Dietrich Murswiek*

Das OMT-Programm als Ausdruck expertokratischer Kompetenzanmaßung: Zum EZB-Vorlagebeschluss des Bundesverfassungsgerichts und seinen Folgen

Das am 6. September 2012 verkündete OMT-Programm der EZB[1] ist rechtswidrig. Die EZB überschreitet mit diesem Staatsanleihenkaufprogramm ihre Kompetenzen. Das ist die Kernaussage des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Januar 2014.[2] Mit erfreulicher Klarheit und Entschiedenheit haben die Karlsruher Richter festgestellt, dass das OMT-Programm nicht vom geldpolitischen Mandat der EZB gedeckt ist und zudem gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung verstößt. Für die Beschwerdeführer ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ein vollständiger Sieg, freilich nur ein Etappensieg. Die Entscheidung ist nicht endgültig. Das Bundesverfassungsgericht hat das Verfahren ausgesetzt und die Sache dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) vorgelegt. Erst nachdem dieser die Vereinbarkeit des OMT-Programms mit dem Europarecht geprüft hat, wird das Bundesverfassungsgericht sein endgültiges Urteil sprechen.

Selektive Staatsanleihenkäufe als Kompetenzüberschreitung

Staatsanleihenkäufe des Europäischen Zentralbanksystems sind nur dann rechtmäßig, wenn sie vom geldpolitischen Mandat der EZB gedeckt sind, nicht hingegen dann, wenn sie als wirtschafts- oder fiskalpolitische Maßnahmen qualifiziert werden müssen. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Entscheidung vom 14. Januar Kriterien entwickelt, mit Hilfe derer Geldpolitik von Fiskalpolitik unterschieden werden kann, und sie dann auf das OMT-Programm angewendet. Dabei ist es vollständig den von uns Beschwerdeführern vorgetragenen Argumenten gefolgt, für die wir übrigens die Unterstützung fast aller vom Bundesverfassungsgericht angehörten Wirtschaftsexperten hatten, insbesondere von Bundesbankpräsident Jens Weidmann[3].

Was das OMT-Programm kennzeichnet, ist der Umstand, dass die EZB Staatsanleihen nicht etwa zur Zinsglättung kauft und verkauft, wie manche Zentralbanken dies als geldpolitische Maßnahme tun. Sie werden auch nicht zur Ausweitung der Geldbasis gekauft. Vielmehr will die EZB mit selektiven Käufen von Anleihen einzelner Eurostaaten die von diesen auf den Kapitalmärkten zu zahlenden Zinsen für neue Staatsanleihen senken. Sie will den Gläubigern der betreffenden Staaten die Angst vor einem Staatsbankrott nehmen und so die Eurozone stabilisieren.

Das Bundesverfassungsgericht stellt fest, dass die EZB damit ihr geldpolitisches Mandat überschreitet und rechtswidrig in die wirtschaftspolitische Kompetenz der Mitgliedstaaten übergreift. Das Gericht begründet seine Auffassung ausführlich, detailliert und meines Erachtens völlig überzeugend.[4] Ich möchte im Folgenden nur auf einige Aspekte hinweisen, die mir besonders wichtig erscheinen.

Was die abstrakte Abgrenzung von Währungspolitik und Wirtschaftspolitik betrifft, geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass das Mandat der EZB eng ausgelegt werden muss. Die im AEUV garantierte Unabhängigkeit der EZB sei eine Durchbrechung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die demokratische Legitimation politischer Entscheidungen. Sie lasse sich nur für die vorrangig stabilitätsorientierte Geldpolitik rechtfertigen. Auf andere Politikbereiche lasse sich diese Rechtfertigung nicht übertragen.[5] Das Bundesverfassungsgericht stellt dann entscheidend darauf ab, ob die zu beurteilende Maßnahme unmittelbar wirtschaftspolitische Ziele verfolgt. Es könne nicht darauf ankommen, ob sie mittelbar außerdem währungspolitische Ziele verfolge.[6] Außerdem komme es auf die zur Zielerreichung gewählten Mittel und ihre Effekte an. Die Gewährung von Finanzhilfen gehöre nicht zur Währungspolitik[7], ebenso wenig wie die Kontrolle der Haushaltspolitik.[8]

Anhand dieser Maßstäbe ist nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts der OMT-Beschluss als überwiegend wirtschaftspolitische Maßnahme zu qualifizieren. Die EZB wolle

* Prof. Dr. Dietrich Murswiek ist Professor für Öffentliches Recht und Geschäftsführender Direktor des Instituts für Öffentliches Recht der Universität Freiburg. Er ist der Prozessvertreter des Bundestagsabgeordneten Dr. Peter Gauweiler, eines der Beschwerdeführer im ESM- und im EZB-Verfahren vor dem BVerfG.

1 ECB, Press Release 6 September 2012 – Technical features of Outright Monetary Transactions http://www.ecb.int/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html, aufgerufen am 21. September 2012.

2 BVerfG, 14. Januar 2014 – 2 BvR 2728/13 u.a. – EZB-Vorlagebeschl.

3 Die Eingangserklärung *Weidmanns* ist von der Bundesbank veröffentlicht worden, http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Kurzmeldungen/Stellungnahmen/2013_06_11_esm_ezb.html, aufgerufen am 15. März 2014.

4 *BVerfG* (Fn. 2), Abs.-Nr. 56–83.

5 *BVerfG* (Fn. 2), Abs.-Nr. 58–59.

6 *BVerfG* (Fn. 2), Abs.-Nr. 64.

7 *BVerfG* (Fn. 2), Abs.-Nr. 65.

8 *BVerfG* (Fn. 2), Abs.-Nr. 67.

mit dem OMT-Programm Zinsaufschläge auf Anleihen einzelner Mitgliedstaaten neutralisieren[9] und die aktuelle Zusammensetzung des Euro-Währungsgebiets sicherstellen[10], nämlich das Ausscheiden einzelner Eurostaaten wegen Staatsbankrotts vermeiden. Das sei keine Aufgabe der Währungs-, sondern der Wirtschaftspolitik. Das Bundesverfassungsgericht weist zu Recht darauf hin, dass die Mitgliedstaaten zu diesem Zweck insbesondere den ESM gegründet hätten.[11] Steuergelder zur Rettung anderer Staaten vor dem Bankrott einzusetzen, ist politisch legitimationsbedürftig. Mit der Aufgabe der Zentralbank, die Stabilität des Geldwerts zu sichern, hat dies allenfalls mittelbar zu tun. Dass das OMT-Programm funktional äquivalent mit Hilfsmaßnahmen des ESM ist und deshalb als wirtschaftspolitisch eingestuft werden muss, ergibt sich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auch daraus, dass die EZB die Anleihenkäufe davon abhängig machen will, dass der begünstigte Staat Konditionen erfüllt, die in einem makroökonomischen Anpassungsprogramm des ESM festgelegt worden sind. Die EZB wolle damit auf die Wirtschafts-, Sozial- und Haushaltspolitik der betreffenden Staaten Einfluss nehmen. Wären die Staatsanleihenkäufe geldpolitisch motiviert, so das Bundesverfassungsgericht, dann wäre nicht einzusehen, warum die EZB den Ankauf von Anleihen stoppen will, sobald der betreffende Staat die wirtschaftspolitischen Auflagen nicht mehr erfüllt.[12]

Darüber hinaus verstößt die EZB mit ihrem OMT-Beschluss gegen das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung, das der AEUV in Art. 123 normiert. Diese Vorschrift verbietet zwar expressis verbis nur den »unmittelbaren« Erwerb von Staatsanleihen durch die Zentralbank. Dieses Verbot darf jedoch nicht durch den Erwerb auf dem Sekundärmarkt umgangen werden. Und als Umgehung dieses Verbots stuft das Bundesverfassungsgericht das OMT-Programm mit überzeugender Begründung ein.[13] Als Gründe für die Qualifikation als monetäre Haushaltsfinanzierung nennt das Bundesverfassungsgericht neben der Selektivität und der Parallelität zum ESM die Bereitschaft der EZB, sich bei den erworbenen Anleihen an einem Schuldenschnitt zu beteiligen, das erhöhte Risiko, dass es zu einem solchen Schuldenschnitt kommt, die Möglichkeit, die erworbenen Staatsanleihen bis zur Endfälligkeit zu halten, den mit dem Anleihenerwerb verbundenen Eingriff in die Preisbildung am Markt und die Ermutigung der Marktteilnehmer zum Erwerb entsprechender Anleihen am Primärmarkt.

Die EZB hatte versucht, das OMT-Programm damit zu rechtfertigen, dass es dazu diene, eine »Störung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus« zu beseitigen. Das Bundesverfassungsgericht weist dieses Argument zu Recht zurück.[14] Wenn die Transmission, also die Auswirkung von Leitzinsentscheidungen der EZB auf das Zinsniveau an den Anleihemärkten und letztlich bei den Kreditzinsen für Unternehmen, deshalb gestört ist, weil die Marktteilnehmer den Staatsbankrott des betreffenden Staates fürchten und ihnen diese Furcht nur dadurch genommen werden kann, dass die EZB verspricht, die Finanzierung dieses Staates notfalls durch Anleihenkäufe sicherzustellen, dann nimmt dieser Zusammenhang den Anleihekäufen der Zentralbank nicht ihren Charakter als wirtschaftspolitische Rettungsaktionen. Sie mögen dann zwar auch geldpolitisch motiviert sein. Aber Geldpolitik darf eben nicht mit den der EZB verbotenen und parlamentarisch legitimationsbedürftigen Mitteln der Wirtschaftspolitik und der indirekten Staatsfinanzierung betrieben werden. Das verkennen diejenigen, die dem Bundesverfassungsgericht vorwerfen, es habe den Zweck des OMT-Programms nicht verstanden (vgl. Pernice 2014; Schäfer 2014). Der EZB ist nicht alles erlaubt, wofür sie eine geldpolitische Begründung konstruieren kann. Für viele Akteure in Wirtschaft, Politik und Publizistik scheint es unverständlich zu sein, dass rechtlich nicht erlaubt sein könnte, was ökonomisch doch anscheinend so gut funktioniert (vgl. Schäfer 2014). Die hinter der von der EZB gewählten Rechtfertigung des OMT-Programms stehende Annahme, die EZB dürfe alles tun, was geldpolitischen Zielen dient, käme eine Generalermächtigung gleich, die sogar die direkte monetäre Staatsfinanzierung einschlösse. Deutschland hätte dem Vertrag von Maastricht niemals zustimmen dürfen, und der Vertrag wäre vor dem Bundesverfassungsgericht gescheitert, wenn er eine solche Generalermächtigung enthielte. Ob die These, das OMT-Programm diene der Überwindung einer Störung des Transmissionsmechanismus, lediglich vorgeschoben oder ökonomisch zumindest plausibel ist[15], ist daher für die rechtliche Beurteilung letztlich irrelevant.[16]

Die Möglichkeit einer unionsrechtskonformen Auslegung und ihre Problematik

Der Vorschlag einer unionsrechtskonformen Auslegung

Nachdem das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, dass die EZB mit dem OMT-Beschluss ihre Kompetenzen überschreitet, erwägt das Gericht eine unionsrechtskonforme Auslegung des OMT-Beschlusses.[17]

Unter »unionsrechtskonformer« Auslegung versteht man die Interpretation einer Norm im Lichte einer höherrangigen Unionsrechtsnorm, beispielsweise einer Vorschrift des sekundären EU-Rechts im Lichte des primären EU-Rechts. Wenn

[9] *BVerfG* (Fn. 2), Abs.-Nr. 70, 73.
[10] Vgl. *BVerfG* (Fn.2), Abs.-Nr. 72.
[11] *BVerfG* (Fn. 2), Abs.-Nr. 72.
[12] *BVerfG* (Fn. 2), Abs.-Nr. 74–78.
[13] *BVerfG* (Fn. 2), Abs.-Nr. 84–94.
[14] *BVerfG* (Fn. 2), Abs.-Nr. 95–98.
[15] Hristov et al. (2014) halten das OMT-Programm für »schlichtweg ungeeignet, das offizielle Ziel, d.h. die Wiederherstellung der geldpolitischen Transmission, zu erreichen.«
[16] So zutreffend *BVerfG* (Fn. 2), Abs.-Nr. 96.
[17] Vgl. Abs.-Nr. 99–100.

die zu prüfende Vorschrift mehrere Interpretationsmöglichkeiten zulässt, von denen eine mit der höherrangigen Norm unvereinbar, eine andere jedoch mit ihr vereinbar ist, dann ist die zu prüfende Vorschrift in derjenigen Interpretation – und nur in dieser – gültig, die mit der höherrangigen Norm vereinbar ist. Im Falle des OMT-Programms bezieht sich die vom Bundesverfassungsgericht erwogene unionsrechtskonforme Auslegung allerdings nicht auf eine Norm – ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung –, sondern auf einen Akt der Exekutive ohne Normcharakter. Das ist ungewöhnlich, aber methodisch nicht unmöglich. Gegenüber der EZB und gegenüber der Öffentlichkeit wirkt eine unionsrechtskonforme Auslegung weniger harsch als die Feststellung der Rechtswidrigkeit, obwohl sie impliziert, dass andere Auslegungen rechtswidrig sind.

Das Bundesverfassungsgericht hält es für denkbar, dass der OMT-Beschluss im Wege einer unionsrechtskonformen Auslegung aufrechterhalten werden kann, nimmt aber selbst diese Auslegung nicht vor, sondern überlässt es dem EuGH, zu prüfen, ob der OMT-Beschluss auf diese Weise gerettet werden kann. Zugleich macht das Bundesverfassungsgericht deutlich, unter welchen Voraussetzungen es »möglicherweise« eine unionsrechtskonforme Auslegung akzeptieren könnte.[18]

1. Der OMT-Beschluss müsste »so ausgelegt oder in seiner Gültigkeit beschränkt« werden, dass er die Konditionalität der Hilfsprogramme von EFSF und ESM nicht unterläuft
2. und dass er wirtschaftspolitisch nur unterstützenden Charakter hat.
3. Dies impliziert, dass die Anleihenkäufe dem Volumen nach klar und verbindlich begrenzt werden[19] und dass
4. die Ankäufe von den Mitgliedstaaten dem Grunde nach bewilligt und legitimiert werden müssten.[20]
5. Ein Schuldenschnitt müsste ausgeschlossen werden.
6. Eingriffe in die Preisbildung am Markt müssten soweit wie möglich vermieden werden.

Das Bundesverfassungsgericht meint, eine Auslegung, die diesen Bedingungen entspricht, dürfte noch mit Sinn und Zweck des OMT-Beschlusses vereinbar sein. Dies ist aber sehr fraglich. Genau betrachtet ist das OMT-Programm tot, wenn man es anhand der vom Bundesverfassungsgericht formulierten Bedingungen begrenzt. Die beabsichtigte Wirkung des OMT-Programms besteht gerade in dem Versprechen, Staatsanleihen der Krisenstaaten notfalls in unbegrenztem Umfang[21] zu kaufen (vgl. auch Pemice 2014).

[18] Vgl. Abs.-Nr. 100.
[19] Vgl. auch Abs.-Nr. 81, 83.
[20] Vgl. Abs.-Nr. 83.
[21] Dieses Versprechen – zuerst abgegeben von EZB-Präsident Mario Draghi (Speech at the Global Investment Conference in London, 26. Juli 2012, http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html): »Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough.« – bewirkte eine drastische Senkung der Renditen für die Staatsanleihen der Problemstaaten.

Dass die EZB sich die Anleihenkäufe zuvor von den Mitgliedstaaten bewilligen lässt, ist mit der Unabhängigkeit der EZB (Art. 130, Art. 282 Abs. 3 Sätze 3 und 4 AEUV) unvereinbar. Diese Bedingung ist nicht geeignet, sicherzustellen, dass das OMT-Programm im Rahmen des geldpolitischen Mandats bleibt. Innerhalb des geldpolitischen Mandats benötigt die EZB keine Legitimation seitens der Mitgliedstaaten; außerhalb ihres Mandats kann die Zustimmung der Mitgliedstaaten den Kompetenzmangel nicht heilen. Der OMT-Beschluss sieht konsequenterweise nicht vor, dass die Mitgliedstaaten um ihre Zustimmung gefragt werden. Eine unionsrechtskonforme Auslegung, die das Gegenteil vorsieht, ist nicht möglich. Denn eine solche Auslegung wäre mit Sinn und Zweck des Beschlusses unvereinbar, und sie wäre nicht unionsrechtskonform.

Der Ausschluss der Beteiligung der EZB an einem Schuldenschnitt bezüglich der von ihr im Rahmen des OMT-Programms gekauften Staatsanleihen lässt sich ebenfalls nicht mit dem OMT-Beschluss vereinbaren. Denn dieser Beschluss sagt ausdrücklich, dass die EZB keinen bevorrechtigten Gläubigerstatus in Anspruch nehmen will.

Und wenn die EZB im Sinne der vierten Bedingung nur in einem solchen Umfang Staatsanleihen kaufte, dass dies keine oder nur geringe Auswirkungen auf die Preisbildung am Markt hätte, müsste das OMT-Programm seinen Zweck verfehlen. Denn Zweck dieses Programms ist es gerade, in massiver Weise auf die Preisbildung am Markt einzuwirken, nämlich die Renditen der Staatsanleihen und damit auch die Zinsen für neu emittierte Anleihen zu senken.

Wäre die unionsrechtskonforme Auslegung wirklich eine Lösung?

Fraglich ist zudem, ob mit der vom Bundesverfassungsgericht angeregten unionsrechtskonformen Auslegung wirklich sichergestellt ist, dass die EZB mit dem OMT-Programm nicht ihre Kompetenzen überschreitet. Dagegen könnte Folgendes sprechen:

- Auch wenn sichergestellt wäre, dass die Konditionalität der Hilfsprogramme von EFSF und ESM durch die Staatsanleihenkäufe der EZB nicht unterlaufen werden, betreibt die EZB mit dem OMT-Programm eine eigenständige Rettungspolitik.
- Insbesondere würde das OMT-Programm auch in der vorgeschlagenen Auslegung gezielt der Verbesserung der Finanzierungsbedingungen einzelner Eurostaaten (durch Senkung des Zinsniveaus) dienen.
- Auch bei Beachtung der vom Bundesverfassungsgericht formulierten Bedingungen für eine unionsrechtskonforme Auslegung hätte das OMT-Programm Umverteilungswirkung.

Zwischenresümee

Die vom Bundesverfassungsgericht erwogene unionsrechtskonforme Auslegung wäre nicht geeignet, die rechtlichen Mängel des OMT-Programms vollständig zu beseitigen. Sie könnte das Problem aber faktisch lösen, weil die EZB mit einem derart zurechtgestutzten Anleihenkaufprogramm ihre Zwecke nicht mehr erreichen könnte.

Bundesverfassungsgericht und EuGH – wer hat das letzte Wort?

Die Vorlage an den EuGH ist in den Medien teilweise als Schwäche des Bundesverfassungsgerichts, als fehlender Mut zu einer eigenen Entscheidung verstanden worden. Das ist nicht richtig. Für die Auslegung des Europarechts und für die Entscheidung über die Gültigkeit von Handlungen der EU-Organe ist vornehmlich der EuGH zuständig. Hängt die Entscheidung eines nationalen Gerichts von der Auslegung des Europarechts ab, so ist das Gericht verpflichtet, die Sache dem EuGH vorzulegen (Art. 267 AEUV). Dies bedeutet nicht, dass das Bundesverfassungsgericht sich bedingungslos dem EuGH unterwirft. Im Gegenteil: Das Bundesverfassungsgericht betont, dass es selbst das letzte Wort hat, wenn ein EU-Organ seine Kompetenzen offensichtlich überschreitet. Die Ultra-vires-Kontrolle, also die Kompetenz, über Kompetenzüberschreitungen der EU zu urteilen, nimmt das Bundesverfassungsgericht auch gegenüber dem EuGH in Anspruch. Daran ändert die Vorlage nichts. Im »Kooperationsverhältnis«[22] zwischen EuGH und Bundesverfassungsgericht gibt dieses zunächst dem EuGH Gelegenheit, das Europarecht auszulegen und die Vereinbarkeit des angegriffenen Hoheitsakts mit europäischem Recht zu prüfen. Die Vorlage an den EuGH ist Bestandteil der Konzeption der Ultra-vires-Kontrolle. Bereits in seiner Honeywell-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass es keine Maßnahme eines EU-Organs als Ultra-vires-Akt qualifizieren und ihr deshalb die Anwendbarkeit in Deutschland versagen dürfe, bevor der EuGH die unionsrechtlichen Fragen entschieden hat.[23] Im EZB-Fall hat nun das Bundesverfassungsgericht zum ersten Mal in seiner Geschichte einen Fall dem EuGH vorgelegt.

Damit verzichtet das Bundesverfassungsgericht nicht auf das letzte Wort. Wenn der EuGH entschieden hat, geht die Sache zurück an das Bundesverfassungsgericht. Dieses entscheidet dann, ob der angegriffene Hoheitsakt – hier das OMT-Programm – im Lichte der Auslegung dieses Akts und der vertraglichen Maßstabsnormen durch den EuGH wegen Kompetenzüberschreitung in Deutschland unanwendbar ist. Diese Feststellung setzt nach der – nicht unproblematischen – Honeywell-Entscheidung voraus, dass die Kompetenzüberschreitung offenkundig ist und im Kompetenzgefüge zwischen Mitgliedstaaten und EU erheblich ins Gewicht fällt[24].

Entscheidungsszenarien

Wie wird es weitergehen im EZB-Fall? Viele Beobachter glauben, der EuGH werde entscheiden, das OMT-Programm sei von den vertraglichen Kompetenzgrundlagen gedeckt. Schließlich ist der EuGH bekannt dafür, regelmäßig die Macht der Europäischen Union im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten zu stärken. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass der EuGH die Gelegenheit nutzt, sich als neutraler Hüter der Verträge zu profilieren.

Der Vorschlag, das OMT-Programm mit Hilfe einer »unionsrechtskonformen Auslegung« zu retten[25], wirkt wie ein Kompromissangebot, welches das der nationalen Verfassung verpflichtete, diese aber »europarechtsfreundlich« interpretierende Bundesverfassungsgericht dem tendenziell auf Fortschritte im Prozess der immer enger werdenden europäischen Integration abzielenden EuGH unterbreitet.

Das Bundesverfassungsgericht hat in hochpolitischen Verfahren, welche die europäische Integration betrafen, regelmäßig Ja-aber-Entscheidungen getroffen: Die Richter stellten sich einem mit großer Parlamentsmehrheit beschlossenen völkerrechtlichen Vertrag nicht in den Weg, nahmen aber einschränkende Interpretationen vor oder ordneten Auflagen an, die von den deutschen Staatsorganen zu erfüllen waren, um Verfassungsverstöße zu beheben.[26] Eine solche Ja-aber-Entscheidung war hier nicht möglich. Denn einschränkende Auflagen kann das Bundesverfassungsgericht nur deutschen Staatsorganen, nicht aber der EZB vorschreiben (vgl. Art. 274 i.V.m. 263 Abs. 1 AEUV). Der EuGH hingegen könnte dies (vgl. Art. 263 Abs. 1 AEUV).

Folgende Szenarien für den weiteren Verlauf des Verfahrens kommen in Betracht:

1. Der EuGH stellt ohne Einschränkungen fest, dass die EZB mit dem OMT-Programm ihr Mandat überschreitet. Dann darf die EZB das OMT-Programm nicht ausführen.
2. Der EuGH nimmt die vom Bundesverfassungsgericht vorgeschlagene unionsrechtskonforme Auslegung vor. Dann ist die EZB verpflichtet, bei der Ausführung des OMT-Programms die vom EuGH formulierten Einschränkungen zu beachten.

[22] Vgl. *BVerfG* (Fn. 2), Abs.-Nr. 27; *BVerfG*, 6. Juli 2010 – 2 BvR 2661/06, Abs.-Nr. 57 = BVerfGE 126, 286 (304) – Honeywell.
[23] Vgl. *BVerfG*, 6. Juli 2010 – 2 BvR 2661/06, Abs.-Nr. 60 = BVerfGE 126, 286 (304) – Honeywell.
[24] Vgl. *BVerfG*, 6. Juli 2010 – 2 BvR 2661/06, Abs.-Nr. 61 = BVerfGE 126, 286 (304) – Honeywell.
[25] *BVerfG* (Fn. 2), Abs.-Nr. 99 f.
[26] Vgl. *BVerfGE* 123, 267 (353 ff., 359 ff., 369 ff., 432 ff.) – Lissabon; *BVerfGE* 129, 124 (179 ff.; 185 f.) – EFSF.

3. Der EuGH erklärt das OMT-Programm uneingeschränkt für unionsrechtskonform. Das wäre ein Frontalzusammenstoß mit dem Bundesverfassungsgericht. Das Bundesverfassungsgericht hat sich hinsichtlich seiner Auslegung des AEUV ziemlich deutlich festgelegt. Es wird hinter seine Feststellungen nicht mehr zurückgehen können. Wahrscheinlich wird das Bundesverfassungsgericht feststellen, dass die EZB ihre Kompetenzen offensichtlich und in strukturell bedeutsamer Weise überschritten hat. Das Gericht wird daher feststellen, dass die deutsche Bundesbank nicht berechtigt ist, an der Durchführung des OMT-Programms mitzuwirken und dass die Bundesregierung verpflichtet ist, mit den EU-Staaten Verhandlungen über eine präzisierende und einschränkende Konkretisierung des EZB-Mandats zu führen. Denkbar ist freilich auch, dass das Bundesverfassungsgericht zögern wird, dem EuGH eine offensichtlich falsche Entscheidung vorzuwerfen. Das Bundesverfassungsgericht könnte daher zu der Auffassung kommen, die Entscheidung des EuGH sei zwar falsch, aber nicht evident falsch, sondern methodisch noch vertretbar. Dann wären die Verfassungsbeschwerden unbegründet, obwohl das Bundesverfassungsgericht der Sache nach die Auffassung der Beschwerdeführer teilt.
4. Der EuGH nimmt eine unionsrechtskonforme Auslegung vor, ohne den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in vollem Umfang zu entsprechen. In diesem Fall wäre es für das Bundesverfassungsgericht noch schwerer, dem EuGH eine offenkundige Verletzung des AEUV vorzuwerfen. Die Wahrscheinlichkeit wäre groß, dass das Bundesverfassungsgericht dann die Verfassungsbeschwerden als unbegründet zurückwiese, obwohl es inhaltlich das Vorbringen der Beschwerdeführer für richtig hält.

Selbst wenn das Bundesverfassungsgericht sich scheut, im Falle der Varianten 3 oder 4 eine offensichtliche Kompetenzüberschreitung des EuGH zu behaupten, und wegen fehlender Offensichtlichkeit die Ultra-vires-Rüge als unbegründet abweist, können die Verfassungsbeschwerden Erfolg haben. Das Bundesverfassungsgericht könnte nämlich die sogenannte »Identitätsrüge« auch dann als begründet ansehen, wenn kein offensichtlicher Kompetenzverstoß gegeben ist.

Im Rahmen der »Identitätskontrolle« prüft das Bundesverfassungsgericht, ob ein EU-Organ mit eine Maßnahme getroffen hat, die eines der gemäß Art. 79 Abs. 3 GG unabänderlichen, die »Verfassungsidentität« prägenden Prinzipien der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt.[27] Mit der Identitätsrüge machen wir Beschwerdeführer geltend, dass die EZB mit OMT-Staatsanleihenkäufen den deutschen Bundeshaushalt mit Risiken in Höhe hoher Milliardenbeträge belaste, ohne dass das Parlament dem zugestimmt habe.

[27] Vgl. *BVerfGE* 123, 267 (353 f.) – Lissabon; BVerfG (Fn. 2), Abs.-Nr. 27.

Mit diesem Vorwurf hat das Bundesverfassungsgericht sich in seinem Vorlagebeschluss noch nicht befasst. Es wird diese Frage aber prüfen, nachdem der EuGH seine Entscheidung getroffen hat.[28] Und es wird im Hinblick auf seine bisherige Rechtsprechung[29] den Beschwerdeführern Recht geben müssen, wenn der EuGH die Staatsanleihenkäufe der EZB nicht umfangmäßig klar begrenzt und wenn nicht sichergestellt ist, dass die EZB nicht kaufen darf, wenn nicht die nationalen Parlamente dem OMT-Programm zuvor grundsätzlich zugestimmt haben.

Fazit

Der EZB-Vorlagebeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Januar 2014 ist eine der wichtigsten Entscheidungen, die das Bundesverfassungsgericht getroffen hat. Der Beschluss verdient schon wegen seiner großen ökonomischen Bedeutung besondere Aufmerksamkeit. Europarechtlich und verfassungsrechtlich ist der Beschluss in mehrfacher Hinsicht eine wichtige Leitentscheidung: Erstmalig werden die Kompetenzen der Zentralbank von einem Verfassungsgericht analysiert und im Hinblick auf das Demokratieprinzip begrenzt. Erstmalig stellt das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle – vorbehaltlich einer unionsrechtskonformen Auslegung durch den EuGH – eine offenkundige und strukturell bedeutsame Kompetenzanmaßung eines EU-Organs fest. Zudem gibt das Bundesverfassungsgericht allen Bürgern das Recht, mit der Verfassungsbeschwerde eine Ultra-vires-Kontrolle einzuleiten.[30] Damit erst wird diese zu einem effektiven Kontrollinstrument gegenüber Kompetenzanmaßungen von EU-Organen.

Der 14. Januar 2014 ist also ein guter Tag für die Demokratie in Europa: Das Bundesverfassungsgericht begrenzt die Kompetenz der demokratisch nicht legitimierten EZB, schützt die nationalen Parlamente vor demokratisch nicht legitimierten Übergriffen in ihre Budgethoheit und stärkt zugleich die demokratischen Mitwirkungsrechte aller Bürger.

Literatur

Hristov, N., O. Hülsewig, Th. Siemsen und T. Wollmershäuser (2014), »Schiffbruch ohne Tiger: Das OMT-Programm der europäischen Zentralbank«, *ifo Schnelldienst* 67(4), 15–16.

Pernice, I. (2014), »Karlsruhe wagt den Schritt nach Luxemburg«, verfassungsblog 10. Februar 2014, online verfügbar unter: www.verfassungsblog.de/de/karlsruhe-wagt-den-schritt-nach-luxemburg/aufgerufen am 16. März 2014.

Schäfer, U. (2014), »Die Richter und der Markt«, *Süddeutsche Zeitung*, 22. Februar, 26.

[28] Vgl. *BVerfG* (Fn. 2), Abs.-Nr. 102–103.
[29] Vgl. *BVerfGE* 129, 124 (177, 179 ff.) – EFSF; 132, 195 (239–241) – ESM-Eilentscheidung.
[30] *BVerfG* (Fn. 2), Abs.-Nr. 44, 53.