

Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, 23, 38 Abs. 1 S. 1, 79 Abs. 3 GG; Art. 119, 123, 127 AEUV; OMT-Beschluss

OMT-Programm der EZB

BVerfG, Urt. v. 21.06.2016, 2 BvR 2728/13 u.a.

Fall

Angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise in mehreren Mitgliedstaaten der EU wurde Ende 2010 der dauerhafte Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) geschaffen. Ergänzend dazu fasste die EZB am 06.09.2012 einen Beschluss über „Technical features of Outright Monetary Transactions“ (OMT-Beschluss), wonach Staatsanleihen ausgewählter Mitgliedstaaten in unbegrenzter Höhe aufgekauft werden können, wenn und solange diese Mitgliedstaaten zugleich an einem mit dem ESM vereinbarten Reformprogramm teilnehmen. Erklärtes Ziel des OMT ist die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen geldpolitischen Transmission und der Einheitlichkeit der Geldpolitik. Obwohl von keinem Mitgliedstaat der EU ein OMT-Programm in Anspruch genommen wurde, führte die Ankündigung zu einer Entspannung der Märkte.

A erhob unmittelbar gegen den OMT-Beschluss sowie gegen das Unterlassen der Bundesregierung, gegen den OMT-Beschluss der EZB vorzugehen, eine Verfassungsbeschwerde zum BVerfG. Er rügte vor allem, dass die EZB dadurch ersichtlich ihr währungspolitisches Mandat und damit die Kompetenzen überschritten habe, die ihr als Einrichtung der EU zustehen. Der OMT-Beschluss sei ein unzulässiger Ultra-Vires-Akt und vom Mandat der EZB nach Art. 119, 127 ff. AEUV nicht gedeckt. Insofern wäre schon der OMT-Beschluss verfassungswidrig, jedenfalls wäre die Bundesregierung verpflichtet, gegen den OMT-Beschluss vorzugehen. Daneben könne das OMT-Programm zu erheblichen Risiken für den Bundeshaushalt führen, sodass ohne Zustimmung des Bundestages über Haushaltsmittel entschieden würde. Daher rügt A ausdrücklich, dass die Untätigkeit der Bundesregierung zu einer Beeinträchtigung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages führe und ihn so in seinen Rechten aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG verletze.

Das BVerfG hielt den OMT-Beschluss „vorbehaltlich der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union“ für unvereinbar mit Art. 119 und Art. 127 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV, wenn die OMT-Beschlüsse über das Mandat der EZB hinausgingen oder gegen Art. 123 AEUV verstoßen würden. Vor diesem Hintergrund hat es das Verfassungsbeschwerdeverfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof u.a. die Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt, ob der OMT-Beschluss mit dem Unionsrecht vereinbar ist (BVerfG, Beschl. v. 14.01.2014 – 2 BvE 13/13 u.a., RÜ 2014, 313, 317 ff.).

Der Gerichtshof entschied daraufhin (Gerichtshof, Urt. v. 16.06.2015 – C-62-14, RÜ 2015, 591), dass die EZB-Beschlüsse zum Ankauf von Staatsanleihen mit dem EU-Recht vereinbar seien. Insbesondere stellte der Gerichtshof fest, dass es sich um eine währungspolitische Maßnahme, und nicht um eine wirtschaftspolitische handele. Allerdings legte der Gerichtshof einige den Umfang des OMT-Programms begrenzende Maßgaben fest (z.B. die Möglichkeit der gerichtlichen Kontrolle der Verhältnismäßigkeit; Teilnahme der Mitgliedstaaten an Anpassungsprogrammen; nur Staaten, die selbst Zugang zum Anleihenmarkt haben; Begrenzung des Volumens der Ankäufe).

Wie wird das BVerfG nunmehr über die Verfassungsbeschwerde des A entscheiden?

Leitsätze

1. Zur Sicherung seiner demokratischen Einflussmöglichkeiten im Prozess der europäischen Integration hat der Bürger grundsätzlich ein Recht darauf, dass eine Übertragung von Hoheitsrechten nur in den vom Grundgesetz dafür vorgesehenen Formen der Art. 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3, Art. 79 Abs. 2 GG erfolgt.

2. Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, die ultra vires ergehen, verletzen das im Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG niedergelegte Integrationsprogramm und damit zugleich den Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG). Der Abwendung derartiger Rechtsverletzungen dient das Institut der Ultra-vires-Kontrolle.

3. Die Verfassungsorgane trifft aufgrund der ihnen obliegenden Integrationsverantwortung die Verpflichtung, Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, die eine Identitätsverletzung bewirken oder einen Ultra-vires-Akt darstellen, entgegenzutreten.

4. Die Deutsche Bundesbank darf sich an einer künftigen Durchführung des OMT-Programms nur beteiligen, wenn und soweit die vom Gerichtshof der Europäischen Union aufgestellten Maßgaben erfüllt sind.

(gekürzte Leitsätze)

Lösung

Die Verfassungsbeschwerde des A hat Erfolg, soweit sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Das BVerfG ist gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a BVerfGG **zuständig** für die Entscheidung über Individualverfassungsbeschwerden.

II. Beteiligtenfähig ist nach § 90 Abs. 1 BVerfGG jedermann, d.h. jeder, der fähig ist, Grundrechtsträger zu sein. A ist als natürliche Person beteiligtenfähig.

III. Zulässiger **Beschwerdegegenstand** einer Verfassungsbeschwerde ist gemäß § 90 Abs. 1 BVerfGG jeder **Akt der öffentlichen Gewalt**. A wendet sich mit der Verfassungsbeschwerde einerseits gegen den OMT-Beschluss der EZB und andererseits gegen die Unterlassung der Bundesregierung, gegen den OMT-Beschluss vorzugehen.

BVerfGE 89, 155 (Maastricht-Urteil)

1. Fraglich ist, ob ein Beschluss **einer Einrichtung der EU** (hier der EZB) ein tauglicher Beschwerdegegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein kann. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in der sog. **Maastricht-Entscheidung** festgestellt, dass das Wahlrecht des Bundesbürgers aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG auch einen materiellen Gehalt hat, der der Bundesrepublik Deutschland bei der europäischen Integration Schranken auferlegt, deren Einhaltung vom Bundesverfassungsgericht kontrolliert werden können. Allerdings sind Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union **keine Akte deutscher öffentlicher Gewalt** im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG und daher auch **nicht unmittelbarer tauglicher Beschwerdegegenstand**.

„[98] Solche Maßnahmen können im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde jedoch – als Vorfrage – Gegenstand der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht sein, soweit sie die Grundrechtsberechtigten in Deutschland betreffen. ... [99] Eine solche Prüfungsbefugnis des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf Maßnahmen nichtdeutscher Hoheitsträger besteht daher nur insoweit, als diese Maßnahmen entweder Grundlage von Handlungen deutscher Staatsorgane sind (...) oder aus der Integrationsverantwortung folgende Reaktionspflichten deutscher Verfassungsorgane auslösen (...). Insofern prüft das Bundesverfassungsgericht mittelbar auch Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union daraufhin, ob sie durch das auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG durch das Zustimmungsgesetz gebilligte Integrationsprogramm gedeckt sind oder gegen die der europäischen Integration durch das Grundgesetz sonst gezogenen Grenzen verstoßen (...).“

AS-Skript Grundrechte [2015], Rn. 657.

Der OMT-Beschluss der EZB ist daher kein tauglicher Beschwerdegegenstand. Die Verfassungsbeschwerde des A ist insoweit unzulässig.

In der Klausur könnte auch schon an dieser Stelle geprüft werden, ob eine evidente Kompetenzüberschreitung gegeben ist („ultra-vires-Kontrolle“). Überwiegend wird diese Frage im Prüfungsaufbau aber erst in der Beschwerdebefugnis geprüft.

2. Aus dem gerade Gesagten ergibt sich aber, dass die **Untätigkeit der Bundesregierung, gegen den OMT-Beschluss vorzugehen**, ein tauglicher Beschwerdegegenstand ist. Insofern erstreckt sich die Kontrollaufgabe des BVerfG darauf, ob Handlungen von Organen und Einrichtungen der EU auf **ersichtlichen** Kompetenzüberschreitungen beruhen. Das Unterlassen der Bundesregierung, gegen den OMT-Beschluss vorzugehen, ist damit ein tauglicher Beschwerdegegenstand.

IV. Der Beschwerdeführer muss geltend machen, durch den Akt der öffentlichen Gewalt möglicherweise in seinen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten verletzt zu sein (§ 90 Abs. 1 BVerfGG, **Beschwerdebefugnis**). Dabei ist zu beachten, dass sich die Kontrollkompetenz des Bundesverfassungsgerichts **nur** darauf erstreckt, ob eine **evidente** Kompetenzüberschreitung der Organe und Einrichtungen der EU vorliegt (**ultra-vires-Kontrolle**).

1. Die Untätigkeit der Bundesregierung könnte den A möglicherweise in seinem Recht aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG verletzen, wenn der OMT-Beschluss **eine hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitung der EZB** darstellt, die entsprechende, aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG resultierende **Reaktionspflichten der Bundesregierung** zum Schutze der Rechte des A auslösen.

a) Das **Wahlrecht** aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG garantiert dem (Wahl-)Bürger eine **demokratische Einflussnahmemöglichkeit**, also ein subjektives Recht auf Teilhabe an der Legitimation der in Deutschland ausgeübten Staatsgewalt.

*„[81] ... Im Anwendungsbereich von Art. 23 GG schützt es den Bürger davor, dass die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und die Einflussnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Deutschen Bundestages auf die europäische Ebene so entleert wird, dass das Demokratieprinzip verletzt wird (...). [82] Vermittelt Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG dem einzelnen Wahlberechtigten zur Sicherung seiner demokratischen Einflussmöglichkeit im Prozess der europäischen Integration grundsätzlich ein Recht darauf, dass eine Verlagerung von Hoheitsrechten nur in den dafür vorgesehenen Formen von Art. 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3, Art. 79 Abs. 2 GG geschieht, so kann dieses Recht durch eine **eigenmächtige Inanspruchnahme hoheitlicher Befugnisse** durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union verletzt werden, weil der **demokratische Entscheidungsprozess**, den die Art. 23 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 2 GG gewährleisten, in einem solchen Fall **unterlaufen** werden kann. ...“*

b) Die (mögliche) eigenmächtige Inanspruchnahme hoheitlicher Befugnisse durch die EZB müsste aber (im Sinne einer ultra-vires-Kontrolle) **offensichtlich** und **erheblich** sein. Erheblich ist die Kompetenzüberschreitung, wenn der angegriffene Akt zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten der Mitgliedsstaaten führt.

aa) Dies könnte hier darin liegen, dass die EZB mit dem OMT-Beschluss ihr **geld- und währungspolitisches Mandat** überschritten hat. Nach Art. 119 Abs. 1 AEUV ist die EU im Bereich der Wirtschaftspolitik im Wesentlichen auf eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten beschränkt. Die EZB darf die **allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union** lediglich **unterstützen** (Art. 119 Abs. 2, Art. 127 Abs. 1 Satz 2 AEUV; Art. 2 Satz 2 ESZB-Satzung). Zu einer **eigenständigen Wirtschaftspolitik** ist die EZB **nicht ermächtigt**. Insofern ist die Wirtschaftspolitik eindeutig dem **Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten** zugeordnet.

bb) Allein aufgrund der möglichen Größenordnung („unbegrenzt“) und den daraus resultierenden Risiken für die Haushalte der Mitgliedstaaten erscheint es zumindest möglich, dass der OMT-Beschluss nicht mehr der Währungs-, sondern **vielmehr der Wirtschaftspolitik** zuzuordnen ist und damit eine evidente und erhebliche Kompetenzüberschreitung gegeben ist.

Der OMT-Beschluss stellt damit **eine zumindest mögliche, hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitung der EZB** dar.

c) Fraglich ist, ob sich aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG auch eine entsprechende **Reaktionspflicht der Bundesregierung** zum Schutze der Rechte des A ergibt.

*„[83] ... Der **objektivrechtlich begründeten Reaktionspflicht von Bundesregierung** und Bundestag, sich als Ausfluss der ihnen obliegenden Integrationsverantwortung (...) aktiv mit der Frage auseinanderzusetzen, wie im Falle eines Ultra-vires-Handelns von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union die Kompetenzordnung wiederhergestellt werden kann, **entspricht***

Dazu auch BVerfG, Beschl. v. 14.01.2014
– 2 BvR 2728/13, RÜ 2014, 313, 318 f.

insoweit auch ein subjektives Recht des Bürgers ... Voraussetzung der Zulässigkeit einer hierauf gestützten Verfassungsbeschwerde ist allerdings die Darlegung der aus dem Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes fließenden besonderen Anforderungen einer Ultra-vires-Rüge.“

A hat dargelegt, dass zumindest möglicherweise eine evidente Kompetenzüberschreitung der EZB im Sinne einer Ultra-vires-Entscheidung gegeben ist, sodass ein subjektives Recht des A darauf bestehen kann, dass die Bundesregierung gegen den OMT-Beschluss tätig wird.

Zur vorbeugenden Verfassungsbeschwerde AS-Skript Grundrechte [2015], Rn. 665.

2. Der Beschwerdeführer muss auch **selbst, gegenwärtig** und **unmittelbar** betroffen sein. Problematisch könnte hier die gegenwärtige Betroffenheit des A sein.

a) Eine gegenwärtige Beschwer ist gegeben, wenn der Beschwerdeführer „**schon**“ bzw. „**noch**“ betroffen ist, wobei eine **vorbeugende** Verfassungsbeschwerde ausnahmsweise zulässig ist, wenn dem Beschwerdeführer ein Abwarten **nicht zuzumuten** ist.

b) Da der OMT-Beschluss bisher noch nicht umgesetzt wurde, könnte A durch eine Untätigkeit der Bundesregierung möglicherweise nicht gegenwärtig betroffen sein. Allerdings hat **bereits die Ankündigung künftiger Anleihekäufe** durch die EZB **zu einer Beruhigung** der Märkte geführt.

„[90] ... Darin liegt eine eigenständige und beabsichtigte Wirkung des OMT-Programms. [91] Darüber hinaus ist ... eine Umsetzung des Grundsatzbeschlusses über das OMT-Programm noch immer möglich. ... Seine konkrete Umsetzung kann **jederzeit und innerhalb kürzester Fristen** erfolgen. Insofern sind – wie auch mit Blick auf die **nicht mehr korrigierbaren Folgen** einer Umsetzung – die Voraussetzungen für die Gewährung vorbeugenden Rechtsschutzes erfüllt (...).“

A ist demzufolge auch gegenwärtig betroffen.

Gegenstand des Verfahrens war auch ein Organstreitverfahren der Bundestagsfraktion „Die Linke“, die im Wege der Prozessstandschaft die Feststellung der Verpflichtung des Bundestages beehrte, auf eine Aufhebung des OMT-Beschlusses hinzuwirken. Auch dieses Verfahren ist zulässig (Rn. 105–112). Hinsichtlich der Begründetheitsprüfung gelten dann die gleichen Grundsätze wie in der Verfassungsbeschwerde.

3. „[94] Die Verfassungsbeschwerde ist auch insoweit zulässig, als sie eine verfassungswidrige Untätigkeit der Bundesregierung im Hinblick auf eine **mögliche Beinträchtigung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages** rügt. Sie legt unter Bezugnahme auf die Senatsrechtsprechung zu Art. 79 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG hinreichend substantiiert dar, dass das OMT-Programm zu erheblichen Risiken für den Bundeshaushalt führen könne, **so dass in großem Umfang ohne konstitutive Zustimmung des Bundestages über Haushaltsmittel entschieden würde**. Die Verfassungsbeschwerde führt ferner aus, dass es der Europäischen Zentralbank insoweit an demokratischer Legitimation fehle ...“

A ist damit beschwerdebefugt.

V. Hinsichtlich der weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen (**Rechtswegerschöpfung**, § 90 Abs. 2 BVerfGG, sowie **Form** und **Frist**, §§ 23, 92, 93 BVerfGG) bestehen keine Bedenken, sodass die Verfassungsbeschwerde zulässig ist.

B. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, wenn A durch die Untätigkeit der Bundesregierung in seinen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten verletzt wird. Das Unterlassen der Bundesregierung, gegen den OMT-Beschluss der EZB vorzugehen, könnte den A **in seinem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG** verletzen.

I. Dann müsste der Beschluss der EZB überhaupt an den **Maßstäben des GG** zu messen sein.

1. Nach **Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG** wirkt die Bundesrepublik Deutschland an der Gründung und Fortentwicklung der Europäischen Union mit.

„[117] Mit der Verpflichtung Deutschlands auf die Gründung und Fortentwicklung der Europäischen Union enthält Art. 23 Abs. 1 GG zugleich ein **Wirksamkeits- und Durchsetzungsversprechen für das Unionsrecht** (...). Für den Erfolg der Europäischen Union und die Erreichung ihrer vertraglichen Ziele ist die einheitliche Geltung ihres Rechts von zentraler Bedeutung. (...) [118] Mit der in Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen **Ermächtigung, Hoheitsrechte auf die Europäische Union zu übertragen**, billigt das Grundgesetz daher auch die im Zustimmungsgesetz zu den Verträgen enthaltene Einräumung eines **Anwendungsvorrangs** zugunsten des Unionsrechts. Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts vor nationalem Recht **gilt grundsätzlich auch mit Blick auf entgegenstehendes nationales Verfassungsrecht** (...) und führt **bei einer Kollision in aller Regel zur Unanwendbarkeit des nationalen Rechts** im konkreten Fall (...)“

Im Hinblick auf den Anwendungsvorrang des Unionsrechts sind daher **Hoheitsakte der EU** und, soweit diese durch das Unionsrecht determiniert werden, auch Akte der deutschen öffentlichen Gewalt **grundsätzlich nicht am Maßstab des Grundgesetzes zu messen**.

2. Allerdings reicht der **Anwendungsvorrang des Unionsrechts nur so weit**, wie das GG und das Zustimmungsgesetz zu den Verträgen die **Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU erlauben**.

„[120] ... **Grenzen** für die Öffnung deutscher Staatlichkeit ergeben sich daher ausweislich des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG aus der in Art. 79 Abs. 3 GG niedergelegten **Verfassungsidentität** des Grundgesetzes und dem gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG im Zustimmungsgesetz niedergelegten **Integrationsprogramm**, das dem Unionsrecht für Deutschland erst die notwendige demokratische Legitimation verleiht.“

Zu diesen Grenzen gehört auch das **Demokratieprinzip** (Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG). Es vermittelt dem einzelnen Bürger über sein Wahlrecht (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) ein subjektives Recht darauf, dass (von ihm nicht unmittelbar gewählte) Organe und Einrichtungen der EU **durch offensichtliche und strukturell bedeutsame Kompetenzüberschreitungen** diese demokratische Legitimation nicht aushöhlen.

„[130] Im Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 GG schützt Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG davor, dass die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Deutschen Bundestages auf die europäische Ebene entleert wird (...). Das Grundgesetz untersagt daher nicht nur die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz auf die Europäische Union oder im Zusammenhang mit ihr geschaffene Einrichtungen (...). **Dynamische Vertragsvorschriften müssen**, wenn sie noch in einer Weise ausgelegt werden können, die die Grenzen des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG wahrt, jedenfalls **an geeignete Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung der den deutschen Verfassungsorganen obliegenden Integrationsverantwortung geknüpft werden**. ...“

3. Zur Gewährleistung der Grenzen, die sich aus dem GG für die Anwendung und Auslegung des Unionsrechts und der Maßnahmen der EU ergeben, prüft das BVerfG einerseits im Rahmen einer **Identitätskontrolle**, ob die **durch Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Grundsätze** (insbesondere Art. 1 und 20 GG) bei der Übertragung von Hoheitsrechten durch den deutschen Gesetzgeber oder durch eine Maßnahme von Organen oder Einrichtungen der EU berührt werden.

„[138] [Dabei ist] mit Blick auf das Demokratieprinzip ... sicherzustellen, dass dem Deutschen Bundestag bei einer Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs. 1 GG eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischem Gewicht verbleiben (...) und dass er in der Lage bleibt, seine **haushaltspolitische Gesamtverantwortung** wahrzunehmen (...)“

Zur Identitätskontrolle vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14, RÜ 2016, 242, 244.

Ultra-vires-Kontrolle

Andererseits überprüft das BVerfG im Rahmen einer **ultra-vires-Kontrolle**, ob „[143] ... eine Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union **das Integrationsprogramm in hinreichend qualifizierter Weise überschreitet** und ihr deshalb in Deutschland die demokratische Legitimation fehlt. Das dient zugleich der Gewährleistung des Rechtsstaatsprinzips.“

Die **Identitätskontrolle** einerseits und die **Ultra-vires-Kontrolle** andererseits stehen als eigenständige Prüfverfahren **nebeneinander**.

„[153] ... Da hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitungen zugleich die Identität der Verfassung berühren, stellt die **Ultra-vires-Kontrolle** einen **besonderen**, an das Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG anknüpfenden **Anwendungsfall des allgemeinen Schutzes der Verfassungsidentität** durch das Bundesverfassungsgericht dar (...). Auch wenn sich beide Kontrollvorbehalte auf Art. 79 Abs. 3 GG zurückführen lassen, liegt ihnen ein jeweils **unterschiedlicher Prüfungsansatz** zugrunde. So überprüft das BVerfG im Rahmen der **Ultra-vires-Kontrolle**, ob das Handeln der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union von den im Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Vorgaben des Integrationsprogramms gedeckt ist oder die Maßnahme aus dem vom parlamentarischen Gesetzgeber vorgegebenen Rahmen **ausbricht** (...). Da Kompetenzen gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG nur in den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG auf die Europäische Union übertragen werden dürfen, **tritt neben die Ultra-vires-Kontrolle die Identitätskontrolle** (...) Anders als die Ultra-vires-Kontrolle betrifft die **Identitätskontrolle** nicht die Einhaltung der Reichweite der übertragenen Zuständigkeit. Vielmehr wird die in Rede stehende Maßnahme der Europäischen Union in materieller Hinsicht an der ‚**absoluten Grenze**‘ der Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG gemessen (...).“

4. Identitäts- und ultra-vires-Kontrolle können dazu führen, dass das BVerfG das **Unionsrecht in Einzelfällen in Deutschland für unanwendbar** erklärt. Aus dem Gedanken der Europarechtsfreundlichkeit des GG sowie zum Schutze der Funktionsfähigkeit der Rechtsordnung der EU muss das BVerfG aber im Vorfeld einer solchen Entscheidung im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV den EuGH mit der Angelegenheit befassen.

„[157] Im Rahmen des **Kooperationsverhältnisses zwischen Bundesverfassungsgericht und Gerichtshof** bei der Ultra-vires-Kontrolle obliegt letzterem daher die Entscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der Maßnahme; das Bundesverfassungsgericht hat hingegen sicherzustellen, dass Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union das Integrationsprogramm nicht in offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Weise überschreiten und dadurch gegen Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 2, Art. 20 Abs. 2 Satz 1 und Art. 79 Abs. 3 GG verstoßen (...).“

a) Das bedeutet für umstrittene Auslegungsfragen hinsichtlich des Unionsrechts, dass **nicht das BVerfG, sondern der Gerichtshof für die Auslegung des Unionsrechts zuständig** ist.

„[161] ... [Das BVerfG] muss eine richterliche Rechtsfortbildung 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**. Dies gilt im Rahmen sowohl der Identitäts- als auch der Ultra-vires-Kontrolle.“

b) Liegt eine Maßnahme nach Feststellung des BVerfG dagegen **offensichtlich außerhalb der der Europäischen Union übertragenen Kompetenzen**, so hat sie **keinen Anwendungsvorrang** vor dem nationalen Recht. Da sie in Deutschland unanwendbar ist, entfaltet sie für die deutschen Staatsorgane keine Rechtswirkungen.

„[166] Die **Integrationsverantwortung verpflichtet die Verfassungsorgane** – den grundrechtlichen Schutzpflichten nicht unähnlich –, **sich dort 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**, wo dieser nicht selbst für ihre Integrität sorgen kann (...) Der Verpflichtung der Verfassungsorgane zur Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung entspricht daher ein in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankertes Recht des wahlberechtigten Bürgers, dass die Verfassungsorgane dafür sorgen, dass die mit dem Vollzug des Integrationsprogramms ohnehin schon verbundenen Einflussknicke und Einschränkungen seines ‚Rechts auf Demokratie‘ nicht weitergehen, als sie durch die zulässige Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union gerechtfertigt sind ... [167] Dieser Anspruch richtet sich vor allem gegen die im Bereich der auswärtigen Gewalt mit besonderen Kompetenzen ausgestatteten Verfassungsorgane **Bundesregierung und Bundestag** (...). Sie haben über die Einhaltung des Integrationsprogramms zu wachen und bei Identitätsverletzungen ebenso wie bei offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen außerhalb des gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG integrationsfesten Bereichs **aktiv** auf seine Befolgung und die Beachtung seiner Grenzen hinzuwirken (...).“

Danach würde die Untätigkeit der Bundesregierung den A dann in seinem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG und Art. 79 Abs. 3 GG verletzen, wenn der OMT-Beschluss der EZB eine **offensichtliche und strukturell bedeutsame Kompetenzüberschreitung** im Sinne einer Ultra-vires-Maßnahme darstellen würde.

II. „[174] ... **Unter Berücksichtigung der nachfolgend bezeichneten Maßgaben** verletzt die Untätigkeit von Bundesregierung und Bundestag in Ansehung des Grundsatzbeschlusses der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 die Beschwerdeführer nicht in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG und werden die im Rahmen der europäischen Integration bestehenden Rechte und Pflichten des Bundestages einschließlich seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung dadurch nicht beeinträchtigt. ...“

1. Auf der Grundlage der vom Gerichtshof vorgenommenen Auslegung stellt der OMT-Beschluss dann **keinen Ultra-vires-Akt** dar, wenn Ankäufe nicht angekündigt werden, das Volumen der Ankäufe im Voraus begrenzt ist, zwischen der Emission eines Schuldtitels und seinem Ankauf durch das ESZB eine im Voraus festgelegte Mindestfrist liegt, die verhindert, dass die Emissionsbedingungen verfälscht werden, nur Schuldtitel von Mitgliedstaaten erworben werden, die einen ihre Finanzierung ermöglichenden Zugang zum Anleihemarkt haben, die erworbenen Schuldtitel nur ausnahmsweise bis zur Endfälligkeit gehalten werden und die Ankäufe begrenzt oder eingestellt werden und erworbene Schuldtitel wieder dem Markt zugeführt werden, wenn eine Fortsetzung der Intervention nicht erforderlich ist.

2. „[210] Ihre Integrationsverantwortung verpflichtet Bundesregierung und Bundestag auch nicht, mit Blick auf die **haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages** gegen das OMT-Programm vorzugehen. Diese gehört zwar zur Verfassungsidentität des Grundgesetzes. Sie kann durch ein Ankaufprogramm des ESZB für Staatsanleihen auch grundsätzlich beeinträchtigt werden. Eine Gefährdung des Budgetrechts durch das bislang nicht umgesetzte OMT-Programm ist jedoch **nicht ersichtlich**.“

Damit ist A nicht in seinem Recht aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG verletzt.

Ergebnis: Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet und bleibt erfolglos.

RA Ralf Altevers

Das **BVerfG** hat zwar hinsichtlich der vom Gerichtshof vorgenommenen Art und Weise richterlicher Rechtskonkretisierung **gewichtige Bedenken** mit Blick auf die Erhebung des Sachverhalts, das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die gerichtliche Kontrolle der Europäischen Zentralbank bei der Bestimmung ihres Mandates. Da sich der OMT-Beschluss aber aus Sicht des BVerfG trotz dieser Bedenken nicht „offensichtlich außerhalb der Kompetenzen“ der EZB bewegt, kann dies **„noch hingegenommen werden“** (Rn. 190).