

An das  
Bundesverfassungsgericht  
- Zweiter Senat -  
Schloßbezirk 3  
76131 Karlsruhe

Prof. Dr. iur. Hans-Detlef Horn

Fachbereich Rechtswissenschaften  
Philipps-Universität Marburg  
Universitätsstr. 6  
35037 Marburg  
Tel. dienstl: 06421-28 23126 / 23810  
Fax dienstl: 06421-28 23839  
Am Heier 22  
35096 Weimar (Lahn)-Roth  
Tel. priv.: 06426 -967141  
Tel. mobil.: 0173-3020828  
E-mail: hans-detlef.horn@jura.uni-  
marburg.de

Dr. Gunnar Beck

Reader in EU Law and Legal Theory,  
Barrister  
SOAS, University of London  
10 Thornhaugh Street, Russell Square  
London WC1H 0XG  
1 Essex Court  
Chambers of the Rt Hon Sir Tony  
Baldry MP, Temple  
London EC4Y 9AR  
Office: 0044 (0)20 78984661  
Mobile: 0044 (0)7443 847666  
Email: gb18@soas.ac.uk

6. Oktober 2017

Vorab per Fax 0721 / 9101 382

In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

**2 BvR 1651/15**

stellen wir namens und im Auftrag der Beschwerdeführer und Antragsteller

Prof. Dr. Bernd Lucke,  
Prof. Dr. h.c. Hans-Olaf Henkel,  
Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Starbatty,  
Bernd Kölmel,  
Ulrike Trebesius,

den

### **Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung**

mit folgendem Inhalt:

1. Bundesregierung und Bundestag sind in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung dazu verpflichtet, sich aktiv mit der Frage auseinanderzusetzen, auf welche Weise bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache der Fortsetzung des Programms zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors (Public Sector Purchase Programme - PSPP) der Europäischen Zentralbank, insbesondere jeder Ausweitung des Programms, die im Hinblick auf Umfang und/oder Dauer über den derzeitigen Stand (September 2017) hinausgeht, entgegengetreten werden kann.
2. Der Bundesbank ist es untersagt, bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache an jeder Ausweitung des Programms zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors (Public Sector Purchase Programme - PSPP) der Europäischen Zentralbank, die im Hinblick auf Umfang und/oder Dauer über den derzeitigen Stand (September 2017) hinausgeht, mitzuwirken.

Es wird zudem beantragt zu entscheiden, dass die Bundesrepublik Deutschland den Antragstellern die notwendigen Auslagen des Eilrechtsschutzverfahrens zu erstatten hat.

Zugleich erklären wir ordnungshalber die **Erstreckung** unserer **Verfassungsbeschwerde** auf den seit unserem letzten Schriftsatz vom 13. November 2016 ergangenen Beschluss der EZB zur Änderung des PSPP:

- Beschluss (EU) 2017/100 der Europäischen Zentralbank vom 8. Dezember 2016 / 11. Januar 2017 (EZB/2017/1) zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/774 (EZB/2015/10) über ein Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten, ABl. L 16/51 vom 20.1.2017.

Der Antrag auf einstweilige Anordnung dient der Sicherung und Offenhaltung des mit der Verfassungsbeschwerde vom 3. September 2015 (Az. 2 BvR 1651/15) verfolgten Rechtsschutzbegehrens.

Zur

## **Begründung**

führen wir aus:

### *Übersicht:*

A) Sachverhalt	3
I.  Beschlusslage zum PSPP (Stand: September 2017)	3
II. Erklärungen zur Fortsetzung und möglichen Ausweitung des PSPP	6
III. Stand des Verfassungsbeschwerdeverfahrens	10
B) Zulässigkeit	11
I.  Statthaftigkeit und Antragsberechtigung	11
II. Keine Vorwegnahme der Hauptsache	11
III. Rechtsschutzbedürfnis	13
C) Begründetheit	13
I.  Schwerer Nachteil – Anordnungsanspruch	13
II. Dringlichkeit – Anordnungsgrund	14
III. Keine offensichtliche Unzulässigkeit oder Unbegründetheit der Verfassungsbeschwerde	17
IV. Zum gemeinen Wohl geboten – Folgenabwägung	17
1. Erste Hypothese	17
a) Antrag zu 1)	17
b) Antrag zu 2)	20
2. Zweite Hypothese	21
a) Antrag zu 1)	21
b) Antrag zu 2)	23
3. Abwägung	24
4. Kein Hindernis aus dem Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit	26
V. Ergebnis	27

### **A) Sachverhalt**

#### **I.  Beschlusslage zum PSPP (Stand: September 2017)**

**1** Das Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors (PSPP) ist das, gemessen am Ankaufsvolumen, größte Unterprogramm des Erweiterten Programms zum Ankauf von Vermögenswerten (Expanded Asset

Purchase Programme – EAPP) der Europäischen Zentralbank (EZB). Im Zuge dessen erwerben die EZB und die Zentralbanken des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) am Sekundärmarkt Anleihen von Staaten (Zentralregierungen) sowie Schuldtitel von internationalen Organisationen und multinationalen Entwicklungsbanken und von weiteren („anerkannten“) öffentlichen Einrichtungen einschließlich regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften im Umfang von derzeit ca. 60 Mrd. Euro monatlich und übernehmen diese Anleihen regelmäßig zur „Endlagerung“, d.h. ohne Absicht der kurzfristigen Rückveräußerung an den Markt, in ihre Bilanzen.

**2** Das PSPP wurde durch den Beschluss (EU) 2015/774 der Europäischen Zentralbank vom 4. März 2015 (EZB/2015/10) förmlich eingeführt. Die Ankäufe begannen am 9. März 2015. Seither wurden die Ankaufsmodalitäten mehrfach geändert.

**3** Die derzeit letzte Änderung erfuhr das PSPP durch die Beschlüsse des EZB-Rates vom 8. Dezember 2016, förmlich als Beschluss (EU) 2017/100 der Europäischen Zentralbank vom 11. Januar 2017 veröffentlicht am 20. Januar 2017.<sup>1</sup> Der Beschluss hat folgenden Inhalt (Abs.-Nr. 4 bis 7):

**4** *Verlängerung bis Dezember 2017:* Der Zeitraum für die im Rahmen des EAPP, einschließlich des PSPP getätigten Wertpapierankäufe wird über den bis dato vorgesehenen Auslauftermin Ende März 2017 hinaus bis Ende Dezember 2017 verlängert – und „wenn nötig“ darüber hinaus.

**5** *Senkung des EAPP-Ankaufvolumens auf 60 Mrd. Euro monatlich:* Das seit April 2016 monatliche Ankaufvolumen im Rahmen des EAPP von 80 Mrd. Euro monatlich wird ab April 2017 auf 60 Mrd. Euro monatlich herabgesetzt.

**6** *Senkung der erforderlichen Endfälligkeitsrendite:* „Um auch weiterhin“, wie es in dem Beschluss wörtlich heißt, „die reibungslose Durchführung von Ankäufen im Rahmen des APP über den geplanten Zeithorizont sicherzustellen“,<sup>2</sup> können seit Januar 2017 die Ankäufe nicht nur Wertpapiere umfassen, die eine negative Endfälligkeitsrendite in Höhe oder über dem Zinssatz der Einlagefazilität (gegenwärtig: - 0,40 %) aufweisen, sondern „im erforderlichen

---

<sup>1</sup> Beschluss (EU) 2017/100 der Europäischen Zentralbank vom 11. Januar 2017 zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/774 über ein Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten (EZB/2017/1, ABl. L 16/51 vom 20.1.2017 – **Anlage 1**.

<sup>2</sup> Beschluss (EU) 2017/100 der Europäischen Zentralbank (Fn. 1), 6. Erwägungsgrund.

Umfang“ auch solche, deren negative Endfälligkeitsrendite unter dem Zinssatz der Einlagefazilität liegt.

**7** *Erweiterung des Laufzeitbandes des PSPP*: Ebenfalls mit Wirkung ab Januar 2017 beträgt die Mindestlaufzeit der für Ankäufe im Rahmen des PSPP notenbankfähigen Schuldtitel nicht mehr zwei Jahre, sondern nur ein Jahr.

**8** Die sich damit ergebende, seit Januar 2017 aktuelle Beschlusslage der EZB zum PSPP (samt der zahlreichen Programmänderungen seit seiner Einführung) ist mittlerweile in einer Konsolidierten Fassung verfügbar.<sup>3</sup>

**9** Zum Sachverhalt wird im Übrigen auf die Schilderung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Vorlagebeschluss an den Europäischen Gerichtshof (EuGH) vom 18. Juli 2017 (veröffentlicht am 15. August 2017), Az. 2 BvR 859/15 u.a., dort in Rn. 3 ff., 11 ff., Bezug genommen.

**10** Zum gegenwärtigen Stand (September 2017) ist das vom Eurosystem aus den EAPP-Ankäufen gehaltene Wertpapiervolumen auf rd. 2.118 Mrd. Euro angewachsen. Davon entfallen 1.748 Mrd. Euro auf Staats- und andere öffentliche Anleihen aus dem PSPP-Programm.<sup>4</sup> Ausgehend von einem monatlichen PSPP-Ankaufsvolumen von durchschnittlich rd. 50 Mrd. werden bis Ende Dezember 2017 insgesamt rd. 1.900 Mrd. Euro Anleihen von Staaten und anderen öffentlichen Emittenten in den Bilanzen des ESZB stehen.

**11** Auf die Deutsche Bundesbank entfällt im Rahmen (der zu 90 Prozent dezentralen Vollziehung) des PSPP gegenwärtig eine monatliche Ankaufspflichtung von durchschnittlich ca. 12 Mrd. Euro (50 Mrd. x 90 % x 26% Kapitalanteil). Die Höhe der gegenwärtig insgesamt von der Bundesbank gehaltenen PSPP-Papiere weist die EZB mit 425,5 Mrd. Euro aus.

---

<sup>3</sup> Konsolidierte Fassung des PSPP, erstellt vom Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Stand: 13.1.2017 – **Anlage 2**.

<sup>4</sup> Vgl. die wöchentlich aktualisierten Angaben zu den Ankaufsvolumina im Konsolidierten Ausweis des Eurosystems, abrufbar unter den Weekly financial statements <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/wfs/2016/html/index.en.html>; zum aktuellen Stand jeweils zum Monatsende: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/index.en.html>.

## II. Erklärungen zur Fortsetzung und möglichen Ausweitung des PSPP

**12** Schon den Programmänderungen vom Dezember 2016 / Januar 2017 fügte der EZB-Rat die ausdrückliche Erwägung an: „Wenn die Aussichten zwischenzeitlich weniger günstig sind oder die finanziellen Bedingungen nicht mehr im Einklang mit einem weiteren Fortschreiten auf dem Weg zu einer nachhaltigen Korrektur der Inflationsentwicklung stehe, beabsichtigt der EZB-Rat eine Erhöhung von Umfang und/oder Dauer des Programms“.<sup>5</sup>

**13** Dem entspricht es, dass der EZB-Rat auch auf seiner letzten Sitzung vom 7. September 2017 erklärt hat, das EAPP (einschließlich des PSPP), soweit erforderlich, über 2017 hinaus fortzusetzen. In der Pressemitteilung heißt es: *„Was die geldpolitischen Sondermaßnahmen betrifft, so bestätigt der EZB-Rat, dass der Nettoerwerb von Vermögenswerten, im derzeitigen Umfang von monatlich 60 Mrd €, bis Ende Dezember 2017 oder erforderlichenfalls darüber hinaus erfolgen soll und in jedem Fall so lange, bis der EZB-Rat eine nachhaltige Korrektur der Inflationsentwicklung erkennt, die mit seinem Inflationsziel im Einklang steht. Der Nettoerwerb von Vermögenswerten wird parallel zur Reinvestition der Tilgungszahlungen für im Rahmen des Programms zum Ankauf von Vermögenswerten erworbene und fällig werdende Wertpapiere durchgeführt. Sollte sich der Ausblick eintrüben oder sollten die Finanzierungsbedingungen nicht mehr mit einem weiteren Fortschritt hin zu einer nachhaltigen Korrektur der Inflationsentwicklung im Einklang stehen, so ist der EZB-Rat bereit, das Programm im Hinblick auf Umfang und/oder Dauer auszuweiten.“*<sup>6</sup>

**14** In der anschließenden Pressekonferenz vom gleichen Tage wiederholte EZB-Präsident Mario Draghi diese Bereitschaft zur Ausweitung des Ankaufprogramms und betonte, es bedürfe „weiterhin eines sehr erheblichen Grades an geldpolitischer Akkommodierung“.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Beschluss (EU) 2017/100 der Europäischen Zentralbank (Fn. 1), 5. Erwägungsgrund.

<sup>6</sup> Pressemitteilung Geldpolitische Beschlüsse vom 7.9.2017, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2017/html/ecb.mp170907.de.html>. Ebenso Einleitende Bemerkungen von EZB-Präsident Draghi zur Pressekonferenz vom 7.9.2017: <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2017/html/ecb.is170907.de.html>.

<sup>7</sup> Einleitende Bemerkungen von EZB-Präsident Draghi auf der Pressekonferenz vom 7.9.2017, siehe: <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2017/html/ecb.is170907.de.html>.

**15** Auf Fragen der an der Konferenz teilnehmenden Pressevertreter zur Zukunft des PSPP<sup>8</sup> erklärte der EZB-Präsident u.a., dass „Geduld erforderlich sei“, dass „verschiedene Szenarien in Bezug auf die Dauer und die Höhe der monatlichen Ankäufe“ (im EZB-Rat) diskutiert worden seien, und dass die EZB „sicherlich bereit sein wird, die ganze Flexibilität, die das Programm bietet, auszunutzen“.

**16** Die letzte Bemerkung erwiderte dabei ausdrücklich auf den Vorhalt, dass nach Ansicht vieler Marktbeobachter infolge der expansiven Geldpolitik eine Verknappung der ankauffähigen Papiere bevorstehe und daher eine Änderung / Ausweitung der Ankaufsregeln in Betracht zu ziehen sein könnte, um die Befürchtungen zu zerstreuen, es gäbe nichts mehr zu ankaufen, und die Märkte davon zu überzeugen, dass die EZB auch noch mehr könne.

**17** In Bezug auf die Inflationsentwicklung sehe der EZB-Rat nach wie vor keine nachhaltige Korrektur, die mit dem von ihm erklärten Inflationsziel von unter, aber nahe 2 % im Einklang stünde. Der anhaltende Konjunkturaufschwung stimme zwar zuversichtlich, dass sich die Preissteigerungsrate allmählich in die „richtige“ Richtung entwickeln werde. Allerdings bedürfe es noch einer „stärkeren Inflationsdynamik“. Die Messgrößen der Kerninflation befänden sich „nach wie vor auf niedrigem Niveau“. Überdies bildeten die jüngsten Wechselkursschwankungen des Euro einen „Unsicherheitsfaktor“, infolgedessen die „mittelfristigen Aussichten für die Preisstabilität nach unten korrigiert“ worden seien.<sup>9</sup>

**18** Auch laut EZB-Vizepräsident Vitor Constancio stelle die Normalisierung der Inflationsentwicklung immer noch eine „schwierige Aufgabe“ dar. Denn dafür sei, so führte er am 1. September 2017 aus, auch der ausgebliebene Anstieg der „weltweiten Inflation“ (scil.!) verantwortlich.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Vgl. „Questions & Answers“ in der Pressekonferenz vom 7.9.2017, abrufbar (nur englisch) unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2017/html/ecb.is170907.en.html#qa>.

<sup>9</sup> Alle Zitate aus Einleitende Bemerkungen von EZB-Präsident Draghi zur Pressekonferenz vom 7.9.2017: <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2017/html/ecb.is170907.de.html>; sowie aus „Questions & Answers“ ebda., <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2017/html/ecb.is170907.en.html#qa>.

<sup>10</sup> Vgl. „EZB-Vize sieht Notenbank noch vor schwieriger Aufgabe“, Handelsblatt vom 1.9.2017, unter: <http://www.handelsblatt.com/finanzen/geldpolitik/vitor-constancio-ezb-vize-sieht-notenbank-noch-vor-schwerer-aufgabe/20271164.html>; „Growth, adjustment and resilience in the euro area“, Remarks by Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB, at the Forum Villa d’Este, Cernobbio, 1 September 2017, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/ecb.sp170901.en.html>.

**19** Vor dem Hintergrund dieser Erklärungen kündigte der EZB-Präsident am 7. September 2017 an, dass der EZB-Rat im Herbst „über die Kalibrierung unserer geldpolitischen Instrumente über das Jahresende hinaus“ entscheiden werde.<sup>11</sup>

**20** Übersetzt man „Kalibrierung“ grob mit „Anpassung“, dann ist nach alledem mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen, dass die EZB demnächst, möglicherweise schon auf der nächsten geldpolitischen Sitzung des EZB-Rates am 26. Oktober 2017 in Frankfurt, (1) das EAPP und insbesondere das PSPP nicht zum Ende Dezember 2017 beenden, sondern darüber hinaus verlängern und (2) eine Änderung der Ankaufsmodalitäten des PSPP vornehmen wird, die aus der Sicht der EZB geeignet ist, die fortgesetzte Durchführung dieser sog. „geldpolitischen Sondermaßnahme“ in Richtung auf das ihr verfolgte Ziel zu gewährleisten.

**21** Schon die Verlängerung des Ankaufprogramms bedeutet per se eine Erhöhung des Gesamtankaufsvolumens über den derzeit kalkulierten Stand hinaus. Ob dazu die monatliche Taktung der Ankäufe unvermindert beibehalten, reduziert oder umgekehrt noch gesteigert wird oder ob und welche anderen Modifikationen an den Ankaufsbedingungen des Programms vorgenommen werden: dazu hat sich die EZB nicht explizit erklärt. Allerdings werden die Änderungen der Ankaufsregeln in ihrer Gesamtheit notwendig in einer Weise ausfallen, durch welche im Hinblick auf die Bedingungen an den Anleihenmärkten die Fortsetzung des PSPP in 2018 nach Dauer und Umfang sichergestellt ist. Kurz: Die zeitliche Ausweitung wird eine inhaltliche Ausweitung zwangsläufig nach sich ziehen.

**22** Indem die EZB mit ihrer Politik der massiven Geldschwemme also weiterhin die marktmäßigen Zinsvolatilitäten am Kapitalmarkt nivellieren und damit die (Re-)Finanzierung von Staaten und öffentlichen Einrichtungen, von Banken, Unternehmen und Haushalten im Euroraum lenken wird, zeigt sie sich ganz und gar unbeeindruckt davon, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Vorlagebeschluss vom 18. Juli 2017 – 2 BvR 859/15 u.a. – ausführlich dargetan hat, dass und warum es – vorbehaltlich der Entscheidung des EuGH – das PSPP für unionsrechts- und verfassungswidrig erachtet.

---

<sup>11</sup> Einleitende Bemerkungen von EZB-Präsident Draghi zur Pressekonferenz vom 7.9.2017: <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2017/html/ecb.is170907.de.html>.



**23** Mit keinem Wort geht der EZB-Präsident in der Pressekonferenz nach der letzten Ratssitzung am 7. September 2017 auf die Rechtsauffassung des Hohen Gerichts ein. Insbesondere versäumt er es fortgesetzt, die vom Bundesverfassungsgericht angemahnte „nähere Begründung für Erforderlichkeit, Ausmaß und Dauer der wirtschaftspolitischen Effekte des Programms“ zu geben, namentlich eine „Abwägung der beabsichtigten währungspolitischen Wirkungen des PSPP mit den zu erwartenden zusätzlichen wirtschaftspolitischen Effekten“ (a.a.O., Rn. 123) vorzunehmen und zu erläutern.

**24** Ganz im Gegenteil: Wenige Tage nach der Veröffentlichung des Vorlagebeschlusses rühmte der EZB-Präsident auf der Lindauer Tagung der Nobelpreisträger der Wirtschaftswissenschaften am 23. August 2017 die Anleihekäufe in einer Weise, die als „verhängnisvolle Anmaßung“<sup>12</sup> empfunden wurde: Dabei sprach er sich nachdrücklich – und offenkundig an die Adresse des Bundesverfassungsgerichts gerichtet – auch dafür aus, dass die Geldpolitik verbliebene Restriktionen abschütteln solle und in einer veränderten Welt von heute „unbelastet von der Verteidigung bisher geglaubter Paradigmen“ agieren müsse.<sup>13</sup> In die gleiche Richtung wies die Stellungnahme von EZB-Präsident Draghi vor dem ECON-Ausschuss des Europäischen Parlaments am 25. September 2017;<sup>14</sup> auch in der mündlichen Anhörung wich er jeder Frage nach den möglichen rechtlichen Grenzen einer Fortsetzung und Ausweitung des PSPP aus.<sup>15</sup>

**25** Weder Bundesregierung noch Bundestag sind dieser Sachverhaltsentwicklung in irgendeiner erkennbaren Weise entgegengetreten. Stattdessen kann sich die EZB in Anbetracht ihrer Ankaufpolitik geradezu bestärkt sehen durch eine öffentliche Äußerung des Bundesministers der Finanzen: Unmittelbar nach der Veröffentlichung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts, mit dem es die Frage nach der Gültigkeit des PSPP dem EuGH zur Vorabentscheidung vorgelegt hat, formulierte er am 15. August 2017 deutlich seine Unterstützung für die EZB-Politik und EZB-Präsident Draghi und distanzierte sich ebenso deutlich von den unions- und verfassungsrechtlichen Einwänden des Bundesverfassungsgerichts. Wörtlich erklärte er: „Ich teile die Meinung nicht“,

<sup>12</sup> *Thorsten Polleit*, Mario Draghis „verhängnisvolle Anmaßung“, Ludwig von Mises Institut Deutschland, eingestellt am 4.9. 2017 unter <http://www.misesde.org>.

<sup>13</sup> „The interdependence of research and policymaking“, Rede von EZB-Präsident Draghi auf der Lindauer Nobelpreisträger-Tagung am 23. August 2017, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/ecb.sp170823.en.html>.

<sup>14</sup> Abrufbar unter: [https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/ecb.sp170925\\_2.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/ecb.sp170925_2.en.html).

<sup>15</sup> Siehe die Video-Sequenz unter: <http://audiovisual.europarl.europa.eu/Assetdetail.aspx?id=dc420fa7-132a-4d17-9aa4-a7f900f06a44>.

um sodann noch zu unterstreichen: „Ich glaube, dass das Mandat eingehalten ist“.<sup>16</sup> Dem fügt sich, dass ein Zeitungsbericht vom 17. August 2017 vermeldet, auch die EZB habe ausdrücklich verlautbart, die „Zweifel der deutschen Grundgesetz-Hüter seien unbegründet“, das Kaufprogramm werde daher uneingeschränkt weitergeführt.<sup>17</sup>

### III. Stand des Verfassungsbeschwerdeverfahrens

**26** Mit dem Beschluss vom 18. Juli 2017 – 2 BvR 859/15 u.a. – (veröffentlicht am 15. August 2017) hat das Bundesverfassungsgericht das hiesige Verfassungsbeschwerdeverfahren ausgesetzt und dem EuGH zahlreiche Fragen zur Vereinbarkeit des PSPP mit dem europäischen Unionsrecht zur Vorabentscheidung vorgelegt. Es unterbreitet dabei seine Rechtsauffassung, dass das PSPP in Übereinstimmung mit der Verfassungsbeschwerde der Antragsteller gegen das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung (Art. 123 AEUV) und gegen das bail-out-Verbot (Art. 125 AEUV) verstoße sowie über die Grenzen des in Art. 119 und Art. 127 Abs. 1, Abs. 2 AEUV sowie Art. 17 bis 24 ESZB-Satzung geregelten Mandats der Europäischen Zentralbank hinausgehe und daher in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten übergreife (a.a.O., Rn. 76 ff.). Zudem bestünden gewichtige Zweifel, ob die Risikoverteilung zwischen den nationalen Zentralbanken des Eurosystems bei Ausfällen von im Rahmen des PSPP angekauften Schuldtiteln gegen Art. 123 und Art. 125 AEUV sowie gegen Art. 4 Abs. 2 EUV verstoße (a.a.O., Rn. 132 ff.).

**27** Im Blick auf die Entscheidungserheblichkeit der Vorlage stellt das Bundesverfassungsgericht dabei heraus, dass für den Fall solcher Unionsrechtswidrigkeit das PSPP nach deutschem Verfassungsrecht als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren sei, zudem die Verfassungsidentität des Grundgesetzes in Gestalt der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages verletzt sein könne, und demzufolge die mit der Verfassungsbeschwerde gestellten Anträge Erfolg hätten, mithin Bundesregierung und Bundesrat durch ihre Untätigkeit, dem entgegenzuwirken, die verfassungsmäßigen Rechte der Beschwerdeführer verletzt hätten und die Bundesbank gehindert wäre, an der Umsetzung, Voll-

---

<sup>16</sup> Vgl. (vom 15.8.2017): <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/handelsblatt-deutschland-dinner-schaeuble-nimmt-draghi-in-schutz/20193542.html>; (vom 16.8.2017): <https://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2017/08/16/schaeuble-widerspricht-karlsruhe-und-verteidigt-ezb/>.

<sup>17</sup> Vgl. <http://www.bild.de/geld/wirtschaft/mario-draghi/ezb-chef-draghi-laesst-deutscherichter-abblitzen-52881482.bild.html>.

ziehung oder Operationalisierung des PSPP mitzuwirken (a.a.O., Rn., 62 ff., 124 ff.).

**28** Mit dem Vorabentscheidungsersuchen hatte das Bundesverfassungsgericht die Durchführung des beschleunigten Verfahrens gemäß Art. 105 der Verfahrensordnung des EuGH beantragt, weil, so das Gericht, die Art der Rechtsache – wegen des hohen Volumens und der damit verbundenen, schwer rückgängig zu machenden Wirkungen des PSPP – „rasche Erledigung“ erfordere (a.a.O., Rn. 136).

**29** Laut Mitteilung des EuGH vom 19. September 2017 hat indessen der Präsident des Gerichtshofs in dem vorgelegten Vorabentscheidungsersuchen – Rs. C 493/17 - Weiss u.a. – dem Antrag des Bundesverfassungsgerichts, die von ihm gestellten Fragen in einem beschleunigten Verfahren zu behandeln, nicht stattgegeben. Der Präsident des Gerichtshofs habe weiterhin entschieden, dass die Rechtssache gemäß Art. 53 Abs. 3 der Verfahrensordnung des EuGH mit Vorrang entschieden werde.

**30** Im Hinblick auf die vorstehend geschilderte Sach- und Verfahrenslage ist daher, wie beantragt, die Gewährung von Eilrechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht nach Art. 32 Abs. 1 BVerfGG dringend geboten.

## **B) Zulässigkeit**

**31** Der Antrag ist zulässig.

### **I. Statthaftigkeit und Antragsberechtigung**

**32** Der Antrag bezieht sich auf eine anhängige Verfassungsbeschwerde. Die Antragsteller sind als Beschwerdeführer insoweit auch antragsberechtigt.

### **II. Keine Vorwegnahme der Hauptsache**

**33** Den Antragstellern geht es um die Sicherung und Offenhaltung ihres Verfassungsbeschwerdeverfahrens in der Hauptsache. Unter diesem Rechtsschutzziel wird nachfolgend dargelegt, dass die beantragte einstweilige Anordnung geeignet ist, das mit der Verfassungsbeschwerde verfolgte Rechtsschutzbegehren zu sichern. Unbeschadet dessen, dass das Bundesverfassungsgericht an die konkrete Fassung der im Einzelnen gestellten Anträge nicht gebunden

ist, zielen sie darauf, eine vorläufige Sicherung der verfassungsmäßigen Rechte der Verfassungsbeschwerdeführer und Antragsteller zu erreichen.

**34** In Anbetracht der jetzt vom Bundesverfassungsgericht beschlussförmlich bejahten Unionsrechts- und Verfassungswidrigkeit des PSPP – einerseits – und der gleichwohl andauernden und absehbar über das bisher von der EZB verlautbarte Ende hinausgehenden Fortsetzung des PSPP – andererseits – sollen die Verfassungsorgane Bundesregierung und Bundestag dazu veranlasst werden, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, auf welche Weise sie bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache einer Verdauerung und Vertiefung der in Rede stehenden Verletzungen der demokratischen Teilhaberechte der Antragsteller und der Verfassungsidentität des Grundgesetzes entgegenwirken können. Dementsprechend und mit der gleichen Ziel- und Stoßrichtung soll der Bundesbank untersagt werden, bis zur Hauptsacheentscheidung an jeder Ausweitung des PSPP nach Dauer und/oder Umfang mitzuwirken.

**35** Das Bundesverfassungsgericht hat bislang noch nicht über die Frage entschieden, wie sich die in einem Vorlagebeschluss an den EuGH eingehend begründete Feststellung eines Ultra-vires- und möglicherweise identitätsverletzenden Aktes eines EU-Organs, hier der EZB, auf die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung und die daraus folgenden Pflichten deutscher Verfassungsorgane in der Interimsphase bis zu seiner Hauptsacheentscheidung auswirkt. Das gleiche gilt im Hinblick auf die innerstaatliche Anwendbarkeit eines solchen EU-Rechtsaktes bzw. dessen fortgesetzte Vollziehung durch Behörden und Gerichte – bzw. wie hier durch die Deutsche Bundesbank.

**36** Jedenfalls aber nehmen die vorliegend gestellten Anträge auf Gewährung von Eilrechtsschutz weder nach ihrer konkreten Fassung noch nach ihrer Stoßrichtung die Hauptsache vorweg. Sie bezwecken allein, zur Vermeidung schwerer Nachteile für die demokratischen Teilhaberechte der Beschwerdeführer und die deutsche Verfassungsidentität diese vorläufig (zumindest für sechs Monate, § 32 Abs. 6 BVerfGG) zu sichern, während die Rechtsgültigkeit des PSPP bis dato und nach einer bestätigenden Hauptsacheentscheidung davon unberührt bleibt.

**37** Vielmehr nimmt das hiesige Begehren nach Eilrechtsschutz gerade auch die kontinuierliche Beobachtungspflicht in Bezug, die das Bundesverfassungsgericht im OMT-Urteil vom 21. Juni 2016 als Bestandteil der dauerhaft beste-

henden Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane hervorgehoben hat. Eine derartige, verfassungsrechtlich gebotene Beobachtung des Vollzugs des Integrationsprogramms, mithin der Einhaltung des Unionsrechts durch die Organe und sonstigen Stellen der Europäischen Union zielt auf die „Sicherung des demokratischen Legitimationszusammenhangs“; und sie gilt „in gesteigertem Maße“ dann, wenn – wie im Falle der EZB – „öffentliche Gewalt durch Stellen ausgeübt, die nur über eine schwache demokratische Legitimation verfügen“.<sup>18</sup> Der hier beantragte Eilrechtsschutz sucht diese Pflicht zur kontinuierlichen Wahrnehmung der Integrationsverantwortung aktuell zu konkretisieren und zu effektuieren.

### **III. Rechtsschutzbedürfnis**

**38** Die Dringlichkeit für den Erlass der einstweiligen Anordnung wird nachfolgend im Rahmen der Begründetheit auseinandergesetzt.

**39** Gründe, die abgesehen davon dem Rechtsschutzinteresse der Antragsteller entgegenstehen könnten, liegen nicht vor. Anderweitige Möglichkeiten, einer fortgesetzten Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Rechte aus Art. 38 Abs. 1 GG (i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG) durch die demokratisch nicht legitimierten Ultra-vires-Maßnahmen des PSPP der EZB vorläufig abzuwehren, bestehen für die Antragsteller nicht.

#### **C) Begründetheit**

**40** Der Antrag ist auch begründet. Die einstweilige Anordnung ist zur Abwehr schwerer Nachteile und aus anderen wichtigen Gründen zum gemeinen Wohl dringend geboten (Art. 32 Abs. 1 BVerfGG).

#### **I. Schwerer Nachteil – Anordnungsanspruch**

**41** Mit ihrer Verfassungsbeschwerde rügen die Antragsteller eine Verletzung ihres Anspruchs auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 GG (i.V.m. Art. 1 und Art. 79 Abs. 3 GG). Sie machen geltend, dieser Anspruch werde durch die Untätigkeit der Verfassungsorgane Bundesregierung und Bundesrat, dem Anleihekaufprogramm PSPP der EZB entgegenzutreten, und die Mitwirkung der Bundesbank an der Vollziehung dieses Programms

---

<sup>18</sup> BVerfGE 142, 123 (208 Rn. 165).

kontinuierlich verletzt. Wie auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Vorlagebeschluss vom 18. Juli 2017 dafürhält, handelt es sich bei dem Ankaufprogramm um eine erhebliche und strukturell bedeutsame Kompetenzüberschreitung der EZB und des ESZB samt eines Übergriffs in die Budgethoheit des Bundestages, die mit dem Demokratieprinzip und der demokratischen Verfassungsidentität des Grundgesetzes unvereinbar ist.

**42** Durch die andauernde Fortsetzung des PSPP, insbesondere seine absehbare Ausweitung nach Dauer und/oder Umfang über die derzeitige Beschlusslage der EZB hinaus, werden die Verletzung der demokratischen Rechte der Antragsteller und die Beeinträchtigung der deutschen Verfassungsidentität praktisch irreversibel verdauert und vertieft. Jede Fortführung, insbesondere jede Ausweitung des PSPP steigert den Mangel an demokratischer Legitimation und erhöht die Risiken für den Bundeshaushalt. Sukzessive intensiviert sich das Maß, in dem Bundesregierung und Bundestag die Wahrnehmung ihrer verfassungsrechtlichen Integrationsverantwortung verfehlen. Das stellt für die Antragsteller bzw. ihre demokratischen Teilhaberechte einen schweren Nachteil dar. „Da es im vorliegenden Zusammenhang letztlich auch um eine Berührung des zur Verfassungsidentität des Art. 79 Abs. 3 GG rechnenden Grundsatzes der Volkssouveränität geht (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG)<sup>19</sup>, ist offensichtlich zugleich ein weiterer wichtiger Grund gegeben, dem mithilfe einer einstweiligen Anordnung zu begegnen.

## **II. Dringlichkeit – Anordnungsgrund**

**43** Die Eilbedürftigkeit hat das Bundesverfassungsgericht selbst in seinem Vorlagebeschluss vom 18. Juli 2017 implizit bejaht, indem es beim EuGH beantragt hatte, im beschleunigten Verfahren zu entscheiden. Darauf wird Bezug genommen. „Wegen des hohen Volumens und der damit verbundenen, schwer rückgängig zu machenden Wirkungen des PSPP“ fordere die Rechtssache, so das Gericht, „ihre rasche Erledigung“ (a.a.O., Rn. 136). Demnach hält es das Bundesverfassungsgericht für geboten, dass die Rechtsfrage innerhalb eines erheblich kurzen Zeitraums geklärt wird, weil anderenfalls im Hinblick auf die Dimensionen, die das PSPP aufweist, das – schon seit März 2015, also seit über zweieinhalb Jahren – ungehinderte Andauern der in Rede stehenden Verfassungsverletzungen nicht mehr hinnehmbar wäre.

---

<sup>19</sup> BVerfGE 142, 123 (212 Rn. 172).

**44** Nachdem nun der EuGH eine Entscheidung im beschleunigten Verfahren – ohne Begründung – abgelehnt hat, muss davon ausgegangen werden, dass sich das Verfassungsbeschwerdeverfahren noch über mindestens 20 Monate, wenn nicht merklich darüber hinaus hinziehen wird.

**45** Zwar hat der Präsident des EuGH zugleich entschieden, dass die vorliegende Rechtssache (lediglich) mit Vorrang (i.S.v. Art. 53 Abs. 3 Verfahrensordnung des EuGH) behandelt werden wird. Doch die durchschnittliche Verfahrensdauer bei den Vorabentscheidungssachen lag zuletzt (2016) bei 15 Monaten;<sup>20</sup> in diese Durchschnittsziffer sind all diejenigen Verfahren bereits mit eingerechnet, in denen der EuGH sich der Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung bedient hat, wie eben auch der Anordnung einer Entscheidung mit Vorrang (neben Eilvorabentscheidungsverfahren, beschleunigtem Verfahren, vereinfachtem Verfahren und Entscheidung ohne Schlussanträge des Generalanwalts).<sup>21</sup> Die Dauer des vorliegenden Vorabentscheidungsverfahrens beim EuGH demnach mit 15 Monaten anzusetzen, ist daher allenfalls das Minimum. Ohnehin ist dies „der niedrigste seit dreißig Jahren verzeichnete Wert“.<sup>22</sup>

**46** Hinzu kommt sodann der Zeitraum, den das Bundesverfassungsgericht für seine an- und abschließende Entscheidung in der Hauptsache benötigen wird.<sup>23</sup> Es ist daher schon eine höchst optimistische oder zurückhaltende Prognose, insgesamt mit einer noch zu erwartenden Verfahrensdauer von mindestens 20 Monaten, demnach allemal bis Mitte 2019 zu rechnen, bis es zu einer Entscheidung über die Verfassungsbeschwerden der Antragsteller kommen wird; zu befürchten ist eine noch weit längere Dauer.

**47** Seit Einlegung der hiesigen Verfassungsbeschwerde am 4. September 2015 würde sich damit, d.h. unter Zugrundelegung dieses vorsichtigen Szenarios, der Zeitraum auf annähernd vier Jahre summieren, in dem in Ansehung des billionenschweren PSPP die Rechtslage ungeklärt, der Verstoß gegen das demokratische Prinzip des Grundgesetzes möglich, die Verletzung der deut-

---

<sup>20</sup> Vgl. Rechtsprechungsstatistik des EuGH, Pressemitteilung Nr. 17/17 vom 17.2.2017, abrufbar unter: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170017de.pdf>.

<sup>21</sup> Vgl. ebda. (Fn. 20).

<sup>22</sup> Vgl. ebda. (Fn. 20).

<sup>23</sup> In der OMT-Sache vergingen ein Jahr zwischen dem Vorabentscheidungs Urteil des EuGH (vom 16.6.2015) und dem abschließenden Urteil des BVerfG (vom 21.6.2016; BVerfGE 142, 123 ff.).

schen Verfassungsidentität ungewiss und die Beschwerdeführer ohne Entscheidung über ihr Rechtsschutzbegehren geblieben sein werden. Für eine so lange Zeit kann das eigenmächtige, rechtlich und demokratisch gänzlich unkümmerte und daher selbstherrliche Agieren der EZB nicht hingenommen werden.

**48** Würde die einstweilige Anordnung nicht ergehen, würde sich das ungehinderte Andauern der PSPP-Ankäufe nicht nur uneingeschränkt fortsetzen, sondern, wie aufgewiesen, aller Voraussicht nach auch eine Ausweitung nach Dauer und/oder Umfang über den bisherigen Stand hinaus erfahren. Eine Bestimmung des Zeitpunkts, zu dem schließlich eine Beendigung des Programms zu erwarten ist, ist – wie das Bundesverfassungsgericht im Vorlagebeschluss an den EuGH aufzeigt (a.a.O., Rn. 123) – schon deshalb unmöglich, weil es die EZB anhaltend versäumt, die geldpolitischen Wirkungen des PSPP mit seinen wirtschaftspolitischen Lenkungseffekten abzugleichen und dadurch die Grenze ihrer Handlungskompetenz zu markieren. Demzufolge würden sich ebenso die in Rede stehenden Verfassungsverletzungen nicht nur uneingeschränkt fortsetzen, sondern es würde auch in Kauf genommen, dass sich die damit einhergehenden schweren Nachteile und Beeinträchtigungen wichtiger Gemeinwohlbelange sogar noch intensivieren.

**49** Denn es kann nicht damit gerechnet werden, dass sich Bundesregierung und Bundestag demnächst ihrer Integrationsverantwortung erinnern und sich der Ankaufspolitik der EZB kritisch entgegenwerfen. Die bisherige Untätigkeit und das jüngste Verhalten, insbesondere die zitierte öffentliche Äußerung des Bundesfinanzministers geben begründeten Anlass, davon auszugehen, dass die Fortsetzung und absehbare Ausweitung des PSPP von der deutschen Bundesregierung begrüßt und unterstützt wird.

**50** Der so entstehende Zustand, der überdies als eine Brüskierung des Bundesverfassungsgerichts gelesen werden kann, kann nur durch ein alsbaldiges Eingreifen des Bundesverfassungsgerichts verhindert werden, indem es, wie auch beantragt, eine einstweilige Anordnung trifft.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Vgl. dazu auch Graßhof, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz – Kommentar, 50. EL Januar 2017, § 32 Rn. 70, mit Verweis auf BVerfG (K), vom 27.4.2000, NVwZ 2000, S. 789.



### **III. Keine offensichtliche Unzulässigkeit oder Unbegründetheit der Verfassungsbeschwerde**

**51** Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung dann (ohne jede Folgenabwägung) abzulehnen, wenn der Antrag im Hauptsacheverfahren offensichtlich unzulässig oder unbegründet ist. Denn dann bedarf es zugunsten des Antragstellers keiner Sicherung des Hauptsacheverfahrens.

**52** Diese Negativ-Voraussetzung ist hier nicht gegeben. Die Verfassungsbeschwerde der Antragsteller ist zulässig und jedenfalls nicht offensichtlich unbegründet.

**53** Indem das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 18. Juli 2017 das Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH gerichtet hat, gibt es implizit zu erkennen, dass es die zugrunde liegende Verfassungsbeschwerde der Antragsteller für zulässig hält. Andernfalls wäre die Vorlage an den EuGH nicht entscheidungserheblich gewesen und die Verfassungsbeschwerde hätte ohne Vorlage zurückgewiesen werden müssen. In der Begründung der Vorlage macht das Bundesverfassungsgericht zudem deutlich, dass es für den Fall, dass der EuGH seine Rechtsauffassung teilt, die Verfassungsbeschwerde gerade für begründet erachtet.

### **IV. Zum gemeinen Wohl geboten – Folgenabwägung**

**54** Damit hängt gemäß der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Erfolg des Antrags auf einstweilige Anordnung von einer Abwägung ab, die die Folgen zweier Hypothesen über gegenläufige Entscheidungen im Eilrechtsschutz und in der Hauptsache zum Gegenstand hat.

#### **1. Erste Hypothese**

**55** Zu den Folgen, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erlassen würde, sich die Verfassungsbeschwerde aber später als begründet herausstellen sollte:

##### **a) Antrag zu 1)**

**56** Würde dem Antrag zu 1) nicht stattgegeben, hätte dies zur Folge, dass die deutschen Verfassungsorgane Bundesregierung und Bundestag weiterhin, und absehbar für die Dauer der nächsten zwei Jahre, davon absehen könnten, in

Anbetracht der kompetenzüberschreitenden und demokratiewidrigen EZB-Politik des PSPP ihrer Integrationsverantwortung aktiv und effektiv nachzukommen. Dies würde – bei zu unterstellender Begründetheit der Verfassungsbeschwerde – bedeuten, dass Bundesregierung und Bundestag in ihrer Untätigkeit fortwährend, und in Anbetracht der zu erwartenden Ausweitung des PSPP in gesteigertem Maße, ihre aus der Integrationsverantwortung folgenden Verfassungspflichten missachten, mithin andauernd verfassungswidrig agieren und die verfassungsmäßigen Rechte der Antragsteller aus Art. 38 Abs. 1 GG verletzen würden.

**57** So bliebe der demokratische Anspruch 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 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“<sup>25</sup> – für die Beschwerdeführer bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache ohne jeden Rechtsschutz und damit ohne effektive Wirkung.

**58** Dass Bundesregierung und Bundestag „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 integrationsfesten Bereichs aktiv auf seine Befolgung und die Beachtung seiner Grenzen hinzuwirken“<sup>26</sup> haben: Diese Verpflichtung würde ohne den Erlass einer einstweiligen Anordnung zum jetzigen Zeitpunkt für lange Zeit weiterhin sanktions- und damit ganz und gar folgenlos bleiben – und dies, obwohl das Bundesverfassungsgericht selbst den Ultra-vires- und möglicherweise identitätsverletzenden Charakter des PSPP bereits vorläufig bestätigt hat.

**59** Selbstverständlich sind Bundesregierung und Bundestag nicht daran gehindert, ihre anders lautende Rechtsauffassung zum PSPP im verfassungsgerichtlichen Verfahren zu vertreten. Das haben sie vor dem Ergehen des Vorabentscheidungsersuchens an den EuGH auch schon getan. Doch das Bundesverfassungsgericht ist dem gerade nicht gefolgt. In seinem Vorlagebeschluss

---

<sup>25</sup> BVerfGE 142, 123 (209 Rn. 166).

<sup>26</sup> BVerfGE 142, 123 (209 f. Rn. 167).

hat es vielmehr unter eingehender Würdigung der Stellungnahmen beider Verfassungsorgane auseinandergesetzt, dass und warum es davon überzeugt ist, dass die EZB mit dem PSPP die Grenzen ihrer unionsrechtlichen Ermächtigung überschreitet und die Budgethoheit des Bundestages beeinträchtigt.

**60** Wenn bei diesem Verfahrensstand Bundesregierung und Bundestag weiterhin, d.h. so lange, bis ihnen endlich in der Hauptsachentscheidung die Verfassungswidrigkeit ihres Verhaltens bestätigt wird, untätig bleiben, also ihre Integrationsverantwortung gleichsam so, als wäre nichts geschehen, negieren, ja im Gegenteil die Politik der EZB – wie bereits geschehen – sogar öffentlich unterstützen dürften, dann würde dadurch nicht nur die Autorität des Bundesverfassungsgerichts untergraben, sondern die Unverletzlichkeit und Würde des Verfassungsrechts und der Verfassungsidentität in massiver Weise diskreditiert.

**61** Die weitere Folge wäre – ganz abgesehen von den schweren Nachteilen, die das für die Antragsteller bedeutete – auch eine gravierende Beschädigung des allgemeinen Verfassungsbewusstseins. Die Ohnmacht, die die Antragsteller träfe, wenn ihnen der Eilrechtsschutz verwehrt würde, wäre ein eklatanter Bezugsfall für eine Erosion demokratischer Verfassungsstaatlichkeit, wenn die Verfassungsorgane selbst dann ungehindert „weiter so“ agieren könnten, nachdem das Bundesverfassungsgericht schon dezidiert festgestellt hat, dass damit schwerwiegende Verfassungsverletzungen auf dem Spiel stehen.

**62** All das gilt umso mehr, als zwar dieses ungehinderte „Weiter so“-Dürfen nur vorläufig wäre, nämlich bis zum Ergehen der Hauptsacheentscheidung, die daraus resultierenden Folgen, namentlich die Verletzung der Antragsteller-Rechte, aber gerade nicht nur vorläufig wären, sondern noch erheblich verfestigt würden. Das Bundesverfassungsgericht hat im Vorlagebeschluss an den EuGH selbst zu Recht darauf hingewiesen, dass die Wirkungen des PSPP nur „schwer rückgängig“ zu machen sind (a.a.O., Rn. 136). Das trifft natürlich in gleicher Weise für jede Ausweitung des schon nach derzeitigem Stand „hohen Volumens“ des PSPP zu.

**63** Bei alledem bleibt im Übrigen zu berücksichtigen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Ultra-vires- und Identitätskontrolle, wie sie zuletzt im OMT-Verfahren konkretisiert worden ist, die Begründetheit der Verfassungsbeschwerde selbst dann durchaus denkbar ist, wenn der EuGH in der beantragten Vorabentscheidung zu einer Auslegung des Unions-

rechts gelangen würde, die im Ergebnis die Einwände des Bundesverfassungsgerichts gegen das PSPP nicht teilt, sondern die PSPP-Politik der EZB rechtfertigt.

**b) Antrag zu 2)**

**64** In ähnlicher Weise stellen sich die Folgen dar, wenn dem Antrag zu 2) nicht stattgegeben würde, die Verfassungsbeschwerde aber begründet wäre. Die damit fortdauernd mögliche Mitwirkung der Bundesbank auch an jeder Ausweitung des PSPP nach Dauer und/oder Umfang, die über den derzeitigen Stand hinausgeht, würde die bisherige Vollziehung eines schwerwiegenden und strukturell bedeutsamen Ultra-vires-Aktes der EZB nicht nur perpetuieren, sondern die damit verbundenen Verfassungsbeeinträchtigungen und Budgetrisiken für den Bundeshaushalt erhöhen.

**65** Mit anderen Worten: Jede weitere „Verstrickung“ der Bundesbank in die kompetenzüberschreitende und demokratiewidrige PSPP-Politik der EZB würde die Verfestigung und Vertiefung all der vorstehend zum Antrag zu 1) aufgewiesenen Folgen (Abs.-Nr. 56 ff.) praktisch exekutieren.

**66** Dass und wie dies gerade auch das Risiko für den Bundeshaushalt und das Budgetrecht des Bundestages betrifft, hat das Bundesverfassungsgericht im Vorlagebeschluss deutlich herausgestellt (a.a.O., Rn. 125 ff., 129 ff.):

**67** „Der Ankauf von Staatsanleihen durch das Eurosystem ist grundsätzlich geeignet, zu haushaltsbedeutsamen Ausgaben oder Einnahmeausfällen zu führen... Bereits ein teilweiser Ausfall der Staatsanleihen beeinträchtigte nicht nur den an den Bund abzuführenden Reingewinn (...), sondern könnte auch zu einem negativen Eigenkapital der Deutschen Bundesbank führen. Dies wäre, jedenfalls im Falle seiner Verfestigung, geeignet, das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Deutschen Bundesbank zu erschüttern... Ist die Funktionsfähigkeit der Deutschen Bundesbank daher aufgrund eines nicht hinreichenden oder sogar negativen Nettoeigenkapitals gefährdet, kann die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet sein, Kapital nachzuschießen“.

**68** Das gilt auch unter Berücksichtigung der PSPP-Regeln zur Risikoverteilung. Ohnehin unterfallen danach 20 % der Ankäufe (10 % Schuldtitel von internationalen Organisationen und multinationalen Entwicklungsbanken, dezentral angekauft von den nationalen Zentralbanken, und 10 % Staatsanleihen und andere öffentliche Schuldtitel, zentral angekauft von der EZB) schon der-

zeit dem Modus der Risikoteilung im ESZB. Aber auch zu den verbleibenden 80 % der Ankäufe, das sind die von den nationalen Zentralbanken erworbenen Schuldtiteln nationaler Emittenten ihres eigenen Staates, hat das Bundesverfassungsgericht im Einklang mit der Einschätzung der Beschwerdeführer aufgewiesen, dass in Ermangelung einer primärrechtlichen Regelung ein Übergang zu einer unbegrenzten Risikoteilung zwischen den Mitgliedern des ESZB, mithin eine gemeinschaftliche Haftung nicht ausgeschlossen ist. „Eine unbegrenzte Risikoteilung innerhalb des Eurosystems und daraus resultierende Risiken für die Gewinn- und Verlustrechnung der nationalen Zentralbanken würden [aber] eine Verletzung der Verfassungsidentität im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG bedeuten, wenn sie eine Rekapitalisierung der nationalen Zentralbanken mit Haushaltsmitteln in einem Umfang erforderlich machen können, wie sie [nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts] an die Zustimmung des Deutschen Bundestages gebunden“ ist.

**69** Es liegt auf der Hand, dass sich diese Lage dramatisch verschärfen würde, wenn die Bundesbank bis auf Weiteres auch noch in einem erweiterten Umfang als bisher im Rahmen des PSPP an den Ankäufen öffentlicher Anleihen mitwirken dürfte, ohne daran durch eine einstweilige Anordnung des Bundesverfassungsgerichts gehindert zu werden.

## **2. Zweite Hypothese**

**70** Zu den Folgen, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung erlassen würde, sich die Verfassungsbeschwerde aber später als unbegründet herausstellen sollte:

### **a) Antrag zu 1)**

**71** Würde dem Antrag zu 1) stattgegeben, hätte das zur Folge, dass Bundesregierung und Bundestag in der Interimsphase bis zur Hauptsacheentscheidung des Bundesverfassungsgerichts gehalten wären, sich ihrer Integrationsverantwortung zu stellen und sich vor dem Hintergrund, dass das Bundesverfassungsgericht die Unvereinbarkeit des PSPP mit den Regeln des Unionsrechts und dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes bereits vorläufig festgestellt hat, mit der Frage der Fortsetzung, insbesondere einer Ausweitung des PSPP auseinanderzusetzen. Das kann selbst dann kein Nachteil, schon gar kein schwerer Nachteil sein, wenn man unterstellt, dass die Verfassungsbeschwerde der Antragsteller am Ende unbegründet ist.

**72** Wie unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im OMT-Urteil bereits dargelegt, gehört es ohnehin zur Integrationsverantwortung als einer „dauerhaften Verantwortung“, die Wahrung des Integrationsprogramms durch die Organe und sonstigen Einrichtungen der Europäischen Union, hier der Mandatsgrenzen der EZB, kontinuierlich zu beobachten.<sup>27</sup>

**73** Zudem muss berücksichtigt werden: Die – hier zu unterstellende – Unbegründetheit der Verfassungsbeschwerde kann entweder daraus resultieren, dass das Bundesverfassungsgericht schließlich in Übereinstimmung mit der beantragten Vorabentscheidung des EuGH eine Auslegung des Unionsrechts vornimmt, wonach die EZB das PSPP mandatsgemäß und bedenkenfrei beschließen bzw. durchführen darf, oder das Bundesverfassungsgericht hält – wie im OMT-Verfahren –<sup>28</sup> die Vorabentscheidung des EuGH im Blick auf die Fehler-toleranz, die es ihm im Rahmen des Kooperationsverhältnisses europarechts-freundlich einräumt, trotz gewichtiger Bedenken für nicht methodisch willkürlich oder evident unvertretbar.

**74** Ersteres erscheint höchst unwahrscheinlich. Nachdem das Bundesverfassungsgericht im Vorlagebeschluss seine gravierenden Bedenken und Einwände gegen das PSPP deutlich gemacht hat, wird es sich durch eine abschlägige Vorabentscheidung des EuGH nicht vollumfänglich vom Gegenteil überzeugen lassen. Doch selbst dann führte dies nicht dazu, dass eine bis dahin angeordnete, einstweilige Verpflichtung der Verfassungsorgane, ihre Integrationsverantwortung im Blick auf den Vorlagebeschluss tatsächlich und kritisch wahrzunehmen, als eine im demokratischen Staat nachteilige Last für Bundesregierung und Bundestag zu qualifizieren wäre.

**75** Allemal aber wäre dies für den zweiten Fall zu verneinen. Denn dann würde das Bundesverfassungsgericht seine im Vorlagebeschluss erhobenen Bedenken nicht aufgeben, sondern lediglich im Kooperationsverhältnis mit dem EuGH zurückstellen. Sich bis dahin mit der Frage auseinanderzusetzen, wie in Anbetracht der gravierenden Einwände des Bundesverfassungsgerichts auf die andauernde Fortsetzung und insbesondere auf eine Ausweitung des PSPP reagiert werden soll, stellt sich nicht nur als keine Last, sondern umgekehrt geradezu als ein Gebot der verfassungsrechtlichen Integrationsverantwortung dar.

---

<sup>27</sup> Vgl. nochmals BVerfGE 142, 123 (208 f. Rn. 165).

<sup>28</sup> BVerfGE 142, 123 (203 ff. Rn. 154 ff., 214 ff. Rn. 175 ff.).

**76** Auch unter außenpolitischen Gesichtspunkten sind keinerlei namhafte Folgen zu befürchten. Bundesregierung und Bundestag sind ohnehin jederzeit berechtigt, die EZB-Politik des „Quantitative Easing“ und damit auch des PSPP zu ihrem Thema zu machen. Die Unabhängigkeit der EZB schützt sie nicht davor, mit allgemeiner Kritik an ihrem überdehnten Mandatsverständnis aus den Räumen der Mitgliedstaaten konfrontiert zu werden. Sie schützt sie aber auch nicht davor, dass die nationalen Verfassungsorgane mit politischen oder rechtlichen Mitteln einstweilen einer verfassungsgerichtlich bestätigten und schwer rückgängig zu machenden Mandatsüberschreitung entgegenzutreten, und zwar ganz besonders dann nicht, wenn deren Verlängerung und Ausdehnung in Rede steht.

**b) Antrag zu 2)**

**77** Würde dem Antrag zu 2) stattgegeben, obgleich sich hernach die Verfassungsbeschwerde als unbegründet erweise, so wäre es der Bundesbank verwehrt, an jeder Ausweitung des PSPP nach Dauer und/oder Umfang mitzuwirken.

**78** Hingegen müsste sie insofern nicht sofort aus dem Zusammenwirken des ESZB ausscheiden. Sie bliebe befugt, auf der Basis der aktuell geltenden Ankaufsregeln des PSPP (September 2017) – Beschluss (EU) 2015/774 der Europäischen Zentralbank in der Fassung des Beschlusses (EU) 2017/100 vom 8. Dezember 2016 / 11. Januar 2017 – weiterhin Staatsanleihen und Schuldtitel anderer öffentlicher Einrichtungen sowie von internationalen Organisationen und multinationalen Entwicklungsbanken anzukaufen. Auch bliebe es insoweit bei den gegenwärtigen Risikoverteilungsregeln zwischen den Mitgliedern des ESZB.

**79** Im Hinblick darauf sind nachteilige Folgen kaum zu befürchten. Wenn die Bundesbank einstweilen, d.h. bis zur Hauptsacheentscheidung über die Verfassungsbeschwerde daran gehindert würde, noch länger und/oder noch mehr Staatsanleihen als derzeit vorgesehen anzukaufen, entstünden für die Bundesrepublik Deutschland ohnehin keine negative Auswirkungen; auf den Effekt der monetären Haushaltsfinanzierung infolge verbesserter Refinanzierungsbedingungen oder der negativen Rendite der angekauften Bundesanleihen, den das Bundesverfassungsgericht im Vorlagebeschluss aufzeigt (a.a.O., Rn. 99, 121), kann sie „verzichten“.

**80** Aber auch für die anderen Eurostaaten bzw. deren Zentralbanken im ESZB entstünden dadurch keine nachhaltigen Beeinträchtigungen. Dass die Bundesbank in einem erweiterten PSPP keine Anleihen deutscher öffentlicher Emittenten mehr ankaufen dürfte, ließe die anderen Staaten unberührt. Allerdings würde die EZB veranlasst, die Durchführung des erweiterten PSPP innerhalb des ESZB ohne die Bundesbank zu organisieren. Das könnte unter Umständen, d.h. sofern die EZB das für erforderlich hielte, bedeuten, dass die auf die Bundesbank entfallende Ankaufsquote aufgefangen werden müsste. Doch könnte dies von der EZB selbst (zentral) geleistet werden. Für die anderen Zentralbanken des ESZB brächte dies, jedenfalls hinsichtlich des Ankaufs von Bundesanleihen, nicht nur keine Nachteile, sondern über deren Anteile an den monetären Einkünften (Art. 33.2 ESZBV-Satzung) voraussichtlich sogar manche Vorteile. Auf diese Weise könnte auch unerwünschten Auswirkungen auf den Finanzmärkten, so sie denn zu befürchten wären, vorgebeugt werden.

**81** Dass der Ausstieg der Bundesbank aus einer Ausweitung des PSPP die EZB und ihre andauernde Politik des „Quantitative Easing“ politisch unter Druck setzen würde, kann freilich nicht in Abrede gestellt werden. Doch hier gilt das schon oben zum Antrag zu 1) Gesagte: Aus ihrer Unabhängigkeit folgt kein legitimes Interesse, von Kritik verschont zu bleiben. Vielmehr könnte sie dadurch veranlasst werden, endlich jene „nähere Begründung für Erforderlichkeit, Ausmaß und Dauer“ des PSPP im Verhältnis zu dessen (außerhalb ihres Kompetenzbereichs liegenden) wirtschaftspolitischen Effekten zu liefern, die vom Bundesverfassungsgericht zu Recht im Vorlagebeschluss eingefordert wird (a.a.O., Rn. 123); das kann kein Nachteil sein.

### **3. Abwägung**

**82** Die Abwägung der Folgen, die entstünden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde in der Hauptsache aber Erfolg hätte, mit den Folgen, die eintreten, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde aber der Erfolg versagt bliebe, ergibt ein klares Ergebnis: Sie kann nur zugunsten der Antragsteller ausfallen.

**83** In Anbetracht beider Anträge, sowohl des Antrags zu 1) als auch des Antrags zu 2), zeigt sich, dass die nachteiligen Folgen deutlich überwiegen, die hingenommen werden müssten, wenn die einstweilige Anordnung bei Erfolg der Verfassungsbeschwerde nicht ergehen würde.



**84** Wie zum Antrag zu 1) aufgezeigt (Abs.-Nrn. 56 ff.), würden die verfassungsmäßigen Rechte der Antragsteller aus Art. 38 Abs. 1 GG und die Unverletzlichkeit des demokratischen Prinzips und der Verfassungsidentität des Grundgesetzes massiv beeinträchtigt, wenn die einstweilige Anordnung ausbleiben würde und Bundesregierung und Bundestag weiterhin, auch in Anbetracht einer Ausweitung des PSPP, untätig bleiben und ihre Integrationsverantwortung negieren dürften, obwohl die dagegen gerichtete Verfassungsbeschwerde begründet wäre und das Bundesverfassungsgericht den Ultra-vires- und identitätsverletzenden Charakter des PSPP bereits vorläufig festgestellt hat.

**85** Demgegenüber wiegen die Auswirkungen, wie sie für den Fall anzunehmen wären, dass die einstweilige Anordnung bei Erfolglosigkeit in der Hauptsache erlassen würde (Abs.-Nrn. 71 ff.), weitaus geringer. Eine einstweilige Auseinandersetzung mit der Frage der Fortsetzung, insbesondere einer Ausweitung des PSPP entspräche vielmehr – und zumal nach dem Vorlagebeschluss des Bundesverfassungsgerichts – der Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane als einer dauerhaften Verantwortung.

**86** Auch soweit der Antrag zu 2) im Blick steht, schlagen die aufgezeigten Nachteile, wenn die einstweilige Anordnung bei Erfolg in der Hauptsache versagt bliebe (Abs.-Nrn. 64 ff.), weit gewichtiger zu Buche, als wenn sie erlassen würde, sich aber die Verfassungsbeschwerde als unbegründet erwiese (Abs.-Nrn. 77 ff.).

**87** Für den letzteren Fall sind nachteilige Folgen kaum zu befürchten. Die Bundesbank bliebe befugt, an dem PSPP, wie es derzeit beschlossen ist, weiter mitzuwirken, während ihr einstweiliger Ausstieg aus einem erweiterten PSPP innerhalb des ESZB kompensiert werden könnte. Nachteilige Auswirkungen auf die außenpolitischen Beziehungen zu den anderen Eurostaaten wären dadurch nicht zu befürchten. Ein für die EZB und ihre Politik des „Quantitative Easing“ entstehender politischer Druck wäre zwar denkbar, aber auch kein Schaden.

**88** Demgegenüber bedeutete die weitere „Verstrickung“ der Bundesbank in ein noch ausgeweitetes PSPP eine gravierende Verfestigung und Vertiefung des vom Bundesverfassungsgericht in seinem Vorlagebeschluss bereits vorläufig festgestellten Ultra-vires-Charakter des PSPP und eine erhebliche Erhöhung

der damit verbundenen Risiken für die demokratische Verfassungsidentität und die Budgethoheit des Bundestages.

**89** Zu alledem ist in Rechnung zu stellen, dass – wie das Bundesverfassungsgericht im Vorlagebeschluss selbst hervorhebt – die Wirkungen des PSPP nur schwer, was eigentlich bedeutet: letztlich gar nicht rückgängig zu machen sind.

#### **4. Kein Hindernis aus dem Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit**

**90** Der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit steht dem Erlass einer einstweiligen Anordnung im Verfahren einer Ultra-vires- und Identitätskontrolle nicht grundsätzlich entgegen.

**91** Zwar führt eine einstweilige Anordnung wie die vorliegend beantragte dazu, dass die unmittelbare und vorrangige Anwendbarkeit von Unionsrecht vorübergehend in Zweifel gezogen oder, wenn man so will, auf Eis gelegt und ausgesetzt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat über diese Frage, wie schon gesagt (Abs.-Nr. 35), noch nicht entschieden.

**92** Doch bedingt der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit nicht prinzipiell die Verdrängung verfassungsgerichtlicher Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes. Soweit ein solcher Rechtsschutz zur dringenden Abwehr schwerer Nachteile, so wie hier, auf Unionsebene nicht zu erlangen ist, muss es nach den Maßgaben, die das Bundesverfassungsgericht seit der Lissabon-Entscheidung im Verhältnis zum Unionsrecht entwickelt hat, möglich bleiben, für den innerstaatlichen Raum eine Anordnung zur einstweiligen Sicherung der Unverletzlichkeit des Demokratieprinzips und der Verfassungsidentität zu treffen, um damit zu verhindern, dass sich Organe oder sonstige Einrichtungen der EU in der Zwischenzeit eines laufenden verfassungsgerichtlichen Verfahrens einer Kompetenz-Kompetenz bemächtigen und dadurch irreversible Fakten schaffen.

**93** Das muss insbesondere dann gelten, wenn gerade aus Gründen der Europarechtsfreundlichkeit das Bundesverfassungsgericht seine Ultra-vires- und Identitätskontrolle in der Hauptsache unter den Vorbehalt eines vorherigen Vorabentscheidungsverfahrens beim EuGH stellt und demzufolge im Einzelfall tatsächlich das bei ihm anhängige (Verfassungsbeschwerde-)Verfahren ausgesetzt hat. Denn dann hat das Bundesverfassungsgericht bereits eingehend – in

ausnahmsweiser Abkehr vom regelmäßigen Anwendungsvorrang des Unionsrechts – seine erheblichen Zweifel an dessen Durchsetzbarkeit gegenüber dem nationalen Recht dargetan.

**94** Eine Beeinträchtigung des Kooperationsverhältnisses zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Gerichtshof liegt darin nicht. So wie die Endgültigkeit der Entscheidungen des EuGH nur „grundsätzlich“ anerkannt sein kann,<sup>29</sup> so kann auch der Vorbehalt der (Vorab-)Entscheidungen des EuGH<sup>30</sup> nur grundsätzlich anerkannt sein.

**95** Daher fordert der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit zwar auch eine zurückhaltende Anwendung des Instruments der einstweiligen Anordnung im Rahmen der Ultra-vires- und Identitätskontrolle. Dennoch bliebe im Kooperationsverhältnis zum EuGH, das im Übrigen keine „Einbahnstraße“ ist, der Respekt gegenüber der Rechtsprechungskompetenz des EuGH gewahrt, wenn das Bundesverfassungsgericht im Einzelfall zur Sicherung der verfassungsrechtlichen Grenzen des Integrationsprogramms unter Abwägung der damit einhergehenden Folgen eine einstweilige Anordnung trifft, wenn diese Grenzen auch nach seinem Urteil massiv bedroht sind. So liegt der Fall hier.

#### **IV. Ergebnis**

**96** Nach alledem wird um den Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung ersucht. Die jahrelange Duldung des kompetenzüberschreitenden und demokratiewidrigen Staatsanleihekaufprogramms PSPP der Europäischen Zentralbank kann nicht noch weitere Jahre andauern, ohne dass das Bundesverfassungsgericht eingreift.

(Prof. Dr. Hans-Detlef Horn)

(Dr. Gunnar Beck)

Anlagen

---

<sup>29</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 (399).

<sup>30</sup> Vgl. BVerfGE 142, 123 (204 Rn. 156).