präzisierende und einschränkende Konkretisierung des EZB-Mandats zu führen. Denkbar ist freilich auch, dass das Bundesverfassungsgericht zögern wird, dem EuGH eine *offensichtlich* falsche Entscheidung vorzuwerfen. Das Bundesverfassungsgericht könnte daher zu der Auf-

⁴⁵ BVerfG (Fn. 1), Abs.-Nr. 99 f.

⁴⁶ Vgl. BVerfGE 123, 267 (353 ff., 359 ff., 369 ff., 432 ff.) – Lissabon; BVerfGE 129, 124 (179 ff.; 185 f.) – EFSF.

fassung kommen, die Entscheidung des EuGH sei zwar falsch, aber nicht evident falsch, sondern methodisch noch vertretbar. Dann wären die Verfassungsbeschwerden unbegründet, obwohl das Bundesverfassungsgericht der Sache nach die Auffassung der Beschwerdeführer teilt.

4. Der EuGH nimmt eine unionsrechtskonforme Auslegung vor, ohne den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in vollem Umfang zu entsprechen. In diesem Fall wäre es für das Bundesverfassungsgericht noch schwerer, dem EuGH eine offenkundige Verletzung des AEUV vorzuwerfen. Die Wahrscheinlichkeit wäre groß, dass das Bundesverfassungsgericht dann die Verfassungsbeschwerden als unbegründet zurückwiese, obwohl es inhaltlich das Vorbringen der Beschwerdeführer für richtig hält.

Selbst wenn das Bundesverfassungsgericht sich scheut, im Falle der Varianten 3 oder 4 eine offensichtliche Kompetenzüberschreitung des EuGH zu behaupten und wegen fehlender Offensichtlichkeit die Ultra-vires-Rüge als unbegründet abweist, können die Verfassungsbeschwerden Erfolg haben. Das Bundesverfassungsgericht könnte nämlich die Identitätsrüge auch dann als begründet ansehen, wenn kein offensichtlicher Kompetenzverstoß gegeben ist.

Mit der Identitätsrüge machen die Beschwerdeführer geltend, dass die EZB mit OMT-Staatsanleihenkäufen den deutschen Bundeshaushalt mit Risiken in Höhe hoher Milliardenbeträge belaste, ohne dass das Parlament dem zugestimmt habe. Mit diesem Vorwurf hat das Bundesverfassungsgericht sich in seinem Vorlagebeschluss noch nicht befasst. Es wird diese Frage aber prüfen, nachdem der EuGH seine Entscheidung getroffen hat⁴⁷. Und es wird im Hinblick auf seine bisherige Rechtsprechung⁴⁸ den Beschwerdeführern Recht geben müssen, wenn der EuGH die Staatsanleihenkäufe der EZB nicht umfangmäßig klar begrenzt und wenn nicht sichergestellt ist, dass die EZB nicht kaufen darf, wenn nicht die nationalen Parlamente dem OMT-Programm zuvor grundsätzlich zugestimmt haben.

IV. Individuelles Klagerecht zur Durchsetzung der Demokratie

Beschwerdeführer im EZB-Prozess sind Bürger, die durch Staatsanleihenkäufe der EZB in ihren individuellen Freiheitsrechten nicht betroffen sind. Wieso sind sie eigentlich beschwerdebefugt?

Art. 38 Abs. 1 GG garantiert das Wahlrecht zum Bundestag. Seit dem Urteil zum Vertrag von Maastricht legt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung diese Bestimmung so aus, dass sie über das Wahlrecht hinaus ein allgemeines Recht des Bürgers auf Teilhabe an der demokratischen Legitimation der Staatsgewalt enthält⁴⁹. Dieses Recht schützt insbesondere davor, dass im Zuge der europäischen Integration die innerstaatliche Demokratie beschädigt wird, beispielsweise dadurch, dass durch Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages auf die EU die durch die Wahl bewirkte Legitimation der Staatsgewalt ausgehöhlt wird⁵⁰. Im

⁴⁷ Vgl. *BVerfG* (Fn. 1), Abs.-Nr. 102-103.

⁴⁸ Vgl. *BVerfGE* 129, 124 (177, 179 ff.) – EFSF; 132, 195 (239-241) – ESM-Eilentscheidung.

⁴⁹ Vgl. *BVerfGE* 89, 155 (171 f.) – Maastricht; 123, 267 (330 ff.; 340 ff.) – Lissabon; 129, 124 (167 ff.) – EFSF.

⁵⁰ Vgl. *BVerfGE* 89, 155 (172) – Maastricht.

EZB-Fall wird dieses Recht gestärkt, indem das Bundesverfassungsgericht klarstellt, dass Bürger auch Kompetenzüberschreitungen von EU-Organen rügen können⁵¹. Das ist konsequent. Mit dem Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 GG) ist es nicht vereinbar, dass in Deutschland öffentliche Gewalt ausgeübt wird, die weder vom Volk direkt oder indirekt vom Parlament legitimiert ist noch auf einer vom Grundgesetz erlaubten Übertragung und parlamentarisch bewilligten Übertragung von Hoheitsrechten beruht. Das individuelle Recht auf Teilhabe an der demokratischen Legitimation der öffentlichen Gewalt wird daher beeinträchtigt, wenn anstelle der demokratisch legitimierten Staatsorgane nicht legitimierte EU-Organe usurpatorisch öffentliche Gewalt in Deutschland ausüben⁵².

V. Fazit

Der EZB-Vorlagebeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Januar 2014 ist eine der wichtigsten Entscheidungen, die das Bundesverfassungsgericht getroffen hat. Der Beschluss verdient schon wegen seiner großen ökonomischen Bedeutung besondere Aufmerksamkeit – steht das Staatsanleihenkaufprogramm der EZB doch im Zentrum der Bemühungen, in der Eurokrise die Finanzmärkte zu beruhigen. Europarechtlich und verfassungsrechtlich ist der Beschluss in mehrfacher Hinsicht eine wichtige Leitentscheidung: Erstmals werden die Kompetenzen der Zentralbank von einem Verfassungsgericht analysiert und im Hinblick auf das Demokratieprinzip begrenzt. Erstmals stellt das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle – vorbehaltlich einer unionsrechtskonformen Auslegung durch den EuGH – eine offenkundige und strukturell bedeutsame Kompetenzzanmaßung eines EU-Organs fest.

Im Urteil zum Vertrag von Lissabon hatte das Bundesverfassungsgericht der Ultra-vires-Kontrolle eine strategische Bedeutung gegeben. In jenem Verfahren ging es um die Frage, ob mit dem Vertrag von Lissabon die Grenze überschritten worden sei, die das Grundgesetz für die Übertragung von Hoheitsrechten an die Europäische Union zieht. Dies wäre dann der Fall, wenn die Organe der EU das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung – beispielsweise durch sehr ausdehnende Kompetenzauslegungen – missachten könnten, ohne dass es den Mitgliedstaaten möglich wäre, sie daran zu hindern. Dass das Bundesverfassungsgericht den Vertrag von Lissabon als verfassungsmäßig akzeptieren konnte, hing deshalb davon ab, dass dem Bundesverfassungsgericht die Kompetenz zur Ultra-vires-Kontrolle zusteht⁵³. Das Bundesverfassungsgericht hatte jedoch offengelassen, in welchem Verfahren die Ultra-vires-Kontrolle überhaupt durchgeführt werden könnte und ob hierfür vielleicht sogar ein besonderes Verfahren durch den Gesetzgeber geschaffen werden müsse⁵⁴, was nicht geschehen ist.

⁵¹ Vgl. *BVerfG* (Fn. 1), Abs.-Nr. 44, 53.

⁵² Die von Richterin *Lübbe-Wolff* in ihrer dissenting opinion geübte Kritik (Abs.-Nr. 16) ist daher nicht überzeugend, zumal entgegen ihrer Auffassung jede nicht demokratisch legitimierte Ausübung öffentlicher Gewalt mit dem unabänderlichen Demokratieprinzip unvereinbar ist und daher jedenfalls bei struktureller Bedeutung die Verfassungsidentität beeinträchtigt (zumindest, sofern sie sich nicht – wie die Unabhängigkeit der Zentralbank im Rahmen ihres eng verstandenen geldpolitischen Mandats – durch besondere Sachgründe rechtfertigen lässt und sofern diese Ausnahme ihrerseits auf einer demokratisch legitimierten Entscheidung des Parlaments beruht).

⁵³ Vgl. *BVerfGE* 123, 267 (353) – Lissabon.

⁵⁴ *BVerfGE* 123, 267 (354 f.) – Lissabon.

Das Bundesverfassungsgericht kann die Ultra-vires-Kontrolle aber nur dann ausüben, wenn es Kläger gibt, die ein entsprechendes Verfahren initiieren können. Indem das Bundesverfassungsgericht im EZB-Beschluss jedem Bürger das Recht zuerkannt hat, eine Ultra-vires-Rüge zu erheben, hat es dem Instrument der Ultra-vires-Kontrolle erst dazu verholfen, die Rolle, die ihr nach dem Lissabon-Urteil im Rahmen der europäischen Integration zukommt, auch tatsächlich spielen zu können.

Der 14. Januar 2014 ist also ein guter Tag für die Demokratie in Europa: Das Bundesverfassungsgericht begrenzt die Kompetenz der demokratisch nicht legitimierten EZB, schützt die nationalen Parlamente vor demokratisch nicht legitimierten Übergriffen in ihre Budgethoheit, schützt damit zugleich die demokratischen Mitwirkungsrechte aller Bürger und gibt diesen das Recht, ihre demokratischen Mitwirkungsrechte gegen Machtanmaßungen von nicht legitimierten EU-Organen zu verteidigen.