

Leitsätze

zum Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juni 2016

- 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -

1. **Zur Sicherung seiner demokratischen Einflussmöglichkeiten im Prozess der europäischen Integration hat der Bürger grundsätzlich ein Recht darauf, dass eine Übertragung von Hoheitsrechten nur in den vom Grundgesetz dafür vorgesehenen Formen der Art. 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3, Art. 79 Abs. 2 GG erfolgt.**
2. **Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, die ultra vires ergehen, verletzen das im Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG niedergelegte Integrationsprogramm und damit zugleich den Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG). Der Abwendung derartiger Rechtsverletzungen dient das Institut der Ultra-vires-Kontrolle.**
3. **Die Verfassungsorgane trifft aufgrund der ihnen obliegenden Integrationsverantwortung die Verpflichtung, Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, die eine Identitätsverletzung bewirken oder einen Ultra-vires-Akt darstellen, entgegenzutreten.**
4. **Die Deutsche Bundesbank darf sich an einer künftigen Durchführung des OMT-Programms nur beteiligen, wenn und soweit die vom Gerichtshof der Europäischen Union aufgestellten Maßgaben erfüllt sind, das heißt wenn**
 - **das Volumen der Ankäufe im Voraus begrenzt ist,**
 - **zwischen der Emission eines Schuldtitels und seinem Ankauf durch das ESZB eine im Voraus festgelegte Mindestfrist liegt, die verhindert, dass die Emissionsbedingungen verfälscht werden,**
 - **nur Schuldtitel von Mitgliedstaaten erworben werden, die einen ihre Finanzierung ermöglichenden Zugang zum Anleihemarkt haben,**
 - **die erworbenen Schuldtitel nur ausnahmsweise bis zur Endfälligkeit gehalten werden und**
 - **die Ankäufe begrenzt oder eingestellt werden und erworbene Schuldtitel wieder dem Markt zugeführt werden, wenn eine Fortsetzung der Intervention nicht erforderlich ist.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvR 2728/13 -
- 2 BvR 2729/13 -
- 2 BvR 2730/13 -
- 2 BvR 2731/13 -
- 2 BvE 13/13 -

Verkündet
am 21. Juni 2016
Fischböck
Amtsinspektorin
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle



IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren

I. über die Verfassungsbeschwerde

des Herrn Dr. G...,

- Bevollmächtigte: 1. Rechtsanwalt Prof. Dr. Wolf-Rüdiger Bub,
- 2. Prof. Dr. Dietrich Murswiek -

- gegen
1. den Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 betreffend Outright Monetary Transactions (OMT) und die fortgesetzten Ankäufe von Staatsanleihen auf der Basis dieses Beschlusses und des vorangegangenen Programms für die Wertpapiermärkte (Securities Markets Programme - SMP),
 2. das Unterlassen der Bundesregierung, die Europäische Zentralbank wegen des Beschlusses vom 6. September 2012 betreffend Outright Monetary Transactions (OMT) und wegen der Ankäufe von Staatsanleihen beim Gerichtshof der Europäischen Union zu verklagen,

- 2 BvR 2728/13 -,

II. über die Verfassungsbeschwerde

1. des Herrn Dr. B...,
2. des Herrn Prof. Dr. H...,
3. des Herrn Prof. Dr. N...,

4. des Herrn Prof. Dr. Sch...,

5. des Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. St...,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider -
zu 1. bis 3. und 5.

- gegen 1. die Maßnahmen des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank zur Eurorettung, insbesondere den Ankauf von Staatsanleihen der Mitglieder des Euroverbundes zum Zwecke der mittelbaren Staatsfinanzierung am Sekundärmarkt,
2. das Unterlassen der Bundesregierung, Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV beim Europäischen Gerichtshof gegen den Kauf von Staatsanleihen von Mitgliedstaaten des Euroverbundes durch das System der Europäischen Zentralbanken sowie die Europäische Zentralbank und die Entgegennahme von Staatsanleihen als Sicherheiten für Zentralbankkredite, sofern diese Maßnahmen der Staatsfinanzierung dienen, zu erheben,

- 2 BvR 2729/13 -,

III. über die Verfassungsbeschwerde

des Herrn H...,

sowie 11692 weiterer Beschwerdeführer,

- Bevollmächtigte: 1. Prof. Dr. Christoph Degenhart,

2. Rechtsanwältin Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin,

3. Prof. Dr. Bernhard Kempen -

- gegen 1. das Unterlassen der Bundesregierung, 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,

2. das Unterlassen der Bundesregierung, durch wirksame Vorkehrungen sicher zu stellen, dass die Haftung der Bundesrepublik aus den Anleihekäufen in Folge des Beschlusses des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 über den unbegrenzten Erwerb von Anleihen einzelner Eurostaaten am Sekundärmarkt durch die Europäische Zentralbank und ihre Haftung aus dem Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus die Summe ihrer Zahlungsverpflichtungen nach Artikel 8 Absatz 5 Satz 1 des Vertrages entsprechend Anlage II des Vertrages nicht übersteigt,
3. die Weigerung des Deutschen Bundestages, zur Wahrung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung seine Zustimmung zu den Anpassungsprogrammen im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus als Bedingung für die Anleihekäufe der Europäischen Zentralbank nur zu erteilen, wenn er zuvor umfassend über Art und Umfang der Anleihekäufe der Europäischen Zentralbank informiert worden ist,
4. den Beschluss der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 über den unbegrenzten Erwerb von Anleihen einzelner Eurostaaten am Sekundärmarkt,

- 2 BvR 2730/13 -,

IV. über die Verfassungsbeschwerde

des Herrn Prof. Dr. von St...,

sowie 17 weiterer Beschwerdeführer,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof. Dr. Markus Kerber -
zu 1. bis 6. und 8. bis 18

gegen den Beschluss des EZB-Rates vom 6. September 2012,

- 2 BvR 2731/13 -,

sowie

V. über die Anträge, im Organstreitverfahren festzustellen, dass der Antragsgegner

1. verpflichtet ist, zur Sicherung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung darauf hinzuwirken, dass der Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 über den unbegrenzten Erwerb von Anleihen einzelner Euro-Staaten am Sekundärmarkt durch die Europäische Zentralbank als Umgehung des Verbots monetärer Staatsfinanzierung nach Artikel 123 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union aufgehoben wird, und dass er alle Maßnahmen oder Entscheidungen zu unterlassen hat, die der Umsetzung dieses Beschlusses dienen,
2. seine Zustimmung zu den als Bedingung für den Erwerb von Staatsanleihen am Sekundärmarkt durch die Europäische Zentralbank erforderlichen Anpassungsprogrammen im Rahmen der Europäischen Finanzstabilitätsfazilität oder des Europäischen Stabilitätsmechanismus durch einen nach Artikel 38 Absatz 1 Satz 2, Artikel 20 Absatz 1 und Absatz 2 sowie Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz zur Sicherung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung notwendigen konstitutiven Parlamentsbeschluss nur erteilen darf, wenn er über die Anleihekäufe der Europäischen Zentralbank zuvor nach Art, Umfang und Dauer sowie über die damit verbundenen Haftungsrisiken hinreichend informiert wird, und durch wirksame Vorkehrungen gewährleistet ist, dass die Haftung der Bundesrepublik Deutschland aus diesen Anleihekäufen die Summe ihrer Zahlungsverpflichtungen aus Artikel 8 Absatz 5 Satz 1 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, wie sie sich aus Anhang II des Vertrages ergibt, nicht übersteigt,

Antragstellerin: Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag,
vertreten durch die Vorsitzenden,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigte: 1. Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider,
2. Prof. Dr. Andreas Fisahn -

Antragsgegner:

Deutscher Bundestag,
vertreten durch den Präsidenten Prof. Dr. Norbert Lammert, MdB,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigte: 1. Prof. Dr. Christoph Möllers,
2. Prof. Dr. Martin Nettesheim -

- 2 BvE 13/13 -

beigetreten in den Verfahren zu I. bis IV.:

Deutscher Bundestag,
vertreten durch den Präsidenten Prof. Dr. Norbert Lammert, MdB,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigte: 1. Prof. Dr. Christoph Möllers,

2.

Prof. Dr. Martin Nettesheim -

**bei-
getre-
ten in
den**

**Verfahren zu I. bis IV. sowie im Verfahren zu V. auf Seiten des Deutschen Bun-
destages:**

Bundesregierung,
vertreten durch die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel,
Bundeskanzleramt, Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Ulrich Häde -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,

Landau,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

König,

Maidowski

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 16. Februar 2016 durch

U r t e i l

für Recht erkannt:

- 1. Die Verfahren werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.**
- 2. Die Verfassungsbeschwerden werden in dem unter C.II. genannten Umfang verworfen. Im Übrigen werden sie nach Maßgabe der unter D.II.3. genannten Gründe zurückgewiesen.**
- 3. Die Anträge im Organstreitverfahren werden in dem unter C.III.2. genannten Umfang verworfen. Im Übrigen werden sie nach Maßgabe der unter D.II.3. genannten Gründe zurückgewiesen.**

Gründe:

A.

Die Verfassungsbeschwerden und das Organstreitverfahren richten sich gegen zwei Programme zum Ankauf von börsengängigen Schuldtiteln, insbesondere Staatsanleihen von Mitgliedstaaten der Eurozone, durch das Eurosystem.

1

I.

Im Zuge der Staatsschuldenkrise legte das Eurosystem, bestehend aus der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (Art. 282 Abs. 1 Satz 2 AEUV), mehrere Ankaufprogramme für Vermögenswerte auf.

2

1. Durch Beschluss vom 14. Mai 2010 (EZB/2010/5, ABI L 124 vom 20. Mai 2010, S. 8 f.) führte der Rat der Europäischen Zentralbank ein „Programm für die Wertpapiermärkte“ („Securities Markets Programme“ - SMP) ein. Dieses Programm sah den Ankauf von öffentlichen und privaten Schuldverschreibungen auf den Sekundärmärkten durch die nationalen Zentralbanken des Eurosystems entsprechend ihrem prozentualen Anteil am Kapitalschlüssel der Europäischen Zentralbank und durch diese selbst vor. Zur Begründung hieß es, es bestehe eine „außergewöhnliche[.] Situation auf den Finanzmärkten, die durch starke Spannungen in einigen Marktsegmenten geprägt ist, die den geldpolitischen Transmissionsmechanismus und damit auch die effektive Durchführung einer auf mittelfristige Preisstabilität ausgerichteten Geldpolitik beeinträchtigen“ (2. Erwägungsgrund des Beschlusses vom 14. Mai 2010). Ziel des Programms war es, „Störungen an den Wertpapiermärkten zu beheben und einen angemessenen geldpolitischen Transmissionsmechanismus wiederherzustellen“ (3. Erwägungsgrund des Beschlusses vom 14. Mai 2010).

3

Das SMP wurde zwischen Mai 2010 und März 2011 und zwischen August 2011 und Februar 2012 durchgeführt. Der höchste Abwicklungsbetrag, der insgesamt für das SMP-Portfolio verbucht wurde, belief sich auf 219,5 Mrd. Euro (Europäische Zentralbank, Jahresbericht 2012, S. 88). Das SMP wurde mit Beschluss vom 6. September 2012 eingestellt (siehe Rn. 8).

4

Die Deutsche Bundesbank hatte ihre Rückstellungen mit Blick auf die mit dem SMP-Programm verbundenen Risiken von 7,7 Mrd. Euro Ende 2011 auf 14,4 Mrd. Euro Ende 2012 erhöht (Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 2012, S. 161, Geschäftsbericht 2014, S. 90 f.). Ende 2015 beliefen sich die Bestände des SMP der nationalen Zentralbanken des Eurosystems auf 114 Mrd. Euro, wovon die Deutsche Bundesbank 27,7 Mrd. Euro hielt (Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 2015, S. 83 f.). Zum 5. Februar 2016 waren die bilanziellen Wertpapierbestände, bedingt durch Fälligkeiten und unter Berücksichtigung einer vierteljährlichen Neubewertung, auf insgesamt 122 Mrd. Euro gesunken (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Februar 2016, S. 25).

5

2. In seiner 340. Sitzung am 6. September 2012 in Frankfurt am Main beschloss der Rat der Europäischen Zentralbank technische Merkmale eines Programms zur Durchführung von Offenmarktgeschäften („Outright Monetary Transactions“ - OMT). Im Protokoll der Sitzung vom 5. und 6. September 2012 heißt es insoweit:

6

With regard to Outright Monetary Transactions (OMT), on a proposal from the President, the Governing Council:

(b) approved the main parameters of the Outright Monetary Transactions (OMT), which would be set out in a press release to be published after the meeting (Thursday, 6 September 2012).

Die im OMT-Beschluss festgelegten Rahmenbedingungen sehen den Ankauf von Staatsanleihen ausgewählter Mitgliedstaaten in unbegrenzter Höhe vor, wenn und solange diese Mitgliedstaaten zugleich an einem mit der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) oder dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) vereinbarten Reformprogramm teilnehmen. Künftige Reformprogramme müssen dabei die Möglichkeit vorsehen, dass Anleihen des betroffenen Mitgliedstaats auf dem Primärmarkt angekauft werden können (Primärmarkt-Unterstützungsfazilität, vgl. Art. 17 des Vertrages zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 2. Februar 2012 - ESMV -, BGBl II 2012, S. 981 ff.). Das OMT-Programm erstreckt sich daneben auch auf Mitgliedstaaten, die sich zum Zeitpunkt des Beschlusses der technischen Rahmenbedingungen bereits unter einem makroökonomischen Anpassungsprogramm befanden, wenn diese wieder Zugang zum Anleihemarkt erhalten. Erklärtes Ziel des OMT-Programms ist die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen geldpolitischen Transmission und der Einheitlichkeit der Geldpolitik.

7

Die zum Beschluss der technischen Rahmenbedingungen veröffentlichte Pressemitteilung vom 6. September 2012 hat folgenden Wortlaut:

8

Technical features of Outright Monetary Transactions - 6 September 2012

As announced on 2 August 2012, the Governing Council of the European Central Bank (ECB) has today taken decisions on a number of technical features regarding the Eurosystem's outright transactions in secondary sovereign bond markets that aim at safeguarding an appropriate monetary policy transmission and the singleness of the monetary policy. These will be known as Outright Monetary Transactions (OMTs) and will be conducted within the following framework:

Conditionality

A necessary condition for Outright Monetary Transactions is strict and effective conditionality attached to an appropriate European Financial Stability Facility/European Stability Mechanism (EFSF/ESM)

programme. Such programmes can take the form of a full EFSF/ESM macroeconomic adjustment programme or a precautionary programme (Enhanced Conditions Credit Line), provided that they include the possibility of EFSF/ESM primary market purchases. The involvement of the IMF shall also be sought for the design of the country-specific conditionality and the monitoring of such a programme.

The Governing Council will consider Outright Monetary Transactions to the extent that they are warranted from a monetary policy perspective as long as programme conditionality is fully respected, and terminate them once their objectives are achieved or when there is non-compliance with the macroeconomic adjustment or precautionary programme.

Following a thorough assessment, the Governing Council will decide on the start, continuation and suspension of Outright Monetary Transactions in full discretion and acting in accordance with its monetary policy mandate.

Coverage

Outright Monetary Transactions will be considered for future cases of EFSF/ESM macroeconomic adjustment programmes or precautionary programmes as specified above. They may also be considered for Member States currently under a macroeconomic adjustment programme when they will be regaining bond market access.

Transactions will be focused on the shorter part of the yield curve, and in particular on sovereign bonds with a maturity of between one and three years.

No ex ante quantitative limits are set on the size of Outright Monetary Transactions.

Creditor treatment

The Eurosystem intends to clarify in the legal act concerning Outright Monetary Transactions that it accepts the same (pari passu) treatment as private or other creditors with respect to bonds issued by euro area countries and purchased by the Eurosystem through Outright Monetary Transactions, in accordance with the terms of such bonds.

Sterilisation

The liquidity created through Outright Monetary Transactions will be fully sterilised.

Transparency

Aggregate Outright Monetary Transaction holdings and their market values will be published on a weekly basis. Publication of the average duration of Outright Monetary Transaction holdings and the breakdown by country will take place on a monthly basis.

Securities Markets Programme

Following today's decision on Outright Monetary Transactions, the Securities Markets Programme (SMP) is herewith terminated. The liquidity injected through the SMP will continue to be absorbed as in the past, and the existing securities in the SMP portfolio will be held to maturity.

Der OMT-Beschluss ist bislang nicht umgesetzt worden.

9

II.

1. Der Beschwerdeführer zu I. ist der Auffassung, die Europäische Zentralbank überschreite mit dem OMT-Beschluss und mit den Ankäufen von Staatsanleihen im Rahmen des SMP ihre Kompetenzen. Damit verstoße sie gegen das Demokratieprinzip und verletze den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Art. 38 Abs. 1 GG. Die Deutsche Bundesbank sei daher nicht berechtigt, sich an der Durchführung des OMT-Programms zu beteiligen. Hilfsweise trägt er vor, dass die Bundesregierung ihn in seinem Grundrecht aus Art. 38 Abs. 1 GG verletze, indem sie es unterlasse, gegen die Europäische Zentralbank Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union zu erheben.

10

a) Der Antrag auf Feststellung der Kompetenzüberschreitung der Europäischen Zentralbank durch den Beschluss über das OMT-Programm und die fortgesetzten Ankäufe richte sich gegen die Europäische Zentralbank als Organ der Europäischen Union. Der Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank sei ein Akt der - wenn auch nicht deutschen - öffentlichen Gewalt. Dies gelte entsprechend für die Anleihekäufe. Im Maastricht-Urteil habe das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass Akte öffentlicher Gewalt im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG auch solche der Europäischen Union sein könnten. Daran änderten die einschränkenden Voraussetzungen der im Lissabon-Urteil formulierten Identitätskontrolle und der in der Honeywell-Rechtsprechung konturierten Ultra-vires-Rüge nichts. Im Gegenteil: Sie seien sinnlos, wenn es bei Maßnahmen von Unionsorganen bereits an einem Akt öffentlicher Gewalt fehlte.

11

Die besonderen Voraussetzungen für eine Ultra-vires- und für eine Identitätskontrolle lägen vor. Die in der Honeywell-Entscheidung entwickelten Kriterien des offensichtlich kompetenzwidrigen Handelns der Unionsgewalt sowie ein damit verbundener Eingriff von erheblichem Gewicht in das Kompetenzgefüge zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im Hinblick auf das Prinzip der be-

12

grenzten Einzelermächtigung und der rechtsstaatlichen Gesetzesbindung könnten im vorliegenden Fall allerdings nicht unbesehen herangezogen werden, da es hier an einer Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union fehle. Da Individualklagen gegen die hier in Rede stehenden Maßnahmen der Europäischen Zentralbank vor dem Gerichtshof der Europäischen Union nicht zulässig seien, stelle die Verfassungsbeschwerde den einzigen Rechtsbehelf dar, mit dem ein Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 GG geltend gemacht werden könne. Die Honeywell-Rechtsprechung müsse so verstanden werden, dass nach Bejahung der allgemeinen Zulässigkeitsfragen ein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof gerichtet werden müsse und erst an dessen Entscheidung die besonderen Prüfungsmaßstäbe der Ultra-vires-Kontrolle angelegt werden dürften. Gleiches gelte für die Identitätskontrolle.

Evidenz und Gewichtigkeit der gerügten Kompetenzüberschreitung seien zu bejahen. Evidenz im Sinne der Honeywell-Kriterien bedeute nicht, dass es allgemeine Auffassung sein müsse, dass ein Verstoß vorliege, oder sogar, dass dieser buchstäblich auf der Hand liege. Evident sei ein Verstoß vielmehr bereits dann, wenn er klar und eindeutig feststehe, wobei die stets vorhandene Auslegungsbedürftigkeit der Kompetenzvorschriften dem nicht entgegenstehe. Andernfalls liefe die Ultra-vires-Kontrolle leer. Die angegriffenen Rechtsakte der Europäischen Zentralbank seien nicht als einmalige oder sporadische, sondern als dauerhafte Inanspruchnahme nicht vorhandener Kompetenzen seitens der Europäischen Zentralbank ohne demokratische Legitimation anzusehen und stellten zugleich eine äußerst schwerwiegende Überschreitung der zugewiesenen Kompetenzen dar.

13

Der Beschwerdeführer zu I. hält sich auch für beschwerdebefugt, weil die von ihm geltend gemachten Rechte aus Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG durch die angegriffenen Akte verletzt sein könnten. Da der Einzelne nach der Rechtsprechung des Senats das Recht habe, die Entleerung des parlamentarischen Budgetrechts durch die Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs. 1 GG zu rügen, müsse es erst recht möglich sein, die Usurpation solcher Hoheitsrechte durch ein Organ der Europäischen Union, der der Bundestag nicht zugestimmt habe, zur Überprüfung zu stellen. Mit dem betragsmäßig wie auch zeitlich unbegrenzten OMT-Programm gehe die Europäische Zentralbank Milliardenrisiken ein, die letztlich auch die nationalen Haushalte belasteten und damit das Budgetrecht des Bundestages beeinträchtigen könnten.

14

b) Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet.

15

aa) Zentrales Element der als Stabilitätsunion konzipierten Währungsunion sei das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung durch das Eurosystem, womit Anleihekäufe am Primärmarkt und größtenteils auch am Sekundärmarkt ausgeschlossen würden. Letztere seien nur im Rahmen der Geldpolitik erlaubt, dürften jedoch nicht der Staatsfinanzierung dienen. Dies habe das Bundesverfassungsgericht bereits unter Rückgriff auf die Definition in der Verordnung (EG) Nr. 3603/93 klargestellt.

16

Die Abgrenzung von Geld- und Fiskalpolitik richte sich nach folgenden Kriterien: Die

17

Geldpolitik müsse auf den gesamten Euroraum bezogen und bezüglich der einzelnen Eurostaaten diskriminierungsfrei sein. Sie müsse vorrangig der Wahrung der Preisstabilität dienen, wobei es nicht zu den Aufgaben der Europäischen Zentralbank gehöre, unterschiedliche Teuerungsraten in den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes zu harmonisieren. Geldpolitische Maßnahmen seien bedingungsfeindlich, weshalb eine Verknüpfung mit politischen Bedingungen unzulässig sei. Schließlich dürfe die Notenbank nur marktgängige Papiere erwerben. Geldpolitische Offenmarktgeschäfte seien durch ein nur vorübergehendes und kurzfristiges Halten von Wertpapieren gekennzeichnet. Außerdem sei ein Ankauf von Wertpapieren, der sich auf Staatsanleihen konzentriere, ein Indiz für eine monetäre Haushaltsfinanzierung.

Nach diesen Kriterien verstießen die Anleihekäufe vorliegend offenkundig gegen das Verbot monetärer Staatsfinanzierung. Sowohl das OMT-Programm als auch das SMP verletzten den Grundsatz der geldpolitischen Nichtdiskriminierung, weil das Eurosystem Staatsanleihen gezielt nur von denjenigen Staaten kaufe, die sich entweder am Markt nicht mehr refinanzieren könnten oder für deren Anleihen der Marktzins auf ein politisch unerwünschtes Niveau gestiegen sei. Gegen den Grundsatz der Marktgängigkeit werde verstoßen, weil in großem Maße Staatsanleihen gekauft würden, für die es am Markt keine Käufer mehr gebe. Der Grundsatz der Bedingungsfeindlichkeit sei verletzt, da der Aufkauf von Staatsanleihen die Teilnahme an einem EFSF- oder ESM-Programm voraussetze. Damit übernehme die Europäische Zentralbank die Aufgaben eines „Rettungsschirms“, indem sie die im ESM-Vertrag vorgesehenen Maßnahmen durchführe. Wie am ESM sei die Bundesrepublik Deutschland auch an der Europäischen Zentralbank mit 27 % beteiligt, so dass die Haftungshöhe gleich ausfalle. Der wesentliche Unterschied bestehe jedoch darin, dass es der Europäischen Zentralbank für den OMT-Beschluss an jeglicher parlamentarischer Legitimation fehle.

18

Bei den Ankäufen handele es sich um Akte einer verbotenen monetären Staatsfinanzierung und damit um ein Handeln ultra vires, das bereits am 10. Mai 2010 mit dem SMP angekündigt und seither ständig wiederholt worden sei. Die Europäische Zentralbank maße sich mit der Rettung überschuldeter Staaten eine ihr primärrechtlich nicht zugewiesene Zuständigkeit an und beeinträchtige damit dauerhaft und schwerwiegend das Kompetenzgefüge zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten.

19

Der Ultra-vires-Akt verletze das im Maastricht- und Lissabon-Urteil aus Art. 38 Abs. 1 GG entwickelte Individualrecht auf Teilhabe an der demokratischen Legitimation der Staatsgewalt. Mit der Überschreitung der vertragsmäßig zugewiesenen Kompetenzen entfalle die rechtliche Legitimation durch das Zustimmungsgesetz, so dass die Organe der Europäischen Union ohne demokratische Legitimation handelten.

20

bb) Darüber hinaus stellten die Ankäufe von Staatsanleihen und die ihnen zugrundeliegenden Beschlüsse des Rates der Europäischen Zentralbank eine dauerhafte

21

und schwerwiegende Verletzung des Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG dar und beeinträchtigten die Verfassungsidentität im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG. Mit dem seit Mai 2010 erfolgten Ankauf von Staatsanleihen für über 200 Mrd. Euro habe die Europäische Zentralbank ohne Mandat letztlich Steuergelder für einen „Bail Out“ der Banken eingesetzt, weil bei ihr anfallende Verluste von den Mitgliedstaaten, etwa im Falle eines Schuldenschnittes, ausgeglichen werden müssten.

Der Europäischen Zentralbank fehle es für die Fiskalpolitik jedoch an demokratischer Legitimation. Wegen ihrer Unabhängigkeit und im Hinblick auf die vom Europäischen Rat gewählten Direktoren, deren demokratische Legitimation stark abgeschwächt sei, könne die im Maastricht-Urteil geforderte Rückkoppelung nicht gewährleistet werden. Zudem sei die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Zentralbank nur zugelassen worden, weil die sachgerechte Erfüllung der ihr übertragenen Aufgabe, die Preisstabilität sicherzustellen, einer besonderen Sachkompetenz bedürfe. Mit der Überschreitung ihrer Kompetenzen fehle somit zugleich der besondere Sachgrund, der nach Art. 88 Satz 2 GG die mangelnde demokratische Legitimation der Europäischen Zentralbank rechtfertige. Das damit verbundene demokratische Defizit werde durch die unterproportionale Repräsentation der Bundesrepublik Deutschland im Rat der Europäischen Zentralbank noch verstärkt.

22

Die Ankaufpolitik der Europäischen Zentralbank sei mit dem Demokratieprinzip auch deshalb unvereinbar, weil sie aufgrund des sowohl zeitlich als auch betragsmäßig unbeschränkten Ankaufs von Staatsanleihen zu einem unzulässigen Haftungsaufwärtismus führe. Dabei komme es weniger auf die Frage an, ob ein inter- oder supranationaler Mechanismus überhaupt zu einer Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten führe, als darauf, ob es ohne konstitutive Zustimmung des Bundestages zu einer Verfügung Dritter über Haushaltsmittel in größerem Umfang komme. Eben darauf laufe der Ankauf von Staatsanleihen durch die Europäische Zentralbank jedoch hinaus. Die Identitätsrüge sei somit auch unabhängig vom Vorliegen eines Ultra-vires-Aktes begründet, weil die Eingehung von Haushaltsrisiken in Billionenhöhe durch das Handeln der Europäischen Zentralbank von den Mitgliedstaaten weder vorausgesehen worden noch gewollt gewesen sei und letztlich auch nicht legitimierbar wäre.

23

c) Auch der auf die Feststellung eines verfassungswidrigen Unterlassens der Bundesregierung gerichtete Antrag sei begründet. Der Bundesregierung obliege eine aus Art. 20 Abs. 3 GG sowie aus Art. 64 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 56 GG abzuleitende Pflicht, die Verfassungsidentität des Grundgesetzes zu schützen. Diese Pflicht bestehe auch im Hinblick auf die Überwachung des Integrationsprogramms und seine Einhaltung durch die Organe der Europäischen Union. Die Bundesregierung hätte vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Nichtigkeitsklage erheben müssen.

24

2. Die Beschwerdeführer zu II. machen geltend, die Maßnahmen zum Ankauf von Staatsanleihen durch das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) seien ausbrechende Rechtsakte und verletzen die Beschwerdeführer in ihren Grundrechten

25

aus Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 20 Abs. 4 GG. Hilfsweise verweisen sie auf eine Verpflichtung der Bundesregierung, Nichtigkeitsklage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union zu erheben.

Die Vorgehensweise des Eurosystems, entweder am Sekundärmarkt Staatsanleihen von Mitgliedstaaten aufzukaufen, die mit den marktüblichen Zinsen überfordert seien, oder diese als Sicherheiten für besonders zinsgünstige Zentralbankkredite ungeachtet ihrer weitgehenden Wertlosigkeit zu akzeptieren, verstoße gegen Art. 127 Abs. 1 AEUV. Nach dieser Vorschrift sei es primäre Aufgabe des ESZB, die Preisstabilität zu gewährleisten. Nur soweit dies ohne Beeinträchtigungen des Ziels der Preisstabilität möglich sei, dürfe das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union unterstützen, wobei die Finanzierung notleidender Staatshaushalte weder die Preisstabilität gewährleiste noch der allgemeinen Wirtschaftspolitik diene. Diese Form der Staatsfinanzierung führe zumindest mittelbar zu einer Belastung des Bundeshaushalts wie der Privathaushalte.

26

Die Europäische Zentralbank habe durch die Zurverfügungstellung von Zentralbankgeld zu sehr günstigen Zinsen und unter Hinnahme von Sicherheiten, die bis dahin niemals in Europa zentralbankfähig gewesen seien, eine klassische Inflationspolitik betrieben, wie auch die Aufblähung ihrer Bilanz auf über drei Billionen Euro zeige. Dies verstoße gegen das Primärrecht, verletze die Eigentumsgewährleistung aus Art. 14 Abs. 1 GG und widerspreche dem nach Art. 88 GG auch für die Bundesbank vorrangigen Ziel der Preisstabilität. Die angegriffenen Maßnahmen brächen aus dem Ermächtigungsrahmen aus und stellten einen klaren Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung dar.

27

Insgesamt seien die Maßnahmen der Europäischen Zentralbank sowohl vertrags- als auch verfassungswidrig. Geldpolitik finde ihren Zweck darin, die Preisstabilität zu gewährleisten, ohne dass die entsprechenden Maßnahmen an Bedingungen geknüpft werden dürften, die vom Verhalten Dritter abhängig seien. Das OMT-Programm gehöre daher nicht zur Geldpolitik und widerspreche zugleich der vertrags- und verfassungsrechtlich festgeschriebenen Unabhängigkeit des ESZB. Überdies fehle es der Europäischen Zentralbank an der demokratischen Legitimation für das angegriffene Verhalten.

28

3. Die Beschwerdeführer zu III. wenden sich in erster Linie dagegen, dass die Bundesregierung nicht auf die Aufhebung des Beschlusses des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 hinwirke, und begehren die Feststellung, dass die Bundesregierung alles zu unterlassen habe, was der Umsetzung dieses Beschlusses diene. „Vorsorglich“ begehren sie ferner die Feststellung einer Verpflichtung der Bundesregierung sicherzustellen, dass die Haftung der Bundesrepublik Deutschland aus den Anleihekäufen auf die Summe ihrer Zahlungsverpflichtungen aus dem ESM-Vertrag begrenzt werde sowie, dass der Deutsche Bundestag ESM-Hilfsmaßnahmen nur zustimmen dürfe, wenn er zuvor umfassend über Art und Umfang der Anleihekäufe der Europäischen Zentralbank informiert worden sei.

29

Schließlich wenden sich auch die Beschwerdeführer zu III. unmittelbar gegen den OMT-Beschluss. Im Urteil vom 7. September 2011 habe der Senat ein Verbot des unmittelbaren Erwerbs von Schuldtiteln öffentlicher Einrichtungen durch die Europäische Zentralbank und das Verbot einer Haftungsübernahme formuliert. Beide Verbote würden durch den unbegrenzten Ankauf von Staatsanleihen realisiert. Dafür fehle es der Europäischen Zentralbank an der notwendigen Legitimation. Deren Unabhängigkeit sei als Modifikation des Demokratieprinzips mit diesem nur solange vereinbar, wie sich ihre Aufgaben strikt auf die Währungspolitik begrenzten und ihr eine Fiskalpolitik untersagt sei. Mit der Umgehung des Verbots monetärer Staatsfinanzierung habe die Europäische Zentralbank die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG überschritten, da mit dem unbegrenzten Erwerb von Staatsanleihen die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages zwangsläufig berührt werde. 30

Vor diesem Hintergrund verlangen die Beschwerdeführer zu III., die Bundesregierung möge auf eine Aufhebung des Beschlusses vom 6. September 2012 hinwirken. Dieser führe dazu, dass - ungeachtet seiner Qualifikation als kompetenzloser oder ausbrechender Hoheitsakt - die verfassungsrechtlich gebotenen Bemühungen, die Risiken aus ESM und EFSF im Interesse der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung einzugrenzen, entwertet würden. 31

4. Die Beschwerdeführer zu IV. wenden sich unmittelbar gegen den OMT-Beschluss. 32

a) Dabei handele es sich um einen tauglichen Beschwerdegegenstand im Sinne des § 90 BVerfGG. Es obliege insoweit dem Bundesverfassungsgericht, den Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 5 EUV festzustellen, zumal Einzelpersonen vor den Gerichten der Europäischen Union keine Rechtsschutzmöglichkeit hätten. Die Beschwerdeführer seien auch antragsbefugt, da sie in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG verletzt würden. Der Beschluss sei ein ausbrechender Rechtsakt. Die unbegrenzte Höhe des Ankaufvolumens stelle auch einen Eingriff in die Budgethoheit dar. Zudem werde durch den in Widerspruch zu Art. 88 Satz 2 GG stehenden Beschluss Art. 14 GG verletzt, weil die Maßnahmen der Europäischen Zentralbank eine bereits in der Entstehung begriffene Inflation förderten und zugleich eine nicht mehr kontrollierbare Haftungserweiterung der Mitgliedstaaten bewirkten. Die Beschwerdeführer seien auch noch hinreichend selbst betroffen, wenngleich sie selbst nicht Adressaten der angegriffenen Beschlüsse seien. Zwischen dem ESM und der EFSF einerseits und dem angegriffenen Beschluss andererseits bestehe eine sehr enge Beziehung. Durch diese Rechtsakte und die hieraus erwachsenden immensen Risiken würden die Budget- und die Fiskalhoheit beseitigt. 33

b) Die Beschwerdeführer zu IV. halten ihre Verfassungsbeschwerde auch für begründet, weil die beschlossene Zusammenarbeit von ESM und Europäischer Zentralbank sowohl unionsrechts- als auch verfassungswidrig sei und auf eine verbotene monetäre Staatsfinanzierung ziele. Sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch 34

die Europäische Zentralbank seien bisher davon ausgegangen, dass der ESM kein Geschäftspartner des Eurosystems im Sinne von Art. 18 ESZB-Satzung sein und sich somit nicht bei der Europäischen Zentralbank refinanzieren könne. Demgegenüber zielten die bisherigen Anleihekäufe der Europäischen Zentralbank weniger auf eine erlaubte Intervention zum Zwecke der Zinsglättung als auf monetäre Staatsfinanzierung. Das in Art. 123 AEUV normierte Verbot des direkten Erwerbs von Staatsanleihen werde so umgangen. Dies laufe der vom Bundesverfassungsgericht betonten Annahme zuwider, der ESM diene gerade dazu, den Tätigkeitsbereich der Europäischen Zentralbank unionsrechtlich einzuhegen.

Die Europäische Zentralbank handele außerhalb ihres Mandates. Es fehle bereits an einer ökonomischen Rechtfertigung des OMT-Programms, dieses sei aber auch rechtlich gesehen völlig unhaltbar. In tatsächlicher Hinsicht fehle es schon an den für eine Intervention der Europäischen Zentralbank erforderlichen Verwerfungen auf den Staatsschuldenmärkten in Form unnatürlicher Marktstörungen. Die von den Anlegern für längerfristige Anleihen einzelner Mitgliedstaaten geforderten Zinsen entsprächen den Erwartungen der Anleger und gewichteten lediglich das mit den Papieren verbundene Risiko. Das sei nicht anormal, zumal in keinem dieser Staaten, mit Ausnahme von Irland, der Sanierungskurs sicher und nachhaltig sei. Somit laufe die Politik der Europäischen Zentralbank auf eine Suspendierung der Marktmechanismen hinaus, wie sie von Art. 125 AEUV gerade nicht gewollt sei, und setze deren Wirksamkeit gegenüber dem fiskalischen Fehlverhalten der betroffenen Mitgliedstaaten dauerhaft außer Kraft.

35

Die Europäische Zentralbank habe kein Mandat zur Verteidigung des Euro schlechthin. Dies obliege allein den Regierungen der Mitgliedstaaten. Als demokratisch in keiner Weise legitimierte Einrichtung habe sich die Europäische Zentralbank zum Souverän des finanzpolitischen Ausnahmezustandes aufgeschwungen, wobei die Mehrheit des Rates der Europäischen Zentralbank für sich in Anspruch nehme, Ausnahmetatbestände mit Blick auf das geldpolitische Mandat zu erweitern, frei darüber zu entscheiden, wann selbst definierte Ausnahmetatbestände vorlägen, und ebenso diskretionär darüber zu befinden, wie lange diese Ausnahmezustände andauerten.

36

Durch das OMT-Programm werde ferner die Verfassungsidentität des Grundgesetzes verletzt. Es verstoße durch die zwischen ESM und Europäischer Zentralbank vorgesehene Arbeitsteilung gegen Art. 123 und 125 AEUV und ziele auf eine verbotene Staatsfinanzierung. Zum einen würden die Anleihekäufe nicht sterilisiert, zum andern umgehe die Europäische Zentralbank das Verbot des Erwerbs von Staatsanleihen auf dem Primärmarkt dadurch, dass sie gerade diejenigen Anleihen erwerbe, die zuvor durch ESM oder EFSF direkt von den Emittenten angekauft worden seien. Die Europäische Zentralbank agiere somit außerhalb ihres Mandates und verletze die Beschwerdeführer in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, weil sie das Primärrecht derart offensichtlich verletze, dass sogar der Präsident der Bundesbank seine Neinstimme öffentlich mache, das Ende der im Mai

37

2010 begonnenen Politik der unionsrechtswidrigen Selbstermächtigung der Europäischen Zentralbank nicht absehbar sei und diese systemische Verwerfungen mit sich bringe.

Die nunmehr festgelegte Arbeitsteilung zwischen ESM und Europäischer Zentralbank verstärke den Eingriff in die durch Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Rechte, weil gegenüber dem Volk allein der Bundestag für die Summe der Belastungen der Bürger sowie die wesentlichen Aufgaben des Staates, einschließlich der Kreditaufnahme, verantwortlich sei. Demgegenüber setze das OMT-Programm den im Rahmen der Eurorettungspolitik beschrittenen irreversiblen Weg zur Zerrüttung der gesamtstaatlichen Finanzen fort und beseitige damit die innere finanzielle Souveränität der Bundesrepublik Deutschland. Die vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 12. September 2012 gezogenen Grenzen hinsichtlich der Konditionierung der Zustimmung des Bundestages für die Arbeitsteilung würden ebenso umgangen wie das Verbot, die Höhe der Haftung Deutschlands von der Entscheidung Dritter abhängig zu machen. Letztlich drohe eine Überforderung der deutschen Volkswirtschaft, der deutschen Finanzen und schließlich auch die nachhaltige Schwächung der Eurozone.

38

Schließlich sei auch die Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG verletzt, weil Art. 123, 125 und 126 AEUV als Schutzschilder vor Inflation und kollektiver Schuldübernahme umgangen würden. Dass die Europäische Zentralbank die Inflation selbst fördere, verstoße nicht zuletzt deshalb gegen Art. 14 in Verbindung mit Art. 88 GG, weil die von dieser zusätzlich zur Verfügung gestellte Liquidität nicht sofort sterilisiert werden könne.

39

5. Die Antragstellerin zu V. begehrt die Feststellung, dass der Antragsgegner verpflichtet sei, zur Sicherung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung darauf hinzuwirken, dass der Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 aufgehoben wird, sowie hilfsweise, dass er seine Zustimmung zu den - als Bedingung für den Erwerb von Staatsanleihen am Sekundärmarkt durch die Europäische Zentralbank erforderlichen - Anpassungsprogrammen im Rahmen der EFSF oder des ESM durch einen zur Sicherung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung notwendigen konstitutiven Parlamentsbeschluss nur erteilen darf, wenn er über die Anleihekäufe der Europäischen Zentralbank zuvor nach Art, Umfang und Dauer sowie über die damit verbundenen Haftungsrisiken hinreichend informiert worden und wenn durch wirksame Vorkehrungen gewährleistet sei, dass die Haftung der Bundesrepublik Deutschland aus diesen Anleihekäufen die Summe ihrer Zahlungsverpflichtungen aus Art. 8 Abs. 5 Satz 1 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, wie sie sich aus Anhang II des Vertrages ergibt, nicht übersteige.

40

Die Anträge seien zulässig. Die Antragsbefugnis der Antragstellerin ergebe sich aus der Erwägung, dass der unbegrenzte Ankauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt durch die Europäische Zentralbank als Umgehung des Verbots monetärer Haushalts-

41

finanzierung nach Art. 123 AEUV die Rechte des Bundestages aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 79 Abs. 3 GG unmittelbar gefährden könne. Zudem treffe den Deutschen Bundestag die Verpflichtung, einer Missachtung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung entgegenzuwirken. Dieser Verpflichtung sei er bisher nicht nachgekommen, was die Antragstellerin im Wege der Prozesstandschaft rügen könne. Hilfsweise werde die Sicherung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung durch eine Begrenzung der Haftung der Bundesrepublik Deutschland für Verluste der Europäischen Zentralbank im Zusammenhang mit dem Erwerb von Staatsanleihen angestrebt.

Die Anträge seien auch begründet. Bei dem geplanten Ankauf von Staatsanleihen durch die Europäische Zentralbank handele es sich nicht um eine geldpolitische Maßnahme, sondern um monetäre Haushaltsfinanzierung, die nach Art. 123 AEUV unzulässig sei. Bis zu dessen Änderung seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, Maßnahmen gegen das Unterlaufen des Haftungsverbots zu ergreifen. Insoweit sei auch der Hilfsantrag begründet, weil mit dem unbegrenzten Ankauf von Staatsanleihen ein zunehmendes Haftungsrisiko für die Bundesrepublik Deutschland entstehe. Eine vollständige Information des Bundestages sei dabei umso wichtiger, als die finanziellen Rettungsmaßnahmen von EFSF und ESM durch den Ankauf von Staatsanleihen durch die Europäische Zentralbank weitgehend funktionslos würden. Zugleich werde dadurch die für den ESM festgelegte Haftungsgrenze unterlaufen.

42

III.

Der Bundespräsident, der Deutsche Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung und alle Landesregierungen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme.

43

1. Die Bundesregierung hält die Verfassungsbeschwerden sowie den Antrag im Organstreitverfahren für unzulässig, jedenfalls für unbegründet.

44

a) Bereits im Urteil vom 7. September 2011 habe das Bundesverfassungsgericht zu den im Wesentlichen gleich gerichteten Anträgen entschieden, dass es sich bei den bis dahin erfolgten Ankäufen von Staatsanleihen durch das Eurosystem um keine tauglichen Beschwerdegegenstände handele, da diese keine mit der Verfassungsbeschwerde angreifbaren Hoheitsakte deutscher öffentlicher Gewalt im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und § 90 Abs. 1 BVerfGG seien. Für das nunmehr angegriffene OMT-Programm, das derzeit nur als Ankündigung des Präsidenten der Europäischen Zentralbank existiere, müsse Gleiches gelten. Selbst wenn diese Rechtsprechung aufgegeben würde, wären die Voraussetzungen einer Ultra-vires-Rüge nicht erfüllt. Es fehle an Ausführungen, weswegen ein kompetenzwidriges Handeln der Unionsgewalt offensichtlich sei und warum der angegriffene Akt im Kompetenzgefüge zwischen Mitgliedstaaten und Union im Hinblick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung sowie die rechtsstaatliche Gesetzesbindung erheblich ins Gewicht falle.

45

Indem der Beschwerdeführer zu I. für alle Fälle einer Ultra-vires-Rüge eine Vorlagepflicht an den Gerichtshof der Europäischen Union postuliere, entwerte er das Vorla-

46

geverfahren. Die Beschwerdeführer zu II. trügen nicht vor, weshalb es sich bei den Ankäufen von Staatsanleihen am Sekundärmarkt offensichtlich nicht um geldpolitische Maßnahmen handeln solle. Die schlüssige Darlegung einer Kompetenzüberschreitung durch die Europäische Zentralbank fehle insoweit. Gleiches gelte für die Beschwerdeführer zu IV. Schließlich seien auch die Hilfsanträge des Beschwerdeführers zu I. sowie der Antragstellerin zu V., die auf eine Einwirkung von Bundesregierung und Bundestag auf die Europäische Zentralbank zielten, mangels Erfüllung der Darlegungsobliegenheiten an eine Ultra-vires-Rüge unzulässig.

b) Die Anträge seien aber auch unbegründet. Die Europäische Zentralbank überschreite nicht in dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten Maße die ihr übertragenen Kompetenzen. Art. 127 Abs. 1 Satz 1 und Art. 282 Abs. 2 Satz 2 AEUV verpflichteten die Europäische Zentralbank auf das vorrangige Ziel der Preisstabilität. Jenseits dessen unterstütze das Eurosystem die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union.

47

Maßgebliche Vorschrift sei insoweit Art. 123 Abs. 1 AEUV. Dieser verbiete den Zentralbanken die Kreditvergabe an die Europäische Union und die Mitgliedstaaten sowie den unmittelbaren Erwerb ihrer Schuldtitel. Ein solcher Erwerb sei mit dem SMP jedoch nicht beabsichtigt gewesen, weil dieses nur Käufe am Sekundärmarkt vorgesehen habe. Auch die im 7. Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 3603/93 vorgesehenen Maßnahmen stünden dem SMP nicht entgegen, da Adressat dieser Verordnung lediglich die Mitgliedstaaten seien, nicht aber die Europäische Zentralbank. Das Bundesverfassungsgericht habe zudem festgestellt, dass ein Erwerb von Staatsanleihen am Sekundärmarkt durch die Europäische Zentralbank nur dann als Umgehung des Verbots monetärer Haushaltsfinanzierung untersagt sei, wenn er auf eine von den Kapitalmärkten unabhängige Finanzierung der Haushalte der Mitgliedstaaten ziele. Der Ankauf von Staatsanleihen durch die Europäische Zentralbank ziele indes nicht auf eine Staatsfinanzierung, sondern bezwecke geldpolitische Wirkungen. Die Währungspolitik umfasse neben der Wechselkurspolitik auch die Geldpolitik, unter der üblicherweise die Steuerungsmaßnahmen verstanden würden, die auf den Binnenraum einer Währung bezogen seien. Während sich die Europäische Zentralbank die Wechselkurspolitik mit den anderen Organen der Europäischen Union teile, weise Art. 127 Abs. 2 1. Spiegelstrich AEUV die Geldpolitik ausschließlich dem ESZB zu. In diesem Zusammenhang gäben Art. 17 ff. ESZB-Satzung der Europäischen Zentralbank die Instrumente an die Hand, mit denen die Geldpolitik gestaltet werde. Dabei ermächtige Art. 20 Abs. 1 ESZB-Satzung den Rat der Europäischen Zentralbank, über zusätzliche Instrumente zu entscheiden. Demgemäß dürfe die Europäische Zentralbank als Reaktion auf unerwartete Entwicklungen neue Instrumente schaffen.

48

Die Europäische Zentralbank verfüge insoweit über einen weiten Einschätzungsspielraum, der nur überschritten werde, wenn die Maßnahme zur Erreichung des damit verfolgten Ziels offensichtlich ungeeignet sei. Dies habe neben dem Gerichtshof der Europäischen Union auch das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen vom

49

7. September 2011 und 12. September 2012 bestätigt. Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts seien so zu verstehen, dass der Europäischen Zentralbank bei der Festlegung und Ausführung der Geldpolitik eine flexible und situationsangemessene Reaktion zuzugestehen sei. Ihre Unabhängigkeit habe das Gericht nicht nur als eine mit Art. 79 Abs. 3 GG zu vereinbarende Modifikation des Demokratieprinzips angesehen, sondern zugleich als wesentliches Element verstanden, das die Ausgestaltung der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft absichere. Der Spielraum der Europäischen Zentralbank dürfe daher bei geldpolitischen Maßnahmen nicht durch eine gerichtliche Überprüfung - sei es durch den Gerichtshof der Europäischen Union, sei es durch das Bundesverfassungsgericht - eingeschränkt werden. Unter Berücksichtigung ihres Einschätzungsspielraums sei eine offensichtliche Kompetenzüberschreitung im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts daher von vornherein ausgeschlossen.

2. Auch der Deutsche Bundestag, der im Detail nur auf die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu I. eingeht, hält die Verfassungsbeschwerden sowie den im Organstreitverfahren gestellten Antrag für unzulässig, jedenfalls für unbegründet.

50

a) Der Antrag des Beschwerdeführers zu I. sei unzulässig, weil es bereits an einem tauglichen Beschwerdegegenstand fehle. Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG könnten grundsätzlich nur Akte deutscher Hoheitsgewalt mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden. Daran habe das Maastricht-Urteil nichts geändert. Mit der Öffnung der Verfassungsbeschwerde gegen supranationale Hoheitsakte im Interesse eines wirksamen Grundrechtsschutzes sei keine generelle Gleichstellung von Akten deutscher und unionaler Hoheitsgewalt beabsichtigt gewesen. Wesentliche Intention sei vielmehr gewesen, ein Absinken des unionalen Grundrechtsstandards unter ein dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbares Niveau zu verhindern und insoweit eine Grundrechtskontrolle zu ermöglichen. Mit der Ultra-vires-Rüge könnten daher nur verfassungswidrige Kompetenzübertragungen auf die Europäische Union oder deutsche Hoheitsakte, die auf einem Ultra-vires-Akt der Europäischen Union beruhten, angegriffen werden. Dies werde durch die Honeywell-Rechtsprechung belegt. Auch in der Entscheidung zur Griechenlandhilfe habe das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass zumindest die Maßnahmen der Europäischen Zentralbank nicht mit der Verfassungsbeschwerde angreifbar seien. Entsprechende Erwägungen gälten hinsichtlich der Identitätsrüge, da andernfalls eine vom Bundesverfassungsgericht nicht gewollte „Popularklage gegen Europa“ eröffnet werde.

51

Ferner sei zweifelhaft, ob die angegriffenen Maßnahmen der Europäischen Zentralbank eine hinreichende rechtliche Wirkung entfalteteten. Der OMT-Beschluss besitze für sich genommen keine rechtlichen Wirkungen. Zudem habe die Europäische Zentralbank lediglich ihre Absicht bekundet, gegebenenfalls zu handeln. Bloße Absichtserklärungen seien nicht angreifbar. Dem Beschluss fehle es zudem an der erforderlichen Rechtswirkung gegenüber Dritten, weil er sich allein an die nationalen Zentralbanken richte und die rechtliche Sphäre des Eurosystems somit nicht verlas-

52

se.

Dem Beschwerdeführer zu I. fehle es auch an der erforderlichen Beschwerdebefugnis. Art. 38 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG vermittelten keinen Anspruch auf eine umfassende Recht- oder Verfassungsmäßigkeitskontrolle, sondern schützten allein vor einem Substanzverlust der vom Wahlbürger ausgehenden Herrschaftsgewalt durch Übertragung hoheitlicher Aufgaben und Befugnisse auf supranationale Einrichtungen. Dieser Schutz umfasse lediglich die abschließend definierten Konstellationen des Verlustes der deutschen Staatlichkeit, die Entstehung einer demokratischen Anforderungen nicht mehr entsprechenden Herrschaftsordnung sowie eine übermäßige Aushöhlung der Kompetenzen des Bundestages. Die erhobene Ultra vires-Rüge sei in diesem Kontext weder prozessual noch materiell-rechtlich umfassend, weshalb nicht jeder Verstoß gegen das Unionsrecht und jedes kompetenzwidrige Verhalten von Organen der Europäischen Union gerügt werden könnten. Insoweit fehle es an einer prozessualen Gleichsetzung von Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 38 GG. Der Beschwerdeführer zu I. habe auch nicht hinreichend aufgezeigt, inwieweit die gerügten Maßnahmen die Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft gefährdeten. Hinsichtlich der geldpolitischen Entscheidungen des Rates der Europäischen Zentralbank habe das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner Entscheidung vom 12. September 2012 betont, dass nicht jede Entscheidung, die Risiken für die Preisstabilität in sich berge, allein deshalb verfassungswidrig sei.

53

Darüber hinaus gelinge keinem der Beschwerdeführer die Darlegung, dass ein herausgehobener Bereich des Identitätsschutzes berührt sei. Auf die im Lissabon-Urteil entwickelten Grenzen komme es dabei nicht an, da die Währungshoheit der Europäischen Union bereits als ausschließliche Kompetenz übertragen worden sei und eine weitere Vertragsänderung nicht vorliege. Der Beschwerdeführer zu I. habe noch nicht einmal aufgezeigt, dass das parlamentarische Budgetrecht durch die gerügten Maßnahmen der Europäischen Zentralbank gefährdet sei. Die bloße Behauptung einer Gefährdung der Stabilität der Währungsunion sowie die Gefahr einer Inflation reichten nicht aus. Eine drohende Überschuldung des Bundeshaushalts habe der Beschwerdeführer zu I. nicht dargelegt und könne dies auch nicht vor dem Hintergrund, dass Verluste der Europäischen Zentralbank die nationalen Notenbanken automatisch träfen. Im Übrigen treffe den Bund für die Bundesbank keine Anstaltslast oder Gewährträgerhaftung, womit eine unmittelbar haushaltswirksame Verpflichtung des Bundes aus den Ankäufen von Staatsanleihen durch die Europäische Zentralbank ausgeschlossen sei. Eine Erstreckung der Identitätskontrolle auf Maßnahmen von Organen der Europäischen Union sei nicht veranlasst, da die Maßnahme Auswirkungen auf die Verfassungsidentität des Grundgesetzes haben müsse, die von den Beschwerdeführern jedoch nicht nachgewiesen worden sei. Die allein behauptete Kompetenzzanmaßung von Hoheitsrechten durch die Europäische Zentralbank könne eine Identitätskontrolle nicht auslösen.

54

Die angegriffenen Maßnahmen erfüllten auch nicht die in der Honeywell-Rechtsprechung entwickelten Kriterien. Der entsprechende Antrag des Beschwerde-

55

führers zu I. sei bereits unzulässig. Außerdem fehle es an einer offensichtlichen und erheblichen Kompetenzüberschreitung. Selbst wenn im Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt auf der Grundlage des OMT-Beschlusses eine Kompetenzüberschreitung gesehen werden könne, sei diese angesichts der im ganz überwiegenden Schrifttum vertretenen Auffassung, dass der Ankauf rechtmäßig sei, doch zumindest nicht offensichtlich. Jedenfalls sei ein Kompetenzverstoß nicht erheblich. Daher sei auch der Hilfsantrag des Beschwerdeführers zu I. unzulässig, mit welchem er ein Tätigwerden der Bundesregierung verlange.

b) Die Verfassungsbeschwerde sei im Übrigen unbegründet.

56

aa) Die Europäische Zentralbank halte sich mit ihrem Beschluss vom 6. September 2012 in den unionsrechtlich gezogenen Grenzen. Zwischen der Wirtschafts- und Fiskalpolitik auf der einen und der Geldpolitik auf der anderen Seite bestünden Wechselwirkungen. Der Begriff der Preisstabilität sei nicht völlig bestimmt, weshalb der Europäischen Zentralbank ein Entscheidungsspielraum zukomme. Da sie diesen nicht überschritten habe, stehe ihr Handeln auch im Einklang mit dem deutschen Verfassungsrecht.

57

Art. 130 und Art. 282 Abs. 3 Satz 3 AEUV sowie Art. 88 Satz 2 GG garantierten zudem die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, was zur Abschirmung der Währungspolitik unverzichtbar sei. Dies führe zwar nicht zu einer Lösung der Europäischen Zentralbank aus dem Rechtsrahmen der Europäischen Union, verleihe ihr jedoch die Befugnis, ihr Verständnis von angemessener Währungspolitik zu verwirklichen und entziehe dieses einer Kontrolle über die „richtige“ oder vorzugswürdige Geldpolitik. Solange sie sich innerhalb ihres rechtlichen Mandates bewege, könnten ökonomische Entscheidungen der Europäischen Zentralbank aufgrund ihrer Unabhängigkeit nicht angegriffen werden. Ein Überschreiten dieses Mandates könne nicht bereits dann angenommen werden, wenn ergriffene Maßnahmen nicht mit der herrschenden ökonomischen Lehre übereinstimmten. Erst wenn Maßnahmen der Europäischen Zentralbank eindeutig über ihr Mandat hinausgingen, seien sie einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich. Dies setze voraus, dass die Maßnahmen der Europäischen Zentralbank nach jeder methodisch tragbaren Interpretation des Unionsrechts gegen das Primärrecht verstießen, wie dies etwa beim Ankauf von Staatsanleihen auf dem Primärmarkt oder der Kreditvergabe an den ESM der Fall sei. Dagegen lasse sich der Formulierung des Art. 123 Abs. 1, 2. Alt. AEUV kein Verbot des Erwerbs von Staatsanleihen am Sekundärmarkt entnehmen. Art. 18.1 ESZB-Satzung erlaube dem Eurosystem vielmehr ausdrücklich den Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt als Instrument der Offenmarktpolitik.

58

Mit dem Beschluss vom 6. September 2012 verlasse die Europäische Zentralbank nicht das Gebiet der Geldpolitik, da sie lediglich den geldpolitischen Transmissionsmechanismus wieder effektivieren wolle. Auch fehle es an einer Entkoppelung von Fiskalpolitik und Märkten, weil die Europäische Zentralbank nicht in Aussicht gestellt habe, alle ihr angebotenen Anleihen zu kaufen. Ein solcher Ankauf würde zudem nur

59

zu Marktpreisen erfolgen. Die Europäische Zentralbank habe schließlich betont, dass sie sich bei ihren Entscheidungen über die Aufnahme und Einstellung des Ankaufprogramms nicht an die Einschätzungen der politisch handelnden Akteure gebunden fühle und sich zudem allein auf den Bereich kurzfristiger Staatsanleihen beschränken wolle. Eine eindeutige Inflationswirkung der von der Europäischen Zentralbank betriebenen Politik sei weder vorgetragen noch anderweitig dargelegt. Dies sei angesichts ihres Festhaltens am Ziel der Preisstabilität auch nicht zu erwarten. Die vom Beschwerdeführer zu I. angegriffene Politik der Europäischen Zentralbank stelle sich allenfalls als ähnliches „Nicht-Standard-Instrument“ dar, wie es von der Bundesbank bereits in den 1970er Jahren angewandt worden sei. Darin liege keine mit dem Kompetenzgefüge der Europäischen Union unvereinbare Mandatsüberschreitung.

bb) Auch die mit Blick auf eine nicht mehr hinnehmbare Beeinträchtigung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages erhobene Identitätsrüge sei unbegründet. Die vom Beschwerdeführer zu I. bemühte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Unvereinbarkeit eines Haftungsautomatismus mit der Budgethoheit des Bundestages sei im Falle der Europäischen Zentralbank insoweit nicht einschlägig, als mit der Errichtung der Europäischen Zentralbank als unabhängige Zentralbank bereits eine Grundsatzentscheidung getroffen worden sei, die eine parlamentarische Einflussnahme auf deren Entscheidungen ausschließe. Es fehle zudem an einer unmittelbaren Verknüpfung der Geschäftstätigkeit der Europäischen Zentralbank mit dem Bundeshaushalt. Die Haftung für Verluste der Europäischen Zentralbank treffe unmittelbar weder die Bundesbank noch den Bundeshaushalt.

60

Ein Anspruch auf Einschreiten der Bundesregierung gegen den Ankauf von Staatsanleihen durch die Europäische Zentralbank bestehe nicht. Es fehle bereits an der Gefährdung eines verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgutes. Überdies stehe der Bundesregierung ein weiter Prognose- und Gestaltungsspielraum zu, der lediglich einer Evidenzkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht unterliege.

61

c) Auch die Anträge der Antragstellerin zu V. seien unzulässig, soweit sie sich gegen die Anleihekäufe der Europäischen Zentralbank auf der Grundlage des Beschlusses vom 6. September 2012 wendeten. Insoweit fehle es an einem tauglichen Antragsgegenstand, weil nach § 64 Abs. 1 BVerfGG nur Maßnahmen oder Unterlassungen des Bundestages und nicht der Europäischen Zentralbank angegriffen werden könnten. Unzulässig sei auch der Antrag, dass der Bundestag auf eine Revidierung der Beschlüsse der Europäischen Zentralbank hinwirken solle, da nach Art. 263 AEUV eine Nichtigkeitsklage nur von der Bundesregierung angestrengt werden könne.

62

Der Antragstellerin fehle aber auch die Antragsbefugnis, weil sie als Fraktion im Deutschen Bundestag keine eigenen Rechte geltend mache, sondern solche des gesamten Bundestages, ohne dass diese durch die Maßnahmen der Europäischen Zentralbank verletzt oder auch nur unmittelbar gefährdet würden. Das Bundesverfassungsgericht habe wiederholt ausgeführt, dass das in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG

63

gewährleistete Demokratieprinzip kein Recht des Bundestages sei. Zwar habe die Antragstellerin zunächst eine Entledigung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung im Zusammenhang mit der Errichtung des ESM rügen können; hinsichtlich der Maßnahmen der Europäischen Zentralbank sei dies jedoch nicht möglich. Es fehle insoweit an einer verfassungsrechtlich kontrollierbaren Übertragung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung durch oder aufgrund der Maßnahmen der Europäischen Zentralbank. Soweit die Antragstellerin im Hilfsantrag die Feststellung begehre, der Bundestag dürfe seine Zustimmung zu den Hilfsprogrammen nur nach ausreichender Information durch die Europäische Zentralbank erteilen, sei der Antrag zu unbestimmt.

Die Anträge seien auch unbegründet. Ein Anspruch des Bundestages gegenüber der Europäischen Zentralbank auf Auskünfte und Informationen bestehe nicht. Der Bundestag sei auch nicht verpflichtet, seine Mitwirkung an Hilfsprogrammen zu verweigern, solange diese nicht seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung beeinträchtigten. Eine solche Beeinträchtigung setze voraus, dass sich aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG eine bezifferbare Obergrenze für die vom Deutschen Bundestag hinnehmbaren Lasten ergebe. Das sei jedoch nicht der Fall.

64

IV.

1. Durch Beschluss vom 17. Dezember 2013 (BVerfGE 134, 357) hat der Senat die vorliegenden Verfahren von ursprünglich umfassenderen Verfahren abgetrennt, die sich zunächst auch gegen deutsche und europäische Rechtsakte im Zusammenhang mit der Errichtung des ESM und dem Abschluss des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, gegen Maßnahmen der Europäischen Zentralbank sowie gegen Unterlassungen des Bundesgesetzgebers und der Bundesregierung in dem genannten Zusammenhang richteten. Zuvor hatte der Senat am 11. und 12. Juni 2013 eine mündliche Verhandlung durchgeführt. Über die nicht abgetrennten Verfahrensteile hat der Senat durch Urteil vom 18. März 2014 abschließend entschieden (BVerfGE 135, 317).

65

2. Die vorliegenden Verfahren hat der Senat durch Beschluss vom 14. Januar 2014 ausgesetzt und dem Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 267 Abs. 1 AEUV zwei Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt (BVerfGE 134, 366 <369 ff.>):

66

1. a) Ist der Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 über Technical features of Outright Monetary Transactions mit Artikel 119 und Artikel 127 Absätze 1 und 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie mit Artikel 17 bis 24 des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank unvereinbar, weil er über das in den genannten Vorschriften geregelte Mandat der Europäischen Zentralbank zur Währungspolitik hinausgeht und in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten über-

greift?

Ergibt sich eine Überschreitung des Mandates der Europäischen Zentralbank insbesondere daraus, dass der Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012

aa) an wirtschaftspolitische Hilfsprogramme der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität oder des Europäischen Stabilitätsmechanismus anknüpft (Konditionalität)?

bb) den Ankauf von Staatsanleihen nur einzelner Mitgliedstaaten vorsieht (Selektivität)?

cc) den Ankauf von Staatsanleihen der Programmländer zusätzlich zu Hilfsprogrammen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität oder des Europäischen Stabilitätsmechanismus vorsieht (Parallelität)?

dd) Begrenzungen und Bedingungen der Hilfsprogramme der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität oder des Europäischen Stabilitätsmechanismus unterlaufen könnte (Umgehung)?

b) Ist der Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 über Technical features of Outright Monetary Transactions mit dem in Artikel 123 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankerten Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung unvereinbar?

Steht der Vereinbarkeit mit Artikel 123 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union insbesondere entgegen, dass der Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012

aa) keine quantitative Begrenzung des Ankaufs von Staatsanleihen vorsieht (Volumen)?

bb) keinen zeitlichen Abstand zwischen der Emission von Staatsanleihen am Primärmarkt und ihrem Ankauf durch das Europäische System der Zentralbanken am Sekundärmarkt vorsieht (Marktpreisbildung)?

cc) es zulässt, dass sämtliche erworbenen Staatsanleihen bis zur Fälligkeit gehalten werden (Eingriff in die Marktlogik)?

dd) keine spezifischen Anforderungen an die Bonität der zu erwerbenden Staatsanleihen enthält (Ausfallrisiko)?

ee) eine Gleichbehandlung des Europäischen Systems der Zentralbanken mit privaten und anderen Inhabern von Staatsanleihen vorsieht (Schuldenschnitt)?

2. Hilfsweise für den Fall, dass der Gerichtshof den Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 über Technical features of Outright Monetary Transactions als Handlung eines Organs der Europäischen Union nicht als tauglichen Gegenstand eines Ersuchens nach Artikel 267 Absatz 1 Buchstabe b des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union ansehen sollte:

a) Sind Artikel 119 und Artikel 127 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie Artikel 17 bis 24 des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank so auszulegen, dass sie es dem Eurosystem - alternativ oder kumulativ - gestatten,

aa) den Ankauf von Staatsanleihen von der Existenz und Einhaltung wirtschaftspolitischer Hilfsprogramme der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität oder des Europäischen Stabilitätsmechanismus abhängig zu machen (Konditionalität)?

bb) Staatsanleihen nur einzelner Mitgliedstaaten anzukaufen (Selektivität)?

cc) Staatsanleihen von Programmländern zusätzlich zu Hilfsprogrammen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität oder des Europäischen Stabilitätsmechanismus anzukaufen (Parallelität)?

dd) Begrenzungen und Bedingungen der Hilfsprogramme der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität oder des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu unterlaufen (Umgehung)?

b) Ist Artikel 123 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit Blick auf das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung so auszulegen, dass es dem Eurosystem - alternativ oder kumulativ - erlaubt ist,

aa) Staatsanleihen ohne quantitative Begrenzung anzukaufen (Volumen)?

bb) Staatsanleihen ohne zeitlichen Mindestabstand zu ihrer Emission von Staatsanleihen am Primärmarkt anzukaufen (Marktpreisbildung)?

cc) sämtliche erworbenen Staatsanleihen bis zur Fälligkeit zu halten (Eingriff in die Marktlogik)?

dd) Staatsanleihen ohne Mindestanforderung an die Bonität zu erwerben (Ausfallrisiko)?

ee) eine Gleichbehandlung des Europäischen Systems der Zen-

tralbanken mit privaten und anderen Inhabern von Staatsanleihen hinzunehmen (Schuldenschnitt)?

ff) durch die Äußerung von Kaufabsichten oder auf andere Weise in zeitlichem Zusammenhang mit der Emission von Staatsanleihen von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes Einfluss auf die Preisbildung zu nehmen (Ermutigung zum Ersterwerb)?

3. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat auf das Vorabentscheidungsersuchen des Senats mit Urteil vom 16. Juni 2015 entschieden, dass Art. 119 AEUV, Art. 123 Abs. 1 AEUV und Art. 127 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV sowie die Art. 17 bis 24 des Protokolls (Nr. 4) über die Satzung des ESZB und der Europäischen Zentralbank (ESZB-Satzung) dahin auszulegen seien, dass sie das Europäische System der Zentralbanken dazu ermächtigen, ein Programm für den Ankauf von Staatsanleihen an den Sekundärmärkten wie dasjenige zu beschließen, das in der Pressemitteilung angekündigt worden sei, die im Protokoll der 340. Sitzung des Rates der Europäischen Zentralbank vom 5. und 6. September 2012 genannt sei (Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler, C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 128).

67

Das Vorabentscheidungsersuchen hat der Gerichtshof auf der Grundlage der vom Senat im Vorlagebeschluss im Einzelnen dargelegten Voraussetzungen und Folgen einer Ultra-vires-Kontrolle für statthaft und zulässig gehalten und entsprechende Einwände mehrerer Beteiligter zurückgewiesen (EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 11 bis 31). Er hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass nach seiner ständigen Rechtsprechung die vorlegenden Gerichte an die Rechtsprechung des Gerichtshofs gebunden seien (EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 16).

68

Soweit der Gerichtshof auf die vom Senat vorgelegten Fragen explizit eingegangen ist, hat er ausgeführt (EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 33 ff.):

69

Zu den Art. 119 AEUV und 127 Abs. 1 und 2 AEUV sowie den Art. 17 bis 24 des Protokolls über das ESZB und die EZB

33 Das vorlegende Gericht wirft die Frage auf, ob ein Programm für den Ankauf von Staatsanleihen an den Sekundärmärkten wie das in der Pressemitteilung angekündigte unter die im Primärrecht vorgesehenen Befugnisse des ESZB fallen kann.

- Zu den Befugnissen des ESZB

34 Es ist zunächst darauf hinzuweisen, dass nach Art. 119 Abs. 2 AEUV die Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union eine einheitliche Währung, den Euro, sowie die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geld- und Wechselkurspolitik umfasst (Urteil Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 48).

35 Was speziell die Währungspolitik betrifft, hat die Union nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV eine ausschließliche Zuständigkeit in

diesem Bereich für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 50).

36 Nach Art. 282 Abs. 1 AEUV bilden die EZB und die Zentralbanken der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, das Eurosystem und betreiben die Währungspolitik der Union (vgl. Urteil Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 49). Nach Art. 282 Abs. 4 AEUV erlässt die EZB die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Maßnahmen nach den Art. 127 AEUV bis 133 AEUV und 138 AEUV und nach Maßgabe der Satzung des ESZB und der EZB.

37 In diesem Rahmen ist es gemäß Art. 127 Abs. 2 AEUV Sache des ESZB, diese Politik festzulegen und auszuführen.

38 Insbesondere ergibt sich aus Art. 129 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 des Protokolls über das ESZB und die EZB, dass der EZB-Rat die Geldpolitik der Union festlegt und das Direktorium der EZB diese Politik gemäß den Leitlinien und Beschlüssen des EZB-Rates ausführt.

39 Weiter geht aus Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 dieses Protokolls hervor, dass die EZB, soweit dies möglich und sachgerecht erscheint, zur Durchführung von Geschäften, die zu den Aufgaben des ESZB gehören, die nationalen Zentralbanken in Anspruch nimmt, die gemäß Art. 14 Abs. 3 des Protokolls gemäß den Leitlinien und Weisungen der EZB zu handeln haben.

40 Des Weiteren ergibt sich aus Art. 130 AEUV, dass das ESZB seine Aufgabe der Festlegung und Ausführung der Währungspolitik der Union in unabhängiger Weise wahrnimmt. Aus dem Wortlaut dieses Artikels ergibt sich, dass er das ESZB und seine Beschlussorgane vor externen Einflussnahmen schützen soll, die mit der Wahrnehmung der Aufgaben in Konflikt geraten könnten, die der AEU-Vertrag und das Protokoll über das ESZB und die EZB dem ESZB übertragen. So soll dieser Artikel das ESZB im Wesentlichen vor jedem politischen Druck schützen, damit es die für seine Aufgaben gesetzten Ziele durch die unabhängige Ausübung der spezifischen Befugnisse, über die es zu diesen Zwecken nach dem Primärrecht verfügt, wirksam verfolgen kann (vgl. in diesem Sinne Kommission/EZB, C-11/00, EU:C:2003:395, Rn. 134).

41 Gemäß dem in Art. 5 Abs. 2 EUV niedergelegten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung hat das ESZB innerhalb der Grenzen der Befugnisse zu handeln, die ihm das Primärrecht verleiht, und es kann daher nicht in gültiger Weise ein Programm be-

schließen und durchführen, das über den Bereich hinausgeht, der der Währungspolitik durch das Primärrecht zugewiesen wird. Um die Einhaltung dieses Grundsatzes zu gewährleisten, unterliegen die Handlungen des ESZB nach Maßgabe der in den Verträgen festgelegten Voraussetzungen der gerichtlichen Kontrolle durch den Gerichtshof (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/EZB, C-11/00, EU:C:2003:395, Rn. 135).

42 Insoweit ist festzustellen, dass der AEU-Vertrag keine genaue Definition der Währungspolitik enthält, sondern zugleich die Ziele der Währungspolitik und die Mittel festlegt, über die das ESZB zur Ausführung dieser Politik verfügt (vgl. in diesem Sinne Urteil Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 53).

43 So ist nach Art. 127 Abs. 1 AEUV und Art. 282 Abs. 2 AEUV das vorrangige Ziel der Währungspolitik der Union die Gewährleistung der Preisstabilität. Diese Bestimmungen sehen ferner vor, dass das ESZB ohne Beeinträchtigung dieses Ziels die allgemeine Wirtschaftspolitik der Union unterstützt, um zur Verwirklichung der in Art. 3 EUV definierten Ziele der Union beizutragen (vgl. in diesem Sinne Urteil Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 54).

44 Das Protokoll über das ESZB und die EZB ist somit durch ein klares Mandat gekennzeichnet, mit dem vorrangig das Ziel verfolgt wird, die Preisstabilität zu gewährleisten. Die Spezifität dieses Mandats wird durch die Verfahren zur Reform bestimmter Teile der Satzung des ESZB und der EZB noch verstärkt.

45 Was die dem ESZB durch das Primärrecht zur Verwirklichung dieser Ziele zugewiesenen Mittel angeht, ist hervorzuheben, dass das Kapitel IV des Protokolls über das ESZB und die EZB, das die währungspolitischen Aufgaben und Operationen des ESZB festlegt, die Instrumente aufführt, deren sich das ESZB im Rahmen der Währungspolitik bedienen kann.

- Zur Abgrenzung der Währungspolitik

46 Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht hervor, dass für die Entscheidung über die Frage, ob eine Maßnahme zur Währungspolitik gehört, hauptsächlich auf die Ziele dieser Maßnahme abzustellen ist. Die Mittel, die die Maßnahme zur Erreichung dieser Ziele einsetzt, sind ebenfalls erheblich (vgl. in diesem Sinne Urteil Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 53 und 55).

47 Was erstens die Ziele angeht, die mit einem Programm wie dem in den Ausgangsverfahren streitigen verfolgt werden, lässt sich der Pressemitteilung entnehmen, dass dieses Programm zugleich

eine ordnungsgemäße geldpolitische Transmission und die Einheitlichkeit der Geldpolitik sicherstellen soll.

48 Zum einen aber trägt das Ziel, die Einheitlichkeit der Geldpolitik zu gewährleisten, zur Erreichung der Ziele dieser Politik bei, da diese nach Art. 119 Abs. 2 AEUV „einheitlich“ sein muss.

49 Zum anderen ist das Ziel der Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Transmission der Geldpolitik zugleich geeignet, die Einheitlichkeit dieser Politik zu gewährleisten und zu deren vorrangigem Ziel beizutragen, das in der Gewährleistung der Preisstabilität besteht.

50 Die Fähigkeit des ESZB, durch seine geldpolitischen Entscheidungen die Preisentwicklung zu beeinflussen, hängt nämlich in weitem Umfang von der Übertragung der Impulse ab, die es auf dem Geldmarkt an die verschiedenen Wirtschaftssektoren aussendet. Eine Störung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus ist daher geeignet, die Entscheidungen des ESZB in einem Teil des Euro-Währungsgebiets ins Leere gehen zu lassen und damit die Einheitlichkeit der Geldpolitik zu beeinträchtigen. Im Übrigen wird, da eine Störung des Transmissionsmechanismus die Wirksamkeit der vom ESZB beschlossenen Maßnahmen beeinträchtigt, dadurch zwangsläufig dessen Fähigkeit beeinträchtigt, die Preisstabilität zu gewährleisten. Daher können Maßnahmen, die diesen Transmissionsmechanismus erhalten sollen, dem in Art. 127 Abs. 1 AEUV festgelegten vorrangigen Ziel zugerechnet werden.

51 Der Umstand, dass ein Programm wie das in der Pressemitteilung angekündigte möglicherweise geeignet ist, auch zur Stabilität des Euro-Währungsgebiets beizutragen, die zur Wirtschaftspolitik gehört (vgl. in diesem Sinne Urteil Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 56), kann diese Beurteilung nicht in Frage stellen.

52 Eine währungspolitische Maßnahme kann nämlich nicht allein deshalb einer wirtschaftspolitischen Maßnahme gleichgestellt werden, weil sie mittelbare Auswirkungen auf die Stabilität des Euro-Währungsgebiets haben kann (vgl. entsprechend Urteil Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 56).

53 Was zweitens die Mittel betrifft, die zur Erreichung der Ziele eines Programms wie des in der Pressemitteilung angekündigten eingesetzt werden sollen, steht fest, dass dessen Durchführung geldpolitische Outright-Geschäfte an den Sekundärmärkten für Staatsanleihen beinhaltet.

54 Aus Art. 18 Abs. 1 des Protokolls über das ESZB und die EZB, der zu dessen Kapitel IV gehört, geht jedoch eindeutig hervor, dass die EZB und die nationalen Zentralbanken zur Erreichung der Ziele des ESZB und zur Erfüllung seiner Aufgaben, wie sie sich aus dem Primärrecht ergeben, grundsätzlich auf den Finanzmärkten tätig werden können, indem sie auf Euro lautende börsengängige Wertpapiere endgültig kaufen und verkaufen. Folglich wird mit den Geschäften, die der EZB-Rat in der Pressemitteilung in Aussicht genommen hat, eines der geldpolitischen Instrumente genutzt, die das Primärrecht vorsieht.

55 Was die Selektivität des in der Pressemitteilung angekündigten Programms angeht, ist darauf hinzuweisen, dass dieses Programm Störungen des geldpolitischen Transmissionsmechanismus beheben soll, die durch die besondere Situation der Staatsanleihen bestimmter Mitgliedstaaten hervorgerufen werden. Unter diesen Umständen kann die alleinige Tatsache, dass sich das fragliche Programm spezifisch auf diese Staatsanleihen beschränkt, nicht als solche bedeuten, dass die vom ESZB verwendeten Instrumente nicht zur Währungspolitik gehören. Im Übrigen schreibt keine Bestimmung des AEU-Vertrags dem ESZB vor, auf den Finanzmärkten durch allgemeine Maßnahmen zu intervenieren, die notwendigerweise sämtliche Staaten des Euro-Währungsgebiets betreffen.

56 Im Licht dieser Gesichtspunkte ist festzustellen, dass ein Programm wie das in der Pressemitteilung angekündigte in Anbetracht seiner Ziele und der zu ihrer Erreichung vorgesehenen Mittel zum Bereich der Währungspolitik gehört.

57 Der Umstand, dass die Durchführung eines solchen Programms von der vollständigen Einhaltung makroökonomischer Anpassungsprogramme der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (im Folgenden: EFSF) und des Europäischen Stabilitätsmechanismus (im Folgenden: ESM) abhängig ist, vermag an dieser Feststellung nichts zu ändern.

58 Es ist zwar nicht ausgeschlossen, dass ein Programm für den Ankauf von Staatsanleihen, das ein solches Merkmal aufweist, geeignet ist, inzident den Anreiz zur Einhaltung solcher Anpassungsprogramme zu stärken, und damit in gewissem Maße die Erreichung der mit diesen verfolgten wirtschaftspolitischen Ziele begünstigen kann.

59 Solche mittelbaren Auswirkungen können jedoch nicht bedeuten, dass ein solches Programm als eine wirtschaftspolitische Maßnahme einzustufen wäre, da sich aus Art. 119 Abs. 2 AEUV,

Art. 127 Abs. 1 AEUV und Art. 282 Abs. 2 AEUV ergibt, dass das ESZB ohne Beeinträchtigung des Ziels der Preisstabilität die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union unterstützt.

60 Es ist hinzuzufügen, dass das ESZB dadurch, dass es in voller Unabhängigkeit die Durchführung des in der Pressemitteilung angekündigten Programms von der vollständigen Einhaltung makroökonomischer Anpassungsprogramme der EFSF oder des ESM abhängig macht, gewährleistet, dass seine Währungspolitik den Mitgliedstaaten, deren Staatsanleihen es ankauft, keine Finanzierungsmöglichkeiten eröffnet, die es ihnen erlaubten, von den Anpassungsprogrammen, denen sie zugestimmt haben, abzuweichen. Das ESZB vermeidet auf diese Weise, dass die von ihm beschlossenen währungspolitischen Maßnahmen der Wirksamkeit der von den Mitgliedstaaten verfolgten Wirtschaftspolitik zuwiderlaufen.

61 Da sich das ESZB ferner gemäß Art. 127 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 119 Abs. 3 AEUV an den richtungweisenden Grundsatz zu halten hat, dass die öffentlichen Finanzen gesund sein müssen, können die in einem Programm, wie es in der Pressemitteilung angekündigt wurde, festgelegten Voraussetzungen, durch die vermieden werden kann, dass dieses Programm dazu beiträgt, für die Mitgliedstaaten einen Anreiz zur Verschlechterung ihrer Haushaltslage zu schaffen, nicht den Schluss rechtfertigen, dass dieses Programm den Rahmen überschreite, den das Primärrecht der Währungspolitik vorgibt.

62 Es ist zudem hervorzuheben, dass es als Voraussetzung für das Tätigwerden des ESZB im Rahmen eines Programms, wie es in der Pressemitteilung angekündigt wurde, nicht genügt, dass der betreffende Mitgliedstaat die Verpflichtungen aus einem Anpassungsprogramm, dem er zugestimmt hat, vollständig einhält, da ein solches Tätigwerden in strikter Weise weiterhin voraussetzt, dass Störungen des geldpolitischen Transmissionsmechanismus oder der Einheitlichkeit der Geldpolitik aufgetreten sind.

63 Deshalb wird durch den Umstand, dass der Ankauf von Staatsanleihen an den Sekundärmärkten unter der Bedingung, dass ein makroökonomisches Anpassungsprogramm eingehalten wird, als zur Wirtschaftspolitik gehörend angesehen werden konnte, wenn dieser Ankauf vom ESM vorgenommen wird (vgl. in diesem Sinne Urteil Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 60), nicht impliziert, dass es sich ebenso verhalten müsste, wenn dieses Instrument vom ESZB im Rahmen eines Programms wie des in der Pressemitteilung angekündigten eingesetzt wird.

64 Insoweit ist nämlich der Unterschied zwischen den Zielen des ESM und des ESZB von entscheidender Bedeutung. Während sich aus den Rn. 48 bis 52 des vorliegenden Urteils ergibt, dass ein Programm wie das in den Ausgangsverfahren fragliche nur in dem Umfang durchgeführt werden darf, in dem es zur Gewährleistung der Preisstabilität erforderlich ist, zielt das Tätigwerden des ESM auf die Wahrung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets, wobei dieses letztgenannte Ziel nicht zur Währungspolitik gehört (vgl. in diesem Sinne Urteil Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 56).

65 Diese Beurteilung lässt auch die Möglichkeit ausscheiden, dass ein Programm wie das in der Pressemitteilung angekündigte dazu dienen könnte, die Bedingungen zu umgehen, die die Tätigkeit des ESM an den Sekundärmärkten beschränken, da die Intervention des ESZB nicht an die Stelle einer Intervention des ESM treten soll, um dessen Ziele zu verwirklichen, sondern sie vielmehr in unabhängiger Weise nach Maßgabe der Ziele durchzuführen ist, die der Währungspolitik eigen sind.

- Zur Verhältnismäßigkeit

66 Aus Art. 119 Abs. 2 AEUV und Art. 127 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 5 Abs. 4 EUV geht hervor, dass ein zur Währungspolitik gehörendes Programm für den Ankauf von Anleihen nur in gültiger Weise beschlossen und durchgeführt werden kann, wenn die von ihm umfassten Maßnahmen in Anbetracht der Ziele dieser Politik verhältnismäßig sind.

67 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass die Handlungen der Unionsorgane zur Erreichung der mit der betreffenden Regelung verfolgten legitimen Ziele geeignet sind und nicht über die Grenzen dessen hinausgeht, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Association Kokopelli, C-59/11, EU:C:2012:447, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

68 Was die gerichtliche Nachprüfung der Einhaltung dieser Voraussetzungen anbelangt, ist dem ESZB, da es bei der Ausarbeitung und Durchführung eines Programms für Offenmarktgeschäfte, wie es in der Pressemitteilung angekündigt wurde, Entscheidungen technischer Natur treffen und komplexe Prognosen und Beurteilungen vornehmen muss, in diesem Rahmen ein weites Ermessen einzuräumen (vgl. entsprechend Urteile Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, Rn. 28, sowie Billerud Karlsborg und Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, Rn. 35).

69 Indessen kommt in Fällen, in denen ein Unionsorgan über ein weites Ermessen verfügt, der Kontrolle der Einhaltung bestimmter verfahrensrechtlicher Garantien wesentliche Bedeutung zu. Zu diesen Garantien gehört die Verpflichtung des ESZB, sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls zu untersuchen und seine Entscheidungen hinreichend zu begründen.

70 Insoweit ist zu beachten, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die durch Art. 296 Abs. 2 AEUV vorgeschriebene Begründung eines Rechtsakts der Union zwar die Überlegungen des Urhebers dieses Rechtsakts so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen muss, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die getroffene Maßnahme entnehmen können und der Gerichtshof seine Kontrolle ausüben kann, jedoch nicht sämtliche rechtlich oder tatsächlich erheblichen Gesichtspunkte enthalten muss. Die Beachtung der Begründungspflicht ist im Übrigen nicht nur anhand des Wortlauts des Rechtsakts zu beurteilen, sondern auch anhand seines Kontexts und sämtlicher Rechtsvorschriften, die das betreffende Gebiet regeln (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Rat, C-63/12, EU:C:2013:752, Rn. 98 und 99 und die dort angeführte Rechtsprechung).

71 Im vorliegenden Fall ist, auch wenn eine Prüfung der Einhaltung der Begründungspflicht nur auf der Grundlage eines förmlich erlassenen Beschlusses möglich ist, gleichwohl festzustellen, dass die Pressemitteilung sowie die Entwürfe für Rechtsakte, die in der Sitzung des EZB-Rates geprüft wurden, in der auch die Pressemitteilung genehmigt wurde, die wesentlichen Elemente eines Programms wie des in der Pressemitteilung angekündigten erkennen lassen und geeignet sind, dem Gerichtshof die Ausübung seiner Kontrolle zu ermöglichen.

72 Was erstens die Eignung eines Programms wie des in der Pressemitteilung angekündigten zur Erreichung der vom ESZB verfolgten Ziele anbelangt, geht aus dieser Pressemitteilung und den Erläuterungen der EZB hervor, dass dieses Programm auf einer Analyse der wirtschaftlichen Lage im Euro-Währungsgebiet beruht, der zufolge zum Zeitpunkt der Ankündigung dieses Programms die Zinssätze für die Staatsanleihen verschiedener Staaten des Euro-Währungsgebiets eine hohe Volatilität und extreme Unterschiede aufwiesen. Nach den Ausführungen der EZB beruhten diese Unterschiede nicht nur auf makroökonomischen Unterschieden zwischen diesen Staaten, sondern hatten ihre Ursache teilweise darin, dass für die Anleihen bestimmter Mitgliedstaaten überhöhte Risikoaufschläge verlangt worden seien, mit denen der Gefahr eines Ausein-

anderbrechens des Euro-Währungsgebiets habe begegnet werden sollen.

73 Diese besondere Lage habe den geldpolitischen Transmissionsmechanismus des ESZB erheblich geschwächt und eine Fragmentierung bei den Refinanzierungsbedingungen der Banken und der Darlehenskosten bewirkt, was die Wirksamkeit der vom ESZB an die Wirtschaft ausgesendeten Impulse in einem erheblichen Teil des Euro-Währungsgebiets stark verringert habe.

74 In Anbetracht der dem Gerichtshof im vorliegenden Verfahren unterbreiteten Informationen ist nicht ersichtlich, dass diese Analyse der Wirtschaftslage des Euro-Währungsgebiets, die zum Zeitpunkt der Ankündigung des in den Ausgangsverfahren fraglichen Programms gegeben war, mit einem offensichtlichen Beurteilungsfehler behaftet wäre.

75 Insoweit kann der vom vorlegenden Gericht angeführte Umstand, dass gegen diese mit einer Begründung versehene Analyse Einwände erhoben wurden, als solcher nicht genügen, um diese Beurteilung in Frage zu stellen, da vom ESZB mit Rücksicht darauf, dass geldpolitische Fragen gewöhnlich umstritten sind und es über ein weites Ermessen verfügt, nicht mehr als der Einsatz seines wirtschaftlichen Sachverständs und der ihm zur Verfügung stehenden notwendigen technischen Mittel verlangt werden kann, um diese Analyse mit aller Sorgfalt und Genauigkeit durchzuführen.

76 In einer Lage wie der in den Rn. 72 und 73 des vorliegenden Urteils beschriebenen ist der Ankauf von Staatsanleihen der Mitgliedstaaten, die von den durch die EZB als extrem betrachteten Zinssätzen betroffen sind, an den Sekundärmärkten geeignet, die Senkung dieser Zinssätze zu befördern, indem er unbegründete Befürchtungen eines Auseinanderbrechens des Euro-Währungsgebiets zerstreut, und so zu dem Rückgang oder sogar Wegfallen der überhöhten Risikozuschläge beizutragen.

77 In diesem Zusammenhang war das ESZB zu der Annahme berechtigt, dass eine solche Entwicklung der Zinssätze geeignet ist, die geldpolitische Transmission des ESZB zu begünstigen und die Einheitlichkeit der Geldpolitik zu wahren.

78 So ist unstrittig, dass die Zinssätze der Staatsanleihen eines gegebenen Staates für die Festsetzung der für die verschiedenen Wirtschaftsteilnehmer dieses Staates geltenden Zinssätze, für den Wert der Portfolios der solche Anleihen besitzenden Finanzinstitute und für deren Fähigkeit, sich Liquidität zu beschaffen, eine maßgeb-

liche Rolle spielen. Deshalb kann durch eine Eliminierung oder Verringerung überhöhter Risikozuschläge, die für die Staatsanleihen eines Mitgliedstaats verlangt werden, vermieden werden, dass deren Volatilität und Höhe ein Hindernis für die Übertragung der Wirkungen der geldpolitischen Entscheidungen des ESZB auf die Wirtschaft dieses Staates bilden und die Einheitlichkeit der Geldpolitik in Frage stellen.

79 Im Übrigen ist die Behauptung der EZB, dass allein die Ankündigung des in den Ausgangsverfahren fraglichen Programms genügt habe, um die angestrebte Wirkung, d. h. die Wiederherstellung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus und der Einheitlichkeit der Geldpolitik, zu erzielen, im Verlauf des vorliegenden Verfahrens nicht bestritten worden.

80 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass unter wirtschaftlichen Bedingungen, wie sie die EZB zum Zeitpunkt der Pressemitteilung beschrieben hat, das ESZB rechtmäßig zu der Beurteilung gelangen konnte, dass ein Programm wie das in der Pressemitteilung angekündigte geeignet ist, zu den vom ESZB verfolgten Zielen und damit zur Gewährleistung der Preisstabilität beizutragen.

81 Demnach ist zweitens zu prüfen, ob ein solches Programm nicht offensichtlich über das hinausgeht, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich ist.

82 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass sich aus dem Wortlaut der Pressemitteilung eindeutig ergibt, dass das in den Ausgangsverfahren fragliche Programm den Ankauf von Staatsanleihen nur in dem Umfang gestattet, in dem er zur Erreichung der Ziele dieses Programms erforderlich ist, und dass diese Ankäufe beendet werden, sobald diese Ziele erreicht sein werden.

83 Es ist auch zu beachten, dass der Ankündigung des in den Ausgangsverfahren fraglichen Programms mittels der Pressemitteilung gegebenenfalls eine zweite Phase folgen wird, nämlich die der Durchführung dieses Programms, die von einer umfassenden Beurteilung der geldpolitischen Erfordernisse abhängen wird.

84 Im Übrigen ist festzustellen, dass das in den Ausgangsverfahren fragliche Programm mehr als zwei Jahre nach seiner Ankündigung nicht durchgeführt worden ist, da seine Umsetzung nach Ansicht des EZB-Rates durch die wirtschaftliche Lage im Euro-Währungsgebiet nicht gerechtfertigt war.

85 Über die strikte Bindung der Durchführung eines Programms,

wie es in der Pressemitteilung angekündigt wurde, an die mit ihm verfolgten Ziele hinaus ist darauf hinzuweisen, dass das potenzielle Ausmaß dieses Programms in mehrfacher Weise beschränkt wird.

86 So darf das ESZB im Rahmen eines solchen Programms nur Staatsanleihen von Mitgliedstaaten erwerben, die an einem makroökonomischen Anpassungsprogramm teilnehmen und erneut Zugang zum Anleihemarkt haben. Überdies konzentriert sich ein Programm wie das in den Ausgangsverfahren fragliche auf Staatsanleihen mit einer Laufzeit von weniger als drei Jahren, wobei sich das ESZB die Möglichkeit vorbehält, die erworbenen Anleihen jederzeit wieder zu verkaufen.

87 Aus diesen Gesichtspunkten ergibt sich zum einen, dass ein Programm wie das in der Pressemitteilung angekündigte letztlich nur einen begrenzten Teil der von den Staaten des Euro-Währungsgebiets begebenen Staatsanleihen betrifft, so dass die Verpflichtungen, die die EZB mit der Durchführung eines solchen Programms voraussichtlich eingeht, tatsächlich eingegrenzt und beschränkt sind. Zum anderen kann ein solches Programm nur zur Anwendung gelangen, wenn die Lage bestimmter dieser Staaten bereits eine Intervention des ESM gerechtfertigt hat, die noch fort dauert.

88 Unter diesen Umständen konnte ein Programm, dessen Volumen in dieser Weise beschränkt ist, vom ESZB in gültiger Weise beschlossen werden, ohne vor seiner Durchführung eine quantitative Beschränkung festzulegen, zumal eine solche geeignet erschiene, die Wirksamkeit dieses Programms zu schwächen.

89 Im Übrigen ist, soweit das vorliegende Gericht die Frage der Selektivität eines solchen Programms aufwirft, daran zu erinnern, dass dieses Programm die Störungen der Geldpolitik des ESZB beheben soll, die durch die besondere Lage der Anleihen bestimmter Mitgliedstaaten hervorgerufen werden. Unter diesen Umständen konnte das ESZB zu Recht annehmen, dass sich ein selektives Programm des Anleihekaufs als erforderlich erweisen kann, um diese Störungen dadurch auszuräumen, dass das ESZB seine Tätigkeit auf die von diesen Störungen besonders betroffenen Teile des Euro-Währungsgebiets konzentriert und es so vermeidet, den Umfang des Programms über das hinaus, was zur Erreichung seiner Ziele erforderlich ist, unnötig zu vergrößern oder seine Wirksamkeit zu verringern.

90 Es muss zudem festgestellt werden, dass ein Programm wie das in der Pressemitteilung angekündigte die Mitgliedstaaten, deren

Anleihen erworben werden können, auf der Grundlage von Kriterien identifiziert, die an die verfolgten Ziele geknüpft sind, und nicht im Wege einer willkürlichen Auswahl.

91 Drittens ist zu konstatieren, dass das ESZB die verschiedenen beteiligten Interessen in der Weise gegeneinander abgewogen hat, dass tatsächlich vermieden wird, dass sich bei der Durchführung des fraglichen Programms Nachteile ergeben, die offensichtlich außer Verhältnis zu dessen Zielen stehen.

92 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass ein Programm wie das in der Pressemitteilung angekündigte nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt.

Zu Art. 123 Abs. 1 AEUV

93 Das vorliegende Gericht wirft die Frage auf, ob ein Programm für den Ankauf von Staatsanleihen an den Sekundärmärkten wie das in der Pressemitteilung angekündigte mit Art. 123 Abs. 1 AEUV vereinbar ist.

94 Aus dem Wortlaut von Art. 123 Abs. 1 AEUV geht hervor, dass diese Bestimmung der EZB und den Zentralbanken der Mitgliedstaaten verbietet, öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Einrichtungen der Union und der Mitgliedstaaten Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten zu gewähren oder unmittelbar von ihnen Schuldtitel zu erwerben (vgl. Urteil Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 123).

95 Folglich verbietet diese Bestimmung jede finanzielle Unterstützung des ESZB zugunsten eines Mitgliedstaats (vgl. in diesem Sinne Urteil Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 132), ohne indessen in allgemeiner Weise die für das ESZB bestehende Möglichkeit auszuschließen, von Gläubigern eines solchen Staates Schuldtitel zu erwerben, die dieser Staat zuvor ausgegeben hat.

96 So gestattet Art. 18 Abs. 1 des Protokolls über das ESZB und die EZB dem ESZB, zur Erreichung seiner Ziele und zur Erfüllung seiner Aufgaben auf den Finanzmärkten tätig zu werden, indem es u. a. börsengängige Wertpapiere, zu denen Staatsanleihen gehören, endgültig kauft und verkauft, ohne dass diese Ermächtigung an besondere Bedingungen geknüpft ist, sofern nicht der Charakter von Offenmarktgeschäften als solcher missachtet wird.

97 Gleichwohl kann das ESZB nicht rechtmäßig Staatsanleihen an den Sekundärmärkten unter Voraussetzungen erwerben, die seinem Tätigwerden in der Praxis die gleiche Wirkung wie ein unmittel-

barer Erwerb von Staatsanleihen von den öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Einrichtungen der Mitgliedstaaten verleihen, und auf diese Weise die Wirksamkeit des in Art. 123 Abs. 1 AEUV festgelegten Verbots in Frage stellen.

98 Ferner ist zur Klärung der Frage, welche Formen des Ankaufs von Staatsanleihen mit dieser Bestimmung vereinbar sind, auf den Zweck dieser Bestimmung abzustellen (vgl. entsprechend Urteil Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 133).

99 Insoweit ist daran zu erinnern, dass das in Art. 123 AEUV festgelegte Verbot auf Art. 104 EG-Vertrag (später Art. 101 EG) zurückgeht, der mit dem Maastrichter Vertrag in den EG-Vertrag eingefügt wurde.

100 Aus den Vorarbeiten für den Maastrichter Vertrag ergibt sich, dass Art. 123 AEUV die Mitgliedstaaten dazu anhalten soll, eine gesunde Haushaltspolitik zu befolgen, indem vermieden wird, dass eine monetäre Finanzierung öffentlicher Defizite oder Privilegien der öffentlichen Hand auf den Finanzmärkten zu einer übermäßigen Verschuldung oder überhöhten Defiziten der Mitgliedstaaten führen (vgl. Entwurf eines Vertrags zur Änderung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Hinblick auf die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, Beilage 2/91, S. 25 und 56).

101 Daher dürfen Ankäufe an dem Sekundärmarkt nicht eingesetzt werden, um das mit Art. 123 AEUV verfolgte Ziel zu umgehen, wie im siebten Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 3603/93 des Rates vom 13. Dezember 1993 zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung der in [Art. 123 AEUV] und Art. [125 Abs. 1 AEUV] vorgesehenen Verbote (ABl. L 332, S. 1) bekräftigt worden ist.

102 Folglich muss die EZB, wie der Generalanwalt in Nr. 227 seiner Schlussanträge betont hat, wenn sie Staatsanleihen an den Sekundärmärkten erwirbt, ihr Tätigwerden mit hinreichenden Garantien versehen, um sicherzustellen, dass es mit dem in Art. 123 Abs. 1 AEUV festgelegten Verbot der monetären Finanzierung in Einklang steht.

103 Hinsichtlich eines Programms wie des in der Pressemitteilung angekündigten ist erstens darauf hinzuweisen, dass das ESZB im Rahmen eines solchen Programms Staatsanleihen nicht unmittelbar von den öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Einrichtungen der Mitgliedstaaten, sondern nur mittelbar an den Sekundärmärkten er-

werben darf. Das Tätigwerden des ESZB im Rahmen eines Programms, wie es in den Ausgangsverfahren in Frage steht, kann daher nicht einer finanziellen Unterstützungsmaßnahme für einen Mitgliedstaat gleichgestellt werden.

104 Indessen ist zweitens hervorzuheben, dass das Tätigwerden des ESZB in der Praxis die gleiche Wirkung wie der unmittelbare Erwerb von Staatsanleihen von den öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Einrichtungen der Mitgliedstaaten haben könnte, wenn die Wirtschaftsteilnehmer, die möglicherweise Staatsanleihen auf dem Primärmarkt erwerben, die Gewissheit hätten, dass das ESZB diese Anleihen binnen eines Zeitraums und unter Bedingungen ankaufen würde, die es diesen Wirtschaftsteilnehmern ermöglichen, faktisch als Mittelpersonen des ESZB für den unmittelbaren Erwerb dieser Anleihen von den öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Einrichtungen des betreffenden Mitgliedstaats zu agieren.

105 Jedoch ist den Erläuterungen der EZB im Rahmen des vorliegenden Verfahrens zu entnehmen, dass die Durchführung eines Programms, wie es in der Pressemitteilung angekündigt wurde, Bedingungen unterliegen muss, mit denen vermieden werden soll, dass die Interventionen des ESZB an den Sekundärmärkten die gleiche Wirkung wie der unmittelbare Erwerb von Staatsanleihen an den Primärmärkten haben.

106 In dieser Hinsicht ergibt sich aus den von der EZB im vorliegenden Verfahren vorgelegten Entwürfen für einen Beschluss und Leitlinien, dass der EZB-Rat dafür zuständig zu sein hätte, über den Umfang, den Beginn, die Fortsetzung und die Aussetzung der in einem solchen Programm vorgesehenen Interventionen an den Sekundärmärkten zu entscheiden. Überdies hat die EZB vor dem Gerichtshof klargestellt, dass das ESZB zum einen beabsichtigt, eine Mindestfrist zwischen der Ausgabe eines Schuldtitels auf dem Primärmarkt und seinem Ankauf an den Sekundärmärkten einzuhalten, und dass zum anderen eine vorherige Ankündigung seiner Entscheidung, solche Ankäufe vorzunehmen, oder des Volumens der geplanten Ankäufe ausgeschlossen sein soll.

107 Da sich durch diese Garantien verhindern lässt, dass die Emissionsbedingungen für Staatsanleihen durch die Gewissheit verfälscht werden, dass diese Anleihen nach ihrer Ausgabe durch das ESZB erworben werden, kann durch sie ausgeschlossen werden, dass die Durchführung eines Programms wie des in der Pressemitteilung angekündigten in der Praxis die gleiche Wirkung hat wie der unmittelbare Erwerb von Staatsanleihen von den öffentlich-

rechtlichen Körperschaften und Einrichtungen der Mitgliedstaaten.

108 Zwar bleibt trotz dieser Garantien, wie das vorlegende Gericht dargelegt hat, das Tätigwerden des ESZB geeignet, einen gewissen Einfluss auf die Funktionsweise des Primärmarkts und der Sekundärmärkte für Staatsanleihen auszuüben. Dieser Umstand ist aber nicht entscheidend, weil dieser Einfluss, wie der Generalanwalt in Nr. 259 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, eine Wirkung ist, die den vom AEU-Vertrag erlaubten Ankäufen an den Sekundärmärkten inhärent ist. Im Übrigen ist diese Wirkung unerlässlich, um solche Ankäufe im Rahmen der Geldpolitik wirksam einsetzen zu können.

109 Drittens würde mit einem Programm, wie es in der Pressemitteilung angekündigt wurde, das in Rn. 100 des vorliegenden Urteils genannte Ziel von Art. 123 Abs. 1 AEUV umgangen, wenn es geeignet wäre, den betreffenden Mitgliedstaaten den Anreiz zu nehmen, eine gesunde Haushaltspolitik zu verfolgen. Da nämlich aus Art. 119 Abs. 2 AEUV, Art. 127 Abs. 1 AEUV und Art. 282 Abs. 2 AEUV hervorgeht, dass das ESZB ohne Beeinträchtigung des Ziels der Preisstabilität die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union unterstützt, darf die Tätigkeit des ESZB auf der Grundlage von Art. 123 AEUV nicht dergestalt sein, dass sie der Wirksamkeit dieser Politik zuwiderläuft, indem den Mitgliedstaaten der Anreiz genommen wird, eine gesunde Haushaltspolitik zu verfolgen.

110 Im Übrigen beinhaltet die Geldpolitik fortlaufend, dass auf die Zinssätze und die Refinanzierungsbedingungen der Banken eingewirkt wird, was zwangsläufig Konsequenzen für die Finanzierungsbedingungen des Haushaltsdefizits der Mitgliedstaaten hat.

111 Jedenfalls wird durch die Merkmale eines Programms wie des in der Pressemitteilung angekündigten ausgeschlossen, dass es als geeignet angesehen werden kann, den Mitgliedstaaten den Anreiz zur Verfolgung einer gesunden Haushaltspolitik zu nehmen.

112 Insoweit ist als Erstes darauf hinzuweisen, dass dieses Programm den Ankauf von Staatsanleihen nur in dem Umfang vorsieht, der für die Erhaltung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus und der Einheitlichkeit der Geldpolitik erforderlich ist, und dass die Ankäufe eingestellt werden, sobald diese Ziele erreicht sein werden.

113 Diese Begrenzung des Tätigwerdens des ESZB bedeutet zum einen, dass sich die Mitgliedstaaten bei der Festlegung ihrer Haushaltspolitik nicht auf die Gewissheit stützen können, dass ihre

Staatsanleihen künftig vom ESZB an den Sekundärmärkten angekauft werden, und zum anderen, dass dieses Programm nicht in einer Weise durchgeführt werden kann, durch die eine Harmonisierung der Zinssätze für die Staatsanleihen der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets unabhängig von den Unterschieden bewirkt würde, die sich aus der makroökonomischen Lage oder der Haushaltslage dieser Staaten ergeben.

114 Durch den Erlass und die Durchführung eines solchen Programms wird den Mitgliedstaaten daher weder ermöglicht, eine Haushaltspolitik zu verfolgen, die die Tatsache unberücksichtigt ließe, dass sie im Fall eines Defizits nach einer Finanzierung auf dem Markt zu suchen haben werden, noch können sie sich dadurch vor den Konsequenzen schützen, die die Entwicklung ihrer makroökonomischen Lage oder ihrer Haushaltslage unter diesem Aspekt mit sich bringen kann.

115 Als Zweites ist darauf hinzuweisen, dass ein Programm wie das in den Ausgangsverfahren fragliche mit einer Reihe von Garantien versehen ist, die seine Auswirkungen auf den Anreiz, eine gesunde Haushaltspolitik zu verfolgen, begrenzen sollen.

116 So hat die EZB dadurch, dass sie dieses Programm auf bestimmte Arten von Anleihen beschränkt hat, die nur von Mitgliedstaaten ausgegeben worden sind, die an einem strukturellen Anpassungsprogramm teilnehmen und erneut Zugang zum Anleihemarkt haben, faktisch das Volumen der Staatsanleihen beschränkt, die im Rahmen dieses Programms erworben werden können, und damit die Intensität der Auswirkungen dieses Programms auf die Finanzierungsbedingungen der Staaten des Euro-Währungsgebiets begrenzt.

117 Im Übrigen werden die Auswirkungen, die ein Programm wie das in der Pressemitteilung angekündigte auf den Anreiz hat, eine gesunde Haushaltspolitik zu verfolgen, auch durch die für das ESZB bestehende Möglichkeit beschränkt, die erworbenen Anleihen jederzeit wieder zu verkaufen. Denn daraus ergibt sich, dass die Folgen, die daraus entstehen, dass diese Anleihen vom Markt genommen werden, potenziell vorübergehender Art sind. Diese Möglichkeit erlaubt es dem ESZB auch, sein Programm nach Maßgabe der Haltung des betreffenden Mitgliedstaats anzupassen, so insbesondere durch eine Einschränkung oder Aussetzung der Ankäufe von Staatsanleihen, wenn ein Mitgliedstaat sein Emissionsverhalten dahin ändert, dass er mehr Anleihen mit kurzer Laufzeit ausgibt, um seinen Haushalt mittels Anleihen zu finanzieren, die potenziell unter

die Intervention des ESZB fallen.

118 Dass das ESZB auch die Möglichkeit hat, die erworbenen Anleihen bis zum Eintritt ihrer Fälligkeit zu behalten, spielt insoweit keine ausschlaggebende Rolle, weil diese Möglichkeit voraussetzt, dass eine solche Handlungsweise zur Verwirklichung der angestrebten Ziele erforderlich ist, und jedenfalls den beteiligten Wirtschaftsteilnehmern nicht die Gewissheit gewährt, dass das ESZB von dieser Option Gebrauch machen wird. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass eine solche Vorgehensweise durch Art. 18 Abs. 1 des Protokolls über das ESZB und die EZB keineswegs ausgeschlossen wird und keinen Verzicht darauf bedeutet, dass der Mitgliedstaat, der die Anleihe ausgegeben hat, bei Eintritt ihrer Fälligkeit seine Schuld begleicht.

119 Überdies schließt das ESZB dadurch, dass es einen Erwerb von Staatsanleihen nur von Mitgliedstaaten vorsieht, die erneut Zugang zum Anleihemarkt haben, von dem vorgesehenen Programm in der Praxis diejenigen Mitgliedstaaten aus, deren finanzielle Lage derart zerrüttet ist, dass sie keine Finanzierung mehr auf dem Markt erhalten könnten.

120 Schließlich wird dadurch, dass der Ankauf von Staatsanleihen von der vollständigen Einhaltung der strukturellen Anpassungsprogramme abhängt, denen die betreffenden Staaten unterliegen, ausgeschlossen, dass ein Programm wie das in der Pressemitteilung angekündigte diese Staaten dazu veranlassen könnte, auf eine Sanierung ihrer öffentlichen Finanzen zu verzichten, indem sie sich auf die Finanzierungsmöglichkeiten stützen, die ihnen die Durchführung eines solchen Programms eröffnen könnte.

121 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass ein Programm wie das in der Pressemitteilung angekündigte nicht bewirkt, dass den betreffenden Mitgliedstaaten der Anreiz genommen würde, eine gesunde Haushaltspolitik zu verfolgen. Folglich verbietet es Art. 123 Abs. 1 AEUV dem ESZB nicht, ein solches Programm unter Voraussetzungen zu beschließen und durchzuführen, unter denen dem Tätigwerden des ESZB nicht die gleiche Wirkung zukommt wie dem unmittelbaren Erwerb von Staatsanleihen von den öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Einrichtungen der Mitgliedstaaten.

122 Die vom vorlegenden Gericht speziell angesprochenen Merkmale eines solchen Programms, die im Rahmen der in den vorstehenden Randnummern wiedergegebenen Beurteilung nicht erörtert worden sind, vermögen dieses Ergebnis nicht in Frage zu stellen.

123 So werden dadurch, dass dieses Programm - wenn dies als zutreffend unterstellt wird - die EZB einem erheblichen Verlustrisiko aussetzen könnte, in keiner Weise die Garantien geschwächt, mit denen dieses Programm versehen ist, um zu vermeiden, dass den Mitgliedstaaten der Anreiz genommen wird, eine gesunde Haushaltspolitik zu verfolgen.

124 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass diese Garantien auch geeignet sind, das von der EZB eingegangene Verlustrisiko zu verringern.

125 Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass eine Zentralbank wie die EZB verpflichtet ist, Entscheidungen zu treffen, die, wie Offenermarktgeschäfte, unvermeidlich ein Verlustrisiko für sie mit sich bringen. Art. 33 des Protokolls über das ESZB und die EZB enthält gerade eine Regelung dafür, wie die Verluste der EZB aufzuteilen sind, ohne in besonderer Weise die Risiken einzugrenzen, die die EZB zur Verwirklichung ihrer währungspolitischen Ziele eingehen darf.

126 Auch wenn im Übrigen der Verzicht auf eine privilegierte Gläubigerstellung die EZB möglicherweise einer Verlustquote aussetzt, über die die übrigen Gläubiger des betreffenden Mitgliedstaats entscheiden, ist festzustellen, dass es sich hierbei um ein Risiko handelt, das jedem Anleihekauf an den Sekundärmärkten innewohnt, der von den Verfassern der Verträge gleichwohl zugelassen wurde, ohne vorauszusetzen, dass der EZB eine privilegierte Gläubigerstellung eingeräumt wird.

127 Im Licht der Gesamtheit der vorstehenden Erwägungen ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass Art. 119 AEUV, Art. 123 Abs. 1 AEUV und Art. 127 Abs. 1 und 2 AEUV sowie die Art. 17 bis 24 des Protokolls über das ESZB und die EZB dahin auszulegen sind, dass sie das ESZB dazu ermächtigen, ein Programm für den Ankauf von Staatsanleihen an den Sekundärmärkten wie das in der Pressemitteilung angekündigte zu beschließen.

4. Der Senat hat am 16. Februar 2016 eine mündliche Verhandlung durchgeführt, in der die Beteiligten ihr Vorbringen vertieft und ergänzt haben. Zur Aktualität des OMT-Programms, zu den Umsetzungsmodalitäten des OMT-Beschlusses sowie zu dem möglichen Volumen des Programms und dessen Risiken für den Bundeshaushalt wurden der Präsident der Deutschen Bundesbank, Dr. Jens Weidmann, und das Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank Yves Mersch gehört.

70

B.

I.

Über die Verfassungsbeschwerden und die Anträge im Organstreitverfahren hatte der Senat in seiner gegenwärtigen Besetzung zu entscheiden. Zwar sind die Richterin König und der Richter Maidowski erst nach der mündlichen Verhandlung vom 11. und 12. Juni 2013 (siehe oben Rn. 65), dem Beschluss über die Abtrennung der vorliegenden Verfahren vom 17. Dezember 2013 (BVerfGE 134, 357) und dem Beschluss über die Einholung einer Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 14. Januar 2014 (BVerfGE 134, 366) in den Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts eingetreten. Auch können nach § 15 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG nach Beginn der Beratung einer Sache weitere Richter nicht hinzutreten. Dieses Hinzutrittsverbot soll verhindern, dass Richter an der Beratung und Entscheidung beteiligt sind, die nicht über den bis dahin erarbeiteten Diskussionsstand verfügen und insofern auf einer anderen Grundlage mitberaten und mitentscheiden müssen als die von Anfang an beteiligten Richter (vgl. Mellinghoff, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 15 Rn. 37 <Febr. 2016>).

71

§ 15 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG findet allerdings keine Anwendung, wenn mit der Beratung neu begonnen wurde. Ein solcher Neubeginn ist nicht nur in den Fällen des § 15 Abs. 3 Satz 2 BVerfGG (vgl. BVerfGE 133, 241 <258 Rn. 41 f.>) angezeigt. Anlass, die Beratung neu zu beginnen, kann auch bestehen, wenn nach Beginn der ursprünglichen Beratung das Plenum des Bundesverfassungsgerichts angerufen wurde und dieses gemäß § 16 BVerfGG entschieden hat oder eine andere externe Zwischenentscheidung eingeholt worden ist, wie das insbesondere bei einer Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union nach Art. 267 AEUV der Fall ist. Ein Neubeginn der Beratung ist schließlich erforderlich, wenn die vorangegangene Beratung aus anderen Gründen so lange zurückliegt, dass der Beratungsstand nicht mehr hinreichend präsent ist (vgl. Mellinghoff, a.a.O., § 15 Rn. 44 <Febr. 2016>; Diehm, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2015, § 15 Rn. 22; Eschelbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 15 Rn. 101).

72

II.

Über die Frage, ob ein Neubeginn erforderlich ist, hatte der Senat in seiner ursprünglichen Besetzung ohne Beteiligung der beiden neu hinzugetretenen Senatsmitglieder, Richterin König und Richter Maidowski, zu entscheiden (§ 15 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG; vgl. BVerfGE 133, 241 <258 Rn. 42>). Der Senat hat am 3. Juni 2015 beschlossen, erneut in die Beratung einzutreten. Das auf das Vorabentscheidungsersuchen des Senats vom 14. Januar 2014 ergangene Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 16. Juni 2015, das die unionsrechtliche Tragweite des Grundsatzbeschlusses des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 definiert und damit auch die Grundlage für die Ultra-vires-Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts konkretisiert hat, stellt eine inhaltliche Zäsur dar, weil auf seiner

73

Grundlage die wesentlichen, im Verfahren aufgeworfenen Rechtsfragen neu zu beurteilen sind.

Ob nach dem Neubeginn der Beratung eine - gegebenenfalls abermalige - mündliche Verhandlung durchzuführen ist, war nach den allgemeinen Regeln des § 25 BVerfGG zu entscheiden (vgl. auch BVerfGE 133, 241 <258 Rn. 42 f.>). 74

III.

Der Beschluss vom 3. Juni 2015 ist mit 5:1 Stimmen ergangen. 75

C.

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig, soweit sie sich gegen das Unterlassen der Bundesregierung richten, gegen den Grundsatzbeschluss des Rates der Europäischen Zentralbank über das OMT-Programm vom 6. September 2012 vorzugehen (I.). Im Übrigen sind die Verfassungsbeschwerden unzulässig (II.). Die im Organstreitverfahren gestellten Anträge sind nur zulässig, soweit sie die Feststellung begehren, der Deutsche Bundestag sei verpflichtet, auf eine Aufhebung des Grundsatzbeschlusses über das OMT-Programm vom 6. September 2012 hinzuwirken. Im Übrigen sind sie unzulässig (III.). 76

I.

Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu I., II. und III. sind zulässig, soweit sie rügen, die Bundesregierung verletze durch ihre Untätigkeit, gegen den Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm vorzugehen, die Beschwerdeführer in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG. Soweit sie eine hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitung der Europäischen Zentralbank durch den Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm und seine etwaige Umsetzung darlegen, geht aus ihrem Vortrag jedenfalls die Möglichkeit einer solchen Grundrechtsverletzung hervor (1.). Dasselbe gilt, soweit der Beschwerdeführer zu I. darüber hinaus eine die Verfassungsidentität verletzende Beeinträchtigung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages aufzeigt (2.). 77

1. Die Beschwerdeführer zu I., II. und III. tragen hinreichend substantiiert vor (§ 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG), dass sie durch ein Unterlassen der Bundesregierung, das tauglicher Beschwerdegegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein kann (§ 95 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG; vgl. BVerfGE 10, 302 <306>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 30. Juni 2015 - 2 BvR 1282/11 -, juris, Rn. 82; stRspr), in einem nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und § 90 Abs. 1 BVerfGG beschwerdefähigen Grundrecht oder grundrechtsgleichen Recht (a) selbst, gegenwärtig und unmittelbar verletzt sein könnten (b). 78

a) Aus dem Vortrag der Beschwerdeführer zu I., II. und III. geht die Möglichkeit hervor, dass der Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm vom 6. September 2012 79

und seine etwaige Umsetzung hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitungen der Europäischen Zentralbank darstellen, die - von den Beschwerdeführern einklagbare - Reaktionspflichten der Bundesregierung nach sich ziehen können.

aa) Das Wahlrecht vermittelt dem Bürger in seinem durch Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kern ein Recht darauf, dass Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union nur solche Zuständigkeiten ausüben, die ihnen vom Integrationsgesetzgeber nach Maßgabe des Art. 23 Abs. 1 GG übertragen worden sind (1). Daraus kann sich ein Anspruch gegenüber den Verfassungsorganen ergeben, im Rahmen ihrer Integrationsverantwortung Zuständigkeitsüberschreitungen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union entgegenzutreten (2).

80

(1) Das durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Wahlrecht zum Deutschen Bundestag gewährleistet als grundrechtsgleiches Recht die politische Selbstbestimmung der Bürger und garantiert ihnen die freie und gleiche Teilhabe an der Legitimation der in Deutschland ausgeübten Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 37, 271 <279>; 73, 339 <375>; 123, 267 <340>; 132, 195 <238 Rn. 104>; 135, 317 <399 Rn. 159>). Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erschöpft sich das Wahlrecht nicht in einer formalen Legitimation der (Bundes-) Staatsgewalt, sondern vermittelt dem Einzelnen einen Anspruch darauf, mit seiner Wahlentscheidung Einfluss auf die politische Willensbildung nehmen und etwas bewirken zu können. Im Anwendungsbereich von Art. 23 GG schützt es den Bürger davor, dass die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und die Einflussnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Deutschen Bundestages auf die europäische Ebene so entleert wird, dass das Demokratieprinzip verletzt wird (vgl. BVerfGE 89, 155 <172>; 123, 267 <330>; 134, 366 <396 Rn. 51>).

81

Vermittelt Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG dem einzelnen Wahlberechtigten zur Sicherung seiner demokratischen Einflussmöglichkeit im Prozess der europäischen Integration grundsätzlich ein Recht darauf, dass eine Verlagerung von Hoheitsrechten nur in den dafür vorgesehenen Formen von Art. 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3, Art. 79 Abs. 2 GG geschieht, so kann dieses Recht durch eine eigenmächtige Inanspruchnahme hoheitlicher Befugnisse durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union verletzt werden, weil der demokratische Entscheidungsprozess, den die Art. 23 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 2 GG gewährleisten, in einem solchen Fall unterlaufen werden kann. Dies kann den zur Verfassungsidentität des Grundgesetzes zählenden Grundsatz der Volkssouveränität aus Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG, demzufolge jede in Deutschland ausgeübte öffentliche Gewalt einer auf die Wählerinnen und Wähler zurückführbaren Legitimation bedarf, verletzen (vgl. BVerfGE 83, 37 <50 f.>; 89, 155 <182>; 93, 37 <66>; 130, 76 <123>; 137, 185 <232 f. Rn. 131>; 139, 194 <224 Rn. 106>).

82

(2) Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG gewährt deshalb auch Schutz vor hinreichend qualifizierten Kompetenzüber-

83

schreitungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union. Der objektivrechtlich begründeten Reaktionspflicht von Bundesregierung und Bundestag, sich als Ausfluss der ihnen obliegenden Integrationsverantwortung (vgl. BVerfGE 123, 267 <351 ff., 389 ff., 413 ff.>; 126, 286 <307>; 129, 124 <181>; 132, 195 <238 f. Rn. 105>; 134, 366 <394 f. Rn. 47>) aktiv mit der Frage auseinanderzusetzen, wie im Falle eines Ultra-vires-Handelns von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union die Kompetenzordnung wiederhergestellt werden kann, entspricht insoweit auch ein subjektives Recht des Bürgers (vgl. Rn. 166 f.). Voraussetzung der Zulässigkeit einer hierauf gestützten Verfassungsbeschwerde ist allerdings die Darlegung der aus dem Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes fließenden besonderen Anforderungen einer Ultra-vires-Rüge.

Für die Geltendmachung des aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG folgenden Rechts ist nur insoweit Raum, als der Entleerung des Wahlrechts nicht auf andere Weise - durch die Anrufung von Fachgerichten oder die Einholung einer Vorabentscheidung durch den Gerichtshof der Europäischen Union - abgeholfen worden ist. 84

bb) Das Vorbringen der Beschwerdeführer zu I., II. und III. genügt hinsichtlich des OMT-Programms diesen Anforderungen. 85

Der Beschwerdeführer zu I. setzt sich eingehend mit den besonderen Voraussetzungen der Ultra-vires-Rüge auseinander. Er erläutert, warum das OMT-Programm die Kompetenzen der Europäischen Zentralbank seiner Auffassung nach überschreite und dass es allein wegen seiner möglichen Größenordnung und den daraus resultierenden Risiken für den Bundeshaushalt die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtige. Die geldpolitische Zuständigkeit der Europäischen Zentralbank grenzt er von der mitgliedstaatlichen Zuständigkeit für die Fiskalpolitik im Einzelnen ab und legt, darauf aufbauend, dar, warum Anleihekäufe auf der Grundlage des Grundsatzbeschlusses über das OMT-Programm als fiskalpolitische Maßnahmen die Kompetenzen der Europäischen Zentralbank überschritten und der Beschwerdeführer zu I. deshalb durch das Fehlen einer Reaktion der Bundesregierung in seinem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG beeinträchtigt sei. Dass der Antrag auf ein konkretes Tätigwerden der Bundesregierung - Erhebung einer Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union - zielt, macht ihn nicht unzulässig. Aus der Begründung des Antrags geht hervor, dass die Verfassungsbeschwerde auf die Aufhebung des Beschlusses vom 6. September 2012 zielt und sich intensiv mit diesbezüglichen Handlungsoptionen der Bundesregierung auseinandersetzt. Zur Ermittlung des wahren Rechtsschutzziels ist der Antrag daher entsprechend auszulegen (vgl. BVerfGE 103, 242 <257>; im Übrigen BVerfGE 134, 366 <372 Rn. 1>). 86

Auch die Beschwerdeführer zu II. und III. rügen die Maßnahmen der Europäischen Zentralbank als ausbrechende Rechtsakte, die zu einer Strukturveränderung im Ge- 87

füge zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten führten und den Bundeshaushalt zumindest mittelbar belasteten. Sie legen dar, warum der Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm auf eine gegen das Unionsrecht verstoßende Staatsfinanzierung durch die Europäische Zentralbank hinauslaufe und dass sich Verluste der Europäischen Zentralbank ohne hinreichende parlamentarische Kontrolle auf den Bundeshaushalt auswirken könnten.

Die damit aufgezeigte Möglichkeit einer qualifizierten Kompetenzüberschreitung ist eine hinreichende Bedingung für eine Aktivierung der Integrationsverantwortung der Bundesregierung, die auf dieser Grundlage verpflichtet sein könnte, auf eine Beendigung der behaupteten Kompetenzüberschreitung hinzuwirken. Da aus einer Pflicht zum Handeln - den grundrechtlichen Schutzpflichten nicht unähnlich - in der Regel kein Anspruch auf ein konkretes Tätigwerden folgt, genügt die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu II. und III. auch insoweit den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Begründung, als sie vortragen, dass jedenfalls die vollständige Untätigkeit verfassungsrechtlich nicht hinzunehmen sei und dass etwa mit der Möglichkeit der Klageerhebung vor dem Gerichtshof der Europäischen Union eine konkrete Reaktionsmöglichkeit tatsächlich bestehe.

88

b) Die Beschwerdeführer zu I., II. und III. haben auch dargelegt, dass sie durch das angegriffene Unterlassen der Bundesregierung selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen sind. Sind der Grundsatzbeschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 und dessen Umsetzung möglicherweise qualifizierte Kompetenzüberschreitungen, ist die Bundesregierung aufgrund ihrer Integrationsverantwortung zum Handeln verpflichtet. Dass der Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm bislang nicht umgesetzt worden ist, ändert daran nichts.

89

aa) Der Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm vom 6. September 2012 stellt sich, wie aus dem Protokoll der Sitzung des Rates der Europäischen Zentralbank und der Pressemitteilung ersichtlich ist, als Beschluss im Rechtssinne dar (vgl. Art. 132 Abs. 1 2. Spiegelstrich AEUV), der die technischen Rahmenbedingungen künftiger Anleihekäufe festlegt. Dies wurde von den Vertretern der Europäischen Zentralbank und der Deutschen Bundesbank im vorliegenden Verfahren bestätigt. Wie sich in dessen Verlauf gezeigt hat und vom Vertreter der Europäischen Zentralbank in der mündlichen Verhandlung vom 16. Februar 2016 ebenfalls bestätigt worden ist, hatten dieser Beschluss und die darin konkretisierte Ankündigung künftiger Anleihekäufe, unterstützt von der Kommunikation der Europäischen Zentralbank, bereits als solche erhebliche Auswirkungen auf die Finanzmärkte (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 76, 79, 88). Darin liegt eine eigenständige und beabsichtigte Wirkung des OMT-Programms.

90

bb) Darüber hinaus ist, wie die Europäische Zentralbank und die Deutsche Bundesbank in der mündlichen Verhandlung vom 16. Februar 2016 ebenfalls dargelegt haben, eine Umsetzung des Grundsatzbeschlusses über das OMT-Programm noch immer möglich. Er ist insbesondere nicht durch jüngere Ankaufprogramme obsolet

91

geworden. Die nach wie vor bestehende Umsetzungsmöglichkeit ist, wie der Präsident der Deutschen Bundesbank aufgezeigt hat, der eigentliche Grund für die anhaltende Wirkung des Grundsatzbeschlusses über das OMT-Programm vom 6. September 2012 auf den Finanzmärkten. Seine konkrete Umsetzung kann jederzeit und innerhalb kürzester Fristen erfolgen. Insofern sind - wie auch mit Blick auf die nicht mehr korrigierbaren Folgen einer Umsetzung - die Voraussetzungen für die Gewährung vorbeugenden Rechtsschutzes erfüllt (vgl. BVerfGE 134, 366 <391 f. Rn. 34 f.>).

cc) Dem steht nicht entgegen, dass die Durchführung des OMT-Programms - wie die Bundesregierung in der mündlichen Verhandlung vom 16. Februar 2016 erstmals vorgetragen hat - mittelbar von einer Zustimmung des Bundestages abhängen könnte. Zwar scheinen konkrete Anleihekäufe nach dem Wortlaut des Grundsatzbeschlusses über das OMT-Programm entweder an ein Stabilitätsprogramm oder eine vorläufige Finanzhilfe von EFSF oder ESM anzuknüpfen, wenn diese die Möglichkeit von Primärmarktkäufen vorsehen (vgl. Art. 17 ESMV). In diesem Fall setzte die für derartige Programme notwendige einstimmige Entscheidung des ESM-Gouverneursrates (Art. 4 Abs. 2, Art. 5 Abs. 6 Buchstabe f, Art. 13 Abs. 2 ESMV) in der Tat eine Zustimmung des Bundesministers der Finanzen voraus, die ihrerseits nur möglich ist, wenn der Deutsche Bundestag zuvor einen zustimmenden Beschluss gefasst hat (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, Abs. 2 ESMFinG; vgl. auch BVerfGE 132, 195 <265 f. Rn. 170>; 135, 317 <421 f. Rn. 217, 424 ff. Rn. 223 ff.>). Öffentliche Äußerungen des Bundesministers der Finanzen legen auch nahe, dass die Bundesregierung solchen Hilfsprogrammen nicht zustimmen würde.

92

Abgesehen davon, dass der Regelungsgehalt des Grundsatzbeschlusses insofern unklar ist, gilt die Beschränkung des OMT-Programms auf Hilfsprogramme mit Primärmarkt-Unterstützungsfazilität jedenfalls nur für künftige, nicht jedoch für bereits bestehende makroökonomische Anpassungsprogramme, die solche Primärmarktfazilitäten nach Auskunft der Bundesregierung bislang nicht enthalten haben. Andernfalls machte weder die Erstreckung auf die EFSF noch die Regelung über bestehende Anpassungsprogramme Sinn. Das lässt sich auch der schriftlichen Einlassung der Europäischen Zentralbank entnehmen.

93

2. Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu I. ist auch insoweit zulässig, als sie eine verfassungswidrige Untätigkeit der Bundesregierung im Hinblick auf eine mögliche Beeinträchtigung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages rügt. Sie legt unter Bezugnahme auf die Senatsrechtsprechung zu Art. 79 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG hinreichend substantiiert dar, dass das OMT-Programm zu erheblichen Risiken für den Bundeshaushalt führen könne, so dass in großem Umfang ohne konstitutive Zustimmung des Bundestages über Haushaltsmittel entschieden würde. Die Verfassungsbeschwerde führt ferner aus, dass es der Europäischen Zentralbank insoweit an demokratischer Legitimation fehle. Die Grenzen für eine zulässige Modifikation des Demokratieprinzips auf der Grundlage von Art. 88 GG, die das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil

94

aufgezeigt habe, würden dadurch überschritten, dass sich die Europäische Zentralbank nicht länger auf die Sicherung der Geldwertstabilität beschränke, sondern Wirtschaftspolitik betreibe. Damit legt der Beschwerdeführer zu I. hinreichend substantiiert dar, dass die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages beeinträchtigt werde und er dadurch, dass die Bundesregierung trotz ihrer Integrationsverantwortung untätig geblieben sei, in seinen Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG verletzt sei (vgl. BVerfGE 132, 195 <234 Rn. 91>; 135, 317 <384 f. Rn. 122>; zur Zulässigkeit und zu den Anforderungen an die Substantiierung der Identitätsrüge vgl. BVerfGE 129, 124 <167 ff.>).

II.

Im Übrigen sind die Verfassungsbeschwerden unzulässig.

95

1. Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu I. und III. sind unzulässig, soweit sie sich gegen den Grundsatzbeschluss vom 6. September 2012 über das OMT-Programm richten. Das gilt auch für die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu IV., die sich ausschließlich gegen diesen Beschluss wendet. Ebenfalls unzulässig sind die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu I. und II., soweit sie sich gegen bereits erfolgte und künftige Ankäufe von Vermögenswerten durch die Europäische Zentralbank im Rahmen des SMP und des OMT-Programms wenden. Den Verfassungsbeschwerden liegen insoweit keine tauglichen Beschwerdegegenstände zugrunde.

96

Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union sind keine Akte deutscher öffentlicher Gewalt im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG und daher auch nicht unmittelbarer Beschwerdegegenstand im Verfahren der Verfassungsbeschwerde (vgl. BVerfGE 129, 124 <175 f.>; vgl. Wollenschläger, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 23 Rn. 170). Das gilt auch für Maßnahmen der Europäischen Zentralbank.

97

Solche Maßnahmen können im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde jedoch - als Vorfrage - Gegenstand der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht sein, soweit sie die Grundrechtsberechtigten in Deutschland betreffen. Sie berühren die Gewährleistungen des Grundgesetzes und die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts, die den Grundrechtsschutz in Deutschland und insoweit nicht nur gegenüber deutschen Staatsorganen zum Gegenstand haben (BVerfGE 89, 155 <175>).

98

Eine solche Prüfungsbefugnis des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf Maßnahmen nichtdeutscher Hoheitsträger besteht daher nur insoweit, als diese Maßnahmen entweder Grundlage von Handlungen deutscher Staatsorgane sind (vgl. BVerfGE 134, 366 <382 Rn. 23>) oder aus der Integrationsverantwortung folgende Reaktionspflichten deutscher Verfassungsorgane auslösen (vgl. BVerfGE 134, 366 <394 ff. Rn. 44 ff.>; 135, 317 <393 f. Rn. 146>). Insofern prüft das Bundesverfassungsgericht mittelbar auch Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen

99

Stellen der Europäischen Union daraufhin, ob sie durch das auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG durch das Zustimmungsgesetz gebilligte Integrationsprogramm gedeckt sind oder gegen die der europäischen Integration durch das Grundgesetz sonst gezogenen Grenzen verstoßen (vgl. BVerfGE 73, 339 <374 ff.>; 102, 147 <161 ff.>; 118, 79 <95 ff.>; 123, 267 <354>; 126, 286 <298 ff.>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015 - 2 BvR 2735/14 -, juris, Rn. 36 ff.).

Danach sind hier weder das SMP noch das OMT-Programm als solche tauglicher Gegenstand der Verfassungsbeschwerde, wohl aber eine ihre Integrationsverantwortung verletzende Untätigkeit deutscher Verfassungsorgane in Ansehung des Zustandekommens und der Ausführung dieser Programme sowie die Mitwirkung deutscher Stellen an der Umsetzung, soweit dadurch unmittelbar mit der Verfassungsbeschwerde rügefähige Rechte berührt werden (vgl. BVerfGE 134, 366 <394 Rn. 44 ff.>). 100

2. Soweit die Beschwerdeführer zu III. die Feststellung begehren, die Bundesregierung sei verpflichtet, alles zu unterlassen, was der Umsetzung des OMT-Beschlusses diene, ist die Verfassungsbeschwerde ebenfalls unzulässig. Wie die Beschwerdeführer selbst feststellen, wirkt die Bundesregierung an der Umsetzung des OMT-Beschlusses nicht mit. 101

3. Die Beschwerdeführer zu III. sind schließlich auch insoweit nicht beschwerdebefugt, als sie Maßnahmen oder Unterlassungen deutscher Staatsorgane mit Blick auf eine mögliche Verletzung der Verfassungsidentität im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG rügen. Die Verfassungsbeschwerde genügt insoweit nicht den sich aus § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG ergebenden Anforderungen an ihre Begründung, weil sie nicht hinreichend substantiiert darlegt, inwiefern aus dem Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm vom 6. September 2012 die behauptete „Haftungsübernahme der Bundesrepublik Deutschland für finanzwirksame Willensentschließungen der Währungsunion“ folgen könnte. Insbesondere wird nicht deutlich, wie und in welcher Höhe sich Haftungsrisiken ergeben könnten. 102

Das gilt auch für die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu II., soweit diese die Verpflichtung der Bundesregierung begehren, die Begrenzung der Haftung der Bundesrepublik Deutschland auf die aus dem ESM-Vertrag resultierenden Zahlungsverpflichtungen sicherzustellen. Sie ist bereits unzulässig, weil sie keine hinreichenden Angaben zu Umfang und Wahrscheinlichkeit möglicher Haftungsrisiken für den Bundeshaushalt enthält. 103

4. Nicht hinreichend substantiiert im Sinne von § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG ist schließlich die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu III., soweit sie die Zustimmung des Deutschen Bundestages zu einem Anpassungsprogramm nach Art. 13 ff. ESMV an seine vorherige Information über Art und Umfang von Anleihekäufen gebunden wissen wollen. Zwar hat auch die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme in der mündlichen Verhandlung vom 16. Februar 2016 auf diesen Zusammenhang 104

hingewiesen. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass sich aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ein Anspruch auf eine derartige Koppelung von Maßnahmen im Rahmen des ESM und solchen der mit Unabhängigkeit ausgestatteten Europäischen Zentralbank (Art. 88 Satz 2 GG, Art. 130 Satz 1 AEUV) ergeben könnte. Der Senat hat in seinem Urteil vom 12. September 2012 vielmehr entschieden, dass die Tätigkeit des ESM und der Ankauf von Staatsanleihen durch die Europäische Zentralbank grundsätzlich zu unterscheiden sind und sich aufgrund der unionalen Kompetenzverteilung auch nicht beliebig verknüpfen lassen (vgl. BVerfGE 132, 195 <266 ff. Rn. 172 ff.>). Daran ist festzuhalten.

III.

1. Die im Organstreitverfahren gestellten Anträge sind zulässig, soweit sie die Feststellung der Verpflichtung des Deutschen Bundestages begehren, auf eine Aufhebung des Beschlusses vom 6. September 2012 hinzuwirken. 105

a) Die Antragstellerin ist als Fraktion des Deutschen Bundestages im Organstreitverfahren gemäß § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG parteifähig und berechtigt, im eigenen Namen Rechte geltend zu machen, die dem Deutschen Bundestag zustehen (vgl. BVerfGE 1, 351 <359>; 2, 143 <165>; 104, 151 <193>; 118, 244 <254 f.>; 121, 135 <150>; 123, 267 <337 f.>; 124, 78 <106>; 131, 152 <190>; 139, 194 <220 Rn. 96>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 23. September 2015 - 2 BvE 6/11 -, juris, Rn. 56; stRspr). Dies gilt auch dann, wenn eine Fraktion - wie vorliegend - Rechte und Pflichten des Deutschen Bundestages gegenüber dem Parlament selbst geltend macht (vgl. BVerfGE 123, 267 <338 f.>; 132, 195 <247 Rn. 125>; 134, 366 <397 Rn. 54>). Es ist gerade Sinn und Zweck der in § 64 BVerfGG geregelten Prozessstandschaft, der Parlamentsminderheit die Befugnis zur Geltendmachung der Rechte des Bundestages auch dann zu erhalten, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder sie, insbesondere im Verhältnis zu der von ihr getragenen Bundesregierung, nicht wahrnehmen will. Die in § 64 BVerfGG geregelte Prozessstandschaft ist sowohl Ausdruck der Kontrollfunktion des Parlaments als auch Instrument des Minderheitenschutzes (vgl. BVerfGE 45, 1 <29 f.>; 60, 319 <325 f.>; 68, 1 <77 f.>; 121, 135 <151>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 23. September 2015 - 2 BvE 6/11 -, juris, Rn. 59) und wurzelt insofern im aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleiteten Status der Fraktionen, denen als organisierte parlamentarische Minderheit und Gegenspieler der Regierungsmehrheit der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht eröffnet wird, um die Geltendmachung der dem Parlament im Verfassungsgefüge zukommenden Rechte tatsächlich zu ermöglichen (vgl. BVerfGE 90, 286 <344>; 117, 359 <367 f.>). 106

b) Der Bundestag ist nach § 63 BVerfGG möglicher Antragsgegner. Seine der Sache nach gerügte Unterlassung, auf die Aufhebung des Grundsatzbeschlusses vom 6. September 2012 hinzuwirken, ist nach § 64 Abs. 1 BVerfGG tauglicher Gegenstand eines Organstreitverfahrens (vgl. BVerfGE 121, 135 <150>; 139, 194 <220 Rn. 98>; stRspr). 107

Das Maß der erforderlichen Konkretisierung der beanstandeten Unterlassung hängt dabei von den Umständen des Einzelfalls ab. Kommen zur Erreichung des vom Antragsteller begehrten Ziels verschiedene Maßnahmen in Betracht, ohne dass das dem Antragsgegner zustehende Ermessen offensichtlich auf eine dieser Maßnahmen beschränkt ist, genügt zur erforderlichen Konkretisierung die Bezeichnung des begehrten Ziels (vgl. BVerfGE 118, 244 <256>: „rechtserheblicher Protest“). Dies gilt erst recht in Fällen, in denen dem Antragsgegner ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt, weil Grundlage der behaupteten Handlungspflicht eine Verantwortung für die Abwehr von Beeinträchtigungen verfassungsrechtlicher Schutzgüter ist. 108

Mit dem Antrag, der Bundestag müsse auf die Aufhebung des Beschlusses hinwirken, ist das angegriffene Unterlassen daher hinreichend konkretisiert (vgl. zu diesem Erfordernis BVerfGE 57, 1 <5>; 68, 1 <74 f.>; 80, 188 <209>; 96, 264 <277>; 97, 408 <414>; 103, 81 <86>; 134, 141 <194 Rn. 158>; vgl. auch BVerfGE 118, 244 <257>; 131, 152 <190>). 109

c) Die Antragstellerin ist antragsbefugt. In der Sache rügt sie, anders als mit Blick auf das ESM-Finanzierungsgesetz (vgl. BVerfGE 135, 317 <395 ff. Rn. 150 ff.>), nicht die Verletzung materieller fraktionsspezifischer Rechte, die - ebenso wie der Status der Abgeordneten - aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abzuleiten sind (vgl. BVerfGE 70, 324 <362 f.>; 112, 118 <135>; 135, 317 <396 Rn. 153>), sondern die Beeinträchtigung von Befugnissen des Antragsgegners selbst, namentlich seines Gesetzgebungsrechts aus Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG und seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung, durch seine Untätigkeit gegenüber dem Beschluss vom 6. September 2012. Insofern wird sie im Wege der Prozessstandschaft tätig. Sie behauptet in substantiiertes Weise jedenfalls die Möglichkeit, dass durch das gerügte Unterlassen die genannten Rechte des Antragsgegners verletzt werden. 110

aa) In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass die in Art. 23 GG verankerte Integrationsverantwortung (siehe Rn. 163 ff.) Rechte und Pflichten des Deutschen Bundestages umfasst, deren Verletzung die Fraktionen im Wege der Prozessstandschaft (§ 64 Abs. 1 BVerfGG) im eigenen Namen auch gegenüber dem Parlament selbst geltend machen können (BVerfGE 132, 195 <247 Rn. 125>; 134, 366 <397 Rn. 54>). Das gilt namentlich für die Verpflichtung des Bundestages, auf seine im Rahmen der europäischen Integration bestehenden Rechte und Pflichten nicht zu verzichten und gegenüber einer drohenden Erosion seiner Gestaltungsmacht durch Kompetenzanmaßungen von Organen, Einrichtungen und Stellen der Europäischen Union nicht untätig zu bleiben (vgl. BVerfGE 134, 366 <397 f. Rn. 54>). 111

bb) Die Antragstellerin legt hinreichend dar, dass der Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm vom 6. September 2012 die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Antragsgegners verletzen und dadurch dessen Integrationsverantwortung auslösen könnte. Unter Rückgriff auf die einschlägige Rechtsprechung des Senats 112

zeigt sie auf, inwiefern das OMT-Programm Haftungsrisiken für die Bundesrepublik Deutschland erzeugen könnte, über die das Parlament nicht mehr eigenverantwortlich entscheiden könnte. Das Parlament werde in die Rolle des bloßen Nachvollzugs von Entscheidungen der Europäischen Zentralbank versetzt und finanzwirksamen Mechanismen ausgesetzt, die zu nicht mehr überschaubaren Belastungen des Haushalts führen könnten. Der Bundestag werde einem nicht an strikte Vorgaben gebundenen und in seinen Auswirkungen nicht begrenzten Gewährleistungs- und Haftungsautomatismus ausgeliefert, der von ihm nicht mehr zu kontrollieren sei. Fielen erworbene Schuldtitel aus, könne dies zu Verlusten der Europäischen Zentralbank führen, für die letzten Endes auch Deutschland anteilig einzustehen habe. Die Höhe etwaiger Verluste veranschaulicht die Antragstellerin durch einen Vergleich mit dem Volumen des SMP.

2. Unzulässig ist das Organstreitverfahren hingegen insoweit, als die Antragstellerin die Feststellung der Verpflichtung des Deutschen Bundestages begehrt, alles zu unterlassen, was der Umsetzung des Grundsatzbeschlusses über das OMT-Programm dient. Damit ist ausweislich der Antragsbegründung die Mitwirkung des Deutschen Bundestages an der Zustimmung zu EFSF- und ESM-Hilfsprogrammen gemeint, die nur unter bestimmten Konditionen erfolgen soll. Wie dargelegt, hat der Senat in seinem Urteil vom 12. September 2012 ausgesprochen, dass die Tätigkeit des ESM und der Ankauf von Staatsanleihen durch die Europäische Zentralbank grundsätzlich zu unterscheiden sind und sich aufgrund der unionalen Kompetenzverteilung auch nicht beliebig verknüpfen lassen (vgl. Rn. 104). Die beantragte Verknüpfung enthöbe den Deutschen Bundestag nicht seiner Pflicht, auf die Beseitigung eines möglichen Ultravires-Handelns hinzuwirken.

D.

Die Verfassungsbeschwerden und das Organstreitverfahren sind, soweit zulässig, unbegründet. Unter Beachtung der unter D.II.3. näher bezeichneten Maßgaben verletzt die Untätigkeit von Bundesregierung und Bundestag in Ansehung des Grundsatzbeschlusses der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 die Beschwerdeführer nicht in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG und werden die im Rahmen der europäischen Integration bestehenden Rechte und Pflichten des Bundestages einschließlich seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung dadurch nicht beeinträchtigt.

I.

Hoheitsakte der Europäischen Union und - soweit sie durch das Unionsrecht determiniert werden - Akte der deutschen öffentlichen Gewalt sind mit Blick auf den Anwendungsvorrang des Unionsrechts grundsätzlich nicht am Maßstab des Grundgesetzes zu messen. Der Anwendungsvorrang findet seine Grenze jedoch in dem im Zustimmungsgesetz zu den Verträgen niedergelegten Integrationsprogramm (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG) und in den durch Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79

Abs. 3 GG für integrationsfest erklärten Grundsätzen der Art. 1 und 20 GG (1.). Das gilt namentlich für das in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG verankerte Demokratieprinzip. Dieses verbietet nicht nur eine substantielle Erosion der Gestaltungsmacht des Deutschen Bundestages, sondern gewährleistet in seiner Konkretisierung im Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) zudem, dass auch das in Deutschland zur Anwendung gelangende Unionsrecht über ein hinreichendes Maß an demokratischer Legitimation verfügt; es schützt insoweit vor offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union (2.). Deutsche Staatsorgane dürfen sich am Zustandekommen solcher Maßnahmen ebenso wenig beteiligen wie an ihrer Umsetzung, Vollziehung oder Operationalisierung (3.). Die Verfassungsorgane trifft aufgrund der ihnen obliegenden Integrationsverantwortung (Art. 23 GG) die Pflicht, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln auf die Einhaltung des Integrationsprogramms hinzuwirken (4.).

1. Nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG wirkt die Bundesrepublik Deutschland an der Gründung und Fortentwicklung der Europäischen Union mit. Die dazu vom Grundgesetz ermöglichte Öffnung der deutschen Rechtsordnung (a) findet ihre Grenze jedoch in dem vom Deutschen Bundestag verantworteten Integrationsprogramm sowie in der nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG unverfügbaren Identität der Verfassung (b). 116

a) Mit der Verpflichtung Deutschlands auf die Gründung und Fortentwicklung der Europäischen Union enthält Art. 23 Abs. 1 GG zugleich ein Wirksamkeits- und Durchsetzungsversprechen für das Unionsrecht (vgl. BVerfGE 126, 286 <302>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015, a.a.O., Rn. 37). Für den Erfolg der Europäischen Union und die Erreichung ihrer vertraglichen Ziele ist die einheitliche Geltung ihres Rechts von zentraler Bedeutung (vgl. BVerfGE 73, 339 <368>; 123, 267 <399>; 126, 286 <301 f.>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015, a.a.O., Rn. 37). Als Rechtsgemeinschaft von derzeit 28 Mitgliedstaaten könnte sie nicht bestehen, wenn dessen einheitliche Geltung und Wirksamkeit nicht gewährleistet wäre (vgl. grundlegend EuGH, Urteil vom 15. Juli 1964, Costa/ENEL, 6/64, Slg. 1964, S. 1251 <1269 f.>). 117

Mit der in Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Ermächtigung, Hoheitsrechte auf die Europäische Union zu übertragen, billigt das Grundgesetz daher auch die im Zustimmungsgesetz zu den Verträgen enthaltene Einräumung eines Anwendungsvorrangs zugunsten des Unionsrechts. Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts vor nationalem Recht gilt grundsätzlich auch mit Blick auf entgegenstehendes nationales Verfassungsrecht (vgl. BVerfGE 129, 78 <100>) und führt bei einer Kollision in aller Regel zur Unanwendbarkeit des nationalen Rechts im konkreten Fall (vgl. BVerfGE 126, 286 <301>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015, a.a.O., Rn. 38; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 4. November 2015 - 2 BvR 282/13, 2 BvQ 56/12 -, juris, Rn. 15, 19). 118

Auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 1 GG kann der Integrationsgesetzgeber nicht nur Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union, soweit sie in Deutschland öffentliche Gewalt ausüben, von einer umfassenden Bindung an die Gewährleistungen des Grundgesetzes freistellen, sondern auch deutsche Stellen, die Recht der Europäischen Union durchführen (vgl. Streinz, Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1989, S. 247 ff.). Das gilt sowohl für die Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene, wenn diese Sekundär- oder Tertiärrecht umsetzen, ohne dabei über einen Gestaltungsspielraum zu verfügen (vgl. BVerfGE 118, 79 <95>; 122, 1 <20>), als grundsätzlich auch für Behörden und Gerichte.

119

b) Der Anwendungsvorrang reicht jedoch nur so weit, wie das Grundgesetz und das Zustimmungsgesetz die Übertragung von Hoheitsrechten erlauben oder vorsehen (vgl. BVerfGE 73, 339 <375 f.>; 89, 155 <190>; 123, 267 <348 ff.>; 126, 286 <302>; 129, 78 <99>; 134, 366 <384 Rn. 26>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015, a.a.O., Rn. 40). Der im Zustimmungsgesetz enthaltene Rechtsanwendungsbefehl kann nur im Rahmen der geltenden Verfassungsordnung erteilt werden (vgl. BVerfGE 123, 267 <402>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015, a.a.O., Rn. 40). Grenzen für die Öffnung deutscher Staatlichkeit ergeben sich daher ausweislich des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG aus der in Art. 79 Abs. 3 GG niedergelegten Verfassungsidentität des Grundgesetzes und dem gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG im Zustimmungsgesetz niedergelegten Integrationsprogramm, das dem Unionsrecht für Deutschland erst die notwendige demokratische Legitimation verleiht.

120

2. Das in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG verankerte Demokratieprinzip gehört in seinen Grundsätzen zu der in Art. 79 Abs. 3 GG für änderungsfest und in Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG auch für integrationsfest erklärten Verfassungsidentität des Grundgesetzes. Es vermittelt dem Bürger in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG nicht nur Schutz vor einer substantiellen Erosion der Gestaltungsmacht des Deutschen Bundestages, sondern auch vor offensichtlich und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union (a). Ob Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union die durch Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG berühren, prüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Identitätskontrolle (b), ob sie die Grenzen des demokratisch legitimierten Integrationsprogramms nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG offensichtlich und in strukturell bedeutsamer Weise überschreiten und dadurch gegen den Grundsatz der Volkssouveränität verstoßen, im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle (c). Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle leiten sich aus Art. 79 Abs. 3 GG ab, sind aber eigenständige Kontrollverfahren, die unterschiedliche Maßstäbe anwenden (d). Beide Kontrollvorbehalte sind zurückhaltend und europarechtsfreundlich auszuüben (e).

121

a) Maßnahmen, die die Grundsätze des in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG verankerten Demokratieprinzips berühren, können den Bürger in seinem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verletzen (aa). Der Anspruch auf Teilhabe an der demokratischen Legitimation der in Deutschland ausgeübten Staatsgewalt gilt im Grundsatz auch in Bezug auf die Europäische Union (bb). 122

aa) Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erschöpft sich das dem Einzelnen in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG garantierte Wahlrecht zum Deutschen Bundestag nicht in einer formalen Legitimation der (Bundes-) Staatsgewalt, sondern umfasst auch dessen grundlegenden demokratischen Gehalt (vgl. BVerfGE 89, 155 <171>; 129, 124 <168>; 134, 366 <396 Rn. 51>) (1). Dazu gehört namentlich der in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG verankerte Grundsatz der Volkssouveränität und der damit zusammenhängende Anspruch des Bürgers, nur einer öffentlichen Gewalt ausgesetzt zu sein, die er auch legitimieren und beeinflussen kann (2). 123

(1) Für die vom Grundgesetz verfasste Staatsordnung ist eine durch Wahlen und Abstimmungen betätigte Selbstbestimmung des Volkes nach dem Mehrheitsprinzip konstitutiv. Das Grundgesetz geht vom Eigenwert und der Würde des zur Freiheit befähigten Menschen aus und verbürgt im Recht der Bürger, in Freiheit und Gleichheit durch Wahlen und Abstimmungen die sie betreffende öffentliche Gewalt personell und sachlich zu bestimmen, einen menschenrechtlichen Kern des Demokratieprinzips. Dieser ist in der Würde des Menschen verankert (vgl. BVerfGE 123, 267 <341>; 129, 124 <169>; 135, 317 <386 Rn. 125>; vgl. Häberle, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, 3. Aufl. 2004, § 22 Rn. 61 ff.; Unger, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, 2008, S. 252 ff.; Trute, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2. Aufl. 2012, § 6 Rn. 19 f.). Der Mensch ist danach eine zu eigenverantwortlicher Lebensgestaltung begabte „Persönlichkeit“. Er wird als fähig angesehen und es wird ihm demgemäß abgefordert, seine Interessen und Ideen mit denen der anderen auszugleichen. Um seiner Würde willen muss ihm eine möglichst weitgehende Entfaltung seiner Persönlichkeit gesichert werden. Für den politisch-sozialen Bereich bedeutet das, dass es nicht genügt, wenn eine „Obrigkeit“ sich bemüht, noch so gut für das Wohl von „Untertanen“ zu sorgen; der Einzelne soll vielmehr in möglichst weitem Umfange verantwortlich auch an den Entscheidungen für die Gesamtheit mitwirken (BVerfGE 5, 85 <204 f.>). 124

Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG schützt die wahlberechtigten Bürger daher vor einem Substanzverlust ihrer im verfassungsstaatlichen Gefüge maßgeblichen Herrschaftsgewalt dadurch, dass die Rechte des Bundestages wesentlich geschmälert werden und damit die Gestaltungsmacht desjenigen Verfassungsorgans verloren geht, das unmittelbar nach den Grundsätzen freier und gleicher Wahl zustande gekommen ist (vgl. BVerfGE 123, 267 <341>; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 38 Rn. 146 <Dez. 2015>; Morlok, in: Dreier, a.a.O., Art. 38 Rn. 56, 59 ff.). 125

Der in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankerte Anspruch des Bürgers auf demokratische Selbstbestimmung (vgl. BVerfGE 89, 155 <187>; 123, 267 <340>; 129, 124 126

<169, 177>; 132, 195 <238 Rn. 104>; 135, 317 <386 Rn. 125>) ist allerdings strikt auf den in der Würde des Menschen wurzelnden Kern des Demokratieprinzips begrenzt (Art. 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG). Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gewährt dagegen keinen Anspruch auf eine über dessen Sicherung hinausgehende Rechtmäßigkeitskontrolle demokratischer Mehrheitsentscheidungen. Er dient nicht der inhaltlichen Kontrolle demokratischer Prozesse, sondern ist auf deren Ermöglichung gerichtet (vgl. BVerfGE 129, 124 <168>; 134, 366 <396 f. Rn. 52>). Als Grundrecht auf Mitwirkung an der demokratischen Selbstherrschaft des Volkes verleiht Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG daher grundsätzlich keine Beschwerdebefugnis gegen Parlamentsbeschlüsse, insbesondere Gesetzesbeschlüsse (BVerfGE 129, 124 <168>). Sein Gewährleistungsbereich beschränkt sich vielmehr auf Strukturveränderungen im staatsorganisationsrechtlichen Gefüge, wie sie etwa bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union oder andere supranationale Einrichtungen eintreten können (vgl. BVerfGE 129, 124 <169>).

(2) Der in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG verankerte Grundsatz der Volkssouveränität und der damit zusammenhängende Anspruch des Bürgers, nur einer öffentlichen Gewalt ausgesetzt zu sein, die er auch legitimieren und beeinflussen kann, stellt eine verfassungsunmittelbare Konkretisierung des Demokratieprinzips dar. Auch sie erklärt das Grundgesetz in Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar (vgl. BVerfGE 89, 155 <182>; 123, 267 <330>; 129, 124 <169>; Morlok, in: Dreier, a.a.O., Art. 38 Rn. 61).

Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG stellt den Zusammenhang zwischen dem Wahlrecht und der Ausübung der Staatsgewalt her. Jede in Deutschland ausgeübte öffentliche Gewalt muss danach auf den Bürger zurückführbar sein (vgl. BVerfGE 83, 37 <50 f.>; 93, 37 <66>; 130, 76 <123>; 137, 185 <232 Rn. 131>; 139, 194 <224 Rn. 106>). Mit dem Grundsatz der Volkssouveränität (vgl. Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 8; Unger, a.a.O., S. 288; Dreier, in: ders., a.a.O., Art. 20 <Demokratie> Rn. 82; Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Rn. 60 <Dez. 2015>) gewährleistet das Grundgesetz einen Anspruch aller Bürger auf freie und gleiche Teilhabe an der Legitimation und Beeinflussung der sie betreffenden Hoheitsgewalt. Dies schließt es aus, dass die Bürger einer politischen Gewalt unterworfen werden, der sie nicht ausweichen können und die sie nicht prinzipiell personell und sachlich zu gleichem Anteil in Freiheit zu bestimmen vermögen (vgl. BVerfGE 123, 267 <341>).

bb) Der in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG verankerte Anspruch des Bürgers auf demokratische Selbstbestimmung gilt ausweislich von Art. 23 Abs. 1 GG grundsätzlich auch in Ansehung der europäischen Integration (1). Er vermittelt dem Bürger nicht nur Schutz vor einer substantiellen Erosion der Gestaltungsmacht des Deutschen Bundestages, sondern auch vor offensichtlich und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union (2).

(1) Im Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 GG schützt Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 130

in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG davor, dass die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Deutschen Bundestages auf die europäische Ebene entleert wird (vgl. BVerfGE 89, 155 <172>; 123, 267 <330>; 134, 366 <396 Rn. 51>). Das Grundgesetz untersagt daher nicht nur die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz auf die Europäische Union oder im Zusammenhang mit ihr geschaffene Einrichtungen (vgl. BVerfGE 89, 155 <187 f., 192, 199>; vgl. auch BVerfGE 58, 1 <37>; 104, 151 <210>; 123, 267 <349>; 132, 195 <238 Rn. 105>); auch Blankettermächtigungen zur Ausübung öffentlicher Gewalt dürfen die deutschen Verfassungsorgane nicht erteilen (vgl. BVerfGE 58, 1 <37>; 89, 155 <183 f., 187>; 123, 267 <351>; 132, 195 <238 Rn. 105>). Dynamische Vertragsvorschriften müssen, wenn sie noch in einer Weise ausgelegt werden können, die die Grenzen des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG wahrt, jedenfalls an geeignete Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung der den deutschen Verfassungsorganen obliegenden Integrationsverantwortung geknüpft werden. Für Grenzfälle des noch verfassungsrechtlich Zulässigen muss der Gesetzgeber gegebenenfalls mit seinen die Zustimmung begleitenden Gesetzen wirksame Vorkehrungen dafür treffen, dass sich seine Integrationsverantwortung hinreichend entfalten kann (BVerfGE 123, 267 <353>; 132, 195 <239 Rn. 105>; 135, 317 <399 Rn. 160>).

Zwar ist der Vollzug des Integrationsprogramms im Hinblick auf Mehrheitsentscheidungen im Rat (Art. 238 AEUV), die Möglichkeit unionaler Eigenverwaltung (Art. 298 AEUV) und die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (Art. 130 AEUV) mit mehreren Einflussknicken (zum Begriff Wagener, in: ders., Verselbständigung von Verwaltungsträgern, 1976, Bd. 1, S. 31 <40>; Mann, in: ders./Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2, 3. Aufl. 2011, § 46 Rn. 21; Wendel, Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht, 2011, S. 354) verbunden, die das demokratische Legitimationsniveau von Maßnahmen der europäischen öffentlichen Gewalt unter dem Blickwinkel von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG absenken können (vgl. BVerfGE 89, 155 <182 ff.>). Diese Maßnahmen werden dabei allerdings durch andere Legitimationsstränge auf supranationaler Ebene gestützt (vgl. BVerfGE 123, 267 <342, 344 f., 347 f., 351 f., 353 f., 365 ff., 367 ff., 369>), die dieser Ebene Rechnung tragen. An dem grundsätzlichen Erfordernis, dass auch solche Maßnahmen durch eine hinreichend bestimmte Ermächtigung des Integrationsgesetzgebers legitimiert sein müssen, ändert dies jedoch nichts. Soweit nicht das Volk selbst zur Entscheidung berufen ist, ist demokratisch legitimiert nur, was parlamentarisch verantwortet werden kann (BVerfGE 123, 267 <351>; vgl. BVerfGE 89, 155 <212>). Andernfalls wäre die Disposition über die vertraglichen Grundlagen auch insoweit auf die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union verlagert, als deren Rechtsverständnis und -praxis im Ergebnis auf eine Vertragsänderung oder Kompetenzerweiterung hinausläufe (vgl. BVerfGE 123, 267 <354 f.>; 126, 286 <302 ff.>; 134, 366 <384 Rn. 26>). Diese besäßen jedenfalls der Sache nach eine Kompetenz-Kompetenz, die ihnen nicht übertragen werden darf (vgl. BVerfGE 89, 155 <187 f.>; 123, 267 <349>; 132, 195 <238 Rn. 105>; 134, 366 <395 Rn. 48>; 135,

131

317 <399 Rn. 160>).

Eine Ausübung öffentlicher Gewalt durch Organe, Stellen und sonstige Einrichtungen der Europäischen Union verletzt daher den Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG), wenn sie nicht über eine hinreichende demokratische Legitimation durch das im Zustimmungsgesetz niedergelegte Integrationsprogramm verfügt. 132

(2) Der Kern des aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG folgenden „Anspruchs auf Demokratie“ steht auch in Ansehung von Maßnahmen der Europäischen Union nicht zur Disposition. 133

Zur Sicherung seiner demokratischen Einflussmöglichkeiten im Prozess der europäischen Integration hat der Bürger ferner grundsätzlich ein Recht darauf, dass eine Übertragung von Hoheitsrechten nur in den vom Grundgesetz dafür vorgesehenen Formen der Art. 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3, Art. 79 Abs. 2 GG erfolgt (vgl. BVerfGE 134, 366 <397 Rn. 53>). Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG wird verletzt, wenn ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG in die dem Bundestag vorbehaltenen Befugnisse etwa im Bereich der Haushalts- oder Wehrpolitik (vgl. BVerfGE 90, 286 <381 f.>; 108, 34 <44>; 121, 135 <154>; 123, 267 <340 ff., 360 ff.>; 126, 55 <70>; 129, 124 <177>; 132, 195 <239 Rn. 106>; 135, 317 <399 f. Rn. 161>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 23. September 2015 - 2 BvE 6/11 -, juris, Rn. 67) eingreift oder das beabsichtigte Integrationsprogramm nicht hinreichend bestimmbar festlegt, weil dies die Inanspruchnahme nicht benannter Aufgaben und Befugnisse durch die Europäische Union ermöglichte und einer Generallermächtigung gleichkäme (vgl. BVerfGE 89, 155 <187>; 123, 267 <351>). 134

Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG schützt vor einer eigenmächtigen Inanspruchnahme hoheitlicher Befugnisse durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäische Union, weil durch ein solches Verhalten der demokratische Entscheidungsprozess, den Art. 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 und Abs. 3 GG gewährleisten, unterlaufen wird (vgl. BVerfGE 134, 366 <397 Rn. 53>; Morlok, in: Dreier, a.a.O., Art. 38 Rn. 61). Usurpieren Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen Aufgaben und Befugnisse, die ihnen das im Zustimmungsgesetz niedergelegte Integrationsprogramm nicht übertragen hat, so verletzen sie damit den durch Art. 1 Abs. 1 GG geschützten Kern der Volkssouveränität, weil sie den Bürger einer öffentlichen Gewalt aussetzen, die er nicht legitimiert hat und auf die er angesichts des institutionellen Gefüges zwischen den Organen der Europäischen Union (vgl. BVerfGE 123, 267 <372>; 129, 300 <336 ff.>; 135, 259 <294 Rn. 71>; Calliess, in: Bauer/Huber/Sommermann, Demokratie in Europa, 2005, S. 281 <288 ff.>; P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, HStR X, 3. Aufl. 2012, § 214 Rn. 102 f.) auch nicht in Freiheit und Gleichheit wirkungsvoll Einfluss nehmen kann. 135

b) Die in Art. 1 und Art. 20 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG garantierten Grundsätze sind auch bei der Anwendung des Unionsrechts in Deutschland zu gewährleisten. Darauf zielt die Identitätskontrolle durch das Bundesverfassungsgericht (aa). 136

Diese Kontrolle ist mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) vereinbar (bb); im Verfassungsrecht anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union finden sich vergleichbare Grenzen (cc).

aa) Soweit Maßnahmen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Europäischen Union Auswirkungen zeitigen, die die in den Art. 1 und Art. 20 GG niedergelegte Verfassungsidentität berühren, gehen sie über die grundgesetzlichen Grenzen offener Staatlichkeit hinaus. Auf einer primärrechtlichen Ermächtigung kann eine derartige Maßnahme nicht beruhen, weil auch der mit der Mehrheit des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG entscheidende Integrationsgesetzgeber der Europäischen Union keine Hoheitsrechte übertragen kann, mit deren Inanspruchnahme eine Berührung der von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Verfassungsidentität einherginge (vgl. BVerfGE 113, 273 <296>; 123, 267 <348>; 134, 366 <384 Rn. 27>).

137

Im Rahmen der Identitätskontrolle prüft das Bundesverfassungsgericht, ob die durch Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Grundsätze bei der Übertragung von Hoheitsrechten durch den deutschen Gesetzgeber oder durch eine Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union berührt werden (vgl. BVerfGE 123, 267 <344, 353 f.>; 126, 286 <302>; 129, 78 <100>; 134, 366 <384 f. Rn. 27>). Das betrifft die Wahrung des Menschenwürdekerns der Grundrechte (Art. 1 GG; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015, a.a.O., Rn. 48) ebenso wie die Grundsätze, die das Demokratie-, Rechts-, Sozial- und Bundesstaatsprinzip im Sinne des Art. 20 GG prägen. Mit Blick auf das Demokratieprinzip ist unter anderem sicherzustellen, dass dem Deutschen Bundestag bei einer Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs. 1 GG eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischem Gewicht verbleiben (vgl. BVerfGE 89, 155 <182>; 123, 267 <330, 356>) und dass er in der Lage bleibt, seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung wahrzunehmen (vgl. BVerfGE 123, 267 <359>; 129, 124 <177>; 132, 195 <239 Rn. 106>; 135, 317 <399 f. Rn. 161>).

138

Die Identitätskontrolle verhindert nicht nur, dass der Europäischen Union Hoheitsrechte jenseits des für eine Übertragung offen stehenden Bereichs eingeräumt werden, sondern auch, dass Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union umgesetzt werden, die eine entsprechende Wirkung entfalten und jedenfalls faktisch einer mit dem Grundgesetz unvereinbaren Kompetenzübertragung gleichkämen (vgl. Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2012, Rn. 88; K. Schneider, AöR 139 <2014>, S. 196 <245 f.>; Morlok, in: Dreier, a.a.O., Art. 38 Rn. 61; Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 24 Abs. I Rn. 137 f. <Dez. 2015>; a.A. Ingold, AöR 140 <2015>, S. 1 <11 f.>).

139

bb) Die Identitätskontrolle verstößt, wie der Senat in seinem Beschluss vom 15. Dezember 2015 im Einzelnen dargelegt hat (BVerfG, a.a.O., Rn. 44), nicht gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit im Sinne von Art. 4 Abs. 3 EUV. Sie ist vielmehr in Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV der Sache nach angelegt (vgl. zur Berücksichtigung der nationalen Identität auch EuGH, Urteil vom 2. Juli 1996, Kommission/Luxemburg,

140

C-473/93, Slg. 1996, I-3207, Rn. 35; Urteil vom 14. Oktober 2004, Omega, C-36/02, Slg. 2004, I-9609, Rn. 31 ff.; Urteil vom 12. Juni 2014, Digibet und Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, Rn. 34) und entspricht insoweit auch den institutionellen Gegebenheiten der Europäischen Union. Die Europäische Union ist ein Staaten-, Verfassungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsverbund, der seine Grundlagen in völkerrechtlichen Verträgen der Mitgliedstaaten findet. Als Herren der Verträge entscheiden diese durch nationale Geltungsanordnungen darüber, ob und inwieweit das Unionsrecht im jeweiligen Mitgliedstaat Geltung und Vorrang beanspruchen kann (vgl. BVerfGE 75, 223 <242>; 89, 155 <190>; 123, 267 <348 f., 381 ff.>; 126, 286 <302 f.>; 134, 366 <384 Rn. 26>). Nicht entscheidend ist, ob die Geltungsanordnung - wie in Frankreich (Art. 55 FrzVerf.), Österreich (Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, BGBl für die Republik Österreich Nr. 744/1994) oder Spanien (Art. 96 Abs. 1 SpanVerf.) - im nationalen Verfassungsrecht oder - wie in Großbritannien - im Zustimmungsgesetz (European Communities Act 1972; vgl. Court of Appeal, *Macarthy v. Smith*, <1981> 1 All ER 111 <120>; *Macarthy v. Smith*, <1979> 3 All ER 325 <329>; House of Lords, *Garland v. British Rail Engineering*, <1982> 2 All ER 402 <415>) ausdrücklich niedergelegt ist, ob sie - wie in Deutschland - aufgrund einer systematischen, teleologischen und historischen Auslegung dem Zustimmungsgesetz entnommen oder ob die Nachrangigkeit des nationalen Rechts gegenüber dem Unionsrecht - wie in Italien - durch eine einzelfallbezogene Handhabung des nationalen Rechts erreicht wird (vgl. Corte Costituzionale, Entscheidung Nr. 170/1984, *Granital*, EuGRZ 1985, S. 98).

Es bedeutet daher keinen Widerspruch zur Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes (Präambel, Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG), wenn das Bundesverfassungsgericht unter eng begrenzten Voraussetzungen die Maßnahme eines Organs oder einer Stelle der Europäischen Union für in Deutschland ausnahmsweise nicht anwendbar erklärt (vgl. BVerfGE 37, 271 <280 ff.>; 73, 339 <374 ff.>; 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <174 f.>; 102, 147 <162 ff.>; 123, 267 <354, 401>; BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2015, a.a.O., Rn. 45).

141

cc) Auch im Verfassungsrecht zahlreicher anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union finden sich Vorkehrungen zum Schutz der Verfassungsidentität und der Grenzen der Übertragung von Souveränitätsrechten auf die Europäische Union (vgl. insoweit BVerfGE 134, 366 <387 Rn. 30>). Die weitaus überwiegende Zahl der Verfassungs- und Höchstgerichte der anderen Mitgliedstaaten teilt für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, dass der (Anwendungs-)Vorrang des Unionsrechts nicht unbegrenzt gilt, sondern dass ihm durch das nationale (Verfassungs-)Recht Grenzen gezogen werden (vgl. für das Königreich Dänemark: *Højesteret*, Urteil vom 6. April 1998 - I 361/1997 -, Abschn. 9.8; für die Republik Estland: *Riigikohus*, Urteil vom 12. Juli 2012 - 3-4-1-6-12 -, Abs.-Nr. 128, 223; für die Französische Republik: *Conseil Constitutionnel*, Entscheidung Nr. 2006-540 DC vom 27. Juli 2006, 19. Erwägungsgrund; Entscheidung Nr. 2011-631 DC vom 9. Juni 2011, 45. Erwägungsgrund; *Conseil d'État*, Urteil vom 8. Februar

142

2007, Nr. 287110 <Ass.>, Société Arcelor Atlantique et Lorraine, EuR 2008, S. 57 <60 f.>; für Irland: Supreme Court of Ireland, Crotty v. An Taoiseach, <1987>, I.R. 713 <783>; S.P.U.C. <Ireland> Ltd. v. Grogan, <1989>, I.R. 753 <765>; für die Italienische Republik: Corte Costituzionale, Entscheidung Nr. 98/1965, Acciaierie San Michele, EuR 1966, S. 146; Entscheidung Nr. 183/1973, Frontini, EuR 1974, S. 255; Entscheidung Nr. 170/1984, Granital, EuGRZ 1985, S. 98; Entscheidung Nr. 232/1989, Fragd; Entscheidung Nr. 168/1991; Entscheidung Nr. 117/1994, Zerini; für die Republik Lettland: Satversmes tiesa, Urteil vom 7. April 2009 - 2008-35-01 -, Abs.-Nr. 17; für die Republik Polen: Trybunal Konstytucyjny, Urteile vom 11. Mai 2005 - K 18/04 -, Rn. 4.1., 10.2.; vom 24. November 2010 - K 32/09 -, Rn. 2.1. ff.; vom 16. November 2011 - SK 45/09 -, Rn. 2.4., 2.5.; für das Königreich Spanien: Tribunal Constitucional, Erklärung vom 13. Dezember 2004, DTC 1/2004, Punkt 2 der Entscheidungsgründe, EuR 2005, S. 339 <343> und Entscheidung vom 13. Februar 2014, STC 26/2014, Punkt 3 der Entscheidungsgründe, HRLJ 2014, S. 475 <477 f.>; für die Tschechische Republik: Ústavní Soud, Urteil vom 8. März 2006, Pl. ÚS 50/04, Abschn. VI.B.; Urteil vom 3. Mai 2006, Pl. ÚS 66/04, Rn. 53; Urteil vom 26. November 2008, Pl. ÚS 19/08, Rn. 97, 113, 196; Urteil vom 3. November 2009, Pl. ÚS 29/09, Rn. 110 ff.; Urteil vom 31. Januar 2012, Pl. ÚS 5/12, Abschn. VII.; für das Vereinigte Königreich: High Court, Urteil vom 18. Februar 2002, Thoburn v. Sunderland City Council, <2002> EWHC 195 <Admin>, Abs.-Nr. 69; UK Supreme Court, Urteil vom 22. Januar 2014, R <on the application of HS2 Action Alliance Limited> v. The Secretary of State for Transport, <2014> UKSC 3, Abs.-Nr. 79, 207; Urteil vom 25. März 2015, Pham v. Secretary of State for the Home Department, <2015> UKSC 19, Abs.-Nr. 54, 58, 72 bis 92).

c) Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, die ultra vires ergehen, verletzen das im Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG niedergelegte Integrationsprogramm. Der Abwendung derartiger Rechtsverletzungen dient das Institut der Ultra-vires-Kontrolle (aa). Mit ihr überprüft das Bundesverfassungsgericht, ob eine Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union das Integrationsprogramm in hinreichend qualifizierter Weise überschreitet und ihr deshalb in Deutschland die demokratische Legitimation fehlt (bb). Das dient zugleich der Gewährleistung des Rechtsstaatsprinzips (cc).

143

aa) Die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft (Art. 2 Satz 1 EUV; EuGH, Urteil vom 23. April 1986, Les Verts/Parlament, Rs. 294/83, Slg. 1986, S. 1339, Rn. 23). Sie ist insbesondere durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 EUV; vgl. BVerfGE 75, 223 <242>; 89, 155 <187 f., 192, 199>; 123, 267 <349>; vgl. auch BVerfGE 58, 1 <37>; 68, 1 <102>; 77, 170 <231>; 104, 151 <195>; 118, 244 <260>; 126, 286 <302>; 134, 366 <384 Rn. 26>) und die europäischen Grundrechtsgewährleistungen gebunden und achtet die Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten, auf denen sie beruht (vgl. im Einzelnen Art. 4 Abs. 2 Satz 1, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1, Art. 6 Abs. 1 Satz 1 und

144

Abs. 3 EUV; vgl. BVerfGE 126, 286 <303>). Das Unionsrecht bleibt - auch soweit es als autonome (Teilrechts-)Ordnung verstanden wird - von der vertraglichen Ermächtigung abhängig. Für die Erweiterung ihrer Befugnisse bleiben die Organe, Einrichtungen und Stellen der Europäischen Union auf Vertragsänderungen angewiesen, die von den Mitgliedstaaten nach Maßgabe der für sie jeweils geltenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen vorgenommen und verantwortet werden (vgl. insbesondere Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2, Abs. 6 UAbs. 2 Satz 3, Abs. 7 UAbs. 3 EUV).

Kompetenzüberschreitungen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union können den Grundsatz der Volkssouveränität und das in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG enthaltene Recht des Einzelnen verletzen, keiner Hoheitsgewalt ausgesetzt zu werden, die er nicht legitimieren und auf die er nicht in Freiheit und Gleichheit Einfluss nehmen kann. Insoweit ist es Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, die Einhaltung des im Zustimmungsgesetz niedergelegten Integrationsprogramms zu überprüfen und bei dessen Vollzug ein hinreichendes demokratisches Legitimationsniveau sicherzustellen (vgl. Dederer, JZ 2014, S. 313 <315>; K. Schneider, AöR 139 <2014>, S. 196 <209 ff.>; Morlok, in: Dreier, a.a.O., Art. 38 Rn. 59 ff.). Die Ultra-vires-Kontrolle ist im Hinblick auf Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG daher nicht verzichtbar (vgl. BVerfGE 134, 366 <384 Rn. 26>).

145

Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, deren Rechtmäßigkeitsmaßstab das Unionsrecht ist (vgl. Ingold, AöR 140 <2015>, S. 1 <11 f.>; Schwerdtfeger, EuR 2015, S. 290 <303>), hat das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle (nur) daraufhin zu überprüfen, ob sie vom Integrationsprogramm (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG) gedeckt sind und insoweit am Anwendungsvorrang des Unionsrechts teilhaben.

146

bb) Eine solche Prüfung kommt - wegen der engen inhaltlichen Begrenzung des in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG niedergelegten „Rechts auf Demokratie“ - allerdings nur bei hinreichend qualifizierten Kompetenzüberschreitungen in Betracht. Nur dann kann davon die Rede sein, dass die Bürger in Ansehung einer Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union einer politischen Gewalt unterworfen sind, der sie nicht ausweichen können und die sie nicht prinzipiell personell und sachlich zu gleichem Anteil in Freiheit zu bestimmen vermögen. Eine qualifizierte Kompetenzüberschreitung in diesem Sinne muss daher offensichtlich (1) und für die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten von struktureller Bedeutung sein (2).

147

(1) Die Annahme eines Ultra-vires-Akts setzt - ohne Rücksicht auf den betroffenen Sachbereich - voraus, dass eine Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union offensichtlich außerhalb der übertragenen Kompetenzen liegt (vgl. BVerfGE 123, 267 <353, 400>; 126, 286 <304>; 134, 366 <392 Rn. 37>).

148

Das ist der Fall, wenn sich die Kompetenz - bei Anwendung allgemeiner methodi-

149

scher Standards (siehe Rn. 158 ff.) - unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt begründen lässt (vgl. BVerfGE 126, 286 <308>; siehe auch Pötters/Traut, EuR 2011, S. 580 <587>; Wendel, ZaöRV 2014, S. 615 <631 f.>; Klement, JZ 2015, S. 754 <756 f.>). Dieses Verständnis von Offensichtlichkeit folgt aus dem Gebot, die Ultra-vires-Kontrolle zurückhaltend auszuüben (siehe Rn. 154 ff.). Bezogen auf den Gerichtshof der Europäischen Union folgt es zudem aus der Unterschiedlichkeit der Aufgaben und Maßstäbe, die das Bundesverfassungsgericht einerseits und der Gerichtshof der Europäischen Union andererseits zu erfüllen oder anzuwenden haben. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Gerichtshof Anspruch auf Fehlertoleranz hat (BVerfGE 126, 286 <307>). Eine Grenze findet dieser mit der Aufgabenzuweisung des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV notwendig verbundene Spielraum erst bei einer offensichtlich schlechterdings nicht mehr nachvollziehbaren und daher objektiv willkürlichen Auslegung der Verträge. Erst wenn der Gerichtshof diese Grenze überschreitet, wäre auch sein Handeln nicht mehr durch Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV gedeckt, fehlte seiner Entscheidung 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.

Die Annahme einer offensichtlichen Kompetenzüberschreitung setzt allerdings nicht voraus, dass keine unterschiedlichen Rechtsauffassungen zu dieser Frage vertreten werden. Dass - nicht selten interessierte - Stimmen im Schrifttum, in der Politik oder den Medien einer Maßnahme Unbedenklichkeit attestieren, hindert die Feststellung einer offensichtlichen Kompetenzüberschreitung grundsätzlich nicht. „Offensichtlich“ kann die Kompetenzüberschreitung auch dann sein, wenn sie das Ergebnis einer sorgfältigen und detailliert begründeten Auslegung ist. Insoweit gelten im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle die allgemeinen Grundsätze (siehe etwa zu § 24 Satz 1 BVerfGG BVerfGE 82, 316 <319 f.>; 89, 243 <250>; 89, 291 <300>; 95, 1 <14 f.>; 103, 332 <358 ff.>).

150

(2) Eine strukturell bedeutsame Verschiebung zulasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen (vgl. BVerfGE 126, 286 <309>) kann nur vorliegen, wenn die Kompetenzüberschreitung ein für das Demokratieprinzip und die Volkssouveränität erhebliches Gewicht besitzt. Das ist etwa der Fall, wenn sie geeignet ist, die kompetenziellen Grundlagen der Europäischen Union zu verschieben (vgl. Wischmeyer, AöR 140 <2015>, S. 415 <456 f.>) und so das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zu unterlaufen. 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 (vgl. EuGH, Gutachten 2/94 vom 28. März 1996, EMRK-Beitritt, Slg. 1996, I-1759, Rn. 30), für Deutschland also ein Tätigwerden des Gesetzgebers, sei es nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG, sei es nach Maßgabe des Integrationsverantwortungsgesetzes (vgl. schon dazu Art. 235 EWGV a.F.; BVerfGE 89, 155 <210>; Gött, EuR 2014, S. 514 <525>).

151

cc) Die Ultra-vires-Kontrolle dient darüber hinaus der Gewährleistung des Rechtsstaatsprinzips. Im innerstaatlichen Recht verlangt der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung eine gültige Aufgabenzuweisung und für Eingriffe in den Rechtskreis des Einzelnen auch eine begrenzte und näher bestimmte gesetzliche Ermächtigung der Exekutive (vgl. BVerfGE 107, 59 <102>; stRspr). Dies gilt entsprechend für die durch die Europäische Union ausgeübte öffentliche Gewalt (EuGH, Urteil vom 22. März 1961, SNUPAT/Hohe Behörde, 42 und 49/59, Slg. 1961, S. 101 <172>; Urteil vom 21. September 1989, Hoechst/Kommission, 46/87 und 227/88, Slg. 1989, S. 2859, Rn. 19; Urteil vom 17. Oktober 1989, Dow Chemical Ibérica/Kommission, 97-99/87, Slg. 1989, S. 3165, Rn. 16; Urteil vom 3. September 2008, Kadi, C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-6351, Rn. 281; Urteil vom 31. März 2011, Aurubis Bulgaria, C-546/09, Slg. 2011, I-2531, Rn. 42; vgl. auch Art. 263 Abs. 1 Satz 1 AEUV; Schmahl, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, 3. Aufl. 2015, § 6 Rn. 36 ff.). Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, die auf Kompetenzüberschreitungen beruhen, lassen sich weder auf eine gültige Aufgabenzuweisung durch die Verträge in Verbindung mit dem jeweiligen Zustimmungsgesetz stützen (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 EUV) noch sind sie in der Lage, Eingriffe in die Rechtssphäre der Bürger zu rechtfertigen. Sie sind daher - wie im nationalen Bereich - rechtswidrig und verletzen insoweit immer auch das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG; vgl. BVerfGE 134, 366 <388 Rn. 30>).

d) Die Identitätskontrolle einerseits und die Ultra-vires-Kontrolle andererseits stehen als eigenständige Prüfverfahren nebeneinander. Da hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitungen zugleich die Identität der Verfassung berühren (vgl. Rn. 121 ff.), stellt die Ultra-vires-Kontrolle einen besonderen, an das Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG anknüpfenden Anwendungsfall des allgemeinen Schutzes der Verfassungsidentität durch das Bundesverfassungsgericht dar (vgl. Schneider, AöR 139 <2014>, S. 196 <245 f.>; Morlok, in: Dreier, a.a.O., Art. 38 Rn. 61). Auch wenn sich beide Kontrollvorbehalte auf Art. 79 Abs. 3 GG zurückführen lassen, liegt ihnen ein jeweils unterschiedlicher Prüfungsansatz zugrunde. So überprüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle, ob das Handeln der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union von den im Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Vorgaben des Integrationsprogramms gedeckt ist oder die Maßnahme aus dem vom parlamentarischen Gesetzgeber vorgegebenen Rahmen ausbricht (vgl. BVerfGE 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <188>; 123, 267 <353>; 126, 286 <302 ff.>; 134, 366 <382 ff. Rn. 23 ff.>). Da Kompetenzen gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG nur in den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG auf die Europäische Union übertragen werden dürfen, tritt neben die Ultra-vires-Kontrolle die Identitätskontrolle (vgl. BVerfGE 123, 267 <353>; 126, 286 <302>; 133, 277 <316>; 134, 366 <382 Rn. 22>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015, a.a.O., Rn. 40 ff.). Anders als die Ultra-vires-Kontrolle betrifft die Identitätskontrolle nicht die Einhaltung der Reichweite der übertragenen Zuständigkeit. Vielmehr wird die in Rede stehende Maßnahme der Europäischen Union in materieller Hinsicht an der „absoluten Grenze“ der Grundsätze

der Art. 1 und Art. 20 GG gemessen (vgl. BVerfGE 123, 267 <343, 348>; 134, 366 <386 Rn. 29>).

e) Ultra-vires- und Identitätskontrolle sind - als je eigenständige Kontrollinstrumente - gleichermaßen zurückhaltend und europarechtsfreundlich auszuüben (vgl. BVerfGE 126, 286 <303>; 134, 366 <383 Rn. 24>; BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2015, a.a.O., Rn. 46). Sie sind dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten (aa). Dieses legt, soweit erforderlich, seiner Prüfung die Maßnahme in der Auslegung zugrunde, die ihr in einem Vorabentscheidungsersuchen gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV durch den Gerichtshof der Europäischen Union gegeben wurde (bb). Dabei sind die unionseigenen Methoden der Rechtsfindung, die der Gerichtshof entwickelt hat und die der Eigenart der Verträge und ihren Zielen Rechnung tragen sollen, grundsätzlich zu respektieren (cc). Es ist nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, bei Auslegungsfragen, die im üblichen rechtswissenschaftlichen Diskussionsrahmen zu verschiedenen Ergebnissen führen können, seine Auslegung an die Stelle derjenigen des Gerichtshofs zu setzen (dd). 154

aa) Da die Ultra-vires- und die Identitätskontrolle im Ergebnis dazu führen können, dass Unionsrecht in begrenzten Einzelfällen in Deutschland für unanwendbar erklärt werden muss, verlangt der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit zum Schutz der Funktionsfähigkeit der Unionsrechtsordnung und bei Beachtung des in Art. 100 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommenden Rechtsgedankens, dass die Feststellung einer Verletzung der Verfassungsidentität oder des Vorliegens eines Ultra-vires-Akts dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten bleibt (vgl. BVerfGE 123, 267 <354>; BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2015, a.a.O., Rn. 43). Dafür spricht auch die Regelung des Art. 100 Abs. 2 GG, nach der bei Zweifeln, ob eine allgemeine Regel des Völkerrechts Rechte und Pflichten für den Einzelnen erzeugt, das Bundesverfassungsgericht angerufen werden muss (vgl. BVerfGE 37, 271 <285>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015, a.a.O., Rn. 43). 155

bb) Eine zurückhaltende und europarechtsfreundliche Anwendung der Ultra-vires- und der Identitätskontrolle setzt zunächst voraus, dass der Gerichtshof der Europäischen Union, soweit erforderlich, im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 Abs. 3 AEUV mit der Sache befasst wird und das Bundesverfassungsgericht seiner Prüfung die Maßnahme in der Auslegung zugrunde legt, die ihr in dem Vorabentscheidungsverfahren durch den Gerichtshof gegeben wird (vgl. BVerfGE 126, 286 <304>). 156

Im Rahmen des Kooperationsverhältnisses zwischen Bundesverfassungsgericht und Gerichtshof bei der Ultra-vires-Kontrolle obliegt letzterem daher die Entscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der Maßnahme; das Bundesverfassungsgericht hat hingegen sicherzustellen, dass Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union das Integrationsprogramm nicht in offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Weise überschreiten und dadurch gegen Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 2, Art. 20 Abs. 2 Satz 1 157

und Art. 79 Abs. 3 GG verstoßen (vgl. hierzu EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 14 f., 24 ff.).

cc) Die Auslegung und Anwendung des Unionsrechts einschließlich der Bestimmung der dabei anzuwendenden Methode 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. 158

Die vom Gerichtshof entwickelten Methoden richterlicher Rechtskonkretisierung beruhen dabei auf den gemeinsamen (Verfassungs-)Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten (vgl. auch Art. 6 Abs. 3 EUV, Art. 340 Abs. 2 AEUV), wie sie sich nicht zuletzt in der Rechtsprechung ihrer Verfassungs- und Höchstgerichte sowie des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte niedergeschlagen haben (vgl. Lenaerts/Gutiérrez-Fons, *EUI Working Papers AEL* 2013/9, S. 35 ff.; von Danwitz, *Fordham International Law Review* 37 <2014>, S. 1311 <1317 ff.>). Insofern haben jedenfalls der Wortlaut einer Norm, die freilich in mehreren Sprachfassungen verbindlich ist (Art. 55 EUV, Art. 358 AEUV; Art. 1 VO Nr. 1/58 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft <ABI P 17 vom 6. Oktober 1958, S. 385>; siehe Schübel-Pfister, *Sprache und Gemeinschaftsrecht*, 2004, S. 122 ff.; Müller/Christensen, *Juristische Methodik*, Bd. 2, 3. Aufl. 2012, Rn. 9 ff.; Martens, *Methodenlehre des Unionsrechts*, 2013, S. 337 ff.), der von ihr verfolgte Regelungszweck (*effet utile*; vgl. EuGH, Urteil vom 8. März 2007, Gerlach, C-44/06, Slg. 2007, I-2071, Rn. 28; Urteil vom 21. Oktober 2015, Gogova, C-215/15, EU:C:2015:710, Rn. 45) und der systematische Kontext, in dem sie sich befindet, besonderes Gewicht (vgl. EuGH, Urteil vom 5. Februar 1963, Van Gend & Loos, 26/62, Slg. 1963, S. 3 <24>; Urteil vom 21. Februar 1973, *Europemballage Corporation und Continental Can Company/Kommission*, 6/72, Slg. 1973, S. 215 <244>). Ausnahmevorschriften sind nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs eng auszulegen (vgl. EuGH, Urteil vom 28. Oktober 1975, Rutili, 36/75, Slg. 1975, S. 1219, Rn. 26/28; Urteil vom 17. Juni 1981, *Kommission/Irland*, 113/80, Slg. 1981, S. 1625, Rn. 7; Urteil vom 17. März 2016, *Aspiro*, C-40/15, EU:C:2016:172, Rn. 20). In materiell-rechtlicher Hinsicht hat der Gerichtshof etwa den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (EuGH, Urteil vom 22. März 1961, *SNUPAT/Hohe Behörde*, 42 und 49/59, Slg. 1961, S. 111 <172>; Urteil vom 21. September 1989, *Hoechst/Kommission*, 46/87 und 227/88, Slg. 1989, S. 2859, Rn. 19; Urteil vom 17. Oktober 1989, *Dow Chemical Ibérica/Kommission*, 97-99/87, Slg. 1989, S. 3165, Rn. 16; vgl. auch Art. 263 Abs. 1 Satz 1 AEUV), den Bestimmtheitsgrundsatz (EuGH, Urteil vom 9. Juli 1981, *Gondrand und Garancini*, 169/80, Slg. 1981, S. 1931, Rn. 17) und das Verhältnismäßigkeitsprinzip (EuGH, Urteil vom 17. Mai 1984, *Denkavit Nederland*, 15/83, Slg. 1984, S. 2171, Rn. 25; Urteil vom 18. Juni 2015, *Estland/Parlament und Rat*, C-508/13, EU:C:2015:403, Rn. 28; vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 EUV) anerkannt (zum Rechtsstaatsprinzip siehe von Danwitz, a.a.O., S. 1311 ff.). Etabliert sind auch Beurteilungs- und Ermessensspielräume der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, denen freilich materielle und verfahrensrechtliche Gren-

159

zen gesetzt sind (EuGH, Urteil vom 18. Juni 2015, Estland/Parlament und Rat, C-508/13, EU:C:2015:403, Rn. 29).

Die Handhabung dieser Methoden und Grundsätze kann - und muss - derjenigen durch innerstaatliche Gerichte nicht vollständig entsprechen, sie kann sich über diese aber auch nicht ohne weiteres hinwegsetzen (vgl. Pescatore, RIDC 32 <1980>, S. 332 <352 ff.>; Lenaerts, ICLQ 52 <2003>, S. 873 <878 ff.>; ders./Gutiérrez-Fons, EUI Working Papers AEL 2013/9, S. 35 ff.). Die Eigentümlichkeiten des Unionsrechts bedingen allerdings nicht unbeträchtliche Abweichungen hinsichtlich der Bedeutung und Gewichtung der unterschiedlichen Interpretationsmittel (Wegener, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 19 Rn. 12). Eine offenkundige Außerachtlassung der im europäischen Rechtsraum überkommenen Auslegungsmethoden oder allgemeiner, den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamer Rechtsgrundsätze (Art. 6 Abs. 3 EUV), ist vom Mandat des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV nicht umfasst.

dd) Es ist vor diesem Hintergrund nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, bei Auslegungsfragen im Unionsrecht, die auch bei methodengerechter Bewältigung im üblichen rechtswissenschaftlichen Diskussionsrahmen zu verschiedenen Ergebnissen führen können, seine Auslegung an die Stelle derjenigen des Gerichtshofs zu setzen (BVerfGE 126, 286 <307>). Es muss eine richterliche Rechtsfortbildung durch den Gerichtshof vielmehr auch dann respektieren, wenn dieser zu einer Auffassung gelangt, der sich mit gewichtigen Argumenten entgegentreten ließe, solange sie sich auf anerkannte methodische Grundsätze zurückführen lässt und nicht objektiv willkürlich erscheint. Dies gilt im Rahmen sowohl der Identitäts- als auch der Ultra-vires-Kontrolle.

3. Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, die die durch das Integrationsprogramm in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG definierte Grenze überschreiten, haben als Ultra-vires-Akte am Anwendungsvorrang des Unionsrechts nicht teil. Da sie in Deutschland unanwendbar sind, entfalten sie für deutsche Staatsorgane keine Rechtswirkungen. Deutsche Verfassungsorgane, Behörden und Gerichte dürfen weder am Zustandekommen noch an Umsetzung, Vollziehung oder Operationalisierung von Ultra-vires-Akten mitwirken (vgl. BVerfGE 89, 155 <188>; 126, 286 <302 ff.>; 134, 366 <387 f. Rn. 30>). Sie sind verpflichtet, die Voraussetzungen eines Ultra-vires-Aktes in eigener Verantwortung zu prüfen und haben hierüber gegebenenfalls eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts herbeizuführen.

4. Die Verfassungsorgane trifft aufgrund der ihnen obliegenden Integrationsverantwortung darüber hinaus eine Verpflichtung, Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, die eine Identitätsverletzung bewirken, sowie Ultra-vires-Akten, auch wenn sie nicht den gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG integrationsfesten Bereich betreffen, entgegenzutreten (a). Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gewährt dem wahlberechtigten Bürger gegenüber

Bundesregierung und Bundestag einen Anspruch darauf, dass diese sich in Ansehung möglicher identitätsverletzender oder Ultra-vires-Akte von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union ein zuverlässiges Urteil über die Reichweite und die Möglichkeiten der Erfüllung ihrer Integrationsverantwortung bilden (b). Bei der Konkretisierung dieser Pflicht kommt den Verfassungsorganen ein weiter politischer Gestaltungsspielraum zu (c).

a) Aus der Integrationsverantwortung folgt nicht nur die Pflicht der Verfassungsorgane, bei der Übertragung von Hoheitsrechten und bei der Ausgestaltung von Entscheidungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass sowohl das politische System Deutschlands als auch dasjenige der Europäischen Union demokratischen Grundsätzen im Sinne des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG entsprechen (vgl. BVerfGE 123, 267 <356>; 134, 366 <395 Rn. 48>) und die weiteren Vorgaben des Art. 23 GG eingehalten werden. Der Vorrang der Verfassung (Art. 20 Abs. 3 GG) verpflichtet sie darüber hinaus, auch bei der Mitwirkung am Vollzug des Integrationsprogramms sowie bei dessen näherer Ausgestaltung und Fortentwicklung dafür Sorge zu tragen, dass dessen Grenzen gewahrt werden (vgl. BVerfGE 123, 267 <351 ff., 435>; 129, 124 <180 f.>; 135, 317 <399 ff. Rn. 159 ff.>).

164

Zur Integrationsverantwortung gehört darüber hinaus eine dauerhafte Verantwortung für die Einhaltung des Integrationsprogramms durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union (vgl. BVerfGE 123, 267 <352 ff., 389 ff., 413 ff.>; 126, 286 <307>; 129, 124 <181>; 132, 195 <238 f. Rn. 105>; 134, 366 <394 f. Rn. 47>). Diese Verantwortung können die Verfassungsorgane nur wahrnehmen, wenn sie den Vollzug des Integrationsprogramms im Rahmen ihrer Kompetenzen kontinuierlich beobachten. Derartige, auch in anderen rechtlichen Zusammenhängen bestehende verfassungsrechtliche Beobachtungspflichten (vgl. BVerfGE 25, 1 <12 f.>; 35, 79 <117>; 49, 89 <130>; 88, 203 <310 f.>; 95, 267 <314 f.>; 110, 141 <158>; 111, 333 <355 f.>; 127, 87 <116>; 130, 263 <300>; 133, 168 <235 f.>) zielen bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union oder andere supra- oder internationale Einrichtungen auch auf die Sicherung des demokratischen Legitimationsszusammenhangs. Dies gilt in gesteigertem Maße dann, wenn öffentliche Gewalt durch Stellen ausgeübt wird, die nur über eine schwache demokratische Legitimation verfügen (vgl. BVerfGE 130, 76 <123 f.>; 136, 194 <266 f.>).

165

b) Die Integrationsverantwortung verpflichtet die Verfassungsorgane - den grundrechtlichen Schutzpflichten nicht unähnlich -, sich dort schützend und fördernd vor die durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechtspositionen des Einzelnen zu stellen, wo dieser nicht selbst für ihre Integrität sorgen kann (vgl. allgemein zu Schutzpflichten BVerfGE 125, 39 <78>; stRspr). Der Verpflichtung der Verfassungsorgane zur Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung entspricht daher ein in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankertes Recht des wahlberechtigten Bürgers, dass die Verfassungsorgane dafür sorgen, dass die mit dem Vollzug des Integrationsprogramms ohnehin schon verbundenen Einflussknicke und Einschränkungen seines „Rechts auf Demokratie“ nicht weitergehen, als sie

166

durch die zulässige Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union gerechtfertigt sind, und er keiner politischen Gewalt unterworfen wird, der er nicht ausweichen kann und die er nicht prinzipiell personell und sachlich zu gleichem Anteil in Freiheit zu bestimmen vermag (vgl. BVerfGE 123, 267 <341>).

Dieser Anspruch richtet sich vor allem gegen die im Bereich der auswärtigen Gewalt mit besonderen Kompetenzen ausgestatteten Verfassungsorgane Bundesregierung und Bundestag (vgl. BVerfGE 90, 286 <381 ff.>; 121, 135 <156 ff.>; 131, 152 <195 ff.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 23. September 2015 - 2 BvE 6/11 -, juris, Rn. 67 ff.). Sie haben über die Einhaltung des Integrationsprogramms zu wachen und bei Identitätsverletzungen ebenso wie bei offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen außerhalb des gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG integrationsfesten Bereichs aktiv auf seine Befolgung und die Beachtung seiner Grenzen hinzuwirken (BVerfGE 134, 366 <395 Rn. 49>; Gött, EuR 2014, S. 514 <522 ff.>; Wollenschläger, a.a.O., Art. 23 Rn. 175). In Ansehung solcher Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union haben sie sich daher aktiv mit der Frage auseinanderzusetzen, wie die Identität gewahrt oder die Kompetenzordnung wiederhergestellt werden kann, und eine positive Entscheidung darüber herbeizuführen, welche Wege dafür beschritten werden sollen (BVerfGE 134, 366 <397 Rn. 53>).

167

c) Der aus der Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane folgenden Reaktionspflicht und dem schutzpflichtähnlichen Anspruch des wahlberechtigten Bürgers steht nicht entgegen, dass dem Grundgesetz in der Regel keine konkreten Handlungsanweisungen zu entnehmen sind.

168

aa) So ist für die Grundrechte allgemein anerkannt, dass die zuständigen (Verfassungs-)Organe grundsätzlich in eigener Verantwortung entscheiden, wie sie die ihnen obliegenden Schutzpflichten erfüllen (zu Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG BVerfGE 96, 56 <64>; zu Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG BVerfGE 66, 39 <61>; 77, 170 <214>; 79, 174 <202>; 85, 191 <212>; zu Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG BVerfGE 125, 39 <78>; zu Art. 12 Abs. 1 GG BVerfGE 92, 26 <47>). Dabei kommt ihnen ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu (BVerfGE 125, 39 <78>). Solche Gestaltungsspielräume bestehen nicht nur dort, wo es um die Berücksichtigung widerstreitender Grundrechtspositionen geht (BVerfGE 96, 56 <64>). Auch im Bereich der Außenpolitik obliegt es grundsätzlich der pflichtgemäßen politischen Entscheidung und Verantwortung der zuständigen Verfassungsorgane, welche Maßnahmen ergriffen werden. Bestehende Risiken sind in die Erwägungen einzubeziehen und politisch zu verantworten (vgl. BVerfGE 66, 39 <61>; siehe auch BVerfGE 4, 157 <168 f.>; 40, 141 <178>; 53, 164 <182>; 55, 349 <365>; 66, 39 <60 f.>; 68, 1 <97>; 84, 90 <128>; 94, 12 <35>; 95, 39 <46>; 121, 135 <158, 168 f.>). Dies gilt auch für die Frage, in welcher Weise der Schutzpflicht des Staates in Bezug auf Grundrechte im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik gegenüber nicht deutscher Hoheitsgewalt genügt wird (vgl. BVerfGE 53, 164 <182>; 55, 349 <364 f.>; 66, 39 <61>; 92, 26 <47>; 77, 170 <214 f.>; BVerfGK 14, 192 <200 f.>; vgl. auch BVerfGE 131, 152

169

<195>). Eine Verletzung von Schutzpflichten liegt erst dann vor, wenn überhaupt keine Schutzvorkehrungen getroffen werden, die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben (vgl. BVerfGE 77, 170 <214 f.>; 85, 191 <212>; 88, 203 <254 f.>; 92, 26 <46>; 125, 39 <78 f.>).

Für die - der Sicherung von Demokratie und Volkssouveränität dienende - Integrationsverantwortung bedeutet dies, dass die Verfassungsorgane im Falle offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Kompetenzüberschreitungen und sonstiger Verletzungen der Verfassungsidentität durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union aktiv auf die Einhaltung des Integrationsprogramms hinzuwirken haben. Sie können Kompetenzüberschreitungen gegebenenfalls zwar nachträglich legitimieren, indem sie eine - die Grenzen von Art. 79 Abs. 3 GG wahrende - Änderung des Primärrechts anstoßen (vgl. BVerfGE 123, 267 <365>; 134, 366 <395 Rn. 49>) und die ultra vires in Anspruch genommenen Hoheitsrechte im Verfahren nach Art. 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3 GG förmlich übertragen. Soweit dies jedoch nicht möglich oder nicht gewollt ist, sind sie verpflichtet, im Rahmen ihrer Kompetenzen 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 so weit wie möglich begrenzt bleiben (vgl. BVerfGE 134, 366 <395 f. Rn. 49>). Insoweit sind geeignete Möglichkeiten zu ergreifen, um die Wahrung des Integrationsprogramms sicherzustellen (vgl. BVerfGE 123, 267 <353, 364 f., 389 f., 391 f., 413 f., 419 f.>; 134, 366 <395 f. Rn. 49, 397 Rn. 53>).

170

Dazu zählen mit Blick auf die Bundesregierung insbesondere eine Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (Art. 263 Abs. 1 AEUV), die Beanstandung der fraglichen Maßnahme gegenüber den handelnden und den sie kontrollierenden Stellen, das Stimmverhalten in den Entscheidungsgremien der Europäischen Union einschließlich der Ausübung von Vetorechten und der Berufung auf den Luxemburger Kompromiss (vgl. Streinz, Die Luxemburger Vereinbarung, 1984), Vorstöße zu Vertragsänderungen (vgl. Art. 48 Abs. 2, 50 EUV) sowie Weisungen an nachgeordnete Stellen, die in Rede stehende Maßnahme nicht anzuwenden. Der Deutsche Bundestag kann sich insbesondere seines Frage-, Debatten- und Entschließungsrechts bedienen, das ihm zur Kontrolle des Handelns der Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union zusteht (vgl. Art. 23 Abs. 2 GG, BVerfGE 131, 152 <196>), sowie - je nach Angelegenheit - auch der Subsidiaritätsklage (Art. 23 Abs. 1a GG i.V.m. Art. 12 Buchstabe b EUV und Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll), des Enquêterechts (Art. 44 GG) oder des Misstrauensvotums (Art. 67 GG) (vgl. Gött, EuR 2014, S. 514 <527 ff.>).

171

bb) Wie eine grundrechtliche Schutzpflicht kann sich allerdings auch die Integrationsverantwortung unter bestimmten rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen zu einer konkreten Handlungspflicht verdichten. Da es im vorliegenden Zusammenhang letztlich auch um eine Berührung des zur Verfassungsidentität des Art. 79

172

Abs. 3 GG rechnenden Grundsatzes der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) geht, muss der Bundestag unverzüglich jedenfalls nach einer entsprechenden Feststellung des Bundesverfassungsgerichts darüber befinden, wie der in Rede stehenden Maßnahme zu begegnen ist.

Diese Befassung hat grundsätzlich im Plenum zu erfolgen; eine Befassung von - in der Regel nicht öffentlich tagenden - Ausschüssen genügt der Integrationsverantwortung dagegen nicht. Der Deutsche Bundestag ist das unmittelbare Repräsentationsorgan des Volkes. Er besteht aus den als Vertretern des ganzen Volkes gewählten Abgeordneten, die insgesamt die Volksvertretung bilden. Der durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete repräsentative Status der Abgeordneten (vgl. BVerfGE 4, 144 <149>; 80, 188 <217>) ist Grundlage für die repräsentative Stellung des Bundestages, der als „besonderes Organ“ (Art. 20 Abs. 2 GG) die vom Volk ausgehende Staatsgewalt ausübt (vgl. BVerfGE 44, 308 <316>; 56, 396 <405>; 80, 188 <217>; 130, 318 <342>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. September 2015 - 2 BvE 1/11 -, juris, Rn. 91). Seine Repräsentationsfunktion nimmt der Deutsche Bundestag grundsätzlich in seiner Gesamtheit wahr, durch die Mitwirkung aller seiner Mitglieder (vgl. BVerfGE 44, 308 <316>; 56, 396 <405>; 80, 188 <218>; 130, 318 <342>; 131, 230 <235>; 131, 152 <204 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. September 2015, a.a.O., Rn. 91), nicht durch einzelne Abgeordnete, eine Gruppe von Abgeordneten oder die parlamentarische Mehrheit. Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet nicht nur Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen, es schafft vor allem auch die Voraussetzungen für eine Kontrolle durch die Bürger (vgl. BVerfGE 40, 237 <249>; 70, 324 <355>; 131, 152 <205>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. September 2015, a.a.O., Rn. 92). Entscheidungen von erheblicher Tragweite wie die EntschlieÙung darüber, welche Wege zur Wiederherstellung der Kompetenzordnung beschritten werden sollen (vgl. BVerfGE 134, 366 <397 Rn. 53>), muss deshalb grundsätzlich ein Verfahren vorausgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentlicher Debatte zu klären (vgl. BVerfGE 85, 386 <403 f.>; 95, 267 <307 f.>; 108, 282 <312>; 130, 318 <344>; 131, 152 <205>).

173

II.

Nach diesen Maßstäben sind die Verfassungsbeschwerden und der im Organstreitverfahren gestellte Antrag, soweit zulässig, unbegründet. Unter Berücksichtigung der nachfolgend bezeichneten Maßgaben verletzt die Untätigkeit von Bundesregierung und Bundestag in Ansehung des Grundsatzbeschlusses der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 die Beschwerdeführer nicht in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG und werden die im Rahmen der europäischen Integration bestehenden Rechte und Pflichten

174

des Bundestages einschließlich seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung dadurch nicht beeinträchtigt. Der Grundsatzbeschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 und seine mögliche Durchführung stellen unter den Bedingungen, die der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem Urteil vom 16. Juni 2015 formuliert hat, keine qualifizierten Überschreitungen der in Art. 119, 127 ff. AEUV, Art. 17 ff. ESZB-Satzung der Europäischen Zentralbank zugewiesenen Kompetenzen dar (1.) und verstoßen auch nicht gegen das in Art. 123 AEUV niedergelegte Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung (2.). Die Deutsche Bundesbank darf sich an der Durchführung des OMT-Beschlusses nur beteiligen, wenn der vom Gerichtshof der Europäischen Union aufgezeigte Rahmen eingehalten wird. Sollte dies nicht der Fall sein, wären Bundesregierung und Bundestag zum Einschreiten verpflichtet (3.). Ein Risiko für die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages, das Bundesregierung und Bundestag verpflichten würde, zur Wahrung der Verfassungsidentität gegen das OMT-Programm vorzugehen, ist bei Beachtung der durch den Gerichtshof der Europäischen Union formulierten Bedingungen ebenfalls nicht erkennbar (4.). Diesen obliegt allerdings eine Pflicht, bei einer etwaigen Durchführung des OMT-Programms die Einhaltung dieser Bedingungen kontinuierlich zu beobachten, um möglichen Risiken für die Einhaltung des Integrationsprogramms oder die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages frühzeitig zu begegnen (5.).

1. In der vom Gerichtshof der Europäischen Union vorgenommenen Auslegung sind der Grundsatzbeschluss über die technischen Rahmenbedingungen des OMT-Programms und dessen mögliche Durchführung mit Blick auf Art. 119 und Art. 127 ff. AEUV sowie Art. 17 ff. ESZB-Satzung nicht als Ultra-vires-Maßnahmen zu qualifizieren. In dieser Auslegung, die das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich bindet (a), bestehen gegen den Grundsatzbeschluss des Rates der Europäischen Zentralbank über das OMT-Programm vom 6. September 2012 trotz gewichtiger Bedenken (b) letztlich keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Einwände (c). 175

a) Das Bundesverfassungsgericht legt seiner Prüfung die Auslegung des OMT-Beschlusses zugrunde, die der Gerichtshof in seinem Urteil vom 16. Juni 2015 vorgenommen hat (vgl. BVerfGE 123, 267 <353>; 126, 286 <304>; 134, 366 <385 Rn. 27>; BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2015, a.a.O., Rn. 46). Die Auffassung des Gerichtshofs, der Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm sei kompetenzgemäß und verstoße nicht gegen das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung (siehe dazu unter 2.), bewegt sich noch innerhalb des dem Gerichtshof erteilten Mandates aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV (vgl. auch Classen, EuR 2015, S. 477 ff.; Ohler, NVwZ 2015, S. 1001 <1004>; a.A. Klement, JZ 2015, S. 754 <759>; R. Schmidt, JZ 2015, S. 317 <326>). 176

Der Gerichtshof der Europäischen Union stützt seine Auffassung maßgeblich auf die von der Europäischen Zentralbank angegebene Zielsetzung des OMT-Programms, auf die dazu eingesetzten Mittel und die aus seiner Sicht lediglich mittelbaren Auswirkungen des Programms auf die Wirtschaftspolitik. Anders als der Senat 177

legt der Gerichtshof seiner Prüfung nicht nur den Grundsatzbeschluss über die technischen Merkmale vom 6. September 2012 zugrunde, sondern leitet insbesondere aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit weitere Rahmenbedingungen ab, die einer etwaigen Durchführung des OMT-Programms verbindliche Grenzen setzen. Das ist im Ergebnis zumindest vertretbar und entspricht der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs.

Nach seiner gefestigten Rechtsprechung stellt der Gerichtshof bei der Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im Allgemeinen auf die Ziele der fraglichen Maßnahme ab (vgl. EuGH, Urteil vom 17. März 1993, Kommission/Rat, C-155/91, Slg. 1993, I-939, Rn. 20; Urteil vom 23. Februar 1999, Parlament/Rat, C-42/97, Slg. 1999, I-869, Rn. 36, 38), bei der Abgrenzung von Wirtschafts- und Währungspolitik darüber hinaus auch auf die eingesetzten Mittel (Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 55, 60). Dies entspricht der finalen Kompetenzzuweisung, von der das Primärrecht geprägt ist (vgl. Art. 3, Art. 5 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 UA 1, Abs. 4 EUV; Art. 127 Abs. 1 Satz 1 AEUV; siehe zur Finalität des Integrationsprogramms Terhechte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Bd. I, Art. 3 Rn. 18 ff. <Jan. 2016>). Lediglich mittelbare Auswirkungen einer Maßnahme für andere Bereiche hält der Gerichtshof bei der Kompetenzabgrenzung nicht für ausschlaggebend (vgl. EuGH, Urteil vom 17. März 1993, Kommission/Rat, C-155/91, Slg. 1993, I-939, Rn. 18 ff.; Urteil vom 23. Februar 1999, Parlament/Rat, C-42/97, Slg. 1999, I-869, Rn. 39 ff.; Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 56). Entsprechend ist er auch im vorliegenden Fall vorgegangen (EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 42 ff.).

178

Da der Gerichtshof den Organen der Europäischen Union bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben stets einen weiten Einschätzungs- und Ermessensspielraum zuerkennt und nur die Einhaltung äußerster Grenzen („offensichtlicher Irrtum“, „Ermessensmissbrauch“, „Grenzen des Ermessensspielraums“) überprüft (vgl. EuGH, Urteil vom 25. Mai 1978, Racke, 136/77, Slg. 1978, S. 1245, Rn. 4; Urteil vom 29. Oktober 1980, Roquette Frères/Rat, 138/79, Slg. 1980, S. 3333, Rn. 25; Urteil vom 25. Oktober 1977, Metro/Kommission, 26/76, Slg. 1977, S. 1875, Rn. 50; Urteil vom 17. Dezember 1981, De Hoe/Kommission, C-151/80, Slg. 1981, S. 3161, Rn. 9; Urteil vom 22. April 1999, Kernkraftwerke Lippe-Ems/Kommission, C-161/97 P, Slg. 1999, I-2057, Rn. 97; Urteil vom 11. Februar 2010, Hoesch Metals and Alloys, C-373/08, Slg. 2010, I-951, Rn. 61 f.), hat er auf der Ebene der Kompetenzausübung den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 EUV) als begrenzendes Korrektiv entfaltet (vgl. EuGH, Urteil vom 20. Februar 1979, Buitoni, 122/78, Slg. 1979, S. 677, Rn. 16/18; Urteil vom 17. Mai 1984, Denkavit Nederland, 15/83, Slg. 1984, S. 2171, Rn. 25 ff.; Urteil vom 13. November 1990, FEDESA, C-331/88, Slg. 1990, I-4023, Rn. 13; Urteil vom 5. Oktober 1994, Crispoltoni, C-133, 300 und 362/93, Slg. 1994, I-4863, Rn. 41; Urteil vom 8. Juni 2010, Vodafone, C-58/08, Slg. 2010, I-4999, Rn. 51 ff.; Urteil vom 12. Mai 2011, Luxemburg/Parlament und Rat, C-176/09, Slg. 2011, I-3727, Rn. 61 ff.; Urteil vom 18. Juni 2015, Estland/Parlament und Rat,

179

C-508/13, EU:C:2015:403, Rn. 28 ff.; Trstenjak/Beysen, EuR 2012, S. 265 <266>). Hinzu kommt das Erfordernis einer die gerichtliche Kontrolle (Art. 263 Abs. 1 AEUV, Art. 35.1 Satz 1 ESZB-Satzung) ermöglichenden Begründung von Rechtsakten (Art. 296 Abs. 2 AEUV; vgl. EuGH, Urteil vom 21. November 1991, TU München, C-269/90, Slg. 1991, I-5469, Rn. 14; Urteil vom 19. November 2013, Kommission/Rat, C-63/12, EU:C:2013:752, Rn. 98 f.). Auf diesen kompetenzbegrenzenden Parametern liegt auch der Schwerpunkt der Kontrolle durch den Gerichtshof im vorliegenden Fall (EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 66 ff.).

Darüber hinaus bekräftigt der Gerichtshof - deutlicher als bislang (vgl. EuGH, Urteil vom 10. Juli 2003, Kommission/EZB, C-11/00, Slg. 2003, I-7147, Rn. 135) -, dass auch das Handeln der Europäischen Zentralbank - als in Art. 263 Abs. 1 AEUV und Art. 35.1 Satz 1 ESZB-Satzung zum Ausdruck kommende zwingende Konsequenz des Rechtsstaatsprinzips - der gerichtlichen Kontrolle unterliegt, insbesondere mit Blick auf die Einhaltung der Grundsätze der begrenzten Einzelermächtigung und der Verhältnismäßigkeit (EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 41 und 66; zur umstrittenen Reichweite der gerichtlichen Kontrolle der Europäischen Zentralbank Herrmann, EuZW 2012, S. 805 <810>; Thiele, EuZW 2014, S. 694 <696>; Ukrow, ZEuS 2014, S. 119 <133 f.>; Wendel, ZaöRV 2014, S. 615 <664>; Simon, EuR 2015, S. 107 <122>; für eine grundsätzlich autonome Definition der Kompetenzen der Europäischen Zentralbank Mayer, EuR 2014, S. 473 <485>).

180

b) Die dem Urteil vom 16. Juni 2015 zugrundeliegende Art und Weise richterlicher Rechtskonkretisierung begegnet aus der Sicht des Senats gleichwohl gewichtigen Einwänden mit Blick auf die Erhebung des Sachverhalts (aa), das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (bb) und die gerichtliche Kontrolle der Europäischen Zentralbank bei der Bestimmung ihres Mandates (cc).

181

aa) Das gilt zunächst für den Umstand, dass der Gerichtshof die - im vorliegenden Verfahren substantiiert bestrittene - Behauptung einer geldpolitischen Zielsetzung des OMT-Programms hinnimmt, ohne die zugrundeliegenden tatsächlichen Annahmen zu hinterfragen oder zumindest im Einzelnen nachzuvollziehen und ohne diese Annahmen mit den Indizien in Beziehung zu setzen, die offensichtlich gegen einen geldpolitischen Charakter sprechen, insbesondere die Selektivität der Anleihekäufe (BVerfGE 134, 366 <406 f. Rn. 73>; vgl. R. Schmidt, in: Festschrift für Helmut Köhler, 2014, S. 645 <649 ff.>) und deren Parallelität zu EFSF- und ESM-Hilfsprogrammen (BVerfGE 134, 366 <407 f. Rn. 74 ff.>; vgl. Klement, JZ 2015, S. 754 <759>). Der Gerichtshof setzt sich nicht damit auseinander, dass einer Beschränkung auf eine geldpolitische, der Wiederherstellung des Transmissionsmechanismus dienenden Zielsetzung entgegen stehen könnte, dass nach dem Grundsatzbeschluss ein Ankauf von Staatsanleihen bei einem fehlenden Zugang zum Anleihemarkt oder bei der Nichteinhaltung eines laufenden makroökonomischen Anpassungsprogramms ohne Rücksicht auf die Auswirkungen auf den Transmissionsmechanismus regelmäßig ausscheidet und dass die Quantifizierbarkeit des nicht makroökonomisch bedingten Anteils an den Zinssätzen - etwa seitens der Bundesbank - bestritten wurde, obwohl

182

dies Voraussetzung für die Bestimmung des geldpolitisch zu rechtfertigenden Volumens bei der Durchführung des Programms wäre.

bb) Es gilt ferner für den Umstand, dass der Gerichtshof für die kompetenzmäßige Zuordnung des OMT-Programms zur Währungspolitik trotz der von ihm selbst angenommenen Überschneidungen von Wirtschafts- und Währungspolitik im Wesentlichen auf die von dem zu kontrollierenden Organ angegebene Zielsetzung der Maßnahme und den Rückgriff auf das in Art. 18 ESZB-Satzung vorgesehene Instrument des Ankaufs von Staatsanleihen abstellt, die gegen diese Zuordnung sprechenden Indikatoren jedoch ausschließlich isoliert anspricht und nicht darauf eingeht, ob sie auch in ihrer Summe - auf der Grundlage einer wertenden Gesamtbetrachtung (vgl. BVerfGE 134, 366 <416 f. Rn. 99>) - unionsrechtlichen Vorgaben genügen. 183

Die großzügige Hinnahme behaupteter Zielsetzungen verbunden mit weiten Bewertungsspielräumen der Stellen der Europäischen Union und einer erheblichen Zurücknahme der gerichtlichen Kontrolldichte ist geeignet, den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union eine eigenständige Disposition über die Reichweite der ihnen von den Mitgliedstaaten zur Ausübung überlassenen Kompetenzen zu ermöglichen (vgl. BVerfGE 123, 267 <349 ff.>). Ein solches Kompetenzverständnis trägt jedoch der verfassungsrechtlichen Dimension des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung nicht hinreichend Rechnung. 184

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ist nicht nur ein unionsrechtlicher Grundsatz, sondern nimmt mitgliedstaatliche Verfassungsprinzipien auf (vgl. BVerfGE 123, 267 <350>). Es ist die maßgebliche Rechtfertigung für den Einschnitt in das demokratische Legitimationsniveau der durch die Europäische Union ausgeübten öffentlichen Gewalt, der in Deutschland nicht nur objektive Grundprinzipien der Verfassung (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG) berührt, sondern auch das Wahlrecht der Bürger und ihren „Anspruch auf Demokratie“ (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG). Die Wahrung der kompetenziellen Grundlagen der Europäischen Union hat daher entscheidende Bedeutung für die Gewährleistung des demokratischen Prinzips des Grundgesetzes. Insbesondere darf die Finalität des Integrationsprogramms nicht dazu führen, dass das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung als eines der Fundamentalprinzipien der Union faktisch außer Kraft gesetzt wird (vgl. Art. 3 Abs. 6, Art. 4 Abs. 1 EUV, Art. 7 AEUV; siehe auch EuGH, Gutachten 2/94 vom 28. März 1996, EMRK-Beitritt, Slg. 1996, I-1759, Rn. 30; vgl. ferner die Erklärung Nr. 42 zur Schlussakte der Regierungskonferenz zu Art. 352 AEUV). Insoweit sind das unionsrechtliche Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die unionsrechtliche Pflicht zur Identitätssachtung Ausdruck der vertraglichen Grundlegung der Unionsgewalt (vgl. BVerfGE 123, 267 <350>). 185

Die Schnittstellenfunktion des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung muss Rückwirkungen auf die methodische Kontrolle seiner Einhaltung haben. Sind fundamentale Belange der Mitgliedstaaten berührt, wie dies hinsichtlich der Verbandskompetenz in der Regel der Fall ist, darf die gerichtliche Kontrolle die behaupteten Ab- 186

sichten der Organe der Europäischen Union nicht unbesehen übernehmen.

cc) Ohne Antwort bleibt schließlich das dem Gerichtshof vom Senat unterbreitete Problem (vgl. BVerfGE 134, 366 <399 f. Rn. 59>), dass die der Europäischen Zentralbank eingeräumte Unabhängigkeit (Art. 130 AEUV) zu einer spürbaren Senkung des demokratischen Legitimationsniveaus ihres Handelns führt und daher Anlass für eine restriktive Auslegung und besonders strikte gerichtliche Kontrolle ihres Mandates sein müsste. 187

Dies gilt umso mehr, wenn, wie vorliegend, mit dem Demokratieprinzip und dem Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG) die Verfassungsidentität eines Mitgliedstaats betroffen ist, zu deren Achtung die Europäische Union verpflichtet ist (Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV). Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank wie auch der nationalen Notenbanken löst die von ihnen ausgeübte Hoheitsgewalt aus der unmittelbaren staatlichen oder supranationalen parlamentarischen Verantwortlichkeit. Ihre durch Art. 130 und Art. 282 Abs. 3 Sätze 3 und 4 AEUV garantierte Unabhängigkeit bei der Wahrnehmung der unionsrechtlichen Befugnisse steht daher in einem deutlichen Spannungsverhältnis zum Demokratieprinzip und zum Grundsatz der Volkssouveränität. Ein wesentlicher Politikbereich, der mit dem Geldwert die individuelle Freiheit stützt und mit der Geldmenge auch das öffentliche Finanzwesen und die davon abhängigen Politikbereiche bestimmt, wird damit der Weisungsbefugnis der unmittelbar demokratisch legitimierten Repräsentanten und zugleich der gesetzgeberischen Kontrolle von Aufgabenbereichen und Handlungsmitteln entzogen. 188

Diese Einschränkung der von den Wählern ausgehenden demokratischen Legitimation ist als solche zwar als eine in Art. 88 Satz 2 GG vorgesehene Modifikation des Demokratieprinzips durch spezifische Rahmenbedingungen der Währungspolitik gerechtfertigt (vgl. BVerfGE 89, 155 <207 ff.>). Kompensatorisch gebieten Demokratieprinzip und Volkssouveränität jedoch eine restriktive Auslegung des währungspolitischen Mandates der Europäischen Zentralbank und eine strenge gerichtliche Kontrolle seiner Einhaltung, um das abgesenkte demokratische Legitimationsniveau ihres Handelns zumindest auf das unbedingt Erforderliche zu beschränken (vgl. Hinarejos, *European Constitutional Law Review* 11 <2015>, S. 563 <571 ff.>). 189

c) Ungeachtet dieser Einwände bewegt sich der Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm in der vom Gerichtshof der Europäischen Union vorgenommenen Auslegung jedoch nicht „offensichtlich“ außerhalb der der Europäischen Zentralbank zugewiesenen Kompetenzen im Sinne des Ultra-vires-Kontrollvorbehalts. Der Gerichtshof geht von den Zielen aus, denen das OMT-Programm nach Angaben der Europäischen Zentralbank dienen soll, und den Mitteln, die dafür eingesetzt werden (EuGH, *Gauweiler*, a.a.O., Rn. 47 ff.). Das stimmt, wie dargestellt, mit dem Wortlaut der primärrechtlichen Grundlagen und seiner bisherigen Rechtsprechung überein. Anders als der Senat hinterfragt der Gerichtshof die angegebenen Ziele zwar nicht und beurteilt die Indizien, die aus Sicht des Senats gegen die behauptete Zielsetzung 190

sprechen, jeweils isoliert, anstatt sie auch in ihrer Gesamtheit zu bewerten. Dies kann jedoch deshalb noch hingenommen werden, weil der Gerichtshof die vom Senat für möglich gehaltene einschränkende Auslegung des Grundsatzbeschlusses (vgl. BVerfGE 134, 366 <416 f. Rn. 99 f.>) der Sache nach auf Ebene der Kompetenzausübung vorgenommen hat. Diese vom Gerichtshof für eine Umsetzung des Grundsatzbeschlusses identifizierten Parameter sind rechtsverbindlich (aa) und führen zu einer hinreichenden Begrenzung der Reichweite des Beschlusses (bb).

aa) Der Gerichtshof unterscheidet zwischen dem Grundsatzbeschluss vom 6. September 2012, der die technischen Rahmenbedingungen des OMT-Programms festlegt, und der Durchführung des Programms (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 83 und 88, ferner Rn. 53, 60, 68, 91, 105, 107, 114 und 120). An den Grundsatzbeschluss, das OMT-Programm aufzulegen, stellt er dabei weniger strenge Anforderungen mit dem Argument, die vollständige Offenlegung aller technischen Merkmale könne die Wirksamkeit des Programms schwächen (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 88). Mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit des OMT-Programms und die Erfüllung der Begründungspflichten geht der Gerichtshof dagegen über die im Grundsatzbeschluss angekündigten Rahmenbedingungen hinaus von weiteren Einschränkungen aus, denen eine Durchführung des OMT-Programms zwingend unterliegt. Auf Grundlage dieser einschränkenden Konditionen, die sich auch in unveröffentlichten Entwürfen künftiger konkretisierender Rechtsakte der Europäischen Zentralbank finden, kommt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass eine gerichtliche Kontrolle möglich und die Europäische Zentralbank ihren Begründungspflichten nachgekommen sei (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 68 ff.). Die wesentlichen Elemente des Programms seien erkennbar, weshalb der Gerichtshof seine Kontrolle ausüben könne (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 71). Unter Berücksichtigung dieser Konditionen verstoße das Programm nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 92).

191

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass der Gerichtshof die von ihm herausgestellten, den Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm vom 6. September 2012 in seiner Reichweite einschränkenden Konditionen als rechtsverbindliche Kriterien ansieht, deren Missachtung einen Kompetenzverstoß - aus Sicht des Gerichtshofs einen Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 EUV - darstellte (vgl. Hinarejos, *European Constitutional Law Review* 11 <2015>, S. 563 <574>). Das haben auch die mündliche Verhandlung des Senats vom 16. Februar 2016 und die Stellungnahme der Europäischen Zentralbank ergeben.

192

bb) Legt man die vom Gerichtshof herausgestellten Bedingungen zugrunde, so bewegen sich der Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm und dessen etwaige Durchführung jedenfalls nicht offensichtlich außerhalb der der Europäischen Zentralbank zugewiesenen Kompetenzen. Wie der Senat schon in seinem Vorlagebeschluss vom 14. Januar 2014 ausgeführt hat, kann der Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm im Lichte der Art. 119 und Art. 127 ff. AEUV sowie Art. 17 ff. ESZB-Satzung so ausgelegt oder in seiner Gültigkeit beschränkt werden, dass er die Kondi-

193

tionalität der Hilfsprogramme von EFSF und ESM nicht unterläuft und einen die Wirtschaftspolitik in der Union nur unterstützenden Charakter aufweist (BVerfGE 134, 366 <417 Rn. 100>). Bei der gebotenen wertenden Gesamtbetrachtung entspricht der einschränkend ausgelegte Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm im Wesentlichen den vom Senat insoweit aufgestellten Anforderungen (vgl. BVerfGE 134, 366 <416 f. Rn. 99 f.>).

Die vom Gerichtshof anerkannte gerichtliche Kontrolle der Handlungen der Europäischen Zentralbank (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 41) und die bestehenden Begründungspflichten, denen künftige Rechtsakte über die Durchführung des Programms unterliegen (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 69), gewährleisten, dass das vom Senat aufgezeigte nahezu unbegrenzte und weit in die Wirtschaftspolitik übergreifende Potential des Grundsatzbeschlusses (vgl. BVerfGE 134, 366 <404 ff. Rn. 69 ff.>) beschränkt wird. Nur die Gewährleistung der Preisstabilität, nicht aber die Gewährleistung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets darf dabei ein die Durchführung des OMT-Programms lenkendes Motiv sein (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 64). Die Europäische Zentralbank darf das OMT-Programm ausschließlich an der Gewährleistung der Preisstabilität ausrichten. Insoweit ist sie begründungspflichtig. Die von ihr geschuldete „umfassende[.] Beurteilung der geldpolitischen Erfordernisse“, von der eine Durchführung des OMT-Programms abhängt (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 83), unterliegt der gerichtlichen Kontrolle. Zumindest ex post lässt sich daher überprüfen, ob die „strikte Bindung der Durchführung eines Programms, wie es in der Pressemitteilung angekündigt wurde, an die mit ihm verfolgten Ziele“ (EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 85), das heißt an die Beseitigung von Störungen des geldpolitischen Transmissionsmechanismus oder die Sicherung der Einheitlichkeit der Geldpolitik (EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 62), eingehalten worden ist. Das Programm muss „strikt“ auf diese Ziele beschränkt sein und eingestellt werden, sobald sie erreicht sind (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 112).

194

Zentrale Bedeutung für die Reduzierung der Gefahr, dass das OMT-Programm die Konditionalität der Hilfsprogramme von EFSF und ESM unterläuft, und für die Wahrung eines die Wirtschaftspolitik in der Union nur unterstützenden Charakters hat eine Begrenzung des Volumens der im Rahmen des OMT-Programms möglichen Ankäufe (vgl. BVerfGE 134, 366 <417 Rn. 100; 410 f. Rn. 83>). Im Gegensatz zu den aus dem Grundsatzbeschluss vom 6. September 2012 und der damit verbundenen Kommunikation durch die Europäische Zentralbank hervorgehenden Parametern erteilt das Urteil des Gerichtshofs einer unbegrenzten Ausdehnung des Ankaufprogramms eine Absage. Das Volumen künftiger Ankäufe muss vorab verbindlich festgelegt werden und darf das zur Wiederherstellung des Transmissionsmechanismus erforderliche Maß nicht überschreiten. Die Entscheidung, Anleiheankäufe tatsächlich durchzuführen, und das vorab festgelegte Volumen der geplanten Ankäufe dürfen nicht angekündigt werden (EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 106). Dies mindert das Risiko, dass durch die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets Anleihen gerade mit dem Ziel des Ankaufs durch das System der Europäischen Zentralbanken ausgeben

195

werden. Ändern die betroffenen Staaten nach Aufnahme der Programmdurchführung ihr Ausgabeverhalten, muss die Europäische Zentralbank darauf reagieren, wenn andernfalls die geldpolitische Zielsetzung nicht mehr als handlungsleitend erschiene (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 117). Auf Grundlage der umfassenden geldpolitischen Beurteilung, mit der die Durchführungsentscheidung zu begründen ist (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 83), muss gerichtlich überprüfbar sein, ob die Entscheidungen über die Durchführung des Programms und über sein Volumen geldpolitisch motiviert waren (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 112 bis 114). Demgemäß muss die Beschränkung des Programms auf das zur Wiederherstellung des Transmissionsmechanismus Erforderliche nachvollziehbar sein. Die vom Gerichtshof grundsätzlich angenommene Möglichkeit, Anleihen bis zur Endfälligkeit zu halten (EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 118), darf nur dann genutzt werden, wenn sie geldpolitisch begründbar ist. Eine zeitlich und volumenmäßig unbegrenzte Nutzung dieser Möglichkeit dürfte in der Regel geldpolitisch nicht zu begründen sein, so dass ein regelmäßiges Halten der Anleihen bis zur Endfälligkeit ein Indiz für die Motivation sein kann, Ausfallrisiken übernehmen zu wollen. Konsequenterweise ist der Gerichtshof der Auffassung, dass die Folgen, die daraus entstünden, dass durch das Kaufprogramm Anleihen vom Markt genommen würden, „potenziell vorübergehender Art sind“ (EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 117).

Mit dieser primär verfahrensrechtlichen Einhegung durch die gerichtliche Kontrolle der Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes greift der Gerichtshof das Problem des nahezu unbegrenzten Potentials des Beschlusses vom 6. September 2012 auf. Zwar beseitigen die vom Gerichtshof insoweit entwickelten beschränkenden Parameter den in die Wirtschaftspolitik übergreifenden Charakter des OMT-Programms nicht vollständig. Zusammen mit den im Beschluss vom 6. September 2012 festgelegten Konditionen - insbesondere die Teilnahme der Mitgliedstaaten an Anpassungsprogrammen, deren Zugang zum Anleihemarkt, die Fokussierung auf Anleihen mit geringer (Rest-)Laufzeit - lassen sie die Annahme eines jedenfalls im Schwerpunkt geldpolitischen Charakters des OMT-Programms aber als vertretbar erscheinen.

196

2. In der vom Gerichtshof der Europäischen Union vorgenommenen Auslegung verstoßen der Grundsatzbeschluss über die technischen Rahmenbedingungen des OMT-Programms und dessen mögliche Durchführung auch nicht offensichtlich gegen das in Art. 123 AEUV niedergelegte Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung. Während der Gerichtshof den Grundsatzbeschluss selbst ohne weitere Konkretisierung für zulässig erachtet, muss dessen Durchführung näheren Bedingungen genügen, wenn nicht das Ankaufprogramm gegen das Unionsrecht verstoßen soll (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., insbesondere Rn. 88 und 102 ff.).

197

a) In seinem Urteil vom 16. Juni 2015 bekräftigt der Gerichtshof nicht nur, dass den Verträgen ein Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung zugrunde liegt; er erkennt auch an, dass sich aus Art. 123 Abs. 1 AEUV ein Umgehungsverbot ableiten lässt. Staatsanleihen dürften auch am Sekundärmarkt nicht erworben werden, wenn dies

198

die gleiche Wirkung wie ein unmittelbarer Erwerb von den emittierenden Körperschaften habe (EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 97). Zur Gewährleistung der Einhaltung dieses Verbots „muss die EZB, wie der Generalanwalt in Nr. 227 seiner Schlussanträge betont hat, wenn sie Staatsanleihen an den Sekundärmärkten erwirbt, ihr Tätigwerden mit hinreichenden Garantien versehen, um sicherzustellen, dass es mit dem in Art. 123 Abs. 1 AEUV festgelegten Verbot der monetären Finanzierung in Einklang steht“ (EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 102). Daraus sowie aus den in Bezug genommenen Ausführungen des Generalanwalts (Schlussanträge GA Cruz Villalón vom 14. Januar 2015 zu EuGH, Gauweiler, C-62/14, EU:C:2015:7, Rn. 227) ergibt sich, dass der Gerichtshof diese einschränkenden Parameter als rechtsverbindliche Maßgaben ansieht.

Zu deren näherer Bestimmung lässt sich der Gerichtshof von dem mit Art. 123 AEUV verfolgten Zweck leiten (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 98 ff.). Aus diesem Zweck leitet er ab, dass Anleihen nicht am Primärmarkt erworben werden dürfen, der Erwerb am Sekundärmarkt den betroffenen Mitgliedstaaten nicht die Gewissheit geben darf, dass ihre Anleihen durch das ESZB erworben werden, und dass der Erwerb den betroffenen Mitgliedstaaten nicht den Anreiz nehmen darf, eine gesunde Haushaltspolitik zu verfolgen (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 103, 104 und 107). Unabhängig davon, dass das Programm nach Auffassung des Gerichtshofs nicht in einer Weise durchgeführt werden darf, durch die eine Harmonisierung der Zinssätze unabhängig von den Unterschieden bewirkt würde, die sich aus der makroökonomischen Lage oder der Haushaltslage der Staaten ergeben (EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 113), lassen sich dem Urteil des Gerichtshofs folgende Maßgaben für das OMT-Programm entnehmen:

199

- Ankäufe dürfen nicht angekündigt werden (Rn. 106).
- Das Volumen der Ankäufe ist zu begrenzen (Rn. 106).
- Zwischen der Emission eines Schuldtitels und seinem Ankauf durch das ESZB muss eine im Voraus festgelegte Mindestfrist liegen, die verhindert, dass die Emissionsbedingungen verfälscht werden (Rn. 106 f.).
- Es dürfen nur Schuldtitel von Mitgliedstaaten erworben werden, die einen ihre Finanzierung ermöglichenden Zugang zum Anleihe- markt haben (Rn. 116 und 119).
- Erworbene Schuldtitel dürfen nur ausnahmsweise bis zur Endfälligkeit gehalten werden (Rn. 117 f.).
- Ankäufe müssen begrenzt oder eingestellt, erworbene Schuldtitel müssen wieder dem Markt zugeführt werden, wenn eine Fortsetzung der Intervention oder ein weiteres Halten der Schuldtitel zur Verwirklichung der geldpolitischen Ziele nicht erforderlich ist (Rn. 112 ff., 117 ff.).

Da diese Maßgaben sicherstellen sollen, dass die emittierenden Mitgliedstaaten keine Gewissheit haben, dass ihre Anleihen durch das ESZB erworben werden (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 104 und 106), können sie nur so verstanden werden, dass die Rahmenbedingungen einer bestimmten Sekundärmarktintervention solange nicht veröffentlicht werden dürfen, bis diese abgeschlossen ist. 200

b) In dieser Auslegung entspricht das OMT-Programm bei wertender Gesamtbeurteilung den Anforderungen, die der Senat im Vorlagebeschluss vom 14. Januar 2014 formuliert hat (vgl. BVerfGE 134, 366 <416 f. Rn. 99 f.>). Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei dem in Art. 123 Abs. 1 AEUV normierten Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung um eine fundamentale Regel der Währungsunion handelt (vgl. BVerfGE 134, 366 <394 Rn. 43>), deren Ausnahmen nach den allgemeinen, vom Gerichtshof anerkannten Grundsätzen (siehe Rn. 159) eng auszulegen sind (vgl. Schlussanträge GA Cruz Villalón vom 14. Januar 2015, a.a.O., Rn. 219). 201

aa) Eingriffe in die Preisbildung am Markt werden in ihrer Wirkung dadurch reduziert, dass die Entscheidung, bestimmte Anleihen zu erwerben, und das Volumen der geplanten Ankäufe nicht angekündigt werden dürfen (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 106). Ferner muss zwischen der Emission eines Schuldtitels und dessen Ankauf im Rahmen des OMT-Programms eine im Voraus festgelegte Mindestfrist liegen, die verhindert, dass die Emissionsbedingungen verfälscht werden (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 106 f.). Schließlich dürfen die Marktteilnehmer keine Gewissheit haben, dass erworbene Anleihen bis zur Endfälligkeit gehalten werden (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 117 f.). Dies setzt ebenso wie das Verbot, durch ein Halten bis zur Endfälligkeit gezielt Ausfallrisiken zu übernehmen, voraus, dass der nur vorübergehende Erwerb die Regel bleibt. 202

bb) Eine Begrenzung des Volumens des Ankaufs von Anleihen einzelner Mitgliedstaaten wird, über die in den am 6. September 2012 beschlossenen Rahmenbedingungen hinaus, dadurch erreicht, dass der Umfang einer Sekundärmarktintervention vorab festgelegt werden muss, aber nicht angekündigt werden darf (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 106). Ändert der betroffene Mitgliedstaat sein Ausgabeverhalten, muss darauf gegebenenfalls reagiert werden (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 117). 203

cc) Zwar sieht der Gerichtshof, anders als der Senat (vgl. BVerfGE 134, 366 <412 f. Rn. 88 f.>), in der Möglichkeit eines Schuldenschnitts kein Spannungsverhältnis zum Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 126; anders Steinbach, *The Yale Journal of International Law Online* 39 <2013>, S. 15 <30>; vgl. auch Ohler, *Bankenaufsicht und Geldpolitik in der Währungsunion*, 2015, § 4 Rn. 76). Allerdings seien Ankäufe von Staatsanleihen nur solcher Mitgliedstaaten zulässig, die Zugang zum Anleihemarkt hätten (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 86), womit der Gerichtshof über die im Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm formulierten Rahmenbedingungen hinausgeht, die diese Anforderung nur für bestimmte Fälle vorsehen. Das schliesse Anleihen von Mitgliedstaaten in zerrütteter finanzieller 204

Lage aus (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 119; Ohler, NVwZ 2015, S. 1001 <1005>). Dass die Europäische Zentralbank, wie ihr Vertreter in der mündlichen Verhandlung vom 16. Februar 2016 dargelegt hat, einem Schuldenschnitt nicht zustimmen würde, spricht für eine solche Einschätzung.

3. Da sich das OMT-Programm vor diesem Hintergrund nur dann nicht als Ultra-vires-Akt darstellt, wenn der vom Gerichtshof bestimmte Rahmen beachtet wird, darf sich die Deutsche Bundesbank an seiner Durchführung nur beteiligen, wenn sich die Durchführungsakte innerhalb des vom Gerichtshof aufgezeigten Rahmens halten (a). Sollten bei Durchführung des OMT-Programms diese Maßgaben nicht beachtet werden, wären Bundesregierung und Bundestag zum Einschreiten verpflichtet (b). 205

a) Die Deutsche Bundesbank darf sich an einer künftigen Durchführung des OMT-Programms nur beteiligen, wenn und soweit die vom Gerichtshof aufgestellten Maßgaben (Rn. 199) erfüllt sind, das heißt wenn 206

- Ankäufe nicht angekündigt werden,
- das Volumen der Ankäufe im Voraus begrenzt ist,
- zwischen der Emission eines Schuldtitels und seinem Ankauf durch das ESZB eine im Voraus festgelegte Mindestfrist liegt, die verhindert, dass die Emissionsbedingungen verfälscht werden,
- nur Schuldtitel von Mitgliedstaaten erworben werden, die einen ihre Finanzierung ermöglichenden Zugang zum Anleihemarkt haben,
- die erworbenen Schuldtitel nur ausnahmsweise bis zur Endfälligkeit gehalten werden und
- die Ankäufe begrenzt oder eingestellt werden und erworbene Schuldtitel wieder dem Markt zugeführt werden, wenn eine Fortsetzung der Intervention nicht erforderlich ist.

Sollte eine Durchführung des Grundsatzbeschlusses des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 diese Konditionen nicht erfüllen, stellte sie sich als hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitung im Sinne der Ultra-vires-Kontrolle dar (vgl. BVerfGE 134, 366 <392 ff. Rn. 36 ff., 398 ff. Rn. 55 ff.>). 207

b) Da es sich beim Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm vom 6. September 2012 in der vom Gerichtshof der Europäischen Union vorgenommenen und hier zugrundegelegten Konkretisierung nicht um einen Ultra-vires-Akt handelt, bestand auch keine Verpflichtung von Bundesregierung und Bundestag, diesem Beschluss im Rahmen ihrer Integrationsverantwortung entgegenzutreten. 208

Sollten die vom Gerichtshof formulierten Maßgaben für den Ankauf von Staatsanleihen bei der Durchführung des OMT-Programms allerdings nicht beachtet werden, so wären Bundesregierung und Bundestag verpflichtet, dagegen mit geeigneten Mitteln 209

(vgl. Rn. 171) vorzugehen und - solange die Maßnahmen fortwirken - geeignete Vorkehrungen dafür zu treffen, dass ihre innerstaatlichen Auswirkungen so weit wie möglich begrenzt bleiben (vgl. BVerfGE 134, 366 <395 f. Rn. 49>).

4. Ihre Integrationsverantwortung verpflichtet Bundesregierung und Bundestag auch nicht, mit Blick auf die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages gegen das OMT-Programm vorzugehen. Diese gehört zwar zur Verfassungsidentität des Grundgesetzes (a). Sie kann durch ein Ankaufprogramm des ESZB für Staatsanleihen auch grundsätzlich beeinträchtigt werden (b). Eine Gefährdung des Budgetrechts durch das bislang nicht umgesetzte OMT-Programm ist jedoch nicht ersichtlich (c). 210

a) Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat (vgl. BVerfGE 123, 267 <359>; 132, 195 <239 Rn. 106>; 135, 317 <399 f. Rn. 161>). Der Bundestag muss deshalb dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Insofern stellt das Budgetrecht ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar (vgl. BVerfGE 70, 324 <355 f.>; 79, 311 <329>; 129, 124 <177>; 132, 195 <239 Rn. 106>; 135, 317 <400 Rn. 161>), das auch in einem System intergouvernementalen Regierens Beachtung verlangt (vgl. BVerfGE 135, 317 <400 Rn. 161>). 211

Mit der Öffnung für die internationale Zusammenarbeit und die europäische Integration bindet sich die Bundesrepublik Deutschland nicht nur rechtlich, sondern auch finanzpolitisch. Für die Einhaltung des Demokratiegebots kommt es entscheidend darauf an, dass der Bundestag der Ort bleibt, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird, auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten (vgl. BVerfGE 129, 124 <177>; 130, 318 <344>; 131, 152 <205 f.>; 132, 195 <239 f. Rn. 107>; 135, 317 <400 Rn. 162>). Würde über wesentliche haushaltspolitische Fragen ohne konstitutive Zustimmung des Bundestages entschieden oder würden überstaatliche Rechtspflichten ohne entsprechende Willensentscheidung des Bundestages begründet, so geriete das Parlament in die Rolle des bloßen Nachvollzugs und könnte die haushaltspolitische Gesamtverantwortung im Rahmen seines Budgetrechts nicht mehr wahrnehmen (BVerfGE 129, 124 <178 f.>; 130, 318 <344 f.>; 132, 195 <240 Rn. 107>; 135, 317 <400 f. Rn. 162>). 212

Der Bundestag darf sich daher keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die - sei es aufgrund ihrer Gesamtkonzeption, sei es aufgrund einer Gesamtwürdigung der Einzelmaßnahmen - zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können, seien es Ausgaben oder Einnahmeausfälle. Dieses Verbot, sich der Budgetverantwortung zu entäußern, beschränkt nicht etwa unzulässig die Haushaltskompetenz des Gesetzgebers, sondern zielt gerade auf deren Bewahrung (vgl. BVerfGE 129, 124 <179>; 132, 195 <240 Rn. 108>; 135, 317 <401 Rn. 163>). 213

Eine notwendige Bedingung für die Sicherung politischer Freiräume im Sinne des Identitätskerns der Verfassung (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG) besteht darin, dass der Haushaltsgesetzgeber seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union trifft und dauerhaft „Herr seiner Entschlüsse“ bleibt (vgl. BVerfGE 129, 124 <179 f.>; 132, 195 <240 Rn. 109>; 135, 317 <401 Rn. 164>). Aus der demokratischen Verankerung der Haushaltsautonomie folgt, dass der Bundestag einem intergouvernemental oder supranational vereinbarten, nicht an strikte Vorgaben gebundenen und in seinen Auswirkungen nicht begrenzten Bürgerschafts- oder Leistungsautomatismus nicht zustimmen darf, der - einmal in Gang gesetzt - seiner Kontrolle und Einwirkung entzogen ist (BVerfGE 129, 124 <180>; 132, 195 <241 Rn. 109>; 135, 317 <401 f. Rn. 164>).

b) Der Ankauf von Staatsanleihen durch das Eurosystem ist grundsätzlich geeignet, zu haushaltsbedeutsamen Ausgaben oder Einnahmeausfällen zu führen.

Offenmarktgeschäften wohnt stets ein Verlustrisiko inne (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 125). Wie die Europäische Zentralbank im vorliegenden Verfahren dargelegt hat, haben die Mitgliedstaaten, die bislang unter das OMT-Programm fallen können, Anleihen in einem Volumen emittiert, dessen auf die Deutsche Bundesbank entfallender Anteil deren Kapital und die dort gebildeten Rückstellungen um ein Vielfaches übersteigt. Bereits ein teilweiser Ausfall der Anleihen beeinträchtigte nicht nur den an den Bund abzuführenden Reingewinn (vgl. § 27 BBankG), sondern könnte auch zu einem negativen Eigenkapital der Bundesbank führen. Dies wäre, wie die Deutsche Bundesbank und die Europäische Zentralbank im vorliegenden Verfahren dargelegt haben, jedenfalls im Falle seiner Verfestigung geeignet, das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Deutschen Bundesbank zu erschüttern, das unabdingbare Voraussetzung ihrer Funktionsfähigkeit ist (siehe auch Europäische Zentralbank, Konvergenzbericht 2014, S. 36). Entsprechendes gilt für die Europäische Zentralbank, für die eine Regelung der Verlustzuweisung nur insoweit besteht, als Verluste aus einem allgemeinen Reservefonds und aus den monetären Einkünften ausgeglichen werden können (vgl. Art. 33.2 ESZB-Satzung). Eine Regelung für den Ausgleich darüber hinausgehender Verluste besteht hingegen nicht.

Die Bundesrepublik Deutschland ist verfassungsrechtlich verpflichtet, die Funktionsfähigkeit der Deutschen Bundesbank zu gewährleisten. Art. 88 Satz 1 GG enthält eine institutionelle Garantie (vgl. Blanke, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 88 Rn. 4; Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 88 Rn. 29 <Dez. 2015>), die sich nicht darin erschöpft, die bloße Existenz der Deutschen Bundesbank zu statuieren. Sie umfasst vielmehr auch die Verpflichtung, diese so auszustatten, dass sie ihre verfassungsrechtlichen Aufgaben, die auch durch Art. 88 Satz 2 GG determiniert werden, erfüllen kann. Insofern folgt aus Art. 88 GG auch eine Anstaltslast, die die Bundesrepublik Deutschland als Anstaltsträger verpflichtet, die Funktionsfähigkeit der Deutschen Bundesbank als bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts (vgl. § 2 BBankG) zu gewährleisten. Einer einfachgesetzlichen Anordnung

der Anstaltslast bedarf es vor diesem Hintergrund nicht (BVerwG, Urteil vom 23. November 2011 - 8 C 20/10 -, juris, Rn. 25; Kemmler, DVBl. 2003, S. 100 <103 f.>; Hummel, DVBl. 2012, S. 747 <750>; anders noch BVerwGE 64, 248 <257 f.>; 75, 318 <324 f.>). Ist die Funktionsfähigkeit der Deutschen Bundesbank daher aufgrund eines nicht hinreichenden oder sogar negativen Nettoeigenkapitals gefährdet, kann die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet sein, Kapital nachzuschießen. Das kann im Übrigen auch unionsrechtlich geboten sein (vgl. Europäische Zentralbank, Konvergenzbericht 2014, S. 28 f.).

c) In der durch den Gerichtshof der Europäischen Union vorgenommenen Auslegung birgt das OMT-Programm jedoch kein verfassungsrechtlich relevantes Risiko für das Budgetrecht des Bundestages. Insofern ist auch eine Gefährdung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung durch eine etwaige Durchführung des OMT-Programms gegenwärtig nicht festzustellen. 218

Es ist derzeit nicht absehbar, ob und inwieweit sich dem OMT-Programm innewohnende Risiken überhaupt verwirklichen werden. Die vom Gerichtshof vorgesehenen Beschränkungen tragen jedenfalls dazu bei, diese Risiken zu mindern. Von Bedeutung ist insbesondere das Verbot, Anleihen mit erheblichen Ausfallrisiken zu erwerben (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 116 und 119), zumal Anleihen in der Regel auch nicht bis zur Endfälligkeit gehalten werden dürfen (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 117 f.). Insofern ist etwa festzustellen, dass die Hellenische Republik, deren Anleihen ein erhöhtes Ausfallrisiko zugeschrieben wird, seit dem Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm vom 6. September 2012 durchgängig nicht über einen Zugang zum Anleihemarkt verfügt hat (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Konsequenzen aus der Griechenland-Krise für einen stabileren Euro-Raum, Sondergutachten, Juli 2015, Rn. 54), sowie, dass die Deutsche Bundesbank mit Blick auf Bestände, die aus dem mittlerweile beendeten SMP und den derzeit aktiven Ankaufprogrammen herrühren, die allgemeine Risikolage als rückläufig bewertet (vgl. Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 2015, S. 89 f.). 219

5. Bundesregierung und Deutscher Bundestag sind aufgrund der ihnen obliegenden Integrationsverantwortung allerdings verpflichtet, eine etwaige Durchführung des OMT-Programms dauerhaft zu beobachten. Diese Beobachtungspflicht ist nicht nur darauf gerichtet, ob die oben formulierten Maßgaben eingehalten werden, sondern auch darauf, ob insbesondere aus dem Volumen und der Risikostruktur der erworbenen Anleihen, die sich auch nach ihrem Erwerb ändern kann, ein konkretes Risiko für den Bundeshaushalt erwächst. Gegebenenfalls ist die Bundesregierung gehalten, sich Informationen, über die sie nicht selbst verfügt, zu beschaffen. Ein insoweit geeignetes Mittel kann etwa die gegenüber der Bundesregierung bestehende Beratungs- und Auskunftspflicht der Deutschen Bundesbank (§ 13 Abs. 1 BBankG) sein.

Voßkuhle	Landau	Huber
Hermanns	Müller	Kessal-Wulf
König		Maidowski

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juni 2016 -
2 BvR 2728/13, 2 BvE 13/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2729/13**

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juni 2016 - 2 BvR 2728/13,
2 BvE 13/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2729/13 -
Rn. (1 - 220), http://www.bverfg.de/e/rs20160621_2bvr272813.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813