

Prof. Dr. Christoph Degenhart

Universität Leipzig

Juristenfakultät

Burgstrasse 27

04109 Leipzig

Tel. 01712017894

Fax 0911 5979876

dres.degenhart@t-online.de

RA Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin

Schwegler Rechtsanwälte

Unter den Linden 12

10117 Berlin

Tel. 1736022001

Fax 07072 920145

h.d-g@t-online.de

An das

Bundesverfassungsgericht

-2. Senat -

Postfach 1771

76006 Karlsruhe

- 2 BvR 1438/12 -

- 2 BvR 1995/12 -

In dem Verfahren über die

Verfassungsbeschwerden

des Herrn Roman Huber

und weiterer 11717 Beschwerdeführer

sowie

der Frau Gabriele Aangers

und weiterer 25277 Beschwerdeführer

gegen

- (1) **das Zustimmungsgesetz** zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13.09.2012, BGBl II S. 1981 sowie das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG) vom 13.09.2012, BGBl. I S. 1918;
- (2) **das Zustimmungsgesetz** zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 13.09.2012, BGBl. II S. 1006;
- (3) **das Zustimmungsgesetz** zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vom 13.09.2012, BGBl. II S. 978;

ergänzen wir unsere gleichlautenden Anträge in der Beschwerdeschrift vom 29.06.2012 bzw. vom 30.08.2012 wie folgt:

hilfsweise beantragen wir zu (1):

Das Gericht möge erkennen:

das Zustimmungsgesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13.09.2012, BGBl II S. 981 sowie das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG) vom 13.09.2012, BGBl I S. 1918 ist mit dem Grundgesetz nur mit den folgenden Maßgaben vereinbar:

1. dass die Regelung des Artikel 8 Absatz 5 Satz 1 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus in der Weise auszulegen ist, dass sämtliche Zahlungsverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus diesem Vertrag, sowie die Beschlüsse und Maßnahmen der Europäischen Zentralbank i. V. mit dem ESM der Höhe nach auf die in Anhang II des Vertrages

genannte Summe in dem Sinne begrenzt sind und dass keine Vorschrift dieses Vertrages so ausgelegt werden kann, dass für die Bundesrepublik Deutschland ohne Zustimmung des deutschen Vertreters höhere Zahlungsverpflichtungen begründet werden;

2. dass die Regelungen der Artikel 32 Absatz 5, Artikel 34 und Artikel 35 Absatz 1 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus so auszulegen sind, dass sie nicht der umfassenden Unterrichtung des Bundestages und des Bundesrates entgegenstehen;
3. a) dass die Bundesregierung verpflichtet ist, darauf hinzuwirken, dass der Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 über den unbegrenzten Erwerb von Anleihen einzelner Eurostaaten am Sekundärmarkt durch die Europäische Zentralbank aufgehoben wird und dass sie alle Maßnahmen oder Entscheidungen zu unterlassen hat, die der Umsetzung dieses Beschlusses dienen;

sowie höchst vorsorglich

b) dass die Bundesregierung verpflichtet ist, durch wirksame Vorkehrungen sicher zu stellen, dass die Haftung der Bundesrepublik aus den Anleihekäufen in Folge des Beschlusses des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 über den unbegrenzten Erwerb von Anleihen einzelner Eurostaaten am Sekundärmarkt durch die Europäische Zentralbank und ihre Haftung aus dem Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus die Summe ihrer Zahlungsverpflichtungen nach Artikel 8 Absatz 5 Satz 1 des Vertrages entsprechend Anlage II des Vertrags nicht übersteigt;

c) dass der Deutsche Bundestag zur Wahrung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags seine Zustim-

mung zu den Anpassungsprogrammen im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus als Bedingung für die Anleihekäufe der Europäischen Zentralbank nur erteilen darf, wenn er zuvor durch die Bundesregierung umfassend über die Anleihekäufe der Europäischen Zentralbank nach Art und Umfang informiert worden ist.

Hilfsweise beantragen wir ferner zu (3):

Das Gericht möge erkennen:

das Zustimmungsgesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vom 13.09.2012, BGBl II S. 978, ist mit dem Grundgesetz vereinbar nur mit der Maßgabe, dass die Bundesregierung verpflichtet ist, darauf hinzuwirken, dass der Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 über den unbegrenzten Erwerb von Anleihen einzelner Eurostaaten am Sekundärmarkt durch die Europäische Zentralbank aufgehoben wird und sie alle Maßnahmen oder Entscheidungen zu unterlassen hat, die der Umsetzung dieses Beschlusses dienen.

Ferner beantragen wir, die Bundesrepublik Deutschland zu verpflichten, den Beschwerdeführern ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

Zur

Begründung

Führen wir ergänzend zu unserem bisherigen Vorbringen, auf das wir vollinhaltlich Bezug nehmen, aus.

Übersicht

| | |
|--|----|
| I. Änderung der Sach- und Rechtslage | 6 |
| II. OMT-Programm der EZB als Verstoß gegen Unionsrecht | 7 |
| III. Zur unionsrechtlichen Absicherung des verfassungsrechtlichen Demokratiegebots | 10 |
| 1. Unzulässige Haftungsübernahme | 10 |
| 2. EZB ohne demokratische Legitimation | 11 |
| 3. Haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestags | 13 |
| IV. Folgerungen für die Beurteilung | 14 |
| der beschwerdegegenständlichen Akte der öffentlichen Gewalt | 14 |
| 1. Änderung des AEUV – Art. 136 Abs. 3 AEUV und Stabilitätsarchitektur der Währungsunion | 14 |
| 2. ESM-Vertrag | 16 |
| 3. Verfassungsidentität und Demokratiegebot | 17 |
| V. Zu den Anträgen | 20 |

I. Änderung der Sach- und Rechtslage

Die seit der mündlichen Verhandlung über den Eilantrag der Beschwerdeführer im Verfahren 1438/12 am 10. Juli 2012 und der Verkündung des Urteils in dieser Sache am 12. September 2012 eingetretenen Entwicklungen der Rechts- und Sachlage verlangen, unser bisheriges Vorbringen zu ergänzen. Diese Entwicklungen lassen den Gegenstand unserer Verfassungsbeschwerden in noch deutlicherem Licht erscheinen und erhärten unsere bisher vorgebrachten Bedenken.

Im Fokus dieser Entwicklungen steht der am 6. September 2012 bekanntgegebene Beschluss der Europäischen Zentralbank EZB über den unbegrenzten Erwerb von Anleihen einzelner Euro-Staaten am Sekundärmarkt, sog. Outright Monetary Transactions (OMT).

Das OMT-Programm der Europäischen Zentralbank verletzt Unionsrecht. Die EZB verstößt damit gegen das Verbot monetärer Staatsfinanzierung (Art. 123 AEUV). Zugleich überschreitet die die EZB damit die Grenzen ihres in den Europäischen Verträgen festgelegten Auftrags und gefährdet ihre Unabhängigkeit von der Politik..

Nachstehend II.

Die EZB verstößt insbesondere gegen jene zentralen Vorschriften und Grundsätze zur Ausgestaltung der Währungsunion, die unionsrechtlich die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Demokratiegebots sichern.¹

Nachstehend III.

Dies fügt der verfassungsrechtlichen Bewertung der mit unseren Verfassungsbeschwerden angegriffenen Hoheitsakte entscheidende Aspekte

¹ I.S. der Rechtsprechung des BVerfG, BVerfG, U. v. 07.09.2011, Abs. 129.

hinzu: die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Demokratiegebots werden in ihrer Wirksamkeit auch gegenüber den beschwerdegegenständlichen Akten der hoheitlichen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland entscheidend geschwächt.

Nachstehend IV.

Im Lichte dieser Entwicklungen sehen wir uns veranlasst, unsere gestellten Anträge zu erweitern und zu präzisieren.

Nachstehend V.

II. OMT-Programm der EZB als Verstoß gegen Unionsrecht

Mit dem am 6. September 2012 vom Rat der Europäischen Zentralbank beschlossenen Sofortkauf von Staatsanleihen im Eurogebiet an den Sekundärmärkten in unbegrenzter Höhe und der Umsetzung dieses Beschlusses verstößt die EZB gegen das Verbot monetärer Staatsfinanzierung nach Art. 123 AEUV.

Sog. Outright Monetary Transactions (OMT), vgl. den Monatsbericht der EZB vom September 2012: „Am 6. September 2012 legte der EZB-Rat die Modalitäten für die Durchführung von geldpolitischen Outright-Geschäften (Outright Monetary Transactions – OMTs) an den Sekundärmärkten für Staatsanleihen im Eurogebiet fest.“

Dass die EZB mit ihrem Anleiheprogramm das Verbot der unmittelbaren Staatsfinanzierung nach Art. 123 AEUV in einer gegen die vertraglichen Festlegungen der Währungsunion verstoßenden Weise umgeht,² wird

² Zum Verbot der Umgehung des Art. 123 AEUV s. *Kempen*, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 123 Rdn. 5; *Seidel*, EuZW 2010, 521; s. aus den Erwägungsgründen zur Verordnung (EG) Nr. 3603/93 des Rates vom 13. Dezember 1993 zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung der in Artikel 104 (entspricht Art. 123 AEUV) und Artikel 104b Absatz 1 des Vertrages vorgesehenen Verbote, ABI. L 332 vom 31.12.1993, S. 1–3, Erwägungsgrund : „Whereas Member States must take appropriate measures to ensure that the prohibitions referred in Article 104 of the Treaty are applied effectively and fully; whereas purchases made on the secondary market must not be used to circumvent the objective of that Article;“ – in der deutschen Fassung: „Die Mitgliedstaaten

von den Verfahrensbevollmächtigten der Antragsteller im Verfahren 2 BvE 6/12 näher ausgeführt.

Schriftsatz vom 18. Oktober 2012 unter I., S. 3 – 9; s. auch den Schriftsatz des Bevollmächtigten des Beschwerdeführers im Verfahren 2 BvR 1390/12, S. 21 ff.

Wir treten dieser Auffassung bei.

Das OMT-Programm der EZB zielt auf eine von den Kapitalmärkten unabhängige Staatsfinanzierung, wie sie der Hohe Senat in seinem Urteil vom 12. September 2012 als unzulässige Umgehung des Verbots monetärer Staatsfinanzierung qualifiziert.

BVerfG, U.v. 12.09.2012 – 2 BvR 1390/12 u.a., Abs. Nr. 278, Umdruck S. 69.

Wesentliche Zielsetzung des Programms ist es, das Zinsniveau in den Euro-Staaten zu beeinflussen und es insbesondere den Euro-Krisenstaaten zu ermöglichen, sich zu Bedingungen zu refinanzieren, die günstiger sind als die des Marktes. Die Zinsbedingungen, zu denen ein Staat sich refinanzieren kann, spiegeln jedoch zu allererst seine Kreditwürdigkeit wieder. Sie sind also zunächst bedingt durch den Grad an Solidität seiner Haushaltspolitik. Dies entspricht der Eigenständigkeit der nationalen Haushalte. Hierauf beruht die vertragliche Konzeption der Währungsunion.³ Mit dem Anleihenprogramm der EZB werden die Staaten in ihrer Finanzierung insoweit unabhängig vom Kapitalmarkt.

Das EZB-Programm bewirkt also genau jene von den Kapitalmärkten losgelöste Staatsfinanzierung, die der EZB untersagt ist. Dabei spielt es keine Rolle, ob die EZB die Anleihen unmittelbar von den begebenden Staaten im Wege des Ersterwerbs ankauft, oder im Wege des Zweiterwerbs auf dem Sekundärmarkt. Denn es geht nicht darum, vorübergehend in

müssen geeignete Maßnahmen ergreifen, damit die nach Artikel 104 des Vertrages vorgesehenen Verbote wirksam und uneingeschränkt angewendet werden und damit insbesondere das mit diesem Artikel verfolgte Ziel nicht durch den Erwerb auf dem Sekundärmarkt umgangen wird.“

³ Vgl. BVerfGE 129, 124 (181).

den Anleihenmarkt zum Ausgleich von Zinsschwankungen einzugreifen, sondern die Anleihen der Krisenstaaten dauerhaft zu erwerben. Als Mittel der Staatsfinanzierung dienen die beabsichtigten Sekundärmarktaktivitäten der EZB auch dann, wenn es ihr darum geht, den zu zahlenden Zins zu senken und so die Refinanzierung des betreffenden Mitgliedstaates zu erleichtern oder zu verbilligen.⁴

Dies ist unzulässig.

Dass es bei diesem Programm um die Umgehung des Verbots der Staatsfinanzierung geht, bestätigt die EZB indirekt auch dadurch, dass zur Rechtfertigung des Anleiheprogramms auf die Zinsdifferenzen zwischen den Staaten des Euro-Raums hingewiesen wird.

Für verdeckte Staatsfinanzierung spricht des Weiteren die Einlassung der EZB, dass ihr der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln untersagt sei und die Ankäufe ausschließlich am Sekundärmarkt zur Einhaltung des Art. 123 AEUV getätigt würden.⁵ Deutlicher könnte die Umgehungsabsicht kaum ausgedrückt werden.

Schließlich weist insbesondere auch die angekündigte konditionale Verknüpfung der Anleiheprogramme der EZB mit Anpassungsprogrammen der EFSF oder des ESM auf eine unzulässige Umgehung des Verbots der unmittelbaren Staatsfinanzierung hin.

Der Monatsbericht der EZB vom September 2012, S. 11, führt hierzu aus: „Eine notwendige Voraussetzung für die OMTs ist die mit einem entsprechenden Programm der Europäischen Finanzstabilitätsfazilität bzw. des Europäischen Stabilitätsmechanismus (European Financial Stability Facility/European Stability Mechanism – EFSF/ESM) verbundene strenge und wirksame Konditionalität.“

Zu den Aufgaben von EFSF und ESM gehört es, Staaten unter strengen Auflagen zu finanzieren, genau das ist ihr Ziel. Hierzu hat jedenfalls der

⁴ Vgl. *Siekmann*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 88 Rdn. 31.

⁵ So ausdrücklich der Monatsbericht der EZB vom September 2012, S. 11.

ESM ein – begrenztes – demokratisches Mandat, jedenfalls unter den Bedingungen, die der Hohe Senat in seinem Urteil vom 12. September 2012 genannt hat. Der EZB fehlt es an einem solchen Mandat. Sie ist weder legitimiert, von den Mitgliedstaaten Anpassungsprogramme einzufordern, noch ist sie legitimiert, auf deren Haushaltspolitik gestaltend Einfluss zu nehmen. Sie ist auch nicht dazu legitimiert, Kreditrisiken im Verhältnis der Mitgliedstaaten umzuverteilen.

Damit ist klar: mit dem OMT-Beschluss und seiner Umsetzung überschreitet die EZB ihr Mandat und gefährdet ihre Unabhängigkeit. Sie gefährdet insbesondere ihre Unabhängigkeit dann, wenn sie unter strikter Konditionalität, unter der Bedingung der Erfüllung der Anpassungsprogramme der EFSF oder des ESM, Staaten finanziert. Dann begibt sie sich nämlich in Abhängigkeit zumindest von der Politik dieser Staaten.

III. Zur unionsrechtlichen Absicherung des verfassungsrechtlichen Demokratiegebots

Mit dem am 6. September 2012 beschlossenen OMT-Programm und dessen Umsetzung verlässt die EZB zusätzlich die vertragliche Konzeption der Währungsunion, wie sie im Maastricht-Urteil des erkennenden Senats als entscheidende Garantie ihrer Verfassungsmäßigkeit beschrieben⁶ und im Urteil vom 7. September 2011 erneut in ihrer Bedeutung für die Wahrung des Demokratiegebots bestätigt wurde.⁷ Die Maßnahmen der EZB haben damit zur Folge, dass wesentliche unionsrechtliche Sicherungen des verfassungsrechtlichen Demokratiegebots nicht mehr greifen.

1. Unzulässige Haftungsübernahme

Der Hohe Senat nennt hier in seinem Urteil vom 7. September 2011 u.a. das Verbot des unmittelbaren Erwerbs von Schuldtiteln öffentlicher Ein-

⁶ BVerfGE 89, 155 (205 ff.).

⁷ BVerfGE 129, 124 (181) – Abs. Nr. 129 in der Ausfertigung.

richtungen durch die Europäische Zentralbank, das Verbot der Haftungsübernahme (Bail-out-Klausel).⁸ Das Verbot des unmittelbaren Erwerbs von Schuldtiteln öffentlicher Einrichtungen, also auch von Staatsanleihen wird aber, wie schon ausgeführt, durch das OMT-Programm der EZB in unzulässiger Weise umgangen.

Gleichermaßen umgangen wird aber auch das Verbot der Haftungsübernahme. Die EZB will Staatsanleihen in unbegrenzter Höhe ankaufen und sie längerfristig halten, um den sie begebenden Staaten eine von Marktzinsen losgelöste Refinanzierung zu ermöglichen. Sie trägt damit auch das Ausfallrisiko dieser Staatsanleihen und sie trägt das Risiko der Realisierbarkeit der von ihr geforderten Anpassungsprogramme, auf die sie nur begrenzten Einfluss hat. Letztlich aber sind es die Mitgliedstaaten, die das Risiko eines Ausfalls der von der EZB gehaltenen Staatsanleihen tragen. Die Mitgliedstaaten haben ihrerseits jedoch keinen Einfluss auf die Erfüllung der von der EZB als Bedingung des Anleihenerwerbs geforderten Anpassungsprogramme, und sie können die Werthaltigkeit der Anleihen nicht unmittelbar beeinflussen.

Damit tritt auch für die Bundesrepublik Deutschland genau das ein, was es nach dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes zu verhindern gilt: eine Haftungsübernahme der Bundesrepublik Deutschland für finanzwirksame Willensentschließungen anderer Staaten und Institutionen innerhalb der Währungsunion.

2. EZB ohne demokratische Legitimation

Die Europäische Zentralbank handelt im Zuge ihres OMT-Programms ohne Legitimation durch die Parlamente der Mitgliedstaaten. Dies ist in den Europäischen Verträgen so geregelt und notwendige Konsequenz aus der Konzeption einer unabhängigen Zentralbank; sie „löst staatliche Hoheitsgewalt aus unmittelbarer staatlicher oder supranationaler parlamentarischer Verantwortlichkeit“, wie das Bundesverfassungsgericht in

⁸ BVerfGE 129, 124 (181).

seinem Urteil zum Vertrag von Maastricht ausführte.⁹ Das Bundesverfassungsgericht hält diese „Einschränkung der von den Wählern in den Mitgliedstaaten ausgehenden demokratischen Legitimation“, die das Demokratieprinzip des Grundgesetzes berührt, als „eine in Art. 88 Satz 2 GG vorgesehene Modifikation dieses Prinzips mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar.“¹⁰

Mit dem Demokratieprinzip vereinbar ist diese Verselbständigung der Währungspolitik¹¹ aber nur, weil die Europäische Zentralbank strikt auf Währungspolitik begrenzt ist, weil ihr Fiskalpolitik und insbesondere monetäre Staatsfinanzierung untersagt, ihr Auftrag klar begrenzt und ihr Handeln klar am vorrangigen Ziel der Preisstabilität ausgerichtet ist. Nur im Rahmen der klar begrenzten Befugnisse der Europäischen Zentralbank ist die Ablösung von parlamentarischer Legitimation und Verantwortlichkeit mit dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes vereinbar, nur insoweit bewegt sich dessen Modifikation noch in den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG.

Mit der Umgehung des Verbots monetärer Staatsfinanzierung sind diese Grenzen überschritten. Sie sind in unzulässiger Weise auch deshalb überschritten, weil die Europäische Zentralbank, wie ausgeführt, durch die Konditionierung ihrer Anleihekäufe die Trennlinien zwischen Fiskalpolitik und Währungspolitik verwischt und sich in Abhängigkeit von Entscheidungen der Politik begibt. Die Verselbständigung der Währungspolitik in der Hoheitskompetenz einer unabhängigen Europäischen Zentralbank genügt aber nur dann und insoweit den Erfordernissen des Demokratieprinzips, als diese in ihren Entscheidungen und Maßnahmen ihre Unabhängigkeit von den Entscheidungen „politischer Kräfte“¹² wahrt.

⁹ BVerfGE 89, 155 (208).

¹⁰ BVerfGE 89, 155 (208); vgl. auch *Siekmann*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 88 Rdn. 38 ff

¹¹ BVerfG a.a.O.

¹² Vgl. BVerfGE 89, 155 (209).

3. Haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestags

Zu den tragenden Stützpfeilern der rechtlichen Konstruktion der Währungsunion zählt die nationale Haushaltsautonomie als eine wesentliche, nicht entäußerbare Kompetenz der unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamente der Mitgliedstaaten. Der Hohe Senat führt hierzu aus: „Ihre strikte Beachtung gewährleistet, dass die Handlungen der Organe der Europäischen Union in und für Deutschland über eine hinreichende demokratische Legitimation verfügen.“¹³

Für das OMT-Programm der EZB und seine Umsetzung, also für die monetäre Finanzierung einzelner Mitgliedstaaten, sei es auch nur im Wege der Zinsverbilligung,¹⁴ haften alle Mitgliedstaaten anteilig, die Bundesrepublik Deutschland also mit ihrem Anteil von etwas über 27 %. Der unbegrenzte Erwerb von Staatsanleihen im Euroraum durch die Europäische Zentralbank gemäß dem Beschluss des EZB-Rats vom 6. September 2012 berührt damit zwangsläufig die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestags.¹⁵ Eine Gefährdung dieser haushaltspolitischen Gesamtverantwortung aber verstößt gegen das gemäß Art. 79 Abs. 3 GG unantastbare Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG.

Als **Zwischenergebnis** ist festzuhalten:

Die Europäische Zentralbank überschreitet mit dem unbegrenzten Ankauf von Anleihen einzelner Eurostaaten ihren durch die Europäischen Verträge festgelegten Auftrag; sie handelt jenseits ihrer Zuständigkeiten, *ultra vires*. Dies bedeutet zwangsläufig eine Gefährdung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags und führt in der Sache zu einer unzulässigen Haftungsübernahme der Bundesrepublik; hierfür fehlt es an demokratischer Legitimation; die unionsrechtlichen Sicherungen

¹³ BVerfGE 129, 124 (181).

¹⁴ Vgl. *Siekmann*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 88 Rdn. 31.

¹⁵ Zur haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags s. BVerfGE 129, 124 (178 f.).

des verfassungsrechtlichen Demokratiegebots werden entscheidend geschwächt.

IV. Folgerungen für die Beurteilung der beschwerdegegenständlichen Akte der öffentlichen Gewalt

1. Änderung des AEUV – Art. 136 Abs. 3 AEUV und Stabilitätsarchitektur der Währungsunion

Der Hohe Senat äußert in seinem Urteil vom 12. September 2012 keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Lockerung bzw. Aufhebung des bail-out-Verbots des Art. 125 AEUV durch den neu eingefügten Art. 136 Abs. 3, ungeachtet der darin liegenden Modifikation der vertraglichen Konzeption der Währungsunion nach dem Vertrag von Maastricht.¹⁶ Er bestätigt vielmehr im Urteil vom 12. September 2012: „Wesentliche Bestandteile der Stabilitätsarchitektur bleiben unangetastet“.

Urteil vom 12.09.2012, Abs. Nr. 219.

Zu diesen wesentlichen Bestandteilen der Stabilitätsarchitektur entsprechend der vertraglichen Konzeption der Währungsunion zählt der Hohe Senat auch das vorrangige Ziel der Preisstabilität und das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung. Er wertet das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung zutreffend als ein wesentliches Element der unionsrechtlichen Absicherung der verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 20 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG.

U.v. 12.09.2012, Abs. Nr. 219 und 220.

Nun könnte man eine Auflockerung des bisherigen Verbots der Haftungsübernahme als hinnehmbar ansehen, obschon hiermit bereits die vertrag-

¹⁶ Zu dieser vertraglichen Konzeption s. BVerfGE 89, 155 (205): „Art. 104b EGV schließt die Übernahme von und den Eintritt für Verbindlichkeiten öffentlicher Stellen oder öffentlicher Unternehmen eines Mitgliedstaates durch die Gemeinschaft oder einen anderen Mitgliedstaat aus, so daß ein Mitgliedstaat die Folgen unseriöser Finanzpolitik nicht einfach abwälzen kann.“

liche Konzeption der Währungsunion verlassen wurde, solange, wie der Hohe Senat in seinem Urteil vom 12. September betont, die Stabilitätsarchitektur des Vertrags im übrigen weitgehend unangetastet bleibt. Eben dies ist jedoch insbesondere durch den OMT-Beschluss der EZB und dessen Bestätigung durch die Regierungen der Euro-Mitgliedsstaaten in den letzten Monaten nicht der Fall. Insoweit hat sich die Sach- und Rechtslage zwischenzeitlich entscheidend verändert. Die Einfügung des Art. 136 Abs. 3 AEUV lässt das für die Währungsunion konstitutive Verbot der Haftungsübernahme gegenstandslos werden. Damit wird ein tragender Pfeiler aus der Stabilitätsarchitektur der Währungsunion, wie sie im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Maastricht entworfen wurde,¹⁷ herausgebrochen. Und ebenso wird diese Stabilitätsarchitektur durch das Anleihenprogramm der Europäischen Zentralbank in ihrem Fundament unterhöhlt.

Dies kann für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Änderung des Art. 136 AEUV nicht unberücksichtigt bleiben. Mochte eine Modifizierung der unionsrechtlichen Sicherungen in der Ausgestaltung der Währungsunion als hinnehmbar gelten, solange deren Stabilitätsarchitektur im übrigen unangetastet blieb, so kann diese Beurteilung vor dem Hintergrund der eingangs dargelegten Entwicklungen nicht mehr uneingeschränkt gelten. Um beim Bild der Stabilitäts“architektur“ zu bleiben: aus einer im übrigen intakten Konstruktion einen Stützpfiler zu entfernen, mag deren Stabilität noch nicht grundlegend erschüttern. Ist die nämliche Konstruktion bereits anderweitig in ihrer Stabilität geschwächt, so wird die Entfernung eben dieses Stützpfilers die Konstruktion insgesamt zwangsläufig gefährden und letztendlich zum Einsturz bringen.

Genau dies ist der Fall mit der Lockerung bzw. Aufhebung des bail-out Verbots durch Art. 136 Abs. 3 AEUV. Angesichts der Sach- und Rechtslage in der Folge der Beschlüsse des EZB-Rats vom 6. September 2012 geht es heute nicht mehr um eine bloße Fortentwicklung und Modifizierung der rechtlichen Ordnung der Währungsunion bei einer im übrigen in den wesentlichen Bestandteilen unangetastet bleibenden Stabilitätsarchi-

¹⁷ BVerfGE 89, 155 (205 ff.).

tektur. Vielmehr ist aus dieser Architektur ein wesentlicher Bestandteil herausgebrochen.

Auch deshalb verletzt das Zustimmungsgesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vom 29.06.2012, die Beschwerdeführer in ihren Rechten aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG, Art. 38 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG. Denn in Anbetracht des unionsrechtswidrigen Anleihenprogramms der Europäischen Zentralbank wiegt die mit Art. 136 Abs. 3 AEUV einhergehende Abschwächung der unionsrechtlichen Sicherungen des verfassungsrechtlichen Demokratiegebot umso schwerer.

Bereits in unserer Beschwerdebeurteilung rügen wir die Wahl des vereinfachten Verfahrens als demokratiewidrig. Hieran ist festzuhalten; ob die Änderung des AEUV rechtmäßigerweise im vereinfachten Verfahren erfolgen durfte, wird derzeit vor dem EuGH geprüft.

2. ESM-Vertrag

Als Folge des EZB-Programms zur monetären Staatsfinanzierung muss auch die Gefährdung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags durch den Vertrag über den europäischen Stabilitätsmechanismus ESM zusätzlich schwerwiegend erscheinen. Auch das Zustimmungsgesetz hierzu erscheint angesichts der dargelegten Entwicklungen in einem neuen Licht.

Nach der Ankündigung der EZB über den unbegrenzten Ankauf von Anleihen einzelner Krisenstaaten im Euroraum soll der Ankauf unter strikter Konditionalität erfolgen, sollen diese Krisenstaaten sich ihrerseits verpflichten, Anpassungsprogramme im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM zu akzeptieren, also sich unter den Rettungs-

schirm zu begeben. Dies bedeutet umgekehrt: Mitgliedstaaten der Währungsunion, die sich unter den Rettungsschirm begeben, können sich andererseits über das OMT-Programm der Europäischen Zentralbank refinanzieren.

Auch dies belegt: die Risiken aus dem ESM für die Haushaltsautonomie des Bundestags sind weder kalkulierbar noch beherrschbar. Mochte der ESM mit denen einschränkenden Maßgaben des Hohen Senats in seinem Urteil vom 12. September 2012 – die deshalb Gegenstand unseres Hilfsantrags zu (1) unter Ziff. 1. und 2. sind – noch ein Mindestmaß an demokratischer Legitimation vermitteln, so wird diese konterkariert durch die Fiskalpolitik der EZB und deren monetäre Staatsfinanzierung, auf die der Deutsche Bundestag keinen unmittelbaren Einfluss hat. Deshalb richtet sich unser **Hilfsantrag** unter 3.a) zunächst darauf, dass die Bundesregierung darauf hinwirkt, dass die Europäische Zentralbank ihren Beschluss vom 06.09.2012 zurücknimmt bzw. nicht umsetzt. Angesichts der fehlenden Handhabe für die Bundesregierung, das Anleiheprogramm der EZB zu beeinflussen, werden zur Wahrung der Haushaltshoheit des Deutschen Bundestags und seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung, die Hilfsanträge zu (1) unter 3.b) gestellt.

3. Verfassungsidentität und Demokratiegebot

Wir rügen in unserer Beschwerdebegründung eine Verletzung des Art. 38 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1, 2 GG, Art. 79 Abs. 3 GG durch Begründung einer Fiskalunion ohne Beteiligung der verfassungsgebenden Gewalt; m.a.W.: die demokratiewidrige Überschreitung der Integrationsermächtigung des Grundgesetzes, die bis dahin ohnehin schon weitgehend ausgeschöpft war.

Die in den letzten Monaten eingetretenen Entwicklungen mit ihrer Änderung der Sach- und Rechtslage bestätigen unsere Bedenken.

Insbesondere die Programme der EZB und hier vor allem das derzeitige OMT-Programm machen deutlich: mit der Änderung der Struktur und Aus-

richtung der Währungsunion, mit der Begründung einer Transfer- und Haftungsunion durch den EMS und mit den im Fiskalvertrag enthaltenen Ansätzen einer Fiskalunion kommt es in einem, wenn nicht *dem* zentralen Feld staatlicher Gestaltung zu einem Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten, der die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG überschreitet.

Der entscheidende Eingriff liegt nicht erst in den Programmen der Europäischen Zentralbank, die nicht unmittelbar Gegenstand unserer Verfassungsbeschwerden sind. Der entscheidende Eingriff liegt bereits in der Zustimmung zu ESM, Fiskalpakt und Richtungsänderung der Währungsunion - die Anleihenprogramme der EZB, wie im übrigen auch das System der Target-Salden lassen jedoch die Tragweite der Eingriffe in die Haushaltsautonomie des Bundestags und in die staatlichen Gestaltungsbefugnisse im Rahmen seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung deutlich werden. Die Tätigkeit der EZB mag dem Einfluss der Bundesrepublik weitgehend entzogen sein – umso mehr ist die Bundesrepublik gehalten, das in ihrer Macht Stehende zu tun, um die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung der Währungsunion zu wahren.

Der Beschluss der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 führt, unbeschadet seiner Einschätzung als eines zuständigkeitslosen oder ausbrechenden Hoheitsaktes, dazu, dass die verfassungsrechtlich gebotenen Bemühungen der Bundesrepublik Deutschland entwertet werden, im Rahmen des ESM wie schon der EFSF die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestags zu wahren und die mit der Politik der Stabilisierung des Euro einhergehenden Risiken in einem beherrschbaren Rahmen zu halten. Der Beschluss beleuchtet zudem schlaglichtartig die Begrenztheit der staatlichen Kompetenzen in diesem zentralen Bereich staatlicher Gestaltung.

Es darf als gesichert gelten, dass auch dann, wenn die Möglichkeit der „Übertragung“ von Hoheitsrechten im Grundgesetz angelegt ist, dem Staat die Kompetenzfülle als solche verbleiben muss, die seine Identität bestimmt.¹⁸ Umso schwerer wiegt der Eingriff durch die mit den Verfas-

¹⁸ Vgl. etwa *Haack*, Verlust der Staatlichkeit, 2007, S. 130 f. m.w.Nw.

sungsbeschwerden angegriffenen Akte der hoheitlichen Gewalt, die hierdurch bewirkte Mediatisierung demokratisch verfasster staatlicher Gewalt, der hierdurch bewirkte Verlust an Verfassungsidentität.

Es liegt daher am Bundesverfassungsgericht, auf die Wahrung der Integrationsschranken des Art. 79 Abs. 3 GG und mittelbar auf die Bewahrung der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft hinzuwirken. Dabei kommt es, wie wir schon in unserer Beschwerdebegründung ausgeführt haben, nicht entscheidend darauf an, ob durch die Verschiebungen im Kompetenzgefüge bereits die Schwelle zu einem „europäischen Bundesstaat“ überschritten ist, wenn in zentralen Feldern staatlicher Funktionen vergleichbare Strukturen bewirkt werden. Art. 79 Abs. 3 GG steht einer Regelung immer schon dann entgegen, wenn diese selbst sich als unvereinbar mit dem Staatlichkeitsanspruch des Grundgesetzes erweist, weil sie ihrem Inhalte nach einer anderen Staatlichkeit als der vom Grundgesetz eingerichteten entspricht.¹⁹ Es kommt darauf an, dass die Grundsätze hier des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG „berührt“ werden, nicht darauf, dass sie etwa gänzlich aufgehoben würden (was im hier zu beurteilenden Fall keineswegs behauptet wird).

Dabei dürfen die Anforderungen des Art. 79 Abs. 3 GG allerdings nicht eng im Sinn einer Ausnahmenvorschrift ausgelegt werden: Die Irreversibilität neuer Integrationsschritte, des Eintritts in eine neue staatliche Struktur muss es hierbei von vornherein ausschließen, im Zweifel zugunsten der Integration entscheiden. Wo im Bereich des änderungsfesten Kerns des Demokratieprinzips eine eindeutige Grenze nicht markiert werden kann, muss es zweifelsfrei sein, dass dem Bundestag vorrangige Gestaltungsspielräume (auch unter Einbeziehung der supranationalen Strukturen) zukommen.²⁰ Die seit der Verabschiedung der mit unseren Verfassungsbeschwerden angegriffenen Gesetzgebungsakte am 29. Juni 2012 eingetretenen Entwicklungen, insbesondere der Beschluss des Rats der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 lassen offensichtlich werden, dass diese Gestaltungsspielräume des Bundestags im Verhältnis zu

¹⁹ Haack, Verlust der Staatlichkeit, 2007 S. 408 f.

²⁰ Haack, Verlust der Staatlichkeit, 2007, S. 424.

den supranationalen Institutionen ebensowenig gewahrt sind, wie im Verhältnis zur Bundesregierung.

Damit bestätigt sich: bereits vor ESM, Fiskalpakt und Strukturveränderung der Währungsunion waren die Grenzen des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG, zu deren Überschreitung nur die verfassungsgebende Gewalt befugt ist, weitgehend erreicht, war der Integrationsspielraum des Grundgesetzes weitgehend ausgeschöpft. Die Europäische Zentralbank hat dies mit ihrem Beschluss vom 6. September 2012 in Erinnerung gerufen. Nunmehr sind die Grenzen überschritten.

V. Zu den Anträgen

- **Hauptantrag:**

Unser Hauptantrag richtet sich weiterhin darauf, dass das Bundesverfassungsgericht die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Hoheitsakte für verfassungswidrig erklärt.

- **Hilfsantrag zu (1) – ESM**

Sollte der Hohe Senat ungeachtet der seitherigen Entwicklungen an seiner im Urteil vom 12. September 2012 getroffenen vorläufigen Einschätzung des ESM-Vertrags bzw. der Zustimmung hierzu festhalten, so beantragen wir mit unserem **Hilfsantrag** zu (1) unter Ziff. 1 und 2. dass die in der Entscheidung über die einstweilige Anordnung ausgesprochenen Maßgaben in das Hauptsacheurteil übernommen werden. Für diesen Fall beantragen wir ferner hilfsweise unter Ziff. 3.a), dass die Bundesregierung darauf hinwirkt, dass die Europäische Zentralbank ihren Beschluss vom 06. September 2012 zurücknimmt bzw. nicht umsetzt; wir beantragen insbesondere die Feststellung, dass das Zustimmungsgesetz zum Vertrag über die Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus nur mit dieser zusätzlichen Maßgabe als verfassungskonform gelten kann.

Sollte der Hohe Senat keine Handhabe für eine dahingehende Verpflichtung und deren Durchsetzung sehen, so muss zur Wahrung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags jedenfalls gewährleistet sein, dass die Haftungsrisiken der Bundesrepublik Deutschland unter Einbeziehung der aus den Anleihekäufen der EZB resultierenden anteiligen Risiken die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 12. September 2012 gezogenen Grenzen wahren; darauf bezieht sich unser höchst vorsorglich gestellter Hilfsantrag zu 1) unter Ziff. 3. b). Ferner beantragen wir für diesen Fall unter Ziff. 3.c), das zur Wahrung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags im Fall der Verwirklichung des Anleihenprogramms der EZB unter Einbeziehung des ESM die im Antrag genannten Informationspflichten im Rahmen einer Maßgabe zum ESM-Vertrag festgestellt werden.

- Hilfsantrag zu (3) – Art. 136 Abs. 3 AEUV

Sollte der Hohe Senat auch an seiner im Urteil vom 12. September 2012 getroffenen vorläufigen Einschätzung der Änderung des AEUV festhalten, so beantragen wir mit unserem **Hilfsantrag** zu (3), dass die Bundesregierung darauf hinwirkt, dass die Europäische Zentralbank ihren Beschluss vom 06. September 2012 zurücknimmt bzw. nicht umsetzt; wir beantragen insbesondere die Feststellung, dass das Zustimmungsgesetz zur Änderung des AEUV nur mit dieser zusätzlichen Maßgabe als verfassungskonform gelten kann.

Berlin, 14. November 2012

(Prof. Dr. Christoph Degenhart)

(Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin)