

Mündliche Verhandlung  
des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts  
in Sachen „Anleihenkaufprogramm der EZB“  
am 30. und 31. Juli 2019

Hier: Einführende Stellungnahme

- 1** Zur Wahrung der Integration in Europa gehört auch die Wahrung der Demokratie in Europa. Nicht irgendeiner Demokratie. Sondern der Demokratie, wie sie von den Mitgliedstaaten und ihren Parlamenten im Integrationsprogramm der Verträge koordiniert und konsentiert worden ist. Das hat der Hohe Senat auch heute morgen [in seinem Urteil zur „Bankenunion“] noch einmal deutlich gemacht.
- 2** Ihr wesentliches Funktionsprinzip ist das der begrenzten Einzelermächtigung. Es bildet den normativen Anker aller Demokratieerwartungen der Bürger.
- 3** Doch der Glaube an den Grundzusammenhang von demokratischer Legitimation und limitierter Kompetenz wird in Anbetracht und in Folge der EZB-Politik des massiven Ankaufs von Staatsschulden ebenso massiv erschüttert.
- 4** Es liegt jetzt am Bundesverfassungsgericht, zu retten, was noch zu retten ist. Auf dem Spiel steht ganz grundsätzlich das Vertrauen in die Rechtsordnung der europäischen Demokratie.
- 5** Denn der Europäische Gerichtshof hat dem keinen guten Dienst erwiesen. Seine Vorabentscheidung lässt jede kritische Rechtskontrolle vermissen. Der EZB wird vielmehr eine Deutungshoheit über ihre vertraglichen Kompetenzen eingeräumt, die der Überlassung einer Kompetenz-Kompetenz gleichkommt.
- 6** Das kann – bei aller Europarechtsfreundlichkeit – vor den Mindestanforderungen des Grundgesetzes keinen Bestand haben.
- 7** Schon in Anbetracht des OMT-Programms mussten das „Recht auf Demokratie“ verteidigt und die Integrationsverantwortung von Bundesregierung und Bundestag geschärft werden.
- 8** In der damaligen mündlichen Verhandlung, im Februar 2016, hatte Kollege Murswiek vom „Endspiel“ zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof gesprochen.
- 9** Von dem anschließenden Urteil des Hohen Senats ließ sich die EZB allerdings nicht beeindrucken. Die zwischenzeitlich unter dem PSPP-Programm aufgenommenen Staatsanleihekäufe wurden unverändert fortgesetzt. – Um also im Bild zu bleiben: Die „Verlängerung“ bedarf jetzt eines Schlusspiffes.
- 10** Nach viereinhalb Jahren Laufzeit des Ankaufprogramms ist es höchste Zeit, die europäische Geldpolitik auf den Pfad ihres begrenzten Mandats zurückzuführen.

- 11** Bekanntlich ist das Programm ja keinesfalls beendet. In den Bilanzen des Eurosystems, also auch der Bundesbank, werden über 2000 Mrd. Euro Staatsschulden der Eurozone gleichsam wie kontaminiertes Material endgelagert. Das sind etwa 20 % der gesamten Staatsverschuldung und etwa das Dreifache der Neuverschuldung der Eurostaaten seit Beginn der Ankäufe.
- 12** Nach wie vor sind Verkäufe vor Fälligkeit nicht vorgesehen, das Bestandsvolumen soll vielmehr auf lange Sicht gehalten werden, und selbst eine weitere Steigerung des Bestands hat die EZB bereits in Aussicht gestellt – zuletzt am vergangenen Donnerstag [Sitzung des EZB-Rats mit geldpolitischer Entscheidung am 25. Juli 2019].
- 13** Dass und warum die EZB damit ihre geldpolitischen Kompetenzen überschreitet, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Vorabentscheidungsersuchen ausführlich und sorgfältig dargelegt. Es hat aufgezeigt, dass es diese Überschreitung für offensichtlich und strukturell bedeutsam hält und dass das Programm dem widerspricht, was die Verfassungsidentität des Grundgesetzes auch in Anbetracht von Unionsmaßnahmen unbedingt und unverfügbar einfordert.
- 14** Doch während der Hohe Senat damit erneut – nach der trüben Erfahrung in der OMT-Sache – eine Verständigungsbrücke zum EuGH herzustellen suchte, scheint der Gerichtshof das für sich eher als eine Kommandobrücke anzusehen.
- 15** Die Einwände des Bundesverfassungsgerichts werden kaum ernsthaft erwogen. Manche finden gar kein Gehör, bleiben ohne Antwort. Von tätiger Kooperation keine Spur.
- 16** Stattdessen waltet eher eine Kooperation mit der EZB. Ihr werden – anderes als noch in Anbetracht des OMT-Programms – keinerlei Grenzen mehr gezogen. Und das wird derart häufig mit dem Hinweis begründet, dass der EZB ein weites Ermessen zustünde, dass von einer effektiven Gerichtskontrolle schwerlich gesprochen werden kann.
- 17** Welche methodischen Anforderungen insoweit zu stellen sind, hatte das Bundesverfassungsgericht dem Gerichtshof zum wiederholten Male unterbreitet; sie wurden zum wiederholten Male ignoriert:
- 18** – dass die Finalität der europäischen Integration nicht dazu führen darf, dass das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung vollends politisiert und so faktisch außer Kraft gesetzt wird;  
– dass die gerichtliche Kontrolle die von der EZB behaupteten Absichten nicht unbesehen übernehmen darf;  
– dass die Unabhängigkeit der EZB keine weitgehende Kontrollfreiheit impliziert, sondern gerade eine enge Auslegung ihres Mandats und eine strenge gerichtliche Kontrolle erfordert.
- 19** Daher gilt es jetzt, die Ultra-vires- und die Identitätskontrolle effektiv zu Geltung zu bringen, um damit zu verhindern, dass sich die demokratische Verfassungssubstanz des Grundgesetzes in der Rechtsprechungskompetenz des Europäischen Gerichtshofs verflüssigt.
- 20** Eine bloße Willkürkontrolle würde hier weitaus zu kurz greifen. Es geht hier nicht darum, ob sich die Vorabentscheidung noch im Rahmen der Kompetenz des EuGH hält.

- 21 Sondern Gegenstand der bundesverfassungsgerichtlichen Kontrolle ist nach wie vor das Handeln der EZB und die Frage bzw. „Vor-Frage“, ob sie damit eine Kompetenz behauptet, die sie von Verfassungen wegen nicht erhalten hat und nicht erhalten könnte.
- 22 Die Auslegung, die das Ankaufprogramm durch den Gerichtshof erfahren hat, und der Grundsatz, diese europarechtsfreundlich zu berücksichtigen, ändern daran nichts.
- 23 Auch die dabei anzulegende Kontrolldichte wird dadurch nicht geschmälert. Im Gegenteil: Sie hat der Tatsache zu entsprechen, dass der Kerngehalt des demokratischen Prinzips keiner Abwägung oder sonstigen Relativierung zugänglich sind.
- 24 Um im Rechtssprechungsverbund mit dem Gerichtshof die insoweit vom Grundgesetz gebotene Augenhöhe zu behaupten – dafür ist dem Bundesverfassungsgericht jedenfalls reichlich Raum belassen,
- 25 Wie wir bereits schriftsätzlich dargelegt haben und in dieser mündlichen Verhandlung erneut aufzeigen werden, gibt das Urteil des EuGH keinerlei Veranlassung, von den rechtlichen Erwägungen des Vorlagebeschlusses und den daraus zu ziehenden Konsequenzen abzurücken. Dies im Übrigen auch und gerade deshalb nicht, weil das Bundesverfassungsgericht dabei die vom EuGH selbst in der OMT-Sache aufgestellten Maßgaben als rechtlich bindend zugrunde legt.
- 26 Insbesondere sollte die jetzt anstehende Letztkontrolle dezidiert darauf erkennen, dass die Verhältnismäßigkeit des Ankaufprogramms nicht erst zukünftig verstärkt zu beachten und zu begründen sei, sondern dass die wirtschaftspolitischen Auswirkungen des Programms schon heute objektiv dessen wesentliches Kalkül ausmachen, – mit anderen Worten: schon längst derart kompetenziell außer Verhältnis stehen zu dem von der EZB angestrebten – und gleichermaßen ausbleibenden – Inflationsziel, dass von einer vorrangigen Verfolgung der Preisstabilität keine Rede mehr sein kann. Darauf aber ist das Mandat der EZB begrenzt, und nur insoweit ist die Unabhängigkeit der EZB gerechtfertigt.
- 27 Das gilt umso mehr, als mit dem Ankaufprogramm ohnehin das monetäre Finanzierungsverbot unterlaufen wird. Auch das mit aller Klarheit festzustellen, ist einem effektiven Schutz des Rechts auf Demokratie geschuldet.
- 28 Natürlich führt die Nachfrage der EZB am Sekundärmarkt kraft ihrer preisbildenden Macht dazu, dass die Marktteilnehmer am Primärmarkt faktisch wie Mittelpersonen der EZB agieren können. Und ebenso offenkundig ist, dass die EZB dadurch, wie auch die Bundesbank beständig anmahnt, zum größten Gläubiger der Eurostaaten geworden ist.
- 29 Sie trägt damit nicht nur dazu bei, dass namentlich in Defizitländern die Anreize zu einer gesunden Haushaltspolitik schwinden, sondern auch dazu, dass sich in gleichem Maße das Ausfall- und Haftungsrisiko des Eurosystems für Anleihen aus solchen Ländern erhöht.
- 30 Die klare Trennung zwischen Geldpolitik einerseits und Wirtschafts-, einschließlich Stabilitäts- und Fiskalpolitik andererseits bildet die „Leitplanke des Eurosystems“ (Bundesbank). Der Geldpolitik ist es deshalb verwehrt, Wirtschaftspolitik mit dem Argument zu betreiben, das könne geldpolitische Auswirkungen haben.

- 31** Es versteht sich von selbst, dass aus der Schwierigkeit, dieses differenzierte Integrationsprogramm auch im Einzelnen zu identifizieren und zu subsumieren, nicht der Schluss gezogen werden darf, also stünde der EZB insoweit ein weites Ermessen zu.
- 32** Schon gar nicht darf es dazu kommen, dass der EZB im gleichsinnigen Zusammenwirken mit dem EuGH die Möglichkeit zufällt, diese Leitplanke zu überwinden, aus dem Korridor auszubrechen und sich wie ein europäischer Verfassungsgeber neue Kompetenzen zu schaffen.
- 33** Bundesregierung und Bundestag müssen deshalb endlich aktiv werden, dem effektiv entgegenzutreten.

---