

An das
Bundesverfassungsgericht
- Zweiter Senat -
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe

Vorab per Fax 0721 / 9101 382

Prof. Dr. Dr. h.c. 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

5. August 2020

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,
und 1729 weitere,

dazu **Urteil vom 5. Mai 2020**, verbundene Verfahren 2 BvR 859/15 u.a.,

stelle ich den

Antrag auf Erlass einer Anordnung gemäß § 35 BVerfGG

mit dem Inhalt:

Bundesregierung und Bundestag sind in der Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 verpflichtet, den Beschwerdeführern die Behebung der durch das Urteil festgestellten Verletzung ihrer Rechte darzulegen und ihnen dazu auch die Einsicht in die von der Europäischen Zentralbank übermittelten, nicht öffentlichen Dokumente zu ermöglichen, die nach ihrer Einschätzung unter anderem belegen würden, dass die Europäische Zentralbank hinreichend nachvollziehbar eine den Anforderungen des Urteils genügende Verhältnismäßigkeitsprüfung des Public Sector Purchase Programme (PSPP) nachgewiesen habe.

Zur Begründung führe ich aus:

Übersicht:

A) Zum Sachstand	2
B) Zur Zulässigkeit des Antrags	6
I. Statthaftigkeit	6
1. Anordnung im Ermessen des Bundesverfassungsgerichts	6
2. Nachträgliche Anordnung	7
3. Weiter Begriff der Vollstreckung	7
4. Anordnung im Vorfeld einer Vollstreckungsanordnung zur Durchsetzung der Rn. 235 der Hauptentscheidung	8
5. Keine Erweiterung der Hauptentscheidung	9
II. Zuständigkeit	13
III. Verfahren	14
C) Zur Begründetheit des Antrags	14
I. Ablauf der Übergangsfrist	14
II. Unzulängliche Verhältnismäßigkeitsprüfung nach den bislang zugänglichen Dokumenten	16

A. Zum Sachstand

1 Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem o.a. Urteil festgestellt, dass die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag die Beschwerdeführer zu II. (Az.: 2 BvR 1651/15) dadurch in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes verletzt hat, dass sie es unterlassen haben, geeignete Maßnahmen dagegen zu ergreifen, dass der Rat der Europäischen Zentralbank (EZB) in seinen Beschlüssen zum Public

Sector Purchase Programme (PSPP) weder geprüft noch dargelegt hat, dass das Ankaufprogramm dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht.

2 Für den Fall, dass Bundesregierung und Bundestag nicht binnen drei Monaten, mithin bis spätestens zum 5. August 2020, aufgrund ihrer Integrationsverantwortung darauf hinwirken, dass der EZB-Rat in einem neuen Beschluss nachvollziehbar darlegt, dass die mit dem PSPP angestrebten währungspolitischen Ziele nicht außer Verhältnis zu den damit verbundenen wirtschafts- und fiskalpolitischen Auswirkungen stehen, hat es das Hohe Gericht der Bundesbank untersagt, an bestandserweiternden Ankäufen von Anleihen oder einer Ausweitung des monatlichen Ankaufvolumens unter dem PSPP weiter mitzuwirken. In diesem Fall ist die Bundesbank auch dazu verpflichtet, für die Rückführung der Bestände an Staatsanleihen Sorge zu tragen.¹

3 Am 2. Juli 2020 hat der Deutsche Bundestag beschlossen, dass er diese Vorgabe des Urteils einer nachträglichen bzw. neuen Darlegung der EZB zur Verhältnismäßigkeit des PSPP für erfüllt hält und damit seiner Integrationsverantwortung insoweit nachgekommen sei.²

4 Dem zugrundeliegenden Beschlussantrag ist zu entnehmen, dass auch die Bundesregierung bzw. das Bundesministerium der Finanzen der Überzeugung sei, dass die EZB ihre Verhältnismäßigkeitserwägungen im Hinblick auf das PSPP mittlerweile nachvollziehbar dargelegt habe und so den Anforderungen des Urteils in vollem Umfang entsprochen sei.³ Medienberichten zufolge ist diese Bewertung auch in einem Schreiben ausgeführt, das der Bundesminister der Finanzen dem Bundesverfassungsgericht übermittelt hat.⁴

5 Die Einschätzungen von Bundestag und Bundesregierung gründen sich jeweils ausdrücklich auf die am 25. Juni 2020 von der EZB veröffentlichte „Zusammenfassung der geldpolitischen Sitzung des Rates der Europäischen Zentralbank“ und seiner Beschlussfassung vom 3./4. Juni 2020 sowie auf eine Anzahl von weiteren Dokumenten der EZB.⁵

6 Dabei handelt es sich um folgende weitere sieben Dokumente:

¹ BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2020, 2 BvR 859/15 u.a., Rn. 235.

² BT-Drs. 19/20621; BT-PIPr. 19/170, S. 21283 (B).

³ BT-Drs. 19/20621, S. 3 f.

⁴ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. August 2020, S. 20.

⁵ Vgl. BT-Drs. 19/20621, S. 2 f.

1. Second Interim Report on Complementing the June-October Policy Package, 7. Januar 2015;
2. Expanded Euro Area Purchase Programme: Monetary Policy Considerations, 21. November 2014;
3. Antworten zum Fragenkatalog gemäß §§ 27, 27a BVerfGG, 15. November 2016;
4. EZB-Stellungnahme beim EuGH, 30. November 2017;
5. Excerpt from the ECB Policy Briefing Note of June 2020;
6. TRAIL Account of the monetary policy meeting of the Governing Council of the European Central Bank held in Frankfurt am Main Thursday, 4. Dezember 2014;
7. Excerpts of 506th meeting ECB governing council, 24. Juni 2020.

7 Diese Dokumente (nebst dem öffentlichen Bericht der EZB vom 25. Juni 2020) waren dem Bundesministerium der Finanzen von der Bundesbank am 26. Juni 2020 zugeleitet und von diesem mit Schreiben desselben Tages, dem 26. Juni 2020, dem Präsidenten des Deutschen Bundestages weitergeleitet worden.⁶

8 Dabei hatte der vorausliegende Beschluss des EZB-Rates vom 24. Juni 2020, diese Dokumente zur Verfügung zu stellen, bestimmt, dass deren Übermittlung an Bundesregierung und Bundestag nur unter der Bedingung der Wahrung der Vertraulichkeit gestattet sei.⁷

9 In dem Schreiben vom 26. Juni 2020 zur Übersendung der Dokumente an den Deutschen Bundestag legt das Bundesministerium der Finanzen dar, dass es die von der EZB vorgelegten Unterlagen und den öffentlichen Bericht der EZB vom 25. Juni 2020 geprüft habe und dass es aufgrund dessen „der Überzeugung sei, dass der EZB-Rat mit seinem Beschluss seine Verhältnismäßigkeitserwägungen im Hinblick auf das PSPP nachvollziehbar dargelegt habe. Der Beschluss des EZB-Rates in Verbindung mit den zur Verfügung gestellten Unterlagen genüge den Anforderungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 in vollem Umfang“.⁸ Zudem ist dort die Absicht erklärt, die Unterlagen der EZB nebst deren Bewertung durch das Bundesfinanzministerium nach dem Beschluss des Deutschen Bundestages dem Bundesverfassungsgericht zu übersenden.

⁶ Schreiben des Bundesfinanzministers an den Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 26. Juni 2020 – Anlage 1.

⁷ Vgl. BT-Drs. 19/20621, S. 2 f.

⁸ Vgl. Schreiben des Bundesfinanzministers vom 26. Juni 2020 – Anlage 1; auch BT-Drs. 19/20621, S. 3 f.

10 Wiederum noch an dem selben Tag, am Abend des 26. Juni 2020, wurden das Übermittlungsschreiben des Bundesfinanzministers sowie ein Verzeichnis der vertraulichen Dokumente der EZB in die EU-Datenbank des Bundestages, EuDoX, eingestellt und den Abgeordneten mitgeteilt, dass die EZB-Dokumente ab dem 29. Juni 2020 in der Geheimschutzstelle des Bundestages einsehbar seien. Kurze Zeit später wurde den Abgeordneten mitgeteilt, dass sie die Dokumente auch schon am Wochenende des 27./28. Juni 2020 in der Geheimschutzstelle einsehen könnten. Am 29. Juni 2020 wurden schließlich von der EZB vier (oben, Abs.-Nr. 6, Nrn. 1 bis 4) der sieben zunächst als vertraulich eingestuften Dokumente nachträglich herabgestuft und daher vom Bundestag ebenfalls in EuDoX eingestellt.

11 Am 2. Juli 2020 hat der Deutsche Bundestag auf Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN vom 1. Juli 2020 beschlossen, dass er „auf Grundlage des Beschlusses des EZB-Rates und der erhaltenen Dokumente des EZB zu dem Ergebnis [kommt], dass den im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 – 2 BvR 859/15 u.a. – enthaltenen Anforderungen an das Durchführen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung im Zusammenhang mit dem PSPP entsprochen wird“.⁹ Zugleich wurden drei Oppositionsanträge abgelehnt.¹⁰

12 Dem Beschluss ging eine Plenardebatte mit acht Redebeiträgen voraus.¹¹ Für die Aussprache war eine Zeitdauer von 30 Minuten beschlossen. Sie dauerte von 19:31 bis 20:09 Uhr, einschließlich der Beschlussfassungen, also 38 Minuten.¹²

13 Zu dem Beschluss wurden von vier Bundestagsabgeordneten (drei Abgeordnete der FDP-Fraktion, ein Abgeordneter der CDU/CSU-Fraktion) abweichende Erklärungen (nach § 31 GO-BT) abgegeben. Darin wird in weiten Teilen übereinstimmend zum einen kritisiert, dass die von der EZB zur Verfügung gestellten Dokumente zum Teil geheim gehalten würden und in englischer Sprache verfasst seien, und zum anderen die Auffassung vertreten, dass die Dokumente inhaltlich nicht hinreichen würden, um den vom Bundesverfassungsgericht gestellten Anforderungen an eine Verhältnismäßigkeitsprüfung des PSPP zu genügen, und daher der Deutsche Bundestag mit dem von ihm getroffenen Beschluss seiner Integrationsverantwortung nicht gerecht werde.¹³

⁹ BT-Drs. 19/20621, S. 4; BT-PIPr. 19/170, S. 21283 (B).

¹⁰ BT-Drs. 19/20616 (AfD); BT-Drs. 19/20552 (DIE LINKE); BT-Drs. 19/20553 (FDP).

¹¹ BT-PIPr. 19/170, S. 21274 (D) - 21283 (B).

¹² Siehe <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw27-de-anleihekaeufo-703660>.

¹³ BT-PIPr. 19/170, S. 21356 (B) - 21358 (A).

14 Mit Schriftsatz des Unterzeichnenden vom 8. Juli 2020 und ergänzendem Schreiben vom 20. Juli 2020 an das Bundesverfassungsgericht wurde um Übermittlung der weiterhin vertraulich eingestuften EZB-Dokumente bzw. um Akteneinsicht gebeten. Das daraufhin vom Berichterstatter in der Sache empfangene Schreiben vom 23. Juli 2020 enthält die Gewährung der Akteneinsicht, zudem aber auch die Mitteilung, dass sich der Aktenbestand bis dato nicht verändert habe, sowie den verfahrensleitenden Hinweis, dass es nach dem Ergehen des Urteils vom 5. Mai 2020 Sache der Bundesregierung sei, den Beschwerdeführern die Behebung ihrer (durch das Urteil festgestellten) Rechtsverletzung darzulegen.

15 Die dementsprechend an den Bundesminister der Finanzen und an den Präsidenten des Deutschen Bundestages am 24. Juli 2020 schriftlich unterbreiteten Ersuchen um Zugänglichmachung der EZB-Dokumente, notfalls um deren Einsichtsgewährung in der Geheimschutzstelle des Bundestages, blieben indessen ohne Erfolg. Der Deutsche Bundestag antwortete mit einem knappen Schreiben (vom 31. Juli 2020), das sich mit einem Verweis auf den Bundestagsbeschluss vom 2. Juli 2020 erschöpft. Vom Bundesfinanzministerium ist keine Antwort erfolgt.

B. Zur Zulässigkeit des Antrags

16 Der hier gestellte Antrag ist statthaft und auch im Übrigen zulässig.

I. Statthaftigkeit

1. Anordnung im Ermessen des Bundesverfassungsgerichts

17 § 35 BVerfGG ermächtigt das Bundesverfassungsgericht, Anordnungen im Hinblick auf die Vollstreckung seiner Entscheidungen zu treffen. Das umfasst alle Arten von Sachentscheidungen in allen Verfahrensarten,¹⁴ also auch, wie vorliegend, Urteile in Verfassungsbeschwerdeverfahren. Das Gericht kann dabei insbesondere die Art und Weise der Vollstreckung regeln.

18 Der Erlass einer solchen Anordnung setzt zwar keinen Antrag voraus, sie ergeht vielmehr von Amts wegen und steht im Ermessen des Gerichts. Gleichwohl schließt

¹⁴ Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 35 Rn. 2; Burmeister, in: Barczak (Hrsg.), BVerfGG Mitarbeiterkommentar, 2018, § 35 Rn. 5.

das entsprechende Anträge von Verfahrensbeteiligten nicht aus. Solche Anträge wurden in der Vergangenheit vom Gericht grundsätzlich für zulässig angesehen.¹⁵

2. Nachträgliche Anordnung

19 Obgleich der Wortlaut von § 35 BVerfGG davon spricht, dass das Bundesverfassungsgericht „in seiner Entscheidung“ die Vollstreckung regeln kann, geht das Gericht in bisheriger Rechtsprechungspraxis davon aus, auch zeitlich nach Erlass einer Sachentscheidung, hier dem Urteil vom 5. Mai 2020, selbständige Vollstreckungsanordnungen erlassen zu können.¹⁶

20 Voraussetzung dafür ist, dass sich die Notwendigkeit dazu erst nachträglich herausstellt.¹⁷ Das ist – in formal-zeitlicher Hinsicht – vorliegend der Fall. Dass Bundesregierung und Bundestag in Wahrnehmung ihrer verfassungsrechtlichen Integrationsverantwortung darauf hinzuwirken haben, dass die EZB die Verhältnismäßigkeit des PSPP prüft und darlegt, ist eine Verpflichtung, die konkret aus dem Urteil des Gerichts vom 5. Mai 2020 folgt. Die – noch darzulegende – Notwendigkeit, dies im Wege einer Vollstreckungsanordnung sicherzustellen, ist daher zwangsläufig eine solche, die sich erst nachträglich herausgestellt hat.

3. Weiter Begriff der Vollstreckung

21 Dabei wird der Begriff der Vollstreckung vom Bundesverfassungsgericht seit jeher in einem sehr weiten Sinne verstanden.¹⁸ Grundlegend hierfür ist der Beschluss des Zweiten Senats vom 21. März 1957, in dem das Gericht dem „umfassenden Gehalt“ des § 35 BVerfGG entnimmt, es sei damit „zum Herrn der Vollstreckung“ bestimmt.¹⁹ Seine dementsprechenden Befugnisse fasst der Erste Senat im Beschluss vom 17. Oktober 1984 wie folgt zusammen:

22 „Danach trifft das Gericht alle Anordnungen, die erforderlich sind, um seinen verfahrensabschließenden Sachentscheidungen Geltung zu verschaffen. Dabei hängt die Art, das Maß und der Inhalt der Vollstreckungsanordnungen einmal vom Inhalt der Sachentscheidung ab, die vollstreckt werden soll, zum anderen von den konkreten

¹⁵ Vgl. statt vieler m.w.N. Sauer, in: BeckOK BVerfGG (Stand: 1.7.2020), § 35 Rn. 11; Burmeister, in: Barczak (Hrsg.), BVerfGG Mitarbeiterkommentar, 2018, § 35 Rn. 17.

¹⁶ Vgl. BVerfGE 6, 300 (303 f.); 68, 132 (140); 100, 263 (265); 142, 116 (120 Rn. 7). Sauer, in: BeckOK BVerfGG (Stand: 1.7.2020), § 35 Rn. 11.

¹⁷ BVerfGE 6, 300 (304); 68, 132 (140).

¹⁸ Burmeister, in: Barczak (Hrsg.), BVerfGG Mitarbeiterkommentar, 2018, § 35 Rn. 5; Sauer, in: BeckOK BVerfGG (Stand: 1.7.2020), § 35 vor Rn. 1.

¹⁹ BVerfGE 6, 300 (304).

Verhältnissen, die in Einklang mit der Entscheidung zu bringen sind, insbesondere von dem Verhalten der Personen, Organisationen, Behörden, Verfassungsorgane, an die oder gegen die sich die Entscheidung richtet... Vollstreckung ist hier ‚der Inbegriff aller Maßnahmen, die erforderlich sind, um solche Tatsachen zu schaffen, wie sie zur Verwirklichung des vom Bundesverfassungsgericht gefundenen Rechts notwendig sind‘ (Arndt, DVBl. 1952, S. 3).“

23 In der Literatur ist insoweit von der Ermächtigung zu einem „umfassenden einzelfalladäquaten Folgenmanagement“²⁰ oder einem „Entscheidungsfolgen-Monitoring“²¹ die Rede. Insgesamt: § 35 BVerfGG „legitimiert solche Anordnungen, die erforderlich sind, um der Sachentscheidung in der Realität Geltung zu verschaffen“.²²

4. Anordnung im Vorfeld einer Vollstreckungsanordnung zur Durchsetzung der Rn. 235 der Hauptentscheidung

24 Danach kann das Bundesverfassungsgericht eine Anordnung mit dem vorstehend beantragten Inhalt erlassen:

25 Die Anordnung diene, sofern sie erginge, – wie unten, unter Punkt C. näher begründet wird – der Verwirklichung des vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 5. Mai 2020 gefundenen Rechts. Sie würde die Beschwerdeführer – und das Bundesverfassungsgericht – in die Lage versetzen, fundiert beurteilen zu können, ob Bundesregierung und Bundestag der in dem Urteil festgestellten Verletzung ihrer grundrechtsgleichen Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG abgeholfen haben oder ob, wenn dies nicht der Fall ist, im Hinblick auf die weitere Mitwirkung der Bundesbank an dem PSPP nach Maßgabe der Rn. 235 des Urteils der (Antrag auf) Erlass einer weiteren Vollstreckungsanordnung gemäß § 35 BVerfGG in Betracht kommt.

26 Eine Anordnung des letztgenannten Inhalts zu beantragen, ist für die Beschwerdeführer zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich, weil es ihnen an der dafür notwendigen Voraussetzung fehlt, vollständige Kenntnis von den Dokumenten der EZB zu haben, aus denen Bundesregierung und Bundestag die Schlussfolgerung ziehen, die EZB habe die im Blick auf die verfassungsrechtlichen Grenzen ihrer unionrechtlichen Ermächtigung gebotene Verhältnismäßigkeitsprüfung des PSPP unternommen und nachvollziehbar dargelegt.

²⁰ Sauer, in: BeckOK BVerfGG (Stand: 1.7.2020), § 35 vor Rn. 1; Steiner, NJW 2001, 2919 (2922).

²¹ Sauer, in: BeckOK BVerfGG (Stand: 1.7.2020), § 35 Rn. 12.

²² Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 35 Rn. 6.

27 Insofern zielt der hier gestellte Anordnungsantrag gleichsam im Vorfeld (oder als Minus zu) einer Anordnung zur Vollstreckung der Rechtsfolgen, die das Bundesverfassungsgericht in Rn. 229 ff., 235 seines Urteils vom 5. Mai 2020 verfügt hat, auf die Klärung der Rechtstatsachen, von denen der Eintritt jener Rechtsfolgen abhängt. Die beantragte Anordnung dient damit der Sicherung, dass der vom Gericht getroffenen Sachentscheidung auch tatsächlich Rechnung getragen wird.

28 Dem steht es nicht entgegen, dass schon das Rechtsfolgenregime in Rn. 229 ff., 235 des Urteils vom 5. Mai 2020 materiell als Vollstreckungsanordnung aufzufassen sein könnte.²³ Auch dann wäre das Gericht nicht gehindert, weitere Vollstreckungsanordnungen zu erlassen, wenn und soweit dies zur Durchsetzung der vorherigen notwendig ist.

5. Keine Erweiterung der Hauptentscheidung

29 Voraussetzung ist indessen, dass die nachträgliche Anordnung die Sachentscheidung, deren Vollstreckung sie dient, nicht ändert, modifiziert, ergänzt oder erweitert.²⁴ Auch der selbständige nachträgliche Beschluss nach § 35 BVerfGG bleibt „seiner Natur nach eine reine Entscheidung im Rahmen der Vollstreckung, der Durchsetzung, des Vollzugs der Sachentscheidung“.²⁵ Die hier begehrte Vollstreckungsanordnung geht über diese Grenze nicht hinaus.

30 Gegenstand des verfassungsgerichtlichen Urteils vom 5. Mai 2020 war die Feststellung, dass Bundesregierung und Bundestag die Beschwerdeführer in ihren grundrechtsgleichen Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt haben, weil sie es unterlassen haben, geeignete Maßnahmen dagegen zu ergreifen, dass der EZB-Rat in seinen Beschlüssen zum PSPP weder geprüft noch dargelegt hat, dass die Anleihekäufe im Rahmen des PSPP dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Dem liegt (als „Vorfrage“) die Feststellung zugrunde, dass „nicht ersichtlich“ sei, „dass der EZB-Rat die im PSPP angelegten und mit ihm unmittelbar verbundenen Folgen erfasst und abgewogen hätte“, diese „Ausblendung der mit dem Programm verbundenen wirtschaftspolitischen Auswirkungen... offensichtlich den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV“ missachte und dieser Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip auch „strukturell bedeutsam“ sei, „sodass das Handeln der EZB als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren“ sei.²⁶ Deshalb

²³ So Sauer, in: BeckOK BVerfGG (Stand: 1.7.2020), § 35 Rn. 10a.

²⁴ BVerfGE 6, 300 (304); 68, 132 (140); 100, 263 (265); 142, 116 (120 Rn. 7).

²⁵ BVerfGE 6, 300 (304).

²⁶ BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2020, 2 BvR 859/15 u.a., Rn. 164 ff.

sein „Bundesregierung und Bundestag aufgrund ihrer Integrationsverantwortung verpflichtet, auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die EZB hinzuwirken“; sie müssten „ihre Rechtsauffassung gegenüber der EZB deutlich machen oder auf sonstige Weise für die Wiederherstellung vertragskonformer Zustände sorgen“.²⁷

31 In Rn. 235 des Urteil bestimmt das Urteil sodann, welche Konsequenzen für die Bundesbank daraus folgen, dass die derart als ultra vires qualifizierten PSPP-Beschlüsse in Deutschland unanwendbar und für deutsche Verfassungsorgane, Behörden und Gerichte keine Wirkung entfalten. Der Bundesbank wird es – insoweit europarechtsfreundlich – „nach einer für die Abstimmung im ESZB notwendigen Übergangsfrist von höchstens drei Monaten“, also mit Ablauf des 5. August 2020, untersagt, an der Umsetzung der PSPP-Beschlüsse (genauer: an der Erweiterung der Anleihebestände unter dem PSPP) weiter mitzuwirken, „wenn nicht der EZB-Rat in einem neuen Beschluss nachvollziehbar darlegt, dass die mit dem PSPP angestrebten währungspolitischen Ziele nicht außer Verhältnis zu den damit verbundenen wirtschafts- und fiskalpolitischen Auswirkungen stehen.“

32 Eine nachträgliche Vollstreckungsanordnung, die, so sie notwendig wäre, jenseits des 5. August 2020 mit dem Inhalt erginge, der Bundesbank sei es im Vollzug und im Sinne der Rn. 235 des Urteils vom 5. Mai 2020 untersagt, an der Durchführung des PSPP weiter mitzuwirken, würde die ursprüngliche Entscheidung nicht ergänzen oder erweitern, sondern diene offenkundig deren Durchsetzung.

33 Eine solche Vollstreckungsanordnung enthielte zwar die Feststellung, dass die (aufschiebende) Bedingung, unter der die Untersagung in der Sachentscheidung verfügt worden war, eingetreten ist, und damit auch die (inzidente) Feststellung, dass der EZB-Rat innerhalb der Frist keine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Verhältnismäßigkeitsprüfung des PSPP nachgereicht hat und somit Bundesregierung und Bundestag weiterhin versäumen, ihrer Integrationsverantwortung gerecht zu werden. Doch würde sich die dieser Feststellung vorausliegende Prüfung nicht auf eine neue Rechtslage beziehen,²⁸ die nicht Gegenstand einer Vollstreckungsanordnung sein könnte.

34 Das Bundesverfassungsgericht wäre hier nicht mit einer Frage befasst, mit der es nicht schon in der Hauptentscheidung befasst war. Die nachlaufende Prüfung, ob der EZB-Rat seinen Darlegungspflichten und mithin die Verfassungsorgane ihren dahingehenden Hinwirkungspflichten entsprochen haben, beträfe den identischen

²⁷ BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2020, 2 BvR 859/15 u.a., Rn. 232.

²⁸ Wie etwa in den Fällen BVerfGE 68, 132 (141); 142, 116 (121 f. Rn. 8 ff.).

Entscheidungsgegenstand. Sie nähme zwar Rechtstatsachen in den Blick, die erst nach der Hauptentscheidung eingetreten und daher in dieser nicht berücksichtigt sind. Doch wäre dies die zwangsläufige Folge davon, dass es dabei um die Erfüllung von Handlungspflichten geht, deren Unterlassen die in der Hauptentscheidung festgestellte Rechtsverletzung begründet hat. Die Frage, ob der in einer Sachentscheidung angeordneten Pflicht zur Vornahme einer Handlung entsprochen wurde, ist keine Frage eines neuerlichen Erkenntnisverfahrens, sondern betrifft die Vollstreckung der Sachentscheidung (allgemeiner Rechtsgedanke aus § 888 ZPO).

35 Demnach könnte eine Vollstreckungsanordnung in der Folge der Rn. 235 des verfassungsgerichtlichen Urteils vom 5. Mai 2020 zwar nicht ergehen, ohne die hernach von der EZB übermittelten Darlegungen zur Verhältnismäßigkeit des PSPP und deren Bewertung durch Bundesregierung und Bundestag verfassungsrechtlich zu würdigen. Doch dies bedeutete keine Erweiterung der ursprünglichen Entscheidung vom 5. Mai 2020, sondern diene deren Durchsetzung.

36 Dem steht auch nicht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Beschluss des Zweiten Senats vom 7. Juni 2016 entgegen. Dort hatte der Senat für den Fall, dass die Sachentscheidung zum Erlass von Normen verpflichtet und der Gesetzgeber darauf mit Änderungsgesetzen reagiert hat, Anträge auf Erlass von Vollstreckungsanordnungen als unstatthaft verworfen, die darauf abzielten, den Gesetzgeber zum Erlass anderer, verfassungskonformer Regelungen zu verpflichten.²⁹ Der Weg über § 35 BVerfGG sei versperrt, wenn dem Ansinnen der Antragsteller in einem eigenständigen Verfahren, hier in einem konkreten Normenkontroll- oder Verfassungsbeschwerdeverfahren zur Überprüfung der Änderungsgesetzgebung, Rechnung getragen werden könne.

37 Der vorliegende Fall ist von anderer Art. Die von EZB im Nachgang zu der Hauptentscheidung vom 5. Mai 2020 unterbreiteten Darlegungen zur Verhältnismäßigkeit des PSPP und die dazu ergangenen Bewertungen von Bundesregierung und Bundestag (Beschluss vom 2. Juli 2020) bilden keinen eigenständigen Handlungskomplex, der im Hinblick auf die Integrationsverantwortung der beiden Verfassungsorgane als selbständiger Kontrollgegenstand eines neuerlichen Verfassungsbeschwerdeverfahrens im Betracht käme. Anders als im vorbezeichneten Fall einer Normverwerfung mit Neuregelungsauftrag begründet die Hauptentscheidung vom 5. Mai 2020 nicht lediglich eine unspezifische Pflicht zu verfassungskonformem Handeln, sondern die definitive Pflicht, auf eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Verhältnismäßigkeitsprüfung des PSPP hinzuwirken.

²⁹ BVerfGE 142, 116 (122 Rn. 11).

38 Im Übrigen heißt es in jenem Beschluss vom 7. Juni 2016 weiter: Eine Vollstreckungsanordnung nach § 35 BVerfGG dürfte aber dann nicht gesperrt sein, „wenn der von der ausgesprochenen Gesetzgebungspflicht betroffene Gesetzgeber gar nicht tätig geworden ist oder nur in einer Weise, die so offensichtlich hinter den sich aus der Sachentscheidung ergebenden Anforderungen zurückbleibt, dass dies materiell einer Untätigkeit gleichkommt“.³⁰

39 Jedenfalls unter (hilfsweiser) Anlegung dieser Erwägung könnte auch vorliegend eine Vollstreckungsanordnung zur Durchsetzung der in Rn. 235 des Urteils vom 5. Mai 2020 getroffenen Regelung ergehen, wenn die von der EZB zur Verhältnismäßigkeit des PSPP unterbreiteten Darlegungen offensichtlich nicht geeignet sind, den Anforderungen zu genügen, unter denen das PSPP nicht mehr als ein Ultra-vires-Akt zu qualifizieren wäre.

40 Schließlich bleibt anzumerken, dass mit einer solchen Vollstreckungsanordnung natürlich auch keine Erweiterung des materiellen Rechtskreises der Beschwerdeführer einhergehen würde. In der Hauptentscheidung vom 5. Mai 2020 ist zum wiederholten Mal betont, dass Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG keinen Anspruch auf eine über die Sicherung des durch Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützten Anspruchs auf demokratische Selbstbestimmung hinausgehende Rechtmäßigkeitskontrolle demokratischer Mehrheitsentscheidungen gewährt. „Er dient nicht der inhaltlichen Kontrolle demokratischer Prozesse, sondern ist auf deren Ermöglichung gerichtet“.³¹

41 Zwar forderte, wie oben schon herausgestellt (Abs.-Nr. 33), eine solche Vollstreckungsanordnung die (inzidente) Prüfung und Feststellung, dass der EZB-Rat keine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Verhältnismäßigkeitsprüfung des PSPP nachgereicht hat und somit Bundesregierung und Bundestag weiterhin ihre Integrationsverantwortung verfehlen. Doch zielte dies nicht in jenem vorgenannten Sinne auf eine inhaltliche Kontrolle demokratischer Entscheidungen, sondern auf die Durchsetzung des demokratischen Anspruchs, von Ultra-vires-Akten von Organen der Europäischen Union verschont zu bleiben.

42 Wäre nach alledem ein Antrag auf Erlass einer Vollstreckungsanordnung zur Durchsetzung der in Rn. 235 des Urteils vom 5. Mai 2020 getroffenen Regelung statthaft, so ist auch der hier zunächst gestellte, vorgreifliche Antrag statthaft,

³⁰ BVerfGE 142, 116 (122 Rn. 11).

³¹ BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2020, 2 BvR 859/15 u.a., Rn. 100 m.w.N.

Bundesregierung und Bundesregierung dazu zu verpflichten, die Beschwerdeführer über diese Darlegungen der EZB vollumfänglich in Kenntnis zu setzen.

II. Zuständigkeit

43 Für den Erlass einer Vollstreckungsanordnung ist der Spruchkörper des Bundesverfassungsgerichts zuständig, der auch die Hauptentscheidung gefällt hat, hier also der Zweite Senat.

44 Indessen gestatte ich mir den Hinweis, dass die Mitwirkung der Richterin des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Astrid Wallrabenstein an der Entscheidung über eine Vollstreckungsanordnung in dieser Sache zweifelhaft ist. Die Zweifel gründen sich darauf, dass Frau Richterin Prof. Dr. Wallrabenstein erst nach der Verkündung des Urteils vom 5. Mai 2020 für den ausgeschiedenen Vorsitzenden des Senats und Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Richter des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Dres. Andreas Voßkuhle, in den Senat eingetreten ist.

45 Nach § 15 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG können nach Beginn der Beratung einer Sache weitere Richter nicht hinzutreten. Die Regelung bestimmt damit den Grundsatz der Beratungskontinuität³² und erfasst insbesondere auch den Fall, dass ein Richter ausscheidet, weil seine Amtszeit endet.³³

46 Weil es sich beim Erlass einer Vollstreckungsanordnung gerade um keine selbständige Sache handelt,³⁴ bei der die Sperrwirkung dieser Regelung nicht eingreifen würde, sondern um eine Annexentscheidung zur Hauptentscheidung, die sogar ohne Anhörung der Beteiligten des Hauptsacheverfahrens ergehen kann,³⁵ ist daher davon auszugehen, dass an der Entscheidung über die Vollstreckungsanordnung nur diejenigen Richterinnen und Richter teilnehmen können, die auch am Hauptsacheverfahren und an der mündlichen Verhandlung teilgenommen haben.

47 Für die Besetzung der Richterbank folgt daraus, dass der Senat über die Vollstreckungsanordnung ohne den ausgeschiedenen Richter und ohne die Nachrückerin, mithin mit sieben Richtern ohne die Richterin Prof. Dr. Wallrabenstein, zu entscheiden hat.

³² Sauer, in: BeckOK BVerfGG (Stand: 1.7.2020), § 35 Rn. 24.

³³ Vgl. Mellinghoff, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge/Mellinghoff, BVerfGG (Stand: Januar 2020), § 15 Rn. 36 mit Hinweis auf die Gesetzesbegründung in BT-Drs. 13/7673, S. 9.

³⁴ Vgl. dazu Mellinghoff, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge/Mellinghoff, BVerfGG (Stand: Januar 2020), § 15 Rn. 47 f.; Sauer, in: BeckOK BVerfGG (Stand: 1.7.2020), § 35 Rn. 32 f.

³⁵ BVerfGE 6, 300 (304 f.)

III. Verfahren

48 Für den Erlass einer Vollstreckungsanordnung ist „ein besonderes Verfahren bewußt nicht vorgeschrieben, um dem Gericht volle Freiheit zu belassen, das Gebotene in der jeweils sachgerechtesten, raschesten, zweckmäßigsten, einfachsten und wirksamsten Weise zu erreichen“.³⁶

C. Zur Begründetheit des Antrags

49 Der zulässige Antrag ist auch begründet. Der Erlass der beantragten Anordnung ist erforderlich. Sie dient dazu, „Tatsachen zu schaffen, wie sie zur Verwirklichung des vom Bundesverfassungsgericht gefundenen Rechts notwendig sind“.³⁷

I. Ablauf der Übergangsfrist

50 Die in Rn. 235 des Urteils vom 5. Mai 2020 der EZB gesetzte Übergangsfrist, innerhalb derer sie die Verhältnismäßigkeit des PSPP nachvollziehbar darzulegen habe, andernfalls der Bundesbank die weitere Mitwirkung an dem Programm untersagt sei, ist mit Ablauf des 5. August 2020 abgelaufen, ohne dass die Erfüllung dieser Bedingung für die Beschwerdeführer nachvollzogen werden konnte. Obgleich sie bei Bundesregierung und Bundestag um Übermittlung oder die Möglichkeit zur Einsichtnahme der EZB-Dokumente nachgesucht haben, auf die Bundesregierung und Bundestag ihre zustimmende Bewertung stützen, ist ihnen dies verweigert worden.

51 Das betrifft namentlich die Dokumente, die Bundesregierung und Bundestag von der EZB unter Wahrung der Vertraulichkeit übermittelt worden waren (oben, Abs.-Nr. 6, Nrn. 5-7):

- Excerpt from the ECB Policy Briefing Note of June 2020;
- TRAIL Account of the monetary policy meeting of the Governing Council of the European Central Bank held in Frankfurt am Main Thursday, 4. Dezember 2014;
- Excerpts of 506th meeting ECB governing council, 24. Juni 2020.

52 Die weiteren Dokumente (oben, Abs.-Nr. 6, Nrn. 1-4):

³⁶ BVerfGE 6, 300 (304).

³⁷ Vgl. BVerfGE 6, 300 (304); 68, 132 (140).

- Second Interim Report on Complementing the June-October Policy Package, 7. Januar 2015;
- Expanded Euro Area Purchase Programme: Monetary Policy Considerations, 21. November 2014;
- Antworten zum Fragenkatalog gemäß §§ 27, 27a BVerfGG, 15. November 2016;
- EZB-Stellungnahme beim EuGH, 30. November 2017;

sowie die „Zusammenfassung der geldpolitischen Sitzung des Rates der Europäischen Zentralbank“ und seiner Beschlussfassung vom 3./4. Juni 2020 sind indessen nach Aufhebung ihrer Vertraulichkeit auch den Beschwerdeführern – freilich auf anderen Wegen – zugänglich geworden.

53 Infolge dieser unvollständigen Kenntnis der Rechtstatsachen ist es den Beschwerdeführern nicht möglich, abschließend zu beurteilen, ob die EZB damit hinreichend nachgewiesen hat, dass sie die wirtschaftspolitischen Nebenfolgen der Anleihekäufe unter dem PSPP in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise erfasst, gewichtet und gegen die erstrebten geldpolitischen Ziele abgewogen hat, und somit Bundesregierung und Bundestag ihrer dahingehenden Hinwirkungspflicht nachgekommen sind.

54 Den Medienberichten der vergangenen Monate ist zwar zu entnehmen, dass die Bundesregierung wiederholt Gespräche mit der EZB geführt hat, in deren Folge ihr dann die vorbenannten acht EZB-Dokumente „über“ die Bundesbank vorgelegt worden sind. Doch genügt sie ihrer Integrationsverantwortung natürlich nicht schon dadurch, dass sie der Form nach darauf hingewirkt hat, dass die EZB die geforderte Verhältnismäßigkeitsprüfung nachträglich darlegt. Vielmehr genügt sie ihrer Integrationsverantwortung erst dadurch und wird der Rechtsverletzung der Beschwerdeführer durch den Ultra-vires-Akt des PSPP erst dadurch abgeholfen, dass eine materielle Prüfung ergibt, dass diese Verhältnismäßigkeitsprüfung auch in sachlich-inhaltlicher Hinsicht den Anforderungen genügt.

55 Allem Anschein nach sieht es jedoch nicht danach aus, als hätten Bundesregierung und Bundestag diese Prüfung mit gehörigem Aufwand betrieben. Jedenfalls fällt auf, dass sie dafür nicht allzu viel Zeit verwendet haben.

56 Wie geschildert (oben, Abs.-Nr. 7-12), reicht das Bundesfinanzministerium noch an demselben Tag, an dem es die Dokumente erhalten hatte (26. Juni 2020),

diese an den Bundestag verbunden mit der Erklärung weiter, nach seiner Überzeugung hätte damit die EZB alle Anforderung in vollem Umfang erfüllt. Beim Bundestag waren die Dokumente für die Abgeordneten zwar sechs Tage einsehbar (27. Juni bis 2. Juli 2020, einschließlich Wochenende), doch zum Teil nur in der Geheimschutzstelle des Bundestages (zwei Tage für alle, vier Tage für die anhaltend vertraulich eingestuften Dokumente), verbunden mit dem Verbot, Kopien, Abschriften oder Fotos anzufertigen, die eine gründliche Prüfung ermöglicht hätten. Zudem sind die meisten Dokumente nicht in deutscher, sondern in englischer Sprache abgefasst, wovon sich mancher Abgeordneter auch beschwert hat. Auch die schließlich (am 2. Juli 2020) stattgefundene Plenardebatte über die Dauer von lediglich 38 Minuten lässt eine ernsthafte und gründliche Auseinandersetzung über die Güte der EZB-Dokumente nicht erkennen.

57 In Anbetracht dieser „Verfahrensweise“ regt sich der Verdacht, dass die Angelegenheit von Bundesregierung und Bundestag im Eiltempo durchgewunken und in interinstitutioneller Verständigung mit der EZB loyal und unkritisch erledigt – und so nur zum Schein den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entsprochen – werden sollte.

II. Unzulängliche Verhältnismäßigkeitsprüfung nach den bislang zugänglichen Dokumenten

58 Die eingehende Analyse der EZB-Dokumente, die öffentlich verfügbar sind, ergibt indessen, dass von einer hinlänglichen und nachvollziehbaren Verhältnismäßigkeitsprüfung des PSPP keine Rede sein kann. Deshalb ist die Kenntnis der bislang vorenthaltenen Dokumente unerlässlich, um eine abschließende Bewertung vornehmen zu können.

59 Der dabei anzulegende Prüfungsmaßstab folgt aus dem Maßstab der Ultra-vires-Kontrolle, ist mithin kein anderer als derjenige, der zur Anwendung gekommen wäre, hätte die EZB schon im Hauptverfahren die Verhältnismäßigkeit des PSPP unter Verweis auf diese Unterlagen behauptet. Es kommt mithin darauf an, ob der EZB-Rat nun nachträglich die im PSPP angelegten und mit ihm unmittelbar verbundenen Folgen in einer Weise erfasst und abgewogen hat, dass wenigstens nicht „offensichtlich“ (im Sinne des Honeywell-Kriteriums) der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV missachtet ist. Ein andernfalls anhaltender Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip wäre „strukturell bedeutsam“, ³⁸ so

³⁸ Vgl. BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2020, 2 BvR 859/15 u.a., Rn. 178, 124 ff.

dass das PSPP weiterhin als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren wäre und demzufolge die Bundesbank an seiner Fortsetzung nicht mitwirken dürfte.

60 Die Anforderungen, die insofern inhaltlich an die erforderliche Abwägung des geldpolitischen Ziels des PSPP mit den mit dieser Maßnahme verbundenen wirtschaftspolitischen Auswirkungen zu stellen sind, hat das Bundesverfassungsgericht in Rn. 170 ff. der Hauptentscheidung vom 5. Mai 2020 umfangreich dargelegt und dabei auch hervorgehoben, dass sich diese Anforderungen mit zunehmender Programmdauer erhöhen, weil die negativen Auswirkungen des Programms mit wachsendem Umfang und fortschreitender Dauer zunehmen (Rn. 169).

61 Diesem Maßstab genügt jedoch keines der von der EZB zum Beleg ihrer abwägenden Analysen unterbreiteten und zugänglichen Dokumente, weder je einzeln noch in ihrer Gesamtheit.

62 Das gilt zuallererst und allemal für die „Antworten zum Fragenkatalog gemäß §§ 27, 27a BVerfGG vom 15. November 2016“ und für die „EZB-Stellungnahme beim EuGH vom 30. November 2017“. Darüber ist kaum ein weiteres Wort zu verlieren. Nicht nur, dass beide Dokumente dem Bundesverfassungsgericht im Hauptverfahren selbstredend zur Verfügung standen und demzufolge in die Entscheidungsfindung zum Urteil vom 5. Mai 2020 eingeflossen sind. Vielmehr enthalten die beiden Dokumente tatsächlich keinerlei eingehende Auseinandersetzungen oder Analysen zu der hier relevanten Frage der Verhältnismäßigkeit des PSPP im Hinblick auf die Grenzen, die der geldpolitischen Handlungskompetenz der EZB durch das Unionsrecht gezogen sind. Deshalb nehmen die Absegnungen, die Bundesregierung und Bundestag der EZB erteilt haben, auch – man möchte sagen: konsequenterweise – an keiner Stelle auf diese beiden Dokumente Bezug.

63 Der von der EZB übermittelte „Second Interim Report on Complementing the June-October Policy Package, 7. Januar 2015“³⁹ ist ebenso unergiebig, d.h. ohne Aussage zu der Verhältnismäßigkeitsfrage des PSPP. So ist es wiederum folgerichtig, dass Bundesregierung und Bundestag auch auf dieses Papier nirgends verweisen. Zwar wird dort von der Möglichkeit der Geldpolitik gehandelt, durch ein um den Ankauf von Staatsanleihen erweitertes Asset Purchase Program in einem Niedrigzinsumfeld neue monetäre Impulse zu setzen. Bei der bloß stichwortartigen Gegenüberstellung von Costs und Benefits von denkbaren Optionen der Ausgestaltung (nur AAA-Anleihen oder Investment Grade-Anleihen) stehen aber durchgängig Auswirkungen auf Kennziffern der Finanzmarktentwicklung, wie die Entwicklung der

³⁹ Anlage 2.

Inflationsrate, der Renditeabstände von Staatsanleihen oder der Zinsstrukturkurve im Blick. Beiläufig wird auch die Vermeidung negativer Anreizeffekte für solide Haushaltspolitik und notwendige Strukturreformen sowie die Herausforderung durch das Verbot der monetären Staatsfinanzierung erwähnt. Aber eine Betrachtung solcher nicht-geldpolitischer Auswirkungen, die der wirtschaftspolitischen Gestaltungskompetenz der Mitgliedstaaten unterliegen, findet nicht ansatzweise statt.

64 Ähnliches gilt für das (überwiegend geschwärzte) Dokument „Expanded Euro Area Purchase Programme: Monetary Policy Considerations vom 21. November 2014“⁴⁰. Auch dieses Papier beschäftigt sich zentral, wenngleich tiefschürfender mit der Frage (S. 9-18), welches Design ein Kaufprogramm haben sollte (nur AAA-, AA- oder Investment Grade-Anleihen, auch Anleihen kommunaler und supranationaler Körperschaften, dezentrale Verteilung nach Kapitalschlüssel oder anderen Proportionalitätsfaktoren), um bestimmten Zielvorstellungen der EZB in Bezug auf die Minimierung von Risiken für das Eurosystem, die Einheitlichkeit der Geldpolitik und die Vermeidung von negativen Anreizeffekten für Haushalts- und Reformpolitiken der Mitgliedstaaten zu entsprechen und dabei auch dem Verbot direkter monetärer Haushaltsfinanzierung Rechnung zu tragen. Insoweit werden zwar abwägende Betrachtungen unternommen. Doch diese betreffen nicht das Verhältnis zwischen dem Zweck der Maßnahme und ihren wirtschaftspolitischen Nebenfolgen, sondern die (Effizienz-)Relationen verschiedener Kalibrierungen eines Ankaufprogramms zu ihren Zwecken. Wie schon in dem vorbenannten Papier (Abs.-Nr. 63) nehmen zudem abwägende Überlegungen zum Modus der Verlustteilung (risk sharing oder non-risk sharing) im Eurosystem einen gewissen Raum ein.

65 Demgegenüber finden sich eingehendere Erwägungen zur Verhältnismäßigkeitsprüfung des PSPP in der „Zusammenfassung der geldpolitischen Sitzung des Rates der Europäischen Zentralbank“ vom 3./4. Juni 2020⁴¹. Einschlägig ist hier das, was auf S. 17-20 zu lesen steht. Doch dort findet sich lediglich die Wiedergabe einer „Reihe von allgemeinen Überlegungen“ (scil.), wie diese:

66 Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme müsse unter anderem berücksichtigt werden, „inwieweit die Maßnahme einerseits zum Erreichen des geldpolitischen Ziels beitrage, andererseits aber möglicherweise unerwünschte Nebenwirkungen mit sich bringe“. – In Anbetracht der Tatsache, dass die Leitzinsen bereits an ihrer effektiven Untergrenze liegen, seien unkonventionelle Instrumente der Geldpolitik gerechtfertigt. – Die „Gesamtevidenz“ stütze die Ansicht, dass sich

⁴⁰ Anlage 3.

⁴¹ Anlage 4.

das PSPP positiv auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ausgewirkt habe. – Die Geldpolitik habe zu dem Niedrigzinsumfeld, das für die Ersparnisse privater Haushalte und Versicherungsgesellschaft ein „Problem“ darstelle, „lediglich mit beigetragen“. – Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht habe der „Erwerb von Vermögenswerten“ insgesamt einen „sehr großen Beitrag“ sowohl zum Wirtschaftswachstum, zum Anstieg von Löhnen und Beschäftigung als auch zur Inflation im Euroraum geleistet und die Bilanzen der Banken gestärkt. – Es gäbe „keine überzeugenden Beweise“ dafür, dass die niedrigen Zinsen das Zombie Lending begünstigt hätten, und die „empirischen Erkenntnisse“ zu den Auswirkungen auf die Altersvorsorge „seien ebenfalls noch unklar“. – Was die Auswirkungen auf die privaten Haushalte angehe, so hätte sich gezeigt, „dass Nettoschuldner von den niedrigen Zinsen profitiert hätten, während Nettosparer Einbußen beim Zinseinkommen verzeichnet hätten“.

67 Die derart angestellten „Überlegungen“ münden schließlich in die Feststellung: „Insgesamt bestand dahingehend weitreichende Einigkeit unter den Sitzungsteilnehmern, dass die Vor- und Nachteile der Wertpapierankäufe zwar unterschiedlich gewichtet werden könnten, dass die positiven Auswirkungen auf die Wirtschaft im Streben nach Preisstabilität die negativen Effekte bislang aber klar übertroffen hätten.“ Es sei allerdings „nicht auszuschließen, dass unerwünschte Effekte im Zeitverlauf zunehmen und letztlich die insgesamt positiven Effekte übersteigen könnten“. Doch „seien die mit niedrigen Zinsen einhergehenden Nebenwirkungen kein spezifisches Merkmal von Wertpapierkäufen wie beispielsweise im Rahmen des PSPP oder des PEPP, sondern ein Faktor, der alle zu einem Niedrigzinsumfeld beitragenden geldpolitischen Instrumente betreffe“.

68 All diese Erwägungen sind sämtlich banal und trivial. Es fehlt hier, nicht anders wie in den anderen Papieren, an jeder quantitativen Abschätzung, die die zinsenkenden Effekte des PSPP spezifisch isoliert, sie gewichtet und gegen die Auswirkungen auf die Refinanzierungsbedingungen und notwendigen Konsolidierungs- und Reformanstrengungen der Mitgliedstaaten, auf die Anreize zur Erhöhung der Neuverschuldung in der Eurozone, auf das Risiko von Preisblasen auf den Immobilien- und Aktienmärkten, auf die Finanzstabilität des Bankensektors, auf die Wertänderungen der Sparvermögen der privaten Haushalte und auf die Rentabilität der Altersvorsorge abwägt. Dies aber wäre die Voraussetzung für eine nachvollziehbare Verhältnismäßigkeitsprüfung, wie sie das Bundesverfassungsgericht in Rn. 169 seiner Hauptentscheidung vom 5. Mai 2020 fordert.

69 Der vom EZB-Rat „weitreichend“ (also nicht einstimmig) geteilten Einschätzung, dass das PSPP „insgesamt“ in seiner geldpolitischen Zielsetzung nicht außer

Verhältnis stehe zu den dadurch verursachten wirtschaftspolitischen Folgen, fehlt es daher nach wie vor an einer hinreichend belastbaren, der gerichtlichen Kontrolle zugänglichen Grundlage. Wohlgedenkt geht dabei nicht um eine detailtiefe Inhaltskontrolle; bei der Einschätzung der Verhältnismäßigkeit des PSPP steht der EZB gewiss ein breites Ermessen zu. Unternimmt man jedoch einen Vorher-Nachher-Vergleich, so sind mit diesen „Überlegungen“ des EZB-Rats nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 ersichtlich nicht mehr als bloße Behauptungen hinzutreten. Demgemäß fehlt es auch an jedem nachvollziehbaren Kriterium, nach dem der EZB-Rat die Notwendigkeit zu einem möglichen Ausstieg aus dem PSPP bemisst, mithin an dem er jenen von ihm selbst erkannten Punkt festmacht, an dem die „unerwünschten Effekte“ des PSPP letztlich die „positiven Effekte übersteigen“. Die in der EZB-Rats-Sitzung vom 3./4. Juni 2020 diskutierten Erwägungen und Einschätzungen sind daher nicht geeignet, die vom Bundesverfassungsgericht in der Hauptentscheidung festgestellte Rechtsverletzung der Beschwerdeführen zu beheben.

70 Überdies muss vermerkt werden, dass nirgends ein Beschluss des EZB-Rates zu entdecken ist, in dem förmlich und ausdrücklich erklärt wird, das PSPP werde nach aller Abwägung für verhältnismäßig erachtet. Entgegen mancher Behauptungen findet sich ein solcher Beschluss auch nicht in der Wiedergabe der Sitzung vom 3./4. Juni 2020. Was dort zu lesen ist (S. 21 f.), sind lediglich die geldpolitischen Beschlüsse vom gleichen Tage.⁴² Diese enthalten zwar die Entscheidung für die Fortsetzung des APP einschließlich des PSPP, aber keine Entscheidung über dessen Verhältnismäßigkeit.

71 Nach alledem hängt die Erfüllung der verfassungsgerichtlichen Anforderungen an die Nachreichungspflichten der EZB und der Eintritt der Rechtsfolge, dass die Bundesbank an der Fortsetzung des PSPP nicht mehr mitwirken darf, ganz wesentlich davon ab, ob die bislang nicht zugänglichen, weil unter Geheimhaltung stehenden Dokumente der EZB (oben, Abs.-Nr. 51) eine nachvollziehbare Verhältnismäßigkeitsprüfung aufweisen. Das Bundesfinanzministerium scheint diesen Dokumenten eine maßgebliche Bedeutung zuzuerkennen, weil sich seine „Überzeugung“, damit seien die gebotenen Abwägungen „in vollem Umfang“ nachgewiesen, weitenteils gerade auf diese Dokumente stützt.⁴³

⁴² Vgl. <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp200604~a307d3429c.de.html>.

⁴³ Vgl. Schreiben des Bundesfinanzministers vom 26. Juni 2020 – Anlage 1.

72 Daher ist der Erlass einer Anordnung nach § 35 BVerfGG wie beantragt notwendig.

(Hans-Detlef Horn)

Anlagen 1-4