

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

13. November 2016

In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

2 BvR 1651/15

Beschwerdeführer:

Prof. Dr. Bernd Lucke,
Prof. Dr. h.c. Olaf Henkel,
Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Starbatty,
Bernd Kölmel,
Ulrike Trebesius,
u.a.

wird im Folgenden ergänzend zu unserem Antragsschriftsatz vom 3. September 2015 vorgetragen.

Die Ergänzungen sind veranlasst durch die seither ergangenen Beschlüsse des Rates der Europäischen Zentralbank (EZB) zur Änderung des angegriffenen (Expanded) Asset Purchase Programme (APP) und durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juni 2016, Az. 2 BvR 2728/13 u.a. (OMT).

Demnach erklären wir:

1. Die Beschwerdeanträge unter Ziff. 1 und Ziff. 2 in unserem Antragsschriftsatz vom 3. September 2015 werden, soweit sie **als selbstständige**, unmittelbar gegen die einzelnen APP-Programme der EZB gerichtete Anträge erhoben worden waren (siehe Antragsschriftsatz Abs.-Nr. 87 f.), **zurückgenommen**; sie werden „**als Vorfrage**“ zum Beschwerdeantrag unter Ziff. 3 des Antragsschriftsatzes vom 3. September 2015 **aufrechterhalten**.
2. Der Beschwerdeantrag unter Ziff. 3 in unserem Antragsschriftsatz vom 3. September 2015 wird **berichtigt** sowie **erstreckt** auf die seither ergangenen Beschlüsse des EZB-Rates zu den APP-Programmen zum Ankauf von Asset-Backed Securities (ABSPP) und Public Sector Securities (PSPP).
3. Die Verfassungsbeschwerde wird **erweitert** um die Beschwerdeanträge betreffend das vom EZB-Rat dem APP-Programm hinzugefügte und seit dem 8. Juni 2016 laufende Programm zum Ankauf von Corporate Sector Bonds (CSPP).

Unsere insoweit neu gefasste Verfassungsbeschwerde richtet sich daher zusammenfassend

gegen

1) die innerstaatliche Anwendbarkeit

- a) der Beschlüsse des Rates der Europäischen Zentralbank vom 22. Januar 2015 und des Beschlusses (EU) 2015/774 der Europäischen Zentralbank vom 4. März 2015 (EZB/2015/10) über ein Programm zum Ankauf von Anleihen des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten (Public Sector Assets Purchase Programme – PSPP) nebst
- dem Beschluss (EU) 2015/2101 der Europäischen Zentralbank vom 3. September / 5. November 2015 (EZB/2015/33) zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/774 (EZB/2015/10) über ein Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten,
 - dem Beschluss (EU) 2015/2464 der Europäischen Zentralbank vom 3. Dezember / 16. Dezember 2015 (EZB/2015/48) zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/774 (EZB/2015/10) über ein Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten, und
 - dem Beschluss (EU) 2016/702 der Europäischen Zentralbank vom 10. März / 18. April 2016 (EZB/2016/8) zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/774 (EZB/2015/10) über ein Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten,
- b) die Beschlüsse des Rates der Europäischen Zentralbank vom 4. September 2014 und 2. Oktober 2014 und des Beschlusses (EU) 2015/5 der Europäischen Zentralbank vom 19. November 2014 (EZB/2014/45) über die Einrichtung und Umsetzung des Programms zum Ankauf von forderungsbesicherten Wertpapieren (Asset-Backed Securities Purchase Programme – ABSPP) nebst
- dem Beschluss (EU) 2015/1613 der Europäischen Zentralbank vom 10. September 2015 (EZB/2015/31) zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/5 (EZB/2015/45) über die Umsetzung des Ankaufprogramms für Asset-Backed Securities,

- c) die Beschlüsse des Rates der Europäischen Zentralbank vom 4. September 2014 und 2. Oktober 2014 und des Beschlusses der Europäischen Zentralbank vom 15. Oktober 2014 (EZB/2014/40) über die Einrichtung und Umsetzung des dritten Programms zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen (Third Covered Bonds Purchase Programme – CBPP3),
 - d) die Beschlüsse des Rates der Europäischen Zentralbank vom 10. März / 21. April und des Beschlusses (EU) 2016/948 der Europäischen Zentralbank vom 1. Juni 2016 (EZB/2016/16) über die Umsetzung des Programms zum Ankauf von Wertpapieren des Unternehmenssektors (Corporate Sector Purchase Programme – CSPP),
- 2) die Mitwirkung der Deutschen Bundesbank an der Durchführung der vorstehend unter Ziff. 1 a) bis d) genannten Beschlüsse zum Ankauf von Vermögenswerten,
- 3) das Unterlassen der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, auf die Aufhebung der vorstehend unter Ziff. 1 a) bis d) genannten Beschlüsse zum Ankauf von Vermögenswerten aktiv hinzuwirken und geeignete Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die innerstaatlichen Belastungen aus der fortgesetzten Durchführung dieser Beschlüsse möglichst begrenzt bleiben.

Demzufolge fassen wir unseren insoweit erneuerten

Antrag

wie folgt:

Das Bundesverfassungsgericht möge entscheiden:

1. a) Die Beschlüsse des Rates der Europäischen Zentralbank vom 22. Januar 2015 und der Beschluss (EU) 2015/774 der Europäischen Zentralbank vom 4. März 2015 (EZB/2015/10) über ein Programm zum Ankauf von Anleihen des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten (Public Sector Assets Purchase Programme – PSPP) nebst
 - dem Beschluss (EU) 2015/2101 der Europäischen Zentralbank vom 3. September / 5. November 2015 (EZB/2015/33) zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/774 (EZB/2015/10) über ein Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten,
 - dem Beschluss (EU) 2015/2464 der Europäischen Zentralbank vom 3. Dezember / 16. Dezember 2015 (EZB/2015/48) zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/774 (EZB/2015/10) über ein Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten und
 - dem Beschluss (EU) 2016/702 der Europäischen Zentralbank vom 10. März / 18. April 2016 (EZB/2016/8) zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/774 (EZB/2015/10) über ein Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärktensowie die fortwährende Durchführung dieses Ankaufprogramms,

- b) die Beschlüsse des Rates der Europäischen Zentralbank vom 4. September 2014 und 2. Oktober 2014 und der Beschluss (EU) 2015/5 der Europäischen Zentralbank vom 19. November 2014 (EZB/2014/45) über die Einrichtung und Umsetzung des Programms zum Ankauf von forderungsbesicherten Wertpapieren (Asset-Backed Securities Purchase Programme – ABSPP) nebst
 - dem Beschluss (EU) 2015/1613 der Europäischen Zentralbank vom 10. September 2015 (EZB/2015/31) zur Änderung des Beschlusses

(EU) 2015/5 (EZB/2015/45) über die Umsetzung des Ankaufprogramms für Asset-Backed Securities und die fortwährende Durchführung dieses Ankaufprogramms,

c) die Beschlüsse des Rates der Europäischen Zentralbank vom 4. September 2014 und 2. Oktober 2014 und der Beschluss der Europäischen Zentralbank vom 15. Oktober 2014 (EZB/2014/40) über die Einrichtung und Umsetzung des dritten Programms zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen (Third Covered Bonds Purchase Programme – CBPP3) und die fortwährende Durchführung dieses Ankaufprogramms,

d) die Beschlüsse des Rates der Europäischen Zentralbank vom 10. März / 21. April und der Beschluss (EU) 2016/948 der Europäischen Zentralbank vom 1. Juni 2016 (EZB/2016/16) über die Umsetzung des Programms zum Ankauf von Wertpapieren des Unternehmenssektors (Corporate Sector Purchase Programme – CSPP) und die fortwährende Durchführung dieses Ankaufprogramms,

überschreiten in hinreichend qualifizierter Weise die der Europäischen Zentralbank und dem Europäischen System der Zentralbanken im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union übertragenen Kompetenzen und sind daher wegen Verstoßes gegen die Verfassungsgrundsätze der Demokratie und der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG) und der Verletzung der demokratischen Teilhaberechte der wahlberechtigten Bürger an der politischen Gestaltungskompetenz des Bundestages (Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG) im Geltungsbereich des Grundgesetzes nicht verbindlich; die Deutsche Bundesbank ist daher verfassungsrechtlich gehindert, an der Durchführung der vorstehend genannten Beschlüsse durch den Ankauf von Vermögenswerten mitzuwirken.

2. Die unter Ziff. 1 genannten Beschlüsse greifen zudem in den nicht übertragbaren Bereich der durch Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG geschützten demokratischen Verfassungsidentität ein; auch aus diesem Grund sind sie in Deutschland nicht anwendbar und für die Deutsche Bundesbank nicht vollziehbar.

3. Die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag verletzen *deshalb* die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG, indem sie es unterlassen, in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung auf die Aufhebung der vorstehend unter Ziff. 1 genannten Beschlüsse des EZB-Rates zum Ankauf von Vermögenswerten hinzuwirken und geeignete Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die innerstaatlichen Auswirkungen aus der fortgesetzten Durchführung dieser Beschlüsse so weit wie möglich begrenzt bleiben.

Hilfsweise für den Fall, dass diesem Antrag nicht stattgegeben wird:

Die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag verletzen die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG, indem sie es unterlassen, in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung sich aktiv mit der Frage auseinanderzusetzen und eine positive Entscheidung darüber herbeizuführen, wie im Hinblick auf die vorstehend unter Ziff. 1 genannten Beschlüsse zum Ankauf von Vermögenswerten die Kompetenzordnung in der Europäischen Union wiederhergestellt oder die Verfassungsidentität gewahrt werden kann.

Die auf uns lautenden, auch das angegriffene Corporate Sector Purchase Programme (CSPP) der Europäischen Zentralbank umfassenden Vollmachtserweiterungen der Beschwerdeführer Prof. Dr. Lucke, Prof. Dr. h.c. Henkel, Prof. Dr. Dr. h.c. Starbatty, Kölmel und Trebsius sind beigelegt. Die dementsprechenden Vollmachtserweiterungen der übrigen Beschwerdeführer werden anwaltsüblich versichert und nachgereicht.

Schließlich sei der Hinweis gestattet, dass im Rubrum der verfahrensleitenden Verfügung des Hohen Gerichts vom 6. September 2016 (unter Ziff. II.) lediglich die fünf vorbenannten Beschwerdeführer angeführt sind, nicht aber auf die weiteren (über 1.700) Beschwerdeführer verwiesen wird, die von uns in diesem Verfahren ebenfalls vertreten werden.

Begründung:

Übersicht:

I.	Zum Beschwerdegegenstand	8
II.	Änderungen und Ausweitungen des APP	10
	1. „Die EZB kauft und kauft und kauft...“	10
	2. Beschluss zur Änderung des ABSPP (September 2015)	15
	3. Beschlüsse zur Änderung des PSPP – zum Teil mit Wirkung für die anderen Teilprogramme des APP (November 2015, Dezember 2015, April 2016)	15
	4. Beschluss zur Umsetzung des CSPP (Juni 2016)	19
III.	Fortgesetzte Rechtsverletzung	22

I. Zum Beschwerdegegenstand

1 Im so genannten OMT-Urteil vom 21. Juni 2016 hat das Bundesverfassungsgericht nunmehr ausdrücklich klargestellt, was zuvor, auch noch in seinem OMT-Vorlagebeschluss vom 14. Januar 2014,¹ als offen geblieben angesehen werden konnte:² „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“; das gelte auch für Maßnahmen der Europäischen Zentralbank.³

2 Zu dieser Frage der Verfassungsbeschwerdefähigkeit von Unionsrechtsakten war vorliegend – die bisherige Rechtsprechung des Hohen Gerichts seit der Maastricht-Entscheidung eingehend auseinandersetzend und fortentwickelnd – eine gegenläufige Argumentation unterbreitet worden.⁴ In deren Folge waren die hier streitgegenständlichen Beschlüsse des EZB-Rates zu den einzelnen Ankaufprogrammen des APP-Programms (PSPP, ABSPP, CBPP3) als unmittelbar angreifbare Unionsrechtsakte erachtet und folgeweise gegen diese – genauer: gegen deren Anwendbarkeit im deutschen Rechtsraum – selbststän-

¹ Vgl. BVerfGE 134, 366 (394 Rn. 44).

² Vgl. Antragschriftsatz vom 3.9.2015, Abs.-Nrn. 85 f.

³ BVerfG, Urteil v. 21.6.2016, Az. 2 BvR 2728/13 u.a., NJW 2016, S. 2473 ff., Rn. 97.

⁴ Antragschriftsatz vom 3.9.2015, Abs.-Nrn. 66 ff.

dige Beschwerdeanträge erhoben worden.⁵ Unter dem Eindruck der vorzitierten Rechtsprechung in der OMT-Sache werden diese Beschwerdeanträge (Ziff. 1 und 2 des Antragsschriftsatzes vom 3. September 2015) daher *zurückgenommen*.

3 Indessen hat das Bundesverfassungsgericht an der einschlägigen Stelle des OMT-Urteils sogleich hinzugefügt und zugleich klargestellt, dass solche Maßnahmen von Organen und Einrichtungen der EU, wie solche der EZB, gleichwohl „als Vorfrage“ Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Prüfung im Rahmen eines Verfassungsbeschwerdeverfahrens sein können. Eine solche Prüfungsbefugnis bestünde zumal „insoweit, als diese Maßnahmen ... aus der Integrationsverantwortung folgende Reaktionspflichten deutscher Verfassungsorgane auslösen“. Denn dann, so ist aus dem Zusammenhang zu lesen, würden diese Maßnahmen die Grundrechtsberechtigten in Deutschland „betreffen“ und also die Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts berühren, „Grundrechtsschutz in Deutschland“ und mithin nicht nur gegenüber deutschen Staatsorganen zu gewähren.⁶

4 Der hier erhobene Beschwerdeantrag (unter Ziff. 3) zielt auf die Wahrnehmung dieser Integrationsverantwortung, indem geltend gemacht wird, Bundesregierung und Bundestag hätten es in Ansehung der APP-Programme der EZB bislang versäumt, aktiv und mit geeigneten Mitteln auf die Einhaltung des Integrationsprogramms und die Wahrung seiner Grenzen hinzuwirken; dadurch würden die Beschwerdeführer in ihrem grundrechtsgleichen „Anspruch auf Demokratie“⁷ verletzt. Weil und insofern die Auslösung dieser staatlichen Reaktions- und Schutzpflicht eine offensichtliche und strukturelle bedeutsame Kompetenzverletzung oder die Verletzung der Verfassungsidentität voraussetzt, „prüft das Bundesverfassungsgericht mittelbar auch Maßnahmen von Organen und Einrichtungen und sonstigen 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.“⁸ Im Sinne dieser Rechtsprechung werden daher die Beschwerdeanträge unter Ziff. 1 und 2 (unseres Antragsschriftsatzes vom 3.

⁵ Antragsschriftsatz vom 3.9.2015, Abs.-Nrn. 86 f.

⁶ BVerfG, Urteil v. 21.6.2016, Az. 2 BvR 2728/13 u.a., Rn. 98 f.

⁷ Vgl. BVerfG, Urteil v. 21.6.2016, Az. 2 BvR 2728/13 u.a., Rn. 80 ff., 123 ff., 166 f.

⁸ BVerfG, Urteil v. 21.6.2016, Az. 2 BvR 2728/13 u.a., Rn. 99.

September 2015) als Vorfrage des Beschwerdeantrags unter Ziff. 3 aufrecht-
erhalten.

II. Änderungen und Ausweitungen des APP

1. „Die EZB kauft und kauft und kauft...“⁹

5 Wie bereits im Schriftsatz vom 3. September 2015 dargelegt, stehen die Bedingungen des vorliegend angegriffenen Programms zum Ankauf von Vermögenswerten (APP) und seiner Teilprogramme – von vornherein wie auch weiterhin – ausdrücklich unter dem Vorbehalt jederzeitiger Änderung durch den EZB-Rat. Dadurch werde, wie wiederholt erklärt wird, „ausreichend Flexibilität in Bezug auf die Anpassung von Volumen, Zusammensetzung und Dauer der Ankäufe“ gewährleistet.¹⁰

6 Mit den Programmänderungen, die die EZB seit der Einleitung des Verfassungsbeschwerdeverfahrens vorgenommenen hat, setzt sie ihre Politik des sog. „Quantitative Easing“ nicht nur beständig fort, sondern sie hat diese unterdessen noch erheblich ausgedehnt. So treibt die EZB (bzw. das ESZB) – ganz und gar unbeeindruckt von allen kritischen Einwendungen und Missbilligungen in der Fach- wie in der allgemeinen Öffentlichkeit – ihren Kurs voran, durch die massive Geldschwemme ihrer Anleihekäufe die marktmäßigen Zinsvolatilitäten am Kapitalmarkt zu nivellieren und damit die (Re-)Finanzierung von Staaten und öffentlichen Einrichtungen, von Banken, Unternehmen und Haushalten im Euroraum nachhaltig zu lenken. Manche sprechen schon von planwirtschaftlichen Verhältnissen.¹¹

7 Nach aktuellem Stand (28. Oktober 2016) ist das vom Eurosystem aus den Ankäufen gehaltene Wertpapiervolumen mittlerweile auf rd. 1.388 Mrd. Euro angewachsen: 1.131 Mrd. Euro Staats- und andere öffentliche Anleihen aus dem PSPP-Programm; 197,6 Mrd. Euro gedeckte Schulverschreibungen (Pfandbriefe) aus dem CBPP3-Programm; 21,5 Mrd. Euro Kreditverbriefungen aus dem ABSPP-Programm; 37,8 Mrd. Euro Unternehmensanleihen aus dem

⁹ Philip Plickert, FAZ v. 18.10.2016, S. 27.

¹⁰ Vgl. etwa Einleitende Bemerkungen von EZB-Präsident Mario Draghi auf der Pressekonferenz v. 3.12.2015; <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2015/html/is151203.de.html>.

¹¹ Der Spiegel, Nr. 31/2016, S. 64 ff., unter Hinweis auf Jörg Krämer, Chefvolkswirt der Commerzbank: „Das erinnert fast an das einstufige Bankensystem aus Zeiten der Planwirtschaft“.

(neuen) CSPP-Programm.¹² Jeden Monat kommen – so die Ankündigung der EZB für die Zeit seit April 2016 – weitere Ankäufe von durchschnittlich 80 Mrd. Euro hinzu (von März 2015 bis März 2016: 60 Mrd. Euro pro Monat).

8 Bis März 2017, dem gegenwärtig noch verlautbarten Ende des Ankaufprogramms, sollen Papiere im Gesamtvolumen von 1,74 Billionen Euro (entspricht 16,6 % des BIP im Euro-Raum) in die Bilanzen des ESZB übernommen werden – und dies nicht bloß vorübergehend, als kurzfristige geldpolitische Maßnahme, sondern dauerhaft, d.h. bis zu deren Endfälligkeit bzw. Tilgung. An zwischenzeitliche Wiederverkäufe der gehaltenen Papiere ist nicht gedacht. Ausdrücklich erklärt die EZB, Verkäufe seien normalerweise nicht vorgesehen, allenfalls ausnahmsweise könnten aus technischen Gründen vereinzelt Verkäufe in Betracht kommen.¹³ Dieses – hier schon zuvor herausgestellte – Prinzip der „Endlagerung“ in den Zentralbankbilanzen¹⁴ gilt nach Angaben der EZB selbst dann, wenn der angekaufte Schuldtitel bzw. dessen Emittent zwischenzeitlich unter die (mit dem Rating BBB- ohnehin niedrige) Kreditqualitätsstufe fällt, die das Papier nach den eigenen Kriterien der EZB im Zeitpunkt seines Ankaufes erfüllen musste.¹⁵ Dementsprechend weisen die regelmäßig veröffentlichten Bestandslisten („holdings“) der EZB¹⁶ keinerlei Wiederverkäufe aus.

9 Was allein zur gelegentlichen Reduzierung des kontinuierlich ansteigenden ESZB-Bilanzvolumens beiträgt, sind zwischenzeitliche Tilgungen; auch diese werden in den holdings-Listen vermerkt. Indessen gehört es nach den Erklärungen der EZB zum Bestandteil ihres APP-Programms, dass eingehende

¹² 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>.

¹³ Vgl. More details on the public sector purchase programme (PSPP) – Questions & answers, v. 2.6.2016: “Sales (sc.: under the APP) are therefore not expected to be normal practice in the foreseeable future... Exceptional adjustments to holdings of individual securities purchased under the APP may occur, if need for technical reasons, e.g. to ensure continued compliance within the limit framework”; <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/pspp-qa.en.html>.

¹⁴ Vgl. Antragschriftsatz vom 3.9.2015, Abs.-Nr. 262 u. passim.

¹⁵ Vgl. More details on the Eurosystem’s corporate sector purchase programme (CSPP) - Questions & answers, v. 2.6.2016: “The Eurosystem is not required to sell its holdings in the event of a downgrade below the credit quality rating requirement for eligibility”; <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/cspp-qa.en.html>.

¹⁶ Vgl. Fn. 12.

Tilgungszahlungen auf endfällig gewordene Papiere reinvestiert werden.¹⁷ Das soll „so lange wie notwendig“ geschehen. Hierdurch gewinnt das APP-Programm noch ein zusätzliches dynamisches Moment, das offenbar dazu führt, dass sich dessen Laufzeit nach Zweck und Wirkung faktisch verlängert und dessen Programmvolumen erhöht.

10 Unbeschadet dessen wird es vielerorts für sehr wahrscheinlich gehalten, dass der EZB-Rat alsbald (im Dezember 2016) eine Verlängerung des Programms und damit eine weitere Steigerung des Ankaufvolumens beschließen wird. Entsprechende Andeutungen ließ auch die Pressekonferenz von EZB-Präsident Mario Draghi im Anschluss an die EZB-Ratsitzung vom 20. Oktober 2016 erkennen.¹⁸ Allemal werde es kein abruptes Ende der Anleihekäufe geben,¹⁹ und auch eine frühere Einlassung stellt ausdrücklich klar: „Es gibt keine Grenze“.²⁰

11 An die absehbare Verlängerung und Volumensteigerung knüpft sich zudem die breite Erwartung, dass damit auch die Ankaufskriterien und -modalitäten des APP-Programms – wie schon im Verlauf des vergangenen Jahres²¹ – weiter aufgeweicht werden. Dies begründet sich nicht zuletzt daraus, dass das vorhandene Marktangebot namentlich an Pfandbriefen und Kreditverbriefungen unter dem Sog der EZB-Ankäufe inzwischen deutlich zusammengeschmolzen ist.²² Auch der von der Deutschen Bundesbank im Rahmen des PSPP-Programms erwerbbarer Umfang von Bundesanleihen wird nach Angaben des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung voraussichtlich im Februar nächsten Jahres erschöpft sein.²³

¹⁷ Vgl. More details on the public sector purchase programme (PSPP) – Questions & answers, v. 2.6.2016: „...principal payments on the securities under the APP will be reinvested as they mature, for long as necessary“; <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/pspp-qa.en.html>.

¹⁸ Pressekonferenz v. 20.10.2016, abrufbar unter <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2016/html/is161020.en.html#qa>.

¹⁹ EZB-Präsident Mario Draghi auf der Pressekonferenz v. 20.10.2016: „I would say, an abrupt ending to bond purchases? I think it’s unlikely“, „sudden stop ... is not in anybody’s mind“; <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2016/html/is161020.en.html#qa>.

²⁰ Vgl. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/nationale-notenbanken-kauf-en-staatsanleihen-13951395-p2.html>.

²¹ Dazu sogleich unter Ziff. 2, 3.

²² Aus der Vielzahl dahingehender Presseberichte z.B. „Draghi kauft den Markt für Pfandbriefe leer“, FAZ v. 26.10.2016, S. 23.

²³ Vgl. Jahresgutachten 2016/17 v. 2.11.2016, Rn. 382.

12 Mit dieser fortgesetzt expansiven wie extensiven Ankaufpolitik der EZB setzen sich freilich auch die mit der hiesigen Beschwerde vorgetragenen Rechtsverstöße gegen das Vertragsrecht der Europäischen Union und gegen das Verfassungsrecht des Grundgesetzes fort – und zwar, so muss hinzugefügt werden, mit entsprechend steigender Erheblichkeit. Anders als noch im Rechtsstreit um das OMT-Programm der EZB, das bekanntlich nie exekutiert wurde, geht es hier um Rechtswidrigkeiten, die tatsächlich praktiziert werden, Tag für Tag, Monat um Monat, mit Billionen Euro, und für die letztlich allein die Mitgliedstaaten mit ihren Steuerhaushalten einzustehen haben.

13 Nach wie erscheinen der EZB weder die Grenzen ihres vertraglichen Mandats noch die Defizite ihrer demokratischen Legitimation Veranlassung zu geben, von diesem Kurs abzurücken. Weiterhin versäumt sie es, ihre Ankaufpolitik in kompetenzrechtlicher Hinsicht und Abgrenzung überhaupt auch nur zu begründen, geschweige denn zu überdenken. In einem auf Augenhöhe mit den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission angeschwollenem Selbstbewusstsein begnügt und genügt sie sich mit der Rechtfertigung, das zu tun, was sie auf das Ganze von Wirtschafts- und Finanzpolitik im Euroraum gesehen für notwendig hält. Stereotyp werden die Anleihekäufe als Maßnahmen „geldpolitischer Akkommodierung“ deklariert²⁴ und dabei (unzulässig) von dem Einsatz geldpolitischer („outright“-)Instrumente auf die Wahrnehmung geldpolitischer Aufgaben geschlossen.

14 Fortgesetzt agiert die EZB in der (irrigen) Annahme, sie verfüge mit der Aufgabe zur Sicherung der Preisstabilität über eine überwölbende Zuständigkeit zur „Entstörung“ einer nicht nur monetär, sondern durch jedwede Ursachen gestörten Transmission ihrer Maßnahmen auf die Realwirtschaften in den Eurostaaten. Daraus resultiert nicht nur, wie die EZB immerhin selbst einräumt,²⁵ ein „erheblicher Grad“ oder ein „beträchtliches Maß“ an geldpolitischer Unterstützung, sondern weit mehr eine geldpolitische Anmaßung wirtschaftspolitischer Verantwortlichkeiten und Kompetenzen, die ihr nicht zustehen, sondern in den Händen der Mitgliedstaaten und deren Parlamente liegen. Das APP-Programm kehrt das unionsrechtliche Akkommodierungsverhältnis zwischen Geld- und Wirtschaftspolitik gerade um. Mit dem unerschöpflichen Instrument ihrer Zentralbankbilanz erhebt sich die EZB zum maßgebli-

²⁴ Vgl. zuletzt Einleitende Bemerkungen von EZB-Präsident Mario Draghi zur Pressekonferenz v. 20.10.2016; <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2016/html/is161020.en.html#qa>.

²⁵ Vgl. Einleitende Bemerkungen von EZB-Präsident Mario Draghi zur Pressekonferenz v. 20.10.2016; <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2016/html/is161020.en.html#qa>.

chen Gestalter der von den Mitgliedstaaten zu verantwortenden Wirtschafts-, Finanz- und Fiskalpolitik. Alle Distanz, die nach dem Kompetenz- und Legitimationsprogramm des europäischen Vertragswerks zwischen der geldpolitischen Sicherung von Preisstabilität in der Eurozone und der wirtschaftspolitischen Verantwortung für die Fiskal- und Finanzstabilität in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen soll, wird negiert, das Preisstabilitätsziel zum Türöffner für einen zentralbanklichen Interventionismus umgedeutet, der die mitgliedstaatlich verantworteten Politiken gleichermaßen korrigiert wie übergreifend reguliert. Konsequenterweise fordert die EZB die Mitgliedstaaten regelmäßig dazu auf, den von ihr vorgegebenen Pfad nun ihrerseits zu unterstützen.²⁶

15 Mit solcher Selbstermächtigung wird der EU-vertraglich begrenzte Zuschnitt des EZB-Mandats ebenso offenkundig überschritten wie dadurch das funktionell-gewaltenteilige Verhältnis zu den Mitgliedstaaten in strukturell bedeutsamer Weise verschoben wird. Die spezifische, sowohl sektoral-geldpolitische als auch vorrangige Codierung ihres Mandats zur Gewährleistung der Preisstabilität, ebenso wie die dementsprechende Begrenztheit des verfolgten Transmissionsanliegens, erstreckt sich gerade nicht darauf, allgemein und in jede Richtung für die Wirksamkeitsbedingungen der geldpolitischen Maßnahmen zu sorgen, und dies schon gar nicht mit dem Anspruch, eine einheitliche Wirksamkeit im gesamten Euroraum zu gewährleisten. Unterschiedliche Wirkungsgrade in den Mitgliedstaaten sind der Europäischen Währungsunion mit ihren Grundprinzipien der dezentralen, mitgliedstaatlichen Verantwortung für die Wirtschaftspolitik und der je eigenverantwortlichen, allein durch die Kapitalmärkte disziplinierten öffentlichen Haushaltspolitiken inhärent.

16 Mit gleicher Ignoranz für die vertraglichen Mandatsgrenzen missachten die Ankäufe zudem fortgesetzt das Verbot der monetären Staatsfinanzierung und das Gebot zur Wahrung einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb. Der Europäische Gerichtshof und das Bundesverfassungsgericht haben der EZB in Anbetracht des OMT-Programms insofern Maßgaben und Schranken gesetzt.²⁷ Doch in Anbetracht des APP-Programms hat dies bei der EZB keinerlei ersichtliche Reaktionen ausgelöst; das muss schon für eine besonders

²⁶ Stereotyp am Ende jeder Einleitenden Bemerkungen von EZB-Präsident Mario Draghi zu den Pressekonferenzen im Anschluss an die Sitzungen des EZB-Rates.

²⁷ EuGH, Urteil v. 16.6.2015, Gauweiler u.a., Rs. C-62/14; BVerfG, Urteil v. 21.6.2016, Az. 2 BvR 2728/13 u.a.

bemerkenswerte Respektlosigkeit im europäischen Mehrebenen-Organgefüge gehalten werden.

17 Die in diesem Sinne relevanten Änderungen und Erweiterungen, die das APP-Programm bzw. seine Teilprogramme seit September 2015 erfahren haben, sind wie folgt festzuhalten:

2. Beschluss zur Änderung des ABSPP (September 2015)

18 Der Beschluss des EZB-Rates vom 10. September 2015 zur Änderung des ABSPP-Programms benennt die bis dato noch offen gelassenen Kriterien für die Zulassung von garantierten Mezzanine-Tranchen zum Ankauf im Rahmen des ABSPP.²⁸ Danach kommen diese Tranchen (zwischen vorrangigen und nachrangigen Tranchen einer ABS-Emission liegend) nur dann für einen Ankauf in Betracht, wenn sie durch eine angemessene Garantie besichert sind, die mindestens die Bonitätsstufe 3 des Kreditssicherheitsrahmens (bzw. der harmonisierten Ratingskala) des Eurosystems erfüllt; das entspricht der Qualitätsstufe „BBB-“ externer Ratingagenturen. Damit ist die ursprüngliche Versicherung der EZB aufgegeben, solche relativ riskanteren Tranchen nur bei Vorliegen staatlicher Garantien anzukaufen; statt dessen gilt nun insofern die gleiche Bonitätsanforderung wie hinsichtlich der vorrangigen und relativ sichereren Senior-Tranchen einer ABS-Emission.

3. Beschlüsse zur Änderung des PSPP – zum Teil mit Wirkung für die anderen Teilprogramme des APP (November 2015, Dezember 2015, April 2016)

19 *Erhöhung der Ankaufobergrenze I:* Mit Beschluss des EZB-Rates vom 3. September / 5. November 2015 wurde mit Wirkung ab dem 10. November 2015 die Obergrenze der unter dem Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors²⁹ ankafffähigen Schuldtitel von 25 % auf 33 % einer jeden Emission (pro Wertpapier-Identifikationsnummer – ISIN) heraufgesetzt

²⁸ Beschluss (EU) 2015/1613 der Europäischen Zentralbank (EZB/2015/31) v. 10.9.2015 zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/5 (EZB/2015/45) über die Umsetzung des Ankaufprogramms für Asset-Backed Securities, ABl. L 249/28 v. 25.9.2015 – **Anlage 8a**.

²⁹ Beschluss (EU) 2015/774 der Europäischen Zentralbank (EZB/2015/10) v. 4.3.2015, ABl. L 121/20 v. 14.5.2015, hier nachgereicht in – **Anlage 2a**.

und damit das mögliche Ankaufvolumen in diesem Bereich staatlicher und anderer öffentlicher Anleiheemissionen merklich erhöht.³⁰

20 Die Beschlüsse des EZB-Rates vom Dezember 2015³¹ verfügen sodann mehrere Maßnahmen:

21 *Verlängerung bis März 2017*: Der Zeitraum für Ankäufe im Rahmen des PSPP wird über den bisher geplanten Auslauftermin Ende September 2016 hinaus bis Ende März 2017 verlängert – und „falls erforderlich“ auch darüber hinaus. Die Verlängerung wird zugleich auf die beiden APP-Unterprogramme ABSPP und CBPP3 erstreckt.

22 *Reinvestition von Tilgungen*: Tilgungszahlungen aus endfälligen Wertpapieren, die im Rahmen des PSPP und der anderen APP-Teilprogramme erworben worden sind, werden wieder angelegt, d.h. in den Programmen reinvestiert. Im Effekt bedeutet das, dass sich die Politik der Ausweitung der ESZB-Bilanzen auf unbestimmte Zeit verlängert.³²

23 *Keine strikte Ankaufobergrenze für Anleihen aus Programmstaaten*: Die Ankaufobergrenzen im PSPP von (inzwischen) 33 % pro Emission und von 33 % pro Emittent gelten nicht für Schuldenstaaten, die einem Stützungsprogramm des ESM/IWF unterliegen und von der Anforderung der notenbankfähigen Bonitätsstufe 3 („BBB-“) befreit sind; insoweit werden die Obergrenzen vom EZB-Rat im Einzelfall festgelegt. Diese Entscheidung zielt ersichtlich auf eine größere Ankaufflexibilität der EZB gegenüber Staaten wie Griechenland,³³ von denen die EZB bereits, auch aus früheren Ankaufprogrammen, mehr Schuldtitel im Portfolio hat als es jene 33 % - Obergrenzen erlauben. Dabei ist zusätzlich zu vermerken, dass die bislang für griechische Anleihen gel-

³⁰ Beschluss (EU) 2015/2101 der Europäischen Zentralbank (EZB/2015/33) v. 3.9./5.11.2015, ABl. L 303/106 vom 20.11.2015 – **Anlage 11**.

³¹ Beschluss (EU) 2015/2464 der Europäischen Zentralbank (EZB/2015/48) v. 3.12./16.12.2015, ABl. L 344/1 v. 30.12.2015 – **Anlage 12**.

³² EZB-Präsident Mario Draghi auf der Pressekonferenz nach der Ratssitzung v. 3.12.2015: „for a longer horizon than we have been saying so far“, „for a long, long time“; <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2015/html/is151203.en.html>.

³³ Hingegen ist die Republik Zypern seit 1. April 2016 kein Programmstaat mehr, so dass auf die von ihr begebenen oder von ihr garantierten Schuldtitel sowohl die Bonitätsschwellenwerte als auch die anderen Standardkriterien des PSPP-Programms wieder Anwendung finden: Beschluss (EU) 2016/457 der Europäischen Zentralbank (EZB 2016/5) v. 16.3.2016 über die Notenbankfähigkeit der von der Republik Zypern begebenen oder in vollem Umfang garantierten marktfähigen Schuldtitel, ABl. L 79/14 v. 17.3.2016.

tende Aussetzung der Befreiung von der Kreditqualitätsstufe 3 („BBB-“) ³⁴ in-
zwischen wieder aufgehoben wurde. ³⁵ Mithin ist die EZB beim Ankauf PSPP-
Schuldtiteln aus Griechenland weder an eine Bonitätsanforderung noch an eine
Ankaufobergrenze gebunden.

24 *Auch Schuldtitel von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften:* Der
Kreis der Wertpapiere des öffentlichen Sektors, die mit einem Anteil von (bis
dato) 88 % am PSPP-Gesamtvolumen angekauft werden (Anleihen von Zent-
ralregierungen und öffentlichen [Infrastruktur-]Einrichtungen in der Eurozone),
wird um Schuldtitel von regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften eines
Mitgliedstaates der Eurozone erweitert (13 zusätzlich gelistete Emittenten ³⁶).

25 Auch die anschließenden EZB-Ratsbeschlüsse vom April 2016 ³⁷ ändern
das PSPP und die anderen APP-Teilprogramme in mehreren Gestaltungs-
merkmalen:

26 *Erhöhung des APP-Ankaufvolumens auf 80 Mrd. Euro monatlich:* Der
Beschluss erhöht zunächst das monatliche Volumen der Ankäufe unter dem
APP-Programm von bis dato 60 Mrd. Euro auf 80 Mrd. Euro monatlich ab dem
1. April 2016. Dabei kann das tatsächliche monatliche Ankaufsvolumen nach
den je aktuellen Marktverhältnissen variiert werden (front- and back-loading
zum Ausgleich von Monaten mit relativ niedriger Marktliquidität).

27 *Erhöhung von Ankaufobergrenzen II:* Sodann erhöht der Beschluss – in
Bezug auf die unter dem PSPP ankauffähigen Schuldtitel internationaler und
supranationaler Organisationen bzw. Institutionen, wie z.B. der Europäischen
Union, der Europäischen Atomgemeinschaft oder des Europäischen Stabili-
tätsmechanismus ³⁸ – sowohl die emittenten- als auch die emissionsbezogene
Ankaufobergrenze von je 33 % auf je 50 %.

³⁴ Beschluss (EU) 2015/300 der Europäischen Zentralbank (EZB/2015/6) v. 10.2.2015 über die
Notenbankfähigkeit der von der Hellenischen Republik begebenen oder in vollem Umfang
garantierten marktfähigen Schuldtitel, ABl. L 53/29 v. 25.2.2015.

³⁵ Beschluss (EU) 2016/1041 der Europäischen Zentralbank (EZB/2016/18) v. 22.6.2016 über
die Notenbankfähigkeit der von der Hellenischen Republik begebenen oder in vollem Umfang
garantierten marktfähigen Schuldtitel und zur Aufhebung des Beschlusses (EU) 2015/300, ABl.
L 169/14 v. 28.6.2016.

³⁶ Modifizierter Stand vom 2.6.2016: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/pspp.en.html>.

³⁷ Beschluss (EU) 2016/702 der Europäischen Zentralbank v. 10.3./18.4.2016 (EZB/2016/8),
ABl. L 121/24 v. 11.5.2016 – **Anlage 13**.

³⁸ Siehe die Liste: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/pspp.en.html>.

28 *Mehr Staatsanleihen, weniger internationale Schuldtitel:* Solche Schuldtitel von internationalen und supranationalen Institutionen machen ab dem 1. April 2016 nicht mehr 12 %, sondern nur noch 10 % des gesamten monatlichen Ankaufsvolumens im PSPP-Programm aus. Dementsprechend steigt der Anteil der anzukaufenden Anleihen von Staaten (Zentralregierungen) und anerkannten (gelisteten) öffentlichen Einrichtungen einschließlich regionaler und lokaler Gebietskörperschaften von 88 % auf 90 %.

29 *Folgeänderung der Portfolioallokation:* Zugleich wird der Anteil der Titel, die von der EZB zentral angekauft werden (Staatsanleihen und Schuldtitel der gelisteten öffentlichen Einrichtungen mit Ausnahme derjenigen von regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften), von 8 % auf 10 % erhöht. Folglich sinkt der Anteil der dezentral von den nationalen Zentralbanken (NZB's) getätigten Ankäufe (Staatsanleihen, internationale und supranationale Institutionen, regionale oder lokale Gebietskörperschaften) von 92 % auf 90 % des monatlichen PSPP-Volumens. Ausgehend von einem monatlichen PSPP-Ankaufsvolumen von rd. 70 Mrd. bedeutet das für die Deutsche Bundesbank eine Ankaufsverpflichtung von ca. 16 Mrd. Euro monatlich (70 Mrd. x 90 % x 26% Kapitalanteil). Durch die veränderte Allokation wird erreicht, dass es für 20 % der PSPP-Ankäufe bei dem Modus des risk-sharing innerhalb des ESZB bleibt: das betrifft die 10 %, die auf internationale und supranationale Institutionen entfallen, und die 10 %, die die EZB von den übrigen Vermögenswerten zentral ankauft.³⁹ Es wurde allerdings schon aufgezeigt, dass im praktischen Ergebnis auch für die verbleibenden 80 % des Ankaufsvolumens etwaige, bei den NZB's auftretenden Ausfälle entweder im ESZB im Verhältnis der Kapitalschlüssel umverteilt oder ein sonstiger Modus der Verlusttragung durch die Gemeinschaft der Euro-Staaten eingreifen wird.⁴⁰

30 *Ankündigung des CSPP:* Schließlich enthält der Beschluss die Ankündigung, in das APP-Programm auch ein Programm zum Ankauf von Wertpapieren des (nicht-finanziellen) Unternehmenssektors (corporate sector purchase programme – CSPP) zu integrieren.

³⁹ Vgl. zur vorherigen Modalität Antragsschriftsatz v. 3.9.2015, Abs.-Nrn. 26, 28-30.

⁴⁰ Vgl. Antragsschriftsatz v. 3.9.2015, Abs.-Nrn. 31, 311 ff.

4. Beschluss zur Umsetzung des CSPP (Juni 2016)

31 Der Ankündigung folgte zunächst eine Presseerklärung, in der Details zu den Modalitäten des neuen CSPP-Programms verlautbart wurden,⁴¹ sodann im Juni 2016 der Beschluss zur Umsetzung des Ankaufprogramms⁴² nebst weiteren Detaillierungen.⁴³ Als Ziel dieser Ausweitung des APP-Programms wird das Ansinnen benannt, die Transmission der EZB-Ankaufspolitik auf die Realwirtschaft zu verbessern. Die CSPP-Ankäufe starteten am 8. Juni 2016.

32 Gegenstand der Ankäufe sind marktfähige Schuldtitel (mit Restlaufzeiten von 6 Monaten bis unter 31 Jahren) von privaten und öffentlichen Unternehmen mit Sitz in der Eurozone (aber auch von Tochterunternehmen EU-ausländischer Gesellschaften), die keine Kreditinstitute oder Unternehmen mit vergleichbaren, der Bankenaufsicht unterliegenden Aktivitäten sind oder solche Unternehmen als Muttergesellschaft haben.

33 Wie für das CBPP3- und das ABSPP-Programm ist auch für das CSPP-Programm kein bestimmtes Ankaufsvolumen festgelegt. Der Anteil am monatlichen Gesamtvolumen von 80 Mrd. Euro des APP-Programms kann daher flexibel, d.h. je nach Marktbedingungen, vor allem in Abhängigkeit von der Angebotslage in den anderen Teilprogrammen gehandhabt werden. Seit Beginn sind Anleihen im Umfang von 37,8 Mrd. Euro gekauft worden (Stand: 28. Oktober 2016), monatlich zuletzt (September, Oktober 2016) zwischen 8 und 9 Mrd. Euro.⁴⁴

34 Um aus der EZB-Nachfrage entstehenden Liquiditätsengpässen auf dem Unternehmensanleihemarkt vorzubeugen, ist – ebenfalls wie unter den anderen Kaufprogrammen – vorgesehen, dass Tilgungszahlungen bei Endfälligkeit im

⁴¹ Vom 21.4.2016, abrufbar unter: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2016/html/pr160421_1.en.html.

⁴² Beschluss (EU) 2016/948 der Europäischen Zentralbank (EZB/2016/16) vom 1.6.2016 zur Umsetzung des Programms zum Ankauf von Wertpapieren des Unternehmenssektors, ABl. L 157/28 v. 15.6.2016 – **Anlage 14**.

⁴³ Presseerklärung v. 2.6.2016, abrufbar unter: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2016/html/pr160602_1.en.html; „More details on the Eurosystem’s corporate sector purchase programme (CSPP) – Questions & answers“ v. 2.6.2016, last updated v. 18.8.2016, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/cspp-qa.en.html>.

⁴⁴ Vgl. wöchentlich Konsolidierter 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>.

Rahmen des CSPP-Programms „so lange wie erforderlich“ reinvestiert und dass die angekauften Papiere von den Zentralbanken im Wege der cash-neutralen Wertpapierleihe dem Markt wieder zur Verfügung gestellt werden.

35 Die Ankäufe werden im Auftrag des Eurosystems und unter der Koordination der EZB dezentral von sechs NZB's getätigt, unter diesen die Deutsche Bundesbank (zuständig für Ankauf von Anleihen aus Deutschland und den Niederlanden). In der Konsequenz gilt dabei der Modus des risk sharing: Einkünfte und Verluste aus den CSPP-Ankäufen werden innerhalb des Eurosystems im Verhältnis der EZB-Kapitalanteile zwischen den NZB's verteilt; die Deutsche Bundesbank haftet demnach insofern für anfallende Verluste in Höhe von 26 %.

36 Um ankauffähig zu sein, müssen die Schuldtitel – wie bei den anderen Ankaufprogrammen – lediglich die Mindestbonitätsanforderung der Kreditqualitätsstufe 3 („BBB-“ nach externem Rating) erfüllen. Sind mehrere externe Ratings verfügbar, genügt es sogar, wenn nur eines diese Bedingung attestiert. Eine Anleihe bleibt zudem selbst dann in der Zentralbankbilanz stehen, wenn ihre Bonität nach dem Ankauf unter diese Rate fällt; ein „downgrade“ veranlasst nicht zum Verkauf.

37 Dass ein Papier unter Umständen eine negative Endfälligkeitsrendite aufweist, hindert dessen Ankauf nicht, soweit diese über dem geltenden Zins für kurzfristige Einlagefazilitäten bei der EZB liegt (gegenwärtig: -0,40 %).

38 Weitere Programmmodalitäten unterscheiden zwischen privaten Unternehmensanleihen und solchen des öffentlichen Sektors:

39 Anleihen privater Emittenten werden nicht nur am Sekundärmarkt angekauft, sondern können auch direkt oder unmittelbar vom emittierenden Unternehmen (am Primärmarkt, einschließlich private placements) übernommen werden. Anleihen öffentlicher Unternehmen⁴⁵ dürfen hingegen nur auf den Sekundärmärkten erworben werden. Insoweit sucht die EZB ersichtlich die Ankaufsbedingungen des PSPP-Programms nicht zu unterlaufen und dem Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung (Art. 125 AEUV) zu genügen. Dem dient auch die Festlegung, dass Anleihen von öffentlichen Einrichtungen, die unter dem PSPP-Programm als ankauffähig gelistet sind („agencies“), von Ankäufen

⁴⁵ Im Sinne von Art. 8 der Verordnung (EG) Nr. 3603/93 des Rates v. 13.12.1993, ABl. L 332/1 v. 31.12.1993.

unter dem CSPP-Programm ausgeschlossen sind; infolgedessen wurden mit Wirkung vom 8. Juni 2016 fünf öffentliche Emittenten von der Liste des PSPP-Programms gestrichen und dem CSPP-Programm zugeordnet (drei Energieversorgungsunternehmen aus Italien: SNAM S.p.A., ENEL S.p.A., Terna S.p.A., ein Energieversorger aus Portugal: ENMC E.P.E., und die italienische Eisenbahngesellschaft Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.).⁴⁶

40 Für Sekundärmarktkäufe öffentlicher Unternehmensanleihen erklärt die EZB zwar, dass sie zum Zwecke einer freien Marktpreisbildung erst nach Ablauf eines vom EZB-Rat festzulegenden Zeitraums seit der Emission getätigt werden dürften (sog. „Stillhaltefrist“).⁴⁷ Eine dementsprechende Festlegung ist aber bislang, soweit ersichtlich, nicht erfolgt, jedenfalls nicht publiziert.

41 Was das zulässige Ankaufvolumen angeht, so sieht das CSPP-Programm nur eine emissionsbezogene Begrenzung vor: Pro Emission (pro Schuldtitel, gekennzeichnet durch die Wertpapier-Identifikationsnummer – ISIN) beträgt die Ankaufobergrenze von Anleihen privater Unternehmen 70 %. Unternehmensanleihen des öffentlichen Sektors „sollten wie im Rahmen des PSPP behandelt werden“;⁴⁸ demnach soll insoweit grundsätzlich eine Obergrenze von 33 % pro Emission gelten, anders aber wohl für öffentliche Anleihen aus Programmstaaten (vgl. oben, Abs.-Nrn. 18, 22). Im Hinblick auf den Emittenten hingegen, d.h. in Bezug auf die gesamte Anleiheverschuldung eines (privaten oder öffentlichen) Unternehmens, unterliegen die CSPP-Ankäufe keinerlei Begrenzungen. Damit kommen auch wiederholte Emissionen desselben Unternehmens zum Ankauf in Betracht – eine Möglichkeit, die besonders auch deswegen praktisch relevant erscheint, weil die Ankauffähigkeit nicht von einem bestimmten Emissionsvolumen abhängt, mithin auch Schuldtitel aus kleinen und kleinsten Emissionen erworben werden können. Allein für – wie auch immer definierte – „Emittentengruppen“ sollen auf Basis ihrer jeweiligen Marktkapitalisierung zukünftig Ankaufobergrenzen festgelegt werden.

42 In Sachen Publizität der CSPP-Ankäufe verfolgt die EZB eine eigengearbete Praxis. Das gesamte, monatliche Ankaufsvolumen ist, wie vorstehend bereits dargelegt, nicht im Voraus bestimmt; allein die je aktuellen Ankaufs- und Bestandszahlen werden nachlaufend auf Wochen- und Monatsbasis veröffent-

⁴⁶ Vgl. Implementation aspects of the public sector purchase programme (PSPP), last updated 6.9.2016, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/pspp.en.html>.

⁴⁷ Art. 3 Nr. 2 des Beschlusses vom 1.6.2016 (Fn. 42).

⁴⁸ Art. 4 Nr. 1 Abs. 2 S. 2 des Beschlusses vom 1.6.2016 (Fn. 42).

licht. Auch eine Listung der im Rahmen des CSPP-Programms notenbankfähigen Emittenten gibt es nicht, weder des privaten noch des öffentlichen Sektors. Dies unterscheidet sich, was die Anleihen des öffentlichen Sektors anbelangt, von der Modalität des PSPP-Programms, das den Kreis der öffentlichen Einrichtungen („agencies“), von denen Schuldtitel erworben werden können, enumerativ listet und damit im Vorhinein ebenso limitiert wie publiziert.

43 Alles, was das Eurosystem veröffentlicht, das ist im Nachhinein eine wöchentliche Listung der Wertpapierkennnummern jener Anleihen, die unter dem CSPP-Programm angekauft wurden. Damit soll, so der erklärte Zweck, lediglich die Praktikabilität und Effektivität der Wertpapierleihgeschäfte mit den CSPP-Anleihen befördert werden. Dazu wird man auf der website der EZB auf die – allerdings weithin unübersichtlich gestalteten – Listen der sechs, für den Ankauf autorisierten NZB's verwiesen.⁴⁹ Einzig die Deutsche Bundesbank liefert dabei auch die Namen des jeweiligen Anleiheemittenten. Jedoch beschränkt sich deren Liste immer nur auf die Ankäufe zum Stichtag der vergangenen Woche,⁵⁰ erlaubt also keinen Überblick über einen längeren Zeitraum. Im Übrigen können die Emittenten-Klarnamen lediglich anhand der ISIN (mühsam) ermittelt werden.

44 Keinerlei Auskunft erteilen die Listen über die Bestandshöhen der je einzelnen Unternehmensanleihen. Auch bleibt im Verborgenen, nach welchen Kriterien die NZB's unter den CSPP-fähigen Anleiheangeboten auswählen und ihre tatsächlichen Ankaufentscheidungen treffen. Die Programmbedingungen der EZB geben insofern keinerlei Maßgaben vor. Insbesondere ist nicht erkennbar, ob und ggf. wie die (Zerr-)Wirkungen der Ankäufe auf allgemeine Markt- und branchenspezifische Wettbewerbslagen berücksichtigt werden.

III. Fortgesetzte Rechtsverletzung

45 Die vorliegende Verfassungsbeschwerde macht geltend, dass auch die vorgenannten Änderungen und Ausweitungen der APP-Teilprogramme, namentlich auch das (neue) CSPP-Programm, die Kompetenz- und Legitimationsordnung des europavertraglichen Integrationsprogramms, einschließlich des monetären Finanzierungsverbots öffentlicher Einrichtungen, in erheblicher (offensichtlicher und strukturell bedeutsamer) Weise verletzen. Schon dadurch

⁴⁹ Siehe <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/lending/html/index.en.html>.

⁵⁰ Hier vorgelegt zum Stichtag 13.10.2016 – **Anlage 15**.

werden die Verfassungsgrundsätze der parlamentarisch-demokratischen Legitimation innerstaatlich wirksamer EU-Hoheitsgewalt und der individuell-demokratischen Teilhabe daran in ihrem Kerngehalt missachtet. Weil diese EZB- bzw. ESZB-Politik der europaweiten Übernahme und dauernden Endlagerung von Staats-, Banken- und Unternehmensschulden in Billionenhöhe zugleich eine für den Deutschen Bundestag als Träger der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung unkalkulierbare Inhaftnahme des deutschen Staates für Gewinneinbußen, Verlustrisiken und monetäre Transferlasten bedeutet, geht mit dem Ultra vires-Handeln des Eurosystems zugleich ein Übergriff in den Kernbereich der demokratischen Verfassungsidentität einher, dem selbst durch die Übertragung entsprechender Hoheitsbefugnisse auf die Unionsebene nicht abgeholfen werden könnte.

46 In Anbetracht dessen sehen sich die Beschwerdeführer durch die anhaltende Untätigkeit von Bundesregierung und Bundestag, die Zentralbankpolitik der ultralockeren Bilanzverlängerung mit effektiven Maßnahmen wieder in ihre vertragskonformen Schranken zu verweisen, in ihrem Anspruch auf Demokratie verletzt, nicht einer politischen Gewalt unterworfen zu sein, „der sie nicht ausweichen können und die sie nicht prinzipiell personell und sachlich zu gleichem Anteil (sc.: aller wahlberechtigten Bürger) in Freiheit zu bestimmen vermögen“.⁵¹ Die demokratischen „Einflussknicke“, die sie im Vollzug des europäischen Integrationsprogramms ganz grundsätzlich und im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (Art. 130 AEUV) im Besonderen hinzunehmen haben,⁵² finden dort ihre Grenze, wo – wie hier – das Recht auf parlamentarisch-demokratische Ermächtigung von EU-Maßnahmen durch eine eigenmächtige Inanspruchnahme hoheitlicher Befugnisse eines EU-Organs unterlaufen und so entleert wird. Sie wenden sich daher an das Bundesverfassungsgericht als der einzigen Möglichkeit, die Durchsetzung ihrer demokratischen Rechte und die Feststellung der innerstaatlichen Nichtanwendbarkeit der EZB-Ratsbeschlüsse zu den APP-Programmen zu betreiben.

47 Dazu nehmen wir auf unseren Antragsschriftsatz vom 3. September 2015 Bezug und werden in einem weiteren Schriftsatz noch ergänzend vorzutragen haben. Auch in Ansehung des CSPP-Programms ist jedenfalls offensichtlich, dass die EZB damit die Grenzen ihres sektoral-geldpolitisch gefassten Mandats überschreitet. Von einer monetären Störung auf dem Markt für Unternehmensanleihen konnte und kann keine Rede sein, ebenso wenig wie von einer inso-

⁵¹ BVerfG, Urteil v. 21.6.2016, Az. 2 BvR 2728/13 u.a., Rn. 128, 147.

⁵² Vgl. BVerfG, Urteil v. 21.6.2016, Az. 2 BvR 2728/13 u.a., Rn. 131.

fern allein oder vorrangig verfolgten Entstörung geldpolitischer Transmission. Unverkennbar setzt die EZB auch mit diesem Programm ihre Politik der Vergemeinschaftung von in den Mitgliedstaaten unterschiedlichen Inflationsentwicklungen und Konjunkturdynamiken, staatlichen Haushaltsdefiziten und kreditwirtschaftlichen Schief lagen fort.

48 Das auch insofern zur vordergründigen Rechtfertigung von der EZB bemühte Preisstabilitätsziel lässt weder einen unmittelbaren Bezug bzw. Ursache-Wirkungs-Zusammenhang zur Notwendigkeit von Unternehmensanleihekäufen erkennen, noch ist es in seiner ebenso dynamischen wie diffusen Fassung überhaupt näher bestimmbar, berechenbar und voraussehbar. In stereotyper Formulierung wiederholt der EZB-Rat, dass auch das CSPP-Programm notwendig sei, „um eine nachhaltige Annäherung der Inflation an ein Niveau von unter, aber nahe 2 % auf mittlere Sicht sicherzustellen“.⁵³ Damit bleibt nicht nur die Dauer der CSPP- und aller APP-Ankäufe im Dunkeln. Sondern damit wird auch die Willkür der überwiegend wirtschafts- und finanzpolitischen Zielverfolgungen und Handlungsabsichten hinter einer Fassade versteckt, um den Anschein geldpolitischer Kompetenz und Kohärenz hochzuhalten und gegen allfällige Kritik und Einwände abzuschirmen.

49 Auch das CSPP-Programm (wie die anderen APP-Teilprogramme) enthält unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit keine genügenden Vorkehrungen und Sicherungen dagegen, dass die EZB hier ihre Mandatsgrenzen überschreitet und gegen zentrale unionsvertragliche Grundsätze der Währungsunion verstößt. Anders als die EZB hat die US-Notenbank Fed kein Kaufprogramm für Unternehmensanleihen aufgelegt, um damit möglichen Vorwürfen zu entgehen, sie begünstige ausgewählte Unternehmen und Sektoren.⁵⁴ Von der Praxis des CSPP-Programms ist just dies zu befürchten. Die näheren Kriterien, die die (sechs) Notenbanken für die Auswahl der CSPP-fähigen Ankäufe und deren Umfang im Einzelfall zugrunde legen, können nicht nachvollzogen werden. Offenkundig aber „hilft das CSPP vor allem großen Unternehmen“; deren Wertpapieremissionen stiegen sogleich überproportional an.⁵⁵ Es begünstigt mithin deren Refinanzierungskosten im Vergleich zu

⁵³ Vgl. zuletzt Einleitende Bemerkungen von EZB-Präsident Mario Draghi zur Pressekonferenz v. 201.10.2016, <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2016/html/is161020.de.html>.

⁵⁴ So Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2016/17 v. 2.11.2016, Rn. 385.

⁵⁵ Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2016/17 v. 2.11.2016, Rn. 385.

mittleren und kleineren Unternehmen.⁵⁶ Das bedeutet ersichtlich eine Wettbewerbsverzerrung, wie auch die Auswahl und die unterschiedlichen Volumina der Anleiheankäufe innerhalb einer Unternehmensbranche das unionsrechtliche Prinzip der offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb beeinträchtigen. Die Signalfunktion der Anleihekurse wird hier ebenso ausgehebelt wie bei dem massenhaften Ankauf von Staatsanleihen im PSPP-Programm, besonders eklatant aber dann, wenn die Emissionen direkt am Primärmarkt, unter Umständen sogar aus Privatplatzierungen (ohne öffentliche Ausschreibung) übernommen werden.

50 Zudem liegt es nahe anzunehmen, dass das CSPP-Programm, soweit es Unternehmensanleihen des öffentlichen Sektors ankauft, die normativen Vorgaben (des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts) aus dem Verbot der monetären Staatsfinanzierung missachtet. Hinreichende Programmmodalitäten, die das zu verhindern suchen, weisen die Ankaufbedingungen jedenfalls nicht auf. Indessen kann infolge der zuvor geschilderten Intransparenz der Ankaufspraxis von uns gegenwärtig nicht aufgezeigt werden, von welchen öffentlichen Unternehmen in welchem Umfang – und unter Wahrung welcher Stillhaltefrist – die EZB solche Anleihen in ihre Bilanz übernimmt.

51 Dass den Geschäftsbanken europaweit durch das CSPP-Programm ein äußerst lukratives Emissionsgeschäft zugetragen wird, ist bei allem nicht nur eine Randnotiz. Vielmehr weckt diese Feststellung den durchaus begründeten Verdacht, dass die EZB auch hier überwiegend eine Politik zur Stützung und Stabilisierung des Bankensektors verfolgt, der gerade durch die Negativzins-Politik der EZB in weitere Ertragsschwierigkeiten geraten ist.

52 Insgesamt kann – mit dem jüngsten Jahresgutachten des Sachverständigenrates für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – festgehalten werden, dass durch die expansive Geldpolitik der EZB „der Preismechanismus auf den Kapitalmärkten teilweise außer Kraft gesetzt ist“. In der Folge kommt es zu Fehlallokationen in der Realwirtschaft und zu steigenden Risiken für die Finanzstabilität.⁵⁷ Auch die von EZB-Präsident Mario Draghi stets zur Rechtfertigung angeführte Vorstellung, die expansive Geldpolitik leite auf den Pfad einer nachhaltigen Inflationssteigerung verbunden mit einer sich

⁵⁶ Vgl. den Vorhalt in der Pressekonferenz der EZB v. 20.10.2016, <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2016/html/is161020.en.html>.

⁵⁷ Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2016/17 v. 2.11.2016, Rn. 200. Zur Kritik des Sachverständigenrates an der expansiven Geldpolitik der EZB s. ferner ebd., Rn. 203 ff., 373 ff.

schließlich langfristig selbsttragenden konjunkturellen Erholung, wird vom Sachverständigenrat nachdrücklich angezweifelt. Mit dieser Aufgabe werde die Geldpolitik „überfordert“.⁵⁸

53 Als Grund für diese – mit anderen Worten – angemäÙte Aufgabenkompetenz wird andernorts treffend ein eklatanter „confirmation bias“ (Bestätigungsfehler) der Notenbank ausgemacht: eine selektive Wahrnehmung der realwirtschaftlichen Konjunkturlnflüsse, aus der das Dogma resultiere, dass die Geldpolitik verantwortlich sei für schwache Nachfrage und geringe Inflation und es daher zu richten habe.⁵⁹

54 Tatsache ist, dass die EZB, indem sie zur Rechtfertigung ihrer expansiven Ankaufspolitik das Ziel eines nachhaltigen Wachstums- und Inflationspfades unterbreitet, konzeptionell einen unmittelbaren Wirkungszusammenhang zwischen beidem unterstellt und so auch die regelmäßige „Gegenprüfung“, ob diese Politik weiterhin notwendig sei, von den „Ergebnissen der wirtschaftlichen Analyse“ abhängig macht.⁶⁰ Weil in die Daten und Prognosen dieser Analyse wiederum das Wissen der Realwirtschaft um die Ankäufe der EZB und die Erwartungen an ihre Fortdauer gleichsam eingepreist sind,⁶¹ birgt der Bestätigungsfehler zudem die Gefahr, dass die EZB zur Geisel ihrer selbst wird. Ganz gleich, ob sich Inflation und Konjunktur im angestrebten Umfang tatsächlich beleben, jedenfalls haben sich Staaten und öffentliche Einrichtungen, Banken und Unternehmen im Modus der Zentralbankfinanzierung eingerichtet und konfrontieren die EZB mit dem Druck, diesen auch weiterhin beizubehalten.

55 So bleiben die „dunklen Seiten“ der EZB-Politik außen vor, und zu diesen gehören neben all den ökonomischen Kollateralen⁶² die rechtlichen Ver-

⁵⁸ Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2016/17 v. 2.11.2016, vor Rn. 115.

⁵⁹ Vgl. David Folkerts-Landau, Die EZB muss Kurs ändern, Deutsche Bank Research, dbStandpunkt v. 8.6.2016, S. 2; s. auch ebd., S. 9: „Übertriebene Furcht der EZB vor einer Entankerung der Inflationserwartungen“; abrufbar unter <https://www.dbresearch.de>.

⁶⁰ Vgl. regelmäßig die stets gleich gegliederten Einleitenden Bemerkungen von EZB-Präsident Mario Draghi bei den auf die Sitzungen des EZB-Rates folgenden Pressekonferenzen.

⁶¹ Vgl. EZB-Präsident Mario Draghi auf der Pressekonferenz v. 20.10.2016: „the projections that are part of our outlook reflect financial conditions, which reflect expectations, that this support (sc.: of extraordinary monetary policy) remains in place“; <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2016/html/is161020.en.html>.

⁶² David Folkerts-Landau, Die dunklen Seiten des QE. Vergemeinschaftung von Schulden durch die Hintertür, Enteignung der Sparer und Blasenbildung, Deutsche Bank Research, dbStandpunkt v. 1.11.2016; abrufbar unter <https://www.dbresearch.de>.

werfungen in der gewaltenteilig strukturierten und demokratisch zu legitimierenden Integrationsordnung der Europäischen Union.

(Prof. Dr. Hans-Detlef Horn)

(Dr. Gunnar Beck)

Anlagen 2a, 8a, 11-15