

Art. 20, Art. 23, Art. 79 GG; Art. 5, Art. 19 EUV; Art. 119, Art. 127 AEUV

Wertpapierankaufprogramm des ESZB und Entscheidung des EuGH sind als ultra-vires-Akte verfassungswidrig

BVerfG, Beschl. v. 05.05.2020 – 2 BvR 859/15 u.a., BeckRS 2020, 7327

Fall

Vorrangiges Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), das aus der Europäischen Zentralbank (EZB) und den nationalen Zentralbanken besteht und vom Rat der EZB geleitet wird, ist es, die Preisstabilität im europäischen Binnenmarkt zu gewährleisten, also übermäßige Preissteigerungen (Inflation) wie auch übermäßig fallende Preise (Deflation) zu verhindern. Zu diesem Zweck verabschiedete der EZB-Rat mehrere Beschlüsse, mit denen er u.a. das Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors (Public Sector Asset Purchase Programme – PSPP) auflegte. Die ESZB-Mitglieder erwerben dazu Staatsanleihen und ähnliche auf Euro lautende marktfähige Schuldtitel, die z.B. von der Zentralregierung eines Euro-Mitgliedstaats ausgegeben werden. Hierdurch soll erreicht werden, dass Unternehmen und private Haushalte Finanzmittel günstiger aufnehmen können, was wiederum Investitionen und Konsum befördert, sodass sich die Inflation einem Niveau von 2% annähern kann. Um eine Verteilung von Verlustrisiken auszuschließen, erwerben die nationalen Zentralbanken nur im Gebiet ihres Mitgliedstaats ausgegebene Staatsanleihen und Schuldtitel. Ab Einführung des PSPP wurden Wertpapiere im Wert von 2,5 Billionen Euro erworben.

B ist der Auffassung, dass die EZB durch das PSPP ihre Kompetenzen überschritten habe. Es sei nicht vom Mandat der EZB (Art. 119, 127 ff. AEUV) gedeckt. Bundesregierung und Bundestag hätten es unterlassen, gegen diese Kompetenzüberschreitungen einzuschreiten und ihn deshalb in seinen Rechten aus Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG verletzt. Er erhebt deshalb Verfassungsbeschwerde. Das BVerfG schließt sich dem an, setzt das Verfahren aus und legt dem Gerichtshof als Teil des Gerichtshofs der Europäischen Union Fragen zur Vorabentscheidung vor, um die Kompetenzüberschreitung durch die EZB feststellen zu lassen.

In seinem Urteil stellt der Gerichtshof fest, dass die Beschlüsse zum PSPP grundsätzlich der Währungspolitik zuzuordnen seien, die nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV in die Kompetenz der EU falle. Hierfür sprächen das verfolgte Ziel und die durch die EZB ergriffenen Maßnahmen. Die mittelbaren Auswirkungen auf die Realwirtschaft führten nicht dazu, dass das Programm der Wirtschaftspolitik zugeordnet werden müsste. Letztlich habe die EZB ihre Kompetenzen verhältnismäßig wahrgenommen. Wie sich aus den Ausführungen der EZB ergebe, stünden keine anderen Mittel zur Förderung der Preisstabilität zur Verfügung, auch die Interessenabwägung der EZB sei, obwohl sie die wirtschaftlichen Auswirkungen weder beleuchtet noch abgewogen hat, einwandfrei. Eine eigene Abwägung nimmt der Gerichtshof nicht vor.

B meint, dass der Gerichtshof auch seine Kompetenzen überschritten habe und dessen Urteil das BVerfG nicht binde. Er hätte eine Abwägung zwischen den Vorteilen des PSPP und den negativen Auswirkungen vornehmen müssen und die Ausführungen der EZB nicht ungeprüft übernehmen dürfen.

Hat die Verfassungsbeschwerde des B Erfolg?

Bearbeitungsvermerk: Die Vereinbarkeit des PSPP mit Art. 123 AEUV ist nicht zu prüfen.

Leitsätze

1. Stellt sich bei einer Ultra-vires- oder Identitätskontrolle die Frage nach der Gültigkeit oder Auslegung einer Maßnahme von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der EU, legt das BVerfG seiner Prüfung grundsätzlich den Inhalt und die Beurteilung zugrunde, die die Maßnahme durch den Gerichtshof erhalten hat.

2. Etwas anderes gilt für den Fall, dass die Auslegung der Verträge durch den Gerichtshof nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich ist. In diesem Fall überschreitet der Gerichtshof sein Rechtsprechungsmandat aus Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV und handelt damit selbst ultra vires, mit der Folge, dass seine Entscheidung keine Bindungswirkung entfaltet.

3. Seine Korrektivfunktion zum Schutz mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten kann der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aus Art. 5 EUV nur wahren, wenn Ziele und unmittelbare wie mittelbare Auswirkungen einer Maßnahme von Organen der EU erfasst und gegeneinander abgewogen werden.



Ein RÜ-Video
zu dieser
Entscheidung
finden Sie unter
bit.ly/2tXQGpe

Lösung

Die Verfassungsbeschwerde hat Erfolg, soweit sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Mit der Erhebung der **Individualverfassungsbeschwerde** gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 13 Nr. 8 a BVerfGG ist zugleich der **Rechtsweg** zum BVerfG und dessen **Zuständigkeit** eröffnet.

II. Als natürliche Person ist B **beteiligtenfähig** i.S.d. § 90 Abs. 1 BVerfGG.

III. Tauglicher **Beschwerdegegenstand** ist nach § 90 Abs. 1 BVerfGG jeder Akt der öffentlichen Gewalt. Öffentliche Gewalt ist grds. nur die deutsche Staatsgewalt, vgl. Art. 1 Abs. 3 GG. Maßnahmen von Organen der EU können somit nicht unmittelbarer, aber ggf. mittelbarer Verfahrensgegenstand sein.

„[89] ... [Solche Maßnahmen] können – **als Vorfrage** – Gegenstand der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht sein, ... Rechtsakte des Sekundär- und Tertiärrechts der Europäischen Union sind danach insoweit tauglicher Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde, als mit dieser eine Verletzung der Integrationsverantwortung deutscher Verfassungsorgane bei der Umsetzung dieser Rechtsakte beziehungsweise in der Folge durch das Unterlassen eines aktiven Hinwirkens auf die (Wieder-)Einhaltung des Integrationsprogramms geltend gemacht wird.“

B macht die Verletzung der Integrationsverantwortung durch Bundestag und Bundesregierung geltend. Diese hängt von der Vorfrage ab, ob die EZB-Beschlüsse zum PSPP die Integrationsgrenzen wahren. Somit liegt ein tauglicher Verfahrensgegenstand vor.

IV. B müsste **beschwerdebefugt** sein. Dies setzt voraus, dass B möglicherweise in seinen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten verletzt und dabei selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen ist.

1. Die EZB-Beschlüsse zum PSPP finden ihre Grundlagen in den Art. 127 ff., 282 ff. AEUV und gehören somit zum **Unionsrecht**. Da das Unionsrecht eine eigenständige Rechtsordnung darstellt, die sich auf die Übertragung von Hoheitsrechten durch die Mitgliedstaaten gründet, und die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen zu unterlassen haben, welche die praktische Wirksamkeit des Unionsrechts gefährden (vgl. Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 Hs. 2 EUV), genießt es unabhängig von seiner Rangstufe **Anwendungsvorrang** vor nationalem Recht gleich welcher Rangstufe. Demnach ist das PSPP grundsätzlich nicht am GG zu messen.

2. Allerdings unterliegt der Anwendungsvorrang des Unionsrechts den **Einschränkungen des Art. 23 Abs. 1 GG**. Hier könnte der Anwendungsvorrang aufgrund einer möglichen Verletzung des **Art. 38 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG** durchbrochen sein. Hieraus ergibt sich für jeden Wahlberechtigten ein subjektives Recht auf **Sicherung seiner demokratischen Einflussmöglichkeit**. Nehmen europäische Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU eigenmächtig hoheitliche Rechte in Anspruch, die nicht nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG übertragen worden sind, und stellt sich die Kompetenzüberschreitung als offensichtlich und erheblich dar, handeln sie **ultra vires**. In einem solchen Fall ist die Einflussmöglichkeit nicht mehr gegeben und verdichtet sich zu einem Anspruch auf Einschreiten der Träger deutscher öffentlicher Gewalt, in verfassungsrechtlich gebotener Weise auf die Einhaltung der nationalen Rechtsgrenzen hinzuwirken. Hier hat B ...

„[90] ... hinreichend substantiiert ... die Möglichkeit (dargelegt), dass es sich bei den dem PSPP zugrundeliegenden Beschlüssen und deren Durchführung um offenkundige und strukturell bedeutsame Überschreitungen des Mandats der EZB handelt, deren Hinnahme durch Bundesregierung und Bundestag sie in [seinem] Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG selbst gegenwärtig und unmittelbar verletzt.“

So auch BVerfG RÜ 2016, 518, 519; anders BVerfG RÜ 2014, 313, 317. Im Original hatten sich die Beschwerdeführer zunächst gegen das PSPP gewendet und ihre Anträge später umgestellt, was aus Sicht des BVerfG sachdienlich war. „(87) ... Das ist der Fall, wenn der bisherige Prozessstoff als Entscheidungsgrundlage verwertbar bleibt, durch die Zulassung ein neuer Prozess vermieden wird und auch für den geänderten Streitgegenstand die Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen.“

Ein Unterlassen der Bundesbank ist nicht relevant: „(95) ... Als bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 2 BBankG) ist sie jedoch eine der mittelbaren Staatsverwaltung zuzuordnende Behörde und zählt damit nicht zu den Verfassungsorganen, denen ... eine spezifische Integrationsverantwortung auferlegt ist.“

Allgemein zum Anwendungsvorrang des Unionsrechts s. AS-Skript Europa-recht (2020), Rn. 298 ff. Zum Anwendungsvorrang der europäischen Grundrechte im Rahmen der Solange-Formel s. BVerfG RÜ 2020, 109, zur Identitätskontrolle s. BVerfG RÜ 2016, 242.

Zur Herleitung s. BVerfG RÜ 2016, 518, 520. Um Wiederholungen in der Begründetheit zu vermeiden, sollten Sie hier nicht zu ausführlich auf die Voraussetzungen der ultra-vires-Kontrolle eingehen, sondern sich vergegenwärtigen, dass bereits die Möglichkeit des Vorliegens eines Ultra-vires-Aktes genügt, um die Beschwerdebefugnis zu bejahen!

V. Ein **Rechtsweg** i.S.d. § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG war von B nicht zu erschöpfen, da er mit keinem Rechtsbehelf eine Änderung der Integrationsgesetze durch den Bundestag hätte erstreiten oder eine Intervention der Bundesregierung in den Organen der EU hätte erreichen können.

VI. Mangels sonstiger prozessualer Möglichkeiten, eine Korrektur der Verfassungsverletzung zu erreichen, ist die Verfassungsbeschwerde auch **nicht subsidiär**.

VII. Die Verfassungsbeschwerde war zudem ohne Einhaltung einer **Frist** möglich, da § 93 Abs. 3 BVerfGG an den Erlass eines Hoheitsaktes anknüpft, B sich aber gegen ein Unterlassen deutscher Verfassungsorgane wendet.

VIII. Die **Formvorgaben** der §§ 23, 92 BVerfGG hat B ebenfalls eingehalten, sodass seine Verfassungsbeschwerde zulässig ist.

B. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde des B ist begründet, wenn B der geltend gemachte **Interventionsanspruch** gegen deutsche Verfassungsorgane zusteht.

I. Dazu müsste sich aus dem Grundrecht auf Sicherung demokratischer Einflussmöglichkeiten aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG überhaupt ein solcher **Anspruch ableiten** lassen. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG enthält mit der Mitwirkung an der Bundestagswahl eine Verkörperung des Grundsatzes der Volkssouveränität aus Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG. Die Wahlberechtigten dürfen damit nur solcher Hoheitsgewalt unterworfen werden, die sie auch personell und sachlich bestimmen können. Dies gilt auch im Rahmen der Integration Deutschlands in die EU.

1. „[102] Das Grundgesetz ermächtigt die deutschen Staatsorgane nicht, Hoheitsrechte derart zu übertragen, dass aus ihrer Ausübung heraus eigenständig weitere Zuständigkeiten für die Europäische Union begründet werden können. Es **untersagt die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz**. [103] ... Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG schützt die Wahlberechtigten vor einem Substanzverlust ihrer im verfassungsstaatlichen Gefüge maßgeblichen Herrschaftsgewalt dadurch, dass Rechte des Bundestages wesentlich geschmälert werden und damit die Gestaltungsmacht desjenigen Verfassungsorgans beeinträchtigt wird, das nach den Grundsätzen freier und gleicher Wahl zustande kommt. Dem Deutschen Bundestag müssen auch bei einer Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs. 1 GG eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischen Gewicht verbleiben.“

2. Aufgrund des **Vorrangs der Verfassung** aus Art. 20 Abs. 3 GG sind die Verfassungsorgane verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Grenzen des europäischen Integrationsprozesses durch die EU und ihre Organe gewahrt werden.

„[106] ... Dieser Verpflichtung entspricht ein in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankerter **Anspruch der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Verfassungsorganen, dafür zu sorgen, dass die mit dem Vollzug des Integrationsprogramms verbundenen **Einschränkungen ihres Anspruchs auf demokratische Selbstbestimmung nicht weitergehen, als dies durch die zulässige Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union gerechtfertigt** ist. [107] Der Anspruch richtet sich vor allem gegen die im Bereich der auswärtigen Gewalt mit besonderen Kompetenzen ausgestatteten Verfassungsorgane Bundesregierung und Bundestag.“**

II. Der Anspruch des B gegen Bundesregierung und Bundestag besteht, sofern die Beschlüsse des EZB-Rates zum PSPP eine Überschreitung der überantworteten Hoheitsrechte darstellen, sie somit als **ultra-vires-Akte** anzusehen sind.

1. Nicht jede Kompetenzüberschreitung löst den Anspruch auf Intervention deutscher Verfassungsorgane aus. Eine Verletzung von Art. 23 Abs. 1 GG liegt nur vor, wenn die Kompetenzüberschreitung **hinreichend qualifiziert** ist.

Die Entscheidung des BVerfG enthält keine Ausführungen zu Rechtsweger-schöpfung, Subsidiarität und Frist.

Ebenfalls ohne Einhaltung einer Frist zulässig ist die Verfassungsbeschwerde im Fall des gesetzgeberischen Unterlassens.

Ausführungen zur Herleitung des Anspruchs sind notwendig, da die Grundrechte grds. nur Abwehrrechte gegen den Staat sind oder - wie Art. 38 GG - Mitwirkungsrechte beinhalten. Leistungsrechte oder konkrete Ansprüche lassen sich nur im Ausnahmefall aus ihnen ableiten.

Zu derartigen Aufgaben von substantiellem Gewicht zählt das BVerfG insbesondere das Budgetrecht des Deutschen Bundestages und seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung. Diese sind nach Ansicht des BVerfG als unverfügbare Teil des grundgesetzlichen Demokratieprinzips durch Art. 38 Abs. 1 S. 1, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG geschützt.

Wird eine Kompetenzüberschreitung festgestellt, billigt das BVerfG den Verfassungsorganen ausdrücklich einen weiten politischen Gestaltungsspielraum zu: Wo die nachträgliche Übertragung der Hoheitsrechte nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG auf die EU nicht möglich oder nicht gewollt sei, seien die Verfassungsorgane verpflichtet, „[109] ... mit rechtlichen oder politischen Mitteln auf die Aufhebung der vom Integrationsprogramm nicht gedeckten Maßnahmen hinzuwirken sowie - solange die Maßnahmen fortwirken - geeignete Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die innerstaatlichen Auswirkungen der Maßnahmen soweit wie möglich begrenzt werden.“

Das BVerfG verweist in dem Kontext darauf, dass die Voraussetzungen der ultra vires-Kontrolle durch die bisherigen Entscheidungen geklärt seien (vgl. BVerfG NJW 2010, 3422; RÜ 2014, 313; RÜ 2016, 518; NJW 2019, 3204).

Ähnlich wie im Rahmen der Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern in Deutschland unterscheidet der AEUV zwischen der ausschließlichen und der geteilten Unionskompetenz, vgl. AS-Skript Europarecht (2020), Rn. 257 ff.

Das folgt auch aus Art. 119 Abs. 1 AEUV, nach dem die Tätigkeit zur Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes die Einführung einer zwischen den Mitgliedstaaten eng koordinierten Wirtschaftspolitik erfasst.

Die Ausführungen beruhen auf dem Urteil des Gerichtshofs, das auf die Vorlage des BVerfG im vorliegenden Verfahren ergangen ist, s. EuGH NJW 2019, 907 Weiss bzw. zu den Zielvorstellungen Urte. v. 11.12.2018 – C-493/17, BeckRS 2018, 31500 Rn. 54 ff. (insoweit nicht abgedruckt in NJW 2019, 907).

„[110] ... Das setzt voraus, dass das kompetenzwidrige Handeln der Unionsgewalt **offensichtlich** ist und innerhalb des Kompetenzgefüges zu einer **strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen** führt. Eine [solche] Verschiebung liegt vor, wenn die Kompetenzüberschreitung im Hinblick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die rechtsstaatliche Gesetzesbindung **erheblich ins Gewicht** fällt. Davon ist auszugehen, wenn die Inanspruchnahme der Kompetenz durch das Organ, die Einrichtung oder sonstige Stelle der Europäischen Union eine **Vertragsänderung nach Art. 48 EUV** oder die Inanspruchnahme einer Evolutivklausel erforderte, für Deutschland also **ein Tätigwerden des Gesetzgebers, sei es nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG, sei es nach Maßgabe des Integrationsverantwortungsgesetzes.**“

2. Nach dem **Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung** kann die EU nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig werden, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben, Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 EUV.

a) Der EU könnte zunächst eine Kompetenz für die **Währungspolitik** zufallen.

aa) Die **Verbandskompetenz** der EU für die Währungspolitik der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, folgt aus **Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV**. Was unter Währungspolitik in diesem Sinne zu verstehen ist, erschließt sich über die **im AEUV niedergelegten Ziele der Währungspolitik**. Vorrangiges Ziel ist nach Art. 127 Abs. 1 S. 1 AEUV, die **Preisstabilität zu gewährleisten**.

bb) Die Verfolgung der Ziele der Währungspolitik wird nach Art. 127 Abs. 1 S. 1 AEUV dem **Europäischen System der Zentralbanken (ESZB)** überantwortet. Dieses besteht nach Art. 282 Abs. 1 S. 1 AEUV aus der Europäischen Zentralbank (EZB) und den nationalen Zentralbanken. Nach Art. 282 Abs. 1 S. 2 AEUV betreiben die EZB und die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, die Währungspolitik der Union. Das ESZB wiederum wird nach Art. 282 Abs. 2 S. 1 AEUV von der **EZB** geleitet. Der EZB und ihren Vertretungsorganen fällt daher im Rahmen der Leitung des ESZB die **Organkompetenz** zu.

b) Über die **Wirtschaftspolitik** treffen die Art. 3 ff. AEUV hingegen **keine Regelung zugunsten der EU**. Nach Art. 127 Abs. 1 S. 2 AEUV **unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union**. Die Wirtschaftspolitik innerhalb des gemeinsamen Binnenmarktes (vgl. Art. 3 Abs. 3 AEUV) ist damit grundsätzlich **Sache der Mitgliedstaaten**, vgl. Art. 5 Abs. 2 S. 2 EUV.

3. Die EZB-Beschlüsse zum PSPP können **nur kompetenzgemäß** sein, wenn sie der **Währungspolitik** zugeordnet werden können und sich die Kompetenzwahrnehmung als **verhältnismäßig** erweist, Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 4 EUV.

a) Nach der Ansicht des **Gerichtshofs** handelte die EZB kompetenzgemäß.

aa) Die Zuordnung einer Maßnahme zur Währungspolitik müsse über ihr **Ziel** sowie das zur Erreichung dieses Ziels eingesetzte **Mittel** bestimmt werden.

(1) Indem das PSPP auf die Anhebung und Stabilisierung der Inflationsraten zielt, diene es der **Gewährleistung der Preisstabilität**. Dieses Ziel sei durch Art. 127 Abs. 1 S. 1 AEUV der Währungspolitik zugeordnet. Mangels näherer Konkretisierung der Umsetzung dieses Ziels durch das Primärrecht sei der EZB ein **weiter Beurteilungsspielraum** zuzubilligen. In der Einführung des PSPP liegt aus Sicht des Gerichtshofs **kein offensichtlicher Beurteilungsfehler**.

(2) Die **Auswirkungen des Anleihekaufprogramms auf die Wirtschaft und die Wirtschaftspolitik** stünden einer Zuordnung des Programms zur Währungspolitik nicht entgegen. Eine währungspolitische Maßnahme könne nicht allein deshalb einer wirtschaftspolitischen Maßnahme gleichgestellt werden, weil sie mittelbare Auswirkungen haben könne, die auch im Rahmen der Wirtschaftspolitik angestrebt werden könnten. Dass geldpolitische Maßnahmen

sich auf die Wirtschaftsbedingungen von Privathaushalten, Geschäftsbanken aber auch der Mitgliedstaaten auswirken würden, sei zwangsläufig.

bb) Die EZB habe ihre Kompetenz **verhältnismäßig** wahrgenommen. Aufgrund der Komplexität der Prognosen und Beurteilungen sei der EZB ein **weites Ermessen** einzuräumen. Folglich übernimmt der Gerichtshof die Angaben der EZB, wonach das PSPP in einem Kontext aufgelegt wurde, der durch ein dauerhaft niedriges Inflationsniveau geprägt war, und keine anderen geldpolitischen Mittel zu Gebote gestanden hätten, um das Ziel der Gewährleistung der Preisstabilität zu gewährleisten. Hieran änderten auch das hohe Ankaufvolumen, die lange Laufzeit des Programms sowie das Ausfallrisiko nichts. Vielmehr seien die Risiken z.B. durch eine Beschränkung des Ankaufs durch die Notenbanken auf ihr Hoheitsgebiet sowie eine Verhinderung der Teilung von Verlusten zwischen den Notenbanken minimiert worden. Darüber hinaus habe die EZB die beteiligten Interessen so gegeneinander abgewogen, dass tatsächlich vermieden werde, dass sich bei der Durchführung des PSPP Nachteile ergeben, die offensichtlich außer Verhältnis zu dessen Zielen stehen. Eine eigene Interessenabwägung hat der Gerichtshof nicht vorgenommen.

b) Diese Ansicht teilt das **BVerfG** – wie sich bereits aus der Einleitung des Vorabentscheidungsverfahrens ergibt – jedoch nicht.

aa) Allerdings dürfte das BVerfG seine ursprünglich ablehnende Rechtsauffassung in Bezug auf die Beschlüsse über das PSPP nicht aufrecht erhalten, wenn die **Entscheidung des Gerichtshofs Bindungswirkung entfaltet**.

(1) „[111] Die Pflicht des Bundesverfassungsgerichts, substantiierten Rügen eines *Ultra-vires-Handelns von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union nachzugehen, ist mit der vertraglich dem Gerichtshof übertragenen Aufgabe zu koordinieren, die Verträge auszulegen und anzuwenden und dabei die Einheit und Kohärenz des Unionsrechts zu wahren (vgl. Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EUV, Art. 267 AEUV). Wenn jeder Mitgliedstaat ohne Weiteres für sich in Anspruch nähme, durch eigene Gerichte über die Gültigkeit von Rechtsakten der Union zu entscheiden, könnte der Anwendungsvorrang praktisch unterlaufen werden, und die einheitliche Anwendung des Unionsrechts wäre gefährdet. Würden andererseits die Mitgliedstaaten vollständig auf die Ultra-vires-Kontrolle verzichten, so wäre die Disposition über die vertraglicher Grundlage allein auf die Unionsorgane verlagert, und zwar auch dann, wenn deren Rechtsverständnis im Ergebnis auf eine Vertragsänderung und Kompetenzerweiterung hinausliefe. Dass in den – wie nach den institutionellen und prozeduralen Vorkehrungen des Unionsrechts zu erwarten – seltenen Grenzfällen möglicher Kompetenzüberschreitung seitens der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union die verfassungsrechtliche und die unionsrechtliche Perspektive nicht vollständig harmonisieren, ist dem Umstand geschuldet, dass die **Mitgliedstaaten** der Europäischen Union auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon **Herren der Verträge** bleiben und die **Schwelle zum Bundesstaat nicht überschritten** wurde. Die nach dieser Konstruktion im Grundsatz unvermeidlichen Spannungslagen sind im Einklang mit der europäischen Integrationsidee kooperativ auszugleichen und durch wechselseitige Rücksichtnahme zu entschärfen. Dies kennzeichnet die Europäische Union, die ein **Staaten-, Verfassungs-, Verwaltungs- und Rechtssprechungsverbund** ist.“*

(2) Hier hat das BVerfG den Gerichtshof um eine Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV ersucht. Soweit der Gerichtshof daraufhin festgestellt hat, dass sich die EZB-Beschlüsse im Rahmen der übertragenen Kompetenzen bewegen, entfaltet diese Entscheidung grds. **Bindungswirkung für das BVerfG**.

bb) Etwas anderes gilt jedoch, wenn sich die **Entscheidung des Gerichtshofs selbst als ultra-vires-Akt** darstellt.

Zum Vorlagebeschluss s. BVerfG NJW 2017, 2894

Hier fasst das BVerfG in wenigen Sätzen die Grundlagen des Verhältnisses zwischen nationalem Recht und Unionsrecht zusammen und gewährt dem Gerichtshof im Rahmen des kooperativen Miteinanders das grundsätzliche Entscheidungsrecht im Bereich des Unionsrechts – allerdings nicht ohne eine strenge Überwachung für den Fall der Grenzüberschreitung aus Karlsruhe anzukündigen. Um der Ankündigung Nachdruck zu verleihen, bejaht das BVerfG in der vorliegenden Entscheidung erstmalig ultra-vires-Akte durch Unionsorgane.

Das BVerfG sieht sich als letztinstanzliches Gericht i.S.d. Art. 267 Abs. 3 AEUV als zur Vorlage an den Gerichtshof verpflichtet an, vgl. BVerfG NJW 2020, 314.

Hieraus resultiert ein verschachtelter Aufbau: Der Weg zu einer eigenen Prüfung des PSPP durch das BVerfG ist nur frei, wenn das Urteil des Gerichtshofs auch ultra vires ergangen ist.

Das BVerfG begrenzt die Bindungswirkung der Entscheidungen des Gerichtshofs auf die Fälle, in denen sich die Entscheidung „[112] ... auf anerkannte methodische Grundsätze zurückführen lässt und nicht objektiv willkürlich erscheint.“

Das BVerfG weist einleitend darauf hin, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ein Rechtsgrundsatz des Unionsrechts sei, der seine Wurzeln im Common Law und vor allem im deutschen Recht habe. Im deutschen Recht werde die Verhältnismäßigkeit in drei Schritten, der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Angemessenheit geprüft. Hinsichtlich der Angemessenheit stellt das BVerfG fest, dass diese in der Rspr. des Gerichtshofs i.d.R. keine Rolle spiele.

Aus Sicht des BVerfG hätte in diesem Zusammenhang durch den Gerichtshof erörtert werden müssen, „[137] ... dass die Mitgliedstaaten der Eurozone die Emission niedrig verzinsten Staatsanleihen gezielt als Mittel zur Verbesserung ihrer Refinanzierungsbedingungen einsetzen konnten und können, dass einzelne Mitgliedstaaten mehr von dem Programm profitieren als andere, dass ihm jüngere ökonomische Studien eine geldpolitische Wirkung absprechen und dass die wirtschaftliche Situation der Geschäftsbanken durch das Programm erheblich verbessert und ihre Bonität erhöht wird.“

(1) „[112] Die **Ultra-vires-Kontrolle** ist zurückhaltend und europafreundlich durchzuführen. Die **Auslegung und Anwendung des Unionsrechts ... ist zuvörderst Aufgabe des Gerichtshofs**, dem es gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV obliegt, bei der Auslegung und Anwendung der Verträge das Recht zu wahren ... Eine offenkundige Außerachtlassung der im europäischen Rechtsraum überkommenen Auslegungsmethoden oder allgemeiner, den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamer Rechtsgrundsätze ist vom Mandat des Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV nicht umfasst. [113] ... Überschreitet der Gerichtshof diese Grenze, ist sein Handeln vom Mandat des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV in Verbindung mit dem Zustimmungsgesetz nicht mehr gedeckt, sodass seiner Entscheidung jedenfalls für Deutschland das gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG erforderliche Mindestmaß an demokratischer Legitimation fehlt.“

(2) Eine solche Überschreitung könnte darin liegen, dass der Gerichtshof die **Verbandskompetenz der EU** methodisch unhaltbar begründet hat.

„[162] In seinem Urteil ... hat der Gerichtshof die **Unterscheidung zwischen Wirtschafts- und Währungspolitik weitgehend aufgegeben** ... Damit gestattet er dem ESZB, Wirtschaftspolitik mit dem Ankauf von Staatsanleihen zu betreiben. **Das findet im Primärrecht keine Grundlage.**“

[163] In der vom Gerichtshof vorgenommenen Auslegung des währungspolitischen Mandats der EZB liegt ein **Eingriff in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Wirtschafts- und Fiskalpolitik**. Von Ausnahmen abgesehen ... , ist die Europäische Union im Bereich der Wirtschaftspolitik jedoch im Wesentlichen **auf eine Koordinierung von Maßnahmen beschränkt** (Art. 119 Abs. 1 AEUV). Das ESZB soll die **allgemeine Wirtschaftspolitik** ‚in‘ der Union daher lediglich **unterstützen** (Art. 119 Abs. 2, Art. 127 Abs. 1 Satz 2 AEUV; ...), ohne selbst zu einer eigenständigen Wirtschaftspolitik ermächtigt zu sein.“

(3) Eine weitere Mandatsüberschreitung folgt aus Sicht des BVerfG aus der **methodisch unhaltbaren Anwendung** des in Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 4 EUV niedergelegten **Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit**.

(a) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nimmt im Rahmen der Kompetenzabgrenzung eine **Korrektivfunktion zum Schutz der mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten** wahr. Über ihn soll sichergestellt werden, dass die Kompetenzwahrnehmung durch die EU nicht in unverhältnismäßiger Weise auf die den Mitgliedstaaten verbliebenen Kompetenzen übergreift. Auch wenn man der EZB bei der Einschätzung und Bewertung der Folgen eines Programms wie des PSPP einen **Beurteilungsspielraum** zubilligt, entbindet dies nicht von einer **selbstständigen Überprüfung und Gewichtung** der dabei angelegten Überlegungen **durch den Gerichtshof**.

„[137] ... Er nimmt ... die – **substantiiert bestrittene – Angabe einer geldpolitischen Zielsetzung des PSPP durch die EZB hin, ohne die zugrundeliegenden tatsächlichen Annahmen zu hinterfragen oder zumindest auf ihre Vertretbarkeit hin nachzuvollziehen** und ohne diese Annahmen mit Indizien in Beziehung zu setzen, die gegen eine geldpolitische Zielsetzung sprechen.“

Dies führt nach Ansicht des BVerfG dazu, „[137] ... dass selbst dem **rechtsmissbräuchlichen Einsatz von Anleihekäufen nicht begegnet werden könnte.**“

(b) Zudem fehle es an einer **Abwägung der kollidierenden Belange als Kern der Verhältnismäßigkeitsprüfung**.

„[139] ... Dass das ESZB auch mit geldpolitischen Instrumenten keine Wirtschafts- und Sozialpolitik betreiben darf, schließt es nicht aus, ... **Auswirkungen zu erfassen**, die das PSPP etwa für die Staatsverschuldung, Sparguthaben, Altersvorsorge, Immobilienpreise und das Überleben wirtschaftlich nicht überlebensfähiger Unternehmen hat, und sie – im Rahmen einer **wertenden Gesamtbetrachtung** – zu dem angestrebten und erreichbaren **währungspolitischen Ziel in Beziehung zu setzen.**“

(c) Um zu verhindern, dass die EZB unter Verstoß gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung Programme beschließen kann, die nicht zur Währungspolitik gehören, müsse die Beachtung der Grenzen der Zuständigkeit der EZB in vollem Umfang **gerichtlicher Kontrolle** unterliegen.

„[143] ... Mit dieser verfassungsrechtlich gebotenen restriktiven Auslegung ist eine Interpretation der **währungspolitischen Einzelermächtigungen offensichtlich unvereinbar**, die die Angabe eines geldpolitischen Ziels beim Einsatz von Anleihekäufen ausreichen lässt und die wirtschafts- und fiskalpolitischen Wirkungen des PSPP sowohl für die Abgrenzung der Kompetenztitel als auch im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung für unmaßgeblich erklärt.“

(d) Zur Untermauerung seines Ergebnisses zieht das BVerfG zusätzlich eine **rechtsvergleichende Betrachtung** heran: Mittelbar-faktische Auswirkungen seien in der Rechtsprechung des Gerichtshofs als Grundrechtseingriffe im Rahmen der Grundrechtecharta (GRCh) sowie im Bereich der Grundfreiheiten als mittelbare Diskriminierungen bzw. Maßnahmen gleicher Wirkung anerkannt. Bei der Prüfung, ob derartige Eingriffe gerechtfertigt sind, ...

„[149] ... verlangt der Gerichtshof hier, dass mit Hilfe statistischer Daten, auf einzelne Punkte beschränkter Daten oder anderer Mittel objektiv geprüft wird, ob die von dem betreffenden Mitgliedstaat vorgelegten Nachweise bei verständiger Würdigung die Einschätzung erlauben, dass die gewählten Mittel zur Verwirklichung der verfolgten Ziele geeignet sind, und ob es möglich ist, diese Ziele durch Maßnahmen zu erreichen, die den freien Warenverkehr weniger einschränken.“

Warum bei der Abgrenzung von Währungs- und Wirtschaftspolitik etwas anderes gelten sollte, begründe der Gerichtshof in keinem seiner Urteile.

„[153] ... **Ohne nähere Begründung dieser abweichenden Vorgehensweise ist die Auslegung des Gerichtshofs aber methodisch nicht nachvollziehbar.**“

(4) Das Urteil stellt auch eine **qualifizierte Kompetenzüberschreitung** dar.

(a) „[156] Die Selbstbeschränkung des Gerichtshofs darauf, ob ein ‚öffentlicher‘ Beurteilungsfehler der EZB vorliegt, ob eine Maßnahme ‚offensichtlich‘ über das zur Erreichung des Ziels Erforderliche hinausgeht, ... **vermag die auf die Währungspolitik begrenzte Zuständigkeit der EZB nicht einzuhegen**. Sie gesteht ihr vielmehr selbstbestimmte, nicht sofort ins Auge springende – schleichende – Kompetenzerweiterungen zu oder erklärt diese jedenfalls für gerichtlich nicht oder nur in sehr begrenztem Umfang überprüfbar.“

(b) „[157] Im geschilderten Umfang folgt aus dem Urteil zugleich eine **strukturell bedeutsame Kompetenzverschiebung zulasten der Mitgliedstaaten**. Sie birgt die Gefahr einer kontinuierlichen – durch die Mitgliedstaaten als Herren der Verträge politisch nicht mehr steuerbaren – Erosion ihrer Kompetenzen im Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik und einer weiteren Schwächung der demokratischen Legitimation der durch das Eurosystem ausgeübten öffentlichen Gewalt, die mit dem Grundgesetz nicht vereinbar wäre.“

c) Wenn man der Ansicht des BVerfG folgt und die Vorabentscheidung des Gerichtshofs **keine Bindungswirkung** entfaltet, hängt der Anspruch auf Einschreiten deutscher Verfassungsorgane von der Vorfrage ab, ob die **Beschlüsse zum PSPP kompetenzgemäß ergangen** sind. Grundsätzlich lässt sich das PSPP der Währungspolitik und damit der Verbandskompetenz der EU sowie der Organkompetenz der EZB zuordnen.

„[165] Ein Programm ... wie das PSPP, das erhebliche wirtschaftspolitische Auswirkungen hat, muss **verhältnismäßig** sein. Das setzt neben seiner **Eignung** zur Erreichung des angestrebten Ziels und seiner **Erforderlichkeit** voraus, dass das **währungspolitische Ziel und die wirtschaftspolitischen Auswirkungen benannt, gewichtet und gegeneinander abgewogen** werden.“

Dem steht auch die Unabhängigkeit der EZB und der nationalen Zentralbanken (vgl. Art. 130, 282 Abs. 3 S. 3, S. 4 AEUV, Art. 88 Abs. 2 GG) aus Sicht des BVerfG nicht entgegen. Gerade wegen der mit dieser Unabhängigkeit verbundenen Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus müsse das Mandat des ESZB eng begrenzt sein.

Mangels entsprechender Nachweise hat der Gerichtshof z.B. die deutsche Preisbindung bei Arzneimitteln für unionsrechtswidrig erklärt, vgl. EuGH RÜ 2016, 794, 796 f. Rn. 35 f. *Doc Morris III*.

EuGH NJW 2019, 907 *Weiss u.a./Bundesregierung u.a.*; NJW 2013, 29 *Pringle*; NJW 2015, 2013 *Gauweiler*.

Art. 18 EZB-Satzung

18.1 Zur Erreichung der Ziele des EZSB und zur Erfüllung seiner Aufgaben können die nationalen Zentralbanken

- auf den Finanzmärkten tätig werden, indem sie auf Euro oder sonstige Währungen lautende Forderungen und börsengängige Wertpapiere sowie Edelmetalle endgültig (per Kasse oder Termin) oder im Rahmen von Rückkaufsvereinbarungen kaufen und verkaufen oder entsprechende Darlehensgeschäfte tätigen;

...

Abseits der Auswirkungen auf die allgemeine Wirtschaftspolitik stellt das BVerfG fest: „[175] Hinzu kommt, dass sich das EZSB mit der zunehmenden Laufzeit des Programms und seinem steigenden Gesamtvolumen ... in eine erhöhte Abhängigkeit von der Politik der Mitgliedstaaten begibt, weil es das PSPP jedenfalls nicht ohne eine Gefährdung der Stabilität der Währungsunion beenden und rückabwickeln kann.“

Das BVerfG verpflichtet die Bundesregierung, auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die EZB hinzuwirken. Da ultra-vires-Akte in Deutschland unanwendbar sind, dürfen Verfassungsorgane, Behörden und Gerichte weder am Zustandekommen noch an Umsetzung, Vollziehung oder Operationalisierung eines ultra-vires-Aktes mitwirken. Demnach ist der Bundesbank untersagt, weitere Wertpapiere im Rahmen des PSPP zu erwerben. Sie ist zudem verpflichtet, für die Rückführung der Bestände an Staatsanleihen, die im Rahmen des PSPP erworben wurden, Sorge zu tragen.

aa) „[166] Die **Eignung** des PSPP zur Erreichung des von der EZB angestrebten Inflationsziels von unter, aber nahe 2% ist ... **grundsätzlich nicht zu beanstanden** ... Das Ziel des PSPP, die Inflationsrate auf unter, aber nahe 2% steigern zu wollen, ist eine grundsätzlich zulässige Konkretisierung der Aufgabe, die Preisstabilität zu sichern, und das eingesetzte Mittel der Anleihekäufe gemäß Art. 18.1 EZB-Satzung ausdrücklich erlaubt.“

bb) Hinsichtlich der **Erforderlichkeit** beschränken sich die Beschlüsse auf die Feststellung, dass das von der EZB formulierte Inflationsziel von unter, aber nahe 2% noch nicht erreicht sei und weniger belastende Mittel nicht zur Verfügung stünden.

cc) Allerdings könnte es den Beschlüssen an der Benennung, Gewichtung und Abwägung von währungspolitischen Ziel und wirtschaftspolitischen Auswirkungen des PSPP fehlen.

(1) Das PSPP bewirkt **währungspolitische Vorteile**, indem es zum einen die Refinanzierungsbedingungen der Mitgliedstaaten verbessert, weil diese sich zu günstigeren Konditionen Kredite am Kapitalmarkt verschaffen können. Zum anderen entlastet die mit dem PSPP unterstützte Senkung des allgemeinen Zinsniveaus die Staatshaushalte der Mitgliedstaaten.

(2) Das PSPP zeitigt abseits dieser währungspolitischen Folgen auch **Auswirkungen auf die allgemeine Wirtschaftspolitik**. So wird die wirtschaftliche Situation der Geschäftsbanken erheblich verbessert und ihre Bonität erhöht, indem auch risikobehaftete Staatsanleihen in großem Umfang in die Bilanzen des Eurosystems übernommen werden.

„[173] Zu den relevanten wirtschaftspolitischen Folgen des PSPP gehört darüber hinaus das **Risiko von Immobilien- und Aktienblasen** sowie **ökonomische und soziale Auswirkungen auf nahezu alle Bürgerinnen und Bürger**, die etwa als Aktionäre, Mieter, Eigentümer von Immobilien, Sparer und Versicherungsnehmer **jedenfalls mittelbar betroffen** sind. So ergeben sich etwa für Sparvermögen deutliche Verlustrisiken. Unmittelbar damit verbunden sind Auswirkungen auf die (private) Altersvorsorge und deren Rentabilität. Beides führt zu Portfolioumschichtungen, die teilweise übertrieben ausfallen, während die Risikoprämien sinken. Bei Immobilien – insbesondere bei Wohnimmobilien in Großstädten – sind teils erhebliche Preissteigerungen zu verzeichnen, die, ... , womöglich bereits ‚Blasenscharakter‘ haben.“

(3) „[176] Angesichts dieser erheblichen – keineswegs vollständig aufgelisteten – wirtschaftspolitischen Auswirkungen des PSPP hätte die EZB diese gewichten, mit den prognostizierten Vorteilen für die Erreichung des von ihr definierten währungspolitischen Ziels in Beziehung setzen und nach Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten abwägen müssen. **Eine solche Abwägung ist, soweit ersichtlich, weder zu Beginn des Programms noch zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt**, sodass auch eine Überprüfung, ob die Hinnahme der kompetenziell problematischen wirtschafts- und sozialpolitischen Wirkungen des PSPP noch verhältnismäßig bzw. wann sie nicht mehr verhältnismäßig ist, nicht erfolgen kann.

[177] Die in Rede stehenden Beschlüsse verstoßen deshalb wegen eines entsprechenden **Abwägungs- und Darlegungsausfalls** gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV mit der Folge, dass sie **von der währungspolitischen Kompetenz der EZB aus Art. 127 Abs. 1 Satz 1 AEUV nicht gedeckt sind.**“

dd) Da der Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zudem offensichtlich und strukturell bedeutsam ist, ist deshalb auch das Handeln der EZB als **ultra-vires-Akt** zu qualifizieren.

Die Anspruchsvoraussetzungen liegen damit aus Sicht des BVerfG vor.

Ergebnis: Die Verfassungsbeschwerde hat Erfolg.

RA Christian Sommer