

**Die Ultra-vires-Rechtsprechung
des Bundesverfassungsgerichtes
im Spannungsverhältnis
zum Europäischen Gerichtshof**

B a c h e l o r a r b e i t

an der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum
zum Erwerb des Hochschulgrades
Bachelor of Laws (LL.B.)

Vorgelegt von
Michael Wagner
aus Radebeul

Meißen, 31.03.2022

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	III
1 Gegenstand dieser Arbeit	1
2 Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG)	3
3 Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH).....	6
4 Der Vorrang des Unionsrechts aus Sicht des EuGH.....	9
5 Die Ultra-Vires-Rechtsprechung des BVerfG	13
5.1 „Solange I“ – Beschluss vom 29.05.1974 – BVerfGE 37, 271 ff.....	13
5.2 „Solange II“ – Beschluss vom 22.10.1986 – BVerfGE 73, 339 ff.....	17
5.3 „Maastricht“ – Urteil vom 12.10.1993 – BVerfGE 89, 155 ff.	17
5.4 „Lissabon“ – Urteil vom 30.06.2009 – BVerfGE 123, 267 ff.....	20
5.5 „Honeywell“ – Beschluss vom 06.07.2010 – BVerfGE 126, 286 ff.....	25
5.6 „OMT“ – Urteil vom 21.06.2016 – BVerfGE 142, 123 ff.....	31
5.7 „PSPP“ – Urteil vom 05.05.2020 – BVerfGE 154, 17 ff.	36
5.8 Folgen der Ultra-vires-Rechtsprechung des BVerfG	42
5.9 Die Ultra-vires-Rechtsprechung des BVerfG in der Diskussion.....	43
6 Fazit dieser Arbeit.....	45
Kernsätze dieser Arbeit.....	47
Literaturverzeichnis.....	VII
Rechtsprechungsverzeichnis	XII
Rechtsquellenverzeichnis	XIV
Eidesstattliche Versicherung.....	XV

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit bei Personenbezeichnungen und personenbezogenen Hauptwörtern die männliche Form (generisches Maskulinum) verwendet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung grundsätzlich für alle Geschlechter. Die verkürzte Sprachform beinhaltet keine Wertung.

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
apf	Ausbildung – Prüfung – Fachpraxis
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGL	Ergänzungslieferung
ENEL	Ente nazionale per l'energia elettrica
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EuG	Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
i. V. m.	in Verbindung mit
Ls.	Leitsatz
m. w. N.	mit weiterem Nachweis
m.W.v.	mit Wirkung vom
OMT	Outright Monetary Transactions
PSP	Public Sector Purchase Programme
Rn.	Randnummer
S.	Seite
TzBfG	Teilzeit- und Befristungsgesetz
UAbs	Unterabsatz

1 Gegenstand dieser Arbeit

„[D]as Bundesverfassungsgericht [übt] seine Rechtsprechung über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Deutschland in einem ‚Kooperationsverhältnis‘ zum Europäischen Gerichtshof aus.“¹ So entschied es das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil vom 12.10.1993. Und so wird es seitdem getreulich in rechtswissenschaftlicher Literatur rezipiert.²

„Dies gilt jedoch nicht bei einer schlechterdings nicht mehr nachvollziehbaren und daher objektiv willkürlichen Auslegung der Verträge [...]“³ befand das Bundesverfassungsgericht nun wiederum im PSPP-Urteil vom 05.05.2020. Es erhob diesen Vorwurf mit Blick auf ein Vorabentscheidungsurteil⁴ des Gerichtshofs der Europäischen Union, an das es sich nicht mehr gebunden sah.

Die vorliegende Arbeit geht der Frage nach, ob es sich bei dem Verhältnis der beiden Gerichte nicht eher um ein Spannungsverhältnis handelt. Das sich von Koexistenz zur Konfrontation entwickelte.

Zunächst werden die beiden Akteure dieses Verhältnisses skizziert. Der Auffassung des Gerichtshofs der Europäischen Union vom absoluten Vorrang des Unionsrechts wird die historische und dogmatische Entwicklung der Ultra-vires-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes gegenübergestellt. Zum Ende wird ein Fazit gezogen und eine Antwort auf die Frage versucht, welches der beiden Gerichte eine Letztentscheidungskompetenz für sich beanspruchen kann.

Der Begriff „Rechtsdogmatik“ wird oft gebraucht, aber selten und dann meist spärlich erklärt. „Dogmen“ gelten als unverrückbare Glaubenssätze die keiner Diskussion unterliegen. Die juristische Dogmatik will aber ganz im Gegenteil das geltende Recht mit rationaler Überzeugungskraft erklären, dadurch erst wird die Jurisprudenz zur Wissenschaft.⁵

Die Dogmatik ist begrifflich-konstruktives Arbeiten am dogmatischen Geflecht und damit in erster Linie Arbeit am Begriff. Ihr Ziel ist es, ein aus möglichst klar umrissenen Bausteinen zusammengesetztes und widerspruchsfreies Gefüge abzubilden, das eine möglichst weitreichende Erklärungskraft besitzt.⁶

Daher wird versucht das Verhältnis der beiden Gerichte mit Blick auf ihre Rechtsprechung klar herauszuarbeiten. Abstrakte Literaturauffassungen zu einzelnen Rechtsfragen können nicht in ihrer Breite und Tiefe verfolgt werden. Auch die vom

¹ BVerfGE 89, 155, 156 (Ls. 7).

² Exemplarisch: Detterbeck in: Sachs, 2021, Art. 93, Rn. 26c; Goos in Hillgruber/Goos, 2020, Rn. 225; Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 360b; Streinz in: Sachs, 2021, Art. 23, Rn. 101; Schröder in: Voigt, 2018, Band 2, S. 1179; hingegen den Begriff erörternd: Pötters/Traut, EuR 2011, 580, 583.

³ BVerfGE 154, 17, 96.

⁴ EuGH ECLI:EU:C:2018:1000 (Weiss).

⁵ Vgl. Reichold in: Kühl/Reichold/Ronellenfitsch, 2019, § 1, Rn. 64.

⁶ Vgl. Haltern, 2005, S. 7.

Bundesverfassungsgericht weitestgehend parallel zur „Ultra-vires-Kontrolle“ entwickelten Instrumente zur Einhaltung des in den Europäischen Verträgen vereinbarten Integrationsprogramms, die „Grundrechtskontrolle“ und die „Identitätskontrolle“⁷ werden kaum angesprochen.

„Gefestigte Rechtsmeinungen, die sich herausgebildet haben, werden in möglichst scharf umrissenen Begriffen und einzelnen Rechtssätzen zusammengefasst. Diese Zusammenfassungen werden als Dogmatik bezeichnet.“⁸ „[Sie] ordnet den Rechtsstoff ebenfalls in einer gewissen Freiheit vom Gesetz und seinem Textaufbau.“⁹ Trefflicher lässt es sich weder selbst formulieren noch indirekt zitieren.

In diesem Sinne ist zunächst der titelgebende Begriff der „Ultra-vires-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes“ zu klären. Mit ihm soll in dieser Arbeit die historische und dogmatische Entwicklung verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung zur Feststellung von „Ultra-vires-Akten“ der Europäischen Union, die im angesprochenen PSPP-Urteil vom 05.05.2020 mündete, bezeichnet werden. Mit diesem Urteil setzte sich das Bundesverfassungsgericht erstmals über eine Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union hinweg und durchbrach den Vorrang des Unionsrechts vor nationalem Recht.¹⁰ „Ultra-vires-Akte“ bezeichnen unionale Rechtsakte, die außerhalb unionaler Kompetenz, also „ultra vires“¹¹ erlassen wurden.¹² Sie wurden auch als „ausbrechender Rechtsakt“¹³ bezeichnet und nehmen nicht am Anwendungsvorrang des Unionsrechts teil.¹⁴ Die „Ultra-vires-Kontrolle“ ist eine „verfassungsrechtlich gebotene Reservekompetenz“¹⁵ im Einzelfall.¹⁶

⁷ Vgl. Voßkuhle, JZ 2016, 161, 164.

⁸ Horn, 2011, Rn. 52.

⁹ Horn, 2011, Rn. 143.

¹⁰ Vgl. Mögele, EuZW 2021, 609, 609.

¹¹ Lateinisch: „jenseits der Gewalten“.

¹² Vgl. Degenhart, 2019, Rn. 275; Hobe/Fremuth, 2020, § 10, Rn.105; Morlok/Michael, 2021, Rn. 615; Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2013, 309, 310.

¹³ BVerfGE 142, 123, 135.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 142, 123, 200; Wolff in: Hömig/Wolff, 2018, Artikel 23, Rn. 16.

¹⁵ BVerfGE 123, 267, 401.

¹⁶ Vgl. Schmahl in: Sodan, 2018, Art. 23, Rn. 20a m. w. N.

2 Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG)

„Das Bundesverfassungsgericht erfreut sich in der Bevölkerung wirklich keines großen Ansehens, und es hat auch keine Sympathien.“¹⁷ „Das Bundesverfassungsgericht, das wir in dieser Ordnung geschaffen haben [...] ist tatsächlich der Diktator Deutschlands. Das Bundesverfassungsgericht entscheidet nach seinem Gutdünken. Es gibt keine Macht in Deutschland, die es irgendwie rektifizieren¹⁸ kann, und es kann auch Materien, die sonst nur durch Gesetze geregelt werden können, im Falle der Not selbst regeln [...]. Ja, meine Damen und Herren, Sie sehen mich erstaunt an, aber ich kann nur nochmals betonen: Der Bundestag hat in weitem Umfang zugunsten des Bundesverfassungsgerichts abgedankt! Wir können jetzt nichts daran ändern; Sie müssen die Dinge nehmen, wie sie sind. Sie sind aber schmerzlich!“¹⁹

So lautet eine der frühen überlieferten Beschreibungen des Bundesverfassungsgerichtes. Sie stammt vom ersten Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland, Konrad Adenauer und wurde im Jahr 1953 im Rahmen einer Sitzung des CDU-Bundesvorstands protokolliert. Historisch einzuordnen ist dies als Reaktion auf die besondere und damals noch ungewohnte Stellung des Bundesverfassungsgerichtes im Gefüge der Verfassungsorgane der jungen Bundesrepublik. Für die Regierung und die sie tragende parlamentarische Mehrheit stellte die Einrichtung einer Verfassungsgerichtsbarkeit ein gewöhnungsbedürftiges Zugeständnis dar.²⁰

Mit dem Grundgesetz wurde eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit mit weitreichenden, sowohl historisch, als auch international einmaligen Zuständigkeiten und Befugnissen geschaffen. Dies gehört zu den bedeutendsten Merkmalen, durch die sich die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland von ihren Vorgängern unterscheidet. Nach der Katastrophe des Nationalsozialismus sollte damit von vornherein jede Gefährdung der neugeschaffenen rechtsstaatlichen, demokratischen und freiheitlichen Ordnung verhindert werden.²¹ Das Bundesverfassungsgericht erschien dabei als „Krönung“ des entstehenden Rechtsstaates.²²

Es ist, entsprechend der systematischen Einordnung in Art. 92 GG, Teil der rechtsprechenden Gewalt.²³ Die Regelung der Gerichtsverfassung und des Gerichtsverfahrens ist durch Art. 94 Abs. 2 S. 1 GG im Wesentlichen einem Bundesgesetz, dem BVerfGG²⁴, überlassen.²⁵ Sitz des Gerichtes ist nach § 1 Abs. 2 BVerfGG Karlsruhe. Nach

¹⁷ Konrad Adenauer, Protokoll Bundesvorstand CDU v. 22.04.1953, S. 564 [Zugriff am 26.03.2022].

¹⁸ Laut Duden: „berichtigen“ [Zugriff am 26.03.2022].

¹⁹ Konrad Adenauer, Protokoll Bundesvorstand CDU v. 22.04.1953, S. 522 f [Zugriff am 26.03.2022].

²⁰ Vgl. Chatziathanasiou, 2020, S. 6 [Zugriff am 07.03.2022].

²¹ Vgl. Benda in: Benda/Klein, 1991, Rn. 1.

²² Vgl. Roellecke in: Isensee/Kirchhof, Band III, 2005, § 67, Rn. 10 m. w. N.

²³ Vgl. Roellecke in: Isensee/Kirchhof, Band III, 2005, § 67, Rn. 11; Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 26 m. w. N.

²⁴ Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG).

²⁵ Vgl. Roellecke in: Isensee/Kirchhof, Band III, 2005, § 67, Rn. 11.

§ 2 Abs. 1, Abs. 2 BVerfGG besteht es aus zwei Senaten mit je acht Richtern. Präsident und Vizepräsident, die nach § 9 Abs. 1 S. 2 BVerfGG verschiedenen Senaten angehören, führen gemäß § 15 Abs. 1 S. 1 BVerfGG in ihrem Senat jeweils den Vorsitz. Die beiden Senate sind einander gleichrangig, jeder der Senate ist im Rahmen seines Wirkens „Das Bundesverfassungsgericht“.²⁶

Die dieses Kapitel einleitenden Worte des damaligen Bundeskanzlers Adenauer fielen, nachdem sich das Bundesverfassungsgericht in seiner „Status-Denkschrift“ vom 27. 06. 1952 selbst den Status eines Verfassungsorgans attestiert hatte. Mit ihr wandte es sich an die, dem Selbstverständnis nach, „anderen“ obersten Bundesorgane. Den Bundespräsidenten, den Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung. Es forderte damit, neben der Anerkennung als Verfassungsorgan, eine diesem Status entsprechende, zuvor nicht verwirklichte, Staatspraxis ein.²⁷ Heute ist die Stellung als Verfassungsorgan unstrittig.²⁸ Implizit geht davon inzwischen auch das BVerfGG aus, indem es dem Bundesverfassungsgericht in § 1 Abs. 1 Selbstständigkeit und Unabhängigkeit gegenüber „allen übrigen Verfassungsorganen“ zuschreibt.²⁹

Art. 93 GG regelt die Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichtes und trifft zugleich die Entscheidung für eine eigenständige Verfassungsgerichtsbarkeit. Da diese verfassungspolitische Grundentscheidung sonst nirgends ausdrücklich kodifiziert wurde, ist der Artikel sowohl Grundsatznorm als auch Kompetenzzuweisung.³⁰ Das Grundgesetz sieht keinen allgemeinen „Verfassungsrechtsweg“ vor, sondern begründet die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts im Einzelnen abschließend. Nicht jede verfassungsrechtliche Streitigkeit soll justizierbar sein. Fehlt es an einer einschlägigen Verfahrensart, so ist der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht verschlossen.³¹

Ist der Rechtsweg eröffnet, so hat das Gericht eine umfassende Befugnis zur Kontrolle der drei staatlichen Gewalten anhand der Verfassung.³² Es prüft, auf zulässigen Antrag hin, Urteile aller Gerichtszweige unter dem speziellen, aber auch beschränkten Maßstab des Grundgesetzes.³³ Zumeist mittelbar in Gestalt bestätigender Gerichtsurteile prüft es, ob Grundrechte ihrer Träger durch Maßnahmen der Exekutive verletzt oder zu Unrecht außer Acht gelassen wurden.³⁴ Die Legislative wird kontrolliert, indem ihre Gesetzgebungsakte im Rahmen von Normenkontrollen am Maßstab des Grundgesetzes

²⁶ Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 38 m. w. N.

²⁷ Vgl. Chatziathanasiou, 2020, S. 10 [Zugriff am 07.03.2022].

²⁸ Vgl. Detterbeck in: Sachs, 2021, Art. 93, Rn. 6 ff.; Hillgruber in: Hillgruber/Goos, 2020, Rn. 8; Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 27.

²⁹ Vgl. Detterbeck in: Sachs, 2021, Art. 93, Rn. 6; Hillgruber in Hillgruber/Goos, 2020, Rn. 8.

³⁰ Vgl. Walter in: Dürig/Herzog/Scholz, 2021; Art. 93, Rn. 1 m. w. N.

³¹ Vgl. Roellecke in: Isensee/Kirchhof, Band III, 2005, § 67, Rn. 12; Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 9; Walter in: Dürig/Herzog/Scholz, 2021; Art. 93, Rn. 185.

³² Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 3.

³³ Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 4.

³⁴ Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 5.

gemessen werden.³⁵ Daneben bestehen als sogenannter Organstreit noch Zuständigkeiten zur verfassungsgerichtlichen Streitentscheidung zwischen Verfassungsorganen. Im Rahmen föderativer Streitigkeiten besteht zudem die Besonderheit, dass im Bundesländer-Streit über Art. 31 GG auch einfaches Bundesrecht Prüfungsmaßstab für Landesrecht sein kann.³⁶ Weitere Aufgaben bestehen in speziellen Verfahren zum Schutz der Verfassung, zum Beispiel im Rahmen von Anklagen des Bundespräsidenten, in Parteiverbots- oder Wahlprüfungsverfahren.³⁷

Mit dem Bundesverfassungsgericht wurde also ein organisatorisch selbstständiges Gericht geschaffen, das die Verfassung letztentscheidend und verbindlich interpretiert.³⁸ „Entsprechend seiner Aufgabe, das Verfassungsrecht zu bewahren, zu entwickeln und fortzubilden [...], kann es] selbst letztverbindlich über dessen Auslegung und Anwendung [...] entscheiden.“³⁹ Gemäß § 25 Abs. 2 BVerfGG ergehen Entscheidungen auf Grund mündlicher Verhandlung als Urteil, Entscheidungen ohne mündliche Verhandlung als Beschluss. Gegebenenfalls folgen daraus noch weitere Konsequenzen, insbesondere können mit dem Grundgesetz unvereinbare Rechtsnormen nach §§ 78 S. 1, 82 Abs. 1, 95 Abs. 3 S. 1 BVerfGG für nichtig erklärt sowie verfassungswidrige Verwaltungsakte und Gerichtsentscheidungen nach § 95 Abs. 2 BVerfGG aufgehoben werden.⁴⁰ § 31 Abs. 1 BVerfGG formuliert einfachgesetzlich die Bindung der Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie aller Gerichte und Behörden an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes. Verfassungsrechtliche Grundlage hierfür ist die Bindung aller staatlichen Gewalt an die Verfassung durch Art. 20 Abs. 3, Art. 1 Abs. 3 GG.⁴¹

Zusammenfassend werden, auch von ihm selbst,⁴² Aufgabe und Stellung des Bundesverfassungsgerichtes oftmals mit „Hüter der Verfassung“ beschrieben.⁴³ Kritik hieran⁴⁴ scheint von begrifflicher Natur zu sein. Die Rolle als letztverbindlichem Verfassungsinterpreten weist das Grundgesetz dem BVerfG jedenfalls zu.⁴⁵ Die herausragende Rolle des Bundesverfassungsgerichtes⁴⁶ als wichtigster Faktor der bundesrepublikanischen Verfassungsgeschichte⁴⁷ ist allgemein anerkannt. So genießt es heute, anders als

³⁵ Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 6.

³⁶ Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 7.

³⁷ Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 8.

³⁸ Vgl. Hillgruber in: Hillgruber/Goos, 2020, Rn. 10.

³⁹ BVerfGE 108, 282, 295.

⁴⁰ Vgl. Hillgruber in: Hillgruber/Goos, 2020, Rn. 10.

⁴¹ Vgl. Benda in: Benda/Klein, 1991, Rn. 14; Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 13.

⁴² Vgl. BVerfGE 1, 184, 195; 1, 396, 408; 2, 124, 131; 40, 88, 93.

⁴³ Vgl. Detterbeck in: Sachs, 2021, Art. 93, Rn. 4; Hillgruber in: Hillgruber/Goos, 2020, Rn. 13; Odendahl, JA 2000, 219, 219.

⁴⁴ So vorgetragen von: Kment in: Jarras/Kment/Pieroth, 2020, Art. 93, Rn. 5.

⁴⁵ Vgl. Voßkuhle, JuS 2019, 417, 417.

⁴⁶ Vgl. Frotscher/Pieroth, 2012, Rn. 816.

⁴⁷ Vgl. Willoweit, 2005, S. 459.

andere Staatsorgane und politische Parteien, höchstes Ansehen auch und vor allem bei den Bürgern.⁴⁸

3 Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH)

In der Befassung mit dem zweiten beteiligten Akteur sind zunächst terminologische Unklarheiten zu beseitigen beziehungsweise die historischen Entwicklungen der verwendeten Begriffe darzustellen.

Am 18. 04. 1951 wurde der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) mit Sitz in Luxemburg unterzeichnet. Nach der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten trat er am 23. 07. 1952 in Kraft.⁴⁹ Gemäß Art. 85 des Vertrages und § 5 Abs. 1 des Abkommens über die Übergangsbestimmungen zu diesem Vertrag wurde damit ein Rechtsprechungsorgan geschaffen. Bezeichnet wurde es in Art. 31 ff. EGKS-Vertrag als „Gerichtshof“. Am 25. 03. 1957 wurden von den Mitgliedstaaten der EGKS die „Römischen Verträge“ genannten Vertragswerke zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG oder Euratom) unterzeichnet, die am 01. 01. 1958 in Kraft traten.⁵⁰ Damit wurde der Gerichtshof entsprechend des in den Gemeinschaftsverträgen verankerten Grundmodells europäischer Integration zum gemeinsamen Organ der drei Europäischen Gemeinschaften EGKS, EWG und EAG.⁵¹ Dem Gerichtshof wurde zu dessen Entlastung seit dem Jahr 1989 als weitere Tatsacheninstanz mit eigenen erstinstanzlichen Zuständigkeiten ein „Gericht erster Instanz“ angegliedert.⁵² Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 01. 12. 2009 erfolgte eine formelle Umbenennung des Gerichtshofes in „Gerichtshof der Europäischen Union“, der nach Art. 19 Abs. 1 S. 1 EUV die Teilorgane Gerichtshof, das Gericht (vormals als „Gericht erster Instanz“ bezeichnet) und Fachgerichte umfasst.⁵³ Dies war eine begriffliche Neuerung, zuvor war nur der „Gerichtshof“ als Organ benannt.⁵⁴ Für diesen „Gerichtshof“ der drei Gemeinschaften hatte sich als Abkürzung „EuGH“ und für das „Gericht erster Instanz“ die Abkürzung „EuG“ etabliert.⁵⁵ Soweit ersichtlich werden diese Abkürzungen in der Rechtswissenschaft weiterhin ganz selbstverständlich, allgemein und unbeanstandet für die jeweiligen Teilorgane des Gerichtshofes der Europäischen Union verwandt. So soll es auch in dieser Arbeit sein. Mit „Europäischer Gerichtshof“ und „EuGH“ wird für die Zeit vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon der „Gerichtshof“ bezeichnet, für die Zeit nach dessen Inkrafttreten das Teilorgan „Gerichtshof“ des Organs „Gerichtshof der Europäischen Union“.

⁴⁸ Vgl. Hillgruber in: Hillgruber/Goos, 2020, Rn. 51.

⁴⁹ Vgl. Haratsch/Koenig/Pechstein, 2020, Rn. 7.

⁵⁰ Vgl. Schroeder, 2021, § 2, Rn. 9.

⁵¹ Vgl. Schroeder, 2021, § 2, Rn. 10.

⁵² Vgl. Herdegen, 2022, § 7, Rn. 92; Hobe/Fremuth, 2020, § 8, Rn. 73.

⁵³ Vgl. Haratsch/Koenig/Pechstein, 2020, Rn. 306.

⁵⁴ Vgl. Nettesheim in: Oppermann/Classen/Nettesheim, 2021, § 5, Rn. 132.

⁵⁵ Vgl. Hobe/Fremuth, 2020, § 8, Rn. 67.

Die Gestaltung der europäischen Gerichtsbarkeit ergibt sich aus den Verträgen, insbesondere aus Art. 19 EUV, Art. 251 ff. AEUV, im Übrigen aus den jeweiligen Satzungen und Verfahrensordnungen der Teilorgane.⁵⁶ Der Gerichtshof der Europäischen Union fungiert dementsprechend als gemeinsames Rechtsprechungsorgan im institutionellen System der Union und umfasst neben dem Gerichtshof das Gericht und die Fachgerichte.⁵⁷ Nach Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV sichert er die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge. Dies bedeutet jedoch keine generalklauselartige Zuständigkeit in allen Streitigkeiten über Unionsrecht. Er ist grundsätzlich lediglich in den Verfahren zuständig, die in Art. 19 Abs. 3 EUV und Art. 258 ff. AEUV genannt sind.⁵⁸ Als Organ der Europäischen Union nach Art. 13 Abs. 1 EUV verfügt er gleichwohl grundsätzlich über eine umfassende Gerichtsbarkeit hinsichtlich Maßnahmen der EU, seine Gerichtsbarkeit über die Entscheidungen der Mitgliedstaaten ist hingegen auf den Anwendungsbereich des EU-Rechts begrenzt. Die justizielle Kontrolle der EU ist nach den Artikeln 275 und 276 AEUV im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und für Maßnahmen der Polizei und der Strafverfolgungsbehörden ausgeschlossen. Mitgliedstaatliche Maßnahmen außerhalb der Reichweite des EU-Rechts unterfallen nicht der Jurisdiktionsgewalt des Gerichtshofs der Europäischen Union.⁵⁹ Damit kommt ihm aber gegenüber den Mitgliedstaaten ein auf Art. 344 AEUV gestütztes Monopol hinsichtlich der letztverbindlichen Auslegung des Europarechts zu.⁶⁰ Davon umfasst ist auch das sekundäre Unionsrecht.⁶¹ Aus der allgemeinen Aufgabenbeschreibung des Art. 19 Abs. 1 EUV leitet der EuGH seine Stellung als Verfassungsgericht der Union ab, das bei der Anwendung und Auslegung geschriebenen Vertragsrechtes auch ungeschriebenes Recht berücksichtigt. Er gründet diese Verpflichtung auf die Unterscheidung in Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV in „Anwendung“ und „Auslegung“ und sieht sich dadurch zugleich zur Rechtsfortbildung ermächtigt.⁶² Geschriebenes Recht ist auszulegen, ungeschriebenes Recht anzuwenden. Neben dieser verfassungsgerichtlichen Funktion besteht auch die eines Höchstgerichts, das die Rechtseinheit der Union zu wahren hat, insbesondere im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV. Außerdem fungiert der EuGH für Entscheidungen des EuG oder der Fachgerichte als Rechtsmittelgericht nach Art. 256 AEUV. Damit besteht insgesamt eine umfassende sachliche Zuständigkeit, die neben der ordentlichen Gerichtsbarkeit auch Fälle der Verwaltungs-, Finanz-, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit umfasst.⁶³

⁵⁶ Vgl. Nettesheim in: Oppermann/Classen/Nettesheim, 2021, § 5, Rn. 137.

⁵⁷ Vgl. Herdegen, 2022, § 7, Rn. 90.

⁵⁸ Vgl. Schroeder, 2021, § 3, Rn. 63.

⁵⁹ Vgl. Nettesheim in: Oppermann/Classen/Nettesheim, 2021, § 5, Rn. 134, 149.

⁶⁰ Vgl. Hobe/Fremuth, 2020, § 8, Rn. 68; Schroeder, 2021, § 3, Rn. 64.

⁶¹ Vgl. Nettesheim in: Oppermann/Classen/Nettesheim, 2021, § 5, Rn. 149.

⁶² Vgl. Schroeder, 2021, § 3, Rn. 63.

⁶³ Vgl. Schroeder, 2021, § 3, Rn. 65.

Der EuGH hat seinen Sitz in Luxemburg.⁶⁴ Er besteht entsprechend Art. 19 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 EUV aus je einem Richter jedes Mitgliedstaates, also derzeit 27 Mitgliedern. Nach Art. 19 Abs. 2 UAbs. 3 S. 2 EUV werden diese Richter von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen auf sechs Jahre ernannt. Mittels eines Richternominierungsausschusses soll das Auswahlverfahren dem politischen Streit zwischen den Mitgliedstaaten entzogen und dadurch objektiviert werden.⁶⁵ Voraussetzung der Ernennung ist gemäß Art. 19 Abs. 2 UAbs. 3 S. 1 EUV i. V. m. Art. 253 Abs. 1 Satz 1 AEUV, dass sie jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten und in ihrem Staat die erforderlichen Voraussetzungen für die höchsten richterlichen Ämter erfüllen oder Juristen anerkannt hervorragender Befähigung sind. In einem dreijährigen Turnus werden die Richterstellen gemäß Art. 253 Abs. 2, Abs. 4 AEUV neu besetzt, wobei Wiederernennungen zulässig sind. Art. 253 Abs. 3 AEUV besagt, dass der Präsident des Gerichtshofs durch die Richter aus ihrer Mitte für die Dauer von drei Jahren gewählt wird, wobei eine Wiederwahl ebenfalls zulässig ist. Der Präsident führt den Vorsitz in Sitzungen und Beratungen.⁶⁶

Die Richter werden in ihrer Arbeit von Generalanwälten (elf Generalanwälte mit Stand Juli 2021), die ebenfalls Mitglieder des Gerichtshofes sind, unterstützt.⁶⁷ Sie stellen in den vor dem EuGH verhandelten Rechtssachen unabhängige und unparteiliche Schlussanträge, in denen aufgeworfenen Rechtsfragen umfassend aufgearbeitet und mit denen richterliche Entscheidungen vorgeschlagen werden. Sie werden zusammen mit den Urteilen veröffentlicht. Weichen die Schlussanträge von den Urteilen ab, so entspricht ihre Rolle einem Minderheitenvotum. Stimmen sie im Ergebnis überein, so können sie als Erläuterungen der häufig recht apodiktisch verfassten Urteile herangezogen werden. Die Schlussanträge der Generalanwälte dienen somit vor allem der Kohärenz und Kontinuität der Rechtsprechung des EuGH.⁶⁸ In den meisten Fällen folgte der EuGH bisher den jeweiligen Vorschlägen.⁶⁹ Die Generalanwälte arbeiten insofern quasi gutachterlich, gehören aber nicht dem Spruchkörper des EuGH an und nehmen weder an Urteilsberatungen noch Beschlussfassungen des Richterkollegiums teil. Im deutschen Prozessrecht fehlt eine mit den Generalanwälten vergleichbare Institution.⁷⁰ Das Amt ist den französischen *Commissaires du gouvernement*⁷¹ bzw. *rapporteurs publics*⁷² beim

⁶⁴ Vgl. Nettesheim in: Oppermann/Classen/Nettesheim, 2021, § 5, Rn. 136.

⁶⁵ Vgl. Haratsch/Koenig/Pechstein, 2020, Rn. 309 m. w. N.

⁶⁶ Vgl. Haratsch/Koenig/Pechstein, 2020, Rn. 308.

⁶⁷ Vgl. Schroeder, 2021, § 3, Rn. 67.

⁶⁸ Vgl. Haratsch/Koenig/Pechstein, 2020, Rn. 313.

⁶⁹ Vgl. Haratsch/Koenig/Pechstein, 2020, Rn. 312; Hobe/Fremuth, 2020, § 8, Rn. 71; Schroeder, 2021, § 3, Rn. 67.

⁷⁰ Vgl. Haratsch/Koenig/Pechstein, 2020, Rn. 311.

⁷¹ Französisch: „Regierungskommissar“.

⁷² Französisch: „Öffentlicher Berichterstatter“.

Conseil d'Etat⁷³ nachempfunden.⁷⁴ Gleichwohl lassen sich auch Parallelen zur Arbeit der wissenschaftlichen Mitarbeiter des Bundesverfassungsgerichtes ziehen.⁷⁵

Nach Art. 251 UAbs. 2 AEUV i. V. m. Art. 16 EuGH-Satzung kann das Gericht mit allen Richtern im Plenum tagen, was jedoch nur in Rechtssachen von „außergewöhnlicher Bedeutung“ beziehungsweise bei bestimmten Verfahren geschieht. Meist tagt es nach Art. 251 UAbs. 1, 1. Alt. AEUV i. V. m. Art. 16 Abs. 1 EuGH-Satzung in kleinen Kammern mit drei oder fünf Richtern oder auf Antrag verfahrensbeteiligter Mitgliedsstaaten oder Organe in einer großen Kammer mit 13 Richtern nach Art. 251 UAbs. 1, 2. Alt. AEUV i. V. m. Art. 16 Abs. 2 und 3 EuGH-Satzung.⁷⁶ Insbesondere zum Zwecke der Arbeitsentlastung ist die Kammer zum Grundsatz, das Plenum zur Ausnahme erhoben worden.⁷⁷ Der Europäische Gerichtshof hat in der Vergangenheit als besonderer Integrationsfaktor für die Europäische Union gewirkt.⁷⁸ Er hat seine Aufgabe immer wieder in besonders dynamischer Weise verstanden und mit einer integrationsfreundlichen Auslegung der Verträge, zuweilen auch in kühner Rechtsfortbildung, dokumentiert.⁷⁹ Seine Rechtsprechung folgt einer integrationspolitischen Vision, womit teilweise vehemente Kritik und der Vorwurf einer fragwürdigen „Herrschaft der Richter“ verbunden wurde.⁸⁰ Dies ist insofern problematisch, als die EuGH-Rechtsprechung damit an die Grenzen der auch in den einzelnen Mitgliedstaaten bekannten richterlichen Rechtsfortbildung gerät.⁸¹ Ein Beispiel hierfür ist seine Rechtsprechung zur unmittelbaren Anwendbarkeit des Unionsrechts als eigenständiger Rechtsordnung mit unbedingtem Vorrang gegenüber dem nationalem Recht.⁸²

4 Der Vorrang des Unionsrechts aus Sicht des EuGH

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH hat das Gemeinschaftsrecht absoluten Vorrang vor allem nationalen Recht, einschließlich des Verfassungsrechts.⁸³ Diese Auffassung setzt als Erstes voraus, dass dem Gemeinschaftsrecht eine Eigenständigkeit zugesprochen wird, um dieser gemeinschaftsrechtlichen Rechtsordnung dann als Zweites den Vorrang gegenüber den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zusprechen zu können. Zunächst formulierte der EuGH noch, dass „die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt“.⁸⁴ Später wurde diese Aussage revidiert

⁷³ Französisch: „Staatsrat“.

⁷⁴ Vgl. Nettesheim in: Oppermann/Classen/Nettesheim, 2021, § 5, Rn. 142.

⁷⁵ Zum sogenannten „Dritten Senat“: Jehle in: Stuttgarter Zeitung, 03.01.2015. [Zugriff am: 26.03.2022].

⁷⁶ Vgl. Schroeder, 2021, § 3, Rn. 68.

⁷⁷ Vgl. Haratsch/Koenig/Pechstein, 2020, Rn. 310; Nettesheim in: Oppermann/Classen/Nettesheim, 2021, § 5, Rn. 141.

⁷⁸ Vgl. Hirsch, NJW 2000, 1817, 1820; Herdegen, 2022, § 7, Rn. 98; Hobe/Fremuth, 2020, § 8, Rn. 76.

⁷⁹ Vgl. Herdegen, 2022, § 7, Rn. 98.

⁸⁰ Vgl. Nettesheim in: Oppermann/Classen/Nettesheim, 2021, § 5, Rn. 151.

⁸¹ Vgl. Herdegen, 2022, § 7, Rn. 98; § 8, Rn. 92 ff.

⁸² Vgl. Herdegen, 2022, § 7, Rn. 98.

⁸³ Vgl. Streinz in: Streinz, 2018, EUV Art. 4, Rn. 35.

⁸⁴ EuGH ECLI:EU:C:1963:1, S. 25 (Van Gend & Loos).

und die Bezugnahme auf das Völkerrecht aufgeben.⁸⁵ „Zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen hat der EWG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen“,⁸⁶ womit dem Gemeinschaftsrecht als einem „aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht [...] Eigenständigkeit [zukomme].“⁸⁷ Der EuGH hat damit eine Entwicklung des Gemeinschaftsrechts ermöglicht und eingeleitet, die nicht (mehr) durch völkerrechtliche Interpretationsregeln und Funktionsmuster oder die Staatenzentriertheit des völkerrechtlichen Grundverständnisses eingeengt war. Die behauptete „Autonomie“ bedeutete Entwicklungsfreiheit. Im Rahmen der Auslegung kann somit die Orientierung am Willen der Vertragsgeber entfallen, das Zustandekommen der Verträge spielt für ihr Verständnis keine Rolle mehr und die Regeln des allgemeinen Völkerrechts finden grundsätzlich keine Anwendung.⁸⁸ Die auf einer völkerrechtlichen Grundlage erfolgte vertragliche Willenseinigung der Mitgliedstaaten verselbstständigte sich damit zur autonomen Rechtsordnung.⁸⁹ Diese wurde und wird als „supranational“⁹⁰ bezeichnet und ihr wird eine unmittelbare, direkte Wirkung in den Mitgliedstaaten zugeschrieben.⁹¹ Die erfolgte Übertragung von Hoheitsrechten auf die (Europäische) Gemeinschaft beziehungsweise Union beschränke damit auch die Souveränität der Mitgliedstaaten.⁹²

Nun ist die gleichzeitige Existenz verschiedener Rechtsordnungen in einem Raum zunächst nicht ungewöhnlich. Wenn diese aber jeweils unmittelbare Wirkungen gegenüber Rechtssubjekten entfalten, besteht ein Bedürfnis zur Vermeidung und Lösung von Konflikten. Diese Ausgangssituation existiert in Bundesstaaten wie auch in der Europäischen Union.⁹³ Sind zwei Rechtsordnungen auf einen Sachverhalt anwendbar und gelangen zu unterschiedlichen Ergebnissen entstehen Kollisionsfälle und es stellt sich die Frage, welches Recht Vorrang genießt.⁹⁴ Der Vorrang einer Rechtsordnung ist eine Kollisionsregel zur Lösung sachlicher Widersprüche.⁹⁵ Bundesstaatliche Verfassungen enthalten daher typischerweise eine Kollisionsregel, die der gemeinsamen Rechtsordnung einen Vorrang vor den Partikularordnungen der Gliedstaaten gewährt.⁹⁶ Es erfolgt eine Hierarchisierung der betroffenen Rechtsordnungen.⁹⁷ In der Bundesrepublik Deutschland

⁸⁵ Vgl. Nettesheim in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 74. Aufl. (EGL), 2021, AEUV Art. 1, Rn. 60.

⁸⁶ EuGH ECLI:EU:C:1964:66, S. 1269 (Costa/ENEL).

⁸⁷ EuGH ECLI:EU:C:1964:66, S. 1270 (Costa/ENEL).

⁸⁸ Vgl. Nettesheim in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 74. Aufl. (EGL), 2021, AEUV Art. 1, Rn. 62.

⁸⁹ Vgl. Ellerbrok/Pracht, EuR 2021, 188, 189 f. m. w. N.; Herdegen, 2022, § 5, Rn. 13; Voßkuhle, JZ 2016, 161, 162.

⁹⁰ Französisch: „überstaatlich“.

⁹¹ Vgl. Herdegen, 2022, § 5, Rn. 11; Nettesheim in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 74. Aufl. (EGL), 2021, AEUV Art. 1, Rn. 67.

⁹² Vgl. Herdegen, 2022, § 5, Rn. 11; Hobe/Fremuth, 2020, § 10, Rn. 99.

⁹³ Vgl. Bieber/Kotzur in: Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, 2021, § 3, Rn. 35.

⁹⁴ Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 358.

⁹⁵ Für Kollisionen zwischen Unionsrecht und nationalem Recht: Vgl. Schroeder, 2021, § 5, Rn. 14.

⁹⁶ Vgl. Bieber/Kotzur in: Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, 2021, § 3, Rn. 37.

⁹⁷ Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 358.

werden diese Konflikte zwischen Bundes- und Landesrecht durch Art. 31 GG mit dem Rechtssatz „Bundesrecht bricht Landesrecht.“ gelöst.

Im EU-Vertrag findet sich allerdings keine unmittelbare und ausdrückliche Aussage zur Lösung derartiger Konflikte.⁹⁸ Auch im Grundgesetz existiert keine Norm zur Kollision von nationalem und europäischem Recht, deutsches Verfassungs- und europäisches Primärrecht lassen sich demnach nicht ohne weiteres hierarchisieren.⁹⁹ Andere Staaten haben das Verhältnis ihres nationalen Rechts zum Unionsrecht hingegen ausdrücklich geregelt. So erkennen beispielsweise die Niederlande in ihrer Verfassung¹⁰⁰ den absoluten Vorrang des Unionsrechts an, indem ihr Artikel 94 bestimmt, dass nationale Vorschriften nicht angewendet werden, wenn sie mit Verträgen oder Beschlüssen internationaler Organisationen unvereinbar sind.¹⁰¹

In Ermangelung einer ausdrücklichen Kodifikation begründet der EuGH seine Auffassung mit der Eigenlogik des Unionsrechts.¹⁰² Der Vorrang des primären und des kompetenzgemäß gesetzten sekundären Gemeinschaftsrechts wird aus diesem selbst abgeleitet.¹⁰³ Er ergab sich nach Auffassung des Gerichtshofs unmittelbar aus der Konzeption der unionalen Rechtsordnung.¹⁰⁴ Es könnten „dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus eigener autonomer Rechtsquelle fließendem Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen [...], wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll.“¹⁰⁵ Das zu den „wie immer gearteten Rechtsvorschriften“ auch nationales Verfassungsrecht gehört, stellt der EuGH später noch ausdrücklich klar.¹⁰⁶ Dahinter steht der Gedanke, dass andernfalls Mitgliedstaaten unionale Verpflichtungen gezielt unterlaufen und eine europaweit einheitliche Anwendung des Unionsrechts verhindern könnten, indem sie nationale Regelungen in den Verfassungsrang erheben.¹⁰⁷ „Die Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten im Vertrag zur Gründung der Gemeinschaft eingegangen sind, wären keine unbedingten mehr, sondern nur noch eventuelle, wenn sie durch spätere Gesetzgebungsakte der Signatarstaaten in Frage gestellt werden könnten.“¹⁰⁸ Den Vorrang begründend ist somit die Notwendigkeit einer einheitlichen und gleichmäßigen Geltung des

⁹⁸ Vgl. Bieber/Kotzur in: Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, 2021, § 3, Rn. 37; Nettesheim in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 73. Aufl. (EGL), 2021, AEUV Art. 1, Rn. 72.

⁹⁹ Vgl. Callies, NJW 2021, 2845, 2847; Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 358.

¹⁰⁰ „Grondwet“ (Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815).

¹⁰¹ Vgl. Ellerbrok/Pracht, EuR 2021, 188, 190.

¹⁰² Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 359.

¹⁰³ Vgl. Hillgruber in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, 2011, Art. 23, Rn. 20.

¹⁰⁴ Vgl. Lenaerts/Hartmann, JZ 2017, 321, 321.

¹⁰⁵ EuGH ECLI:EU:C:1964:66, S. 1270 (Costa/ENEL).

¹⁰⁶ Vgl. EuGH ECLI:EU:C:1970:114, S. 1235, Rn. 3 (Internationale Handelsgesellschaft).

¹⁰⁷ Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 359.

¹⁰⁸ EuGH ECLI:EU:C:1964:66, S. 1270 (Costa/ENEL).

Gemeinschaftsrechts.¹⁰⁹ Daneben beruft sich der EuGH noch „allgemeiner, [auf] Wortlaut und Geist des Vertrages“¹¹⁰, ohne jedoch den angeführten Wortlaut zu benennen. Auch zum behaupteten Geist des Vertrages wird nichts erläutert, er bleibt, polemisierend zugespitzt, lediglich ein argumentatives Gespenst.

Der Vorrang des Unionsrechts führt nicht zu einer Nichtigkeit entgegenstehenden nationalen Rechts.¹¹¹ Er entfaltet keine, dem Art. 31 GG vergleichbare, derogierende Wirkung, sondern drängt es in der Anwendung nur soweit zurück, wie es das Unionsrecht erfordert.¹¹² Im Kollisionsfall ist entgegenstehendes nationales Recht somit nicht unwirksam, sondern nur nicht anwendbar, es besteht also ein unionsrechtlicher Anwendungsvorrang, kein Geltungsvorrang.¹¹³ Das nationale Recht bleibt daher für Fälle ohne unionsrechtlichen Bezug anwendbar und kann dadurch sogar zur Inländerdiskriminierung führen.¹¹⁴ Ebenfalls kann das nationale Recht bei einem Wegfall der Kollisionslage durch Änderung des Unionsrechts wieder aufleben.¹¹⁵

Der Vorrang des Unionsrechts ist von den Mitgliedstaaten zu beachten. In der Literatur wird sogar eine auf den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit aus Art. 4 Abs. 3 EUV gestützte Pflicht des Gesetzgebers zur Rechtsbereinigung der unanwendbaren nationalen Vorschriften an das Unionsrecht vertreten.¹¹⁶ Auch nationale Gerichte sind verpflichtet, nationale Normen auf ihre Vereinbarkeit mit vorrangigem Unionsrecht zu prüfen und gegebenenfalls nicht anzuwenden. Damit wird auch die grundgesetzliche Gewaltenteilung der Bundesrepublik Deutschland modifiziert, denn das Verwerfungsmonopol für Gesetze liegt nach Art. 93 und Art. 100 GG beim Bundesverfassungsgericht.¹¹⁷

Die Auffassung des EuGH zum Vorrang des Unionsrechts wird in Teilen der Literatur als überragender Verdienst des Gerichtshofs angesehen, ohne den der Vergemeinschaftungsprozess seine Wirkmächtigkeit nie gewonnen und die Europäische Union ihre heutige Form nicht angenommen hätte.¹¹⁸ Im Entwurf des 2005 gescheiterten Europäischen Verfassungsvertrags war die Vorrangfrage noch ausdrücklich in Art. I-6 verankert.¹¹⁹ Dies ließ sich politisch allerdings nicht durchsetzen.¹²⁰ Der später in Kraft getretene Vertrag von Lissabon sieht eine solche ausdrückliche Regelung daher nicht mehr vor.¹²¹ Stattdessen wurde als Annex zum Vertrag nur eine rechtlich unverbindliche Erklärung

¹⁰⁹ Vgl. Streinz in: Streinz, 2018, EUV Art. 4, Rn. 35.

¹¹⁰ EuGH ECLI:EU:C:1964:66, S. 1269 (Costa/ENEL).

¹¹¹ Vgl. Schroeder, 2021, § 5, Rn. 24.

¹¹² Vgl. Wollenschläger in: Dreier, 2015, Art. 23, Rn. 13.

¹¹³ Vgl. EuGH ECLI:EU:C:1978:49, S. 630 Rn. 3 (Simmenthal II); Hobe/Fremuth, 2020, § 10, Rn.110.

¹¹⁴ Vgl. Schroeder, 2021, § 5, Rn. 24.

¹¹⁵ Vgl. Hobe/Fremuth, 2020, § 10, Rn.110.

¹¹⁶ Vgl. Bieber/Kotzur in: Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, 2021, § 3, Rn. 38; Schroeder, 2021, § 5, Rn. 19.

¹¹⁷ Vgl. Schroeder, 2021, § 5, Rn. 20.

¹¹⁸ Vgl. Nettesheim in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 74. Aufl. (EGL), 2021, AEUV Art. 1, Rn. 71.

¹¹⁹ Vgl. Ellerbrok/Pracht, EuR 2021, 188, 189; Hobe/Fremuth, 2020, § 10, Rn. 95; Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 359.

¹²⁰ Vgl. Bieber/Kotzur in: Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, 2021, § 3, Rn. 37; Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 359.

¹²¹ Vgl. Hobe/Fremuth, 2020, § 10, Rn. 95.

Nr. 17 aufgenommen: „Die Konferenz weist darauf hin, dass die Verträge und das von der Union auf der Grundlage der Verträge gesetzte Recht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union unter den in dieser Rechtsprechung festgelegten Bedingungen Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten haben.“¹²²

Rechtswissenschaftlich betrachtet bleibt der unbedingte Vorrang des Unionsrechts als ungeschriebene Kollisionsnorm im Verhältnis zu den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen also ein Postulat des EuGH.¹²³ Andere Auffassungen werden ausführlich vorgetragen, bleiben aber ohne überzeugende Begründung.¹²⁴

5 Die Ultra-Vires-Rechtsprechung des BVerfG

Das in der Einleitung angesprochene PSP-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 05.05.2020 ist nicht nur singulär zu betrachten, sondern gleichfalls als Ergebnis einer historischen und dogmatischen Rechtsprechungsentwicklung. Auch und besonders im Verhältnis zum EuGH und dessen Postulat vom unbedingten Vorrang des Gemeinschaftsrechts. Diese Entwicklung soll im Folgenden anhand ausgewählter Urteile und Beschlüsse aufgezeigt werden.

5.1 „Solange I“ – Beschluss vom 29.05.1974 – BVerfGE 37, 271 ff.

Nachdem, wie dargestellt, der EuGH sein Verständnis vom absoluten Vorrang des Unionsrechtes entwickelt und postuliert hatte, ergab sich bald auch für das Bundesverfassungsgericht die Gelegenheit zur „Bestimmung des Verhältnisses von Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland und Europäischem Gemeinschaftsrecht“¹²⁵. Es hatte die Frage der Geltung der Grundrechte des Grundgesetzes gegenüber innerstaatlich angewandtem sekundärem Europarecht zu klären.¹²⁶ „Der vorliegende Fall zwingt [...] zur Klärung des Verhältnisses zwischen den Grundrechtsgarantien des Grundgesetzes und den Vorschriften des sekundären Gemeinschaftsrechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, deren Vollzug in der Hand von Verwaltungsbehörden der Bundesrepublik Deutschland liegt.“¹²⁷

Zur Eigenständigkeit des Gemeinschaftsrechtes bestätigte es die Auffassung des EuGH und stellte fest: „Der Senat hält - insoweit in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs - an seiner Rechtsprechung fest, daß [sic!] das Gemeinschaftsrecht weder Bestandteil der nationalen Rechtsordnung noch Völkerrecht ist,

¹²² Vgl. Ellerbrok/Pracht, EuR 2021, 188, 189.

¹²³ Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 359; Schroeder, 2021, § 5, Rn. 16.

¹²⁴ So verweist Skouris in EuR 2021, 3, 3 ff. auf den gescheiterten Verfassungsvertrag und behauptet eine bindende Einigkeit der Mitgliedstaaten durch die angesprochene Erklärung Nr. 17. Das BVerfG hat dieser Deutung mit BVerfGE 123, 267, 396 ff. eindeutig widersprochen.

¹²⁵ BVerfGE 37, 271, 277.

¹²⁶ Vgl. Hobe/Fremuth, 2020, § 10, Rn. 100.

¹²⁷ BVerfGE 37, 271, 277.

sondern eine eigenständige Rechtsordnung bildet, die aus einer autonomen Rechtsquelle fließt denn die Gemeinschaft ist kein Staat, insbesondere kein Bundesstaat, sondern ‚eine im Prozeß [sic!] fortschreitender Integration stehende Gemeinschaft eigener Art‘ [...].“¹²⁸

Zum Verhältnis der beiden Rechtsordnungen und Gerichte führt es aus, „daß [sic!] grundsätzlich die beiden Rechtskreise unabhängig voneinander und nebeneinander in Geltung stehen und daß [sic!] insbesondere die zuständigen Gemeinschaftsorgane einschließlich des Europäischen Gerichtshofs über die Verbindlichkeit, Auslegung und Beachtung des Gemeinschaftsrechts und die zuständigen nationalen Organe über die Verbindlichkeit, Auslegung und Beachtung des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland zu befinden haben. Weder kann der Europäische Gerichtshof verbindlich entscheiden, ob eine Regel des Gemeinschaftsrechts mit dem Grundgesetz vereinbar ist, noch das Bundesverfassungsgericht, ob und mit welchem Inhalt eine Regel des sekundären Gemeinschaftsrechts mit dem primären Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Das führt zu keinerlei Schwierigkeiten, solange beide Rechtsordnungen inhaltlich nicht miteinander in Konflikt geraten. Deshalb erwächst aus dem besonderen Verhältnis, das zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedern durch die Gründung der Gemeinschaft entstanden ist, für die zuständigen Organe, insbesondere für die beiden zur Rechtskontrolle berufenen Gerichte - den Europäischen Gerichtshof und das Bundesverfassungsgericht - zunächst die Pflicht, sich um die Konkordanz¹²⁹ beider Rechtsordnungen in ihrer Rechtsprechung zu bemühen. Nur soweit das nicht gelingt, kann überhaupt der Konflikt entstehen, der zwingt, die Konsequenzen aus dem dargelegten grundsätzlichen Verhältnis zwischen den beiden Rechtskreisen zu ziehen.“¹³⁰

Für diesen beschriebenen Kollisionsfall der beiden Rechtsordnungen stellt das Bundesverfassungsgericht aber auch damals schon klar: „Für diesen Fall genügt es nicht, einfach vom ‚Vorrang‘ des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem nationalen Verfassungsrecht zu sprechen, um das Ergebnis zu rechtfertigen, daß [sic!] sich Gemeinschaftsrecht stets gegen das nationale Verfassungsrecht durchsetzen müsse, weil andernfalls die Gemeinschaft in Frage gestellt würde. [Denn, s]o wenig das Völkerrecht durch Art. 25 GG in Frage gestellt wird, wenn er bestimmt, daß [sic!] die allgemeinen Vorschriften des Völkerrechts nur dem einfachen Bundesrecht vorgehen, und so wenig eine andere (fremde) Rechtsordnung in Frage gestellt wird, wenn sie durch den ordre public der Bundesrepublik Deutschland verdrängt wird, so wenig wird das Gemeinschaftsrecht in Frage

¹²⁸ BVerfGE 37, 271, 277 f.

¹²⁹ Laut Duden: „Übereinstimmung“ [Zugriff am 26.03.2022].

¹³⁰ BVerfGE 37, 271, 278.

gestellt, wenn ausnahmsweise das Gemeinschaftsrecht sich gegenüber zwingendem Verfassungsrecht nicht durchsetzen läßt [sic].“¹³¹

Der Gedanke, dass sich der Kollisionsfall nicht gerichtlich lösen lässt, sondern eine politische Entscheidung zum Verhältnis der beiden Rechtsordnungen erfordert, findet sich ebenfalls bereits. „Die Bindung der Bundesrepublik Deutschland (und aller Mitgliedstaaten) durch den Vertrag ist nach Sinn und Geist der Verträge nicht einseitig, sondern bindet auch die durch sie geschaffene Gemeinschaft, das [sic!] ihre zu tun, um den hier unterstellten Konflikt zu lösen, also nach einer Regelung zu suchen, die sich mit einem zwingenden Gebot des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland verträgt. Die Berufung auf einen solchen Konflikt ist also nicht schon eine Vertragsverletzung, sondern setzt den Vertragsmechanismus innerhalb der europäischen Organe in Gang, der den Konflikt politisch löst.“¹³²

Auch der Übertragung von Hoheitsrechten beziehungsweise einer zu weiten Auslegung derselben durch den EuGH werden bereits Grenzen gesetzt, indem zum Art. 24 GG a. F. ausgeführt wird: „Art. 24 GG spricht von der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen. Das kann nicht wörtlich genommen werden. Art. 24 GG muß [sic!] wie jede Verfassungsbestimmung ähnlich grundsätzlicher Art im Kontext der Gesamtverfassung verstanden und ausgelegt werden. Das heißt, er eröffnet nicht den Weg, die Grundstruktur der Verfassung, auf der ihre Identität beruht, ohne Verfassungsänderung, nämlich durch die Gesetzgebung der zwischenstaatlichen Einrichtung zu ändern. Gewiß [sic!] können die zuständigen Gemeinschaftsorgane Recht setzen, das die deutschen zuständigen Verfassungsorgane nach dem Recht des Grundgesetzes nicht setzen könnten und das gleichwohl unmittelbar in der Bundesrepublik Deutschland gilt und anzuwenden ist. Aber Art. 24 GG begrenzt diese Möglichkeit, indem an ihm eine Änderung des Vertrags scheitert, die die Identität der geltenden Verfassung der Bundesrepublik Deutschland durch Einbruch in die sie konstituierenden Strukturen aufheben würde. Und dasselbe würde für Regelungen des sekundären Gemeinschaftsrechts gelten, die aufgrund einer entsprechenden Interpretation des geltenden Vertrags getroffen und in derselben Weise die dem Grundgesetz wesentlichen Strukturen berühren würden. Art. 24 GG ermächtigt nicht eigentlich zur Übertragung von Hoheitsrechten, sondern öffnet die nationale Rechtsordnung (in der angegebenen Begrenzung) derart, daß [sic!] der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb des staatlichen Herrschaftsbereichs Raum gelassen wird.“¹³³ Art. 24 GG a. F. wird also als gemeinschaftsrechtliche

¹³¹ BVerfGE 37, 271, 278 f.

¹³² BVerfGE 37, 271, 279.

¹³³ BVerfGE 37, 271, 279 f.

Integrationsermächtigung verstanden, nicht als Aufgabe staatlicher Souveränität, mit der die Geltung des Grundgesetzes im Bereich des Gemeinschaftsrechts vollständig und endgültig aufgehoben wäre. Eine unmittelbare Kollision von deutschem Verfassungsrecht und Gemeinschaftsrecht wird so als grundsätzlich möglich bezeichnet, im konkreten Fall aber zurückgewiesen.¹³⁴

Der Jurisdiktionsgewalt des EuGH werden im Weiteren noch ausdrückliche Grenzen gesetzt. „Der Europäische Gerichtshof ist, entsprechend den Kompetenzregeln des Vertrags, zuständig, über die Rechtsgültigkeit der Normen des Gemeinschaftsrechts (einschließlich der nach seiner Auffassung existierenden ungeschriebenen Normen des Gemeinschaftsrechts) und ihre Auslegung zu entscheiden. Inzidentfragen aus dem nationalen Recht der Bundesrepublik Deutschland (oder eines anderen Mitgliedstaates) entscheidet er jedenfalls nicht mit Verbindlichkeit für diesen Staat. Ausführungen in der Begründung seiner Entscheidungen, daß [sic!] ein bestimmter Inhalt einer Gemeinschaftsnorm inhaltlich übereinstimme oder vereinbar sei mit einer Verfassungsvorschrift des nationalen Rechts - hier: mit einer Grundrechtsgarantie des Grundgesetzes -, stellen unverbindliche obiter dicta¹³⁵ dar. Im Rahmen dieser Kompetenz stellt der Gerichtshof mit Verbindlichkeit für alle Mitgliedstaaten den Inhalt des Gemeinschaftsrechts fest.“¹³⁶

Zur eigenen Rechtsprechungskompetenz im Konfliktfall erklärt das BVerfG: „Das Bundesverfassungsgericht entscheidet, wie sich aus vorangegangenen Darlegungen ergibt, niemals über die Gültigkeit oder Ungültigkeit einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts. Es kann höchstens zu dem Ergebnis kommen, daß [sic!] eine solche Vorschrift von den Behörden oder Gerichten der Bundesrepublik Deutschland nicht angewandt werden darf, soweit sie mit einer Grundrechtvorschrift des Grundgesetzes kollidiert.“¹³⁷

Über diese ersten Ansätze seiner Ultra-vires-Rechtsprechung hinaus behielt sich das Bundesverfassungsgericht in der Solange I-Entscheidung aufgrund des Fehlens eines europäischen Grundrechtekatalogs eine eigene Prüfungskompetenz zur Vereinbarkeit sekundären Europarechts mit deutschen Grundrechten vor.¹³⁸

„Solange der Integrationsprozeß [sic!] der Gemeinschaft nicht so weit fortgeschritten ist, daß [sic!] das Gemeinschaftsrecht auch einen von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten enthält, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat ist, ist [...] die Vorlage eines Gerichts der Bundesrepublik Deutschland an das Bundesverfassungsgericht im Normenkontrollverfahren zulässig und geboten, wenn das Gericht die [...] entscheidungserhebliche

¹³⁴ Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 360a.

¹³⁵ Lateinisch: „nebenbei Gesagtes“ (bezeichnet in juristischer Terminologie eine in einem Urteil geäußerte, nicht entscheidungserhebliche Rechtsansicht des jeweiligen Gerichtes).

¹³⁶ BVerfGE 37, 271, 281.

¹³⁷ BVerfGE 37, 271, 281 f.

¹³⁸ Vgl. Hobe/Fremuth, 2020, § 10, Rn. 100.

Vorschrift des Gemeinschaftsrechts in der vom Europäischen Gerichtshof gegebenen Auslegung für unanwendbar hält, weil und soweit sie mit einem der Grundrechte des Grundgesetzes kollidiert.“¹³⁹

5.2 „Solange II“ – Beschluss vom 22.10.1986 – BVerfGE 73, 339 ff.

In Abkehr von „Solange I“ und Ansehung der gemeinschaftsrechtlichen Entwicklung wird nun vom Bundesverfassungsgericht die Existenz eines dem Grundgesetz vergleichbar hohen Grundrechtsschutzstandards auf Gemeinschaftsebene bejaht und deshalb die soeben dargestellte „Auffangfunktion“ des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes als inzwischen entbehrlich angesehen. Damit wird jedoch nicht die grundsätzlich in Anspruch genommene eigene Zuständigkeit für die Überprüfung des Gemeinschaftsrechts am Maßstab der deutschen Grundrechte aufgegeben. Es wird lediglich ihre Ausübung suspendiert.¹⁴⁰

„Solange die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleisten, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im wesentlichen gleichzuachten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, wird das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte oder Behörden im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben und dieses Recht mithin nicht mehr am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes überprüfen; entsprechende Vorlagen nach Art. 100 Abs. 1 GG sind somit unzulässig.“¹⁴¹

5.3 „Maastricht“ – Urteil vom 12.10.1993 – BVerfGE 89, 155 ff.

Gegenstand der Entscheidung war das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht vom 07. 02. 1992, mit dem die Europäische Union (EU) gegründet und die europäische Integration erheblich vertieft wurde. Der in diesem Zusammenhang neu in das Grundgesetz eingefügte Art. 23 bezieht sich in seinem Abs. 1 S. 3 erstmals ausdrücklich auf Art. 79 Abs. 3 GG als verfassungsrechtliche Grenze für die Gründung und Fortentwicklung eines vereinten Europas.¹⁴²

Mit dem Urteil schloss das Bundesverfassungsgericht an die „Solange I“-Logik an, indem es auf die Eigenständigkeit der verfassungsrechtlichen Ordnung und der ihre Einhaltung überwachenden verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung pocht.¹⁴³ Es warnt vor einer

¹³⁹ BVerfGE 37, 271, 271.

¹⁴⁰ Vgl. Odendahl, JA 2000, 219, 221; Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 360a.

¹⁴¹ BVerfGE 73, 339, 340 (LS. 2).

¹⁴² Vgl. Callies in: Dürig/Herzog/Scholz, 2021; Art. 24 Abs. 1 GG, Rn. 97.

¹⁴³ Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 360a.

dynamischen Vertragserweiterung und einer ausufernden Auslegung von Befugnissen und nimmt eine eigene Prüfungskompetenz bei offensichtlichen Kompetenzüberschreitungen von Unionsorganen für sich in Anspruch.¹⁴⁴

Es „wird in Zukunft bei der Auslegung von Befugnisnormen durch Einrichtungen und Organe der Gemeinschaften zu beachten sein, daß [sic!] der Unions-Vertrag grundsätzlich zwischen der Wahrnehmung einer begrenzt eingeräumten Hoheitsbefugnis und der Vertragsänderung unterscheidet, seine Auslegung deshalb in ihrem Ergebnis nicht einer Vertragserweiterung gleichkommen darf; eine solche Auslegung von Befugnisnormen würde für Deutschland keine Bindungswirkung entfalten.“¹⁴⁵

„Art. 38 GG wird verletzt, wenn ein Gesetz, das die deutsche Rechtsordnung für die unmittelbare Geltung und Anwendung von Recht der - supranationalen - Europäischen Gemeinschaften öffnet, die zur Wahrnehmung übertragenen Rechte und das beabsichtigte Integrationsprogramm nicht hinreichend bestimmbar festlegt [...]. Das bedeutet zugleich, daß [sic!] spätere wesentliche Änderungen des im Unions-Vertrag angelegten Integrationsprogramms und seiner Handlungsermächtigungen nicht mehr vom Zustimmungsgesetz zu diesem Vertrag gedeckt sind. Das Bundesverfassungsgericht prüft, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen [...].“¹⁴⁶

Mit einer terminologischen Abweichung wird hier als „Prüfung ausbrechender Rechtsakte“ die bundesverfassungsgerichtliche Ultra-vires-Kontrolle erstmals ausdrücklich benannt.¹⁴⁷ Damit begründet das Bundesverfassungsgericht neben dem erwähnten Grundrechtskontrollvorbehalt (Solange I und II) einen verfassungsrechtlichen Kontrollvorbehalt über die Kompetenzzusübung der EU/EG.¹⁴⁸

Auch die Rechtsfolge für festgestellte Ultra-vires-Akte wird bereits bestimmt. „Würden etwa europäische Einrichtungen oder Organe den Unions-Vertrag in einer Weise handhaben oder fortbilden, die von dem Vertrag, wie er dem deutschen Zustimmungsgesetz zugrundeliegt [sic!], nicht mehr gedeckt wäre, so wären die daraus hervorgehenden Rechtsakte im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich. Die deutschen Staatsorgane wären aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden.“¹⁴⁹

Zugleich versucht das Bundesverfassungsgericht in diesem Urteil die Europäische Gemeinschaft zu kategorisieren und bezeichnet sie als „Staatenverbund“, der mehr sein

¹⁴⁴ Vgl. Hobe/Fremuth, 2020, § 7, Rn. 32.

¹⁴⁵ BVerfGE 89, 155, 210.

¹⁴⁶ BVerfGE 89, 155, 156 (Ls. 5).

¹⁴⁷ Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 360b.

¹⁴⁸ Vgl. Mayer in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 73. Aufl. (EGL), 2021, Art. 19 EUV, Rn. 83.

¹⁴⁹ BVerfGE 89, 155, 188.

soll als ein bloßer völkerrechtlicher Staatenbund, aber auch deutlich weniger als ein Bundesstaat.¹⁵⁰

„Der Unions-Vertrag begründet einen Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union der - staatlich organisierten - Völker Europas (Art. A EUV), keinen sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat.“¹⁵¹

Die staatliche Souveränität der Bundesrepublik Deutschland sieht das Bundesverfassungsgericht entgegen der Auffassung des EuGH nicht eingeschränkt. Unionsrecht gelte nicht aus sich selbst heraus, sondern aufgrund eines grundgesetzlichen Rechtsanwendungsbefehls. Erst dieser begründet den, somit im Ergebnis lediglich „relativen“¹⁵², Vorrang des Gemeinschaftsrechts.¹⁵³

„Die Bundesrepublik Deutschland ist somit auch nach dem Inkrafttreten des Unions-Vertrags Mitglied in einem Staatenverbund, dessen Gemeinschaftsgewalt sich von den Mitgliedstaaten ableitet und im deutschen Hoheitsbereich nur kraft des deutschen Rechtsanwendungsbefehls verbindlich wirken kann. Deutschland ist einer der 'Herren der Verträge', die ihre Gebundenheit an den 'auf unbegrenzte Zeit' geschlossenen Unions-Vertrag (Art. Q EUV) mit dem Willen zur langfristigen Mitgliedschaft begründet haben, diese Zugehörigkeit aber letztlich durch einen gegenläufigen Akt auch wieder aufheben könnten. Geltung und Anwendung von Europarecht in Deutschland hängen von dem Rechtsanwendungsbefehl des Zustimmungsgesetzes ab. Deutschland wahrt damit die Qualität eines souveränen Staates aus eigenem Recht und den Status der souveränen Gleichheit mit anderen Staaten i. S. des Art. 2 Nr. 1 der Satzung der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (BGBl. 1973 II S. 430).“¹⁵⁴

Im Ergebnis stellt dieses Urteil bereits eine Absage an die Doktrin des EuGH vom absoluten Vorrang des Unionsrechts dar. Den bereits grundsätzlich angelegten und für die Zukunft absehbaren Konflikt versucht das Bundesverfassungsgericht allerdings zu entschärfen, indem es betont, dass es „seine Rechtsprechung über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Deutschland in einem 'Kooperationsverhältnis', zum Europäischen Gerichtshof aus[übe].“¹⁵⁵ Es relativiert damit die eigenen Kontrollambitionen für Akte der Unionsorgane.¹⁵⁶

¹⁵⁰ Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 360a.

¹⁵¹ BVerfGE 89, 155, 156 (Ls. 8).

¹⁵² Laut Duden „nur in bestimmten Grenzen“ [Zugriff am 26.03.2022].

¹⁵³ Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 360a.

¹⁵⁴ BVerfGE 89, 155, 190.

¹⁵⁵ BVerfGE 89, 155, 156 (Ls. 7).

¹⁵⁶ Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 360d.

5.4 „Lissabon“ – Urteil vom 30.06.2009 – BVerfGE 123, 267 ff.

Gegenstand der zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Organstreitverfahren und Verfassungsbeschwerden war die Ratifikation des Vertrags von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 13. 12. 2007. Die Verfahren betrafen das deutsche Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon und die deutschen Begleitgesetze. Entschieden wurde über das bereits verkündete, aber noch nicht in Kraft getretene Gesetz zur Änderung der Artikel 23, 45 und 93 des Grundgesetzes sowie über das Gesetz zur Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, das bereits zustande gekommen, aber noch nicht ausgefertigt und verkündet war.¹⁵⁷

Der Vertrag von Lissabon löste die Säulenstruktur der Europäischen Union auf und verlieh der Union formell Rechtspersönlichkeit. In seiner Bedeutung für die Entwicklung der Europäischen Union ähnelte er deshalb dem Vertrag von Maastricht. Er ersetzt den nicht von allen Mitgliedstaaten ratifizierten Vertrag über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag) vom 29. 10. 2004. Der Vertrag von Lissabon übernimmt dessen Inhalte zu weiten Teilen, er weist aber auch Unterschiede auf.¹⁵⁸

Das BVerfG setzt sich im Urteil und bei dessen Findung im Rahmen der Integrationschranke des Art. 79 Abs. 3 GG mit zwei großen Themenkomplexen auseinander: mit der souveränen Staatlichkeit Deutschlands und mit dem Demokratieprinzip.¹⁵⁹

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach Auffassung des Gerichts, wie bereits früher betont,¹⁶⁰ grundsätzlich offen für die europäische Integration.

„Das Grundgesetz ermächtigt mit Art. 23 GG zur Beteiligung und Entwicklung einer als Staatenverbund konzipierten Europäischen Union. Der Begriff des Verbundes erfasst eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker - das heißt die staatsangehörigen Bürger - der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben.“¹⁶¹

Damit werden bereits verfassungsrechtliche Grenzen der Integration angesprochen. Weiter heißt es:

„Die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten darf nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender

¹⁵⁷ Vgl. BVerfGE 123, 267, 271.

¹⁵⁸ Vgl. BVerfGE 123, 267, 272.

¹⁵⁹ Vgl. Callies in: Dürig/Herzog/Scholz, 2021; Art. 24 Abs. 1 GG, Rn. 106.

¹⁶⁰ Vgl. Voßkuhle, JZ 2016, 161, 162.

¹⁶¹ BVerfGE 123, 267, 267 (Ls. 1).

Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt.“¹⁶²

Die Grenzen der Integration werden über die Leitsätze hinaus im Urteil konkretisiert.

„Das Grundgesetz ermächtigt den Gesetzgeber zwar zu einer weitreichenden Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union. Die Ermächtigung steht aber unter der Bedingung, dass dabei die souveräne Verfassungsstaatlichkeit auf der Grundlage eines Integrationsprogramms nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und unter Achtung der verfassungsrechtlichen Identität als Mitgliedstaaten gewahrt bleibt und zugleich die Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit zu selbstverantwortlicher politischer und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse nicht verlieren.“¹⁶³

„Innerhalb der Ordnung des Grundgesetzes jedenfalls sind die Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 GG, also die Demokratie, die Rechts- und die Sozialstaatlichkeit, die Republik, der Bundesstaat sowie die für die Achtung der Menschenwürde unentbehrliche Substanz elementarer Grundrechte in ihrer prinzipiellen Qualität jeder Änderung entzogen.“¹⁶⁴

Die Verfassungsidentität der Bundesrepublik sei damit sogar gesetzgeberischer Verfügung entzogen:

„Mit der sogenannten Ewigkeitsgarantie wird die Verfügung über die Identität der freiheitlichen Verfassungsordnung selbst dem verfassungsändernden Gesetzgeber aus der Hand genommen. Das Grundgesetz setzt damit die souveräne Staatlichkeit Deutschlands nicht nur voraus, sondern garantiert sie auch.“¹⁶⁵ Und weiter: „Die Verletzung der in Art. 79 Abs. 3 GG festgelegten Verfassungsidentität ist aus der Sicht des Demokratieprinzips zugleich ein Übergriff in die verfassungsgebende Gewalt des Volkes. Die verfassungsgebende Gewalt hat insofern den Vertretern und Organen des Volkes kein Mandat erteilt, über die Verfassungsidentität zu verfügen. Keinem Verfassungsorgan ist die Kompetenz eingeräumt, die nach Art. 79 Abs. 3 GG grundlegenden Verfassungsprinzipien zu verändern. Darüber wacht das Bundesverfassungsgericht.“¹⁶⁶

Die europäische Integration wäre dadurch aber auch nicht behindert, sie setzt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes gar keine Aufgabe staatlicher Souveränität oder Identität voraus.

„Integration setzt den Willen zur gemeinsamen Gestaltung und die Akzeptanz einer autonomen gemeinschaftlichen Willensbildung voraus. Integration in eine freiheitliche Gemeinschaft verlangt aber weder eine der verfassungsrechtlichen Begrenzung und Kontrolle entzogene Unterwerfung noch den Verzicht auf die eigene Identität. Das

¹⁶² BVerfGE 123, 267, 267 (Ls. 3).

¹⁶³ BVerfGE 123, 267, 347.

¹⁶⁴ BVerfGE 123, 267, 343.

¹⁶⁵ BVerfGE 123, 267, 343.

¹⁶⁶ BVerfGE 123, 267, 344.

Grundgesetz ermächtigt die für Deutschland handelnden Organe nicht, durch einen Eintritt in einen Bundesstaat das Selbstbestimmungsrecht des Deutschen Volkes in Gestalt der völkerrechtlichen Souveränität Deutschlands aufzugeben. Dieser Schritt ist wegen der mit ihm verbundenen unwiderruflichen Souveränitätsübertragung auf ein neues Legitimationssubjekt allein dem unmittelbar erklärten Willen des Deutschen Volkes vorbehalten.¹⁶⁷

Der gegenteiligen Auffassung, auf die sich auch der EuGH mit der Doktrin vom absoluten Vorrang des Unionsrechts kraft Eigenständigkeit und Eigenlogik stützt, wird entschieden entgegengetreten. Die Souveränität der Bundesrepublik werde nicht dementsprechend eingeschränkt.

„Die Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union oder andere zwischenstaatliche Einrichtungen erlaubt eine Verlagerung von politischer Herrschaft auf internationale Organisationen. Die Ermächtigung, supranationale Zuständigkeiten auszuüben, stammt allerdings von den Mitgliedstaaten einer solchen Einrichtung. Sie bleiben deshalb dauerhaft die Herren der Verträge. Die Quelle der Gemeinschaftsgewalt und der sie konstituierenden europäischen Verfassung im funktionellen Sinne sind die in ihren Staaten demokratisch verfassten Völker Europas. Die ‚Verfassung Europas‘, das Völkervertrags- oder Primärrecht, bleibt eine abgeleitete Grundordnung. Sie begründet eine im politischen Alltag durchaus weitreichende, aber immer sachlich begrenzte überstaatliche Autonomie. Autonomie kann hier nur [...] als eine zwar selbständige, aber abgeleitete, das heißt von anderen Rechtssubjekten eingeräumte Herrschaftsgewalt verstanden werden. Dagegen beansprucht die völker- und staatsrechtliche Souveränität gerade für ihre konstitutionellen Grundlagen die Unabhängigkeit von fremdem Willen [...] Es kommt dabei nicht darauf an, ob eine internationale Organisation rechtsfähig ist, also ihrerseits als Subjekt in völkerrechtlichen Rechtsbeziehungen verbindlich handeln kann. Es kommt darauf an, wie das grundlegende Rechtsverhältnis zwischen der internationalen Organisation zu den Mitglied- und Vertragsstaaten ausgestaltet ist, die diese Organisation geschaffen und ihr die Rechtsfähigkeit verliehen haben.¹⁶⁸ Die EuGH-Auffassung von der souveränitätsbeschränkenden Eigenständigkeit des Unionsrechts ist damit eindeutig abzulehnen und zurückzuweisen.

„Nach Maßgabe der Integrationsermächtigung des Art. 23 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Präambel, Art. 20, Art. 79 Abs. 3 und Art. 146 GG kann es für die europäische Unionsgewalt kein eigenständiges Legitimationssubjekt geben, das sich unabgeleitet von fremdem Willen und damit aus eigenem Recht gleichsam auf höherer Ebene verfassen könnte.“¹⁶⁹

¹⁶⁷ BVerfGE 123, 267, 347 f.

¹⁶⁸ BVerfGE 123, 267, 348 f.

¹⁶⁹ BVerfGE 123, 267, 349.

Auch der Vertrag von Lissabon oder die ihm beigefügte Erklärung ändert daran nichts. „Mit dem Vertrag von Lissabon wird weder die für die Verfassungsorgane unverfügbare verfassungsgebende Gewalt übertragen noch die staatliche Souveränität der Bundesrepublik Deutschland aufgegeben [...]“¹⁷⁰

„Mit der dem Vertrag von Lissabon beigefügten Erklärung Nr. 17 zum Vorrang erkennt die Bundesrepublik Deutschland keinen verfassungsrechtlich bedenklichen unbedingten Geltungsvorrang des Unionsrechts an, sondern bestätigt allein die geltende Rechtslage in der bisherigen Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht.“¹⁷¹

Damit muss der vom EuGH vertrete absolute Vorrang des Unionsrechts verneint werden. „Der europarechtliche Anwendungsvorrang bleibt auch bei Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein völkervertraglich übertragenes, demnach abgeleitetes Institut, das erst mit dem Rechtsanwendungsbefehl durch das Zustimmungsgesetz in Deutschland Rechtswirkung entfaltet.“¹⁷²

Denn der Vorrang des Unionsrechts bleibt ein „relativer“, vom Grundgesetz und dessen Integrationsermächtigung eingeräumter und begrenzter. Auch in Ansehung des Vertrags von Lissabon.

„Der Anwendungsvorrang reicht für in Deutschland ausgeübte Hoheitsgewalt nur so weit, wie die Bundesrepublik Deutschland dieser Kollisionsregel zugestimmt hat und zustimmen durfte [...]. Damit steht aber zugleich fest, dass aus dem Gesichtspunkt des gemeinschafts- und künftig unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs sich kein stichhaltiges Argument für einen Verzicht auf souveräne Staatlichkeit oder auf Verfassungsidentität bei Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gewinnen lässt.“¹⁷³

Damit wird die Auffassung des EuGH vom „absoluten Vorrang des Unionsrechts“ wiederum zurückgewiesen.

Der Europäischen Union wird zudem die Staatsqualität im Lissabon-Urteil ausdrücklich abgesprochen.

„Die Europäische Union erreicht beim gegenwärtigen Integrationsstand auch bei Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon noch keine Ausgestaltung, die dem Legitimationsniveau einer staatlich verfassten Demokratie entspricht.“¹⁷⁴

Somit kann das Verhältnis der Bundesrepublik zur Europäischen Union auch kein bundesstaatliches sein.

„Nicht nur aus der Sicht des Grundgesetzes handelt es sich bei der Beteiligung Deutschlands an der Europäischen Union indes nicht um die Übertragung eines Bundesstaatsmodells auf die europäische Ebene, sondern um die Erweiterung des verfassungs-

¹⁷⁰ BVerfGE 123, 267, 370.

¹⁷¹ BVerfGE 123, 267, 396.

¹⁷² BVerfGE 123, 267, 400.

¹⁷³ BVerfGE 123, 267, 402.

¹⁷⁴ BVerfGE 123, 267, 370.

rechtlichen Föderalmodells um eine überstaatlich kooperative Dimension. Auch der Vertrag von Lissabon hat sich gegen das Konzept einer europäischen Bundesverfassung entschieden [...]. Ein auf Staatsgründung zielender Wille ist nicht feststellbar. Auch gemessen an den Grundsätzen der freien und gleichen Wahl und den Erfordernissen einer gestaltungskräftigen Mehrheitsherrschaft entspricht die Europäische Union nicht der Bundesebene im Bundesstaat. Der Vertrag von Lissabon ändert demnach nichts daran, dass der Bundestag als Repräsentationsorgan des Deutschen Volkes im Mittelpunkt eines verflochtenen demokratischen Systems steht.¹⁷⁵

Damit gelten verfassungsrechtliche Grenzen für das Unionsrecht. Es sind die von den Mitgliedstaaten gesetzten Kompetenzgrenzen und deren Identität.

„Das europarechtliche Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die europarechtliche Pflicht zur Identitätsachtung sind insoweit vertraglicher Ausdruck der staatsverfassungsrechtlichen Grundlegung der Unionsgewalt.“¹⁷⁶

Die Kompetenzübertragung selbst ist, mit Verweis auf die eigene Rechtsprechung, seinerseits begrenzt.

„Das Grundgesetz ermächtigt die deutschen Staatsorgane nicht, Hoheitsrechte derart zu übertragen, dass aus ihrer Ausübung heraus eigenständig weitere Zuständigkeiten für die Europäische Union begründet werden können. Es untersagt die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz (vgl. BVerfGE 89, 155 [187 f., 192, 199]; vgl. auch BVerfGE 58, 1 [37]; 104, 151 [210]).“¹⁷⁷

Diese grundgesetzlichen Grenzen des Unionsrechts können vom EuGH entsprechend seiner Jurisdiktionsgewalt selbst gewahrt werden. Aber:

„Wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist, prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Organe und Einrichtungen sich unter Wahrung des gemeinschafts- und unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 2 EGV; Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 EUV-Lissabon) in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte [...] halten [...].“¹⁷⁸

Es beansprucht damit eine Reservekompetenz für kompetenzwidriges Handeln von Unionsorganen. Diese könne ihm auch nicht durch die Feststellung der Unionsrechtskonformität eines solchen Handelns durch den EuGH entzogen werden.

„Mitgliedstaatlichen Rechtsprechungsorganen mit verfassungsrechtlicher Funktion kann im Rahmen der ihnen übertragenen Zuständigkeit - dies ist jedenfalls der Standpunkt des Grundgesetzes - nicht die Verantwortung für die Grenzen ihrer verfassungs-

¹⁷⁵ BVerfGE 123, 267, 370 f.

¹⁷⁶ BVerfGE 123, 267, 350.

¹⁷⁷ BVerfGE 123, 267, 349.

¹⁷⁸ BVerfGE 123, 267, 353 f.

rechtlichen Integrationsermächtigung und die Wahrung der unverfügbaren Verfassungsidentität genommen werden.“¹⁷⁹

Zur Rechtsfolge wiederholt das BVerfG das bereits in „Maastricht“ Gesagte¹⁸⁰. Zugleich konzentriert es die Kompetenz zur Ultra-vires-Kontrolle bei sich selbst.

„Sowohl die Ultra-vires- als auch die Identitätskontrolle können dazu führen, dass Gemeinschafts- oder künftig Unionsrecht in Deutschland für unanwendbar erklärt wird. Zum Schutz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung verlangt die europarechtsfreundliche Anwendung von Verfassungsrecht bei Beachtung des in Art. 100 Abs. 1 GG zum Ausdruck gebrachten Rechtsgedankens, dass sowohl eine Ultra-vires-Feststellung wie auch die Feststellung einer Verletzung der Verfassungsidentität nur dem Bundesverfassungsgericht obliegt.“¹⁸¹

Damit reklamiert das Bundesverfassungsgericht für sich selbst das „Letztentscheidungsrecht“ im Verhältnis zum EuGH.¹⁸²

Im Ergebnis bejaht das Bundesverfassungsgericht die Verfassungskonformität der Inhalte des Lissabonner Vertrages, unterstreicht aber in Fortführung der Argumentation im Maastricht-Urteil seine eigene Prüfungskompetenz bezüglich der Entwicklung der EU.¹⁸³

5.5 „Honeywell“ – Beschluss vom 06.07.2010 – BVerfGE 126, 286 ff.

Der Honeywell-Beschluss des Zweiten Senats ist als erster Anwendungsfall der im Lissabon-Urteil entwickelten Ultra-Vires-Kontrolle von grundsätzlicher Bedeutung. Ihm lag eine sehr umstrittene Rechtsauffassung des EuGH zugrunde, die dieser 2005 in der Rechtssache Mangold¹⁸⁴ als Rechtsauslegung beziehungsweise Rechtsfortbildung entwickelt hatte.¹⁸⁵ Mit ihr wurde ein Verbot der Altersdiskriminierung als allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts postuliert und die gegen dieses Verbot verstoßende Befristungsmöglichkeit des deutschen § 14 Abs. 3 S. 4 TzBfG für Arbeitsverträge mit Arbeitnehmern, die das 52. Lebensjahr vollendet haben, für unanwendbar erklärt.¹⁸⁶ Gegen ein daraufhin ergangenes, dem Grundsatz entsprechendes Urteil des Bundesarbeitsgerichtes hatte der streitunterlegene Arbeitgeber (Honeywell) Verfassungsbeschwerde erhoben. Als Begründung wurde angeführt, der EuGH habe mit seinem Urteil seine Kompetenzen und die Grenzen zulässiger Rechtsfortbildung offensichtlich überschritten. Das EuGH-Urteil entfalte damit gemäß dem Maastricht-Urteil des BVerfG für deutsche Gerichte keine Bindungswirkung. Das Bundesarbeitsgericht habe, da es sich im

¹⁷⁹ BVerfGE 123, 267, 398 f.

¹⁸⁰ Vgl. BVerfGE 89, 155, 188.

¹⁸¹ BVerfGE 123, 267, 354.

¹⁸² Vgl. Callies in: Dürig/Herzog/Scholz, 2021; Art. 24 Abs. 1 GG, Rn. 123; Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 360a.

¹⁸³ Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 360a.

¹⁸⁴ EuGH ECLI:EU:C:2005:709.

¹⁸⁵ Vgl. Möller, NVwZ 2010, 225, 226; Sauer (EuZW) 2011, 94, 95 f.

¹⁸⁶ Vgl. Callies in: Dürig/Herzog/Scholz, 2021; Art. 24 Abs. 1 GG, Rn. 136; von einer „Entdeckung“ dieses Grundsatzes spricht: Ludwigs, NVwZ 2015, 537, 537.

Widerspruch dazu an die Mangold-Rechtsprechung des EuGH gebunden sah, seine verfassungsrechtliche Bindung an Recht und Gesetz missachtet. Damit wurde dem EuGH selbst ein ausbrechender Rechtsakt vorgeworfen.¹⁸⁷

In seinem Beschluss hat das BVerfG insbesondere die Anforderungen für eine Zulässigkeit der Ultra-vires-Kontrolle konkretisiert und verschärft.¹⁸⁸

„Eine Ultra-vires-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht kommt nur in Betracht, wenn ein Kompetenzverstoß der europäischen Organe hinreichend qualifiziert ist. Das setzt voraus, dass das kompetenzwidrige Handeln der Unionsgewalt offensichtlich ist und der angegriffene Akt im Kompetenzgefüge zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten der Mitgliedstaaten führt.“¹⁸⁹

Damit werden die zwei wesentlichen Kriterien zur Feststellung eines Ultra-vires-Aktes im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle weiter herausgearbeitet. Verkürzt sind dies: Eine „Offensichtlichkeit“ und die „Wesentlichkeit“ des Kompetenzverstoßes. Damit wurde der Maßstab der „ersichtlichen Grenzüberschreitung“ des Lissabon-Urteils weiter ausdifferenziert.¹⁹⁰

Außerdem sei die Ultra-vires-Kontrolle nur eine Reservekompetenz und dem EuGH vor ihrer Ausübung Gelegenheit zur Stellungnahme hinsichtlich der Vereinbarkeit des Unionshandelns mit Unionsrecht zu geben.

„Vor der Annahme eines Ultra-vires-Akts ist dem Gerichtshof der Europäischen Union im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV die Gelegenheit zur Vertragsauslegung sowie zur Entscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der fraglichen Handlungen zu geben, soweit er die aufgeworfenen Fragen noch nicht geklärt hat.“¹⁹¹

Zur Frage des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs stellt das Verfassungsgericht klar, dass es diesen nicht vollständig ablehnt, sondern ihn vielmehr „lediglich“ verfassungsrechtlich und verfassungsgemäß begrenzt sieht. Es wiederholt damit seine Auffassung vom „relativen Anwendungsvorrang“ des Unionsrechts.

„Der Anwendungsvorrang folgt aus dem Unionsrecht, weil die Union als Rechtsgemeinschaft nicht bestehen könnte, wenn die einheitliche Wirksamkeit des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten nicht gewährleistet wäre [...]“¹⁹²

So verstanden gelte er über die Integrationsermächtigung des Grundgesetzes auch im deutschen Recht.

¹⁸⁷ Vgl. Möller, NVwZ 2010, 225, 226; Terhechte, EuZW 2011, 81, 81.

¹⁸⁸ Vgl. Hobe/Fremuth, 2020, § 10, Rn.106.

¹⁸⁹ BVerfGE 126, 286, 286 (Ls. 1a).

¹⁹⁰ Vgl. Ludwigs, NVWZ 2015, 537, 538.

¹⁹¹ BVerfGE 126, 286, 286 (Ls. 1b).

¹⁹² BVerfGE 126, 286, 301 f.

„Der Anwendungsvorrang entspricht auch der verfassungsrechtlichen Ermächtigung des Art. 23 Abs. 1 GG, wonach Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen werden können [...]. Art. 23 Abs. 1 GG erlaubt mit der Übertragung von Hoheitsrechten - soweit vertraglich vorgesehen und gefordert - zugleich deren unmittelbare Ausübung innerhalb der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen. Er enthält somit ein Wirksamkeits- und Durchsetzungsversprechen, dem der unionsrechtliche Anwendungsvorrang entspricht.“¹⁹³

Obgleich dem Unionsrecht begrifflich Autonomie zugesprochen wird, sei der Anwendungsvorrangs verfassungsrechtlich begrenzt, wie das Gericht in der Begründung weiter ausführt. Darauf stütze sich auch die verfassungsgerichtliche Kontrollkompetenz.

„Anders als ein bundesstaatlicher Geltungsvorrang, wie ihn Art. 31 GG für die deutsche Rechtsordnung vorsieht, kann der Anwendungsvorrang des Unionsrechts nicht umfassend sein [...]. Das Unionsrecht bleibt als autonomes Recht von der vertraglichen Übertragung und Ermächtigung abhängig. Die Unionsorgane bleiben für die Erweiterung ihrer Befugnisse auf Vertragsänderungen angewiesen, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der für sie jeweils geltenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen vorgenommen und verantwortet werden [...]. Es gilt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 EUV). Das Bundesverfassungsgericht ist deshalb berechtigt und verpflichtet, Handlungen der europäischen Organe und Einrichtungen darauf zu überprüfen, ob sie aufgrund ersichtlicher Kompetenzüberschreitungen oder aufgrund von Kompetenzausübungen im nicht übertragbaren Bereich der Verfassungsidentität [...] erfolgen, und gegebenenfalls die Unanwendbarkeit kompetenzüberschreitender Handlungen für die deutsche Rechtsordnung festzustellen.“¹⁹⁴

Diese verfassungsrechtliche Kontrolle sei mit Rücksicht auf die Europäische Union allerdings zurückhaltend auszuüben.

„Die Pflicht des Bundesverfassungsgerichts, substantiierten Rügen eines Ultra-vires-Handelns der europäischen Organe und Einrichtungen nachzugehen, ist mit der vertraglich dem Gerichtshof übertragenen Aufgabe zu koordinieren, die Verträge auszulegen und anzuwenden und dabei Einheit und Kohärenz des Unionsrechts zu wahren [...]. [Denn, w]enn jeder Mitgliedstaat ohne weiteres für sich in Anspruch nähme, durch eigene Gerichte über die Gültigkeit von Rechtsakten der Union zu entscheiden, könnte der Anwendungsvorrang praktisch unterlaufen werden, und die einheitliche Anwendung des Unionsrechts wäre gefährdet.“¹⁹⁵

Bei aller Zurückhaltung ist die Kontrolle aber auch unverzichtbar, denn würden „andererseits die Mitgliedstaaten vollständig auf die Ultra-vires-Kontrolle verzichten, so wäre die Disposition über die vertragliche Grundlage allein auf die Unionsorgane verlagert,

¹⁹³ BVerfGE 126, 286, 302.

¹⁹⁴ BVerfGE 126, 286, 302.

¹⁹⁵ BVerfGE 126, 286, 302 f.

und zwar auch dann, wenn deren Rechtsverständnis im praktischen Ergebnis auf eine Vertragsänderung oder Kompetenzerweiterung hinausläufe. Dass in den - wie nach den institutionellen und prozeduralen Vorkehrungen des Unionsrechts zu erwarten - seltenen Grenzfällen möglicher Kompetenzüberschreitung seitens der Unionsorgane die verfassungsrechtliche und die unionsrechtliche Perspektive nicht vollständig harmonisieren, ist dem Umstand geschuldet, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Herren der Verträge bleiben und die Schwelle zum Bundesstaat nicht überschritten wurde [...]. Die nach dieser Konstruktion im Grundsatz unvermeidlichen Spannungslagen sind im Einklang mit der europäischen Integrationsidee kooperativ auszugleichen und durch wechselseitige Rücksichtnahme zu entschärfen.“¹⁹⁶

Dem EuGH wird für seine strittige und Streitgegenständliche Praxis der Rechtsfindung eine umfassende Kompetenz zugesprochen.

„Der Auftrag, bei der Auslegung und Anwendung der Verträge das Recht zu wahren [...], beschränkt den Gerichtshof nicht darauf, über die Einhaltung der Vertragsbestimmungen zu wachen. Dem Gerichtshof ist auch die Rechtsfortbildung im Wege methodisch gebundener Rechtsprechung nicht verwehrt. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Befugnis stets ausdrücklich anerkannt [...]. Ihr stehen insbesondere das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die Struktur des unionalen Staatenverbundes nicht entgegen. Vielmehr kann die - in den ihr gesetzten Grenzen wahrgenommene - Rechtsfortbildung gerade auch im supranationalen Verbund zu einer der grundlegenden Verantwortung der Mitgliedstaaten über die Verträge gerecht werdenden Kompetenzabgrenzung zu den Regelungsbefugnissen des Unionsgesetzgebers beitragen.“¹⁹⁷

Obleich sie eigentlich selbstverständlich sein sollten, werden jedoch auch ausdrücklich und ausführlich die Grenzen des rechtsfortbildenden Wirkens des EuGH benannt.

„Rechtsfortbildung ist allerdings keine Rechtsetzung mit politischen Gestaltungsfreiräumen, sondern folgt den gesetzlich oder völkervertraglich festgelegten Vorgaben. Sie findet hier Gründe und Grenzen. Anlass zu richterlicher Rechtsfortbildung besteht insbesondere dort, wo Programme ausgefüllt, Lücken geschlossen, Wertungswidersprüche aufgelöst werden oder besonderen Umständen des Einzelfalls Rechnung getragen wird. Rechtsfortbildung überschreitet diese Grenzen, wenn sie deutlich erkennbare, möglicherweise sogar ausdrücklich im Wortlaut dokumentierte (vertrags-)gesetzliche Entscheidungen abändert oder ohne ausreichende Rückbindung an gesetzliche Aussagen neue Regelungen schafft. Dies ist vor allem dort unzulässig, wo Rechtsprechung über den Einzelfall hinaus politische Grundentscheidungen trifft oder durch die Rechtsfortbildung

¹⁹⁶ BVerfGE 126, 286, 303.

¹⁹⁷ BVerfGE 126, 286, 305.

strukturelle Verschiebungen im System konstitutioneller Macht- und Einflussverteilung stattfinden.“¹⁹⁸

Vor allem sei die Rechtsfortbildung nicht zur Kompetenzzanmaßung zu missbrauchen.

„Eine wesentliche Grenze richterlicher Rechtsfortbildung auf Unionsebene ist das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 EUV). Es gewinnt seine Bedeutung vor dem Hintergrund der stark föderalisierten und kooperativen Organisationsstruktur der Europäischen Union, die in vielen Bereichen sowohl im Umfang der Kompetenzen als auch in der Organisationsstruktur und den Verfahren zwar staatsanalog, aber nicht bundesstaatlich geprägt ist. Die Mitgliedstaaten haben nur jeweils begrenzte Hoheitsrechte übertragen. Generalermächtigungen und die Kompetenz, sich weitere Kompetenzen zu verschaffen, widersprechen diesem Prinzip und würden die verfassungsrechtliche Integrationsverantwortung der Mitgliedstaaten untergraben [...]. Dies gilt nicht nur, wenn sich eigenmächtige Kompetenzerweiterungen auf Sachbereiche erstrecken, die zur verfassungsrechtlichen Identität der Mitgliedstaaten rechnen oder besonders vom demokratisch diskursiven Prozess in den Mitgliedstaaten abhängen [...], allerdings wiegen hier Kompetenzüberschreitungen besonders schwer.“¹⁹⁹

Damit warnt das Bundesverfassungsgericht den Europäischen Gerichtshof sehr direkt und deutlich davor, ein verfassungswidriges, quasi-bundesstaatliches Prinzip der Europäischen Union gewissermaßen „durch die Hintertür“ im Wege rechtsfortbildender Judikatur einführen zu wollen. Es überrascht nicht, dass sich die Karlsruher Richter dazu genötigt sahen. Es macht aber doch etwas beklommen angesichts der Stellung der beiden Gerichte, der Schwere des damit verbundenen Vorwurfs und der Bedeutung dieser Auseinandersetzung.

Im Verhältnis zum EuGH erlegt sich das BVerfG dennoch Zurückhaltung auf, lässt dabei allerdings die gewachsene Kritik an dessen Arbeit und Methodik sehr deutlich durchscheinen.

„Soll das supranationale Integrationsprinzip nicht Schaden nehmen, muss die Ultra-vires-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht zurückhaltend ausgeübt werden. Da es in jedem Fall einer Ultra-vires-Rüge auch über eine Rechtsauffassung des Gerichtshofs zu befinden hat, sind Aufgabe und Stellung der unabhängigen überstaatlichen Rechtsprechung zu wahren. Dies bedeutet zum einen, dass die unionseigenen Methoden der Rechtsfindung, an die sich der Gerichtshof gebunden sieht und die der „Eigenart“ der Verträge und den ihnen eigenen Zielen Rechnung tragen [...], zu respektieren sind.“²⁰⁰

¹⁹⁸ BVerfGE 126, 286, 306.

¹⁹⁹ BVerfGE 126, 286, 306 f.

²⁰⁰ BVerfGE 126, 286, 307.

Neben dieser Akzeptanz für „unionseigene Methoden der Rechtsfindung“ gewährt das Bundesverfassungsgericht dem „Gerichtshof [sogar] Anspruch auf Fehlertoleranz.²⁰¹ [...] [Es sei nicht] Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, bei Auslegungsfragen des Unionsrechts, die bei methodischer Gesetzesauslegung im üblichen rechtswissenschaftlichen Diskussionsrahmen zu verschiedenen Ergebnissen führen können, seine Auslegung an die Stelle derjenigen des Gerichtshofs zu setzen. Hinzunehmen sind auch Interpretationen der vertraglichen Grundlagen, die sich ohne gewichtige Verschiebung im Kompetenzgefüge auf Einzelfälle beschränken und belastende Wirkungen auf Grundrechte entweder nicht entstehen lassen oder einem innerstaatlichen Ausgleich solcher Belastungen nicht entgegenstehen.“²⁰²

Damit umschreibt das BVerfG seine Akzeptanzgrenze für die Rechtsfortbildung durch den EuGH: Über Einzelfälle hinaus bewirkte und gewichtige Verschiebungen im Kompetenzgefüge zwischen EU und BRD, mit denen Grundrechte verletzt werden, ohne dass diese Verletzungen innerstaatlich ausgeglichen werden könnten. Im Ergebnis und wohl im Rahmen der zugesprochenen Fehlertoleranz bestätigt das Bundesverfassungsgericht das Urteil des Bundesarbeitsgerichts und die ihm zugrundeliegende Rechtsauffassung des EuGH.

„Gemessen an diesen Maßstäben hat das Bundesarbeitsgericht die Tragweite der Vertragsfreiheit der Beschwerdeführerin nach Art. 12 Abs. 1 GG nicht verkannt. Das angegriffene Urteil erweist sich als verfassungsgemäß, soweit es die Unanwendbarkeit von § 14 Abs. 3 Satz 4 TzBfG angenommen hat.“²⁰³

Anders als von vielen Kritikern gefordert und erhofft hat das Bundesverfassungsgericht damit nicht jene „Notbremse“ gezogen, mit der der EuGH in seine Schranken gewiesen werden sollte. Es hat vielmehr die an seinem Lissabon-Urteil geübte Kritik aufgenommen und das in der grundgesetzlichen Integrationsermächtigung einerseits und unionsrechtlicher Jurisdiktionsgewalt andererseits angelegte Spannungsverhältnis im Sinne des europarechtlichen Prinzips der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) konkretisiert.²⁰⁴

Bemerkenswert ist aber das dem Beschluss angefügte Sondervotum des Richters Landau:

„Entgegen der Ansicht der Senatsmehrheit ist die Verfassungsbeschwerde begründet. Das angefochtene Urteil verletzt die Beschwerdeführerin in ihren Grundrechten aus Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 GG, weil das Bundesarbeitsgericht § 14 Abs. 3 Satz 4 TzBfG ohne verfassungsrechtlich tragfähigen Grund unangewendet gelassen und sich so der

²⁰¹ Kritik an dieser Terminologie mit Verweis auf den Auslegungsspielraum des EuGH bei: Pötters/Traut, EuR 2011, 580, 581 f.

²⁰² BVerfGE 126, 286, 307.

²⁰³ BVerfGE 126, 286, 307 f.

²⁰⁴ Vgl. Callies in: Dürig/Herzog/Scholz, 2021; Art. 24 Abs. 1 GG, Rn. 137.

Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) entzogen hat. Auf das Unionsrecht in seiner Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (Gerichtshof) in der Rechtssache Mangold konnte sich das Bundesarbeitsgericht von Verfassungswegen nicht berufen. Die Senatsmehrheit überspannt die Anforderungen an die Feststellung eines Ultra-vires-Handelns der Gemeinschafts- oder Unionsorgane durch das Bundesverfassungsgericht und weicht insofern ohne überzeugende Gründe von dem Senatsurteil zum Vertrag von Lissabon ab (I.). Zu Unrecht verneint sie eine Kompetenzüberschreitung seitens des Gerichtshofs in der Rechtssache Mangold (II.). Auch das Bundesarbeitsgericht hat diese Kompetenzüberschreitung und die hieraus resultierenden Handlungsoptionen verkannt (III.).²⁰⁵

Diese von der Senatsmehrheit abweichende Meinung macht „Honeywell“ wohl endgültig zu einer sehr deutlichen Warnung an den Europäischen Gerichtshof. Indes: Sie müsste auch Gehör finden.

5.6 „OMT“ – Urteil vom 21.06.2016 – BVerfGE 142, 123 ff.

Seit dem Beginn der Staatsschuldenkrise im Frühjahr 2010 wurden die Mitgliedstaaten der Eurozone durch Anleihekäufe der Europäischen Zentralbank (EZB)²⁰⁶ auf den Finanzmärkten unterstützt. Im Zuge dessen beschloss der EZB-Rat am 05. beziehungsweise 06.09.2012 sein zweites Programm zum Erwerb von Staatsanleihen unter der Bezeichnung „Outright Monetary Transactions“ (OMT). Schon der Beschluss dieses Programms trug zur Beruhigung an den Finanzmärkten, zum Börsenaufschwung und zur Fortsetzung eines niedrigen Zinsniveaus im Euro-Raum bei.²⁰⁷ Der EZB-Beschluss wurde im EZB-Rat gegen die Stimme des Vertreters der Deutschen Bundesbank gefasst und verfolgte das Ziel, bei Bedarf am Sekundärmarkt in unbegrenzter Höhe kurzfristige Anleihen von Euro-Staaten zu erwerben, die sich, aus Sicht der EZB, am Kapitalmarkt nur noch zu überhöhten Zinsen refinanzieren konnten.²⁰⁸ Staatsanleihekäufe durch Notenbanken monetarisieren die Staatsschulden.²⁰⁹ Das heißt, sie bilden die Schulden im allgemeinen Geldwert ab, der somit im Ergebnis niedriger ausfällt. Einige Beschwerdeführer des ESM-Verfahrens vor dem BVerfG²¹⁰ erweiterten deshalb ihre Verfassungsbeschwerden auf das OMT-Programm. Diese Problematik trennte das Bundesverfassungsgericht von den übrigen Verfahren ab und legte die Frage der Vereinbarkeit des OMT-Beschlusses mit Unionsrecht, hilfsweise dessen unionsrechtskonforme Auslegung, dem EuGH mit Beschluss vom 14.01.2014²¹¹ vor.²¹² Der EuGH urteilte am

²⁰⁵ BVerfGE 126, 286, 318 f.

²⁰⁶ Hierzu umfassend und informativ: Kramer/Hinrichsen, JuS 2015, 673-680.

²⁰⁷ Vgl. Ruffert, JuS 2015, 758, 758 f.

²⁰⁸ Vgl. Hillgruber, JA 2014, 635, 635 f.

²⁰⁹ Sander, DÖV 2020, 759, 760.

²¹⁰ Entscheidung: BVerfGE 135, 317 ff.

²¹¹ Entscheidung: BVerfGE 134, 366 ff.

²¹² Vgl. BVerfGE 142, 123, 151; Ruffert, JuS 2015, 758, 759.

16.06.2015.²¹³ Daraufhin erging das OMT-Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichtes am 21.06.2016.

Als das BVerfG an jenem 14.01.2014, erstmals in seiner Geschichte,²¹⁴ den EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV anrief, ging es im Kern um zwei inhaltliche Fragen. Zum einen, ob das Handeln der EZB von ihrem Mandat gedeckt ist, das Währungs- bzw. Geldpolitik, nicht aber den Bereich der Wirtschaftspolitik umfasst. Zweitens wurde gefragt, ob das OMT-Programm mit dem Verbot der monetären Staatsfinanzierung vereinbar sei. Eigene Zweifel an der Rechtmäßigkeit machte das BVerfG in der Vorlage sehr deutlich.²¹⁵ Die Schlussanträge des Generalanwalts bestätigten die Vereinbarkeit des OMT-Programms mit Unionsrecht unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen.²¹⁶ Zusammen mit ihren strengen rechtlichen Maßstäben setzten sie den Ton für das folgende EuGH-Urteil, mit dem die Europarechtskonformität bestätigt wurde.²¹⁷ Der EuGH gewährt der EZB in der Frage der Abgrenzung von Währungs- und Wirtschaftspolitik einen großen Beurteilungs- und damit gleichfalls großen Handlungsspielraum.²¹⁸ Das erscheint angesichts mangelnder Trennschärfe zwischen Geldpolitik und Wirtschaftspolitik auch geboten.²¹⁹ Demnach lässt sich ein Verstoß der EZB gegenüber ihrem primärrechtlichen Mandat nur mit offensichtlichen, hier nicht gegebenen, Kompetenzmissachtungen begründen.²²⁰ So folgte der EuGH der Auffassung der EZB, dass ihr Handeln zum Bereich der Währungspolitik und damit in den Kompetenzbereich der EU und dort der EZB gehöre. Darüber hinaus macht er Vorgaben, damit es im Einklang mit dem Verbot der monetären Staatsfinanzierung steht.²²¹ Damit war die Frage der europarechtlichen Kompetenzgrundlage des OMT-Programms aus Sicht des EuGH beantwortet, es blieb der grundsätzliche Konflikt zwischen den Gerichten um die gerichtliche Prüfung der Kompetenzgrenze der EU und den Vorrang des Europarechts.²²² Hierfür betonte der EuGH den bindenden Charakter seiner Vorabentscheidung.²²³

²¹³ EuGH ECLI:EU:C:2015:400 (Gauweiler).

²¹⁴ Vgl. Voßkuhle, JuS 2019, 417, 420.

²¹⁵ Vgl. Hobe/Fremuth, 2020, § 22, Rn.88; Mayer, NJW 2015, 1999, 2000.

²¹⁶ Vgl. Lenaerts/Hartmann, JZ 2017, 321, 327; Schmahl in: Sodan, 2018, Art. 23, Rn. 20.

²¹⁷ Vgl. Mayer, NJW 2015, 1999, 2000.

²¹⁸ Vgl. Hobe/Fremuth, 2020, § 22, Rn. 64; Klement, JZ 2015 754, 757 ff.

²¹⁹ Vgl. Heun, JZ 2014, 331, 333.

²²⁰ Vgl. Kramer/Hinrichsen, JuS 2015, 673, 678.

²²¹ Vgl. Hobe/Fremuth, 2020, § 22, Rn. 64; Mayer, NJW 2015, 1999, 2001; Steinbach, JZ 2016, 1045, 1045; 1046.

²²² Vgl. Mayer, NJW 2015, 1999, 2002.

²²³ Vgl. Hobe/Fremuth, 2020, § 22, Rn. 64; Kramer/Hinrichsen, JuS 2015, 673, 676 m. w. N.

Das BVerfG folgte dem EuGH in der Frage der Unionsrechtskonformität und übernahm seine Vorgaben zur Ausgestaltung des OMT-Programms. Sie zeigen sich heute auch in einer ungewohnten, geradezu „streng diktierend“ anmutenden Leitsatzgestaltung der autorisierten Sammlung:

„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, das heißt 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.“²²⁴

Bemerkenswert ist, dass das BVerfG in seinem Urteil die Klagebefugnis und den Schutzbereich des Grundgesetzes sehr weit fasst und damit der Ultra-vires-Kontrolle einen großen Anwendungsbereich gibt.

„Das Wahlrecht vermittelt dem Bürger in seinem durch Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kern ein Recht darauf, dass Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union nur solche Zuständigkeiten ausüben, die ihnen vom Integrationsgesetzgeber nach Maßgabe des Art. 23 Abs. 1 GG übertragen worden sind (1). Daraus kann sich ein Anspruch gegenüber den Verfassungsorganen ergeben, im Rahmen ihrer Integrationsverantwortung Zuständigkeitsüberschreitungen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union entgegenzutreten (2).“²²⁵

Im Einzelnen führt es aus:

„(1) Das durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Wahlrecht zum Deutschen Bundestag gewährleistet als grundrechtsgleiches Recht die politische Selbstbestimmung der Bürger und garantiert ihnen die freie und gleiche Teilhabe an der Legitimation der in Deutschland ausgeübten Staatsgewalt [...]. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erschöpft sich das Wahlrecht nicht in einer formalen

²²⁴ BVerfGE 142, 123, 123 (Ls. 4).

²²⁵ BVerfGE 142, 123, 173.

Legitimation der (Bundes-)Staatsgewalt, sondern vermittelt dem Einzelnen einen Anspruch darauf, mit seiner Wahlentscheidung Einfluss auf die politische Willensbildung nehmen und etwas bewirken zu können. 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 [...].“²²⁶

„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. Dies kann den zur Verfassungsidentität des Grundgesetzes zählenden Grundsatz der Volkssouveränität aus Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG, demzufolge jede in Deutschland ausgeübte öffentliche Gewalt einer auf die Wählerinnen und Wähler zurückführbaren Legitimation bedarf, verletzen [...].“²²⁷

„(2) Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG gewährt deshalb auch Schutz vor hinreichend qualifizierten Kompetenzüberschreitungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union. 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 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. [...] Für die Geltendmachung des aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG folgenden Rechts ist nur insoweit Raum, als der Entleerung des Wahlrechts nicht auf andere Weise - durch die Anrufung von Fachgerichten oder die Einholung einer Vorabentscheidung durch den Gerichtshof der Europäischen Union - abgeholfen worden ist.“²²⁸

²²⁶ BVerfGE 142, 123, 173 f.

²²⁷ BVerfGE 142, 123, 174.

²²⁸ BVerfGE 142, 123, 174 f.

Für diese Ausweitung des Wahlrechts des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG zur Popularklagebefugnis bei Ultra-vires-Akten der Europäischen Union ist das BVerfG, teilweise heftig, kritisiert worden.²²⁹ Diese Kritik erscheint bedenkenswert, betrifft allerdings nicht direkt und zentral die Ultra-vires-Dogmatik und kann daher hier nicht näher behandelt werden. Ebenso verhält es sich mit der deutlichen Kritik²³⁰ am Versuch des BVerfG, die kompetenzielle Zuständigkeit der EZB in der Währungspolitik von ihrer Unzuständigkeit in der Wirtschaftspolitik scharf abzugrenzen.

Ebenfalls deutliche Kritik erfuhr der OMT-Vorlagebeschluss²³¹, da er annahm, Bundestag und Bundesrat treffe eine Pflicht, Ultra-vires-Akte „nicht einfach geschehen zu lassen“²³², was auf die Integrationsverantwortung des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG gestützt wurde.²³³ Diese Kritik wurde auch innerhalb des entscheidenden Zweiten Senats geteilt, was Richterin Lübke-Wolff in ihrer Abweichenden Meinung²³⁴ zum Ausdruck brachte:

„Die Frage, wie Bundestag und Bundesregierung auf eine Verletzung von Souveränitätsrechten der Bundesrepublik Deutschland, sei sie kriegerischer oder nicht kriegerischer Art, zu reagieren haben, ist nicht sinnvoll im Sinne der Auferlegung bestimmter positiver Handlungspflichten verregelbar.“²³⁵

Selbst wenn im Grundsatz eine Handlungspflicht anerkannt würde, ist sie gerade in diesem Fall inhaltlich kaum zu bestimmen.²³⁶ Es erscheint leider unklar, was Bundestag oder Bundesregierung tun könnten, um das verfahrensgegenständliche Handeln der EZB, auch angesichts deren Unabhängigkeit, zu unterbinden.²³⁷

Die Auffassung der damaligen Senatsmehrheit wurde gleichwohl im Urteil bestätigt.

„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.“²³⁸

Allerdings betreffen auch diese Kritikpunkte beziehungsweise Divergenzen eher den konkreten Einzelfall und weniger die Ultra-vires-Dogmatik des BVerfG.

Im Ergebnis hielt das Gericht im Urteil zwar an seinen Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit des EZB-Handelns mit Unionsrecht fest, befand aber, dass sich das OMT-Programm in der Auslegung des EuGH nicht „offensichtlich“ außerhalb der unionalen

²²⁹ So Hellwig, NJW 2020, 2497, 2503; Heun, JZ 2014, 331, 332; Klement, JZ 2015 754, 755; Ludwigs, NVwZ 2015, 537, 540; Ruffert, JuS 2016, 1141, 1144; Sander, DÖV 2020, 759, 761 m. w. N.

²³⁰ So Hellwig, NJW 2020, 2497, 2499 ff.; Klement, JZ 2015 754, 758 ff.; Ludwigs, NJW 2017, 3563, 3566 m. w. N.

²³¹ BVerfGE 134, 366 ff.

²³² BVerfGE 134, 366, 394.

²³³ Vgl. Gött, EuR 2014, 514, 520 ff., diese Pflicht bejahend hingegen: Voßkuhle, JZ 2016, 161, 166.

²³⁴ BVerfGE 134, 366, 419 ff.

²³⁵ BVerfGE 134, 366, 422.

²³⁶ Vgl. Gött, EuR 2014, 514, 522 ff.

²³⁷ Vgl. Heun, JZ 2014, 331, 331.

²³⁸ BVerfGE 142, 123, 123 (Ls. 3).

Kompetenzen bewege.²³⁹ Es verneinte die Begründetheit der Verfassungsbeschwerden und des Organstreitverfahrens.²⁴⁰ Somit blieb die Konfrontation zwischen BVerfG und EuGH, jedenfalls vorerst, aus.²⁴¹

5.7 „PSPP“ – Urteil vom 05.05.2020 – BVerfGE 154, 17 ff.

Am 22.01.2015 kündigte der EZB-Rat ein weiteres Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors, das sogenannte Public Sector Purchase Programme (PSPP), an und beschloss dies förmlich am 04.03.2015.²⁴² Ziel dessen war es, die Inflation im Euroraum auf ein Niveau von annähernd 2 % anzuheben.²⁴³ Damit dehnte die EZB ihr Anleihekaufprogramm auf Titel aus, die von Zentralstaaten des Euroraums, Emittenten mit Förderauftrag und europäischen Institutionen begeben wurden. Zunächst waren monatliche Ankäufe in Höhe von 60 Milliarden Euro geplant, mit Wirkung zum 01.04.2016 wurde der Umfang auf 80 Milliarden Euro erhöht.²⁴⁴ Bis Ende 2019 wurden im Rahmen des Programms Staatsanleihen und andere Wertpapiere des öffentlichen Sektors in einem Gesamtwert von 2088 Milliarden Euro erworben.²⁴⁵ Gegen das PSPP und die Rolle von Bundestag und Bundesregierung bei dessen Durchführung wurden mehrere Verfassungsbeschwerden erhoben.²⁴⁶ Sie stützten sich auf die aus dem „Honeywell“-Verfahren bekannte Argumentation, es handele sich nicht um eine kompetenzmäßige währungspolitische, sondern um eine wirtschaftspolitische und damit kompetenzwidrige Maßnahme der EZB. Zudem verletzten die EZB-Beschlüsse die Budgethoheit des Deutschen Bundestages. Dementsprechend seien sie „Ultra-vires-Akte“, die von der Bundesregierung und dem Bundestag hätten verhindert werden müssen.²⁴⁷

Nach einer entsprechenden Vorlage zur Vorabentscheidung durch das BVerfG²⁴⁸ entschied der EuGH, dass das PSPP innerhalb des währungspolitischen Mandats der EZB liege und dabei insbesondere weder gegen das in Art. 123 Abs. 1 AEUV enthaltene Verbot der monetären Staatsfinanzierung noch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Sinne des Art. 5 Abs. 4 EUV verstoße. Der EuGH stellt dabei, wie schon zuvor bei „Honeywell“ auf die von der EZB erklärte Zielsetzung ihres Programms ab und akzeptiert die bedeutenden wirtschaftspolitischen Auswirkungen außerhalb dieser Ziele.²⁴⁹ Das BVerfG sah dies, ausweislich der Vorabentscheidungsvorlage, kritisch.

²³⁹ Vgl. Hobe/Fremuth, 2020, § 22, Rn. 90.

²⁴⁰ Vgl. BVerfGE 142, 123, 185 ff.

²⁴¹ Vgl. Schmahl in: Sodan, 2018 Art. 23, Rn. 20.

²⁴² Vgl. Ludwigs, NJW 2017, 3563, 3563 m. w. N.

²⁴³ Vgl. Ogorek, JA 2020, 795, 795.

²⁴⁴ Vgl. Ludwigs, NJW 2017, 3563, 3564.

²⁴⁵ Vgl. Ogorek, JA 2020, 795, 795.

²⁴⁶ Vgl. Freudenberg, ZRP 2021, 137, 137.

²⁴⁷ Vgl. Ogorek, JA 2020, 795, 795.

²⁴⁸ BVerfGE 146, 216 ff.

²⁴⁹ Vgl. EuGH ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 46 ff. (Weiss).

„Nach diesen Grundsätzen gibt es gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass der PSPP-Beschluss aufgrund seines Volumens und wegen seines mehr als zwei Jahre dauernden Vollzugs vom Mandat der EZB nicht gedeckt ist. Aus Sicht des Senats könnte er sich auf der Grundlage einer Gesamtschau der maßgeblichen Abgrenzungskriterien nicht mehr als währungspolitische, sondern als überwiegend wirtschaftspolitische Maßnahme darstellen. Zwar hat das PSPP eine erklärte währungspolitische Zielsetzung und bedient sich zur Verfolgung dieses Ziels geldpolitischer Mittel [...]; jedoch sind die wirtschaftspolitischen Auswirkungen aufgrund des Volumens des PSPP und der damit verbundenen Voraussehbarkeit des Ankaufs von Staatsanleihen bereits unmittelbar im Programm selbst angelegt [...]. Damit könnte sich das PSPP in Bezug auf die ihm zugrundeliegende währungspolitische Zielsetzung als unverhältnismäßig erweisen [...].“²⁵⁰

Mit dem letzten Satz des Zitats wurde, gewissermaßen „hilfsweise“, zumindest die Verhältnismäßigkeit des Programms angesichts der wirtschaftspolitischen Auswirkungen angezweifelt.

Diesen Zweifeln hielt der EuGH seine, ebenfalls seit „Honeywell“ bekannte, Argumentation entgegen, wonach der EZB ein weiter Ermessensspielraum zukomme, innerhalb dessen keine offensichtlichen Beurteilungsfehler zu erkennen seien.²⁵¹ Aus Sicht des EuGH ist mit der aus der Binnenperspektive des EU-Rechts festgestellten Kompetenzkonformität eine abschließende Klärung der Streitsache herbeigeführt.²⁵²

²⁵⁰ BVerfGE 146, 216, 283 f.

²⁵¹ Vgl. EuGH ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 71 ff. (Weiss).

²⁵² So im Allgemeinen: Nettesheim, JZ 2014, 585, 586.

Daraufhin erging am 05.05.2020 das Urteil des BVerfG. Im ersten Leitsatz der autorisierten Sammlung der wichtigsten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes wird heute die grundsätzliche Bindung an die EuGH-Auslegung des Unionsrechts bestätigt. „Stellt sich bei einer Ultra-vires- oder Identitätskontrolle die Frage nach der Gültigkeit oder Auslegung einer Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, so legt das Bundesverfassungsgericht seiner Prüfung grundsätzlich den Inhalt und die Beurteilung zugrunde, die die Maßnahme durch den Gerichtshof der Europäischen Union erhalten hat.“²⁵³

Der zweite Leitsatz enthält nun den Paukenschlag.²⁵⁴

„Der mit der Funktionszuweisung des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV verbundene Rechtsprechungsauftrag des Gerichtshofs der Europäischen Union endet dort, wo eine Auslegung der Verträge nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich ist. Überschreitet der Gerichtshof diese Grenze, ist sein Handeln vom Mandat des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV in Verbindung mit dem Zustimmungsgesetz nicht mehr gedeckt, so dass seiner Entscheidung jedenfalls für Deutschland das gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG erforderliche Mindestmaß an demokratischer Legitimation fehlt.“²⁵⁵

Das BVerfG verweigerte die grundsätzliche Bindung an die EuGH-Auslegung im konkreten Einzelfall, weil dessen Auslegung hier selbst einen nicht mehr vom Unionsrecht und dem Integrationsauftrag des Grundgesetzes gedeckten Ultra-vires-Akt darstelle. Aus der Frage, ob das Handeln der EZB ultra vires erfolgte, wurde die Feststellung, dass der EuGH selbst mit der Billigung des PSpP ultra vires agiere. Mit den Vorwürfen der Nicht-Nachvollziehbarkeit und der objektiven Willkür spricht das BVerfG der Billigung des PSpP durch den EuGH sogar deutlich ab, überhaupt (noch) Rechtsprechung zu sein. Der EuGH überschreite damit offensichtlich das ihm durch Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV erteilte Mandat.²⁵⁶

Denn „[i]m Ergebnis gestattet es das Urteil [...der EZB,] Wirtschaftspolitik zu betreiben, solange die EZB nur angibt, sich eines in der ESZB-Satzung genannten oder angelegten [...] Mittels zu bedienen und das von ihr bestimmte Inflationsziel zu verfolgen.“²⁵⁷

²⁵³ BVerfGE 154, 17, 17 (Ls. 1).

²⁵⁴ Albrecht, apf 2020, 324, 326 beschreibt die entsprechende Formulierung der Begründung mit „Die Bombe platzt [...]“.

²⁵⁵ BVerfGE 154, 17, 17 (Ls. 2).

²⁵⁶ Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 360a.

²⁵⁷ BVerfGE 154, 17, 105 f.

Doch damit nicht genug. Mangels der verneinten Bindung an die Vorabentscheidung entschied das BVerfG selbst über das PSPP. Und dabei prüfte es, anders als der EuGH, nicht nur auf offensichtliche Beurteilungsfehler der EZB, denn:

„Bei der Berührung fundamentaler Belange der Mitgliedstaaten, wie dies bei der Auslegung der Verbandskompetenz der Europäischen Union und ihres demokratisch legitimierten Integrationsprogramms in der Regel der Fall ist, darf die gerichtliche Kontrolle die behaupteten Absichten der Europäischen Zentralbank nicht unbesehen übernehmen.“²⁵⁸

Dies sei aus Sicht des BVerfG geboten.

„Die Kombination eines weiten Ermessens des handelnden Organs und einer Begrenzung der gerichtlichen Kontrolldichte durch den Gerichtshof der Europäischen Union trägt dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung offensichtlich nicht hinreichend Rechnung und eröffnet den Weg zu einer kontinuierlichen Erosion mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten.“²⁵⁹

Dieser Erosion der mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten musste das BVerfG, seiner Stellung und seinem Selbstverständnis entsprechend, entgegenreten.

„Die Wahrung der kompetenziellen Grundlagen der Europäischen Union hat entscheidende Bedeutung für die Gewährleistung des demokratischen Prinzips. Die Finalität des Integrationsprogramms darf nicht dazu führen, dass das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung als eines der Fundamentalprinzipien der Europäischen Union faktisch außer Kraft gesetzt wird.“²⁶⁰

Die Europäische Union könne nicht, über ihre begrenzten Einzelermächtigungen hinaus, immer weitere Kompetenzen zulasten der Mitgliedstaaten adaptieren. Denn der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung des Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV ist konstitutiv für die deutsche Mitwirkung an der Entwicklung der Europäischen Union im Sinn des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG.²⁶¹

„Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten und die damit verbundene wertende Gesamtbetrachtung besitzen ein für das Demokratieprinzip und den Grundsatz der Volkssouveränität erhebliches Gewicht. Ihre Missachtung ist geeignet, die kompetenziellen Grundlagen der Europäischen Union zu verschieben und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zu unterlaufen.“²⁶²

²⁵⁸ BVerfGE 154, 17, 17 (Ls. 3).

²⁵⁹ BVerfGE 154, 17, 17 (Ls. 4).

²⁶⁰ BVerfGE 154, 17, 17 (Ls. 5).

²⁶¹ Vgl. Schorkopf, JZ 2020, 734, 737.

²⁶² BVerfGE 154, 17, 17 (Ls. 6a).

Daher gelte im vorliegenden Einzelfall:

„Die Verhältnismäßigkeit eines Programms zum Ankauf von Staatsanleihen setzt neben seiner Eignung zur Erreichung des angestrebten Ziels und seiner Erforderlichkeit voraus, dass das währungspolitische Ziel und die wirtschaftspolitischen Auswirkungen benannt, gewichtet und gegeneinander abgewogen werden. Die unbedingte Verfolgung des währungspolitischen Ziels unter Ausblendung der mit dem Programm verbundenen wirtschaftspolitischen Auswirkungen missachtet offensichtlich den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV.“²⁶³

„Dass das Europäische System der Zentralbanken keine Wirtschafts- und Sozialpolitik betreiben darf, schließt es nicht aus, unter dem Gesichtspunkt des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV die Auswirkungen zu erfassen, die ein Ankaufprogramm für Staatsanleihen etwa für die Staatsverschuldung, Sparguthaben, Altersvorsorge, Immobilienpreise, das Überleben wirtschaftlich nicht überlebensfähiger Unternehmen hat, und sie - im Rahmen einer wertenden Gesamtbetrachtung - zu dem angestrebten und erreichbaren währungspolitischen Ziel in Beziehung zu setzen.“²⁶⁴

Entgegen der Feststellung des EuGH stelle auch das PSPP „eine qualifizierte, weil offensichtliche und strukturell bedeutsame Überschreitung [...] der ihr] in Art. 119, Art. 127ff. AEUV und Art. 17ff. ESZB-Satzung zugewiesenen Kompetenzen dar.“²⁶⁵ Damit qualifiziert das BVerfG also auch das Handeln der EZB als, wohlgemerkt zweiten und eigenen, Ultra-vires-Akt.²⁶⁶ Da dieser in einem Ausfall einer nachvollziehbaren Verhältnismäßigkeitsprüfung des PSPP besteht, zeigt es aber zugleich eine Lösung, als Möglichkeit der Heilung,²⁶⁷ auf.

„Bundesregierung und Bundestag sind aufgrund ihrer Integrationsverantwortung verpflichtet, auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die Europäische Zentralbank hinzuwirken. Sie müssen ihre Rechtsauffassung gegenüber der Europäischen Zentralbank deutlich machen oder auf sonstige Weise für die Wiederherstellung vertragskonformer Zustände sorgen.“²⁶⁸

Das BVerfG stellt damit auch und wiederholt klar, dass sowohl die EZB-Beschlüsse als auch das EuGH-Urteil nicht selbst Beschwerdegegenstände sein können, da Maßnahmen von Organen oder sonstigen Stellen der Europäischen Union keine Akte öffentlicher Gewalt im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und § 90 BVerfGG darstellen. Es bestehe hingegen eine Pflicht der deutschen Verfassungsorgane, im Rahmen der Europäischen Integration deren verfassungsmäßige Grenzen zu wahren.²⁶⁹ Eine direkte Ansprache der

²⁶³ BVerfGE 154, 17, 17 (Ls. 6b).

²⁶⁴ BVerfGE 154, 17, 17 (Ls. 6c).

²⁶⁵ BVerfGE 154, 17, 94.

²⁶⁶ So auch: Mayer, JZ 2020, 725, 725 für den „Abwägungs- und Darlegungsausfall“.

²⁶⁷ Vgl. Schorkopf, JZ 2020, 734, 735.

²⁶⁸ BVerfGE 154, 17, 17 (Ls. 9).

²⁶⁹ Vgl. Ogorek, JA 2020, 795, 796.

EZB oder auch nur eine Erwähnung des EuGH erfolgt daher im Tenor, dem vollstreckbaren Teil des Urteil, nicht.²⁷⁰ Bis die verlangte Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die EZB erfolgt sei, gelte daher:

„Verfassungsorgane, Behörden und Gerichte dürfen weder am Zustandekommen noch an Umsetzung, Vollziehung oder Operationalisierung von Ultra-vires-Akten mitwirken. Das gilt grundsätzlich auch für die Bundesbank.“²⁷¹

Das bedeutete für die Bundesbank, dass sie nach Ablauf einer Frist von drei Monaten an Umsetzung und Vollzug der des PSPP nicht mehr mitwirken darf, sofern nicht der EZB-Rat in einem neuen Beschluss nachvollziehbar darlegt, dass seine währungspolitischen Ziele nicht außer Verhältnis zu den wirtschafts- und fiskalpolitischen Auswirkungen stehen. Einer abschließenden Bewertung, die jener Prüfung und Begründung vorgriffe, enthält sich das BVerfG allerdings, und betont zusätzlich, dass auch bereits angekündigte finanzielle Hilfen in Reaktion auf die „Corona-Krise“ von seinem PSPP-Urteil nicht erfasst werden.²⁷²

Das Verneinen des EuGH des von den Beschwerdeführern vorgetragenen Verstoßes gegen das in Art. 123 Abs. 1 AEUV enthaltene Verbot der monetären Staatsfinanzierung begegnet zwar erheblichen Einwänden des BVerfG. Gleichwohl ergibt seine Gesamtabwägung, dass ein offensichtlicher Verstoß gegen Art. 123 Abs. 1 AEUV noch nicht festgestellt werden kann.²⁷³ Hierin zeigt sich die Differenziertheit und die leicht verkannte Zurückhaltung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes.

Im Ergebnis hat das BVerfG, das immer wieder seinen grundsätzlichen Willen zur Kooperation bekundete, den direkten Konflikt mit dem EuGH somit diesmal nicht vermieden. Es erscheint konsequent, wenn es von diesem quasi-politischen, taktischen Agieren abweicht, wenn die in der Vergangenheit gezogenen Grenzen der dynamischen EuGH-Rechtsprechung von diesem nicht beachtet werden. Anders könnte das BVerfG das von ihm beanspruchte Letztentscheidungsrecht, das seiner Auffassung nach nur der verfassungsgebenden Gewalt zu weichen habe, nicht verteidigen. Seine PSPP-Entscheidung erweist sich insofern als Konsequenz einer längeren Entwicklungslinie, die sich als eine Art Kollisionsnorm erwiesen hat. Art. 79 Abs. 3 GG fungiert in diesem Sinne als übergeordnetes Letztprinzip, dem gegenüber auch das Unionsrecht zurücktreten muss.²⁷⁴ Damit hält das BVerfG seine grundsätzliche Kontrollkompetenz gegenüber derjenigen des EuGH zumindest in bestimmten Bereichen aufrecht.²⁷⁵

²⁷⁰ Vgl. Mayer, JZ 2020, 725, 725.

²⁷¹ BVerfGE 154, 17, 17 (Ls. 10).

²⁷² Vgl. Hobe/Fremuth, 2020, § 22, Rn.164.

²⁷³ Vgl. BVerfGE 154, 17, 127; Schorkopf, JZ 2020, 734, 736.

²⁷⁴ Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 360a.

²⁷⁵ Vgl. Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 360b.

„Dem Unionsrecht kommt Vorrang zu, nicht nur in weiten Teilen, sondern grundsätzlich, aber nicht vorbehaltlos. Das ist der Fundamentalsatz, der das Urteil trägt. [...] Der Richterspruch vom 05.05.2020 stemmt sich gegen Selbstermächtigung und gegen Kontrollverzicht [...].“²⁷⁶

5.8 Folgen der Ultra-vires-Rechtsprechung des BVerfG

Im Nachgang der PSPP-Entscheidung hat die EZB umfangreiche Dokumente vorgelegt, mit denen die Verhältnismäßigkeit der Anleihekäufe und deren Prüfung durch die EZB belegt werden sollten. Die Bundesregierung und der Bundestag sehen die verfassungsgerichtlichen Anforderungen damit erfüllt. Eine weitere Eskalation des Streits zwischen BVerfG und EuGH schien damit zunächst vermieden.²⁷⁷ Am 09.06.2021, mehr als ein Jahr später, leitete die EU-Kommission aufgrund des PSPP-Urteils ein Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 AEUV gegen Deutschland ein und sandte ein Mahnschreiben mit der Aufforderung zur Stellungnahme an die Bundesregierung.²⁷⁸ Das Vertragsverletzungsverfahren wurde am 02.12.2021 eingestellt. Darüber informierte die Europäische Kommission:

„Zuvor hatte Deutschland förmlich erklärt, dass es den Vorrang des EU-Rechts anerkennt und eine Wiederholung einer Ultra-vires-Feststellung künftig aktiv vermeiden wird. [...] Die Kommission hält es aus drei Gründen für angebracht, das Vertragsverletzungsverfahren einzustellen:

Erstens hat Deutschland in seiner Antwort auf das Aufforderungsschreiben sehr klare Zusagen gemacht. Insbesondere hat Deutschland förmlich erklärt, dass es die Grundsätze der Autonomie, des Vorrangs, der Wirksamkeit und der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts sowie die in Artikel 2 EUV verankerten Werte, insbesondere die Rechtsstaatlichkeit, bekräftigt und anerkennt.

Zweitens erkennt Deutschland ausdrücklich die Autorität des Gerichtshofs der Europäischen Union an, dessen Entscheidungen rechtskräftig und bindend sind. Das Land ist ferner der Ansicht, dass die Rechtmäßigkeit von Handlungen der Unionsorgane nicht von der Prüfung von Verfassungsbeschwerden vor deutschen Gerichten abhängig gemacht, sondern nur vom Gerichtshof der Europäischen Union überprüft werden kann.

Drittens verpflichtet sich die deutsche Regierung unter ausdrücklicher Bezugnahme auf ihre in den Verträgen verankerte Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit, alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen, um in Zukunft eine Wiederholung einer Ultra-vires-Feststellung aktiv zu vermeiden.“²⁷⁹

²⁷⁶ Hufeld (JM) 2020, 331, 332.

²⁷⁷ Vgl. Ogorek, JA 2020, 795, 798.

²⁷⁸ Vgl. Callies, NJW 2021, 2845, 2846.

²⁷⁹ Europäische Kommission: Presseartikel 2. Dezember 2021 [Zugriff am 28.03.2022].

Die hier angesprochene Antwort der Bundesregierung im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens ist nicht öffentlich zugänglich. Und doch wirft sie fundamentale Fragen auf.

Verfassungsorgane sind zur gegenseitigen Rücksichtnahme, zur Loyalität und Beachtung der Funktionen der jeweils anderen obersten Staatsorgane verpflichtet.²⁸⁰ Dementsprechend haben alle anderen Verfassungsorgane die verfassungsrechtliche Verpflichtung, alles zu unterlassen, was dem BVerfG eine wirksame Ausübung seiner Kompetenz erschweren oder unmöglich machen könnte.²⁸¹ Dieser Grundsatz der Verfassungstreue duldet, weil er im verfassungsrechtlichen Kompetenzgefüge begründet ist, keine Einschränkungen aufgrund politischer Erwägungen.²⁸² Er dient dazu, dass jedes Verfassungsorgan seine Befugnisse ohne Behinderung durch ein anderes Verfassungsorgan ausüben kann.²⁸³

Sofern die deutsche Bundesregierung, wie von der Europäischen Kommission veröffentlicht, entsprechende Zusagen gemacht hat und diese einzuhalten gedenkt, ist eine Verfassungskrise in der Bundesrepublik Deutschland denkbar. Wie eingangs des Hauptteils dieser Arbeit gezeigt, hat der damalige Bundeskanzler Konrad Adenauer über das Bundesverfassungsgericht geschimpft und mit der, damals noch ungewohnten, Gewaltenteilung gefremdelt. Aber immerhin hat er das Bundesverfassungsgericht als Verfassungsorgan und mit ihm dessen Judikate anerkannt. Nach Art. 20 GG ist die Bundesrepublik Deutschland ein Bundesstaat und die Bundesregierung an Gesetz und Recht gebunden. Recht im Sinne des Art. 20 GG ist mehr als vermeintliches Unionsrecht. Verfassungswidriges, in der Bundesrepublik Deutschland unanwendbares Recht kann ein Verfassungsorgan nicht binden.

5.9 Die Ultra-vires-Rechtsprechung des BVerfG in der Diskussion

In der Literatur wird die Ultra-vires-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes kontrovers diskutiert. Es findet sich Zustimmung.²⁸⁴ Rechtspolitisch wird aber auch die negative Vorbildwirkung für Gerichte hervorgehoben, die sich dem EuGH unter Verweis auf das BVerfG widersetzen könnten, um den Abbau des Rechtsstaats in ihren Mitgliedstaaten voranzutreiben.²⁸⁵ Dem PSPP-Urteil wird europapolitikverändernde Kraft beigegeben.²⁸⁶ Teilweise wird im Schrifttum der absolute Vorrang des Unionsrechts anerkannt, der Kontrollvorbehalt des BVerfG somit abgelehnt²⁸⁷ oder es werden beide

²⁸⁰ Vgl. Detterbeck in: Sachs, 2021, Art. 93, Rn. 13 m. w. N.; Klein in: Benda/Klein, 1991, Rn. 67 ff.

²⁸¹ Vgl. Klein in: Benda/Klein, 1991, Rn. 67.

²⁸² Vgl. Detterbeck in: Sachs, 2021, Art. 93, Rn. 13 m. w. N.

²⁸³ Vgl. Klein in: Benda/Klein: Lehrbuch des Verfassungsprozessrechts, 1991, Rn. 69.

²⁸⁴ So: Hufeld (JM) 2020, 331, 332; Schlaich/Korioth, 2021, Rn. 360a f.

²⁸⁵ Vgl. Ruffert, JuS 2020, 574, 577; ähnlich: Ogorek, JA 2020, 795, 798.

²⁸⁶ Vgl. Schorkopf, JZ 2020, 734, 739.

²⁸⁷ So: Bieber/Kotzur in: Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, 2021, § 3, Rn. 35 ff.; Herdegen, 2022, § 10, Rn. 1 ff.; Schroeder, 2021, § 5, Rn. 14 ff.

Ansätze dargestellt.²⁸⁸ Mitunter wird auch direkt und offensiv die souveränitätsbeschränkende Wirkung des Unionsrechts vertreten.²⁸⁹ Die Kritik kann von einem bundesstaatsähnlichen Hierachieverständnis²⁹⁰ von EuGH und BVerfG getragen sein, das für eine Ultra-vires-Kontrolle keinen Platz kennt.²⁹¹ So wird beispielsweise ein „prä-föderales System“ erkannt, innerhalb dessen die EU-Kommission mit dem angesprochenen Vertragsverletzungsverfahren eine geringe Sensibilität zeige.²⁹² Falls dies bedeuten soll, dass EU-Organe im Vorgriff auf einen europäischen Bundesstaat schon kompetenz- und verfassungswidrig agieren können, dabei aber „irgendwie nett“ bleiben sollen, bringt es eine als weit verbreitet vermutete missionarische Geisteshaltung auf den Punkt. Dem Hinweis, das BVerfG stelle den auch von ihm selbst bereits anerkannten Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts wieder in Frage,²⁹³ ist zu entgegnen, dass der absolute Vorrang des Unionsrechts nie, immer nur ein Relativer anerkannt wurde. Sofern darauf verwiesen wird, dass die deutschen Bundesländer schon früher treibende Akteure bei der Forderung nach einer verbesserten Kompetenzabgrenzung zur Europäischen Union waren und es vielleicht kein Zufall sei, dass sich unter den für das PSpP-Urteil verantwortlichen Richtern ein ehemaliger Ministerpräsident und ein ehemaliger Landesminister finden lasse²⁹⁴, wird der rechtswissenschaftliche Diskurs allerdings verlassen. So sehr man die Europäische Integration und das mit ihr Erreichte wertschätzt, sollte auf objektive Analyse nicht vollständig verzichtet werden, sonst wird aus Rechtswissenschaft reine Gesinnungsjurisprudenz. Ein Blick über die Landesgrenzen hinaus zeigt, dass der absolute Vorrang des Unionsrechts auch in vielen weiteren Mitgliedstaaten der EU nicht anerkannt wird.²⁹⁵ Die Auffassung, dass die EU-Organe einschließlich des EuGH keiner Kontrolle seitens mitgliedstaatlicher Verfassungsorgane mehr unterliegen (sollten), zielt auf Hierarchiestrukturen bundesstaatlicher Art und eine revolutionäre Verschiebung der Grundlagen der Integration ab.²⁹⁶ Mit dem Grundgesetz wäre das unvereinbar.²⁹⁷

Rechtspolitisch spricht dafür auch juristische Logik. Ob Unionsorgane ihre Zuständigkeiten überschreiten, sollte nicht von diesen selbst entschieden werden. Damit eine solche Kontrolle wirksam sein kann, muss sie zwangsläufig bei den (obersten) Gerichten der Mitgliedstaaten liegen.²⁹⁸

²⁸⁸ So: Hobe/Fremuth, 2020, § 10, Rn. 94 ff.

²⁸⁹ So: Lenaerts/Hartmann, JZ 2017, 321, 321.

²⁹⁰ [Etwa: „Der EuGH entscheidet Unionsrecht und der EuGH entscheidet, was Unionsrecht ist.“].

²⁹¹ Vgl. Nettesheim, NJW 2020, 1631, 1634.

²⁹² So: Herdegen, 2022, Vorwort zur 23. Auflage.

²⁹³ So: Odendahl, JA 2000, 219, 219.

²⁹⁴ So: Mayer, JZ 2020, 725, 726.

²⁹⁵ Übersicht bei: Nettesheim in: Oppermann/Classen/Nettesheim, 2021, § 10, Rn. 26 ff.

²⁹⁶ Vgl. Nettesheim, NJW 2020, 1631, 1631.

²⁹⁷ Vgl. BVerfGE 123, 267, 370 f.; Nettesheim, NJW 2020, 1631, 1631.

²⁹⁸ Vgl. Morlok/Michael, 2021, Rn. 615.

6 Fazit dieser Arbeit

Die Arbeit war und ist ein Versuch, eine bedeutsame und schwierige Frage unserer Zeit zu klären. Und nebenbei auch ein Leistungsnachweis zum Ende des Studiums.

Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt festgestellt, dass Unionsrechtsakte, die keine Grundlage in den europäischen Verträgen finden, vom Rechtsanwendungsbefehl des nationalen Zustimmungsgesetzes nicht erfasst und daher in der deutschen Rechtsordnung nicht anwendbar sind. Nach dessen historisch gewachsener und dogmatisch gefestigter Ultra-vires-Rechtsprechung liegt eine in Deutschland relevante Kompetenzüberschreitung vor, wenn sich Unionsrechtsakte ersichtlich außerhalb der übertragenen Kompetenzen bewegen und dadurch strukturell bedeutsam Befugnisse verlagert werden sollen. Offensichtliche und wesentliche Kompetenzanmaßungen der Europäischen Union werden abgewehrt. Damit wird zugleich die staatliche Souveränität der Bundesrepublik und die Demokratie gewahrt. Die Ultra-vires-Kontrolle ist eine beim Bundesverfassungsgericht zentralisierte Reservekompetenz, die unions- und integrationsfreundlich ausgeübt wird. Einer weitgehenden Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäische Union steht sie nicht entgegen. Im Gegenteil zeigt sich sowohl das Grundgesetz als auch das Bundesverfassungsgericht sehr offen für Europa und Europarecht. Der absolute Vorrang des Unionsrechts vor sämtlichem Verfassungsrecht ist allerdings mit Verweis auf das Grundgesetz zu verwehren und wird auch entsprechend konsequent verfassungsgerichtlich verwehrt. Er findet über die Beanspruchung des EuGH hinaus in den Verträgen keine Grundlage. Die vorgetragene und angeblich zwingende Eigenlogik ist nicht mehr als ein politisches Argument einer politischen Haltung für eine entsprechende Regelung. Sie hat keinen Eingang in europäisches oder bundesdeutsches Recht gefunden. Und es gibt andere Argumente und andere Haltungen. Für politische Argumente gibt es demokratische Verfahren. In ihnen setzt sich nicht immer die vermeintlich beste Regelung durch, oft genug wird auch dysfunktionales Recht gesetzt. Darüber hinaus könnte das Grundgesetz eine entsprechende Eigenlogik mindestens ebenso gut für sich selbst beanspruchen. Die Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland und ihre Souveränität ist, anders als die der EU, allgemein anerkannt.

Angesichts der dargestellten Jurisdiktionsgewalt des Bundesverfassungsgerichtes sind dessen Entscheidungen für die deutsche Rechtsordnung bindend. Aus Sicht des nationalen Rechts entscheidet das Bundesverfassungsgericht also letztverbindlich, ob sich die Europäische Union im Bereich der ihr im Einklang mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung des Art. 5 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 1 EUV übertragenen Kompetenzen hält oder sie überschreitet.

Aus Sicht des Gerichtshofs der Europäischen Union gilt umgekehrt allerdings das Gleiche. Er hält sich ebenfalls für befugt, die Kompetenzen der EU letztverbindlich fest-

zustellen. Für die unionale Rechtsordnung gilt dies ebenfalls als bindend. Überzeugend ist diese Auffassung gleichwohl nicht. Sie ist ein beständig wiederholtes Postulat ohne tragende Argumente.

Diese Entwicklung vollzog sich nach Jahren der Koexistenz der beiden Gerichte. Auf den vom EuGH behaupteten absoluten Vorrang des Unionsrechts auch vor nationalem Verfassungsrecht antwortete das BVerfG zunächst sehr zurückhaltend und betonte die Kooperation. Statt den absoluten Vorrang zurückzuweisen entwickelte es die Dogmatik vom relativen, verfassungsmäßig begründeten und ebenso begrenzten relativen Vorrang des Unionsrechts. Allerdings war die Konfrontation der beiden Gerichte wohl letztendlich angesichts der Ausgangslage unvermeidlich.

So stehen sich nun im Ergebnis die beiden Gerichte mit ihren Auffassungen und Entscheidungen entgegen. Und mehr noch: Mit ihnen die beiden Rechtsordnungen. Die des Grundgesetzes und die des Unionsrechts. Innerhalb der beiden Rechtsordnungen ist der Streit angesichts gefestigter Rechtsprechung aktuell als entschieden anzusehen. Zwischen ihnen nicht. Dafür ist eine Lösung auch nicht in Sicht. Sie wäre vermutlich, wenn überhaupt, auch eher im Politischen als im Recht zu finden.

Darüber hinaus bleibt zu hoffen, dass die Idee des friedlichen Europas als demokratische Gemeinschaft des Rechts nicht weiter mit unzutreffenden Verweisen auf die Ultra-vires-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes angegriffen und beschädigt wird. Dafür ist die Idee viel zu wertvoll. Allerdings auch dafür, einen europäischen Bundesstaat ohne demokratische Legitimation mit ihr festzustellen.

Kernsätze dieser Arbeit

1. Dem Unionsrecht kommt in der Bundesrepublik Deutschland ein relativer Anwendungsvorrang zu.
2. Dieser Anwendungsvorrang ist verfassungsrechtlich begründet und verfassungsrechtlich begrenzt.
3. Das Bundesverfassungsgericht übt mit der Ultra-vires-Kontrolle eine Reservekompetenz zur Feststellung offensichtlicher und wesentlicher Kompetenzanmaßungen der Europäischen Union aus.
4. Innerhalb der deutschen Rechtsordnung entscheidet das Bundesverfassungsgericht letztverbindlich über die Vereinbarkeit von Unionsrecht mit dem Grundgesetz.
5. Vom Bundesverfassungsgericht festgestellte Ultra-vires-Akte entfalten in der Bundesrepublik Deutschland keine Rechtswirkung.

Literaturverzeichnis

Albrecht, Achim: *BVerfG und EuGH: Der Kompetenzstreit hat seinen Höhepunkt erreicht (Teil 2)*. *Ausbildung – Prüfung – Fachpraxis (apf)* 2020, S. 324-327.

Benda, Ernst; Klein, Eckart: *Lehrbuch des Verfassungsprozeßrechts*. Heidelberg, 1991.

Bieber, Roland; Epiney, Astrid; Haag, Marcel; Kotzur, Markus: *Die Europäische Union*. 14. Auflage, Baden-Baden, 2021.

Callies, Christian: *Vorrang des Unionsrechts und Kompetenzkontrolle im europäischen Verfassungsgerichtsverbund*. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 2021, S. 2845-2851.

Chatziathanasiou, Konstantin: *Die Status-Denkschrift des Bundesverfassungsgerichts als informaler Beitrag zur Entstehung der Verfassungsordnung*, Münster 2021, verfügbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3800210 [Zugriff am 07.03.2022].

Degenhart, Christoph: *Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht*. 35., völlig neu bearbeitete Auflage, Heidelberg, 2019.

Dreier, Horst: *Grundgesetz Kommentar*. 3. Auflage, Tübingen, 2015.

Dudenverlag (Bibliographisches Institut GmbH): *Konkordanz*. Berlin, o. J., verfügbar unter: <https://www.duden.de/suchen/dudenonline/konkordanz> [Zugriff am 26.03.2022] (zitiert als: Laut Duden:).

Dudenverlag (Bibliographisches Institut GmbH): *rektifizieren*. Berlin, o. J., verfügbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/rektifizieren> [Zugriff am 26.03.2022] (zitiert als: Laut Duden:).

Dudenverlag (Bibliographisches Institut GmbH): *relativ*. Berlin, o. J., verfügbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/relativ> [Zugriff am 26.03.2022] (zitiert als: Laut Duden:).

Dürig, Günter; Herzog, Roman; Scholz, Rupert, *Grundgesetz*. 95. Ergänzungslieferung Juli 2021, München, 2021.

Ellerbrok, Torben; Pracht, Robert: *Das Bundesverfassungsgericht als Taktgeber im horizontalen Verfassungsgerichtsverbund – Ausstrahlungswirkungen der Rechtsprechung zum Integrationsverfassungsrecht in Europa*. *Europarecht (EuR)* 2021, S. 188-209.

Europäische Kommission: *Presseartikel 2. Dezember 2021*. verfügbar unter: https://germany.representation.ec.europa.eu/news/vertragsverletzungsverfahren-im-dezember-eu-kommission-stellt-verfahren-gegen-deutschland-wegen-ebz-2021-12-02_de [Zugriff am 28.03.2022].

Freudenberg, Tobias: *Kompetenzstreit ohne Ausweg?* *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)* 2021, S. 137.

Frotscher, Werner; Pieroth, Bodo: *Verfassungsgeschichte*. 11., überarbeitete Auflage, München, 2012.

- Gött**, Henner: *Die ultra-vires-Rüge nach dem OMT-Vorlagebeschluss des Bundesverfassungsgerichts*. *Europarecht (EuR)* 2014, S. 514-541.
- Grabitz**, Eberhard; Hilf, Meinhard; Nettesheim, Martin: *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV*. 73. Auflage (EGL). München, 2021 (zitiert als: *Bearbeiter* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *EUV/AEUV*, **73. Aufl. (EGL)** 2021, Art., Rn.).
- Grabitz**, Eberhard; Hilf, Meinhard; Nettesheim, Martin: *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV*. 74. Auflage (EGL). München, 2021 (zitiert als: *Bearbeiter* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *EUV/AEUV*, **74. Aufl. (EGL)** 2021, Art., Rn.).
- Halter**, Ulrich: *Europarecht (Dogmatik im Kontext)*, Tübingen, 2005.
- Haratsch**, Andreas; Koenig, Christian; Pechstein, Matthias: *Europarecht*. 12., überarbeitete und aktualisierte Auflage, Tübingen, 2020.
- Henneke**, Hans-Günter; Hofmann, Hans; Schmidt-Bleibtreu, Bruno: *GG Kommentar zum Grundgesetz*. 14. Auflage, Köln, 2018.
- Herdegen**, Matthias: *Europarecht*. 23., überarbeitete und erweiterte Auflage, München, 2022.
- Heun**, Werner: *Eine verfassungswidrige Verfassungsgerichtsentscheidung – der Vorlagebeschluss des BVerfG vom 14.1.2014*. *JuristenZeitung (JZ)* 2014, S. 331-337.
- Hillgruber**, Christian: *Die verfassungsprozessuale Dimension des Outright Monetary Transactions (OMT)-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts*. *Juristische Arbeitsblätter (JA)* 2014, S. 635-638.
- Hillgruber**, Christian; Goos, Christoph: *Verfassungsprozessrecht*. 5., neu bearbeitete Auflage, Heidelberg, 2020.
- Hirsch**, Günter: *Der EuGH im Spannungsverhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht*. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 2000, S. 1817-1822.
- Hobe**, Stephan; Fremuth, Michael Lysander: *Europarecht*. 10., neu bearbeitete Auflage, München, 2020.
- Horn**, Norbert: *Einführung in die Rechtswissenschaft und Rechtsphilosophie*, 5., neu bearbeitete Auflage, Heidelberg, 2011.
- Hömig**, Dieter; Wolff, Heinrich Amadeus: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. 12. Auflage, Baden-Baden, 2018.
- Hufeld**, Ulrich: *Das PSPP -Urteil des BVerfG und die Statik der Wirtschafts- und Währungsunion*. *juris – Die Monatszeitschrift (jM)* 2020, S. 331-338.
- Isensee**, Josef; Kirchhof, Paul: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III Demokratie – Bundesorgane*. 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Heidelberg, 2005.
- Jarras**, Hans D.; Kment, Martin; Pieroth, Bodo: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. 16. Auflage, München, 2020.

Jehle, Stefan in: Stuttgarter Zeitung: *Der heimliche dritte Senat in Karlsruhe*. Stuttgart, 03.01.2015, verfügbar unter: <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.bundesverfassungsgericht-der-heimliche-dritte-senat-in-karlsruhe.68baaf04-08db-49c2-a843-395b4747f985.html> [Zugriff am: 26.03.2022].

Klement, Jan Henrik: *Der geldpolitische Kompetenzmechanismus*. JuristenZeitung (JZ) 2015, S. 754-761.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.: *Protokoll des Bundesvorstands der CDU vom 22. April 1953*. Berlin, o. J., verfügbar unter: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=7223243d-edf5-6085-aa7a-a93e6b385b57&groupId=252038 [Zugriff am 26.03.2022] (zitiert als: Konrad Adenauer, Protokoll Bundesvorstand CDU v. 22.04.1953, S.).

Kramer, Urs; Hinrichsen, Tim: *Die Europäische Zentralbank*. Juristische Schulung (JuS) 2015, S. 673-680.

Kühl, Kristian; Reichold, Hermann; Ronellenfitsch, Michael: *Einführung in die Rechtswissenschaft*. 3., überarbeitete Auflage, München, 2019.

Lenaerts, Koen; Hartmann, Moritz: *Der europäische Rechtsprechungsverbund in der Wirtschafts- und Währungsunion*. JuristenZeitung (JZ) 2017, S. 321-376.

Ludwigs, Markus: *Der Ultra-vires-Vorbehalt des BVerfG – Judikative Kompetenzanmaßung oder legitimes Korrektiv?*. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2015, S. 537-543.

Ludwigs, Markus: *Die Krisenpolitik der EZB zwischen Verfassungs- und Unionsrecht*. Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2017, S. 3563-3567.

Mayer, Franz C.: *Zurück zur Rechtsgemeinschaft: Das OMT-Urteil des EuGH*. Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2015, S. 1999-2003.

Mayer, Franz C.: *Der Ultra vires-Akt*. JuristenZeitung (JZ) 2020, S. 725-734.

Mögele, Rudolf: *Vorrang – die Nächste!* Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2021, S. 609-610.

Möller, Johannes: *Das Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof unter den Präsidenten Papier und Skouris*. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2010, S. 225-228.

Morlok, Martin; Michael, Lothar: *Staatsorganisationsrecht*. 5. Auflage, 2021.

Nettesheim, Martin; *Kompetenzdenken als Legitimationsdenken*. JuristenZeitung (JZ) 2014, S. 585-640.

Nettesheim, Martin: *Das PSPP-Urteil des BVerfG – ein Angriff auf die EU?*. Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2020, S. 1631-1634.

Odendahl, Kerstin: *Das „Kooperationsverhältnis“ zwischen BVerfG und EuGH in Grundrechtsfragen*. Juristische Arbeitsblätter (JA) 2000, S. 219-224.

Ogorek, Markus: *„PSPP“-Beschlüsse der EZB und EuGH-Entscheidung „ultra vires“*. Juristische Arbeitsblätter (JA) 2020, S. 795-798.

Oppermann, Thomas; Classen, Claus Dieter; Nettesheim, Martin: *Europarecht*. 9., völlig neu bearbeitete Auflage, München, 2021.

Pötters, Stefan; Traut, Johannes: *Die ultra-vires-Kontrolle des BVerfG nach „Honeywell“ – Neues zum Kooperationsverhältnis von BVerfG und EuGH?* Europarecht (EuR) 2011, S. 580-593.

Ruffert, Matthias: *Europarecht und Verfassungsrecht: Ultra-vires-Kontrolle über EZB-Anleihekäufe und EuGH-Urteil*. Juristische Schulung (JuS) 2020, S. 574-577.

Ruffert, Matthias: *Europarecht: Vorabentscheidung des EuGH zum OMT-Programm*. Juristische Schulung (JuS) 2015, S. 758-760.

Ruffert, Matthias: *Völkerrecht, Europarecht und Verfassungsrecht: Zustimmung zur vorläufigen Anwendung von CETA*. Juristische Schulung (JuS) 2016, S. 1141-1144.

Sachs, Michael: *Grundgesetz*. 9. Auflage, München, 2021.

Sander, Florian: *Validierbare geldpolitische Finalität: Zur Auslegung des Mandats der EZB nach Art. 127 AEUV*. Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2020, S. 759-769.

Sauer, Heiko: *Europas Richter Hand in Hand? – Das Kooperationsverhältnis zwischen BVerfG und EuGH nach Honeywell*. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2011, S. 94-97.

Schlaich, Klaus; Koriath, Stefan: *Das Bundesverfassungsgericht*. 12., neu bearbeitete Auflage, München, 2021.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Hofmann, Hans; Hopfau, Axel: *GG Grundgesetz*. 12. Auflage, Köln, 2011.

Schorkopf, Frank.: *Wer wandelt die Verfassung?* JuristenZeitung (JZ) 2020, S. 734-740.

Schroeder, Werner: *Grundkurs Europarecht*, 7. überarbeitete und erweiterte Auflage, München, 2021.

Skouris, Vassilios: *Der Vorrang des Europäischen Unionsrechts vor dem nationalen Recht. Unionsrecht bricht nationales Recht*. Europarecht (EuR) 2021, S. 3-28.

Sodan, Helge: *Grundgesetz*. 4., wesentlich überarbeitete Auflage, München, 2018.

Steinbach, Armin: *Die EZB-Krisenpolitik nach dem OMT-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*. JuristenZeitung (JZ) 2016, S. 1045-1049.

Streinz, Rudolf: *EUV/AEUV*. 3. Auflage, München, 2018.

Terhechte, Jörg Philipp: *Von Lissabon zu Mangold – Die Konsolidierung des europäischen „Verfassungsgerichtsverbundes“ durch das BVerfG*. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2011, S. 81.

Voigt, Rüdiger: *Handbuch Staat*. Wiesbaden, 2018.

Voßkuhle, Andreas: „*Integration durch Recht*“ – *Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts*. *JuristenZeitung (JZ)* 2016, S. 161-168.

Voßkuhle, Andreas: *Der Wandel der Verfassung und seine Grenzen*. *Juristische Schulung (JuS)* 2019, S. 417-423.

Voßkuhle, Andreas; Kaufhold, Ann-Katrin: *Grundwissen – Öffentliches Recht: Offene Staatlichkeit*. *Juristische Schulung (JuS)* 2013, S. 309-311.

Willoweit, Dietmar: *Deutsche Verfassungsgeschichte*. 5. erweiterte und ergänzte Auflage, München, 2005.

Rechtsprechungsverzeichnis

BVerfG: Urteil des Ersten Senats vom 20. März 1952 -- 1 BvL 12, 15, 16, 24, 28/51 –
BVerfGE 1, 184 ff. (Normenkontrolle I)

BVerfG: Urteil des Ersten Senats vom 30. Juli 1952 - 1 BvF 1/52 –
BVerfGE 1, 396 ff. (Deutschlandvertrag)

BVerfG: Urteil des Ersten Senats vom 24. Februar 1953 -- 1 BvL 21/51 –
BVerfGE 2, 124 ff. (Normenkontrolle II)

BVerfG: Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Mai 1974 -- BvL 52/71 –
BVerfGE 37, 271 ff. (Solange I)

BVerfG: Beschluss des Zweiten Senats vom 10. Juni 1975 -- 2 BvR 1018/74 –
BVerfGE 40, 88 ff. (Führerschein)

BVerfG: Beschluss des Zweiten Senats vom 23. Juni 1981 -- 2 BvR 1107, 1124/77 und
195/79 –
BVerfGE 58, 1 ff. (EUROCONTROL I)

BVerfG: Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Oktober 1986 -- 2 BvR 197/83 –
BVerfGE 73, 339 ff. (Solange II)

BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993 aufgrund der mündlichen Ver-
handlung vom 1. und 2. Juli 1993 -- 2 BvR 2134, 2159/92 –
BVerfGE 89, 155 ff. (Maastricht)

BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 22. November 2001 auf Grund der mündlichen
Verhandlung vom 19. Juni 2001 - 2 BvE 6/99 –
BVerfGE 104, 151 ff. (NATO-Konzept)

BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 24. September 2003 auf Grund der mündlichen
Verhandlung vom 3. Juni 2003 -- 2 BvR 1436/02 –
BVerfGE 108, 282 ff. (Kopftuch)

BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 aufgrund der mündlichen Ver-
handlung vom 10. und 11. Februar 2009 -- 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08,
182/09 –
BVerfGE 123, 267 ff. (Lissabon)

BVerfG: Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Juli 2010 -- 2 BvR 2661/06 –
BVerfGE 126, 286 ff. (Honeywell)

BVerfG: Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Januar 2014 -- 2 BvR 2728, 2729,
2730, 2731/13, 2 BvE 13/13 –
BVerfGE 134, 366 ff. (OMT-Beschluss)

BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 18. März 2014 aufgrund der mündlichen Ver-
handlung vom 11. und 12. Juni 2013 -- 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12, 2
BvE 6/12 –
BVerfGE 135, 317 ff. (ESM-Vertrag)

BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juni 2016 aufgrund der mündlichen Ver-
handlung vom 16. Februar 2016 -- 2 BvR 2728 bis 2731/13, 2 BvE 13/13 –
BVerfGE 142, 123 ff. (OMT)

BVerfG: BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 - 2 BvR 859/15 -
BVerfGE 154, 17 ff. (PSPP)

EuGH: Urteil des Gerichtshofes vom 5. Februar 1963
EuGH ECLI:EU:C:1963:1 (Van Gend & Loos)

EuGH: Urteil des Gerichtshofes vom 15. Juli 1964
EuGH ECLI:EU:C:1964:66 (Costa/ENEL)

EuGH: Urteil des Gerichtshofes vom 17. Dezember 1970
EuGH ECLI:EU:C:1970:114 (Internationale Handelsgesellschaft)

EuGH: Urteil des Gerichtshofes vom 9. März 1978
EuGH ECLI:EU:C:1978:49 (Simmenthal II)

EuGH: Urteil des Gerichtshofes (Große Kammer) vom 22. November 2005
EuGH ECLI:EU:C:2005:709 (Mangold)

EuGH: Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 16. Juni 2015
EuGH ECLI:EU:C:2015:400 (Gauweiler)

EuGH: Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 11. Dezember 2018
EuGH ECLI:EU:C:2018:1000 (Weiss)

Rechtsquellenverzeichnis

EU-Vertrag (Vertrag über die Europäische Union) in der Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 13), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24.4.2012) m.W.v. 1.7.2013

Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz BVerfGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724) geändert worden ist

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist

Teilzeit- und Befristungsgesetz vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1966), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 22. November 2019 (BGBl. I S. 1746) geändert worden ist

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24.4.2012) m.W.v. 1.7.2013

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Bachelorarbeit selbständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Bachelorarbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt wurde.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Bachelorarbeit sind identisch.

Meißen, 31.03.2022

Unterschrift