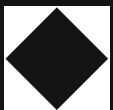


Degenhart | Horn | Murswiek | Kerber

Das Anleihenkaufprogramm APP der Europäischen  
Zentralbank vor dem Bundesverfassungsgericht und  
dem Gerichtshof der Europäischen Union

Dokumentation der Verfahrensschriftsätze



Studien und Materialien  
zur Verfassungsgerichtsbarkeit  
Band 118  
Herausgegeben von Prof. Dr. Frank Schorkopf

Christoph Degenhart | Hans-Detlef Horn  
Dietrich Murswiek | Markus C. Kerber

Das Anleihenkaufprogramm APP der Europäischen  
Zentralbank vor dem Bundesverfassungsgericht und  
dem Gerichtshof der Europäischen Union

Dokumentation der Verfahrensschriftsätze

Redaktionelle Bearbeitung: Hans-Detlef Horn



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-7019-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-1080-0 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Mit seinem Urteil vom 5. Mai 2020 hat das Bundesverfassungsgericht – Zweiter Senat – zum ersten Mal in der Geschichte festgestellt, dass Rechts-handlungen von Organen der Europäischen Union von der europäischen Kompetenzordnung nicht gedeckt, also *ultra vires* ergangen sind und daher in Deutschland keine Bindungswirkung entfalten können.<sup>1</sup> Betroffen sind die seit dem 22. Januar 2015 erlassenen Beschlüsse des Rates der Europäischen Zentralbank zur Durchführung des Programms zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors (Public Sector Purchase Programme – PSPP)<sup>2</sup> sowie das dazu im Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV ergangene Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 11. Dezember 2018<sup>3</sup>.

Bei dem PSPP handelt es sich um ein Unterprogramm des erweiterten Programms des Europäischen Systems der Zentralbanken zum Ankauf von Vermögenswerten (Expanded Asset Purchase Programme – EAPP/APP), das zudem drei weitere Unterprogramme umfasst: das im Oktober 2014 begonnene Third Covered Bonds Purchase Programme (CBPP3),<sup>4</sup> das im

---

1 BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2020 – 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915, [http://www.bverfg.de/e/rs20200505\\_2bvr085915.html](http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915.html); BVerfGE 154, 17; englische Übersetzung unter [http://www.bverfg.de/e/rs20200505\\_2bvr085915en.html](http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html); französische Übersetzung unter [http://www.bverfg.de/e/rs20200505\\_2bvr085915fr.html](http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915fr.html).

2 Zunächst unveröffentlichter Beschluss der EZB vom 22. Januar 2015, vgl. Pressemitteilung der EZB vom 22. Januar 2015, [https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122\\_1.de.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.de.html); sodann Beschluss (EU) 2015/774 der Europäischen Zentralbank vom 4. März 2015 (EZB/2015/10) über ein Programm zum Ankauf von Anleihen des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten, ABl. L 121 vom 14.5.2015, S. 20, sowie anschließende Änderungsbeschlüsse; letzte konsolidierte Fassung vom 13. Januar 2017 abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1601741567365&uri=CELEX:02015D0010-20170113>; derzeit gültige Neufassung durch Beschluss (EU) 2020/188 der Europäischen Zentralbank vom 3. Februar 2020 (EZB/2020/9) über ein Programm zum Ankauf von Anleihen des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten, ABl. L 39 vom 12.2.2020, S. 12.

3 Urteil des Gerichtshofs, Rs. C 493/17 – Weiss u.a., ECLI:EU:C:2018:1000.

4 Beschluss (EU) 2014/828 der Europäischen Zentralbank vom 15. Oktober 2014 (EZB/2014/40) über die Umsetzung des dritten Programms zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen, ABl. L 335 vom 22.11.2014, S. 22, sowie anschließende Änderungsbeschlüsse; derzeit gültige Neufassung durch Beschluss (EU) 2020/187 der Europäischen Zentralbank vom 3. Februar 2020 (EZB/2020/8), ABl. L 39 vom 12.2.2020, S. 6.

November 2014 aufgelegte Asset-Backed Securities Purchase Programme (ABSPP)<sup>5</sup> und das im März 2016 beschlossene Corporate Sector Purchase Programme (CSPP)<sup>6</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit dem Urteil mehreren, im Jahre 2015 und Anfang 2016 erhobenen Verfassungsbeschwerden weitgehend stattgegeben. Demnach haben es Bundesregierung und Deutscher Bundestag in verfassungswidriger Weise unterlassen, geeignete Maßnahmen dagegen zu ergreifen, dass der Rat der Europäischen Zentralbank in seinen Beschlüssen zum PSPP weder geprüft noch dargelegt hat, dass die beschlossenen Maßnahmen in Anbetracht ihrer über die geldpolitische Zielsetzung (Art. 127 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 AEUV) hinausgehenden Auswirkungen auf die in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegende Wirtschaftspolitik dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 AEUV) entsprechen. Durch diese Verletzung der ihnen obliegenden Integrationsverantwortung haben die beiden Verfassungsorgane die Beschwerdeführer in ihren demokratischen Rechten 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.

Der Entscheidung war im Verlauf des Hauptsacheverfahrens ein Ersuchen um Vorabentscheidung durch den Gerichtshof der Europäischen Union vorausgegangen. Das auf den Vorlagebeschluss vom 18. Juli 2017<sup>7</sup> hin eineinhalb Jahre später ergangene Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union<sup>8</sup> hatte festgestellt, dass gegen die dem PSPP zugrundeliegenden Beschlüsse der Europäischen Zentralbank keine Einwände bestünden, die dessen unionsrechtliche Gültigkeit beeinträchtigen könnten. Hinsichtlich der damit auch behaupteten Verhältnismäßigkeit des PSPP befand das Bundesverfassungsgericht indessen, dass dem Urteil keine bindende Wirkung zukommen könne. Weil der Gerichtshof in methodisch nicht mehr vertretbarer Weise die tatsächlichen Wirkungen des PSPP ausgeklammert

---

5 Beschluss (EU) 2015/5 der Europäischen Zentralbank vom 19. November 2014 (EZB/2014/45) über die Umsetzung des Ankaufprogramms für Asset-Backed Securities, ABl. L 1 vom 6.1.2015, S. 4, sowie anschließende Änderungsbeschlüsse.

6 Beschluss (EU) 2016/948 der Europäischen Zentralbank vom 1. Juni 2016 (EZB/2016/16) zur Umsetzung des Programms zum Ankauf von Wertpapieren des Unternehmenssektors, ABl. L 157 vom 15.6.2016, S. 28, sowie anschließende Änderungsbeschlüsse.

7 BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2017 – 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, ECLI:DE:BVerfG:2017:rs20170718.2bvr085915, [http://www.bverfg.de/e/rs20170718\\_2bvr085915.html](http://www.bverfg.de/e/rs20170718_2bvr085915.html), BVerfGE 146, 216; englische Übersetzung unter [http://www.bverfg.de/e/rs20170718\\_2bvr085915en.html](http://www.bverfg.de/e/rs20170718_2bvr085915en.html).

8 Siehe Fn. 3.

habe, verfehle er – offenkundig und in strukturell bedeutsamem Ausmaß – den ihm in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV erteilten Rechtsprechungsauftrag. Lediglich zur Frage, ob die Beschlüsse zum PSPP und dessen Durchführung gegen das monetäre Finanzierungsverbot des Art. 123 Abs. 1 AEUV verstießen, gestand das Bundesverfassungsgericht dem Gerichtshof zu, dass sich seine Rechtskontrolle noch innerhalb dieser Grenze halte. Zwar bestünden auch insoweit Zweifel an dessen Urteil, weil einzelne der von ihm angelegten Kontrollmaßstäbe praktisch leerliefen. Doch würde dies in der Gesamtschau noch nicht genügen, um einen hinreichend qualifizierten (offenkundigen und strukturell bedeutsamen) Rechtsverstoß festzustellen.

Mit zwischenzeitlich ergangenen Beschluss vom 10. Oktober 2017<sup>9</sup> hatte das Bundesverfassungsgericht von den Beschwerdeführern nach dem Vorlagebeschluss gestellte Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verworfen, weil sie die Hauptsache vorwegnehmen würden. Soweit die Anträge begeherten, der Bundesbank vorläufig die Mitwirkung an den Anleihenkäufen unter dem PSPP zu untersagen bzw. Bundesregierung und Bundestag darauf zu verpflichten, jeder Fortsetzung und Ausweitung der Ankäufe entgegenzutreten, würden sie ein Rechtsschutzziel verfolgen, das demjenigen in der Hauptsache zumindest vergleichbar sei. Ebenso lautete der Beschluss vom 30. Oktober 2019<sup>10</sup> auf einen nochmals gestellten Eilantrag.

Vor der (Hauptsache-)Entscheidung vom 5. Mai 2020 war das Verfahren über zwei Verfassungsbeschwerden mit Beschluss vom 14. Januar 2020 abgetrennt worden,<sup>11</sup> soweit sich diese fortdauernd gegen das Programm zum Ankauf von Wertpapieren des Unternehmenssektors (CSPP) gerichtet hatten. Diese beiden Verfassungsbeschwerden sind schließlich durch Kammer-Beschluss vom 15. Juni 2020 nicht zur Entscheidung angenommen worden.<sup>12</sup> Soweit sich die anderen Verfassungsbeschwerden auch auf die Ankaufprogramme des ABSPP, des CBPP3 und des CSPP erstreckt hatten,

---

9 BVerfG, Beschluss vom 10. Oktober 2017 – 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, ECLI:DE:BVerfG:2017:rs20171010\_2bvr085915, [http://www.bverfg.de/e/rs20171010\\_2bvr085915.html](http://www.bverfg.de/e/rs20171010_2bvr085915.html), BVerfGE 147, 39.

10 BVerfG, Beschluss vom 30. Oktober 2019 – 2 BvR 980/16, ECLI:DE:BVerfG:2019:rs20191030\_2bvr098016, [http://www.bverfg.de/e/rs20191030\\_2bvr098016.html](http://www.bverfg.de/e/rs20191030_2bvr098016.html).

11 BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 – 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200114\_2bvr085915, [http://www.bverfg.de/e/rs20200114\\_2bvr085915.html](http://www.bverfg.de/e/rs20200114_2bvr085915.html). Die beiden Verfahren wurden unter den Az. 2 BvR 71/20 und 2 BvR 72/20 fortgeführt.

12 BVerfG(K), Beschluss vom 15. Juni 2020 – 2 BvR 71/20, 2 BvR 72/20, ECLI:DE:BVerfG:2020:rk20200615\_2bvr007120, [http://www.bverfg.de/e/rk20200615\\_2bvr007120.html](http://www.bverfg.de/e/rk20200615_2bvr007120.html).

waren die entsprechenden Anträge im Verlauf des Verfahrens zurückgenommen worden, nachdem das Bundesverfassungsgericht den Vorlagebeschluss vom 18. Juli 2017<sup>13</sup> gegenständlich auf das Staatsanleihenkaufprogramm PSPP beschränkt hatte.

Im Urteil vom 5. Mai 2020 sind die Verfassungsbeschwerdeverfahren mit den Aktenzeichen 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15 und 2 BvR 980/16 zur gemeinsamen Entscheidung verbunden worden.

Mit dem vorliegenden Band dokumentieren die von den Beschwerdeführern beauftragten Prozessbevollmächtigten die wichtigsten, in die Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und vor dem Gerichtshof der Europäischen Union eingebrachten Schriftsätze und dort vorgetragenen mündlichen Ausführungen:

- Im Verfahren 2 BvR 859/15: Prof. Dr. Christoph Degenhart, für die Beschwerdeführer (im Urteil: „Beschwerdeführer zu I.“) Dr. Heinrich Weiss, Dr. Jürgen Heraeus und Dr. Patrick Adenauer;
- im Verfahren 2 BvR 1651/15: Prof. Dr. Hans-Detlef Horn, für die Beschwerdeführer („zu II.“) Prof. Dr. Bernd Lucke, Prof. Dr. h.c. Hans-Olaf Henkel, Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Starbatty, Bernd Kölmel, Ulrike Trebesius sowie weitere 1729 Beschwerdeführer;
- im Verfahren 2 BvR 2006/15: Prof. Dr. Dietrich Murswiek für den Beschwerdeführer („zu III.“) Dr. Peter Gauweiler;
- im Verfahren 2 BvR 980/16: Prof. Dr. Markus C. Kerber für die Beschwerdeführer („zu IV.“) Prof. Dr. Johann Heinrich von Stein, Prof. Dr. Gunnar Heinsohn, Otto Michels, Reinhold von Eben-Worlée, Dr. Michael Göde, Dagmar Metzger, Dr. Karl-Heinz Hauptmann, Dr. Stefan Städter und Prof. Dr. Markus C. Kerber.

Am Ende seines Urteils vom 5. Mai 2020 verfügt das Bundesverfassungsgericht, dass es der Bundesbank untersagt sei, nach einer Übergangsfrist von höchstens drei Monaten an dem Vollzug des PSPP 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

---

13 Siehe Fn. 7.



im Rahmen des ESZB abgestimmte – auch langfristig angelegte – Rückführung der Bestände an Staatsanleihen Sorge zu tragen“.<sup>14</sup>

Am 2. Juli 2020 hat der Deutsche Bundestag auf Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 1. Juli 2020 beschlossen, dass er „auf Grundlage des Beschlusses des EZB-Rates und der erhaltenen Dokumente der EZB zu dem Ergebnis [kommt], dass den im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 ... enthaltenen Anforderungen an das Durchführen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung im Zusammenhang mit dem PSPP entsprochen wird“.<sup>15</sup> Auch das Bundesministerium der Finanzen ist der Ansicht, dass „der Beschluss des EZB-Rates in Verbindung mit den zur Verfügung gestellten Unterlagen“ den Anforderungen des Urteils „in vollem Umfang“ genüge.<sup>16</sup>

Nach unserer Auffassung sind diese Einschätzungen von Bundestag und Bundesregierung inhaltlich nicht nachvollziehbar, erstens, soweit die in Bezug genommenen, von der Europäischen Zentralbank „zur Verfügung gestellten Unterlagen“ öffentlich nachlesbar sind, und zweitens ohnehin nicht, soweit sie als „ECB-confidential“ eingestuft und daher bislang öffentlich nicht zugänglich sind. Die Bevollmächtigten der Beschwerdeführer in den Verfahren 2 BvR 1651/15 und 2 BvR 2006/15 haben daher gestützt auf § 35 BVerfGG beim Bundesverfassungsgericht beantragt, Bundesregierung und Bundesrat zu verpflichten, ihnen die Behebung der durch das Urteil festgestellten Verletzung ihrer Rechte darzulegen und ihnen dazu auch die Einsicht in die von der Europäischen Zentralbank übermittelten, nicht öffentlichen Dokumente zu ermöglichen. Diese Anträge (auf Erlass einer Vollstreckungsanordnung), mit denen in der Konsequenz die Berechtigung der Bundesbank zur fortgesetzten Mitwirkung an dem PSPP in Frage gestellt ist, sind im hier vorgelegten Band nicht mit abgedruckt, weil das Verfahren insoweit noch nicht abgeschlossen ist.

Das Urteil vom 5. Mai 2020 hat sowohl in der europäischen Politik als auch in der wissenschaftlichen und allgemeinen Öffentlichkeit und Publizistik eine beispiellose Auseinandersetzung ausgelöst. Wir wollen uns an dieser Stelle nicht an dieser Debatte beteiligen. Doch von einem sind wir überzeugt: Der Staatenverbund der Europäischen Union ist eine Rechtsgemeinschaft – oder er ist nicht. Und mit der Wahrung des Rechts ist auch die Wahrung der Demokratie in Europa letztverbindlich der kooperativen

---

14 BVerfG (Fn. 1), Rn. 235.

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

16 Schreiben des Bundesfinanzministers an das Bundesverfassungsgericht vom 10. Juli 2020 sowie zuvor an den Bundestag vom 26. Juni 2020, vgl. BT-Drs. 19/20621, S. 3 f.

*Vorwort*

Rechtsprechung von Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof überantwortet.

Wir danken Frank Schorkopf für die Aufnahme dieses Bandes in die von ihm als Herausgeber übernommene Schriftenreihe „Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit“.

*Christoph Degenhart / Hans-Detlef Horn / Dietrich Murswiek / Markus C. Kerber*  
*Im Oktober 2020*

# Inhaltsübersicht

Vorwort	5
Abkürzungen	15
<b>A. Verfassungsbeschwerdeverfahren – 2 BvR 859/15</b>	<b>19</b>
<i>Bevollmächtigter: Prof. Dr. Christoph Degenhart</i>	
I. Hauptsacheverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht –	
1. Teil	19
1. Verfassungsbeschwerde vom 7. Mai 2015	19
2. Schriftsatz vom 8. August 2015 [Stellungnahme zum OMT-Urteil des EuGH]	121
3. Schriftsatz vom 20. September 2016 [nach OMT-Urteil des BVerfG]	138
II. Verfahren über einstweilige Anordnung	172
4. Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vom 27. September 2017	172
III. Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union	182
5. Schriftliche Stellungnahme vom 15. November 2017	182
6. Antrag auf mündliche Verhandlung vom 26. Februar 2018	199
7. Schriftsatz vom 25. Mai 2018 [Beantwortung der Fragen des EuGH]	203
8. Eröffnungsplädoyer in der mündlichen Verhandlung vor dem EuGH am 10. Juli 2018	211
IV. Hauptsacheverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht –	
2. Teil	215
9. Schriftsatz vom 31. Januar 2019	215
10. Eröffnungsplädoyer in der mündlichen Verhandlung vor dem BVerfG am 30. Juli 2019	280

<b>B. Verfassungsbeschwerdeverfahren – 2 BvR 1651/15</b>	283
<i>Bevollmächtigter: Prof. Dr. Hans-Detlef Horn</i>	
I. Hauptsacheverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht –	
1. Teil	283
1. Verfassungsbeschwerde vom 3. September 2015 [Anträge gegen PSPP, ABSPP und CBPP3]	283
2. Schriftsatz vom 13. November 2016 [Antragsänderung nach OMT-Urteil des BVerfG vom 21. Juni 2016; Erweiterung der Anträge gegen CSPP]	403
II. Verfahren über einstweilige Anordnung	428
3. Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vom 6. Oktober 2017 [betreffend PSPP]	428
4. Antrag auf Berichtigung vom 19. Oktober 2017 [zum eA-Beschluss des BVerfG]	455
III. Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union	457
5. Schriftliche Erklärung vom 20. November 2017	457
6. Antrag auf mündliche Verhandlung vom 9. März 2018	477
7. Schriftsatz vom 30. Mai 2018 [Antwort auf Fragen des EuGH]	484
8. Eröffnungsstatement in der mündlichen Verhandlung vor dem EuGH am 10. Juli 2018	509
IV. Hauptsacheverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht –	
2. Teil	515
9. Schriftsatz vom 16. Mai 2019 [Rücknahme der Verfassungsbeschwerde betreffend ABSPP, CBPP3 und CSPP; Stellungnahme zur Entscheidung des EuGH vom 11. Dezember 2018]	515
10. Eröffnungsstatement in der mündlichen Verhandlung vor dem BVerfG am 30. Juli 2019	593
<b>C. Verfassungsbeschwerdeverfahren – 2 BvR 2006/15</b>	597
<i>Bevollmächtigter: Prof. Dr. Dietrich Murswiek</i>	
I. Hauptsacheverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht –	
1. Teil	597
1. Verfassungsbeschwerde vom 22. Oktober 2015	597

2.	Schriftsatz vom 12. August 2016 [Folgen des OMT-Urteils]	808
3.	Schriftsatz vom 19. Februar 2017 [Erwiderung auf Stellungnahme der Bundesregierung]	816
4.	Schriftsatz vom 26. August 2017 [Antrag auf Tatbestandsberichtigung]	855
5.	Schriftsatz vom 30. Oktober 2017 [Erweiterung des APP]	856
II.	Verfahren über einstweilige Anordnung	858
6.	Schriftsatz vom 17. August 2017 [Ankündigung eines Antrags auf einstweilige Anordnung]	858
7.	Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vom 26. September 2017	860
III.	Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union	872
8.	Schriftsatz vom 30. Mai 2018 [Beantwortung von Fragen des EuGH]	872
9.	Eröffnungsstatement in der mündlichen Verhandlung vor dem EuGH am 10. Juli 2018	886
IV.	Hauptsacheverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht – 2. Teil	891
10.	Schriftsatz vom 26. Februar 2019 [Stellungnahme zum EuGH-Urteil]	891
11.	Eröffnungsstatement in der mündlichen Verhandlung vor dem BVerfG am 30. Juli 2019	956
<b>D.</b>	<b>Verfassungsbeschwerdeverfahren – 2 BvR 980/16</b>	<b>959</b>
	<i>Bevollmächtigter: Prof. Dr. Markus C. Kerber</i>	
I.	Hauptsacheverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht – 1. Teil	959
1.	Verfassungsbeschwerde vom 11. Mai 2016	959
2.	Schriftsatz vom 25. Juli 2016	1041
3.	Schriftsatz vom 19. April 2017 [Antwort auf die Stellungnahme der Bundesregierung vom 14. November 2016 sowie die Einlassungen von Bundesbank und EZB]	1046
II.	Verfahren über einstweilige Anordnung	1079
4.	Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vom 26. Mai 2017	1079

## *Inhaltsübersicht*

5. Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vom 22. Oktober 2019	1151
III. Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union	1229
6. Schriftsatz vom 13. November 2017	1229
7. Plädoyer vor dem EuGH am 10. Juli 2018	1269
IV. Hauptsacheverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht – 2. Teil	1276
8. Schriftsatz vom 3. Juni 2019 [zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung und Würdigung des EuGH-Urteils vom 11. Dezember 2018]	1276
9. Eingangsplädoyer zur mündlichen Verhandlung vor dem BVerfG am 30. Juli 2019	1283
Autoren	1289

## Abkürzungen

a.a.O./aaO	am angegebenen Ort
Abl./ABl.	Amtsblatt
ABS	Asset-Backed Securities
Abs.	Absatz
Abs.Nr./Abs.-Nr(n).	Absatznummer(n)
ABSPP	Asset-Backed Securities Purchase Programme
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ANFA	Agreement on Net Financial Assets
Anl.	Anlage(n)
Anm.	Anmerkung
APP	Asset Purchase Programme (= EAPP)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
B./Beschl.	Beschluss
Bd.	Band
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BonnK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BReg	Bundesregierung
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BT-PlPr.	Bundestag-Plenarprotokoll
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerfG(K)	Bundesverfassungsgericht (Kammer)
ca.	circa
CAC	Collective Action Clause
CBPP	Covered Bond Purchase Programme
CDO	Collateralized Debt Obligation
CEP	Centrum für europäische Politik
CEPR	Centre for Economic Policy Research
COM	Commission (EU)
CQS	Credit Quality Step
CSPP	Corporate Sector Purchase Programme
ders.	derselbe
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
dt.	deutsch

## Abkürzungen

eA	einstweilige Anordnung
EAPP	Expanded Asset Purchase Programme (= APP)
ebd.	ebenda
ECAI	External Credit Assessment Institution
ECB	European Central Bank
ECLI	European Case Law Identifier (EUR-lex)
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EG	Europäische Gemeinschaften
EL	Ergänzungslieferung
ELA	Emergency Liquidity Assistance
en./engl.	englisch
EP	Das Europäische Parlament
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESMV	Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWU	Europäische Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgende
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
GA	Generalanwalt
GG	Grundgesetz
H.	Heft
Hg.	Herausgeber
HGR	Handbuch der Grundrechte
Hinw.	Hinweis
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland



HVPI	Harmonisierter Verbraucherpreisindex
i.E.	im Erscheinen
i.e.	im einzelnen
i.e.S.	im engeren Sinne
ifo/Ifo	Leibnitz-Institut für Wirtschaftsforschung
IMFS	Institute for Monetary and Financial Stability
insbes.	insbesondere
ISIN	International Securities Identification Number
i.S.v./iSv	im Sinne von
i.V.m./iVm	in Verbindung mit
i.W.	im Weiteren
IWF	Internationaler Währungsfonds
Jg.	Jahrgang
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KW	Kalenderwoche
lit.	littera
m.	mit
MBS	Mortgage-Backed Securities
MdEP/MEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
Mrd.	Milliarde(n)
mtl.	monatlich
m.w.N./Nw.	mit weiteren Nachweisen
m.z.N./Nw.	mit zahlreichen Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr./Nrn.	Nummer(n)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Nw.	Nachweise
NZB	Nationale Zentralbank
NZZ	Neue Züricher Zeitung
o.	oder/oben
o.g.	oben genannt
OMFIF	Official Monetary and Financial Institutions Forum
OMT	Outright Monetary Transactions
p.a.	per anno
PSPP	Public Sector Asset Purchase Programme
Q&A	Questions and Answers
QE	Quantitative Easing
rd.	rund

## *Abkürzungen*

Rdn./Rn.	Randnummer(n)
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
Rz.	Randziffer(n)
S.	Seite
s./S.	siehe
s.a.	siehe auch
sc./scil.	scilicet
Slg.	Sammlung
SMP	Securities Markets Programme
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannt
std.	ständig
s.u.	siehe unten
SZ	Süddeutsche Zeitung
TLTRO	Targeted Longer-Term Refinancing Operation
Tz.	Textziffer
U.	Urteil
u.	und
u.a.	und andere
u.ä.	und ähnliche(s)
UAbs.	Unterabsatz
Urt.	Urteil
v.	von/vom
Verf.	Verfasser
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vol.	Volume
vs.	versus
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B./zB	zum Beispiel
ZEW	Leibnitz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
zfssd.	zusammenfassend
Ziff.	Ziffer
z.T.	zum Teil
zul.	zuletzt
zzgl.	zuzüglich
z.Zt.	zur Zeit

# A. Verfassungsbeschwerdeverfahren – 2 BvR 859/15

*Bevollmächtigter: Prof. Dr. Christoph Degenhart*

## I. Hauptsacheverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht – 1. Teil

### 1. Verfassungsbeschwerde vom 7. Mai 2015

#### *Inhaltsverzeichnis*

A. Sachverhalt	24
I. ABS-Programm (ABSPP): Inhalte und Zielsetzungen	25
1. Entscheidungen und Erklärungen der EZB	25
2. ABS-Programm (ABSPP): wesentliche Inhalte des Programms	29
a) Der Gegenstand des Programms: asset-backed securities	29
b) Das ABS-Programm der EZB	31
c) Beauftragung externer Dienstleister	33
3. Erklärte Zielsetzungen der EZB	33
I.a. Drittes Programm zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen (CBPP 3)	37
II. Erweitertes Programm zum Ankauf von Vermögenswerten – insbesondere: Schuldtitel des öffentlichen Sektors (PSPP): Inhalte und Zielsetzungen	38
1. Erklärungen und Entscheidungen der EZB – wesentliche Inhalte des Programms	38
a) Presseerklärung vom 22. Januar 2015	38
b) Voraussetzungen lt. technical annex	40
c) Entscheidung vom 4. März 2015 (ECB/2015/10)	41
aa) Erwägungsgründe	42
bb) Anforderungen des Kaufprogramms	43
2. Erklärte Zielsetzungen der EZB	46
III. Zur Einschätzung der objektiven Wirkungen der Programme	48
1. Maßgeblichkeit auch der objektiven Wirkungen	48
2. Erleichterte Kreditvergabe an Realwirtschaft und private Haushalte	48
3. Bankenstützung – insbesondere: Banken in den Problemstaaten	50
a) Bankenstützung und Risikopapiere	50
b) windfall profits der Banken	50
c) Marktstützung	51
4. Staatenfinanzierung, insbesondere durch PSPP	52
a) Erwerb von Staatspapieren und Staatsfinanzierung	52
b) Mittelbarer und unmittelbarer Erwerb	53
5. Vergemeinschaftung von Staatsschulden und Umverteilung von Risiken	53

a) ABS-Programm	54
b) Programm zum Ankauf von Vermögenswerten des öffentlichen Sektors – PSPP	55
c) Abstimmung im EZB-Rat	55
6. Umverteilung und Transferwirkungen durch gezielte Inflation	56
a) Umverteilung von Inhabern von Geldvermögen zu Inhabern von Sachvermögen	56
b) Transferwirkungen innerhalb der Währungsunion	57
B. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde	57
I. Beschwerdegegenstand	57
1. Beschlüsse der EZB als geeigneter Beschwerdegegenstand: die näheren Voraussetzungen	58
a) Rechtsakte der EZB	58
b) Ultra-vires-Kontrolle und Identitätskontrolle	59
aa) Qualifiziertes ultra vires-Handeln als Gegenstand der Verfassungsbeschwerde	59
bb) Verletzung der Verfassungsidentität als Gegenstand der Verfassungsbeschwerde	60
2. ABSPP, CBPP 3 und PSPP als Beschwerdegegenstände	61
a) Inflationsziel der EZB: Mandatsüberschreitung durch ABSPP, CBPP 3 und PSPP – Verstoß gegen das Ziel der Preisstabilität	61
aa) Definitionskompetenz der EZB – Mandatsüberschreitung?	62
bb) Strukturelle Relevanz und Verfassungsidentität	63
b) Insbesondere: ABS-Programm als Beschwerdegegenstand	64
aa) ABS- Programm ultra vires	64
bb) Identitätskontrolle: Verfassungsidentität der Bundesrepublik	67
c) Insbesondere: Programm zum Ankauf von covered bonds als Beschwerdegegenstand	69
aa) Mandatsüberschreitung	69
bb) Strukturelle Relevanz und Verfassungsidentität	69
d) Insbesondere: das Programm zum Ankauf von Vermögenswerten des öffentlichen Sektors (PSPP) als Beschwerdegegenstand	70
aa) Handeln ultra vires – evidente Kompetenzüberschreitung	70
bb) Verfassungsidentität	71
3. Untätigbleiben der Verfassungsorgane des Bundes	73
4. Unterlassungs- und Handlungspflichten der Bundesbank	73
II. Beschwerdebefugnis	74
1. Ultra-vires-Handeln und Verletzung der Verfassungsidentität durch die EZB	74
2. Qualifiziertes Unterlassen der Verfassungsorgane der Bundesrepublik	75
III. Rechtswegerschöpfung / Subsidiarität	76
IV. Beschwerdefrist	76
C. Begründetheit der Verfassungsbeschwerde	77
I. Europäisches Recht	78
1. Das Mandat der EZB – zur Abgrenzung von Geldpolitik und Wirtschaftspolitik	78
a) Mandat und Handlungsinstrumentarium	78

b) Abgrenzungskriterien	79
2. Rechtfertigung durch gestörte Transmissionskanäle?	81
3. ABSPP und PSPP als Maßnahmen zur Gewährleistung der Preisstabilität?	82
a) Autonome Definition durch die EZB	82
b) Mandatsüberschreitung – Verstoß gegen das Stabilitätsziel der Verträge	83
aa) Preisstabilität als Rechtsbegriff	83
bb) Zielkorridor und Inflationsziel der EZB	84
cc) Geldwertstabilität, Verbraucherpreisindex und Vermögenspreise	85
dd) Auswirkungen der Maßnahmen	85
4. Programme der EZB als Maßnahmen der Fiskal- und Wirtschaftspolitik – maßgebliche Indizien	86
a) Kreditversorgung der Realwirtschaft und der Privathaushalte	87
b) Deflationsbekämpfung und Politik des schwachen Euro	88
aa) Deflationsgefahren?	88
bb) Außenwert des Euro	89
c) Vergemeinschaftung von Risiken	90
aa) ABSPP und CBPP 3	91
bb) PSPP: Begrenzte gemeinschaftliche Risikohaftung?	91
d) Umverteilungswirkungen	94
e) Bankenstützung und Förderung des ABS-Marktes	95
aa) Selektive Bankenstützung als Indiz für wirtschaftspolitische Zielsetzung	95
bb) Revitalisierung des ABS-Marktes als Wirtschaftspolitik	96
f) Unterstützung der Wirtschaftspolitik?	96
aa) Keine Anbindung an Vorgaben der Mitgliedstaaten	96
bb) Umgehung des EMS	97
g) Bilanz	98
aa) ABSPP und CBPP 3	98
bb) PSPP	98
cc) Ergebnis	99
5. Verstoß gegen das Verbot monetärer Staatsfinanzierung	99
a) Anleihenkauf als Form der Staatsfinanzierung	100
b) „Mittelbarer“ Erwerb und Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung	100
aa) Sekundärmarktaktivitäten und Umgehungsverbot	100
bb) Anreizwirkungen des Anleihenkaufs und Staatsfinanzierung	101
cc) Anleihenkauf nur durch die „eigene“ nationale Zentralbank?	102
c) Zur Definition des unmittelbaren Erwerbs im Unionsrecht	103
d) Erwerb von Staatsanleihen durch die eigene Zentralbank als unmittelbarer Erwerb	105
e) Anleihenkauf als Staatsfinanzierung: Fiskal-, nicht Geldpolitik	106
f) Langfristige Gefährdung des Stabilitätsziels	106
6. Verhältnismäßigkeit	107
a) Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsprinzips	107
b) Einzelfragen der Verhältnismäßigkeit	108
II. Ultra vires-Handeln und Verfassungsidentität	109
1. Ultra vires-Handeln von struktureller Relevanz	109

a) Inflationsziel und Wirtschaftspolitik als strukturell relevante Mandatsüberschreitung	109
b) Insbesondere: ABS-Programm ultra vires	110
c) Insbesondere: CBPP 3 ultra vires	111
d) Insbesondere: PSPP ultra vires	112
2. Verfassungsidentität	113
a) Haushaltspolitische Gesamtverantwortung	113
aa) ABSPP	113
bb) PSPP	114
b) Demokratische Legitimationsdefizite	115
III. Integrationsverantwortung, Handlungs- und Unterlassungspflichten deutscher Staatsorgane und Rechtsverletzung	116
1. Handlungs- und Unterlassungspflichten	116
2. Rechte der Wahlberechtigten aus Art. 38 Abs. 1 GG	118
a) Rügefähigkeit der Mandatsüberschreitung	118
b) Rechtsverletzung durch ultra vires-Handeln	118
c) Rechtsverletzung durch Eingriff in die Verfassungsidentität	119

Namens und im Auftrag von

Dr. Heinrich Weiss [...]; Dr. Jürgen Heraeus [...]; Dr. Patrick Adenauer [...]  
erhebe ich kraft beiliegender Vollmachten

### Verfassungsbeschwerde

gegen

- (1) den Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 04. September 2014 über den Ankauf forderungsbesicherter Wertpapiere (sogenannter *asset-backed securities* oder ABS-Papiere), sowie über ein 3. Programm zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen (covered bonds) und die Entscheidungen der Europäischen Zentralbank hierüber vom 19. November 2014 (ECB/2014/45) und vom 15. Oktober 2014 (ECB/2014/40);
- (2) den Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 22. Januar 2015 über ein erweitertes Programm zum Ankauf von Vermögenswerten und die Entscheidung der Europäischen Zentralbank vom 04. März 2015 (ECB/2015/10) über ein Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors (public sector asset purchase programme);
- (3) die Mitwirkung der Deutschen Bundesbank an der Durchführung dieser Beschlüsse sowie das Unterlassen des Bundestags und der Bundesregierung, darauf hinzuwirken, dass der Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 04. September / 19. November 2014 über den

Ankauf forderungsbesicherter Wertpapiere durch die Europäische Zentralbank und Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 22. Januar 2015 über ein erweitertes Programm zum Ankauf von Vermögenswerten nicht durchgeführt und aufgehoben wird.

Ich

**beantrage:**

das Bundesverfassungsgericht möge erkennen:

- (1) Der Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 04. September 2014 über den Ankauf forderungsbesicherter Wertpapiere (sogenannter *asset-backed securities* oder ABS-Papiere), sowie über ein 3. Programm zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen (covered bonds) und die Entscheidungen der Europäischen Zentralbank hierüber vom 19. November 2014 (ECB/2014/45) und vom 15. Oktober 2014 (ECB/2014/40) verletzen die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG;
- (2) Der Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 22. Januar 2015 über ein erweitertes Programm zum Ankauf von Vermögenswerten und die Entscheidung der Europäischen Zentralbank vom 04. März 2015 (ECB/2015/10) verletzen die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG;
- (3) Bundestag und Bundesregierung haben die Rechte der Beschwerdeführer aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG dadurch verletzt, dass sie es unterlassen haben, darauf hinzuwirken, dass der Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 04. September 2014 über den Ankauf forderungsbesicherter Wertpapiere sowie über ein 3. Programm zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen (covered bonds) und die Entscheidungen der Europäischen Zentralbank hierüber vom 19. November 2014 (ECB/2014/45) und vom 15. Oktober (2014 ECB/2014/40) sowie der Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 22. Januar 2015 über ein erweitertes Programm zum Ankauf von Vermögenswerten und die Entscheidung der Europäischen Zentralbank vom 4. März 2015 (ECB/2015/10) aufgehoben oder nicht durchgeführt werden.
- (4) Die Deutsche Bundesbank verletzt die Rechte der Beschwerdeführer aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, soweit sie es unterlässt, sich gegen ihre Einbeziehung in das Ankaufsprogramm der EZB durch eine Klage vor dem EuGH zu wehren.

[3/4]

## Begründung

Die Beschwerdeführer wenden sich gegen das erweiterte Programm zum Ankauf von Vermögenswerten (Asset Purchase Programme – APP), das die Europäische Zentralbank am 22. Januar 2015 bekanntgegeben hat und das sowohl die vom Rat der Europäischen Zentralbank am 04. September 2014 beschlossenen und am 02. Oktober 2014 bekanntgegebenen Programme zum Ankauf von ABS-Papieren (ABSPP) und zum Ankauf von covered bonds (CBPP 3) umfasst, als auch das Programm zum Ankauf von Schuldtiteln des öffentlichen Sektors, insbesondere Staatsanleihen, das am 22. Januar 2015 beschlossen und bekanntgegeben wurde. Die Umsetzung (implementation) der Programme erfolgte durch die Entscheidungen (decisions) vom 19. November 2014 (ECB/2014/45), vom 15. Oktober 2014 (ECB/2014/40) und vom 04. März 2015 (ECB/2015/10). Die Beschwerdeführer sehen sich durch die genannten Programme der EZB und deren Durchführung in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 GG verletzt.

Die Beschwerdeführer sehen hierin ultra vires-Akte im Sinn der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, zuletzt im Beschluss vom 14. Januar 2014 – 2 BvR 2728/13 u.a. (BVerfGE 134, 366) –. Sie sehen hierin des weiteren, da die EZB nicht nur unter Überschreitung ihres Mandats, sondern auch ohne demokratische Legitimation handelt, sie aber lediglich für ihre Kernaufgaben ausreichend demokratisch legitimiert ist,<sup>1</sup> einen Eingriff in die demokratische Identität des Grundgesetzes. Sie sehen ihr demokratisches Teilhaberecht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt, dies in noch deutlich höherem Maße, als im Fall des OMT-Programms der EZB.

Die Beschwerdeführer wenden sich deshalb auch dagegen, dass Bundestag und Bundesrat es unterlassen, auf die Einhaltung der rechtlichen Schranken ihres Mandats durch die EZB hinzuwirken; sie wenden sich [4/5] auch dagegen, dass die Deutsche Bundesbank an den Mandatsüberschreitungen durch die Europäische Zentralbank mitwirkt. [5/9]

### A. Sachverhalt

Am 22. Januar 2015 gab die EZB ihr erweitertes Programm zum Ankauf von Vermögenswerten (asset purchase programme – APP) bekannt. Es umfasst die bereits am 02. Oktober bekanntgegebenen Ankaufprogramme für

---

1 S. auch das Sondervotum des Richters *Gerhardt* zu BVerfGE 134, 366 unter Rdn. 10.



verbriefte Wertpapiere (asset-backed securities purchase programme – ABSPP) und gedeckte Schuldverschreibungen (third covered bonds purchase programme – CBPP3) und erweitert diese nunmehr um den Ankauf von Euro-Schuldtiteln des öffentlichen Sektors in der Eurozone, namentlich von Staatsanleihen (public sector assets purchase programme – PSPP). Mit der Durchführung des letztgenannten Programms hat die EZB bzw. das ESZB 09. März 2015 begonnen, unter Fortführung des Ankaufs von ABS-Papieren und von gedeckten Schuldverschreibungen. Insgesamt sollen Wertpapiere des öffentlichen und des privaten Sektors in Höhe von monatlich 60 Mrd. Euro angekauft werden. Die Ankäufe sollen bis mindestens Ende September 2016 andauern. Ihr geplantes Gesamtvolumen beträgt also mindestens 1,140 Billionen Euro, sofern sie nicht, was ausdrücklich nicht ausgeschlossen wird, fortgeführt werden.

Bereits vorgehend hatte die Europäische Zentralbank – nach Zinssenkungen – weitere Lockerungen beschlossen. So wurde ein neues Instrument eingeführt, das eine umfangreiche längerfristige Ausleihung günstiger Liquidität an den Bankensektor zum Ziel hat, die gezielten längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte (GLRG, engl. targeted long-term refinancing operations, TLTRO). Damit will die EZB eine Verbesserung der Kreditvergabe der Banken an den nichtfinanziellen privaten Sektor des Euro-Raums (ohne Wohnungsbaukredite an private Haushalte) erreichen.<sup>2</sup> [9/10]

## I. ABS-Programm (ABSPP): Inhalte und Zielsetzungen

### 1. Entscheidungen und Erklärungen der EZB

Mit Pressemitteilung vom 02. Oktober 2014 – Anlage B 1 – gab die EZB Einzelheiten ihres neuen Programms zum Ankauf von forderungsbesicherten Wertpapieren (asset-backed securities), sog. ABS-Papieren und sowie eines dritten Programms vom Ankauf von covered bonds, also gedeckter Schuldverschreibungen bekannt.<sup>3</sup> Das asset-backed securities purchase pro-

---

2 S. Jahresgutachten 2014/15, [http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201415/JG14\\_ges.pdf](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201415/JG14_ges.pdf), Rdn. 235.

3 Der EZB-Rat hat im Jahre 2009 ein "Programm zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen" (Covered Bond Purchase Programme, CBPP) beschlossen, um den Markt für diese Papiere zu stabilisieren und so Refinanzierungsproblemen der Banken entgegenzuwirken. Im Rahmen des CBPP hat das Eurosystem innerhalb eines Jahres gedeckte Wertpapiere wie z.B. Pfandbriefe im Gesamtvolumen von 60

gramme (ABSPP) sowie das covered bonds purchase programme der EZB wurden auf der Pressekonferenz des Präsidenten der EZB bekannt gegeben;<sup>4</sup> nähere Einzelheiten enthält die nachstehende Pressemitteilung vom gleichen Tag;<sup>5</sup> Asset-backed securities purchase programme (ABSPP) und third covered bonds purchase programme (CBPP 3).

Wie sich aus der Ankündigung vom 02. Oktober 2014 ergibt, hatte der EZB-Rat seine Entscheidung über das ABS-Programm (sowie über das dritte Ankaufsprogramm für covered bonds – CBPP 3) am 04. September 2014 getroffen: [10/11]

*Press Release 2 October 2014 – ECB announces operational details of asset-backed securities and covered bond purchase programmes*

- Programmes will last at least two years
- Will enhance transmission of monetary policy, support provision of credit to the euro area economy and, as a result, provide further monetary policy accommodation
- Eurosystem collateral framework is guiding principle for eligibility of assets for purchase
- Asset purchases to start in fourth quarter 2014, starting with covered bonds in second-half of October

The Governing Council of the European Central Bank (ECB) today agreed key details regarding the operation of its new programmes to buy simple and transparent asset-backed securities (ABSs) and a broad portfolio of euro-denominated covered bonds. Together with the targeted longer-term refinancing operations, the purchase programmes will further enhance the transmission of monetary policy. They will facilitate credit provision to the euro area economy, generate positive spill-overs to other markets and, as a result, ease the ECB's monetary policy stance. These measures will have a sizeable impact on the Eurosystem's balance sheet and will contribute to a return of inflation rates to levels closer to 2%.

The Eurosystem's collateral framework – the rules that lay out which assets are acceptable as collateral for monetary policy credit operations – will be the guiding principle for deciding the eligibility of assets to be bought under the ABS purchase programme (ABSPP) and covered bond purchase programme (CBPP3). There will be some adjustments to take into account the difference between accepting assets as collateral and buying assets outright. To ensure that the programmes can include the whole euro area, ABSs and covered bonds from Greece and Cyprus that are currently not eligible as collateral for monetary policy operations will be subject to specific rules with risk-mitigating measures.

---

Milliarden Euro angekauft. Ein zweites CBPP im Gesamtvolumen von 40 Milliarden Euro hat der EZB-Rat im November 2011 aufgelegt. Bis Abschluss dieses zweiten Programms im Oktober 2012 wurden Wertpapiere im Gesamtvolumen von 16,4 Milliarden Euro angekauft – Quelle: [www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Glossareintraege](http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Glossareintraege,abgerufen%20am%2005.03.2014), abgerufen am 05.03.2014.

4 [www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2014](http://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2014), in deutscher Übersetzung unter [www.bundesbank.de](http://www.bundesbank.de), abgerufen am 05.03.2015.

5 Press Release 2 October 2014: ECB announces operational details of asset-backed securities and covered bond purchase programmes, [https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr141002\\_1.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr141002_1.en.html), abgerufen am 04.03.2015; in deutscher Übersetzung abgerufen unter [www.bundesbank.de](http://www.bundesbank.de) am 04.03.2015.

The two programmes will last for at least two years and are likely to have a stimulating effect on issuance. Asset purchases will commence in the fourth quarter of 2014, starting with covered bonds in the second half of October. The ABSPP will start after external service providers have been selected, following an ongoing procurement process.

[11/12]

#### In deutscher Übersetzung:<sup>6</sup>

- Die Programme werden sich über mindestens zwei Jahre erstrecken
- Sie werden die Transmission der Geldpolitik verstärken, die Kreditversorgung der Wirtschaft im Euroraum unterstützen und dadurch eine weitere geldpolitische Lockerung bewirken
- Sicherheitenrahmen des Eurosystems ist Orientierungsmaßstab für Eignung von Vermögenswerten für Ankäufe
- Ankäufe ab dem vierten Quartal 2014, beginnend mit gedeckten Schuldverschreibungen ab der zweiten Oktoberhälfte

Der Rat der Europäischen Zentralbank (EZB) hat sich heute auf die wesentlichen Modalitäten seiner neuen Programme für den Ankauf einfacher und transparenter Asset-Backed Securities (ABS) und eines breit gefassten Portfolios auf Euro lautender gedeckter Schuldverschreibungen verständigt. Im Verbund mit den gezielten längerfristigen Refinanzierungsgeschäften werden die Ankaufprogramme die Transmission der Geldpolitik weiter verbessern. Sie werden die Kreditversorgung der Wirtschaft im Euroraum erleichtern, positive Übertragungseffekte für andere Märkte hervorrufen und infolgedessen den geldpolitischen Kurs der EZB lockern. Diese Maßnahmen werden erhebliche Auswirkungen auf die Bilanz des Eurosystems haben und dazu beitragen, dass die Inflationsraten auf ein Niveau zurückkehren, das näher bei 2 % liegt.

Der Sicherheitenrahmen des Eurosystems – der festlegt, welche Vermögenswerte als Sicherheiten für die geldpolitischen Geschäfte des Eurosystems zugelassen sind – wird den Orientierungsmaßstab für die Eignung von Vermögenswerten für Ankäufe im Rahmen der Programme für ABS (ABSPP) und für gedeckte Schuldverschreibungen (CBPP3) darstellen.

Dabei werden einige Anpassungen vorgenommen, um dem Unterschied zwischen der Herannahme von Vermögenswerten als Sicherheiten und dem endgültigen Kauf von Aktiva Rechnung zu tragen. Damit das gesamte Euro-Währungsgebiet von den Programmen erfasst werden kann, werden für ABS und gedeckte Schuldverschreibungen aus Griechenland und Zypern, die derzeit nicht notenbankfähig sind, besondere Regeln mit risikomindernden Maßnahmen gelten. Die beiden Programme, die sich über mindestens zwei Jahre erstrecken werden, dürften sich stimulierend auf die Emissionstätigkeit auswirken. Die Ankäufe werden im vierten Quartal 2014 beginnen, wobei ab der zweiten Oktoberhälfte zunächst [12/13] gedeckte Schuldverschreibungen erworben werden. Das ABSPP wird beginnen, sobald nach Abschluss des laufenden Ausschreibungsverfahrens externe Dienstleister ausgewählt wurden.

Angefügt war ein technical annex 1 zu Einzelheiten des ABS-Programms der EZB – Anlage B2 (englisch) bzw. B3 (deutsch), sowie ein technical annex 2 zum covered bonds purchase programme – Anlage B4 –.

---

6 Übersetzung: Bundesbank, [www.bundesbank.de](http://www.bundesbank.de), abgerufen am 05.03.2015.

Die Bundesbank veröffentlichte eine deutsche Übersetzung der Presseerklärung und der technischen Annexe.<sup>7</sup>

Am 19. November 2014 veröffentlichte die EZB ihre Entscheidung über die Durchführung (implementation) des ABS-Programms entsprechend der Entscheidung des EZB-Rats vom 04. September – Anlage B5 –: Decision of the European Central Bank of 19 November 2014 on the implementation of the asset-backed securities purchase programme (ECB/2014/45).<sup>8</sup>

Das Programm zum Ankauf von ABS-Papieren – ABSPP – entsprechend der Entscheidung vom 4. September 2014 wird hiernach gestützt auf die Aufgabenzuweisung nach Art. 127 Abs. 2 AEUV sowie Art. 3 der ESZB-Satzung<sup>9</sup> sowie die Bestimmung über die Aufgaben der Beschlussorgane in Art. 12 der ESZB-Satzung und die Ermächtigung zu Offenmarkt-Geschäften in Art. 18 Abs. 1 der ESZB-Satzung. [13/14]

Die – nur in englischer Sprache vorliegende – Entscheidung lautet auszugsweise:

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular the first indent of Article 127(2) thereof,

Having regard to the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank,

and in particular the second subparagraphs of Article 12.1 in conjunction with the first indent of Article 3.1, and Article 18.1 thereof,

Whereas:

- (1) In accordance with Article 18.1 of the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank, the European Central Bank (ECB), together with national central banks of Member States whose currency is the euro, may operate in the financial markets by, among other things, buying and selling marketable instruments outright.
- (2) On 4 September 2014 the Governing Council decided that a new asset-backed securities purchase programme (ABSPP) should be initiated. Alongside the third covered bond purchase programme<sup>1</sup> and the targeted longer-term refinancing operations<sup>2</sup> the ABSPP will further enhance the transmission of monetary policy, facilitate credit provision to the euro area economy, generate positive spill-overs to other markets and, as a result, ease the ECB's monetary policy stance, and contribute to a return of inflation rates to levels closer to 2 %.
- (3) As part of the single monetary policy, the outright purchase of eligible asset-backed securities (ABS) by the ECB under the ABSPP should be implemented in a uniform and, ex-

---

<sup>7</sup> [www.bundesbank.de/Redaktion](http://www.bundesbank.de/Redaktion), abgerufen am 05.03.2015.

<sup>8</sup> [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)., abgerufen am 04.03.2015.

<sup>9</sup> Protokoll (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank – C 83/230 DE, Abl. vom 20.03.2010.

ceptionally during the initial phase, centralised manner, in accordance with this Decision.

## 2. ABS-Programm (ABSPP): wesentliche Inhalte des Programms

Der ABS-Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank (EZB) vom 2. Oktober 2014 sieht vor, dass das Europäische System der Zentralbank[14/15]ken während eines Zeitraumes von mindestens zwei Jahren ab Mitte Oktober 2014 forderungsbesicherte Wertpapiere (sogenannte *asset-backed securities* oder ABS-Papiere) und covered bonds kauft. Die Beschwerdeführer wenden sich im Rahmen dieser Verfassungsbeschwerde gegen den Ankauf der ABS-Papiere durch die EZB, da sie hierin eine besonders schwerwiegende Mandatsüberschreitung sehen.

### a) Der Gegenstand des Programms: asset-backed securities

Asset-backed securities oder ABS-Papiere sind mit Vermögensgegenständen („assets“) unterlegte oder besicherte („backed“) Wertpapiere („securities“)<sup>10</sup> forderungsbesicherte Wertpapiere. Es handelt sich hierbei regelmäßig um Forderungen gegen Unternehmen oder Personen, die zu Wertpapieren gebündelt sind. Bei ABS-Papieren im engeren Sinne erfolgt die Besicherung mit Bankkrediten an Unternehmen und Privatpersonen.<sup>11</sup> Dieser Vorgang wird als Kreditverbriefung bezeichnet.

Die Ausgabe dieser Wertpapiere erfolgt durch hierfür gebildete Zweckgesellschaften, die die Forderungen aufkaufen, diese zu Wertpapieren bündeln und die dann die mit den Forderungen besicherten Wertpapiere veräußern. Der Ankauf der Forderungen wird aus dem Erlös der Wertpapiere finanziert. Mit dem Verkauf der Forderungen an die Zweckgesellschaft stehen diese nicht mehr bei den ursprünglichen Forderungsgläubigern – also regelmäßig Banken – in den Büchern, sondern bei der eigens zu diesem Zweck gebildeten Zweckgesellschaft. Die Bilanzen der veräußernden Ban-

---

10 S. hierzu *Helfrich*, Asset Backed Securities, [www.ihk-nuernberg.de/de/media](http://www.ihk-nuernberg.de/de/media), abgerufen am 06.03.2015.

11 Von ABS-Papieren im engeren Sinne zu unterscheiden sind unter anderem besicherte Wertpapiere, denen Hypothekenkredite zugrunde liegen und die demgemäß indirekt durch Hypotheken gesichert sind. Diese werden allgemein als Mortgage-Backed Securities (hypothekenbesicherte Wertpapiere – MBS) bezeichnet, werden aber den ABS im weiteren Sinne zugerechnet.

ken werden entlastet. Der Erwerber der Wertpapiere wiederum finanziert sein Investment aus Zins und Tilgung der den Wertpapieren unterlegten Forderungen, also aus den Zahlungen der Schuldner der ursprünglichen[15/16] Kreditforderungen. Der Erwerber der ABS-Papiere trägt damit auch deren Ausfallrisiko. Das Finanzinstitut, das die Zweckgesellschaft gründet und an sie die Kreditforderungen überträgt, wird auch als „Originator“ bezeichnet. Der Originator muss jedoch nicht identisch mit dem Finanzinstitut sein, das die Forderungen überträgt.<sup>12</sup>

Um die Risiken zu verringern bzw. zu streuen, werden die Wertpapiere jeweils mit einer Reihe von Forderungen, also Krediten, besichert. Von ABS im engeren Sinn werden unterschieden MBS (Mortgage Backed Securities). Verbriefte Assets von MBS sind Wohnungsbaudarlehen, gewerbliche Hypothekenkredite oder verbrieft Baudarlehen, während bei ABS im eigentlichen Sinne am häufigsten Forderungen aus Autofinanzierungen, Kreditkarten- und Leasingforderungen sowie gewerbliche Kredite verbrieft werden.<sup>13</sup> Die den Papieren zugrundeliegenden Forderungen – assets – sind also typischerweise jeweils sehr heterogen und in ihren Risiken für den Erwerber nur schwer überschaubar.<sup>14</sup>

Als Vorteile des Modells werden genannt die Freisetzung liquider Mittel durch den Forderungsverkauf auf dem Kapitalmarkt, wobei insbesondere auch schlechte Risiken verkauft werden können. Unternehmen, also vor allem Banken als Kreditgeber, die ihre Forderungen an eine Zweckgesellschaft übertragen, werden damit in ihren Bilanzen entlastet und gewinnen Spielraum für neue Kreditvergaben. Dieser den Banken vorteilhafte Effekt geht zu Lasten des Letzterwerbers der ABS-Papiere, der die Risiken aus faulen Krediten trägt, also der EZB. [16/17]

Die Wertpapiere werden regelmäßig in mehreren Tranchen emittiert, die nach drei Risikoklassen gebildet werden: Senior-Tranchen, Mezzanine-Tranchen und Equity-Tranchen. Die Wertpapiere werden in dieser Reihen-

---

12 Covered bonds (Gedekte Schuldverschreibungen) unterscheiden sich von ABS-Papieren dadurch, dass die zugrunde liegenden Forderungen in der Bilanz des emittierenden Finanzinstituts (meist eine Bank) verbleiben. Der Inhaber einer gedeckten Schuldverschreibung hat damit einen gegenüber Inhabern von ABS-Papieren grundsätzlich erhöhten Ausfallschutz. Für eine gedeckte Schuldverschreibung haftet zum einen das ausgebende Finanzinstitut, zum anderen schützt die Gläubiger ein Bestand an Sicherheiten, auf welchen sie bevorrechtigt zugreifen können, falls der Emittent seinen Verpflichtungen nicht nachkommt.

13 S. *Helfrich*, Asset Backed Securities, [www.ihk-nuernberg.de/de/media](http://www.ihk-nuernberg.de/de/media), abgerufen am 06.03.2015.

14 S. dazu *Murswiek*, Das ABS-Ankaufprogramm der EZB, Gutachten im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen, 2014, S. 18 f.