

BVerfG, EZB (PSPP/Weiss) – 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15 – Urteil vom 5. Mai 2020, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915

Thema: Garantiegehalt des Art. 38 GG gegenüber Rechtsakten der EU; Übertragung von Hoheitsrechten; Verfassungsidentität des GG; Integrationsverantwortung von Bundesregierung und Bundestag; Integrationsprogramm; Ultra-vires-Akte; Vorrang des Unionsrechts; Verhältnismäßigkeit und Grundsatz der Einzelermächtigung; haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages; Vorabentscheidung; Mandat des EuGH und „schlechterdings nicht nachvollziehbare“ Entscheidungen; Auslegungsmethodik; währungspolitisches Mandat der EZB und wirtschaftspolitische Zuständigkeit der Mitgliedstaaten; Verbot monetärer Staatsfinanzierung

Rechts- und Verständnisfragen:

- 1) Unter welchen Bedingungen können Handlungen von Organen und Institutionen der EU „taugliche Beschwerdegegenstände“ einer Verfassungsbeschwerde sein und deren Zulässigkeit begründen? Welches Grundrecht könnte verletzt sein? (Rn. 89 f.)
- 2) Wann sind auf Unionsakte gerichtete Verfassungsbeschwerden unzulässig? (Rn. 93 f.)
- 3) Welches ist der Garantiegehalt und die Grenze des in Art. 38 Abs. 1 GG garantierten Wahlrechts zum Bundestag im Blick auf die EU? (Rn. 98 – 100)
- 4) Was bedeutet die „integrationsfeste Verfassungsidentität“ des GG und welchen Anforderungen hat die „in Deutschland ausgeübte öffentliche Gewalt“ zu genügen? (Rn. 101)
- 5) Welche Grenze ist der Übertragung von Hoheitsrechten gesetzt und was bedeutet die „Integrationsverantwortung“? (Rn. 102)
- 6) Was garantiert das Wahlrecht des Art. 38 Abs. 1 GG im Blick auf den Bundestag? Was bedeutet die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“ des Bundestages? (Rn. 103 f.)
- 7) Welchen „Anspruch“ gewährt Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 GG den Wahlberechtigten im Blick auf das „Integrationsprogramm“ der EU gegenüber welchen deutschen Organen – insbesondere bei „offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen“ durch Einrichtungen der EU? (Rn. 105 – 107, 230)
- 8) Wie kann sich die „Integrationsverantwortung“ realisieren, insbesondere gegenüber ultra vires getroffenen Handlungen der EU, und welchen Spielraum haben die Verfassungsorgane dabei? (Rn. 108 f.)
- 9) Wie übt das BVerfG die „Ultra-vires-Kontrolle“ aus? Wann ist ein Kompetenzverstoß ultra vires? Welche Grenze sieht das BVerfG für die Auslegungsmethoden des EuGH? (Rn. 110 – 113, 117 ff.)
- 10) Wie sieht das Gericht sein Verhältnis zur Aufgabe des EuGH gemäß Art. 19 Abs. 1 EUV? Wo sieht das BVerfG die Grenze, innerhalb derer es die Entscheidungen des EuGH zu „respektieren“ hat, und wann ist diese Grenze erreicht? Was ist die Folge, wenn eine Entscheidung des EuGH die Grenze überschreitet? (Rn. 111 – 113)
- 11) Wozu verpflichtet die Integrationsverantwortung gegenüber den Wahlberechtigten? (Rn. 114)
- 12) Wann ist die Verfassungsidentität des GG betroffen und was bedeutet das für die Aufgaben des Bundestages? (Rn. 115)
- 13) Zu welchen Erkenntnissen kommt das BVerfG hinsichtlich der Rechte aus Art. 38 GG? (Rn. 116 f.)
- 14) In welcher Situation sieht sich das BVerfG an die Beurteilung von Maßnahmen der EU durch den EuGH nicht gebunden? (Rn. 118 ff.)
- 15) Worin ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begründet und wie charakterisiert das BVerfG die Anwendung der Verhältnismäßigkeit durch den EuGH? (Rn. 124 – 126)
- 16) Worin sieht das BVerfG die Relevanz der Verhältnismäßigkeit für die Beurteilung der Beschlüsse der EZB? (Rn. 127, 133, 138 ff.)
- 17) Wie geht das BVerfG mit der Vorabentscheidung des EuGH in der Rechtssache OMT („Gauweiler“) und seiner abschließenden Entscheidung in dieser Rechtssache („OMT-Urteil“) um? (Rn. 126 – 137)
- 18) Aus welchem Grund erachtet das BVerfG die vom EuGH vorgenommene Verhältnismäßigkeitsprüfung als nicht ausreichend? Welche Rolle spielt dabei die Unabhängigkeit der EZB und der Bundesbank? Welche Bedeutung haben dabei Art. 6 EMRK und Art. 19 Abs. 4 GG? (Rn. 138 – 144)
- 19) Womit sieht das BVerfG das „Ausblenden der wirtschaftspolitischen Auswirkungen des PSPP“ als unvereinbar an? (Rn. 146 – 153)
- 20) Wie beurteilt das BVerfG die Prüfung der Verhältnismäßigkeit durch den EuGH in der Vorabentscheidung? (Rn. 127, 138, 140, 141)
- 21) Worin liegt für das BVerfG eine „offensichtliche“ Überschreitung des Mandats des EuGH nach Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV? (Rn. 156)
- 22) Was ist die Konsequenz der Entscheidung des EuGH für die Mitgliedstaaten? (Rn. 157)
- 23) Welche Bedeutung hat der „Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung“ in Deutschland, gerade auch für die Bürger und Bürgerinnen? (Rn. 158, 160)
- 24) Worin sieht das BVerfG begründet, daß der EuGH ultra vires gehandelt hat, und welche Konsequenz hat das in Deutschland? (Rn. 163)
- 25) In welcher Formel faßt das BVerfG seine Beurteilung der Vorabentscheidung des EuGH zusammen? (Rn. 118 f., 141, 155)

- 26) Wie begründet das BVerfG, daß es zu „einer eigenständigen Prüfung“ der Vereinbarkeit der Beschlüsse der EZB mit deren währungspolitischer Kompetenz gemäß Art. 127 AEUV berufen ist? (Rn. 164)
- 27) Aus welchen Gründen verneint das BVerfG die Unionsrechtskonformität der EZB-Beschlüsse? (Rn. 165 – 177)
- 28) Wogegen verstoßen die Beschlüsse der EZB, wie qualifiziert das BVerfG den Verstoß und wie daher das Handeln der EZB? (Rn. 107, 177 f.)
- 29) Warum hat das BVerfG eine Verletzung der Integrationsverantwortung durch Bundesregierung und Bundestag im Urteil nicht festgestellt? (Rn. 179)
- 30) Wie beurteilt das BVerfG die Feststellungen, die der EuGH zum Verbot monetärer Staatsfinanzierung und seiner Umgehung gemäß Art. 123 AEUV in seiner Vorabentscheidung getroffen hat, insbesondere hinsichtlich der Kriterien vorherige Ankündigung, Ankaufvolumen, Ankaufobergrenzen, Verteilung des Ankaufvolumens nach Mitgliedstaaten, Bonitätsbewertung, Laufzeiten, Sperrfristen, Halten von Staatsanleihen bis Endfälligkeit, Begründungspflicht gemäß Art. 296 AEUV? (Rn. 180 – 212)
- 31) Wie kommt das BVerfG zu dem Schluß, daß eine Umgehung des Verbots monetärer Staatsfinanzierung gemäß Art. 123 AEUV nicht feststellbar ist? (Rn. 212 – 221)
- 32) Aus welchen Gründen sieht das BVerfG keine Umverteilung der Staatsschulden zwischen den Mitgliedstaaten, die mit Art. 123 und 125 AEUV unvereinbar wäre, und daher die haushaltpolitische Gesamtverantwortung des Bundestages als nicht tangiert? (Rn. 222 – 228)
- 33) Wozu verpflichtet die Integrationsverantwortung die deutschen Verfassungsorgane im Fall „offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Kompetenzüberschreitungen“ durch Organe und Einrichtungen der EU? (Rn. 230 f.)
- 34) Wozu verdichtet sich in Form konkreter Handlungspflichten die Integrationsverantwortung? (Rn. 232 f.)
- 35) Wann ist eine Handlung der Organe und Einrichtungen der EU aus der Sicht des GG ein Ultra-vires-Akt und welche Folge hat das für den Vorrang des Unionsrechts? Welche Wirkungen hat ein solcher Akt in Deutschland und für die Verfassungsorgane, Gerichte und Behörden und sehr konkret auch für die Bundesbank (Rn. 234 f.)
- 36) Wie kommt das BVerfG zu dem auf drei Monate befristeten Vorbehalt, daß die Konsequenzen seines Urteils nur dann eintreten, wenn die EZB nicht in einem neuen Beschluß für das Gericht „nachvollziehbar“ darlegt, daß die währungspolitischen Ziele des PSPP nicht außer Verhältnis zu seinen wirtschafts- und fiskalpolitischen Auswirkungen stehen? (Rn. 235)
- 37) Hat sich das BVerfG im Rahmen des Unionsrechts gehalten? (Abw. Meinung Lübke-Wolff zu Fallbuch Nr. 28, Rn. 1, 3, 11, 27)
- 38) Welche Rolle spielt das Europäische Parlament für den vom BVerfG postulierten „Anspruch auf Demokratie“, d. h. dafür daß die Bürger und Bürgerinnen „nur einer öffentlichen Gewalt ausgesetzt sind, die sie auch legitimieren und beeinflussen können“? (Rn. 98 f., 230)
- 39) Wie kann der Bundestag oder die Bundesregierung die Bundesbank rechtlich veranlassen, aus dem PSPP auszusteigen?
- 40) Wie kann Bundesregierung oder Bundestag die EZB rechtlich bewegen, eine erneuerte Begründung der Verhältnismäßigkeit zu geben?
- 41) Wäre eine Vertragsverletzungsklage gegen die Bundesrepublik Deutschland zulässig und ggf. aussichtsreich? Was wären die Folgen einer Verurteilung?
- 42) Welche Auswirkungen kann des gegenständliche Urteil auf das jüngst lancierte Pandemie-Notfall-Ankauf-Programm PEPP haben?

2. Sachverhalt und Verfahren

Das Programm zum Kauf von Staatsanleihen durch die EZB (Public Sector Purchase Programme, PSPP) ist Teil eines Programms des Eurosystems zum Ankauf von Vermögenswerten (Expanded Asset Purchase Programme, EAPP) und zielt auf eine Ausweitung der Geldmenge. Dadurch sollen Konsum und Investitionen gefördert und die Inflationsrate in der Eurozone auf knapp unter 2% erhöht werden. Das PSPP wurde durch den Beschluß 2015/774 der EZB vom 4. März 2015 aufgelegt und bis 2019 durch fünf weitere Beschlüsse der EZB erweitert und angepaßt. Im Rahmen des EAPP wurden bis zum 8. November 2019 Wertpapiere im Gesamtwert von 2.557.800 Mio Euro gekauft; davon 2.088.100 Mio Euro im Rahmen des PSPP in Form von Staatsanleihen der Mitgliedstaaten und ähnlichen auf Euro lautenden marktfähigen Schuldtiteln, die von „anerkannten Organen, Internationalen Organisationen und multilateralen Entwicklungsbanken mit Sitz im Euro-Währungsgebiet begeben werden“.

Die vier Beschwerdeführer bzw. Gruppen von Beschwerdeführern erhoben im Frühjahr/Sommer 2015 Verfassungsbeschwerden und machten geltend, daß das PSPP gegen das Verbot monetärer Staatsfinanzierung in Art. 123 AEUV und gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung gemäß Art. 5 Abs. 1 EUV i.V.m. Art. 119 und 127 ff. AEUV verstoße. Soweit das Programm in das Budgetrecht des Bundestages eingreife, sei auch die Verfassungsidentität des GG verletzt. Sie wenden sich im Wesentlichen dagegen, daß Bundesregierung und Bundestag es unterlassen haben, gegen die Beschlüsse der EZB und das PSPP vorzugehen, und gegen den Vollzug des Programms durch deutsche Institutionen, insbesondere die Bundesbank.

Die Verfassungsbeschwerden sind dem Bundestag, dem Bundesrat, dem Bundeskanzleramt und verschiedenen zuständigen Bundesministerien sowie den Landesregierungen zur Stellungnahme zugeleitet worden. Allein die Bundesregierung hat eine Stellungnahme abgegeben. Die Präsidenten der EZB und der Bundesbank

haben Stellungnahmen zu einem Fragenkatalog des Gerichts abgegeben. Die Bundesregierung hält die unmittelbar gegen die Beschlüsse der EZB gerichteten Verfassungsbeschwerden für unzulässig und sieht „keinen Zusammenhang mit dem Recht aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG“. Im Übrigen seien die Verfassungsbeschwerden unbegründet. Die Bundesregierung erfülle ihre Integrationsverantwortung, eine rechtliche Prüfung des PSPP habe ergeben, daß die angegriffenen Maßnahmen keine offensichtliche Kompetenzüberschreitung darstellen, und sie sei daher nicht verpflichtet, „dem PSPP entgegenzutreten.“ Die Bundesbank sieht keine Umgehung von Art. 123 AEUV durch die Ankäufe von Staatsanleihen. Die EZB hat zum Funktionieren des PSPP auf öffentlich zugängliche Informationen hingewiesen.

Mit Beschluß von 18. Juli 2017 (2 BvR 859/15 u.a., ECLI:DE:BVerfG:2017:rs20170718.2bvr085915) hat das BVerfG das Verfahren ausgesetzt und dem EuGH gemäß Art. 267 Abs. 1 AEUV mehrere Fragen, insbesondere zum Verbot der monetären Staatsfinanzierung, zum Mandat der EZB für die Währungspolitik und der Abgrenzung zur Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, zur Vorabentscheidung vorgelegt. Der EuGH hat in seiner Vorabentscheidung am 11. Dezember 2018 (EuGH, C-493/17, Weiss u.a., ECLI:EU:C:2018:1000; Fallbuch Nr. 30) entschieden, daß das PSPP nicht gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung verstößt und das PSPP durch das Mandat der EUB gedeckt ist.

Das mit 7 zu 1 Stimmen gefaßte Urteil des BVerfG v. 5.5.2020 ist der vorläufige Höhepunkt eines als „Kooperationsverhältnis“ verbrämten Konflikts zwischen dem BVerfG und dem EuGH, der 1974 mit der Entscheidung Solange I des BVerfG offen zu Tage getreten ist, durch die Entscheidung Solange II von 1986 jedoch entschärft wurde. Der Konflikt erreichte eine neue Dimension, als das BVerfG in seiner Maastricht-Entscheidung von 1993 (Fallbuch Nr. 24) auf das Wahl-Grundrecht Art. 38 GG gestützte individuelle Verfassungsbeschwerden für zulässig erachtete und damit unionsrechtliche Fragen zum Gegenstand individueller Klagen machte. Seitdem hat es sich im Kern eine Gruppe von Beschwerdeführern und Prozeßbevollmächtigten in verschiedenen Konstellationen zur Aufgabe gemacht, im Wege individueller Verfassungsbeschwerden das Unionsrecht der Kontrolle durch das BVerfG zu unterwerfen.

In seiner Lissabon-Entscheidung v. 30 Juni 2009 (Fallbuch Nr. 26) hat das BVerfG die bis heute von ihm angewandten Kriterien (Verfassungsidentität, Integrationsverantwortung, Integrationsprogramm, Ultra-vires-Kontrolle) im Wesentlichen formuliert. Seit der Finanz- und Euro-Krise der Jahre 2009/2010 haben die bekannten und weitere Beschwerdeführer mit einer kaum noch zu überblickenden Vielzahl von Verfahren, auch des vorläufigen Rechtsschutzes, das BVerfG angerufen. Der Weg zur hier dargestellten EZB-Entscheidung vom 5. Mai 2020 führt über die wichtigen Wegmarken: EuGH, C-370/12, Pringle, v. 27. November 2012 (Fallbuch Nr. 27); BVerfG, OMT-Beschluß, Vorlage an EuGH, 2 BvR 2728/13, v. 14 Januar 2014 (Fallbuch Nr. 28); EuGH, C-62/14, OMT-Beschluß/Gauweiler, Vorabentscheidung v. 16. Juni. 2015 (Fallbuch Nr. 29); BVerfG, 2 BvR2735/14, Europäischer Haftbefehl, v. 15. Dezember 2015, ECLI:DE:BVerfG:2015:rs20151215.2bvr273514; BVerfG, OMT-Beschluß, endg. Entscheidung, 2 BvR 2728/13, v. 21. Juni 2016, ECLI:DE:BVerfG:rs20160621.2bvr272813; BVerfG, PSPP/Weiss, 2 BvR 859/15 u.a., Vorlagebeschluß, v. 18. Juli 2017, BVerfGE 146, 216; EuGH, C-493/17, PSPP/Weiss, Vorabentscheidung, v. 11. Dezember 2018, ECLI:EU:C:2018:1000 (Fallbuch Nr. 30); BVerfG, Bankenunion/SSM-VO, 2 BvR 1618 u. 2631/14, v. 30. Juli 2019, BVerfG hat von Vorlage abgesehen (Fallbuch S. 877).

Die hier analysierte EZB-Entscheidung markiert nur eine Etappe. Sollte die EZB eine weitere Begründung der Verhältnismäßigkeit nachliefern, ist damit zu rechnen, daß diese erneut zum Gegenstand verfassungsgerichtlicher Kontrolle gemacht wird. Sollte eine erneute Begründung nicht erfolgen, könnte der Bundestag, die Bundesregierung oder ein anderes antragsberechtigtes Verfassungsorgan das BVerfG anrufen, um nicht nach deren Auffassung unionsrechtswidrig aus dem EZB-System aussteigen zu müssen. Auch ist eine auf ihre Unabhängigkeit gestützte verwaltungsgerichtliche Klage der Bundesbank denkbar. Eine Vertragsverletzungsklage gegen die Bundesrepublik vor dem EuGH würde eine neue, bisher vermiedene, Dimension des Konflikts eröffnen.

3. Aus den Entscheidungsgründen

[Eingangs gibt das BVerfG die von ihm dem EuGH vorgelegten Fragen wieder, zitiert mit über 130 Rn. ausführlich die Vorabentscheidung des EuGH vom 11. Dezember 2018 und stellt dann fest, daß die Verfassungsbeschwerden gegen das Unterlassen von Bundesregierung und Bundestag, gegen das PSPP vorzugehen, zulässig sind, und weist die Verfassungsbeschwerden im Übrigen als unzulässig ab.]

[...]

[89] 2. Die Beschwerdeführer zu I. bis III. benennen mit der Untätigkeit von Bundesregierung und Bundestag in Ansehung des PSPP für die Verfassungsbeschwerde taugliche Beschwerdegegenstände. Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union können – als Vorfrage – Gegenstand der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht sein, wenn sie die Grundrechtsberechtigten in Deutschland betreffen (vgl. BVerfGE 142, 123 <180 Rn. 98>). Das ist der Fall, wenn sie entweder Grundlage von Handlungen deutscher Staatsorgane sind (vgl. BVerfGE 126, 286 <301 ff.>; 134, 366 <382 Rn. 23>; 142, 123 <180 Rn. 99>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 101) oder aus der Integrationsverantwortung folgende Handlungs- und Unterlassungspflichten deutscher Verfassungsorgane auslösen (vgl. BVerfGE 134, 366 <394 ff. Rn. 44 ff.>; 135, 317 <393 f. Rn. 146>; 142, 123 <180 Rn. 99>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 101). Rechtsakte des Sekundär- und Tertiärrechts der Europäischen Union sind danach insoweit tauglicher Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde, als mit dieser eine Verletzung der Integrati-

onsverantwortung deutscher Verfassungsorgane bei der Umsetzung dieser Rechtsakte beziehungsweise in der Folge durch das Unterlassen eines aktiven Hinwirkens auf die (Wieder-)Einhaltung des Integrationsprogramms geltend gemacht wird (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 102 f.). Das Bundesverfassungsgericht prüft solche Maßnahmen daraufhin, ob sie durch das Integrationsprogramm gedeckt sind oder gegen die der Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union durch das Grundgesetz sonst gezogenen Grenzen verstoßen (vgl. BVerfGE 123, 267 <354>; 126, 286 <298 ff.>; 134, 366 <394 Rn. 44 ff.>; 140, 317 <334 ff. Rn. 36 ff.>; 142, 123 <180 Rn. 99 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 101).

[90] 3. Die Beschwerdeführer zu I. bis III. sind auch beschwerdebefugt. Sie legen hinreichend substantiiert (§ 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG) die Möglichkeit dar, dass es sich bei den dem PSPP zugrundeliegenden Beschlüssen und deren Durchführung um offenkundige und strukturell bedeutsame Überschreitungen des Mandats der EZB handelt, deren Hinnahme durch Bundesregierung und Bundestag sie in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG selbst, gegenwärtig und unmittelbar verletzt. Vergleichbares gilt mit Blick auf die Beeinträchtigung der Verfassungsidentität des Grundgesetzes durch eine drohende Veränderung der Risikoteilung zwischen den nationalen Zentralbanken. Die Beschwerdeführer zu I. bis III. begründen zudem hinreichend substantiiert ihre Annahme, dass Bundesregierung und Bundestag ihrer Integrationsverantwortung in Ansehung des PSPP nicht gerecht geworden seien.

[...]

[Eingangs der Prüfung der Begründetheit legt das Gericht den Garantiegehalt des Art. 38 GG im Blick auf Handlungen der EU, wie er sich in seiner Rspr. entwickelt hat, dar.]

C.

[97] Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu I. bis III. sind begründet, soweit sie sich gegen das Unterlassen von Bundesregierung und Bundestag richten, geeignete Schritte dagegen zu unternehmen, dass die EZB mit dem PSPP und mit den Ankäufen von Wertpapieren auf der Basis des PSPP ihre währungspolitische Kompetenz überschreitet und in die wirtschaftspolitische Kompetenz der Mitgliedstaaten übergreift. Im Übrigen sind ihre Verfassungsbeschwerden, soweit zulässig, unbegründet.

I.

[98] Das dem Einzelnen in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG garantierte Wahlrecht zum Deutschen Bundestag erschöpft sich nicht in einer formalen Legitimation der (Bundes-)Staatsgewalt (1.). Der Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf demokratische Selbstbestimmung gilt auch in Ansehung der europäischen Integration (2.) und schützt sie im Anwendungsbereich von Art. 23 Abs. 1 GG vor offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union (3.) sowie davor, dass solche Maßnahmen die Grenze der durch Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Grundsätze des Art. 1 oder des Art. 20 GG überschreiten (4.).

[99] 1. Das dem Einzelnen in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG garantierte Wahlrecht zum Deutschen Bundestag erschöpft sich nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht in einer formalen Legitimation der (Bundes-)Staatsgewalt, sondern umfasst auch dessen grundlegenden demokratischen Gehalt (vgl. BVerfGE 89, 155 <171>; 97, 350 <368>; 123, 267 <330>; 129, 124 <168>; 134, 366 <396 Rn. 51>; 142, 123 <189 Rn. 123>; 146, 216 <249 Rn. 45>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 115; vgl. auch BVerfGE 135, 317 <386 Rn. 125>). Dazu gehören namentlich der in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG verankerte Grundsatz der Volkssouveränität und der damit zusammenhängende Anspruch der Bürgerinnen und Bürger, nur einer öffentlichen Gewalt ausgesetzt zu sein, die sie auch legitimieren und beeinflussen können (vgl. BVerfGE 142, 123 <189 Rn. 123>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 115). Jede in Deutschland ausgeübte öffentliche Gewalt muss danach auf die Bürgerinnen und Bürger zurückführbar sein (vgl. BVerfGE 83, 37 <50 f.>; 93, 37 <66>; 130, 76 <123>; 137, 185 <232 Rn. 131>; 139, 194 <224 Rn. 106>; 142, 123 <191 Rn. 128>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 117). Dies schließt es aus, dass diese einer politischen Gewalt unterworfen werden, der sie nicht ausweichen können und die sie nicht prinzipiell personell und sachlich zu gleichem Anteil in Freiheit zu bestimmen vermögen (vgl. BVerfGE 123, 267 <341>; 142, 123 <191 Rn. 128>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 117).

[100] Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gewährt dagegen 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. Er dient nicht der inhaltlichen Kontrolle demokratischer Prozesse, sondern ist auf deren Ermöglichung gerichtet (vgl. BVerfGE 129, 124 <168>; 134, 366 <396 f. Rn. 52>; 142, 123 <190 Rn. 126>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 118).

[101] 2. Der in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG verankerte Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung gilt ausweislich von Art. 23 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 GG grundsätzlich auch in Ansehung der europäischen Integration. Die demokratische Legitimation der in Deutschland ausgeübten öffentlichen Gewalt durch das Staatsvolk gehört als wesentlicher Inhalt des

Grundsatzes der Volkssouveränität zu der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten und nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG auch integrationsfesten Verfassungsidentität des Grundgesetzes (vgl. BVerfGE 89, 155 <182>; 123, 267 <330>; 129, 124 <169>; 142, 123 <191 Rn. 127>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 119). Das Grundgesetz ermächtigt die deutschen Staatsorgane daher nicht, Hoheitsrechte auf die Europäische Union derart zu übertragen, dass aus ihrer Ausübung heraus eigenständig weitere Zuständigkeiten für die Europäische Union begründet werden können (a). Art und Umfang der Übertragung von Hoheitsrechten müssen demokratischen Grundsätzen entsprechen. Die substantielle Gestaltungsmacht des Bundestages – insbesondere auch in Gestalt seines Budgetrechts – darf nicht verloren gehen (b).

[102] a) Das Grundgesetz ermächtigt die deutschen Staatsorgane nicht, Hoheitsrechte derart zu übertragen, dass aus ihrer Ausübung heraus eigenständig weitere Zuständigkeiten für die Europäische Union begründet werden können. Es untersagt die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz (vgl. BVerfGE 89, 155 <187 f., 192, 199>; 123, 267 <349>; vgl. auch BVerfGE 58, 1 <37>; 104, 151 <210>; 132, 195 <238 Rn. 105>; 142, 123 <191 f. Rn. 130>; 146, 216 <250 Rn. 48>). Dynamische Vertragsvorschriften müssen jedenfalls an geeignete Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung der den Verfassungsorganen obliegenden Integrationsverantwortung geknüpft werden (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 121).

[103] b) Art und Umfang der Übertragung von Hoheitsrechten müssen demokratischen Grundsätzen entsprechen. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG schützt die Wahlberechtigten vor einem Substanzverlust ihrer im verfassungsstaatlichen Gefüge maßgeblichen Herrschaftsgewalt dadurch, dass Rechte des Bundestages wesentlich geschmälert werden und damit die Gestaltungsmacht desjenigen Verfassungsorgans beeinträchtigt wird, das nach den Grundsätzen freier und gleicher Wahl zustande kommt (vgl. BVerfGE 123, 267 <341>; 142, 123 <190 Rn. 125>). Dem Deutschen Bundestag müssen auch bei einer Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs. 1 GG eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischem Gewicht verbleiben (vgl. BVerfGE 89, 155 <182>; 123, 267 <330, 356>; 142, 123 <195 Rn. 138>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 122).

[104] Insbesondere das Budgetrecht des Deutschen Bundestages (vgl. BVerfGE 123, 267 <359>; 129, 124 <177, 181>) und seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung sind als unverfügbare Teil des grundgesetzlichen Demokratieprinzips durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG geschützt (vgl. BVerfGE 123, 267 <359>; 129, 124 <177>; 132, 195 <239 Rn. 106>; 135, 317 <399 f. Rn. 161>; 142, 123 <195 Rn. 138>; 146, 216 <253 f. Rn. 54>). Es gehört zum änderungsfesten Kern von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, dass der Deutsche Bundestag dem Volk gegenüber verantwortlich über alle wesentlichen Einnahmen und Ausgaben entscheidet (vgl. BVerfGE 70, 324 <355 f.>; 79, 311 <329>; 129, 124 <177>; 142, 123 <195 Rn. 138>). Er muss über die Summe der Belastungen der Bürgerinnen und Bürger und über wesentliche Ausgaben des Staates befinden (vgl. BVerfGE 123, 267 <361>). Daher liegt eine das Demokratieprinzip verletzende Übertragung von Hoheitsrechten jedenfalls dann vor, wenn die Festlegung von Abgaben in Art und Höhe in wesentlichem Umfang supranationalisiert und damit der Dispositionsbefugnis des Bundestages entzogen würde (vgl. BVerfGE 129, 124 <179>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 123).

[105] 3. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG gewährt den Wahlberechtigten vor diesem Hintergrund gegenüber Bundesregierung, Bundestag und gegebenenfalls dem Bundesrat einen Anspruch darauf, dass diese über die Einhaltung des Integrationsprogramms durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union wachen, am Zustandekommen und der Umsetzung von Maßnahmen, die die Grenzen des Integrationsprogramms überschreiten, nicht mitwirken und bei offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen aktiv auf seine Befolgung und die Beachtung seiner Grenzen hinwirken (a). Dies prüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle (b).

[106] a) Der Vorrang der Verfassung (Art. 20 Abs. 3 GG) verpflichtet die Verfassungsorgane, bei der Mitwirkung am Vollzug des Integrationsprogramms sowie bei dessen näherer Ausgestaltung und Fortentwicklung dafür zu sorgen, dass seine Grenzen gewahrt werden (vgl. BVerfGE 123, 267 <351 ff., 435>; 129, 124 <180 f.>; 135, 317 <399 ff. Rn. 159 ff.>; 142, 123 <208 Rn. 164>). Ihnen obliegt insoweit eine dauerhafte Verantwortung für die Einhaltung des Integrationsprogramms durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union (vgl. BVerfGE 123, 267 <352 ff., 389 ff., 413 ff.>; 126, 286 <307>; 129, 124 <181>; 132, 195 <238 f. Rn. 105>; 134, 366 <394 f. Rn. 47>; 142, 123 <208 Rn. 165>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 141). Dieser Verpflichtung entspricht ein in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankerter Anspruch der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Verfassungsorganen, dafür zu sorgen, dass die mit dem Vollzug des Integrationsprogramms verbundenen Einschränkungen ihres Anspruchs auf demokratische Selbstbestimmung nicht weitergehen, als dies durch die zulässige Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union gerechtfertigt ist (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 142).

[107] Der Anspruch richtet sich vor allem gegen die im Bereich der auswärtigen Gewalt mit besonderen Kompetenzen ausgestatteten Verfassungsorgane Bundesregierung und Bundestag (vgl. BVerfGE 90, 286 <381 ff.>; 121, 135 <156 ff.>; 131, 152 <195 ff.>; 140, 160 <187 ff. Rn. 67 ff.>; 142, 123 <209 Rn. 167>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 143). Bei offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen durch Organe, Einrichtungen und

sonstige Stellen der Europäischen Union haben Bundestag und Bundesregierung im Rahmen ihrer Befugnisse aktiv auf die Befolgung und Beachtung der Grenzen des Integrationsprogramms hinzuwirken (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 142). Diese Verpflichtung kann auch den Bundesrat (vgl. Art. 23 Abs. 4 bis Abs. 6 GG sowie Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union) oder den Bundespräsidenten treffen.

[108] Ihre dauerhafte Integrationsverantwortung können die Verfassungsorgane nur wahrnehmen, wenn sie den Vollzug des Integrationsprogramms im Rahmen ihrer Kompetenzen kontinuierlich beobachten. Dies gilt vor allem dann, wenn öffentliche Gewalt durch Stellen ausgeübt wird, die nur über eine schwache demokratische Legitimation verfügen (vgl. BVerfGE 130, 76 <123 f.>; 136, 194 <266 f. Rn. 176 f.>; 142, 123 <208 f. Rn. 165>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 146).

[109] Überschreitet eine Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union die Grenzen des Integrationsprogramms in offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Weise, so haben sich Bundesregierung und Bundestag aktiv mit der Frage auseinanderzusetzen, wie die Kompetenzordnung wiederhergestellt werden kann, und eine positive Entscheidung darüber herbeizuführen, welche Wege dafür beschritten werden sollen (vgl. BVerfGE 134, 366 <397 Rn. 53>; 142, 123 <209 f. Rn. 167>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 147). Dabei haben die Verfassungsorgane einen weiten politischen Gestaltungsspielraum. Sie können Kompetenzüberschreitungen nachträglich legitimieren, indem sie eine – die Grenzen von Art. 79 Abs. 3 GG wahrende – Änderung des Primärrechts anstoßen (vgl. BVerfGE 123, 267 <365>; 134, 366 <395 Rn. 49>; 142, 123 <211 Rn. 170>) und die *ultra vires* in Anspruch genommenen Hoheitsrechte im Verfahren nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG förmlich übertragen. Soweit dies jedoch nicht möglich oder nicht gewollt ist, sind sie verpflichtet, mit rechtlichen oder politischen Mitteln auf die Aufhebung der vom Integrationsprogramm nicht gedeckten Maßnahmen hinzuwirken sowie – solange die Maßnahmen fortwirken – geeignete Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die innerstaatlichen Auswirkungen der Maßnahmen soweit wie möglich begrenzt bleiben (vgl. BVerfGE 134, 366 <395 f. Rn. 49>; 142, 123 <211 ff. Rn. 170 ff.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 149).

[110] b) Die Voraussetzungen der *Ultra-vires*-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht sind mittlerweile geklärt (vgl. BVerfGE 126, 286 <302 ff.>; 134, 366 <382 ff. Rn. 22 ff.>; 142, 123 <198 ff. Rn. 143 ff.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 140 ff.). Ersichtlich ist ein Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nur dann, wenn die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union die Grenzen ihrer Kompetenzen in einer das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung spezifisch verletzenden Art überschritten haben (Art. 23 Abs. 1 GG), der Kompetenzverstoß mit anderen Worten hinreichend qualifiziert ist. Das setzt voraus, dass das kompetenzwidrige Handeln der Unionsgewalt offensichtlich ist und innerhalb des Kompetenzgefüges zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen führt. Eine strukturell bedeutsame Verschiebung zulasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen liegt vor, wenn die Kompetenzüberschreitung im Hinblick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die rechtsstaatliche Gesetzesbindung erheblich ins Gewicht fällt (vgl. BVerfGE 126, 286 <304>). Davon ist auszugehen, wenn die Inanspruchnahme der Kompetenz durch das Organ, die Einrichtung oder sonstige Stelle der Europäischen Union eine Vertragsänderung nach Art. 48 EUV oder die Inanspruchnahme einer Evolutivklausel erforderte (vgl. EuGH, Gutachten 2/94 vom 28. März 1996, EMRK-Beitritt, Slg. 1996, I-1783 <1788 Rn. 30>), für Deutschland also ein Tätigwerden des Gesetzgebers, sei es nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG, sei es nach Maßgabe des Integrationsverantwortungsgesetzes (vgl. BVerfGE 89, 155 <210>; 142, 123 <201 f. Rn. 151>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 153).

[111] Die Pflicht des Bundesverfassungsgerichts, substantiierten Rügen eines *Ultra-vires*-Handelns von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union nachzugehen, ist mit der vertraglich dem Gerichtshof übertragenen Aufgabe zu koordinieren, die Verträge auszulegen und anzuwenden und dabei die Einheit und Kohärenz des Unionsrechts zu wahren (vgl. Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EUV, Art. 267 AEUV). Wenn jeder Mitgliedstaat ohne Weiteres für sich in Anspruch nähme, durch eigene Gerichte über die Gültigkeit von Rechtsakten der Union zu entscheiden, könnte der Anwendungsvorrang praktisch unterlaufen werden, und die einheitliche Anwendung des Unionsrechts wäre gefährdet. Würden aber andererseits die Mitgliedstaaten vollständig auf die *Ultra-vires*-Kontrolle verzichten, so wäre die Disposition über die vertragliche Grundlage allein auf die Unionsorgane verlagert, und zwar auch dann, wenn deren Rechtsverständnis im Ergebnis auf eine Vertragsänderung oder Kompetenzausweitung hinausliefe. Dass in den – wie nach den institutionellen und prozeduralen Vorkehrungen des Unionsrechts zu erwarten – seltenen Grenzfällen möglicher Kompetenzüberschreitung seitens der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union die verfassungsrechtliche und die unionsrechtliche Perspektive nicht vollständig harmonisieren, ist dem Umstand geschuldet, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Herren der Verträge bleiben und die Schwelle zum Bundesstaat nicht überschritten wurde (vgl. BVerfGE 123, 267 <370 f.>). Die nach dieser Konstruktion im Grundsatz unvermeidlichen Spannungslagen sind im Einklang mit der europäischen Integrationsidee kooperativ auszugleichen und durch wechselseitige Rücksichtnahme zu entschärfen. Dies kennzeichnet die Europäische Union, die ein Staaten-, Verfassungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsverbund (vgl. BVerfGE 140, 317 <338 Rn. 44>) ist.

[112] Die Ultra-vires-Kontrolle ist zurückhaltend und europafreundlich durchzuführen. Die Auslegung und Anwendung des Unionsrechts einschließlich der Bestimmung der dabei anzuwendenden Methode ist zuvörderst Aufgabe des Gerichtshofs, dem es gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV obliegt, bei der Auslegung und Anwendung der Verträge das Recht zu wahren. Die vom Gerichtshof entwickelten Methoden richterlicher Rechtskonkretisierung beruhen dabei auf den gemeinsamen (Verfassungs-)Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten (vgl. auch Art. 6 Abs. 3 EUV, Art. 340 Abs. 2 AEUV), wie sie sich nicht zuletzt in der Rechtsprechung ihrer Verfassungs- und Höchstgerichte sowie des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte niedergeschlagen haben. Die Handhabung dieser Methoden und Grundsätze kann – und muss – derjenigen durch innerstaatliche Gerichte nicht vollständig entsprechen, sie kann sich über diese aber auch nicht ohne Weiteres hinwegsetzen. Die Eigentümlichkeiten des Unionsrechts bedingen allerdings nicht unbeträchtliche Abweichungen hinsichtlich der Bedeutung und Gewichtung der unterschiedlichen Interpretationsmittel. Eine offenkundige Außerachtlassung der im europäischen Rechtsraum überkommenen Auslegungsmethoden oder allgemeiner, den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamer Rechtsgrundsätze ist vom Mandat des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV nicht umfasst. Es ist vor diesem Hintergrund nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, bei Auslegungsfragen im Unionsrecht, die auch bei methodengerechter Bewältigung im üblichen rechtswissenschaftlichen Diskussionsrahmen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können, seine Auslegung an die Stelle derjenigen des Gerichtshofs zu setzen (vgl. BVerfGE 126, 286 <307>). Es muss eine Entscheidung durch den Gerichtshof vielmehr auch dann respektieren, wenn dieser zu einer Auffassung gelangt, der sich mit gewichtigen Argumenten entgegenstellen ließe, solange sie sich auf anerkannte methodische Grundsätze zurückführen lässt und nicht objektiv willkürlich erscheint. Mit der in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV enthaltenen Aufgabenzuweisung, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern, ist auch ein Anspruch auf Fehlertoleranz verbunden (vgl. BVerfGE 126, 286 <307>; 142, 123 <200 f. Rn. 149>).

[113] Die Annahme einer offensichtlichen Kompetenzüberschreitung setzt allerdings nicht voraus, dass keine unterschiedlichen Rechtsauffassungen zu der in Rede stehenden Frage vertreten werden. Dass Stimmen im Schrifttum, in der Politik oder den Medien einer Maßnahme Unbedenklichkeit attestieren, hindert die Feststellung einer offensichtlichen Kompetenzüberschreitung grundsätzlich nicht. „Offensichtlich“ kann die Kompetenzüberschreitung auch dann sein, wenn ihre Annahme das Ergebnis einer sorgfältigen und detailliert begründeten Auslegung ist (vgl. BVerfGE 82, 316 <319 f.>; 89, 243 <250>; 89, 291 <300>; 95, 1 <14 f.>; 103, 332 <358 ff.>; 142, 123 <201 Rn. 150>). Insoweit gelten im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle die allgemeinen Grundsätze (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 152). Überschreitet der Gerichtshof diese Grenze, ist sein Handeln vom Mandat des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV in Verbindung mit dem Zustimmungsgesetz nicht mehr gedeckt, sodass seiner Entscheidung jedenfalls für Deutschland das gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG erforderliche Mindestmaß an demokratischer Legitimation fehlt (vgl. BVerfGE 142, 123 <201 Rn. 149>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 151).

[114] 4. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit der Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane schützt die Wahlberechtigten nicht nur davor, dass der Europäischen Union Hoheitsrechte entgegen Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG jenseits des für eine Übertragung offenstehenden Bereichs eingeräumt werden, sondern auch davor, dass Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union umgesetzt werden, die eine entsprechende Wirkung entfalten und jedenfalls faktisch einer mit dem Grundgesetz unvereinbaren Kompetenzübertragung gleichkämen (vgl. BVerfGE 142, 123 <195 f. Rn. 139>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 154). Die Integrationsverantwortung verpflichtet die Verfassungsorgane auch insoweit, sich schützend und fördernd vor die durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechtspositionen des Einzelnen zu stellen (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 154).

[115] Soweit Maßnahmen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Europäischen Union Auswirkungen zeitigen, die mit den Grundsätzen der Art. 1 und Art. 20 GG die Verfassungsidentität des Grundgesetzes berühren, gehen sie über die durch die Verfassung gezogenen Grenzen offener Staatlichkeit hinaus (vgl. BVerfGE 113, 273 <296>; 123, 267 <348>; 134, 366 <384 Rn. 27>; 142, 123 <195 Rn. 137>). Das betrifft die Wahrung des Menschenwürdekerns der Grundrechte gemäß Art. 1 GG (vgl. BVerfGE 140, 317 <341 Rn. 48>) ebenso wie die Grundsätze, die das Demokratie-, Rechts-, Sozial- und Bundesstaatsprinzip im Sinne des Art. 20 GG prägen. Mit Blick auf das Demokratieprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG ist unter anderem sicherzustellen, dass dem Deutschen Bundestag eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischem Gewicht verbleiben (vgl. BVerfGE 89, 155 <182>; 123, 267 <330, 356>; 142, 123 <195 Rn. 138>) und dass er in der Lage bleibt, seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung wahrzunehmen (vgl. BVerfGE 123, 267 <359>; 129, 124 <177>; 131, 152 <205 f.>; 132, 195 <239 Rn. 106>; 135, 317 <399 f. Rn. 161>; 142, 123 <195 Rn. 138>; vgl. auch BVerfGE 146, 216 <261 Rn. 68>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 123).

[In Anwendung dieser Kriterien wendet sich das Gericht der Prüfung der konkreten Verfassungsbeschwerden zu. Es überprüft zunächst die Beschlüsse der EZB und setzt sich über die Vorabentscheidung des EuGH in dieser Sache hinweg (Rn. 117 – 126, 154 – 163). Dann prüft das BVerfG selbst („eigenständig“) die Ver-

einbarkeit der Beschlüsse der EZB mit dem währungspolitischen Mandat der EZB gemäß Art. 127 AEUV (Rn. 164 – 178) und mit dem Verbot monetärer Staatsfinanzierung gemäß Art. 123 AEUV (Rn. 180 – 221). Schließlich konkretisiert das Gericht die Integrationsverantwortung der deutschen Verfassungsorgane (Rn. 229 – 235).]

[...]

II.

[116] Nach diesen Maßstäben haben Bundesregierung und Deutscher Bundestag die Beschwerdeführer zu I. bis III. 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 GG verletzt, soweit sie es unterlassen haben, geeignete Maßnahmen dagegen zu ergreifen, dass die EZB im Beschluss (EU) 2015/774, geändert durch die Beschlüsse (EU) 2015/2101, (EU) 2015/2464, (EU) 2016/702 und (EU) 2017/100 weder geprüft noch dargelegt hat, dass die beschlossenen Maßnahmen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Der Beschluss (EU) 2015/774 und die ihn abändernden Beschlüsse (EU) 2015/2101, (EU) 2015/2464, (EU) 2016/702, (EU) 2017/100 stellen deshalb eine qualifizierte, weil offensichtliche und strukturell bedeutsame Überschreitung der der EZB in Art. 119, Art. 127 ff. AEUV und Art. 17 ff. ESZB-Satzung zugewiesenen Kompetenzen dar. Dem steht die anderweitige Auffassung des Gerichtshofs im Urteil vom 11. Dezember 2018 nicht entgegen, da das Urteil in diesem Punkt schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar und insoweit ultra vires ergangen ist (1.). Dagegen kann noch nicht abschließend beurteilt werden, ob die Verhältnismäßigkeit der Beschlüsse im konkreten Fall gegeben ist (2.). Die Auslegung von Art. 123 AEUV durch den Gerichtshof hält sich – trotz nicht unerheblicher Bedenken im Detail – noch im Rahmen des methodisch Vertretbaren. Auf dieser Grundlage lässt sich ein Verstoß der in Rede stehenden Beschlüsse gegen das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung nicht feststellen (3.). In Beantwortung insbesondere der Frage 5 der Vorlage hat der Gerichtshof ein Risiko für die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages der Sache nach verneint. Damit scheidet eine Berührung der Verfassungsidentität durch die in Rede stehenden Beschlüsse aus (4.). Bundesregierung und Bundestag sind im Rahmen der ihnen als Verfassungsorgane zukommenden Integrationsverantwortung verpflichtet, geeignete Schritte für eine Einhaltung des Integrationsprogramms zu unternehmen. Sie haben darüber hinaus die weitere Durchführung des PSPP zu beobachten, um Risiken für die Einhaltung des Integrationsprogramms und/oder die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages frühzeitig entgegenzutreten zu können (5.). Der Bundesbank ist es grundsätzlich untersagt, an Umsetzung und Vollzug des Beschlusses (EU) 2015/774 sowie der hierauf folgenden Beschlüsse (EU) 2015/2101, (EU) 2015/2464, (EU) 2016/702 und (EU) 2017/100 mitzuwirken (6.).

[117] 1. Der Beschluss des EZB-Rates vom 4. März 2015 (EU) 2015/774 sowie die hierauf folgenden Beschlüsse (EU) 2015/2101, (EU) 2015/2464, (EU) 2016/702 und (EU) 2017/100 sind mit Blick auf Art. 119 und Art. 127 ff. AEUV sowie Art. 17 ff. ESZB-Satzung trotz der anders lautenden Antwort des Gerichtshofs auf die Vorlagefragen 3 und 4 des Senats als Ultra-vires-Maßnahmen zu qualifizieren. Zwar bindet die Auslegung des Gerichtshofs das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich. Die Handhabung der Kompetenzabgrenzung durch den Gerichtshof ist jedoch schlechterdings nicht mehr vertretbar (a). Im Ergebnis bestehen gegen den PSPP-Beschluss des EZB-Rates vom 4. März 2015 (EU) 2015/774 sowie die hierauf folgenden Beschlüsse (EU) 2015/2101, (EU) 2015/2464, (EU) 2016/702 und (EU) 2017/100 durchgreifende kompetenzielle Einwände (b).

[118] a) Stellt sich bei einer Ultra-vires- oder Identitätskontrolle die Frage nach der Gültigkeit oder Auslegung einer Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, so legt das Bundesverfassungsgericht seiner Prüfung grundsätzlich den Inhalt und die Beurteilung zugrunde, die die Maßnahme durch den Gerichtshof erhalten hat. Dies gilt jedoch nicht bei einer schlechterdings nicht mehr nachvollziehbaren und daher objektiv willkürlichen Auslegung der Verträge (vgl. Rn. 112 f.).

[119] Die Auffassung des Gerichtshofs in seinem Urteil vom 11. Dezember 2018, der Beschluss des EZB-Rates über das PSPP-Programm und seine Änderungen seien noch kompetenzgemäß (aa), verkennt Bedeutung und Tragweite des auch bei der Kompetenzverteilung zu beachtenden Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV) offensichtlich und ist wegen der Ausklammerung der tatsächlichen Wirkungen des PSPP methodisch nicht mehr vertretbar (bb). Das Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2018 überschreitet daher offenkundig das ihm in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV erteilte Mandat und bewirkt eine strukturell bedeutsame Kompetenzverschiebung zu Lasten der Mitgliedstaaten. Da es sich selbst als Ultra-vires-Akt darstellt, kommt ihm insoweit keine Bindungswirkung zu (cc).

[120] aa) Nach dem Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2018 ist zur Entscheidung über die Frage, ob der Beschluss (EU) 2015/774 und die ihn ändernden Beschlüsse zu der ausschließlich dem ESZB zugewiesenen Währungs- oder zu der grundsätzlich den Mitgliedstaaten zustehenden Wirtschaftspolitik gehören, hauptsächlich auf die Ziele sowie die Mittel, die die Maßnahme zur Erreichung dieser Ziele einsetzt, abzustellen (vgl. EuGH, Urteil vom 11. Dezember 2018, Weiss u. a., C-493/17, EU:C:2018:1000 <nachfolgend: EuGH, a.a.O.>, Rn. 50 ff.). Zum einen verfolge das PSPP ausweislich seines vierten Erwägungsgrunds das Ziel, dass die Inflationsraten sich mittelfristig wieder einem Niveau von unter, aber nahe 2 % annähern, und sei damit dem vorrangigen Ziel der Währungspolitik der Union zuzuordnen (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 54, 57). Zum anderen verweist der Gerichtshof darauf, dass mit dem durch den Beschluss (EU) 2015/774 eingesetzten Mittel des Ankaufs von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt eines der geldpolitischen Instrumente genutzt werde, die das Primärrecht vorsehe (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 68 f.). Vor diesem Hintergrund falle der

Beschluss (EU) 2015/774 in Anbetracht seines Ziels und der zur Erreichung dieses Ziels vorgesehenen Mittel in den Bereich der Währungspolitik im Sinne der Art. 127 Abs. 1, Art. 282 Abs. 2 AEUV (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 57, 70).

[121] Die Zuordnung des Beschlusses (EU) 2015/774 und der ihn ändernden Beschlüsse zur Währungspolitik im Sinne der Art. 127 Abs. 1, Art. 282 Abs. 2 AEUV werde nicht durch den Umstand in Frage gestellt, dass das damit beschlossene PSPP erhebliche Auswirkungen auf die Bilanzen der Geschäftsbanken und auf die Finanzierungsbedingungen der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets habe (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 58). Zwar sei unstrittig, dass sich das PSPP nach seinem Grundgedanken und seinen Modalitäten sowohl auf die Bilanzen der Geschäftsbanken als auch auf die Finanzierung der von diesem Programm erfassten Mitgliedstaaten auswirken könne und solche Auswirkungen gegebenenfalls durch wirtschaftspolitische Maßnahmen angestrebt werden könnten (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 59). Die Bindung des ESZB an die in Art. 119 AEUV festgelegten Grundsätze und die in Art. 127 Abs. 1 AEUV angesprochene Aufgabe, die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union zu unterstützen, zeige jedoch, dass die Verfasser der Verträge innerhalb des institutionellen Gleichgewichts, das durch die Bestimmungen in Titel VIII des AEUV, darunter die dem ESZB durch Art. 130 und Art. 282 Abs. 3 AEUV garantierte Unabhängigkeit, hergestellt werde, keine absolute Trennung zwischen Wirtschafts- und Währungspolitik vornehmen wollten (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 60). Eine währungspolitische Maßnahme könne daher nicht allein deshalb einer wirtschaftspolitischen Maßnahme gleichgestellt werden, weil sie mittelbare Auswirkungen haben könne, die auch im Rahmen der Wirtschaftspolitik angestrebt werden könnten (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 61 mit Verweis auf Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 56, sowie Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 52).

[122] Der Auffassung des Senats, dass nicht alle Auswirkungen eines Programms für Offenmarktgeschäfte, die vom ESZB bewusst in Kauf genommen worden und für dieses sicher vorhersehbar gewesen seien, als (lediglich) mittelbare Auswirkungen dieses Programms anzusehen seien, sei nicht zu folgen (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 62). Zum einen habe der Gerichtshof bereits in den Rechtssachen Pringle (Urteil vom 27. November 2012, C-370/12, EU:C:2012:756) und Gauweiler (Urteil vom 16. Juni 2015, C-62/14, EU:C:2015:400) Auswirkungen, die bereits bei Erlass der Maßnahmen, die Gegenstand dieser Rechtssachen waren, als Folgen vorhersehbar waren und somit zu diesem Zeitpunkt bewusst in Kauf genommen worden sein mussten, als mittelbare Auswirkungen der betreffenden Maßnahmen angesehen, die keine Konsequenzen für deren währungs- oder wirtschaftspolitische Einstufung hatten (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 63). Zum anderen beinhalte die Geldpolitik fortlaufend, dass auf die Zinssätze und die Refinanzierungsbedingungen der Banken eingewirkt werde, was zwangsläufig Konsequenzen für die Finanzierungsbedingungen des Haushaltsdefizits der Mitgliedstaaten habe; insbesondere beeinflussten geldpolitische Maßnahmen des ESZB die Preisentwicklung unter anderem durch die Erleichterung der Kreditvergabe an die Wirtschaft sowie die Veränderung des Investitions-, Konsum- und Sparverhaltens der Wirtschaftsteilnehmer und Privatpersonen (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 64 f.). Um Einfluss auf die Inflationsraten zu nehmen, müsse das ESZB daher zwangsläufig Maßnahmen ergreifen, die gewisse Auswirkungen auf die Realwirtschaft hätten und die – zu anderen Zwecken – auch im Rahmen der Wirtschaftspolitik angestrebt werden könnten (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 66). Der Ausschluss jeglicher Möglichkeit des ESZB, solche Maßnahmen zu ergreifen, wenn ihre Auswirkungen vorhersehbar seien und bewusst in Kauf genommen würden, würde es dem ESZB in der Praxis verbieten, die Mittel anzuwenden, die ihm durch die Verträge zur Erreichung der Ziele der Geldpolitik zur Verfügung gestellt seien, und könne insbesondere im Kontext einer Wirtschaftskrise, mit der ein Deflationsrisiko einhergehe, ein unüberwindbares Hindernis für die Erfüllung der ihm nach dem Primärrecht obliegenden Aufgabe darstellen (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 67).

[123] bb) Der Ansatz des Gerichtshofs, auch im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung (1) die tatsächlichen Wirkungen des PSPP außer Acht zu lassen und eine wertende Gesamtbetrachtung nicht vorzunehmen (2), verfehlt die Anforderungen an eine nachvollziehbare Überprüfung der Einhaltung des währungspolitischen Mandats von ESZB und EZB. Damit kann der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die ihm in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV zukommende Korrekturfunktion zum Schutz mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten nicht mehr erfüllen. Diese Auslegung lässt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV im Grunde leerlaufen (3).

[124] (1) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist ein allgemeiner, in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV kodifizierter Rechtsgrundsatz des Unionsrechts, der seine Wurzeln im Common Law (vgl. Blackstone, Commentaries on the Laws of England, 4. Aufl. 1899, S. 115; Klatt/Meister, Der Staat 2012, S. 159 <160 f.>; Saurer, Der Staat 2012, S. 3 <4>; Peters, in: Festschrift für Daniel Thürer, Drei Versionen der Verhältnismäßigkeit im Völkerrecht, 2015, S. 589 f.; Tridimas, in: Schütze/ders., Oxford Principles of European Union Law, 2018, S. 243) und vor allem im deutschen Recht hat (vgl. grundlegend BVerfGE 3, 383 <399>; Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht – zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit, 1961 <Nachdruck 1999>, S. 19 ff.). Von hier hat er über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (vgl. v. Danwitz, EWS 2003, S. 394 <400>) und des Gerichtshofs Eingang in alle europäischen (Teil-)Rechtsordnungen gefunden (vgl. Tuori, in: v. Bogdandy/Grabenwarter/Huber, IPE VI, 2016, § 98 Rn. 84; vgl. auch Emiliou, The principle of proportionality in European Law, 1996, S. 169; Craig, New Zealand Law Review 2010, S. 265 <267>; zur Rezeption in Übersee Koutnatzis, VRÜ 2011, S. 32 <41 ff.>; Sweet/Mathews, Proportionality Balancing & Constitutional Governance, 2019, S. 35).

[125] Mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird in Deutschland zwischen Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit unterschieden (vgl. BVerfGE 16, 147 <181>; 16, 194 <201 f.>; 30, 292 <316 f.>; 45, 187 <245>; 63, 88 <115>; 67, 157 <173>; 68, 193 <218>; 81, 156 <188 f.>; 83, 1 <19>; 90, 145 <172 f.>; 91, 207 <221 ff.>; 95, 173 <183>; 96, 10 <21>; 101, 331 <347>; 120, 274 <321 f.>; 141, 220 <265 Rn. 93>). Auch der französische Conseil constitutionnel prüft die Verhältnismäßigkeit einer hoheitlichen Maßnahme in den genannten drei Schritten (vgl. Nußberger, NVwZ-Beilage 2013, S. 36 <38, 40>; Jouanjan, in: v. Bogdandy/Grabenwarter/Huber, IPE VI, 2016, § 99 Rn. 72), ebenso das spanische Tribunal Constitucional (vgl. Guerrero, in: v. Bogdandy/Cruz Villalón/Huber, IPE I, 2007, § 11 Rn. 61) und der schwedische Högsta domstolen (vgl. Nergelius, in: v. Bogdandy/Cruz Villalón/Huber, IPE II, 2008, § 22 Rn. 41). Die italienische Corte Costituzionale geht ähnlich vor und ergänzt ihre Prüfung noch durch das auf eine ausgewogene Beachtung der Verfassungswerte abstellende Kriterium der Rationalität (vgl. Bifulco/Paris, in: v. Bogdandy/Grabenwarter/Huber, IPE VI, 2016, § 100 Rn. 49 f.). Vergleichbares lässt sich für die Rechtsprechung in Österreich (Art. 1 Abs. 3 und Abs. 4 öst. Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit), Polen (vgl. Tuleja, in: v. Bogdandy/Cruz Villalón/Huber, IPE I, 2007, § 8 Rn. 28, 69), Ungarn (vgl. Sólyom, in: v. Bogdandy/Grabenwarter/Huber, IPE VI, § 107 Rn. 4, 131) oder im Vereinigten Königreich (vgl. Nußberger, NVwZ-Beilage 2013, S. 36 <41>) feststellen.

[126] Auch der Gerichtshof erkennt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in ständiger Rechtsprechung als ungeschriebenen Bestandteil des Unionsrechts an (vgl. Nußberger, NVwZ-Beilage 2013, S. 36 <39>; vgl. auch Craig, *New Zealand Law Review* 2010, S. 265 <267>; Trstenjak/Beysen, *EuR* 2012, S. 265 <265>). Danach verlangt er, „dass die Handlungen der Organe geeignet sind, die mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele zu erreichen, und nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung dieser Ziele geeignet und erforderlich ist“ (vgl. grundlegend EuGH, Urteil vom 29. November 1956, *Fédération Charbonnière*, C-8/55, Slg. 1956, I-302 <311>; vgl. auch EuGH, Urteil vom 10. Dezember 2002, *British American Tobacco*, C-491/01, Slg. 2002, I-11550 <11590 Rn. 122>; Urteil vom 8. Juli 2010, *Afton Chemical*, C-343/09, Slg. 2010, I-7062 <7078 Rn. 45>; Urteil vom 22. Januar 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, Rn. 50; Urteil vom 17. Oktober 2013, *Schaible*, C-101/12, EU:C:2013:661, Rn. 29; Urteil vom 8. April 2014, *Digital Rights*, C-293/12 u.a., EU:C:2014:238, Rn. 46). In der Rechtsprechung des Gerichtshofs kennzeichnen die Begriffe „geeignet“, „erforderlich“ oder „notwendig“ oftmals die Anwendung des Grundsatzes, ohne dass damit eine vollständige Übereinstimmung mit der deutschen Terminologie und Dogmatik verbunden wäre (vgl. Kischel, *EuR* 2000, S. 380 <383>; Michael, *JuS* 2001, S. 764 <765>; Pache, in: Pechstein/Nowak/Häde, *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, 2017, Bd. 1, Art. 5 EUV Rn. 139). Eine Maßnahme ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs geeignet, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, das angestrebte Ziel in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (vgl. EuGH, Urteil vom 9. September 2010, *Engelmann*, C-64/08, Slg. 2010, I-8244 <8256 Rn. 35>; Urteil vom 16. Dezember 2010, *Josemans*, C-137/09, Slg. 2010, I-13054 <13077 Rn. 70>; Urteil vom 21. Dezember 2011, *Kommission/Österreich*, C-28/09, Slg. 2011, I-13567 <13605 Rn. 126>), wobei er sich häufig auf die Prüfung beschränkt, ob die betreffende Maßnahme nicht als offensichtlich ungeeignet zur Verwirklichung des angestrebten Ziels erscheint (vgl. EuGH, Urteil vom 7. Februar 1972, *Schroeder/Bundesrepublik Deutschland*, C-40/72, Slg. 1973, I-126 <142 f. Rn. 14>; Urteil vom 21. Februar 1979, *Stölting*, C-138/78, Slg. 1979, I-713 <722 Rn. 7>; Urteil vom 11. Juli 1987, *Schräder*, C-265/87, Slg. 1989, I-2263 <2270 Rn. 22>; Urteil vom 5. Oktober 1994, *Bundesrepublik Deutschland/Rat*, C-280/93, Slg. 1994, I-5039 <5068 f. Rn. 90>; Urteil vom 13. Mai 1997, *Bundesrepublik Deutschland/Parlament und Rat*, C-233/94, Slg. 1997, I-2441 <2461 Rn. 55 f.>; Urteil vom 8. Februar 2000, *Emesa Sugar*, C-17/98, Slg. 2000, I-712 <733 Rn. 53>; Urteil vom 10. Dezember 2002, *British American Tobacco*, C-491/01, Slg. 2002, I-11550 <11590 Rn. 123>; Urteil vom 14. Dezember 2004, *Swedish Match*, C-210/03, Slg. 2004, I-11900 <11919 Rn. 48>; Urteil vom 21. Juli 2011, *Etimine*, C-15/10, Slg. 2011, I-6725 <6762 Rn. 125>; Bast, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union*, Art. 5 EUV Rn. 73 <August 2018>). Im Rahmen der Erforderlichkeit prüft der Gerichtshof, ob das Ziel nicht ebenso wirksam durch andere Maßnahmen erreicht werden kann, die das zu schützende Gut weniger beeinträchtigen (vgl. EuGH, Urteil vom 10. November 1982, *Rau/De Smedt*, C-261/81, Slg. 1982, I-3962 <3973 Rn. 17>; Urteil vom 12. Juli 2001, *Jippes*, C-189/01, Slg. 2001, I-5693 <5720 Rn. 81>; Urteil vom 8. Juli 2010, *Afton Chemical*, C-343/09, Slg. 2010, I-7062 <7078 Rn. 45>; Urteil vom 21. Juli 2011, *Beneo-Orafti*, C-150/10, Slg. 2011, I-6881 <6911 Rn. 75>; Urteil vom 4. Mai 2016, *Polen/Parlament und Rat*, C-358/14, EU:C:2016:323, Rn. 78; Kadelbach, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl. 2015, Art. 5 EUV Rn. 52), während die Angemessenheit – die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne – kaum eine Rolle spielt (vgl. EuGH, Urteil vom 29. April 1982, *Merkur*, C-147/81, Slg. 1982, I-1389 <1397 Rn. 12>; Urteil vom 13. November 1990, *FEDESA*, C-331/88, Slg. 1990, I-4057 <4063 Rn. 13>; Urteil vom 5. Mai 1998, *National Farmers Union*, C-157/96, Slg. 1998, I-2236 <2258 Rn. 60>; Urteil vom 12. Mai 2002, *Omega*, C-27/00 u.a., Slg. 2002, I-2599 <2621 Rn. 60>; Urteil vom 28. Juli 2011, *Agrana Zucker*, C-309/10, Slg. 2011, I-7337 <7354 Rn. 42>; Urteil vom 23. Oktober 2012, *Nelson u.a.*, C-581/10 u.a., EU:C:2012:657, Rn. 71; Calliess, in: ders./Ruffert, *EUV/AEUV*, 5. Aufl. 2016, Art. 5 EUV Rn. 44; Pache, in: Pechstein/Nowak/Häde, *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, 2017, Bd. 1, Art. 5 EUV Rn. 149; vgl. auch Emiliou, *The principle of proportionality in European Law*, 1996, S. 134). In der Regel verzichtet der Gerichtshof auf die Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne (vgl. EuGH, Urteil vom 23. Februar 1983, *FORMA*, C-66/82, Slg. 1983, I-396 <404 Rn. 8>; Urteil vom 17. Juli 1997, *Affish*, C-183/95, Slg. 1997, I-4362 <4372 Rn. 30>; v. Danwitz, *EWS* 2003, S. 393 <395>; Lecheler,

in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte VI/1, 2010, § 158 Rn. 31; Koutnatzis, VRÜ 2011, S. 32 <37>; Trstenjak/Beysen, EuR 2012, S. 265 <269 f.>). Zudem tendiert er seit einiger Zeit dazu, die Aspekte der Geeignetheit und Erforderlichkeit zusammenzuziehen (vgl. EuGH, Urteil vom 8. Juni 2010, Vodafone u.a., C-58/08, Slg. 2010, I-5026 <5045 Rn. 53 f.>; Urteil vom 12. Mai 2011, Luxemburg/Parlament und Rat, C-176/09, Slg. 2011, I-3755 <3779 f. Rn. 63>; Urteil vom 17. Oktober 2019, Cirigliana, C-569/18, EU:C:2019:873, Rn. 43; Pache, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Bd. 1, Art. 5 EUV Rn. 140; Lienbacher, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 5 EUV Rn. 38 f.).

[127] (2) In der vorliegend vom Gerichtshof praktizierten Art und Weise ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit für die Abgrenzung von Währungs- und Wirtschaftspolitik mit Blick auf das PSPP und damit zwischen einer ausschließlichen Zuständigkeit der Europäischen Union (Art. 3 Abs. 1 Buchstabe c AEUV) und ihrer sachlich begrenzten Ermächtigung, die den Mitgliedstaaten vorbehaltene Wirtschaftspolitik zu koordinieren (Art. 4 Abs. 1 EUV; Art. 5 Abs. 1 AEUV), ungeeignet beziehungsweise funktionslos.

[128] Der Gerichtshof bekräftigt, dass – da der Vertragsgeber keine klare Trennung zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik vorgesehen habe (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 60) – aus Art. 119 Abs. 2 und Art. 127 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 5 Abs. 4 EUV folge, dass ein zur Währungspolitik gehörendes Programm für den Ankauf von Anleihen nur in gültiger Weise beschlossen und durchgeführt werden kann, wenn die von ihm umfassten Maßnahmen in Anbetracht der Ziele dieser Politik verhältnismäßig sind (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 66; a.a.O., Rn. 71). Dahinter steht die Vorstellung, dass eine großzügige Interpretation der Einzelermächtigung durch eine valide Verhältnismäßigkeitskontrolle bis zu einem gewissen Grad kompensiert werden kann. Die Handlungen der Organe der Europäischen Union müssen daher auch nach Auffassung des Gerichtshofs zur Erreichung der mit einer Regelung verfolgten legitimen Ziele geeignet sein und dürfen nicht über die Grenzen dessen hinausgehen, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich ist (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 67; a.a.O., Rn. 72).

[129] Nachdem der Gerichtshof das weite Ermessen des ESZB – zulasten der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten – festgestellt hat (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 73, 91), prüft er die Verhältnismäßigkeit im Kern in drei Schritten:

[130] In einem ersten Schritt stellt er fest, dass die jährlichen Inflationsraten im maßgeblichen Zeitraum weit unter dem von der EZB angestrebten Ziel von unter, aber nahe 2 % lagen und dass sich das ESZB für dessen Festlegung auf die Praxis anderer Zentralbanken und verschiedene Studien berufen habe, denen zufolge der massive Ankauf von Staatsanleihen dazu beitragen könne, das angestrebte Ziel zu erreichen. Hinsichtlich der Geeignetheitsprüfung sei ein „offensichtlicher Beurteilungsfehler“ nicht ersichtlich (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 74 ff.).

[131] Unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit erwägt der Gerichtshof in einem zweiten Schritt, dass die von der EZB angegebene Deflationsgefahr durch andere Maßnahmen wie niedrige Leitzinsen oder den Ankauf von Wertpapieren des Privatsektors nicht hätte abgewendet werden können (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 80 f.) und dass die Auswirkungen des PSPP aufgrund bestimmter Merkmale wie fehlende Selektivität, strenge Anforderungen an die Notenbankfähigkeit von Wertpapieren, Befristung, ein begrenztes Ankaufvolumen, einen Vorrang des Ankaufs privater Wirtschaftsteilnehmer sowie Ankaufobergrenzen pro Emittent und Emission auf das Erforderliche begrenzt würden (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 82 ff.). Das Gesamtvolumen stehe der Erforderlichkeit nicht entgegen, da die EZB stichhaltig geltend gemacht habe, dass ein geringeres Volumen oder eine kürzere Haltedauer nicht genauso wirkungsvoll gewesen wären. Angesichts der Komplexität der Fragen könne vom ESZB insoweit nicht mehr als der Einsatz seines wirtschaftlichen Sachverstands und der ihm zur Verfügung stehenden notwendigen technischen Mittel verlangt werden (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 90 ff.).

[132] In einem dritten Schritt stellt der Gerichtshof schließlich fest, dass die EZB die verschiedenen beteiligten Interessen so gegeneinander abgewogen habe, dass bei der Durchführung des PSPP Nachteile vermieden würden, die offensichtlich außer Verhältnis zu dessen Zielen stünden (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 93). Inhaltlich behandelt er allerdings ausschließlich die Verringerung des Verlustrisikos (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 94 ff.) und bejaht die Verhältnismäßigkeit des PSPP mit dem Argument, dass die EZB ausreichende Maßnahmen ergriffen habe, um das speziell mit dem PSPP verbundene Risiko zu begrenzen, etwa die Beschränkung der Risikoteilung auf einen geringen Anteil der anzukaufenden Schuldtitel und das Aufstellen strenger Bonitätsanforderungen (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 93 ff.). Dabei bleibt zwar unklar, welchen gegenläufigen Belangen diese beiden Vorkehrungen dienen; objektiv dürften sie der Budgetautonomie der Mitgliedstaaten und damit der Fiskalpolitik dienen, die ausweislich des Art. 126 AEUV nicht zur Währungspolitik gehören. Andere gegenläufige Interessen werden jedoch nicht in den Blick genommen.

[133] (3) In dieser vom Gerichtshof praktizierten Form kann der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die ihm zukommende Korrektivfunktion zum Schutz mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten nicht erfüllen. Das völlige Ausblenden der wirtschaftspolitischen Auswirkungen des PSPP, das schon bei der Bestimmung der Zielsetzung des ESZB methodisch nicht nachvollziehbar ist (a), führt dazu, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung ihre Funktion verliert, weil Geeignetheit und Erforderlichkeit des PSPP – von dem Verlustrisiko abgesehen – nicht mit den wirtschaftspolitischen Auswirkungen zulasten der Kompetenzen der Mitgliedstaaten in Beziehung gesetzt und diese nicht mit den erhofften Vorteilen abgewogen werden (b). Es widerspricht zudem der methodischen Herangehensweise des Gerichtshofs in

nahezu allen anderen Bereichen der Unionsrechtsordnung (c). Im Ergebnis gestattet es das Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2018 dem ESZB, Wirtschaftspolitik zu betreiben, solange die EZB nur angibt, sich eines in der ESZB-Satzung genannten oder angelegten (vgl. Art. 20 Abs. 1 ESZB-Satzung) Mittels zu bedienen und das von ihr bestimmte Inflationsziel zu verfolgen.

[134] (a) Im OMT-Urteil vom 21. Juni 2016 hat der Senat ausgeführt, dass die richterliche Konkretisierung der Art. 119 und Art. 127 ff. AEUV durch den Gerichtshof in der Rechtssache Gauweiler gewichtigen Einwänden mit Blick auf das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung und die gerichtliche Kontrolle der EZB bei der Bestimmung ihres Mandats begegne, und insoweit Zweifel geäußert, weil der Gerichtshof die von der EZB behauptete geldpolitische Zielsetzung ohne Weiteres hingenommen habe, ohne die zugrundeliegenden tatsächlichen Annahmen zu hinterfragen oder zumindest im Einzelnen nachzuvollziehen und ohne diese Annahmen mit den Indizien in Beziehung zu setzen, die offensichtlich gegen einen geldpolitischen Charakter sprächen. Weiter heißt es dazu:

Die großzügige Hinnahme behaupteter Zielsetzungen verbunden mit weiten Bewertungsspielräumen der Stellen der Europäischen Union und einer erheblichen Zurücknahme der gerichtlichen Kontrollrechte ist geeignet, den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union eine eigenständige Disposition über die Reichweite der ihnen von den Mitgliedstaaten zur Ausübung überlassenen Kompetenzen zu ermöglichen (...). Ein solches Kompetenzverständnis trägt jedoch der verfassungsrechtlichen Dimension des Prinzips der begrenzten Einzelmächtigung nicht hinreichend Rechnung (vgl. BVerfGE 142, 123 <217 f. Rn. 182 ff.>).

[135] Im Vorlagebeschluss vom 18. Juli 2017 hat der Senat diese Kritik noch einmal aufgegriffen und darauf hingewiesen, dass es für die Zuordnung einer Maßnahme zur Währungs- oder zur Wirtschaftspolitik nicht allein auf die Zielsetzung und die zur Zielerreichung gewählten Mittel ankommen könne, sondern dass auch die Wirkungen einer Maßnahme bedeutsam seien (Vorlagefrage 3 Buchstaben a bis c und Vorlagefrage 4). Er hat deshalb noch einmal zu erwägen gegeben, dass von mittelbaren Auswirkungen nur dann gesprochen werden könne, wenn diese lediglich eine durch weitere Zwischenschritte verbundene, nicht sicher vorhersehbare Konsequenz der angegriffenen Maßnahme seien, nicht jedoch, wenn die wirtschaftspolitischen Effekte einer Maßnahme intendiert oder zumindest bewusst in Kauf genommen würden und ihnen ein mit der währungspolitischen Zielsetzung jedenfalls vergleichbares Gewicht zukomme (vgl. BVerfGE 146, 216 <285 f. Rn. 119>). Wenn sich der Ankauf von Staatsanleihen durch das ESZB in der Sache als Gewährung von Finanzhilfen darstelle, handele es sich um eine der Europäischen Union untersagte Maßnahme der Wirtschaftspolitik (vgl. BVerfGE 146, 216 <280 f. Rn. 108 f.>).

[136] Indem der Gerichtshof für die Abgrenzung zwischen Wirtschafts- und Währungspolitik die von der EZB angegebene Zielsetzung unbesehen und ohne Rücksicht auf die vorhersehbaren und/oder – unter Umständen sogar vorrangig – intendierten, jedenfalls aber in Kauf genommenen wirtschafts- und fiskalpolitischen Konsequenzen des Programms hinnimmt, ermöglicht er dem ESZB eine eigenständige Disposition über die Reichweite der ihm von den Mitgliedstaaten zur Ausübung überlassenen Kompetenzen (vgl. BVerfGE 142, 123 <218 f. Rn. 184>; 146, 216 <285 f. Rn. 119>). Ein solches Kompetenzverständnis trägt dem Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung und der Notwendigkeit restriktiver Auslegung des Mandats der EZB nicht hinreichend Rechnung (vgl. BVerfGE 142, 123 <218 f. Rn. 184>), weil der EZB damit de facto eine (begrenzte) Kompetenz-Kompetenz eingeräumt wird.

[137] Der Gerichtshof erkennt zwar die wirtschaftspolitische Dimension der Anleihekäufe ausdrücklich an. Da er sie angesichts der behaupteten geldpolitischen Zielsetzung jedoch für unmaßgeblich erklärt, billigt er auch Anleihekäufe, bei denen die währungspolitische Zielsetzung möglicherweise nur vorgeschoben ist, weil mit ihnen der Sache nach wirtschafts- und fiskalpolitische Ziele verfolgt werden. Er nimmt wie schon im Urteil Gauweiler die – substantiiert bestrittene – Angabe einer geldpolitischen Zielsetzung des PSPP durch die EZB hin, ohne die zugrundeliegenden tatsächlichen Annahmen zu hinterfragen oder zumindest auf ihre Vertretbarkeit hin nachzuvollziehen und ohne diese Annahmen mit Indizien in Beziehung zu setzen, die gegen eine geldpolitische Zielsetzung sprechen. Demgemäß bleibt unerörtert, dass die Mitgliedstaaten der Eurozone die Emission niedrig verzinsster Staatsanleihen gezielt als Mittel zur Verbesserung ihrer Refinanzierungsbedingungen einsetzen konnten und können, dass einzelne Mitgliedstaaten mehr von dem Programm profitieren als andere, dass ihm jüngere ökonomische Studien eine geldpolitische Wirkung absprechen (vgl. Heinemann, Die Bedeutung der EZB-Anleihekäufe für die Schuldenfinanzierung der Euro-Staaten, Oktober 2017, S. 7 f.; Bundesverband öffentlicher Banken Deutschlands, 3 Jahre EZB Wertpapierankäufe, S. 38 ff. <30. November 2017>; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2017/2018, Dezember 2017, S. 167; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2018/2019, Dezember 2018, S. 182) und dass die wirtschaftliche Situation der Geschäftsbanken durch das Programm erheblich verbessert und ihre Bonität erhöht wird (vgl. BVerfGE 146, 216 <286 f. Rn. 120>; vgl. auch Ruffert, JuS 2019, S. 181 <183>). Die hierfür gegebene Begründung, dass man dem ESZB nicht vollständig untersagen könne, solche Maßnahmen zu ergreifen, auch wenn ihre Auswirkungen vorhersehbar seien und bewusst in Kauf genommen würden, weil sie ihm durch die Verträge zur Erreichung der Ziele der Geldpolitik zur Verfügung gestellt seien, und dass die Untersagung insbesondere in einer Wirtschaftskrise und bei einem Deflationsrisiko ein unüberwindbares Hindernis für die Erfüllung der dem ESZB obliegenden Aufgabe darstellen könnte (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 67), bedeutet, dass selbst dem rechtsmissbräuchlichen Einsatz von Anleihekäufen nicht begegnet werden könnte.

[138] (b) Das Ausblenden der wirtschaftspolitischen Auswirkungen des PSPP hat zur Folge, dass die vom Gerichtshof praktizierte Verhältnismäßigkeitsprüfung ihre Funktion nicht erfüllen kann, weil sie deren Kern – die Abwägung kollidierender Belange – nicht erfasst. Sie läuft damit im Ergebnis leer.

[139] Der Rückgriff auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zur Abgrenzung zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV) impliziert, dass ein Programm wegen seiner Wirkungen unverhältnismäßig sein kann. Damit gehört die Bewertung der Folgen zu den notwendigen Schritten bei der Kompetenzabgrenzung. Der Gerichtshof verlangt jedoch weder eine Gewichtung des Beitrags, den das PSPP zur Zielerreichung leisten kann und der mit Blick auf die Verfestigung des niedrigen Zinsniveaus, die Gebote von Art. 126 AEUV und des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag) sowie das in der Finanzwissenschaft diskutierte, mit zunehmendem Zeitablauf steigende Risiko eines „reversal effects“ keineswegs außer Frage steht (vgl. Daske, Winner-Loser-Effekte am deutschen Aktienmarkt, 2002, S. 2 f.; Wittmann, Einfluss von finanziellen und immateriellen Informationen auf die Aktienkursperformance, 2012, S. 35 ff.; Gränitz, Der Momentum-Effekt und Momentum-Handelsstrategien, 2014, S. 109; Reimers, Momenteffekt: Eine empirische Analyse der DAXsector Indizes des deutschen Prime Standards, Wissmarer Diskussionspapiere 1/2017, S. 29 ff.; vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Herausforderungen der Niedrigzinsphase für die Finanzpolitik, S. 15 <Mai 2017>). Noch findet sich bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung eine Berücksichtigung der wirtschafts- und sozialpolitischen Auswirkungen des Programms. Dass das ESZB auch mit geldpolitischen Instrumenten keine Wirtschafts- und Sozialpolitik betreiben darf, schließt es nicht aus, unter dem Gesichtspunkt des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV die Auswirkungen zu erfassen, die das PSPP etwa für die Staatsverschuldung, Sparguthaben, Altersvorsorge, Immobilienpreise und das Überleben wirtschaftlich nicht überlebensfähiger Unternehmen hat, und sie – im Rahmen einer wertenden Gesamtbetrachtung – zu dem angestrebten und erreichbaren währungspolitischen Ziel in Beziehung zu setzen.

[140] In der Handhabung des Gerichtshofs ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit weder geeignet, die unzureichende Begrenzung der Kompetenzen des ESZB auf der Tatbestandsebene zu kompensieren („weites Ermessen“), noch, den Übergriff in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zu gewichten (vgl. auch Müller-Graff, EuZW 2019, S. 172 <173>). Der Ansatz des Gerichtshofs läuft vielmehr darauf hinaus, dass die EZB das von ihr für geeignet gehaltene Mittel wählen kann, auch wenn der Vorteil – verglichen mit möglichen Alternativen – gering ist und die Kollateralschäden erheblich sind.

[141] Indem der Gerichtshof trotz der Überschneidungen von Wirtschafts- und Währungspolitik die gegen eine Zuordnung zur Währungspolitik sprechenden Indikatoren für unerheblich erklärt und auch eine wertende Gesamtbetrachtung für deren Abgrenzung (vgl. BVerfGE 134, 366 <416 f. Rn. 99 f.>; 142, 123 <218 f. Rn. 183>) von vornherein ausschließt, verzichtet er auf eine effektive Kompetenzkontrolle der EZB. Zwar trifft es zu, dass der EZB bei der Einschätzung und Bewertung dieser Folgen und ihrer Gewichtung im Verhältnis zu den mit dem Anleihekaufprogramm verfolgten Zielen ein Beurteilungsspielraum zukommt. Dass der Gerichtshof den Wirkungen eines Ankaufprogramms von Anleihen dagegen sowohl bei der Bestimmung der Zielsetzung des ESZB als auch im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit jede rechtliche Bedeutung abspricht, ist methodisch nicht mehr vertretbar.

[142] Der Kontrollansatz des Gerichtshofs wird der Schnittstellenfunktion des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und den Rückwirkungen, die dieses auf die methodische Kontrolle seiner Einhaltung haben muss, nicht gerecht. Bei der Berührung fundamentaler Belange der Mitgliedstaaten, wie dies bei der Auslegung der Verbandskompetenz der Europäischen Union und ihres demokratisch legitimierten Integrationsprogramms in der Regel der Fall ist, darf die gerichtliche Kontrolle die behaupteten Absichten der EZB nicht unbesehen übernehmen (vgl. BVerfGE 142, 123 <219 f. Rn. 186>). Dies gilt umso mehr, als Art. 119 und Art. 127 ff. AEUV sowie Art. 17 ff. ESZB-Satzung ein auf die Währungspolitik beschränktes Mandat für das ESZB vorsehen und es diesem lediglich gestatten, die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union zu unterstützen (vgl. BVerfGE 146, 216 <277 Rn. 100>). Mit dieser Rechtslage ist die Feststellung des Gerichtshofs, die Bindung des ESZB an die in Art. 119 AEUV festgelegten Grundsätze und die in Art. 127 Abs. 1 AEUV angesprochene Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik in der Union zeige, dass die Verfasser der Verträge innerhalb des institutionellen Gleichgewichts, das durch die Bestimmungen in Titel VIII des AEUV, darunter die dem ESZB durch Art. 130 und Art. 282 Abs. 3 AEUV garantierte Unabhängigkeit, hergestellt werde, keine absolute Trennung zwischen Wirtschafts- und Währungspolitik vornehmen wollten (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 60), unvereinbar, zumal es sich nur bei der Währungspolitik um eine ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union handelt (Art. 3 Abs. 1 Buchstabe c AEUV).

[143] Hinzu kommt, dass das Mandat des ESZB wegen der mit der Unabhängigkeit der EZB und der nationalen Zentralbanken (Art. 130, Art. 282 Abs. 3 Satz 3 und Satz 4 AEUV, Art. 88 Satz 2 GG) verbundenen Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus ihrer Entscheidungen eng begrenzt sein muss. Die gewährleistete Unabhängigkeit bezieht sich nur auf die der EZB durch die Verträge eingeräumten Befugnisse und deren inhaltliche Ausgestaltung, nicht aber auf die Bestimmung von Umfang und Reichweite ihres Mandats. Damit die EZB nicht entgegen dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung in gültiger Weise ein Programm beschließen und durchführen kann, das über den Bereich hinausgeht, der der Währungspolitik durch das Primärrecht zugewiesen wird, muss die Beachtung der Grenzen der Zuständigkeit der EZB in vollem Umfang gerichtlicher Kontrolle unterliegen (vgl. BVerfGE 89, 155 <207 ff., 211 f.>; 134, 366 <399 f. Rn. 59>; 142, 123 <219 ff. Rn. 187 ff.>; 146, 216 <278 Rn. 102 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 134, 139, 211). Mit dieser verfassungsrechtlich geboten-

tenen restriktiven Auslegung ist eine Interpretation der währungspolitischen Einzelermächtigungen offensichtlich unvereinbar, die die Angabe eines geldpolitischen Ziels beim Einsatz von Anleihekäufen ausreichen lässt und die wirtschafts- und fiskalpolitischen Wirkungen des PSPP sowohl für die Abgrenzung der Kompetenztitel als auch im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung für unmaßgeblich erklärt, selbst wenn diese Wirkungen vorhersehbar sind, bewusst in Kauf genommen oder möglicherweise sogar (stillschweigend) angestrebt werden.

[144] Sie widerspricht auch den Anforderungen aus Art. 6 EMRK, Art. 47 GRCh und Art. 23 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG (zu Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG vgl. BVerfGE 15, 275 <282>; 61, 82 <110 f.>; 78, 214 <226>; 84, 59 <77>; 129, 1 <20>; 149, 346 <363 f. Rn. 34 f.>; zu Art. 47 GRCh vgl. EuGH, Urteil vom 18. Juli 2013, Kadi, C-584/10 P u.a., EU:C:2013:518, Rn. 119; Urteil vom 18. Juli 2015, Schindler, C-501/11, EU:C:2013:522, Rn. 36, 38; Urteil vom 18. Juni 2015, Ipatau, C-535/14, EU:C:2015:407, Rn. 42; Urteil vom 17. Dezember 2015, Imtech, C-300/14, EU:C:2015:825, Rn. 38; Urteil vom 18. Februar 2016, Bank Mellat, C-176/13, EU:C:2016:96, Rn. 109; Urteil vom 21. April 2016, Bank Saderat, C-200/13, EU:C:2016:284, Rn. 98; Jarass, in: ders., Charta der Grundrechte der EU, 3. Aufl. 2016, Art. 47 GRCh Rn. 30; Eser/Kubiciel, in: Mayer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 47 GRCh Rn. 21; einschränkend EuGH, Urteil vom 15. Oktober 2009, Enviro Tech, C-425/08, Slg. 2009, I-10035, Rn. 62; Urteil vom 10. Juli 2014, Telefonica de Espana, C-295/12, EU:C:2014:2062, Rn. 55).

[145] In anderem Zusammenhang hat der Gerichtshof selbst festgestellt, dass die Kontrolle einer rechtlichen Voraussetzung ins Leere ginge, wenn sie in Zweifelsfällen derjenigen Organisation überlassen sei, die eine Maßnahme durchführen wolle (vgl. EuGH, Urteil vom 17. April 2018, Egenberger/Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V., C-414/16, EU:C:2018:257, Rn. 46). Warum das bei Organen der Europäischen Union wie der EZB anders sein sollte, ist nicht ersichtlich, zumal der Gerichtshof die Legitimationsfunktion der gerichtlichen Kontrolle mehrmals besonders hervorgehoben hat (vgl. EuGH, Urteil vom 9. März 2010, Kommission/Deutschland, C-518/07, Slg. 2010, I-1897, Rn. 42; Urteil vom 22. Januar 2014, Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat, C-270/12, EU:C:2014:18, Rn. 45, 53).

[146] (c) Das Ausblenden der wirtschaftspolitischen Auswirkungen des PSPP widerspricht schließlich auch der methodischen Vorgehensweise des Gerichtshofs in nahezu allen anderen Bereichen des Unionsrechts.

[147] Dies gilt zunächst für den Bereich der im Unionsrecht geschützten Grundrechte. Faktische Grundrechtseingriffe sind im europäischen Rechtsraum heute anerkannt (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Dezember 1984, Biovilac, C-59/83, Slg. 1984, I-4058 <4079 Rn. 22>; Beschluss vom 23. September 2004, Springer/Zeitungsverlag Niederrhein u.a., C-435/02 u.a., Slg. 2004, I-8667 <8683 Rn. 49>; Jarass, in: ders., Charta der Grundrechte der EU, 3. Aufl. 2016, Art. 52 GRCh Rn. 13; Pache, in: Pechstein/Novak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUUV, 2017, Bd. 1, Art. 52 GRC Rn. 15; Becker, in: Schwarze/ders./Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 52 GRC Rn. 3 Fn. 3; Schwerdtfeger, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 52 GRCh Rn. 27).

[148] Gleiches gilt für auf tatsächlichen Umständen beruhende mittelbare Diskriminierungen (vgl. EuGH, Urteil vom 12. Februar 1974, Sotgiu, C-152/73, Slg. 1974, I-154 <164 f. Rn. 11>; Urteil vom 16. Februar 1978, Kommission/Irland, C-61/77, Slg. 1978, I-418 <451 Rn. 78/80>; Urteil vom 15. Juli 1978, Defrenne, C-149/77, Slg. 1978, I-1366 <1377 f. Rn. 16/18, 19/23>; Urteil vom 12. Juli 1979, CRAM/Toia, C-237/78, Slg. 1979, I-2646 <2653 Rn. 12>; Urteil vom 10. April 1984, Colson und Kamann, C-14/83, Slg. 1984, I-1892 <1907 Rn. 18>; Urteil vom 15. Dezember 1994, Stadt Lengerich u.a./Helmig u.a., C-399/92, Slg. 1994, I-5738 <5753 Rn. 20>; Urteil vom 6. Dezember 2007, Voß/Land Berlin, C-300/06, Slg. 2007, I-10592 <10605 Rn. 38>; Schlussanträge Warner vom 28. Januar 1981, Jenkins/Kingsgate, C-96/80, Slg. 1981, I-929 <937>; Lemke, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 21 GRC Rn. 6; Jarass, in: ders., Charta der Grundrechte der EU, 3. Aufl. 2016, Art. 21 GRCh Rn. 11; Rowe, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUUV, 2017, Bd. 1, Art. 23 GRC Rn. 39; Graser/Reiter, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 21 GRC Rn. 12; Hölscheidt, in: Meyer/ders., Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 21 GRCh Rn. 38).

[149] Aus dem Bereich der Grundfreiheiten sind die Maßnahmen gleicher Wirkung zu nennen (vgl. EuGH, Urteil vom 11. Juli 1974, Dassonville, C-8/74, Slg. 1974, I-838 <852 Rn. 5>; Urteil vom 31. März 1993, Kraus/Land Baden-Württemberg, C-19/92, Slg. 1993, I-1689 <1697 Rn. 32>; Urteil vom 30. November 1995, Gebhard, C-55/94, Slg. 1995, I-4186 <4197 f. Rn. 37>; Urteil vom 27. Januar 2000, Graf/Filzmoser, C-190/98, Slg. 2000, I-513 <523 Rn. 23>; Urteil vom 10. Februar 2009, Kommission/Italienische Republik, C-110/05, Slg. 2009, I-519, Rn. 37; Leible/Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 54 AEUV Rn. 56 <Januar 2015>; Müller-Graff, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 34 AEUV Rn. 29 f.; Haltern, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUUV, 2017, Bd. 2, Art. 34 AEUV Rn. 109 ff.; Schroeder, in: Streinz, EUV/AEUUV, 3. Aufl. 2018, Art. 34 AEUV Rn. 34). Bei der Prüfung, ob mengenmäßige Ein- oder Ausführbeschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung nach Art. 36 AEUV gerechtfertigt sind, verlangt der Gerichtshof hier, dass mit Hilfe statistischer Daten, auf einzelne Punkte beschränkter Daten oder anderer Mittel objektiv geprüft wird, ob die von dem betreffenden Mitgliedstaat vorgelegten Nachweise bei verständiger Würdigung die Einschätzung erlauben, dass die gewählten Mittel zur Verwirklichung der verfolgten Ziele geeignet sind, und ob es möglich ist, diese Ziele durch Maßnahmen zu erreichen, die den freien Warenverkehr weniger ein-

schränken (vgl. EuGH, Urteil vom 19. Oktober 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung e.V./Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V., C-148/15, EU:C:2016:776, Rn. 36).

[150] Entsprechendes gilt bei der Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze wie des Grundsatzes der praktischen Wirksamkeit (vgl. EuGH, Urteil vom 5. Februar 1963, van Gend & Loos, C-26/62, Slg. 1963, I-7 <26>; Urteil vom 4. Dezember 1974, van Duyn, C-41/74, Slg. 1974, I-1338 <1348 Rn. 12>; Urteil vom 1. Februar 1977, Nederlandse Ondernemingen, C-51/76, Slg. 1977, I-114 <126 f. Rn. 20/29>; Urteil vom 21. September 1983, Deutsche Milchkontor, C-205/82 u.a., Slg. 1983, I-2635 <2665 f. Rn. 19>; Urteil vom 20. September 1988, Beentjes, C-31/87, Slg. 1988, I-4652 <4655 Rn. 11>; Urteil vom 20. September 1988, Borken/Moormann, C-190/87, Slg. 1988, I-4714 <4723 Rn. 27>; Urteil vom 15. September 1998, Edis, C-231/96, Slg. 1998, I-4979 <4990 Rn. 34 f.>; Urteil vom 9. Februar 1999, Dilexport, C-343/96, Slg. 1999, I-600 <611 f. Rn. 25 f.>; Urteil vom 14. Juni 2011, Pfeleiderer, C-360/09, Slg. 2011, I-5186 <5200 Rn. 28 f.>; Urteil vom 26. Juni 2019, Kuhar/Addiko Bank, C-407/18, EU:C:2019:537, Rn. 46, 48; Urteil vom 7. November 2019, Flausch, C-280/18, EU:C:2019:928, Rn. 27, 29, 43 f.; Wegener, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 19 EUV Rn. 16; Frenz, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Bd. 3, Art. 197 AEUV Rn. 8 f.; Streinz, in: ders., EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 4 EUV Rn. 33 f.; Vedder, in: ders./Heintschel v. Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 4 EUV Rn. 24, 32, Art. 5 EUV Rn. 9; Meyer, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 19 EUV Rn. 58 <Februar 2019>).

[151] Auch beim Äquivalenzprinzip wird so verfahren (vgl. EuGH, Urteil vom 21. September 1983, Deutsche Milchkontor, C-205/82 u.a., Slg. 1983, I-2635 <2665 f. Rn. 19>; Urteil vom 8. Februar 1996, FMC, C-212/94, Slg. 1996, I-404 <422 Rn. 52>; Urteil vom 10. Juli 1997, Palmisani, C-261/95, Slg. 1997, I-4037 <4046 Rn. 27; 4047 f. Rn. 32 f.>; Urteil vom 15. September 1998, Edis, C-231/96, Slg. 1998, I-4979 <4986 Rn. 19; 4990 Rn. 34; 4991 Rn. 36>; Urteil vom 9. Februar 1999, Dilexport, C-343/96, Slg. 1999, I-600 <610 Rn. 25; 611 Rn. 27>; Urteil vom 19. September 2002, Österreich/Huber, C-336/00, Slg. 2002, I-7736 <7755 Rn. 55>; Urteil vom 26. Juni 2019, Kuhar/Addiko Bank, C-407/18, EU:C:2019:537, Rn. 46 f.; Urteil vom 7. November 2019, Flausch, C-280/18, EU:C:2019:928, Rn. 27 f.; Classen, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 114 AEUV Rn. 29; Calliess/Kahl/Puttler, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 4 EUV Rn. 65; Franzius, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Bd. 1, Art. 4 EUV Rn. 124; Streinz, in: ders., EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 4 EUV Rn. 34, 54).

[152] Schließlich hat der Gerichtshof sogar bei der Heranziehung von Kompetenznormen die faktischen Wirkungen der im Streit stehenden Maßnahme in die rechtliche Würdigung einbezogen, etwa bei der Auslegung der Harmonisierungskompetenz für den Binnenmarkt nach Art. 114 AEUV (vgl. EuGH, Urteil vom 2. Mai 2006, C-217/04, Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat, Slg. 2006, I-3789 <3805 Rn. 42>; Urteil vom 22. Januar 2014, C-270/12, Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat, EU:C:2014:18, Rn. 113; Urteil vom 4. Mai 2016, C-358/14, Republik Polen/Europäisches Parlament, EU:C:2016:323, Rn. 32) oder bei der Beihilfenkontrolle nach Art. 107 f. AEUV (vgl. EuGH, Urteil vom 10. Dezember 1969, Kommission/Frankreich, C-6/69 u.a., Slg. 1969, I-525 <540 Rn. 18/19 f.>; Urteil vom 17. September 1980, Philip Morris/Kommission, C-730/79, Slg. 1980, I-2672 <2688 f. Rn. 11 f.>; Urteil vom 16. April 2014, Trapeza, C-690/13, EU:C:2015:235, Rn. 23; Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 107 AEUV Rn. 38; Nowak, in: Pechstein/ders./Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Bd. 3, Art. 107 AEUV Rn. 42; Müller-Graff, in: Vedder/Heintschel v. Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 104 AEUV Rn. 20).

[153] Warum bei der hier in Rede stehenden Kompetenzabgrenzung von Währungs- und Wirtschaftspolitik etwas Anderes gelten sollte, zeigen weder das Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2018 noch die vorgehenden Entscheidungen in der Rechtssache Pringle (EuGH, Urteil vom 27. November 2012, C-370/12, EU:C:2012:756) und in der Rechtssache Gauweiler (EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, C-62/14, EU:C:2015:400) auf. Ohne nähere Begründung dieser abweichenden Vorgehensweise ist die Auslegung des Gerichtshofs aber methodisch nicht nachvollziehbar.

[154] cc) Die Auslegung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und die darauf gestützte Bestimmung des Mandats des EZSB im Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2018 überschreiten offensichtlich das ihm in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV erteilte Mandat (1) und bewirken eine strukturell bedeutsame Kompetenzverschiebung zu Lasten der Mitgliedstaaten (2). Es stellt sich deshalb als Ultra-vires-Akt dar, der das Bundesverfassungsgericht in dieser Frage nicht bindet (3).

[155] (1) Das Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2018 überschreitet, soweit es die Verhältnismäßigkeit des PSPP bejaht, aus den oben (vgl. Rn. 134 ff.) genannten Gründen das ihm in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV erteilte Mandat offensichtlich.

[156] Die Selbstbeschränkung des Gerichtshofs darauf, ob ein „offensichtlicher“ Beurteilungsfehler der EZB vorliegt (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 56, 78, 91), ob eine Maßnahme „offensichtlich“ über das zur Erreichung des Ziels Erforderliche hinausgeht (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 79, 81, 86, 92) oder ob deren Nachteile „offensichtlich“ außer Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 93 ff.), vermag die auf die Währungspolitik begrenzte Zuständigkeit der EZB nicht einzuhegen. Sie gesteht ihr vielmehr selbstbestimmte, nicht sofort ins Auge springende – schleichende – Kompetenzerweiterungen zu oder erklärt diese jedenfalls für gerichtlich nicht oder nur in sehr begrenztem Umfang überprüfbar. Diese Kombination eines weiten Ermessens des handelnden Organs und einer Begrenzung der gerichtlichen Kontrolldichte auf offensichtliche

Kompetenzüberschreitungen mag in anderen Bereichen des Unionsrechts der überkommenen Rechtsprechung entsprechen. Sie trägt dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung offensichtlich nicht hinreichend Rechnung (vgl. auch Müller-Graff, EuZW 2019, S. 172 <172 f.>), und eröffnet den Weg zu einer kontinuierlichen Erosion mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten.

[157] (2) Im geschilderten Umfang folgt aus dem Urteil zugleich eine strukturell bedeutsame Kompetenzverschiebung zulasten der Mitgliedstaaten (vgl. BVerfGE 126, 286 <309>; 146, 216 <260 f. Rn. 66>). Sie birgt die Gefahr einer kontinuierlichen – durch die Mitgliedstaaten als Herren der Verträge politisch nicht mehr steuerbaren – Erosion ihrer Kompetenzen im Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik und einer weiteren Schwächung der demokratischen Legitimation der durch das Eurosystem ausgeübten öffentlichen Gewalt, die mit dem Grundgesetz nicht vereinbar wäre (vgl. BVerfGE 134, 366 <395 Rn. 48>; 142, 123 <192 f. Rn. 131; 193 f. Rn. 134>; 146, 216 <250 f. Rn. 48>; Sander, JZ 2018, S. 525 <526>; Heide, JZ 2019, S. 305 <309>).

[158] Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ist nicht nur ein unionsrechtlicher Grundsatz, sondern nimmt mitgliedstaatliche Verfassungsprinzipien auf (vgl. BVerfGE 123, 267 <350>; 142, 123 <219 Rn. 185>). Es bildet die maßgebliche Rechtfertigung für den Einschnitt in das demokratische Legitimationsniveau der durch die Europäische Union ausgeübten öffentlichen Gewalt, der in Deutschland nicht nur objektive Grundprinzipien der Verfassung (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG) berührt, sondern auch das Wahlrecht der Bürgerinnen und Bürger und ihren Anspruch auf Demokratie gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG (vgl. BVerfGE 142, 123 <219 Rn. 185>). Die Wahrung der kompetenziellen Grundlagen der Europäischen Union hat daher entscheidende Bedeutung für die Gewährleistung des demokratischen Prinzips. Daher darf auch die Finalität des Integrationsprogramms nicht dazu führen, dass das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung als eines der Fundamentalprinzipien der Union faktisch außer Kraft gesetzt oder unterlaufen wird (vgl. auch Erklärung Nr. 42 zur Schlussakte der Regierungskonferenz zu Art. 352 AEUV; EuGH, Gutachten 2/94 vom 28. März 1996, EMRK-Beitritt, Slg. 1996, I-1759, Rn. 30).

[159] Die Abgrenzung von Wirtschafts- und Währungspolitik betrifft eine über den Einzelfall hinausgehende politische Grundentscheidung, die mit erheblichen Konsequenzen für die Verteilung von Macht und Einfluss in der Europäischen Union verbunden ist. Die Zuordnung einer Maßnahme zur Währungs- statt zur Wirtschafts- oder Fiskalpolitik berührt nicht nur die Frage der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten; sie entscheidet zugleich über das demokratische Legitimationsniveau und die Kontrolle des entsprechenden Politikbereichs, weil die Währungspolitik dem nach Art. 130, Art. 282 AEUV unabhängigen ESZB übertragen ist (vgl. EuGH, Urteil vom 9. März 2010, Kommission/Deutschland, C-518/07, Slg. 2010, I-1897, Rn. 42; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 132 ff.).

[160] Die weitgehende Entleerung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der damit verbundene Verzicht auf eine wertende Gesamtbetrachtung besitzen ein für das Demokratieprinzip und den Grundsatz der Volkssouveränität erhebliches Gewicht. Sie sind, wie dargelegt (vgl. Rn. 158 ff.), geeignet, die kompetenziellen Grundlagen der Europäischen Union zu verschieben und so das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zu unterlaufen (vgl. BVerfGE 142, 123 <201 f. Rn. 151>; 146, 216 <259 f. Rn. 63>). Der Erlass wirtschaftspolitischer Maßnahmen durch das ESZB erforderte eine Vertragsänderung nach Art. 48 EUV (vgl. EuGH, Gutachten 2/94 vom 28. März 1996, EMRK-Beitritt, Slg. 1996, I-1759, Rn. 30), sodass der Gesetzgeber tätig werden müsste (vgl. BVerfGE 142, 123 <201 f. Rn. 151>; 146, 216 <259 f. Rn. 63>).

[161] Nach dem Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2018 wäre eine Unterscheidung von Wirtschafts- und Währungspolitik in weitem Umfang nicht möglich. Dieser Umstand gefährdet zugleich die in Art. 130 AEUV garantierte Unabhängigkeit der EZB, weil sich diese politischem Druck ausgesetzt sehen kann, die ihr von der Rechtsprechung eröffneten Spielräume auch zu nutzen. Je weiter ihr Mandat reicht und je stärker es in den der Wirtschafts- und Fiskalpolitik vorbehaltenen Bereich ausgreift, umso größer ist das Risiko, dass interessierte Stellen auf die EZB Einfluss zu nehmen versuchen (vgl. Sander, JZ 2018, S. 525 <526, 534>).

[162] (3) In seinem Urteil vom 11. Dezember 2018 hat der Gerichtshof die Unterscheidung zwischen Wirtschafts- und Währungspolitik weitgehend aufgegeben, weil er sich bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit des PSPP mit dem von der EZB angegebenen Ziel und der Angabe begnügt hat, weniger belastende Mittel stünden nicht zur Verfügung. Damit gestattet er dem ESZB Wirtschaftspolitik mit dem Ankauf von Staatsanleihen zu betreiben. Das findet im Primärrecht keine Grundlage.

[163] In der vom Gerichtshof vorgenommenen Auslegung des währungspolitischen Mandats der EZB liegt ein Eingriff in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Wirtschafts- und Fiskalpolitik. Von Ausnahmen abgesehen (vgl. Art. 121 f., Art. 126 AEUV), ist die Europäische Union im Bereich der Wirtschaftspolitik jedoch im Wesentlichen auf eine Koordinierung von Maßnahmen der Mitgliedstaaten beschränkt (Art. 119 Abs. 1 AEUV). Das ESZB soll die allgemeine Wirtschaftspolitik „in“ der Union daher lediglich *unterstützen* (Art. 119 Abs. 2, Art. 127 Abs. 1 Satz 2 AEUV; Art. 2 Satz 2 ESZB-Satzung), ohne selbst zu einer eigenständigen Wirtschaftspolitik ermächtigt zu sein. Soweit das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Weiss der EZB der Sache nach die Kompetenz zu einer eigenständigen Wirtschaftspolitik mit den Mitteln eines Anleihekaufprogramms zuspricht und eine effektive Kompetenzkontrolle am Maßstab des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ablehnt, die die wirtschafts- und fiskalpolitischen Wirkungen mit der währungspolitischen Zielsetzung des PSPP abwägend in den Blick nimmt, geht das Urteil des Gerichtshofs über die Ermächti-

gung des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV hinaus (vgl. auch BVerfGE 126, 286 <306>). Der Gerichtshof hat damit ultra vires gehandelt, sodass sein Urteil in Deutschland insoweit keine Bindungswirkung entfaltet.

[164] b) Da die Entscheidung der verfassungsrechtlichen Frage, ob Bundesregierung und Bundestag ihrer Integrationsverantwortung gerecht geworden sind, die Klärung der Vorfrage voraussetzt, ob das Handeln des ESZB im Rahmen der Beschlussfassung und Durchführung des PSPP durch die ihm eingeräumten Kompetenzen gedeckt ist und da hierfür auf das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Weiss aus den genannten Gründen nicht zurückgegriffen werden kann, bedarf es insoweit einer eigenständigen Prüfung dieser Vorfrage durch den Senat. Diese ergibt, dass der Beschluss (EU) 2015/774 sowie die hierauf folgenden Beschlüsse (EU) 2015/2101, (EU) 2015/2464, (EU) 2016/702 und (EU) 2017/100 mangels hinreichender Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit von der währungspolitischen Kompetenz der EZB (Art. 127 Abs. 1 Satz 1 AEUV) und ihrer lediglich unterstützenden Kompetenz für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten (Art. 127 Abs. 1 Satz 2 AEUV) nicht gedeckt sind.

[165] Ein Programm des ESZB zum Ankauf von Staatsanleihen wie das PSPP, das erhebliche wirtschaftspolitische Auswirkungen hat, muss verhältnismäßig sein (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 66 ff.; a.a.O., Rn. 71). Das setzt neben seiner Eignung zur Erreichung des angestrebten Ziels und seiner Erforderlichkeit voraus, dass das währungspolitische Ziel und die wirtschaftspolitischen Auswirkungen benannt, gewichtet und gegeneinander abgewogen werden. Zwar ist das währungspolitische Ziel des PSPP grundsätzlich (noch) nicht zu beanstanden (aa). Dessen unbedingte Verfolgung unter Ausblendung der mit dem Programm verbundenen wirtschaftspolitischen Auswirkungen missachtet jedoch offensichtlich den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV (bb). Der Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist strukturell bedeutsam, sodass das Handeln der EZB als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren ist (cc).

[166] aa) Die Eignung des PSPP zur Erreichung des von der EZB angestrebten Inflationsziels von unter, aber nahe 2 % ist – wie auch der Gerichtshof festgestellt hat – grundsätzlich nicht zu beanstanden, auch wenn Zweifel an dieser Eignung, etwa wegen der Senkung des allgemeinen Zinsniveaus (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2016/2017, S. 194 <Dezember 2016>; Jahresgutachten 2017/2018, S. 174 <Dezember 2017>; Bundesverband öffentlicher Banken Deutschlands, 3 Jahre EZB-Wertpapierankäufe, S. 11 <30. November 2017>) und der damit verbundenen inflationsdämpfenden Effekte, in den in Rede stehenden Beschlüssen ebenso wenig thematisiert werden wie die – jedenfalls bei längerer Programmdauer – möglicherweise bestehenden Risiken eines „reversal effect“. Das Ziel des PSPP, die Inflationsrate auf unter, aber nahe 2 % steigern zu wollen, ist eine grundsätzlich zulässige Konkretisierung der Aufgabe, die Preisstabilität zu sichern, und das eingesetzte Mittel der Anleihekäufe gemäß Art. 18.1 ESZB-Satzung ausdrücklich erlaubt (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 54; a.a.O., Rn. 69, 146, 153; BVerfGE 146, 216 <284 ff. Rn. 115 ff.>).

[167] bb) Dass die erforderliche Abwägung dieses währungspolitischen Zieles mit den mit dem eingesetzten Mittel verbundenen wirtschaftspolitischen Auswirkungen in dem Beschluss des EZB-Rates vom 4. März 2015 über das PSPP (EU) 2015/774 und den nachfolgenden Beschlüssen (EU) 2015/2101, (EU) 2015/2464, (EU) 2016/702, (EU) 2017/100 und dem Beschluss vom 12. September 2019 enthalten ist oder diesen zugrunde liegt, ist nicht ersichtlich (1). Die Beschlüsse verstoßen daher gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV (2).

[168] (1) Die angegriffenen Beschlüsse beschränken sich auf die Feststellung, dass das von der EZB formulierte Inflationsziel von unter, aber nahe 2 % nicht erreicht sei und weniger belastende Mittel nicht zur Verfügung stünden. Dabei bleibt nicht nur im Unklaren, was die im Rahmen der Erforderlichkeitsprüfung angesprochenen Belastungen sind. Die Beschlüsse enthalten auch keine Prognose zu den wirtschaftspolitischen Auswirkungen des PSPP und dazu, ob diese in einem angemessenen Verhältnis zu den erstrebten währungspolitischen Vorteilen stehen.

[169] Es ist deshalb nicht ersichtlich, dass der EZB-Rat die im PSPP angelegten und mit ihm unmittelbar verbundenen Folgen erfasst und abgewogen hätte, die es aufgrund seines Volumens von über zwei Billionen Euro und einer Laufzeit von mittlerweile mehr als drei Jahren zwangsläufig verursacht. Da die negativen Auswirkungen des Programms mit wachsendem Umfang und fortschreitender Dauer zunehmen, erhöhen sich mit der Programmdauer auch die Anforderungen an eine entsprechende Abwägung.

[170] (a) Das PSPP verbessert die Refinanzierungsbedingungen der Mitgliedstaaten, weil sich diese zu deutlich günstigeren Konditionen Kredite am Kapitalmarkt verschaffen können. Soweit das PSPP mit seinem Volumen von über zwei Billionen Euro die Refinanzierungsbedingungen der Mitgliedstaaten in substantieller Weise berührt, hat es weitreichende Auswirkungen auf den – der Fiskalpolitik zuzuordnenden – Regelungsbereich von Art. 123 AEUV. Das erkennt auch der Gerichtshof ausdrücklich an (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 130 f., 136), und es ist in der mündlichen Verhandlung von den sachkundigen Dritten bestätigt worden. Die mit dem PSPP unterstützte Senkung des allgemeinen Zinsniveaus entlastet damit unstreitig die Staatshaushalte der Mitgliedstaaten (vgl. Bundesverband öffentlicher Banken Deutschlands, 3 Jahre EZB-Wertpapierankäufe, S. 38 <30. November 2017>). Hierdurch besteht – trotz der vom Gerichtshof angenommenen „Garantien“ – die Gefahr, dass notwendige Konsolidierungs- und Reformbestrebungen nicht umgesetzt oder fortgesetzt werden (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2017/2018, S. 172 f. <Dezember 2017>).

[171] Das PSPP wirkt sich daher erheblich auf die fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten aus und berührt darüber hinaus die in Art. 126 AEUV und im SKS-Vertrag sowie dem zur Konkreti-

sierung dieser Normen erlassenen Sekundärrecht geregelten Politikbereiche (vgl. Verordnung <EU> Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet <ABI EU Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 1>; Verordnung <EU> Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet <ABI EU Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 8>; Verordnung <EU> Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung <EG> Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken <ABI EU Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 12>; Verordnung <EU> Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte <ABI EU Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 25>; Verordnung <EU> Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung <EG> Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit <ABI EU Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 33>; Verordnung <EU> Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind <ABI EU Nr. L 140 vom 27. Mai 2013, S. 1>; Verordnung <EU> Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet <ABI EU Nr. L 140 vom 27. Mai 2013, S. 11>; Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten <ABI EU Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 41>). Insbesondere kann das PSPP – wie der Gerichtshof ebenfalls einräumt (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 130, 136, 143) – dieselbe Wirkung haben wie Finanzhilfen nach Art. 12 ff. ESMV. Trotz der vom Gerichtshof angeführten Sicherungen können Umfang und Dauer des PSPP dazu führen, dass selbst primärrechtskonforme Wirkungen des Programms unverhältnismäßig werden, sobald sie die Mitgliedstaaten von eigenen Maßnahmen für eine solide Haushaltspolitik abhalten, und ganz allgemein eine „monetary dominance“ bewirken, mit der Folge, dass die EZB die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten bestimmt (vgl. Sander, JZ 2018, S. 525 <526>; allgemein dazu Sargent/Wallace, Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review 5 <1981>, S. 1 ff.; Belke/Polleit, International Economics 124 <2010>, S. 5 ff.). So war bereits bei der Annahme des Beschlusses (EU) 2015/774 absehbar, dass mehrere Mitgliedstaaten der Eurozone ihre Neuverschuldung erhöhen würden, um durch Investitionsprogramme die Wirtschaft in Schwung zu bringen (vgl. Europäische Kommission, General Government Data, General Government Revenue, Expenditure, Balances and Gross Debt, Part II: Tables by series, Autumn 2016, S. 158).

[172] (b) Zu berücksichtigen sind auch die Auswirkungen des PSPP auf den Bankensektor. Das Programm greift in die Bilanzstrukturen der Geschäftsbanken ein, indem es auch risikobehaftete Staatsanleihen in großem Umfang in die Bilanzen des Eurosystems übernimmt und dadurch die wirtschaftliche Situation der Banken erheblich verbessert und ihre Bonität erhöht. Zugleich werden die Banken zu vermehrter Kreditvergabe trotz eines abgesenkten Zinsniveaus angehalten (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2016/2017, S. 192 f. <Dezember 2016>).

[173] (c) Zu den relevanten wirtschaftspolitischen Folgen des PSPP gehört darüber hinaus das Risiko von Immobilien- und Aktienblasen sowie ökonomische und soziale Auswirkungen auf nahezu alle Bürgerinnen und Bürger, die etwa als Aktionäre, Mieter, Eigentümer von Immobilien, Sparer und Versicherungsnehmer jedenfalls mittelbar betroffen sind. So ergeben sich etwa für Sparvermögen deutliche Verlustrisiken. Unmittelbar damit verbunden sind Auswirkungen auf die (private) Altersvorsorge und deren Rentabilität (vgl. Bundesverband öffentlicher Banken Deutschlands, 3 Jahre EZB-Wertpapierankäufe, S. 40 f. <30. November 2017>). Beides führt zu Portfoliumschichtungen, die teilweise übertrieben ausfallen (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2017/2018, S. 172 <Dezember 2017>), während die Risikoprämien sinken (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2016/2017, S. 192 <Dezember 2016>; Bundesverband öffentlicher Banken Deutschlands, 3 Jahre EZB-Wertpapierankäufe, S. 11 <30. November 2017>). Bei Immobilien – insbesondere bei Wohnimmobilien in Großstädten – sind teils erhebliche Preissteigerungen zu verzeichnen (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2016/2017, S. 196 f. <Dezember 2016>), die, wie die mündliche Verhandlung ergeben hat, womöglich bereits „Blasencharakter“ haben. Welche Gewichtung derartigen Belangen im Rahmen einer währungspolitischen Entscheidung zuzumessen ist, ist hier nicht zu entscheiden; maßgeblich ist vielmehr, dass derartige Auswirkungen, die entweder durch das PSPP hervorgerufen oder zumindest verstärkt werden, nicht vollständig außer Acht gelassen werden dürfen.

[174] (d) Durch die Senkung des allgemeinen Zinsniveaus ermöglicht das PSPP ferner, dass wirtschaftlich an sich nicht mehr lebensfähige Unternehmen weiterhin am Markt bleiben, weil sie sich mit günstigen Krediten versorgen können (vgl. Bundesverband öffentlicher Banken Deutschlands, 3 Jahre EZB-Wertpapierankäufe, S. 37 <30. November 2017>).

[175] (e) Hinzu kommt, dass sich das ESZB mit der zunehmenden Laufzeit des Programms und seinem steigenden Gesamtvolumen, wie auch die mündliche Verhandlung ergeben hat, in eine erhöhte Abhängigkeit

von der Politik der Mitgliedstaaten begibt, weil es das PSPP jedenfalls nicht ohne eine Gefährdung der Stabilität der Währungsunion beenden und rückabwickeln kann.

[176] (2) Angesichts dieser erheblichen – keineswegs vollständig aufgelisteten – wirtschaftspolitischen Auswirkungen des PSPP hätte die EZB diese gewichten, mit den prognostizierten Vorteilen für die Erreichung des von ihr definierten währungspolitischen Ziels in Beziehung setzen und nach Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten abwägen müssen. Eine solche Abwägung ist, soweit ersichtlich, weder zu Beginn des Programms noch zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt, sodass auch eine Überprüfung, ob die Hinnahme der kompetenziell problematischen wirtschafts- und sozialpolitischen Wirkungen des PSPP noch verhältnismäßig beziehungsweise seit wann sie nicht mehr verhältnismäßig ist, nicht erfolgen kann. Sie ergibt sich auch nicht aus Pressemitteilungen und sonstigen öffentlichen Äußerungen von Entscheidungsträgern der EZB.

[177] Die in Rede stehenden Beschlüsse verstoßen deshalb wegen eines entsprechenden Abwägungs- und Darlegungsausfalls gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV mit der Folge, dass sie von der währungspolitischen Kompetenz der EZB aus Art. 127 Abs. 1 Satz 1 AEUV nicht gedeckt sind.

[178] cc) Der Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist strukturell bedeutsam. Insoweit kann auf die oben zur Entscheidung des Gerichtshofs in der Rechtssache Weiss angeführten Gründe verwiesen werden (vgl. Rn. 124 ff.). Das Handeln der EZB ist deshalb als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren.

[179] 2. Ob Bundesregierung und Bundestag ihre Integrationsverantwortung auch dadurch verletzt haben, dass sie nicht auf eine Beendigung des PSPP gedrungen haben, kann dagegen noch nicht abschließend beurteilt werden, weil sich erst nach einer nachvollziehbar dargelegten Verhältnismäßigkeitsprüfung durch den EZB-Rat endgültig beurteilen lässt, ob das PSPP im konkreten Fall mit Art. 127 Abs. 1 AEUV vereinbar ist oder nicht.

[180] 3. Soweit das Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2018 einen Verstoß des PSPP gegen Art. 123 Abs. 1 AEUV verneint (a), begegnet dies zwar erheblichen Einwänden (b). Werden die vom Gerichtshof anerkannten „Garantien“ zur Verhinderung einer Umgehung des Verbots monetärer Staatsfinanzierung jedoch strikt beachtet (c), so ergibt eine Gesamtabwägung, dass ein offensichtlicher Verstoß gegen Art. 123 Abs. 1 AEUV noch nicht festgestellt werden kann (d). Dass das Eurosystem auch Staatsanleihen mit negativer Endfälligkeitrendite und Collective Action Clauses (CAC) erwirbt, steht dem nicht entgegen (e).

[181] a) Art. 123 AEUV untersagt dem ESZB eine monetäre Staatsfinanzierung (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 94 f.; a.a.O., Rn. 102 f.; BVerfGE 134, 366 <411 Rn. 85>; 142, 123 <225 f. Rn. 198 f.>; 146, 216 <264 f. Rn. 78>; Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 123 AEUV Rn. 6, 10 <Mai 2011>; Tutsch, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 123 AEUV Rn. 1, 12; Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 123 AEUV Rn. 1; Herrmann/Dausinger, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Bd. 3, Art. 123 AEUV Rn. 1, 7; Kempen, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Rn. 2; Rodi, in: Vedder/Heintschel v. Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 123 AEUV Rn. 4; Hattenberger, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 123 AEUV Rn. 1, 3). Ziel der Vorschrift ist es, die Mitgliedstaaten zu einer gesunden Haushaltspolitik anzuhalten (vgl. BVerfGE 146, 216 <265 Rn. 78>) und eine übermäßige Verschuldung oder überhöhte Defizite der Mitgliedstaaten zu vermeiden (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 100; a.a.O., Rn. 107).

[182] Art. 123 Abs. 1 AEUV enthält ein Umgehungsverbot, das beim Erwerb von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt durch das Eurosystem zu beachten ist (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 97, 101; BVerfGE 134, 366 <411 Rn. 85>; 142, 123 <225 f. Rn. 198>; 146, 216 <264 f. Rn. 78>). Anleihekäufe am Sekundärmarkt dürfen nicht die gleiche Wirkung haben wie ein unmittelbarer Erwerb von den Emittenten (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 97; a.a.O., Rn. 106; BVerfGE 142, 123 <225 f. Rn. 198>; 146, 216 <264 f. Rn. 78>). Die Mitgliedstaaten dürfen sich bei der Festlegung ihrer Haushaltspolitik daher nicht auf die Gewissheit stützen können, dass die von ihnen ausgegebenen Staatsanleihen künftig vom Eurosystem am Sekundärmarkt angekauft werden (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 113).

[183] Es entspricht der mittlerweile gefestigten Rechtsprechung, dass zur Beurteilung eines Ankaufprogramms von Staatsanleihen grundsätzlich auf die im Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Gauweiler entwickelten „Garantien“ zurückgegriffen werden kann. Die in diesem Zusammenhang entwickelten Kriterien ermöglichen es, eine Umgehung von Art. 123 AEUV festzustellen. Gewicht und Indikatorwirkung dieser Kriterien mögen je nach Programm eine unterschiedliche Relevanz besitzen; in ihrer Summe ermöglichen sie jedoch ein aussagekräftiges Gesamtbild (vgl. EuGH, Schlussanträge Wathelet vom 4. Oktober 2018, Weiss u.a., C-493/17, EU:C:2018:815, Rn. 48). Ob die „Garantien“ ausreichend sind, ist daher eine Frage des Einzelfalls (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 108). Die (primärrechtliche) Zulässigkeit des Anleihekaufprogramms hängt somit von der Effektivität der „Garantien“ ab, mit denen es versehen ist.

[184] b) Die vom Gerichtshof im Urteil in der Rechtssache Weiss vorgenommene Handhabung einzelner Kriterien begegnet aus der Sicht des Senats erheblichen Bedenken. Das Urteil in der Rechtssache Weiss stützt sich im Hinblick auf Art. 123 AEUV maßgeblich auf die im PSPP enthaltenen Vorkehrungen, die eine Umgehung von Art. 123 AEUV verhindern sollen. Es verzichtet jedoch darauf, diese einer näheren Prüfung zu unterziehen und setzt sich mit gegenläufigen Indikatoren nicht auseinander (vgl. krit. schon BVerfGE 142, 123 <217 f. Rn. 182>; 146, 216 <267 ff. Rn. 81 ff.>; Mooij, Maastricht Journal of European

and Comparative Law 2019, S. 449 <462>; Dawson/Bobic, Common Market Law Review 2019, S. 1005 <1036>). Das wird, wie oben dargelegt (vgl. Rn. 140 ff.), den Anforderungen an eine effektive gerichtliche Kontrolle des Umgehungsverbots nicht gerecht und widerspricht auch dem vom Gerichtshof in anderen Bereichen praktizierten Vorgehen (vgl. EuGH, Urteil vom 8. Dezember 2011, Chalkor/Kommission, C-386/10 P, Slg. 2011, I-13085; Urteil vom 6. November 2012, Otis, C-199/11, EU:C:2012:684, Rn. 59 ff.).

[185] aa) Nach dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Gauweiler ist eine vorherige Ankündigung des Ankaufs von Staatsanleihen grundsätzlich ebenso unzulässig wie die Ankündigung des geplanten Ankaufvolumens. Da sich unter anderem dadurch verhindern lasse, dass die Emissionsbedingungen für Staatsanleihen durch die Gewissheit verfälscht würden, dass diese durch das ESZB erworben würden, könne ausgeschlossen werden, dass die Durchführung eines solchen Programms die gleiche Wirkung habe wie der unmittelbare Erwerb von Staatsanleihen von den öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Einrichtungen der Mitgliedstaaten (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 106 f.). Dem ist der Senat gefolgt (vgl. BVerfGE 142, 123 <229 Rn. 206>). Im Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2018 ist allerdings davon die Rede, dass die Bekanntgabe des monatlichen Ankaufvolumens, seine Verteilung zwischen den nationalen Zentralbanken nach dem Kapitalschlüssel, die Kriterien für die Notenbankfähigkeit und die Dauer der Laufzeit zur Wirksamkeit und Verhältnismäßigkeit des PSPP beitragen (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 111 f.). Das ist nicht nur widersprüchlich, sondern entwertet auch die Bedeutung des Kriteriums der weitgehenden Ungewissheit von Mitgliedstaaten und Marktteilnehmern hinsichtlich des Erwerbs von Staatsanleihen durch das Eurosystem.

[186] Eine Ankündigung von Anleihekäufen in einem näher definierten Umfang ist grundsätzlich geeignet, eine Umgehung von Art. 123 Abs. 1 AEUV zu indizieren. Vor diesem Hintergrund hebt das Urteil vom 11. Dezember 2018 im Rahmen des PSPP verbleibende Erwerbsunsicherheiten besonders hervor und sieht in ihnen die wesentlichen „Garantien“, die eine Umgehung von Art. 123 Abs. 1 AEUV verhindern sollen. Auflage und Durchführung des PSPP dürften keine Gewissheit hinsichtlich des künftigen Ankaufs von Staatsanleihen begründen, die Mitgliedstaaten müssten sich im Fall eines Defizits weiter um eine Finanzierung auf dem Markt bemühen (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 132, 135, 138 ff. unter Hinweis auf das Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 112 ff.). Entscheidend sei, ob Marktteilnehmer die weitgehende Gewissheit hätten, dass das Eurosystem Staatsanleihen binnen eines Zeitraums und unter Bedingungen ankaufe, die es ihnen ermöglichen, der Sache nach als Mittelpersonen des Eurosystems zu agieren (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 110). Das ist nicht nur bei einem rechtlich verpflichtenden Erwerb der Fall, der in der Praxis kaum vorkommen dürfte, sondern auch dann, wenn die konkreten Umstände diese weitgehende Gewissheit begründen (vgl. BVerfGE 146, 216 <267 Rn. 81; 271 f. Rn. 91>). Diese faktischen Umstände lassen sich daher nicht ausblenden.

[187] bb) In der Rechtsprechung des Gerichtshofs wie des Senats ist ferner geklärt, dass zwischen der Emission eines Schuldtitels auf dem Primärmarkt und seinem Ankauf durch das Eurosystem auf dem Sekundärmarkt eine Sperrfrist eingehalten werden muss, um eine Umgehung des Verbots monetärer Staatsfinanzierung durch Verfälschung der Emissionsbedingungen zu verhindern (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 106 f.; a.a.O., Rn. 114 ff.; BVerfGE 134, 366 <414 Rn. 92>; 142, 123 <226 Rn. 199; 227 Rn. 202>; 146, 216 <265 Rn. 78; 272 f. Rn. 93>). Der Bemessung und Einhaltung dieser Sperrfrist kommt dabei erhebliche Bedeutung zu (vgl. bereits EuGH, Schlussanträge Villalón, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:7, Rn. 262).

[188] Zur Vermeidung einer Umgehung von Art. 123 Abs. 1 AEUV sieht Art. 4 Abs. 1 Beschluss (EU) 2015/774 vor, dass Ankäufe von Neuemissionen und Daueremissionen und von marktfähigen Schuldtiteln mit einer Restlaufzeit, die kurz vor oder nach der Fälligkeit des zu begebenden marktfähigen Schuldtitels endet, erst nach Ablauf eines vom EZB-Rat festzulegenden Zeitraums („Sperrfrist“) zulässig sind. Nähere Angaben zur Dauer der Sperrfrist fehlen jedoch ebenso wie eine Begründung dafür. Der Gerichtshof billigt dies im Hinblick auf das Ziel, die zeitliche Vorhersehbarkeit des Tätigwerdens des Eurosystems auf dem Sekundärmarkt zu beschränken. Die Ungewissheit privater Marktteilnehmer werde so erhöht, weil der Ankauf mehrere Monate oder Jahre nach der Emission erfolgen und das Eurosystem das monatliche Ankaufvolumen im Rahmen des PSPP auch verringern könne (vgl. für das EAPP insgesamt EuGH, a.a.O., Rn. 115 f.). Der Gerichtshof stellt in diesem Zusammenhang allerdings nur fest, dass die Sperrfrist „eher in Tagen als in Wochen“ bemessen sei. Aus der bloßen Existenz der – nicht näher konkretisierten – Sperrfrist leitet er ab, dass es sich um eine hinreichend effektive „Garantie“ handle, wobei er die von der EZB angebotenen weiteren Informationen (vgl. EZB, Stellungnahme vom 30. November 2017) nicht angefordert hat. Selbst die nachträgliche Bekanntgabe näherer Angaben zur Sperrfrist erachtet er nicht für erforderlich.

[189] Eine gerichtliche Kontrolle ist auf dieser Grundlage nicht möglich. Aus der bloßen Existenz einer Sperrfrist kann nicht gefolgert werden, dass der Ankauf von Staatsanleihen nicht vorhersehbar ist beziehungsweise dass er erst zu einem Zeitpunkt erfolgt, zu dem sich ein von der Ankaufsmöglichkeit unabhängiger Marktpreis gebildet hat. Etwas Anderes ergibt sich im Ergebnis auch nicht, soweit der Gerichtshof feststellt, dass es sich bei der Sperrfrist lediglich um eine Mindestfrist handle und ein Ankauf von Staatsanleihen auch erst mehrere Monate oder Jahre nach der Emission erfolgen könne, oder durch die Erwägung, dass die Ungewissheit der Marktteilnehmer dadurch erhöht werde, dass das ESZB das monatliche Ankaufvolumen verringern könne (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 116). Die bloße Hinnahme der Angaben der EZB widerspricht auch der sonstigen Rechtsprechung des Gerichtshofs, wonach in Fällen, in denen ein Organ der Europäischen Union über ein weites Ermessen verfügt, der gerichtlichen Kontrolle besondere Bedeutung zukommt.

Sie differenziert nicht in der gebotenen Weise zwischen einer vorherigen und der nachträglichen Veröffentlichung von Angaben zu der konkreten Sperrfrist. Zwar leuchtet es ein, dass der Gerichtshof eine solche Veröffentlichung nicht für geboten hält, wenn damit die künftige Wirksamkeit des PSPP in Frage gestellt würde (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 112, 115). Deshalb hat auch der Senat ausgesprochen, dass eine Veröffentlichung von Einzelheiten zu den einzuhaltenden Sperrfristen nicht geboten ist, wenn dadurch deren Zweck konterkariert würde (vgl. BVerfGE 146, 216 <273 Rn. 95>). Für eine vorherige Veröffentlichung entsprechender Einzelheiten liegt dies auf der Hand; für eine nachträgliche nicht. Eine solche ist vielmehr erforderlich, um eine etwaige Umgehung des Verbots monetärer Staatsfinanzierung überprüfen und effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gewähren zu können (vgl. BVerfGE 142, 123 <223 Rn. 194>; 146, 216 <272 f. Rn. 93 ff.>). Es ist, wie auch die mündliche Verhandlung ergeben hat, zudem kein sachlicher Grund ersichtlich, weshalb Einzelheiten zur Sperrfrist nicht nachträglich bekannt gegeben werden können, zumal die EZB ihr Verhalten für die Zukunft ohne Weiteres ändern und von früheren Verfahrensweisen insofern nicht auf zukünftige geschlossen werden kann. Die mündliche Verhandlung hat ferner ergeben, dass negative Auswirkungen auf den Markt für Staatsanleihen von einer nachträglichen Veröffentlichung entsprechender Angaben zu der in Art. 4 Abs. 1 Beschluss (EU) 2015/774 normierten Sperrfrist nicht zu erwarten sind. Die Marktteilnehmer gehen danach von einer praktizierten Sperrfrist von fünf bis 14 Tagen aus und haben ihr Verhalten darauf eingerichtet. Für die Preisbildung am Primärmarkt sei die genaue Länge der Sperrfrist hingegen ohne Relevanz.

[190] Nicht zu überzeugen vermag daher auch die damit zusammenhängende Auffassung des Gerichtshofs, wonach weitergehende Angaben zur Sperrfrist im Rahmen der Begründungspflicht des Art. 296 Abs. 2 AEUV nicht gefordert werden könnten, da hiermit der genaue Inhalt der vom ESZB getroffenen Maßnahmen dargelegt würde, nicht aber deren Begründung (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 43; vgl. auch Dawson/Bobic, *Common Market Law Review* 2019, S. 1005 <1036>). Gemäß Art. 296 Abs. 2 AEUV muss die Begründung einer Maßnahme so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Gründe erkennen können und der Gerichtshof seine Kontrolle ausüben kann (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 70). Durch die nicht weiter erläuterte Übertragung der für Legislativakte geltenden Begründungsanforderungen auf das schlichte Verwaltungshandeln des Eurosystems (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 32) wird aber eine gerichtliche Kontrolle des PSPP am Maßstab von Art. 123 Abs. 1 AEUV faktisch unmöglich (vgl. BVerfGE 146, 216 <273 f. Rn. 95>). Es kann weder überprüft werden, ob die vorgesehene Sperrfrist überhaupt zum Schutz der Marktpreisbildung auf dem Sekundärmarkt geeignet ist (vgl. Dawson/Bobic, *Common Market Law Review* 2019, S. 1005 <1035>), noch, ob sie im Verwaltungsvollzug tatsächlich eingehalten wird. Der Gerichtshof entwertet damit seine eigene Aussage, wonach unter anderem die Sperrfrist verhindere, dass ein privater Marktteilnehmer wie eine Mittelsperson des ESZB agieren könne (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 113 f.).

[191] In der Auslegung und Handhabung des Gerichtshofs ist das Kriterium der Sperrfrist offensichtlich ungeeignet, eine Umgehung von Art. 123 Abs. 1 AEUV zu verhindern. Seine Steuerungsfunktion läuft praktisch leer; jedenfalls kann nicht überprüft werden, ob sie diese Steuerungsfunktion entfaltet. Dass der Ausschuss für Risikosteuerung des ESZB besser als ein Gericht in der Lage sein mag, die Angemessenheit der Sperrfrist zu beurteilen (vgl. EuGH, Schlussanträge Wathelet vom 4. Oktober 2018, Weiss u.a., C-493/17, EU:C:2018:815, Rn. 60), ändert daran nichts. Denn dieser Ausschuss ist Teil des zu kontrollierenden Organs und weder dazu berufen, effektiven Rechtsschutz zu gewähren noch die demokratische Legitimation des Handelns der EZB sicherzustellen (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 –, Rn. 137, 212, 274 ff.).

[192] cc) Das Halten von Staatsanleihen bis zur Endfälligkeit hat erhebliche Rückwirkungen auf den Sekundärmarkt für Staatsschuldtitle (vgl. EuGH, Schlussanträge Villalón vom 14. Januar 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:7, Rn. 243) und ist ein wichtiger Indikator für eine monetäre Haushaltsfinanzierung. Nach dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Gauweiler wirkt es sich auf den Anreiz für die Mitgliedstaaten zur Verfolgung einer gesunden Haushaltspolitik aus. Die mit ihm verbundenen Effekte werden allerdings durch die Möglichkeit beschränkt, die erworbenen Anleihen jederzeit wieder zu verkaufen, sodass der Ankauf von Staatsanleihen – wie es im Urteil in der Rechtssache Gauweiler heißt – einen „potenziell vorübergehenden“ Charakter aufweist (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 117). Das Halten bis zur Endfälligkeit müsse jedenfalls zur Verwirklichung der angestrebten Ziele erforderlich sein. Zumindest dürfe den beteiligten Wirtschaftsteilnehmern nicht die Gewissheit vermittelt werden, dass das Eurosystem von dieser Option Gebrauch machen wird (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 118). Hieran anknüpfend hat der Senat festgestellt, dass das in Art. 123 Abs. 1 AEUV enthaltene Umgehungsverbot nicht verletzt ist, wenn – unter anderem – erworbene Schuldtitle nur ausnahmsweise bis zur Endfälligkeit gehalten werden und der nur vorübergehende Erwerb die Regel bleibt (vgl. BVerfGE 142, 123 <227 ff. Rn. 202, 206>; 146, 216 <266 Rn. 78; 274 Rn. 96>). Ein zeitlich und volumenmäßig unbegrenztes Halten erworbener Staatsanleihen bis zur Endfälligkeit ist demgemäß jedenfalls ein Indiz für eine unzulässige monetäre Haushaltsfinanzierung im Sinne von Art. 123 Abs. 1 AEUV.

[193] Im Urteil in der Rechtssache Weiss verneint der Gerichtshof dagegen eine Verpflichtung, vom Eurosystem erworbene Schuldtitle nur ausnahmsweise bis zur Endfälligkeit zu halten (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 147). Gleichwohl hebt er die potentiell nur vorübergehende Natur der Anleihekäufe im Rahmen des PSPP hervor (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 135, 150). Er weist darauf hin, dass ein etwaiges Halten der vom Euro-

system erworbenen Staatsanleihen bis zur Endfälligkeit keinen Verzicht darauf bedeute, dass der emittierende Mitgliedstaat bei Fälligkeitseintritt die Schuld begleiche (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 146; vgl. bereits EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 118) und dass der Beschluss (EU) 2015/774 keine näheren Angaben zu deren etwaigem Wiederverkauf enthalte, sodass das Eurosystem die unter dem PSPP erworbenen Staatsanleihen nach Art. 12 Abs. 2 der Leitlinien jederzeit und ohne besondere Voraussetzungen wieder verkaufen könne. Bereits die bloße Möglichkeit eines jederzeitigen Verkaufs erlaube es dem Eurosystem, sein Programm nach Maßgabe der Haltung des betreffenden Mitgliedstaats anzupassen und trage dazu bei, einen Anreiz zur Verfolgung einer gesunden Haushaltspolitik aufrechtzuerhalten. Schließlich sei das ESZB nicht verpflichtet, Staatsanleihen von Mitgliedstaaten zu erwerben, die keine gesunde Haushaltspolitik verfolgten (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 148 ff.; in diese Richtung bereits EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 117, 120).

[194] Problematisch erscheint dabei, dass der Gerichtshof in seinem Urteil vom 11. Dezember 2018 zwar die lediglich vorübergehende Natur des PSPP betont (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 134 f.), daraus jedoch für ihn nichts folgt. Eine Verpflichtung des Eurosystems zum Verkauf erworbener Staatsanleihen ohne zeitliche Begrenzung oder mit sehr langer Laufzeit verneint er mit der insoweit passgenauen fehlenden Sicherheit für die Marktteilnehmer und der Bindung des PSPP an den Grundsatz der Erforderlichkeit. Auch die Notwendigkeit eines Ausstiegsszenarios wird nicht angesprochen.

[195] Ein zeitlich unbegrenztes Absehen vom Verkauf erworbener Staatsanleihen würde das Eurosystem aber zu einem dauerhaften Financier der Mitgliedstaaten machen. Dies gilt insbesondere, wenn – wie dies im Rahmen des PSPP gegenwärtig der Fall ist – bei Fälligkeit stattfindende Rückzahlungen erneut in den Erwerb von Staatsanleihen investiert werden. Die Staatsschulden wären im Eurosystem gebunden und spielten für die Märkte – insbesondere für die Bonitätsbewertung der emittierenden Mitgliedstaaten und damit auch für deren Finanzierungsbedingungen – kaum noch eine Rolle (vgl. BVerfGE 146, 216 <274 ff. Rn. 97 f.>). Das wäre ein Verstoß gegen das objektive Verbot des Art. 123 Abs. 1 AEUV, ohne dass es insoweit auf die Sicherheit der Marktteilnehmer hinsichtlich des Erwerbs bestimmter Anleihen ankommen würde.

[196] Der Rückgriff auf die vom Gerichtshof in diesem Zusammenhang thematisierte geldpolitische Erforderlichkeit (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 152) dürfte für eine Umgehung von Art. 123 Abs. 1 AEUV ohne Bedeutung sein. Die Vorschrift enthält ein unbedingtes Verbot monetärer Staatsfinanzierung. Sie kennt keine erforderlichen und rechtfertigungsfähigen Eingriffe in das Verbot der monetären Staatsfinanzierung, sondern setzt den währungspolitischen Handlungsoptionen des Eurosystems eine definitive Grenze, wenn das Vorliegen einer Umgehung festgestellt ist.

[197] c) Im Ergebnis verstoßen die Beschlüsse zum PSPP und dessen Durchführung jedoch nicht in qualifizierter Weise gegen Art. 123 Abs. 1 AEUV, weil bei zweckentsprechender Anwendung der vom Gerichtshof anerkannten Kriterien eine offensichtliche Umgehung des Verbots monetärer Staatsfinanzierung noch nicht festgestellt werden kann. Zwar hat das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Weiss zur Folge, dass einzelne dieser Kriterien praktisch leerlaufen; in der Gesamtschau reichen die validen Kriterien aber noch aus, um eine offensichtliche Umgehung von Art. 123 Abs. 1 AEUV zu verneinen. Insoweit verbleibt der Gerichtshof noch innerhalb des ihm durch Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV zugewiesenen Rechtsprechungsauftrags (vgl. BVerfGE 142, 123 <215 Rn. 176>). Seine Auslegung ist daher auch Grundlage für die Prüfung der hier in Rede stehenden Beschlüsse zum PSPP durch den Senat (vgl. BVerfGE 123, 267 <353>; 126, 286 <304>; 134, 366 <385 Rn. 27>; 140, 317 <339 Rn. 46>; 142, 123 <215 Rn. 176>).

[198] aa) Der Gerichtshof stellt das Kriterium, dass Ankäufe von Staatsanleihen nicht angekündigt werden dürfen, nicht grundsätzlich in Frage. Soweit er eine weitgehende Gewissheit der emittierenden Mitgliedstaaten und Marktteilnehmer hinsichtlich des Erwerbs bestimmter Staatsanleihen verneint hat, ist dies im Ergebnis nicht zu beanstanden.

[199] Zwar kannten Mitgliedstaaten und Marktteilnehmer das Ankaufvolumen, seine Verteilung auf die nationalen Zentralbanken nach dem Kapitalschlüssel, die Anforderungen an die Notenbankfähigkeit der Wertpapiere und die (vorläufige) Laufzeit des PSPP, sodass auch aus ihrer Sicht eine hohe Wahrscheinlichkeit bestand, dass ein substantieller Anteil jeder Emission vom Eurosystem erworben werden würde. Für deutsche Anleihen etwa, deren Anteil bis Ende 2018 rechnerisch 23,6951 % betrug, ergab sich – ausgehend von einem monatlichen Netto-Ankaufvolumen in Höhe von 60 Milliarden Euro – ein monatliches Ankaufvolumen von 11,37 Milliarden Euro (vgl. BVerfGE 146, 216 <269 f. Rn. 87>). Auch ließen sich Rückschlüsse darauf ziehen, welche konkreten Anleihen innerhalb des angegebenen Volumens und der Ankaufobergrenze die Programmkriterien erfüllten. Hinzu kam, dass die zeitweise Verknappung notenbankfähiger Wertpapiere (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 127 f.) aus Deutschland, Finnland, Irland, den Niederlanden und Portugal die Wahrscheinlichkeit des Erwerbs bestimmter ISIN erhöhte, zumal sich die Ankaufobergrenze nicht nach dem auf dem Sekundärmarkt befindlichen Teil einer Emission, sondern nach dem Gesamtvolumen einer Emission richtet (vgl. BVerfGE 146, 216 <267 ff. Rn. 82 ff.; 269 ff. Rn. 86 ff.>; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2017/2018, S. 167 <Dezember 2017>).

[200] Trotz dieser starken Indikatoren hat die mündliche Verhandlung allerdings nicht ergeben, dass emittierende Mitgliedstaaten und Marktteilnehmer eine weitreichende Gewissheit im Hinblick auf den Erwerb neu emittierter Staatsanleihen durch das Eurosystem auf dem Sekundärmarkt hatten.

[201] bb) Für die Einhaltung von Art. 123 Abs. 1 AEUV und insbesondere die Vermeidung einer weitreichenden Gewissheit bei Mitgliedstaaten und Marktteilnehmern ist es von erheblicher Bedeutung, dass das Volumen der Ankäufe im Voraus festgelegt und vor allen Dingen begrenzt wird. Das hier in Rede stehende

Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2018 sieht dies durch die in Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 Beschluss (EU) 2015/774 vorgesehene Ankaufobergrenze von 33 % einer Emission von Anleihen einer Zentralregierung eines Mitgliedstaats oder der ausstehenden Wertpapiere einer solchen Zentralregierung gewährleistet (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 124 ff.). Aufgrund der Ankaufobergrenze könne nur ein geringer Anteil der von einem Mitgliedstaat begebenen Anleihen vom Eurosystem erworben werden, sodass der betreffende Mitgliedstaat hauptsächlich die Märkte zur Finanzierung seines Haushaltsdefizits nutzen müsse. Durch die nach Art. 4 Abs. 3 der Leitlinien von der EZB täglich zu kontrollierenden Obergrenzen werde gewährleistet, dass sich ein privater Marktteilnehmer zwangsläufig dem Risiko aussetze, die Anleihen auf den Sekundärmärkten nicht wieder an das ESZB verkaufen zu können, weil ein Erwerb der gesamten Anleihe zweifelsfrei ausgeschlossen sei (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 125).

[202] Auch wenn sich die Ankaufobergrenze von 33 % je Emission nicht nach dem auf dem Sekundärmarkt verfügbaren Teil, identifiziert nach ISIN, sondern nach ihrem Gesamtvolumen bemisst, bleibt jedenfalls bei Einhaltung dieser Obergrenze für emittierende Mitgliedstaaten wie Marktteilnehmer unklar, welches notenbankfähige Wertpapier – ein entsprechendes Angebot vorausgesetzt – innerhalb des zur Verfügung stehenden Volumens konkret erworben wird. Die mündliche Verhandlung hat ergeben, dass die Obergrenze von 33 % noch einen ausreichenden „Puffer“ zur weitgehenden Gewissheit beim Erwerb von Staatsanleihen durch das Eurosystem gewährleistet und dass – nur – unter dieser Voraussetzung noch davon ausgegangen werden kann, dass ein nicht vom Eurosystem dominierter Markt besteht, der verhindert, dass Mitgliedstaaten und Marktteilnehmer eine weitreichende Gewissheit im Hinblick auf den Erwerb neu emittierter Staatsanleihen durch das ESZB haben.

[203] cc) Die Verteilung des Ankaufvolumens nach dem Kapitalzeichnungsschlüssel (Art. 6 Abs. 2 und Abs. 3 Beschluss <EU> 2015/774) trägt ebenfalls dazu bei, eine Umgehung von Art. 123 Abs. 1 AEUV zu verhindern. Dabei handelt es sich um ein objektives und von der Wirtschafts- oder Haushaltslage der Mitgliedstaaten der Eurozone unabhängiges Kriterium, sodass hierüber eine gezielte Unterstützung von in Finanzierungs-schwierigkeiten befindlichen Mitgliedstaaten ausgeschlossen wird. Zutreffend, aber anders als in der Rechtssache Gauweiler (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 89), hebt der Gerichtshof hervor, dass die fehlende Selektivität des Programms bewirke, dass sich das PSPP auf die finanziellen Bedingungen im gesamten Euro-Währungsgebiet auswirke und nicht lediglich den besonderen Finanzierungsbedingungen einzelner Mitgliedstaaten Rechnung trage (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 82). Dies entspricht der schon früher geäußerten Auffassung des Senats (vgl. BVerfGE 134, 366 <406 Rn. 73; 412 Rn. 87>; 142, 123 <217 f. Rn. 182>).

[204] Nach Auffassung des Gerichtshofs bewirkt die Verteilung des Ankaufvolumens nach dem Kapital-schlüssel darüber hinaus, dass ein beträchtlicher Anstieg eines mitgliedstaatlichen Defizits aufgrund der etwaigen Aufgabe einer gesunden Haushaltspolitik zur Minderung des Anteils der vom ESZB erworbenen Anleihen dieses Mitgliedstaats führe und der Mitgliedstaat bei der Finanzierung den Konsequenzen aus der Verschlechterung seiner Haushaltsentwicklung nicht entgehen könne (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 140).

[205] dd) Zur Verhinderung einer Umgehung von Art. 123 Abs. 1 AEUV tragen nach Ansicht des Gerichtshofs auch andere Faktoren bei, deren Bedeutung allerdings von entsprechenden Ermessensentscheidungen der EZB abhängt. Dazu gehört, dass die EZB das Volumen der im Rahmen des PSPP erworbenen Anleihen öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Einrichtungen eines Mitgliedstaats gemäß Art. 8 Beschluss (EU) 2015/774 lediglich in aggregierter Form veröffentlicht (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 126). Das Eurosystem habe zudem Regeln eingeführt, die eine genaue Bestimmung des Ankaufvolumens im Voraus verhindern sollen. So könne das Volumen der Ankäufe von Monat zu Monat variieren, weil das PSPP innerhalb des EAPP subsidiären Charakter habe (Art. 2 Abs. 2 der Leitlinien) und der EZB-Rat bei besonderen Marktbedingungen von dem vorgesehenen Volumen abweichen könne. Auch könnten Mitgliedstaaten und Marktteilnehmer nicht sicher sein, dass das einer nationalen Zentralbank zugeteilte Volumen für den Erwerb von Anleihen öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Einrichtungen eines Mitgliedstaats auch tatsächlich ausgeschöpft werde (Art. 6 Abs. 1 Beschluss <EU> 2015/774). Die Verteilung des Ankaufvolumens auf die nationalen Zentralbanken nach dem Kapitalschlüssel stehe zudem unter dem Vorbehalt einer Überprüfung durch den EZB-Rat. Nach Art. 3 Abs. 1, Abs. 3 und Abs. 5 Beschluss (EU) 2015/774 sei auch der Erwerb diversifizierender Anleihen im Rahmen des PSPP zugelassen, was die Vorhersehbarkeit zusätzlich erschwere. So könnten nicht nur von den Zentralregierungen begebene Anleihen erworben werden, sondern auch solche von regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften. Diese Anleihen könnten zudem eine Laufzeit von einem Jahr bis zu 30 Jahren und 364 Tagen haben und eine negative Rendite aufweisen, die sogar unter dem Zinssatz für die Einlagefazilität liegen könne. Schließlich sei die Vorhersehbarkeit des Erwerbs von Staatsanleihen durch das Eurosystem durch die Beschlüsse (EU) 2015/2464 und (EU) 2017/100 begrenzt worden (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 118 ff.).

[206] ee) Auch das Kriterium, dass zwischen der Emission eines Schuldtitels und seinem Ankauf durch das Eurosystem eine „Sperrfrist“ eingehalten werden muss, stellt das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Weiss nicht grundsätzlich in Frage (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 115 f.). Ob die in Art. 4 Abs. 1 Beschluss (EU) 2015/774 vorgesehene Sperrfrist ausreichend bemessen war und ob sie bis zum Ende des Jahres 2018 eingehalten wurde, hat der Gerichtshof allerdings nicht überprüft, und es lässt sich mangels entsprechender Angaben der EZB auch durch den Senat nicht feststellen. Art. 4 Abs. 1 Beschluss (EU) 2015/774, die Angabe der EZB, wonach die Sperrfrist „eher in Tagen als in Wochen“ bemessen sei, sowie die Ausführungen der

sachkundigen Dritten in der mündlichen Verhandlung deuten jedoch darauf hin, dass eine Sperrfrist tatsächlich eingehalten wird.

[207] ff) Unter dem PSPP dürfen ferner nur Staatsanleihen von Mitgliedstaaten erworben werden, die eine gewisse Bonitätsbewertung erreichen (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 142 f.). Neben den allgemeinen für geldpolitische Operationen geltenden Anforderungen gemäß der Leitlinie EZB/2011/14 müssen die Emittenten mindestens über eine Bonität der Kreditqualitätsstufe 3 verfügen (Art. 3 Abs. 2 Beschluss <EU> 2015/774). Anleihen von Mitgliedstaaten, die einem Finanzhilfeprogramm unterliegen, können dann erworben werden, wenn für sie die Anwendung des Bonitätsschwellenwerts durch den EZB-Rat gemäß Art. 8 der Leitlinie EZB/2014/31 ausgesetzt wurde (Art. 3 Abs. 2 Buchstabe c Beschluss <EU> 2015/774). Dies ist durch Art. 1 Abs. 2 des Beschlusses (EU) 2016/1041 der EZB mit Blick auf Griechenland geschehen, nachdem der ESM die Auszahlung weiterer Finanzhilfen beschlossen hatte (vgl. BVerfGE 146, 216 <236 Rn. 15>). Art. 3 Abs. 2 Beschluss (EU) 2015/774 sieht – so der Gerichtshof – hohe Zulassungskriterien vor, die auf einer Bonitätsbeurteilung beruhen und von denen nur bei einem für den betreffenden Mitgliedstaat laufenden Finanzhilfeprogramm abgewichen werden darf. Zudem könne der EZB-Rat nach Art. 13 Abs. 1 der Leitlinien bei einer Verschlechterung der Bewertung von Anleihen eines Mitgliedstaats oder einem negativen Ergebnis einer Überprüfung eines solchen Programms entscheiden, dass die bereits erworbenen Anleihen des betreffenden Mitgliedstaats wieder zu verkaufen seien. Der betreffende Mitgliedstaat laufe somit bei Aufgabe einer gesunden Haushaltspolitik Gefahr, dass seine Anleihen wegen der Verschlechterung der Bewertung vom Programm ausgeschlossen würden oder das Eurosystem die Anleihen wieder verkaufe (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 138 ff.).

[208] In der Sache hat der EZB-Rat die Anforderungen an die Bonität der notenbankfähigen Wertpapiere im Laufe der Programmdauer freilich immer weiter abgesenkt. Ein weiteres Absenken dieser Anforderungen unter ein Rating, das nicht mehr der Kreditqualitätsstufe 3 entspricht, würde – wie auch die mündliche Verhandlung ergeben hat – die dargelegten Bonitätsanforderungen dagegen wohl nicht mehr erfüllen.

[209] gg) Für die Beurteilung einer Umgehung von Art. 123 Abs. 1 AEUV ist ferner von Bedeutung, ob erworbene Staatsanleihen bis zur Endfälligkeit gehalten werden. Der Gerichtshof stellt im Urteil in der Rechtsache Weiss auch dieses Kriterium nicht grundsätzlich in Frage, wenngleich er Art. 18 ESZB-Satzung keine Verpflichtung zum vorherigen Verkauf entnimmt (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 146 ff.). Er betont aber die – trotz der Verlängerung der Anwendungsdauer des PSPP in den Beschlüssen (EU) 2015/2464 und (EU) 2017/100 – lediglich vorübergehende Natur des Programms, die zudem durch die in Art. 12 Abs. 2 der Leitlinien vorgesehene Möglichkeit eines jederzeitigen Verkaufs der erworbenen Anleihen verstärkt werde. Hierdurch könne das Programm nach Maßgabe der Haltung des betreffenden Mitgliedstaats angepasst werden; außerdem gewähre es den beteiligten Wirtschaftsteilnehmern nicht die Gewissheit, dass das Eurosystem von dieser Option keinen Gebrauch machen werde (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 132 ff.; vgl. bereits EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 114).

[210] Obwohl Art. 1 Beschluss (EU) 2015/774 und die nachfolgenden Änderungen einen Verkauf der vom Eurosystem zu erwerbenden Staatsanleihen nicht ausdrücklich vorsehen, schließen sie ihn aber auch nicht aus. Gleichwohl sind – von besonders gelagerten Ausnahmen abgesehen – unter dem PSPP erworbene Staatsanleihen bislang nicht vor Endfälligkeit wieder verkauft worden. Lediglich in Ausnahmefällen hat die EZB einzelne Vermögenswerte aus technischen Gründen veräußert, etwa zur Einhaltung einer Obergrenze. Das stellt die Relevanz dieses Kriteriums jedoch nicht grundsätzlich in Frage, zumal es nicht offensichtlich unvertretbar erscheint, dass der geldpolitische Zweck des PSPP angesichts seiner noch begrenzten Laufzeit einen Verkauf bislang ausgeschlossen hat. Jeder Verkauf einer unter dem PSPP erworbenen Anleihe würde die Geldmenge reduzieren, deren Ausweitung jedoch das erklärte Ziel des Programms ist. Dass die Staatsanleihen für eine gewisse Dauer vom Eurosystem gehalten werden, gehört daher zum Wesen des Programms, da erst ein ausreichender Anstieg der Liquidität am Markt die mit dem Programm beabsichtigte Portfolioumschichtung herbeiführen können soll (vgl. EuGH, Schlussanträge Wathelet vom 4. Oktober 2018, Weiss u.a., C-493/17, EU:C:2018:815, Rn. 71). Das hat die mündliche Verhandlung bestätigt.

[211] Auch wenn mit dem Gerichtshof davon auszugehen ist, dass das Halten von Staatsanleihen bis zur Endfälligkeit durch Art. 18 Abs. 1 ESZB-Satzung nicht ausgeschlossen wird, darf das Regel-Ausnahme-Verhältnis doch nicht in sein Gegenteil verkehrt werden (vgl. BVerfGE 146, 216 <275 f. Rn. 98>). Je höher der Bestand erworbener Anleihen in den Bilanzen des Eurosystems ist, desto größer ist auch das Risiko einer Umgehung des Verbots monetärer Staatsfinanzierung. Für das PSPP gilt dies aufgrund seines sehr großen Volumens und seiner mittlerweile nicht unerheblichen Laufzeit in besonderem Maße.

[212] hh) Die Festlegung eines verbindlichen Ausstiegsszenarios schon bei der Beschlussfassung über ein Programm wie das PSPP, das die Kriterien hinreichend konkret festschreibt, unter denen es beendet werden wird, würde das Risiko einer Umgehung von Art. 123 Abs. 1 AEUV deutlich minimieren. Das Erfordernis eines Ausstiegsszenarios haben auch die sachkundigen Dritten in der mündlichen Verhandlung mehrfach betont, wobei die darin zu formulierenden Kriterien sicherstellen müssen, dass der Verkauf einmal erworbener Staatsanleihen nicht zu einer rein theoretischen Möglichkeit verkommt. Ein solches Ausstiegsszenario enthalten die hier in Rede stehenden Beschlüsse jedoch nicht.

[213] d) Im Ergebnis kann auf der Grundlage des Urteils des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2018 bei zweckentsprechender Anwendung der dort herangezogenen Kriterien eine Umgehung des Verbots monetärer Staatsfinanzierung nicht festgestellt werden. In der Gesamtschau reichen die „Garantien“ noch aus, um eine offensichtliche Umgehung von Art. 123 Abs. 1 AEUV zu verneinen.

[214] Zwar hat der Gerichtshof einzelnen „Garantien“ wie dem Ankündigungsverbot, der Sperrfrist, dem Halten bis zur Endfälligkeit und der Notwendigkeit eines Ausstiegsszenarios ihre Wirkung weitgehend genommen; für einen Teil der „Garantien“ ist mangels näherer Prüfung durch den Gerichtshof zudem nicht nachvollziehbar, ob sie überhaupt geeignet sind, die notwendige Unsicherheit für Mitgliedstaaten und Marktteilnehmer in Bezug auf die Ankäufe zu sichern, da ihre Wirkung von der rechtlich weder erzwingbaren noch kontrollierbaren Bereitschaft des EZB-Rates abhängt, sie bei der Durchführung des Programms tatsächlich zu nutzen. Der Frage, ob sie bereits genutzt worden sind, geht der Gerichtshof in keinem Fall nach und auch nicht der Frage, inwieweit die Nichtnutzung bestimmter Handlungsmöglichkeiten Markterwartungen derart verfestigt, dass sich hieraus eine weitgehende Gewissheit für die Marktteilnehmer ergibt.

[215] Ob ein Programm wie das PSPP eine offenkundige Umgehung von Art. 123 Abs. 1 AEUV darstellt, entscheidet sich jedoch nicht an der Einhaltung eines einzelnen Kriteriums, sondern nur auf der Grundlage einer wertenden Gesamtbetrachtung (vgl. BVerfGE 134, 366 <412 Rn. 87; 416 f. Rn. 99>; 142, 123 <222 f. Rn. 193; 227 Rn. 201>; Dawson/Bobic, Common Market Law Review 2019, S. 1005 <1006, 1020 f.>). Das haben die Aussagen der sachkundigen Dritten in der mündlichen Verhandlung noch einmal bestätigt.

[216] Im Ergebnis ist eine offensichtliche Umgehung von Art. 123 Abs. 1 AEUV auf der Basis der gebotenen Gesamtbetrachtung trotz der dargelegten Zweifel am Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2018 vor allem deshalb nicht feststellbar, weil

- ungeachtet der von der EZB bekannt gegebenen Informationen (vgl. Rn. 186 f., 200) eine Konkretisierung der Angaben im Hinblick auf die einzelne ISIN nicht erfolgt,
- das Volumen der Ankäufe im Voraus begrenzt ist,
- die vom Eurosystem getätigten Käufe nur in aggregierter Form bekannt gegeben werden,
- eine Obergrenze von 33 % eingehalten wird,
- Ankäufe nach dem Kapitalschlüssel der nationalen Zentralbanken getätigt werden,
- im Rahmen des PSPP nur Anleihen von Körperschaften erworben werden, die aufgrund eines Mindestratings Zugang zum Anleihemarkt besitzen und
- Ankäufe begrenzt oder eingestellt und erworbene Schuldtitel wieder dem Markt zugeführt werden müssen, wenn eine Fortsetzung der Intervention zur Erreichung des Inflationsziels nicht mehr erforderlich ist.

[217] Vor allem die Ankaufobergrenze von 33 % und die Verteilung der Ankäufe nach dem Kapitalschlüssel der EZB haben bislang verhindert, dass unter dem PSPP selektive Maßnahmen zugunsten einzelner Mitgliedstaaten getroffen wurden (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 140 f.; vgl. bereits EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 95) und dass das Eurosystem zum Mehrheitsgläubiger eines Mitgliedstaats werden konnte. Sie sind insoweit die entscheidenden „Garantien“, an denen sich die mangelnde Offensichtlichkeit eines Verstoßes gegen das Umgehungsverbot aus Art. 123 AEUV festmachen lässt.

[218] e) Den Umstand, dass nach Art. 3 Abs. 5 Beschluss (EU) 2015/774 unter dem PSPP auch Schuldtitel mit einer negativen Endfälligkeitsrendite erworben werden – zunächst betraf dies Staatsanleihen mit einem Zinssatz für die Einlagefazilität von derzeit -0,4 %, seit dem 1. Januar 2017 auch Ankäufe mit einer niedrigeren Endfälligkeitsrendite –, hat der Gerichtshof hingegen ebenso nachvollziehbar mit Blick auf eine Umgehung von Art. 123 Abs. 1 AEUV für irrelevant erklärt (aa) wie die Collective Action Clauses (bb).

[219] aa) Zur Begründung führt der Gerichtshof an, dass Offenmarktgeschäfte nicht auf Anleihen mit einer Mindestrendite beschränkt seien, auch wenn sie für die betreffenden Mitgliedstaaten finanziell vorteilhaft seien und diese damit – vom Eurosystem finanzierte – nominelle Gewinne erzielen könnten. Da die Staatsanleihen nur auf dem Sekundärmarkt erworben würden, würden den öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Einrichtungen der Mitgliedstaaten jedoch keine Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten gewährt oder unmittelbar Schuldtitel von ihnen erworben. Zudem würde der Kreis der notenbankfähigen Wertpapiere auf diese Weise erweitert und damit auch die Ungewissheit hinsichtlich ihres Ankaufs. Schließlich werde den Mitgliedstaaten nicht der Anreiz zur Verfolgung einer gesunden Haushaltspolitik genommen, da Anleihen mit negativer Endfälligkeitsrendite nur von Mitgliedstaaten ausgegeben werden könnten, deren Finanzlage von den Wirtschaftsbeteiligten der Märkte für Staatsanleihen positiv bewertet würde (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 153 ff.).

[220] Geht man davon aus, dass die Bildung eines Marktpreises auch unter den Bedingungen des PSPP möglich ist, können die Mitgliedstaaten die hier in Rede stehenden Gewinne wirtschaftlich aufgrund des Verhaltens der Ersterwerber auf dem Primärmarkt erzielen. Ob dies tatsächlich der Fall ist, ist offen. Die mündliche Verhandlung des Senats hat ein gegenteiliges Ergebnis nicht belegen können.

[221] bb) Soweit das Eurosystem im Rahmen des PSPP auf eine bevorzugte Gläubigerstellung verzichtet (vgl. 8. Erwägungsgrund Beschluss <EU> 2015/774), begründet dies ebenfalls keinen offensichtlichen Verstoß gegen Art. 123 Abs. 1 AEUV. Der Senat hat sich insoweit schon im Urteil zum OMT-Programm die Auffassung des Gerichtshofs zu eigen gemacht, wonach die Möglichkeit eines Schuldenschnitts dem Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung nicht widerspricht, wenn nur Anleihen von Mitgliedstaaten erworben werden, die einen Zugang zum Anleihemarkt haben (vgl. BVerfGE 142, 123 <228 Rn. 204>; EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u.a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 126). Das gilt auch für das PSPP.

[222] 4. Die in Art. 6 Abs. 3 Beschluss (EU) 2015/774 und den nachfolgenden Änderungen vorgesehene Risikoverteilung zwischen den nationalen Zentralbanken ermöglicht keine Umverteilung der Staatsschulden zwischen den Mitgliedstaaten der Eurozone (a) und berührt deshalb auch nicht die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages (b).

[223] a) Die fünfte Vorlagefrage des Senats hat der Gerichtshof als unzulässig erachtet, weil sie hypothetischer Natur sei (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 166). Die in Rede stehenden Beschlüsse sähen eine Teilung sämtlicher von den nationalen Zentralbanken bei der Durchführung des PSPP erwirtschafteter Verluste nicht vor, sondern beschränkten sich auf eine Risikoteilung bei von internationalen Emittenten begebenen Wertpapieren. Der potenzielle Umfang der Verluste werde durch Art. 6 Abs. 1 Beschluss (EU) 2015/774 begrenzt, wonach der Anteil dieser Wertpapiere auf 10 % des Buchwerts der im Rahmen des PSPP getätigten Ankäufe beschränkt sei. Die gegebenenfalls zwischen den nationalen Zentralbanken zu teilenden Verluste könnten insoweit nicht die unmittelbare Folge des Ausfalls eines Mitgliedstaats sein (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 162 ff.). Um zu verhindern, dass die Position einer Zentralbank eines Mitgliedstaats bei Zahlungsstörungen eines Emittenten eines anderen Mitgliedstaats geschwächt wird, sieht Art. 6 Abs. 3 Beschluss (EU) 2015/774 zudem vor, dass jede nationale Zentralbank nur notenbankfähige Wertpapiere von Emittenten des eigenen Hoheitsgebiets kauft (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 96). Dadurch soll einem Mitgliedstaat die Möglichkeit genommen werden, mit Hilfe des PSPP den Konsequenzen zu entgehen, die sich aus einer Verschlechterung seiner Haushaltsentwicklung für die Finanzierung seiner Staatsschulden ergeben (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 140).

[224] Nach Auffassung des Gerichtshofs enthält das Primärrecht im Übrigen keine Vorschriften, die eine Teilung der den nationalen Zentralbanken bei der Durchführung von Offenmarktgeschäften entstehenden Verluste vorsehen. Er hebt zunächst hervor, dass die Verträge eine entsprechende Einzelermächtigung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 EUV nicht vorsehen (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 162), sodass eine solche aus unionsrechtlicher Sicht nur durch eine Vertragsänderung gemäß Art. 48 EUV geschaffen werden könnte, nicht jedoch durch den Erlass von Sekundär- oder Tertiärrecht, etwa durch die EZB. Vor diesem Hintergrund besitzt die Einordnung der fünften Vorlagefrage als unzulässig einen spezifisch materiell-rechtlichen Sinn, nämlich als Absage an eine entsprechende sekundär- oder tertiärrechtliche Regelung in der Zukunft, weil der Gerichtshof sie auf der Basis des geltenden Integrationsprogramms nicht nur in tatsächlicher Hinsicht für ungewiss, sondern auch für rechtlich nicht möglich und daher hypothetisch hält. Dürfte die EZB eine solche Regelung auf der Basis der Verträge beschließen, wäre die fünfte Vorlagefrage zum Entscheidungszeitpunkt nicht hypothetisch gewesen. Der Bestand an Staatsanleihen in den Bilanzen der nationalen Zentralbanken mit einem Umfang von mehr als zwei Billionen Euro überstiege jedenfalls bei Ausfall eines großen Mitgliedstaats die bestehenden Rücklagen bei Weitem. Zum Zeitpunkt der Vorlage stand die Möglichkeit im Raum, dass die EZB frei über die Modalitäten der Risikoverteilung entscheiden könnte, da eine abweichende Risikoteilung in der Vergangenheit, etwa beim Securities Markets Programme (SMP), praktiziert worden war (vgl. BVerfGE 146, 216 <293 Rn. 133> unter Hinweis auf Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 2010, S. 175).

[225] Aus den Antworten des Gerichtshofs auf die ersten vier Vorlagefragen ergibt sich zudem das Verbot einer rückwirkenden Änderung der Risikoverteilung. Eine vollständige Risikoteilung würde es ermöglichen, dass einzelne Mitgliedstaaten den Konsequenzen einer Verschlechterung ihrer Haushaltsentwicklung entgehen könnten (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 140) und die „Garantien“ im PSPP zur Verhinderung einer Umgehung von Art. 123 AEUV nachträglich entwerten. Aus den Ausführungen des Gerichtshofs lässt sich insoweit im Sinne eines *acte éclairé* folgern, dass die Risikoverteilungsregeln für die Verhältnismäßigkeit des PSPP mitbestimmend und eine „rückwirkende“ Änderung somit ausgeschlossen ist.

[226] Im Übrigen verstieße eine Umverteilung von Verlusten aus den Offenmarktgeschäften der nationalen Zentralbanken unter dem PSPP – von den in Art. 32.4 der ESZB-Satzung vorgesehenen Ausnahmen abgesehen – gegen das in Art. 123 und Art. 125 AEUV niedergelegte unionsrechtliche Prinzip der Eigenständigkeit der nationalen Haushalte, das für die Währungsunion konstitutiv ist (vgl. BVerfGE 129, 124 <181 f.>; 132, 195 <248 Rn. 128>; 134, 366 <393 Rn. 41>; 135, 317 <407 Rn. 180>). Die Verträge sehen eine Umverteilung zwischen den nationalen Haushalten nicht vor (vgl. BVerfG 134, 366 <393 Rn. 41>; vgl. auch Ohler, in: Siekmann <Hrsg.>, EWU, 2013, Art. 125 AEUV Rn. 5). Daran ändert nichts, dass die No-Bail-Out-Klausel des Art. 125 AEUV nicht jeder Form von Finanzhilfe entgegensteht (vgl. EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 136). Sie gewährleisten vielmehr, dass die Mitgliedstaaten bei ihrer Verschuldung der Marktlogik unterworfen bleiben (vgl. EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 135). Eine vollständige Risikoteilung möglicher Verluste wäre offensichtlich nicht mehr von Art. 32.4 der ESZB-Satzung gedeckt und stellte eine unmittelbare Staatsfinanzierung dar. Nach Art. 1 Abs. 1 Buchstabe b Verordnung (EG) 3603/93 ist unter einer „anderen Kreditfazilität“ im Sinne des Art. 123 Abs. 1 AEUV insbesondere „jede Finanzierung von Verbindlichkeiten des öffentlichen Sektors gegenüber Dritten“ zu verstehen. Indem die nationalen Zentralbanken der anderen Mitgliedstaaten die nationale Zentralbank eines Mitgliedstaats von bereits eingetretenen (oder unmittelbar bevorstehenden) Verlusten bei im Rahmen des PSPP erworbenen Anleihen entlasteten, finanzierten sie der Sache nach deren Verbindlichkeiten gegenüber der jeweiligen nationalen Zentralbank als Inhaberin der Wertpapiere. Eine solche nachträgliche Finanzhilfe ist auch nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs offenkundig nicht Teil der Währungspolitik (vgl. EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 57).

[227] b) Jedenfalls eine (nachträgliche) Änderung der Risikoverteilung würde mit Blick auf die in einem Umfang von mehr als zwei Billionen Euro unter dem PSPP erworbenen Staatsanleihen die vom Senat entwickelten Grenzen der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages berühren (vgl. BVerfGE 129, 124 <179>; 132, 195 <240 Rn. 108>; 135, 317 <401 Rn. 163>; 142, 123 <231 Rn. 213>) und wäre mit Art. 79 Abs. 3 GG unvereinbar. Sie liefe möglicherweise auf eine Rekapitalisierung der Bundesbank hinaus (vgl. BVerfGE 142, 123 <232 f. Rn. 217>; 146, 216 <291 Rn. 128>) und stellte in der Sache

eine vom Grundgesetz verbotene Haftungsübernahme für Willensentscheidungen Dritter mit schwer kalkulierbaren Folgen dar (vgl. BVerfGE 129, 124 <179 ff.>; 134, 366 <418 Rn. 102>; 146, 216 <291 Rn. 129>).

[228] Für die von den nationalen Zentralbanken erworbenen Staatsanleihen ihrer Mitgliedstaaten sieht das PSPP in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung eine solche Risikoteilung jedoch nicht vor. Sie ist nach Angaben der EZB im vorliegenden Verfahren auch nicht beabsichtigt und wäre, wie dargelegt, primärrechtlich verboten. Vor diesem Hintergrund scheidet eine Berührung der Verfassungsidentität des Grundgesetzes (Art. 23 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG) im Allgemeinen und der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages im Besonderen aus.

[229] 5. Die Verfassungsorgane trifft aufgrund der ihnen obliegenden Integrationsverantwortung (a) die Verpflichtung, dem als Ultra-vires-Akt zu qualifizierenden PSPP entgegenzutreten (b).

[230] a) Die Integrationsverantwortung verpflichtet die Verfassungsorgane, sich schützend und fördernd vor den durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Anspruch auf Demokratie zu stellen (vgl. Rn. 115).

[231] Im Falle offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Kompetenzüberschreitungen durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union haben sie mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln aktiv auf die Einhaltung des Integrationsprogramms hinzuwirken. Soweit eine weitere Übertragung von Hoheitsrechten nicht möglich oder nicht gewollt ist, sind sie verpflichtet, im Rahmen ihrer Kompetenzen mit rechtlichen oder politischen Mitteln auf die Aufhebung der vom Integrationsprogramm nicht gedeckten Maßnahmen hinzuwirken sowie – solange die Maßnahmen fortwirken – geeignete Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die innerstaatlichen Auswirkungen der Maßnahmen so weit wie möglich begrenzt bleiben (vgl. BVerfGE 134, 366 <395 f. Rn. 49>). Insoweit sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Wahrung des Integrationsprogramms sicherzustellen (vgl. BVerfGE 123, 267 <353, 364 f., 389 f., 391 f., 413 f., 419 f.>; 134, 366 <395 f. Rn. 49; 397 Rn. 53>). Unter bestimmten rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen kann sich die Integrationsverantwortung zu einer konkreten Handlungspflicht verdichten.

[232] b) Da sich das PSPP insoweit als Ultra-vires-Akt darstellt, als die EZB seine Verhältnismäßigkeit nicht dargelegt hat, sind Bundesregierung und Bundestag aufgrund ihrer Integrationsverantwortung verpflichtet, auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die EZB hinzuwirken. Diese Verpflichtung scheidet, wie der Senat bereits entschieden hat, nicht an der Unabhängigkeit von EZB und Bundesbank (Art. 130, Art. 282 AEUV, Art. 88 Satz 2 GG). Bundesregierung und Bundestag müssen ihre Rechtsauffassung gegenüber der EZB deutlich machen oder auf sonstige Weise für die Wiederherstellung vertragskonformer Zustände sorgen.

[233] Entsprechendes gilt für die am 1. Januar 2019 begonnene Reinvestitionsphase des PSPP und seine Wiederaufnahme zum 1. November 2019 (vgl. Beschluss des EZB-Rates vom 12. September 2019). Insoweit dauert auch die Pflicht der zuständigen Verfassungsorgane, die Entscheidungen des Eurosystems über Ankäufe von Staatsanleihen unter dem PSPP zu beobachten und mit den ihnen zu Gebote stehenden Mitteln auf die Einhaltung des dem ESZB zugewiesenen Mandats hinzuwirken, fort.

[234] 6. Soweit das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, dass eine Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union die durch das Integrationsprogramm in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG gezogenen Grenzen überschreitet, hat sie als Ultra-vires-Akt am Anwendungsvorrang des Unionsrechts nicht teil. Sie ist in Deutschland unanwendbar und entfaltet für deutsche Verfassungsorgane, Behörden und Gerichte keine Wirkung. Diese dürfen weder am Zustandekommen noch an Umsetzung, Vollziehung oder Operationalisierung von Ultra-vires-Akten mitwirken (vgl. § 31 Abs. 1 BVerfGG; BVerfGE 89, 155 <188>; 126, 286 <302 ff.>; 134, 366 <387 f. Rn. 30>; 142, 123 <207 Rn. 162>). Das gilt grundsätzlich auch für die Bundesbank, die nach § 13 Abs. 1 BBankG darüber hinaus die Pflicht hat, die Bundesregierung in geldpolitischen Fragen zu beraten.

[235] Der Bundesbank ist es daher untersagt, nach einer für die Abstimmung im ESZB notwendigen Übergangsfrist von höchstens drei Monaten an Umsetzung und Vollzug des Beschlusses (EU) 2015/774 sowie der hierauf folgenden Beschlüsse (EU) 2015/2101, (EU) 2015/2464, (EU) 2016/702, (EU) 2017/100 und des Beschlusses vom 12. September 2019 mitzuwirken, indem sie bestandserweiternde Ankäufe von Anleihen tätigt oder sich an einer abermaligen Ausweitung des monatlichen Ankaufvolumens beteiligt, 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. Unter derselben Voraussetzung ist sie verpflichtet, mit Blick auf die unter dem PSPP getätigten Ankäufe für eine im Rahmen des ESZB abgestimmte – auch langfristig angelegte – Rückführung der Bestände an Staatsanleihen Sorge zu tragen.

[...]