

BVerfG vs. EuGH – wer hat das letzte Wort?
**Die Bedeutung der Ultra-vires-Kontrolle für das Rangverhältnis
zwischen Unionsrecht und nationalem Recht**

Diplomarbeit
**an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH),
Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen
Fachbereich Rechtspflege**

vorgelegt von Stefanie Reinhold-Urban
aus Dresden

Meißen, 2. Juni 2022

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung.....	1
2. Das Rechtssystem der Europäischen Union.....	3
2.1 Die Gestalt und Struktur der Europäischen Union.....	3
2.2 Die Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und ihren Mitgliedsstaaten.....	6
3. Das Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Unionsrecht und nationalem Recht der Mitgliedsstaaten.....	9
3.1 Der Europäische Gerichtshof im Rahmen der Europäischen Union.....	9
3.1.1 Die Organisation und Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofs...9	
3.1.2 Die Interpretation des Anwendungsvorrangs europäischen Rechts durch den Europäischen Gerichtshof.....	11
3.1.2.1 Die Entscheidung Costa gegen ENEL von 1964.....	11
3.1.2.2 Die Entscheidung Internationale Handelsgesellschaft mbH gegen Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel von 1970.....	13
3.1.2.3 Die Entscheidung Foto-Frost gegen Hauptzollamt Lübeck Ost von 1987.....	15
3.2 Das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Europäischen Union.....	18
3.2.1 Die Organisation und Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts.18	
3.2.2 Die Interpretation des Anwendungsvorrangs europäischen Rechts durch das Bundesverfassungsgericht.....	20
3.2.2.1 Die Solange-I-Entscheidung von 1974.....	20
3.2.2.2 Die Solange-II-Entscheidung von 1986.....	22
3.2.2.3 Die Entscheidung zum Vertrag von Maastricht von 1993.....	23
3.2.2.4 Die Entscheidung zum Vertrag von Lissabon von 2009.....	24
3.2.2.5 Die Honeywell-Entscheidung von 2010.....	26
4. Die Bedeutung des PSPP-Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 für die Europäische Union.....	30
4.1 Die Hintergründe zum Urteil.....	30
4.2 Die Anwendung und Begründung der Ultra-vires-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht.....	32
4.3 Die politischen Reaktionen und Auswirkungen des Urteils innerhalb der Europäischen Union.....	38

5. Schlussbetrachtungen.....39

1. Einführung

Es war ein Novum in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, als es in seiner Urteilsverkündung am 5. Mai 2020 zum sogenannten Public Sector Purchase Programme (PSPP) der Europäischen Zentralbank (EZB) und dem diesbezüglich vorangegangenen Urteil des Europäischen Gerichtshofs diesem die Gefolgschaft verweigerte und dessen Entscheidung als „*schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar*“¹ verwarf. Nicht weniger deutlich fielen in der Folge einige Stimmen aus Politik, Rechtswissenschaft und Medien aus, die das Urteil als „*Paukenschlag*“² charakterisierten, dem Bundesverfassungsgericht „*die reinste Provokation gegenüber der EU*“³ vorwarfen, das Urteil als „*so offensichtlich vom Ergebnis her gedacht*“⁴ bewerteten und schließlich die Frage nach der Vereinbarkeit des Rechtspruchs mit der Gewaltenteilung⁵ stellten. Der damals scheidende Präsident des Gerichts Andreas Voßkuhle verteidigte das Urteil kurz darauf als wichtigen Beitrag zum weiterhin bestehenden Dialog zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof und nicht als Ausbruch aus dem Rechtssystem der Union oder Machtgerangel zwischen den Gerichten. Er wollte das Urteil insbesondere als Forderung nach einer stärkeren Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof innerhalb der Union verstanden wissen.⁶ Dabei folgt das Urteil aus Karlsruhe inhaltlich einer langen Tradition innerhalb der Rechtsprechung, in der sich das Bundesverfassungsgericht immer wieder mit dem Wirken der Union, dem Einfluss des Unionsrechts auf die Mitgliedsstaaten, dessen Voraussetzungen und Grenzen sowie dem Handeln der Unionsorgane innerhalb Deutschlands und in Bezug auf die BundesbürgerInnen beschäftigt hat. Wird das Verhältnis zwischen Europäischer Union und ihren Mitgliedsstaaten umschrieben, gehört das Schlagwort des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts vor dem nationalen Recht der Mitgliedsstaaten sowie das Rechtsauslegungs- und Verwerfungsmonopol des Europäischen Gerichtshofs zum Grundvokabular. Dieser Gedanke des Anwendungsvorrangs entspringt grundsätzlich der Rechtsprechung und Rechtsfortbildung des Europäischen Gerichtshofs und erhielt

1 BVerfG 154, 17-152, Rn. 116.

2 Bräutigam/ Hempel, Interview Voßkuhle.

3 Mangold, EU-Vertragsverletzungsverfahren.

4 Barley, AnwBl 4/2021, S. 216.

5 Hellwig, NJW 2020, S. 2503.

6 Bräutigam/ Hempel, Interview Voßkuhle.

bei gleichzeitiger Anerkennung durch das Bundesverfassungsgericht von jeher Grenzen aufgezeigt; nicht nur durch das hier thematisierte Urteil. Vor dem Hintergrund eben jenes Urteils beschäftigt sich die vorliegende Arbeit mit der Interpretation des Anwendungsvorrangs durch den Europäischen Gerichtshof und das Bundesverfassungsgericht, deren Ausgestaltung und möglichen Grenzen und thematisiert hinsichtlich der in dieser Entscheidung angewandten sogenannten Ultra-vires-Kontrolle die Kontrollvorbehalte, die sich Karlsruhe gegen etwaig ausufernde Handlungen der Europäischen Union sowie ihrer Organe vorbehalten hat. Dabei stellt sich die Frage, wer letztinstanzlich über Unionsrecht und mögliche ausufernde Rechtsakte urteilt, wenn Europäischer Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht in ihren Bewertungen zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen.

Im Rahmen einer Ultra-vires-Kontrolle – wie sie im Verlauf der Arbeit noch ausführlich erörtert werden wird – prüft das Bundesverfassungsgericht, ob sich die Handlungen der Organe der Europäischen Union im Rahmen der ihnen in den europäischen Verträgen zugestandenen Kompetenzen bewegen oder über diese Befugnisse hinausgehend, d.h. ausbrechend bzw. ultra vires, gehandelt worden ist. In ausbrechenden Rechtsakten sieht das Bundesverfassungsgericht sowohl einen Verstoß gegen Unionsrecht als auch gegen deutsches Verfassungsrecht, was zur Folge haben kann, dass die Rechtshandlungen für in Deutschland nicht anwendbar und damit unwirksam erklärt werden würden.⁷

Die Arbeit thematisiert zunächst die Grundzüge des Rechtssystems der Europäischen Union, d.h. ihre Idee einer Organisation von Staaten in Europa sowie deren rechtliche Ausgestaltung und beleuchtet die Stellung der einzelnen Mitgliedsstaaten innerhalb dieses Staatenverbundes. Auf Grundlage dessen beschäftigt sich das nachfolgende Kapitel mit dem Verhältnis des Unionsrechts zum Recht der Mitgliedsstaaten und zeichnet den sich durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs entwickelten Grundgedanken des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts nach. Daneben werden sowohl die diesem Grundsatz folgenden Auffassungen des Bundesverfassungsgerichts erörtert, als auch die durch Karlsruhe herausgearbeiteten Grenzen des Anwendungsvorrangs

⁷ BVerfGE 126, 286-331, Rn. 55; Dürig/Herzog/Scholz, GG Art. 24 Abs. 1, Rn. 202.

erläutert. Um die Bedeutung der Rechtsprechung beider Gerichte zu verdeutlichen, wird einleitend zunächst kurz auf die Organisation und Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts eingegangen und anschließend ihre Argumentationen anhand wegweisender Urteile nachvollzogen. Die dabei herangezogenen Entscheidungen sind exemplarischer Natur und nicht abschließend hinsichtlich der Problematisierung der angesprochenen Thematik, stellen jedoch zentrale Urteile dar, auf die sich beide Gerichte immer wieder bezogen haben. Im anschließenden Kapitel wird die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts innerhalb des am 5. Mai 2020 verkündeten PSPP-Urteils analysiert und dessen Feststellung von Ultra-vires-Akten in den Handlungen der EZB sowie des Europäischen Gerichtshofs erörtert, auf dessen Grundlage Karlsruhe die vorangegangene Entscheidung Luxemburgs für nicht bindend erklärt hat. In diesem Zusammenhang werden zunächst die dem Urteil vorausgegangen Hintergründe und anschließend die politischen Reaktionen auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts skizziert. Mithin stellt sich schlussendlich die Frage, wer im Konfliktfall einer Ultra-vires-Kontrolle bzgl. der Bundesrepublik in der Europäischen Union das letzte Wort hat – Luxemburg oder Karlsruhe?

2. Das Rechtssystem der Europäischen Union

2.1 Die Gestalt und Struktur der Europäischen Union

Die Idee eines vereinten Europas, d.h. miteinander kooperierender europäischer Nationalstaaten mit dem Ziel der „*Etablierung eines föderativ strukturierten Europas*“⁸ formte sich vor dem Hintergrund eines den ganzen Kontinent prägenden Zweiten Weltkrieges. In der Anfangsphase der europäischen Integration stand mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1952 sowie im Rahmen der 1957 gegründeten Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zunächst eine ökonomische Zusammenarbeit im Vordergrund. Eine Weiterentwicklung der Idee Europas hin zu einer nunmehr auch stärker politischen Einigung gelang mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986, die neben einem gemeinsamen Binnenmarkt ohne Grenzen für Waren,

8 Hobe/Fremuth, Europarecht, S. 8.

Dienstleistungen, Kapital und Personen auch eine Vertiefung der Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten der europäischen Gemeinschaften bis hin zur Gründung einer Europäischen Union anstrebte. Diese Union wurde schließlich mit dem Vertrag von Maastricht 1992 gegründet und vereinte dabei die weiterhin fortbestehenden Gemeinschaften EGKS, EURATOM und EWG mit einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie einer gemeinsamen Innen- und Justizpolitik der beteiligten Staaten. Neben einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit wurde nunmehr auch eine politische und identitäre Integration Europas vorangetrieben, mit dem Ziel, eine Unionsbürgerschaft und Währungsunion zu etablieren. Während die Zuständigkeiten der Europäischen Union mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 und dem Vertrag von Nizza 2001 erweitert wurden, strebte der seit 2002 tagende Europäische Verfassungskonvent den Versuch an, für die Union eine gemeinsame Verfassung auszuarbeiten. Es sollte u.a. die innere Organisationsstruktur überarbeitet werden, um deren Handlungsfähigkeit auch mit einer steigenden Zahl von Mitgliedsstaaten zu gewährleisten, die Zuständigkeitsverteilung zwischen Union und Mitgliedsstaaten neu geregelt, der Union eine eigene Rechtspersönlichkeit zuerkannt und der Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem der nationalen Mitgliedsstaaten festgeschrieben werden. Auch wenn dieser Verfassungsvertrag schlussendlich an der fehlenden Ratifizierung einiger Mitgliedsstaaten scheiterte, legte er inhaltlich die Grundlage für den 2007 geschlossenen und 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon, welcher die Grundstruktur der Europäischen Union in ihrer heutigen Gestalt prägt.⁹

Die Europäische Union besteht aus sieben Organen: dem Europäischen Parlament, welches die UnionsbürgerInnen repräsentiert und an Gesetzgebungsprozessen beteiligt ist (Art. 13 Abs. 1 Satz 2 EUV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1, 2 EUV); dem Europäischen Rat, in dem die Staats- und RegierungschefInnen der Mitgliedsstaaten die Zielvorstellungen und Prioritäten ihrer Zusammenarbeit festlegen (Art. 13 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 15 Abs. 1, 2 EUV); dem Rat, bestehend aus den MinisterInnen der Mitgliedsstaaten, worin auf Grundlage der Verträge die vereinbarten Strategien und Handlungsweisen koordiniert sowie gesetzgeberische Tätigkeiten vorgenommen werden (Art. 13 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 16 Abs. 1, 2 EUV); der Kommission, die die gemeinsamen

⁹ Dürig/Herzog/Scholz, GG Art. 23, Rn. 11-16; Hobe/Fremuth, Europarecht, § 2, Rn. 3-38.

Interessen der Union gegenüber den Mitgliedsstaaten aber auch die Union nach außen hin vertritt, für die Anwendung der Verträge sowie für die innerhalb der Union aufgestellten Programme Sorge trägt und im Rahmen des ihr zustehenden Initiativrechts auch gesetzgeberische Vorschläge unterbreitet (Art. 13 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 17 Abs. 1, 2 EUV); dem Gerichtshof der Europäischen Union, der bei der Anwendung, Umsetzung und Auslegung der geschlossenen Verträge die Wahrung des Unionsrechts sowie die Rechtmäßigkeit des Handelns der Unionsorgane sicherstellt (Art. 13 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1, 3 EUV); der Europäischen Zentralbank, die mit den nationalen Zentralbanken die Währungspolitik innerhalb der Eurozone betreibt, die Preisstabilität sicherstellt und die Wirtschaftspolitik der Union mit unterstützt (Art. 13 Abs. 1 Satz 2 EUV in Verbindung mit Art. 282 Abs. 1, 2 AEUV); sowie dem Rechnungshof, der die Wirtschaftsprüfung innerhalb der Union wahrnimmt (Art. 13 Abs. 1 Satz 2 EUV in Verbindung mit Art. 285 Abs. 1 AEUV).

Die rechtliche Grundlage der Europäischen Union bilden das sog. primäre und sekundäre Unionsrecht. Das Primärrecht umfasst die Gründungsverträge von Lissabon, d.h. den Vertrag über die Europäische Union (EUV) sowie den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) mit ihren Protokollen und Anhängen, die im Rahmen von Vertragsänderungsverfahren gemäß Art. 48 Abs. 1 EUV durch die Mitgliedsstaaten geändert werden können. Zudem wird die Charta der Grundrechte der Europäischen Union gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV für verbindlich und gleichrangig mit diesen beiden Verträgen erklärt. EUV und AEUV bilden mit den darin gefassten Bestimmungen zu den Kompetenzen der Unionsorgane die Grundlagen für die durch sie gemäß Art. 288 Abs. 1 AEUV erlassenen Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen, welche das sekundäre Unionsrecht umfassen. Daneben gehören auch die durch die Europäische Union abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge mit Drittstaaten und internationalen Organisationen zum Bestandteil des Unionsrechts.¹⁰

Die Europäische Union soll „*die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker schaffen*“ und „*durch gemeinsames*

¹⁰ Hobe/Fremuth, Europarecht, § 10, Rn. 6-10, 19-22.

Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Staaten sichern“.¹¹ Als Zielvorgabe formuliert der EUV in seinen ersten drei Artikeln eine „Union der Völker Europas“, welche den Frieden, die Achtung und Wahrung der Menschenwürde und Menschenrechte, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit sowie einen wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Wahrung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt ihrer Mitgliedsstaaten zu deren Wohlergehen sichert und fördert. Der Bericht der Reflexionsgruppe über die Zukunft der Europäischen Union 2030 umschrieb das Wesen der Union als ein „Regieren in Partnerschaft“ innerhalb eines „gemeinsame[n] öffentliche[n] Raum[es] mit gebündelter Souveränität, in dem es möglich ist, gemeinsame Interessen zu definieren, der über starke Institutionen verfügt und die Rechtsstaatlichkeit zum Primat erhoben hat.“¹² Dabei beschränkt sich die Europäische Union hinsichtlich ihrer Zielvorgaben nicht nur auf Themen im Zusammenspiel der Mitgliedsstaaten untereinander, sondern beansprucht auch außerhalb der Grenzen Europas eine politische Einflussnahme, welche gemäß Art. 21 Abs. 2 lit. h EUV auf die Förderung einer Weltordnung abzielt, „die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht“.

2.2 Die Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und ihren Mitgliedsstaaten

Das Bundesverfassungsgericht umschreibt die Europäische Union als europäischen Staatenverbund und supranational organisierte zwischenstaatliche Gemeinschaft, die von ihren Mitgliedsstaaten getragen wird und deren nationale Identität achtet, dabei jedoch kein europäischer Staat, sondern „eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten [darstellt], die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt“^{13, 14}. Zentrales Element dieser Charakterisierung ist die Rückkopplung der Union an die Mitgliedsstaaten und deren Parlamente, die ihre Souveränität nicht aufgegeben, sondern der Union innerhalb der Verträge Rechte übertragen haben, in deren Rahmen selbige legitimiert und damit handlungsfähig ist. Die Existenz und das Handeln der Union

11 Präambel zum AEUV.

12 Márquez/ Vike-Freiberga/ Ollila/ Friis/ Koolhaas/ Lambert/ Monti/ Münz/ Nicolaidis/ Notat/ Schuster/ Walesa, Reflexionsgruppe, S. 51.

13 BVerfGE 123, 267-437, Rn. 229.

14 BVerfGE 123, 267-437, Rn. 229; BVerfGE 89, 155-213, Rn. 90, 95.

sind damit eng an die sie über Vertragsänderungen formenden und prägenden Mitgliedsstaaten geknüpft, sodass selbige umgangssprachlich als Herren der Verträge beschrieben werden.

Die Union ist gemäß Art. 5 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 EUV nur in dem Umfang handlungsfähig, wie ihr die Mitgliedsstaaten Kompetenzen innerhalb der Verträge und im Hinblick auf die Verwirklichung der gemeinsam angestrebten Ziele übertragen haben. Im Umkehrschluss verbleiben die nicht explizit übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedsstaaten. Dieses Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung impliziert auch, dass die Europäische Union nicht die Möglichkeit bzw. Fähigkeit besitzt, ihre Kompetenzen selbstständig auszuweiten, mithin über keine eigene sogenannte Kompetenz-Kompetenz verfügt und damit immer einer Ermächtigungsgrundlage seitens der Mitgliedsstaaten bedarf, wenn sie über die Verträge hinausgehende Aufgaben wahrnehmen will.¹⁵ Auch wenn der Union nach Art. 47 EUV und Art. 335 AEUV Rechtspersönlichkeit zuerkannt worden und sie rechts- und geschäftsfähig ist, mithin völkerrechtliche Verträge abschließen und internationalen Organisationen beitreten kann, betonen die Mitgliedsstaaten in ihrer Erklärung Nr. 24 zum Vertrag von Lissabon, dass die Union auch in diesem Hinblick nicht über die ihr vertraglich zuerkannten Zuständigkeiten hinaus handeln kann. Aufgrund dieser funktional beschränkten Rechtspersönlichkeit der Union wird selbige auch als „*partikuläre und partielle (Völkerrechts-)Subjektivität*“¹⁶ bezeichnet.¹⁷

Die ihr übertragenen Kompetenzen übt die Union gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 und 4 EUV nach den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit aus. D.h., dass die Union einerseits in den Bereichen, für die sie nicht ausschließlich zuständig ist, nur insoweit bzw. nachrangig, mithin subsidiär, tätig wird, wie ein Handeln auf Unionsebene zur Verwirklichung der angestrebten Ziele besser erreicht werden kann, als das bei einzelstaatlichen Maßnahmen der Fall sein würde. Andererseits ist dieses Vorgehen immer auf das notwendige Maß zur Erreichung der Ziele begrenzt anzuwenden, sodass es

15 Hobe/Fremuth, Europarecht, § 6 Rn. 18f., § 7, Rn. 24-27.

16 Hobe/Fremuth, Europarecht, § 6 Rn. 18.

17 Hobe/Fremuth, Europarecht, § 6 Rn. 18f., § 7, Rn. 24-27; Europäische Union, Erklärung Nr. 24.

verhältnismäßig, mithin geeignet, erforderlich und angemessen ausgeübt werden muss.¹⁸

Währenddessen Art. 4 Abs. 2 EUV hinsichtlich der Europäischen Union einerseits regelt, dass selbige die Souveränität, nationale Identität, rechtsstaatlichen Strukturen und die Gleichheit aller Mitgliedsstaaten achtet, verpflichten sich die einzelnen Staaten in Art. 4 Abs. 3 EUV andererseits die Aufgaben und Ziele der Union zu unterstützen, die Verträge zu achten und alle dafür notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, was auch die Umsetzung europarechtlicher Richtlinien und die europafreundliche Auslegung innerstaatlichen Rechts impliziert.

Die Übertragung hoheitsstaatlicher Rechte von den Mitgliedsstaaten auf die Union regeln die jeweiligen Verfassungen der einzelnen Nationalstaaten. Am Beispiel Deutschlands gestatten Art. 23 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 1 GG, dass die Bundesrepublik auf zwischenstaatliche Einrichtungen, insbesondere die Europäische Union, Hoheitsrechte übertragen kann. Begrenzt wird diese Möglichkeit jedoch mit Verweis auf Art. 79 Abs. 2 und Abs. 3 GG, wonach durch eine Kompetenzübertragung der unveränderliche Teil des Grundgesetzes, mithin die verankerten Grundrechte, das Prinzip der Gliederung des Bundes in die Länder sowie deren Beteiligung an der Gesetzgebung nicht beeinträchtigt werden darf. Diese nur in gewissen Grenzen eingeräumte Möglichkeit, Hoheitsrechte zu übertragen, wird – wie im Folgenden zu sehen – die unterschiedlichen Grundansichten zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof bei der Bewertung des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts vor nationalem Recht prägen. Denn entgegen dem angestrebten Verfassungsvertrag, der einen Anwendungsvorrang des Unionsrechts klar formulierte und festschrieb, ist selbiges im Vertrag von Lissabon nicht aufgenommen worden. Die dem Vertrag angefügte Erklärung Nr. 17 verweist lediglich darauf, dass das Unionsrecht „*im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union unter den in dieser Rechtsprechung festgelegten Bedingungen Vorrang vor dem Recht der Mitgliedsstaaten haben*“ soll, unabhängig davon, ob dieser Grundsatz explizit im Vertrag festgeschrieben worden ist oder nicht.¹⁹

18 Hobe/Fremuth, Europarecht, § 7, Rn. 28-51; Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, § 11, Rn. 33.

19 Europäische Union, Erklärung Nr. 17.

Wie in der Folge zu sehen sein wird, unterscheidet sich die Rechtsprechung zwischen Europäischem Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht auch weniger in der Anerkennung des Grundsatzes des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts, sondern vielmehr in dessen Begründung, Ausgestaltung und vor allem dessen Grenzen.

3. Das Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Unionsrecht und nationalem Recht der Mitgliedsstaaten

3.1 Der Europäische Gerichtshof im Rahmen der Europäischen Union

3.1.1 Die Organisation und Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofs

Der Gerichtshof der Europäischen Union – mit Sitz in Luxemburg – ist das Rechtsprechungsorgan der Union und gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV für die „*Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge*“ verantwortlich. Er besteht aus dem Gerichtshof, dem Gericht sowie Fachgerichten und ist in dem Rahmen, in dem die Verträge nach Art. 19 Abs. 3 EUV in Verbindung mit Art. 251 ff. AEUV seine Zuständigkeiten regeln sowohl Verfassungsgerichtshof, Verwaltungsgericht, Zivilgericht als auch Schiedsgericht. Er wird damit auf allen Handlungsebenen der Union tätig, ausgenommen in den Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik und der mitgliedstaatlichen Polizeimaßnahmen (Art. 275 Abs. 1, Art. 276 AEUV).²⁰

Der Gerichtshof besteht aus einem/einer RichterIn je Mitgliedsstaat und wird von elf GeneralanwältInnen unterstützt, die unparteiisch begründete Schlussanträge zu den durch den Gerichtshof zu entscheidenden Sachverhalten stellen (Art. 19 Abs. 2 EUV, Art. 252 AEUV). Auch die RichterInnen sind der Unabhängigkeit verpflichtet und werden von den Regierungen der Mitgliedsstaaten im gegenseitigen Einvernehmen und nach Anhörung eines Ausschusses, der über die Eignung der BewerberInnen zu befinden hat, auf sechs Jahre ernannt (Art. 19 Abs. 2 EUV, Art. 253 Abs. 1, Art. 255 Abs. 1 AEUV). Das Gericht besteht aus zwei RichterInnen je Mitgliedsstaat, die ebenfalls im gegenseitigen Einvernehmen und nach Anhörung des Eignungsausschusses durch die Mitgliedsstaaten für sechs Jahre ernannt werden und entsprechend den RichterInnen am Gerichtshof allein

²⁰ Margedant, EuGH.

dem Recht verpflichtet und damit unabhängig sind (Art. 19 Abs. 2 EUV, Art. 254 AEUV). Neben Gerichtshof und Gericht eröffnet Art. 257 AEUV die Möglichkeit Fachgerichte einzurichten, die im ersten Rechtszug über bestimmte Klagen in ausgewählten Sachgebieten zu entscheiden haben. Nachdem das Fachgericht für den Öffentlichen Dienst, welches sich mit Streitfragen zwischen der Europäischen Union und ihren Bediensteten beschäftigte, 2016 aufgelöst und die Rechtsprechungsbefugnis dem Gericht zuerkannt worden ist, wurde bisher kein neues Fachgericht gebildet.²¹

Hierarchisch gesehen fungiert der Gerichtshof als oberste Instanz. Das Gericht unterliegt damit einerseits dem Gerichtshof als Rechtsmittelinstanz, ist andererseits hingegen selbst Rechtsmittelinstanz gegen die Entscheidungen der Fachgerichte (Art. 256 Abs. 1 UAbs. 1, Abs. 2 AEUV).

Der Europäische Gerichtshof entscheidet gemäß Art. 258 bis 268 sowie Art. 340 AEUV u.a. über Klagen bzgl. der Rechte und Pflichten der Unionsorgane, über die Rechtsverhältnisse zwischen der Union und ihren Mitgliedsstaaten sowie Klagen natürlicher und juristischer Personen gegen Maßnahmen der Union. Er wacht über die Einhaltung der Verträge sowohl durch die Mitgliedsstaaten, als auch die Unionsorgane und über die Auslegung des Unionsrechts sowie die Gültigkeit der Handlungen der Organe. Darüber hinaus regelt er auch Schadensersatzansprüche, die bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten durch Organe oder ihre Bedienstete entstanden sind und somit die Amtshaftung der Union betreffen.

Von besonderer Bedeutung ist im Hinblick auf den thematischen Schwerpunkt dieser Arbeit die dem Gerichtshof gemäß Art. 19 Abs. 1 EUV zuerkannte Hauptaufgabe der Wahrung des europäischen Rechts bei und durch die Auslegung und Anwendung der Verträge. Das in diesem Zusammenhang zentrale Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV ermöglicht den Gerichten der Mitgliedsstaaten, Fragen, die die Auslegung der Verträge oder die Auslegung des rechtmäßigen Handelns der Unionsorgane betreffen und relevant für die bei ihnen anhängigen Streitfragen sind, dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorzulegen. Sinn und Zweck ist dabei die Gewährleistung einer einheitlichen Interpretation und in der Folge auch einheitlichen Anwendung

²¹ Hobe/Fremuth, Europarecht, § 8, Rn. 75.

des Unionsrechts in allen Mitgliedsstaaten zu gewährleisten. Aus diesem Grund sind mitgliedstaatliche Gerichte, deren Entscheidungen nicht mehr mit innerstaatlichen Rechtsmitteln angegriffen werden können, auch zur Vorlage von sie betreffenden unionsrechtlichen Fragen verpflichtet. Dieses Vorabentscheidungsverfahren, in dem der Gerichtshof den nationalen Gerichten Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts in dem sie beschäftigenden konkreten Sachverhalt gibt, charakterisiert selbiger als Dialog und Zusammenarbeit mit den Gerichten der Mitgliedsstaaten, mit dem Ziel „*die einheitliche Auslegung des Unionsrechts, seine Kohärenz, seine volle Gestaltung und seine Autonomie*“²² zu gewährleisten. Dabei wird die Gerichtsbarkeit auf Ebene der Mitgliedsstaaten mit der auf Unionsebene verknüpft.²³

3.1.2 Die Interpretation des Anwendungsvorrangs europäischen Rechts durch den Europäischen Gerichtshof

3.1.2.1 Die Entscheidung Costa gegen ENEL von 1964

Seinen grundlegenden Standpunkt zum Verhältnis zwischen Unionsrecht und nationalem Recht sowie den Kompetenzen der nationalen Parlamente und nationalen Gerichte der Mitgliedsstaaten im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft legt der Europäische Gerichtshof bereits 1964 in seinem Urteil Costa gegen ENEL²⁴ dar. Der Gerichtshof erörtert darin zunächst den Umfang des Vorabentscheidungsverfahrens und betont, dass er seine Rolle in der Auslegung der den Rechtsstreit betreffenden unionsrechtlichen Fragestellungen und Normen sieht, soweit diese den konkreten Rechtsfall betreffen. In diesem Zusammenhang geht es ihm jedoch nicht darum, über die Vereinbarkeit eines nationalstaatlichen Gesetzes mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) zu urteilen.²⁵

Der Gerichtshof betont in seiner Entscheidung den Vorrang des Gemeinschaftsrechts und verweist diesbezüglich auf Art. 189 Abs. 1 EGV a.F.

²² EuGH, 5.12.2017 – C-42/17, Rn. 22.

²³ Margedant, EuGH.

²⁴ Streitgegenständlich ging es in diesem Verfahren um die Klage eines italienischen Stromverbrauchers und Aktionärs vor dem Mailänder Friedensgericht, der einerseits gegen eine Stromrechnung und andererseits gegen die Verstaatlichung des Energieunternehmens klagte, an dem er beteiligt war. Er sah das italienische Recht als mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar und forderte die Vorlage des Verfahrens an den Europäischen Gerichtshof zur Auslegung europäischen Rechts. Vgl. EuGH, 15.07.1964 – 6/64, S. 1260f.

²⁵ EuGH, 15.07.1964 – 6/64, S. 1268.

nach dem die durch die Organe erlassenen Verordnungen innerhalb der Gemeinschaft „*allgemeine Geltung*“ haben, in Gänze „*verbindlich*“ sind und in den Mitgliedsstaaten „*unmittelbar*“ wirken. Grundlage dieses durch den Europäischen Gerichtshof erklärten Grundverständnisses ist das Wesen der Gemeinschaft, das Ziel, welches mit ihrer Gründung verfolgt wird und die rechtlichen Kompetenzen bzw. rechtlichen Eingriffe, die die Mitgliedsstaaten innerhalb des Vertrages dieser Gemeinschaft gewährt haben. Der Gerichtshof betont, dass die einzelnen Staaten innerhalb des EGV ihre eigenen Souveränitätsrechte beschränkt haben, die neu geschaffene Rechtsordnung der Gemeinschaft in ihre eigene integriert und damit einen Rechtskörper mit einer eigenen Rechtsordnung geschaffen haben, dem sie nunmehr auch selbst verpflichtet sind.²⁶

Luxemburg betont, dass die Idee des EGV obsolet werden würde, wenn jeder Mitgliedsstaat durch eigene Gesetze oder die Anwendung seiner bestehenden Regelungen, die sich ggf. gegen die vereinbarte gemeinschaftliche Rechtsordnung wenden würden, auf das Unionsrecht Einfluss nehmen könnte. Mithin spielt der Gerichtshof dabei nicht vorrangig auf eine Kompetenzfrage ab, sondern argumentiert aus dem Gründungsgedanken der Europäischen Gemeinschaft heraus. Zusätzlich begründet er im Hinblick auf die innerhalb des EGV ausgestaltete Rechtsordnung, dass nationales Recht dann nicht angewendet werden kann, wenn es dem Unionsrecht zuwiderläuft. *„Aus alledem folgt, dass dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll. Die Staaten haben somit dadurch [...] eine endgültige Beschränkung ihrer Hoheitsrechte bewirkt, die durch spätere einseitige, mit dem Gemeinschaftsbegriff unvereinbare Maßnahmen nicht rückgängig gemacht werden kann.“*²⁷

Der Europäische Gerichtshof betont dabei, dass das Gemeinschaftsrecht ein eigenständiges, autonomes Recht ist und damit unabhängig von den nationalen Verfassungen und Gesetzen der Mitgliedsstaaten wirkt. Darauf aufbauend

26 EuGH, 15.07.1964 – 6/64, S. 1269.

27 EuGH, 15.07.1964 – 6/64, S. 1270, 1271.

schlussfolgert er, dass die Anwendung nationalen Rechtes bei Fragen, die die Gemeinschaft sowie deren Regelungen und Ziele betreffen, immer im Einvernehmen mit dem Gemeinschaftsrecht zu erfolgen hat bzw. dem Gemeinschaftsrecht ein Geltungs- und Anwendungsvorrang zukommt, wenn das nationale Recht dem entgegen stehen würde. Der Gerichtshof spricht nicht explizit davon, dass das nationale Recht im Konfliktfall unwirksam wäre, sondern betont vielmehr, dass einseitige Maßnahmen und Gesetze der Mitgliedsstaaten, die inhaltlich nicht mit der Rechtsordnung der Gemeinschaft vereinbar sind, der Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts nicht entgegenstehen, mithin selbige Maßnahmen keinen Einfluss auf deren Rechtssystem haben können. Ihr kommt damit eine Vorrangstellung im Sinne eines Anwendungsvorrangs zu.²⁸ Dies begründet der Gerichtshof als juristische Konsequenz aus der von den Mitgliedsstaaten gewollten Gemeinschaft der Europäer, deren Ausgestaltung im EGV und dessen Interpretation als unabhängige Rechtsordnung. Es zeigt sich bereits in dieser frühen Entscheidung, dass sich der Europäische Gerichtshof von jeher als Motor und Garant des Integrationsprogramms Europa verstanden hat.²⁹

3.1.2.2 Die Entscheidung Internationale Handelsgesellschaft mbH gegen Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel von 1970

Inwieweit sich der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts auch auf den Grundrechtsschutz der BürgerInnen bezieht, war eine zentrale Fragestellung, die dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs 1970 in der Sache Internationale Handelsgesellschaft mbH/ Frankfurt am Main gegen Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/ Frankfurt am Main³⁰ zugrunde lag. Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, welches die Rechtssache dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorlegte, sah durch eine

28 EuGH, 15.07.1964 – 6/64, S. 1269, 1270.

29 Streinz, EUV Art. 19, Rn. 32-33.

30 Hintergrund der Entscheidung war die Klage eines deutschen Import- und Exportunternehmens vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, welches seitens der Union eine Ausfuhrlizenz für Maisgrieß erworben hatte. Auf Grundlage einer für die Marktorganisation für Getreide erlassenen Verordnung der Europäischen Gemeinschaft war diese Ausfuhrlizenz an eine Dauer geknüpft, in der das Unternehmen seine Waren ausführen musste, um nicht den Verfall einer für diese Lizenz geleisteten Kautions zu riskieren. Da die Ausfuhr jedoch nur zum Teil erfüllt und die Lizenz durch die Ein- und Ausfuhrbehörde damit für verfallen erklärt wurde, klagte die Klägerin auf Zahlung der geleisteten Kautions. Das Verwaltungsgericht legte dem Gerichtshof schließlich die Frage im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens vor, ob die eingeführte Verordnung, nach der die Lizenz sowohl erhoben als auch für verfallen erklärt worden war, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei. Vgl. EuGH, 17.12.1970 – 11/70, S. 1127f.

europäische Verordnung die gemäß Art. 2 Abs. 1 und Art. 14 GG grundgesetzlich geschützte Entfaltungs- und Dispositionsfreiheit, Wirtschaftsfreiheit und Verhältnismäßigkeit in dem vorgelegten Sachverhalt verletzt, sodass es die Ansicht vertrat, dass *„bestimmte Strukturprinzipien des nationalen Verfassungsrechts [...] im Rahmen des Gemeinschaftsrechts gewährleistet werden müssten, so dass der Vorrang übernationalen Rechts vor den Grundsätzen des deutschen Grundgesetzes zurückzutreten habe.“*³¹

Der Europäische Gerichtshof knüpft in seiner Entscheidung nahtlos an die Rechtsauffassung zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts an. Während er im Urteil Costa gegen ENEL noch den Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts primär auf die Vision eines vereinten Europas sowie der inhaltlichen Ausgestaltung des EGV stützt, zeigt er in der Entscheidung von 1970, dass das Konstrukt einer europäischen Gemeinschaft überhaupt nicht funktionieren kann, wenn nationalstaatliches Recht Einfluss auf das Unionsrecht nehmen würde. Selbst hinsichtlich der Frage nach der Sicherung und Gewährleistung nationaler Grundrechte argumentiert der Gerichtshof, dass *„die Beachtung der Grundrechte [...] zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen“*³² der Gemeinschaft gehört, die durch ihn selbst gewährleistet und gesichert werden. Aber selbst die gewährten Grundrechte müssen sich *„in die Struktur und die Ziele der Gemeinschaft“* einfügen.³³ Luxemburg positioniert sich damit auch als Wächter und Hüter der Grundrechte, sodass es seiner Auffassung nach eines separaten Grundrechtsschutzes durch die nationalen Gerichte im Rahmen der Gemeinschaft nicht mehr bedarf. Er bündelt vielmehr seine Kompetenzen auf Unionsebene und gewährleistet damit aus seiner Sicht ein umfassendes Rechtsschutzsystem für die BürgerInnen auf europäischer Ebene. Damit gibt es für den Gerichtshof auch kein Argument für ein Nebeneinander von Unionsrecht und nationalem Recht und somit auch keine mögliche Kompetenzüberschneidung und drohendes Konkurrenzverhältnis zwischen ihm und den nationalen Gerichten der Mitgliedsstaaten.

31 EuGH, 17.12.1970 – 11/70, S. 1134.

32 EuGH, 17.12.1970 – 11/70, S. 1135.

33 EuGH, 17.12.1970 – 11/70, S. 1135.

3.1.2.3 Die Entscheidung Foto-Frost gegen Hauptzollamt Lübeck Ost von 1987

Mit der Frage nach der Kontrolle der Unionsorgane, die auch für das PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts prägend war, beschäftigte sich der Europäische Gerichtshof bereits 1987 in der Rechtssache Foto-Frost gegen Hauptzollamt Lübeck Ost. Streitgegenständlich ging es um die Frage, ob es nationalen Gerichten zusteht, die Entscheidungen und Handlungen von Organen der Europäischen Union zu überprüfen und ggf. auch für ungültig und damit nichtig zu erklären, sollten diese die ihnen in den Verträgen übertragenen Kompetenzen überschreiten.³⁴ Art. 177 Abs. 1 EGV a.F. – heute Art. 267 Abs. 1 AEUV – regelt nicht nur die Kompetenz des Gerichtshofs bei der Auslegung der Verträge, sondern umfasst im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens auch die Prüfung und Kontrolle der Gültigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane.

Während Art. 177 Abs. 3 EGV a.F. den nationalen Obergerichten, deren Entscheidungen nicht mehr mit innerstaatlichen Rechtsmitteln angegriffen werden können, eine Verpflichtung auferlegt, die Rechtsordnung der Gemeinschaft betreffende Fragen dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen, formuliert Abs. 2 lediglich eine Kannbestimmung, die nationalen Gerichten, deren Entscheidungen noch mit Rechtsmitteln angegriffen werden können, diese Verpflichtung gerade nicht zwingend vorschreibt. Mithin stand die Frage im Raum, ob Art. 177 EGV a.F. den nationalen Gerichten eine Prüfungskompetenz hinsichtlich der Handlungen der Organe zugesteht. Luxemburg pointierte die Frage dahingehend, ob die Norm den nationalen Gerichten überhaupt die Befugnis erteilt, die Ungültigkeit von Handlungen der Unionsorgane festzustellen.³⁵ Dem Gerichtshof ging es mithin vielmehr um das Ergebnis einer möglichen Prüfung und nicht vordergründig um eine Prüfungskompetenz an sich, die in diesem Zusammenhang jedoch zweifelsohne mit Bestandteil der Rechtsfrage war.

34 Hintergrund war der Streit um nachträglich erhobene Zölle auf den Import von fotografischen Artikeln durch eine deutsche Firma. Seitens des zuständigen Zollamts wurden zunächst keine Abgaben erhoben. Bei einer späteren Prüfung kam es jedoch zu dem Ergebnis, dass Zölle doch hätten erhoben werden müssen, vertrat jedoch die Ansicht, dass eine Nacherhebung unterbleiben könne und legte das Ersuchen der Kommission vor, die darüber zu entscheiden hatte. Selbige forderte hingegen die Nacherhebung, wogegen sich die betroffene Firma vor dem Finanzgericht Hamburg zur Wehr setzte. Das Finanzgericht legte die den Streitfall tangierenden Fragen nach der Auslegung der betreffenden Gemeinschaftsverordnung dem Gerichtshof im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens vor. Vgl. EuGH, 17.12.1970 – 11/70, S. 4226-4228.

35 Vgl. EuGH, 22.10.1987 – 314/85, S. 4230.

Obwohl Art. 177 EGV a.F. eine Prüfungskompetenz der nationalen Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Handlungen von Gemeinschaftsorganen nach seinem Gesetzeswortlaut nicht ausschließt und dies auch der Europäische Gerichtshof nicht explizit getan hat, nimmt selbiger jedoch eine entscheidende Einschränkung vor, die die Kompetenz inhaltlich obsolet erscheinen lässt: Den nationalen Gerichten steht eine Prüfung und Bewertung der Handlungen und Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane zu, wenn sie schlussendlich zu dem Ergebnis kommen, dass selbige „in vollem Umfang gültig“³⁶ sind. „Denn wenn sie [die nationalen Gerichte] so vorgehen, stellen sie die Existenz der Gemeinschaftshandlung nicht in Frage.“³⁷

Die Auffassung des Gerichtshofs kann in gewisser Hinsicht als Konfrontation ausgelegt werden, wenn er eine kritische Prüfung mit einer drohenden grundsätzlichen Ablehnung der Wirksamkeit einer Entscheidung innerhalb der Gemeinschaft gleichsetzt, die es zu verhindern gilt. Das impliziert, dass eine ergebnisoffene, mithin neutrale und kritische Betrachtung von Unionshandlungen durch die nationalen Gerichte der Mitgliedsstaaten nicht stattfinden kann, wenn ihr Ergebnis bereits von vornherein festzustehen hat. Der Europäische Gerichtshof spricht den nationalen Gerichten in seiner Entscheidung damit die Kompetenz ab, Handlungen und Maßnahmen der Unionsorgane für ungültig zu erklären und lässt eine Prüfung der nationalen Gerichte diesbezüglich zu einer rein theoretischen Möglichkeit absinken. Dabei argumentiert der Gerichtshof in konsequenter Rechtsprechung an die Entscheidungen von 1964 und 1970 angelehnt mit der notwendigen einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedsstaaten, die nur gewährleistet werden kann, wenn nicht eine Vielzahl einzelstaatlicher Gerichte entscheidet, sondern nur ein europäisches Gericht. Würden die nationalen Gerichte selbige Wirksamkeitsprüfung selbst und mit offenem Ergebnis vornehmen können, wären Meinungsverschiedenheiten in der Bewertung zu erwarten, welche geeignet wären, die Rechtssicherheit innerhalb der Gemeinschaft zu schwächen.³⁸

Der Europäische Gerichtshof arbeitet in dieser Entscheidung seine Alleinstellungskompetenzen heraus, gleichwohl er selbige im Hinblick auf die Notwendigkeit im Sinne einer einheitlichen Rechtsordnung begründet, positioniert

36 EuGH, 22.10.1987 – 314/85, S. 4231.

37 EuGH, 22.10.1987 – 314/85, S. 4231.

38 EuGH, 22.10.1987 – 314/85, S. 4231.

er sich über den nationalen Gerichten der Mitgliedsstaaten, indem er ihnen bei der Prüfung zur Gültigkeit von Unionshandlungen lediglich eine Scheinkompetenz zugesteht.

Das Grundverständnis des Europäischen Gerichtshofs zum Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht der Mitgliedsstaaten hat sich bereits mit den hier skizzierten und wegweisenden Urteilen etabliert und ist in der Folge nuanciert, aber nicht inhaltlich in seinen Grundzügen verändert worden. So hat Luxemburg erst kürzlich noch einmal deutlich gemacht, dass er die zentrale Instanz bei der Auslegung der unionsrechtlichen Bestimmungen ist und dabei die *„ordnungsgemäße[...] Anwendung und einheitliche[...] Auslegung des Unionsrechts [gewährleistet] sowie am Schutz der den Einzelnen von dieser Rechtsordnung gewährten Rechte mitwirk[t]“*³⁹. In diesem Sinne sind die nationalen Gerichte verpflichtet, gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV dem Europäischen Gerichtshof die Fragen vorzulegen, die innerhalb der bei ihnen anhängigen Verfahren die Auslegung des Unionsrecht betreffen, *„es sei denn, es [das nationale Gericht] stellt fest, [...] dass die betreffende Vorschrift des Unionsrecht bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof war oder dass die richtige Auslegung des Unionsrechts derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt.“*⁴⁰ Da sich das nationale Gericht in diesem Fall sicher sein müsste, dass sowohl Luxemburg als auch die nationalen Gerichte der anderen Mitgliedsstaaten der gleichen Auffassung folgen würden, kann diese Option als allein theoretischer Natur betrachtet werden, sodass der Europäische Gerichtshof seine Alleinstellungskompetenz hinsichtlich der Unionsrechtsprechung hier aktuell nochmals pointiert.

Die Kompetenzen der nationalen Gerichte gegenüber Luxemburg werden als klare Aufgabentrennung deutlich voneinander unterschieden, wobei es den nationalen Gerichten aus der Sicht des Gerichtshofs nur zusteht, über die Feststellungen und Beurteilungen des Ausgangstreitfalls unter Anwendung und Auslegung des nationalen Rechts zu urteilen, währenddessen allein ihm die Kompetenz zukommt, die Fragen zur Auslegung und Gültigkeit unionsrechtlicher Bestimmungen zu beurteilen. Seine Entscheidungen diesbezüglich sind für die

39 EuGH, 6.12.2021 – C-561/19, Rn. 29.

40 EuGH, 6.12.2021 – C-561/19, Rn. 66.

nationalen Gerichte bindend und schlussendlich in ihre Entscheidungen einzubeziehen.⁴¹ Luxemburg charakterisiert dieses System der Vorabentscheidung als „*Schlüsselement des durch die Verträge geschaffenen Gerichtssystems*“ und als „*Dialog von Gericht zu Gericht zwischen dem Gerichtshof und den Gerichten der Mitgliedsstaaten*“.⁴²

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof baut kontinuierlich auf dem vorstehend erörterten Grundverständnis auf, dass das Unionsrecht eine eigenständige Rechtsordnung darstellt, der sich die Mitgliedsstaaten bewusst unterworfen und dahingehend Kompetenzen an die Union abgegeben haben, mithin das Unionsrecht unmittelbar in den Mitgliedsstaaten wirkt und in dieser Folge das Gemeinschaftsrecht einen unbedingten Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht der Mitgliedsstaaten hat. Diese Kompetenzübertragung sieht der Europäische Gerichtshof auch auf dem Gebiet der Rechtsprechung die Union sowie deren vertragliche Grundlagen betreffend als gegeben an. Dies folgt für ihn aus der Konsequenz, dass die Idee der Union anders nicht umsetzbar ist, wenn dabei die Intentionen der sie begründenden Staaten keine rein hypothetische sein sollen. Der Gerichtshof sieht sich dabei nicht nur als befugt an, die Verträge nach ihrem Sinn und Zweck auszulegen und die durch die Organe erlassenen Vorschriften und Rechtsakte in ihrer Wirkungsrichtung auszulegen, sondern sogleich auch den Grundrechtsschutz der UnionsbürgerInnen zu gewährleisten. Aus der Argumentation Luxemburgs heraus ergibt sich damit eine umfassende richterliche Kompetenz für den Gerichtshof, bei der es keine Kompetenzüberschneidungen und damit auch keine Kompetenzstreitigkeiten mit den nationalen Gerichten der Mitgliedsstaaten geben kann.

3.2 Das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Europäischen Union

3.2.1 Die Organisation und Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht gehört neben dem Bundestag, dem Bundesrat, dem Bundespräsidenten, der Bundesregierung sowie dem Gemeinsamen Ausschuss und der Bundesversammlung zu den Verfassungsorganen, deren Aufgaben und Befugnisse innerhalb des Grundgesetzes geregelt sind (Art. 38, 50, 54, 62, 93,

⁴¹ Vgl. EuGH, 6.12.2021 – C-561/19, Rn. 28-38.

⁴² EuGH, 6.12.2021 – C-561/19, Rn. 27.

53a, 54 GG). Das Bundesverfassungsgericht – mit Sitz in Karlsruhe – ist dabei gegenüber den anderen Organen selbstständig und unabhängig (§ 1 BVerfGG). Gemäß Art. 93 Abs. 1 GG sowie Art. 13 BVerfGG obliegt dem Bundesverfassungsgericht u.a. die Entscheidung über Verfassungsbeschwerden, d.h. die Entscheidung über mögliche Verletzungen von grundgesetzlich geschützten Rechten, Organstreitverfahren, welche Fragen zur Zuständigkeit von Bundesorganen betreffen, Normenkontrollverfahren, mithin die Prüfung, ob erlassenes Bundes- und Landesrecht miteinander bzw. mit dem Grundgesetz vereinbar ist sowie Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern. Dabei entscheidet das Bundesverfassungsgericht in letzter Instanz.

Das Bundesverfassungsgericht besteht aus zwei Senaten, die jeweils mit acht RichterInnen besetzt sind (§ 2 Abs. 1, 2 BVerfGG). Die RichterInnen werden je zur Hälfte vom Bundesrat und Bundestag für eine Amtszeit von zwölf Jahren, längstens jedoch bis zur Altershöchstgrenze von 68 Lebensjahren gewählt und sind, wie alle RichterInnen in Deutschland, unabhängig und allein dem Gesetz unterworfen (Art. 94 Abs. 1, Art. 97 GG, § 4 Abs. 1, 3, § 5 Abs. 1 BVerfGG).

Vor dem thematischen Hintergrund dieser Arbeit ist die Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG in Verbindung mit § 13 Nr. 8a, 90 bis 95 BVerfGG von besonderer Bedeutung, da die BeschwerdeführerInnen in den hier erörterten Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht stets den Standpunkt vertreten haben, durch die Zustimmung der Bundesrepublik zu den europäischen Verträgen oder durch die, seitens der Union bzw. ihrer Organe erlassenen Rechtsakten, in ihren Grundrechten bzw. grundgesetzlich geschützten Rechten verletzt worden zu sein.⁴³ Eine vorgebrachte Verfassungsbeschwerde – unabhängig davon, ob sie sich mit europäischem Recht beschäftigt oder nicht – ist durch das Gericht zur Entscheidung anzunehmen, soweit der darin geltend gemachten Rechtsverletzung eine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zuerkannt wird oder selbige zur Wahrung der Grundrechte bzw. grundgesetzlich geschützten Rechte geboten ist (§§ 90 Abs. 1, 92, 93a Abs. 2 BVerfGG). Im Ergebnis kann das Bundesverfassungsgericht feststellen, dass eine Vorschrift des Grundgesetzes durch eine konkrete Handlung oder Unterlassung verletzt worden ist bzw., wenn

43 Vergleiche beispielsweise die Klagen gegen die Zustimmung zum Vertrag von Maastricht oder dem Vertrag von Lissabon sowie die Klagen gegen die Anleihekäufe der EZB innerhalb des Outright Monetary Transactions Programme und Public Sector Purchase Programme, die im Folgenden thematisiert werden. BVerfGE 89, 155-213, Rn. 36; BVerfGE 123, 267-437, Rn. 99; BVerfGE 142, 123 – 234, Rn. 10, 25; BVerfGE 154, 17-152, Rn. 20, 34, 55.

sich das Verfahren gegen den Erlass eines Gesetzes richtet, selbiges für nichtig erklären (§ 95 Abs. 1, 3 BVerfGG). Wie in der Folge zu sehen sein wird, sieht sich das Bundesverfassungsgericht auch als befugt an, über Verfassungsbeschwerden zu entscheiden, die das Unionsrecht bzw. Handlungen der Unionsorgane betreffen.

3.2.2 Die Interpretation des Anwendungsvorrangs europäischen Rechts durch das Bundesverfassungsgericht

3.2.2.1 Die Solange-I-Entscheidung von 1974

Das Bundesverfassungsgericht übt in seiner Rechtsprechung den Spagat zwischen dem Schutz der Verfassungsidentität der Bundesrepublik Deutschlands einerseits und einer Europarechtsfreundlichkeit andererseits, die keinen Zweifel an der Vertragstreue Deutschlands als Mitglied innerhalb der Gemeinschaft aufkommen lassen soll. Dabei besteht der zentrale Unterschied in der Betrachtung des Anwendungsvorrangs zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht zwischen Luxemburg und Karlsruhe in der Interpretation des Ursprungs und damit einhergehend der Wirkungsweise des Gemeinschaftsrechts und den sich daraus ergebenden Folgen.

Die frühen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind insbesondere durch den Gedanken des Grundrechtsschutzes der BundesbürgerInnen innerhalb der Gemeinschaft geprägt und historisch vor dem Hintergrund begründet, dass die Union bis zum Vertrag von Lissabon 2009, bei dem gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV die Charta der Grundrechte der Europäischen Union inhaltlich mit zum Bestandteil der Verträge und als mit diesen gleichrangig erklärt wurde, keinen „*formulierten Katalog von Grundrechten [besaß], der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat*“⁴⁴ war. Das Bundesverfassungsgericht erkennt bereits in seiner 1974 ergangenen sogenannten Solange-I-Entscheidung⁴⁵ die unmittelbare Geltung und Wirkung des Unionsrechts innerhalb der Bundesrepublik an und

44 BVerfGE 37, 271-305, Rn. 38.

45 Das Solange-I-Urteil folgte auf die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache der Internationalen Handelsgesellschaft mbH/ Frankfurt am Main gegen Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/ Frankfurt am Main. Nachdem der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit der Lizenzverordnung im Rahmen der Vorabentscheidung bestätigt hatte, legte das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main wiederum das Verfahren dem Bundesverfassungsgericht mit der Frage vor, ob die seitens des Gerichtshofs bestätigte Gemeinschaftsverordnung mit dem Grundgesetz vereinbar oder verfassungswidrig sei. Die Klage hatte in der Sache keinen Erfolg. Vgl. BVerfGE 37, 271-305, Rn. 1, 9, 11, 42.

begründete dies über Art. 24 Abs. 1 GG, der als eine Art Brücke fungiert, um den Weg für eine andere Rechtsquelle – hier dem Gemeinschaftsrecht – in den Hoheitsbereich der Bundesrepublik zu öffnen und damit das unmittelbare Wirken eines anderen Rechtes im Bundesgebiet ermöglicht. Diese Öffnung wird jedoch nach Ansicht Karlsruhes innerhalb der Bundesrepublik durch die Identität und unveränderliche Struktur des Grundgesetzes begrenzt, welches in seinem Kerngehalt keinesfalls verändert werden darf. Wo das passiert oder droht, kann das Unionsrecht nicht in das nationale Recht einfließen und damit auch keine Wirkung entfalten. Demgemäß sind dem Wirken des Unionsrechts innerhalb der Bundesrepublik Grenzen gesetzt.⁴⁶

Unbestritten erkennt das Bundesverfassungsgericht an, dass der Europäische Gerichtshof für alle Mitgliedsstaaten verbindlich über die Gültigkeit und Auslegung von Normen des Gemeinschaftsrechts entscheidet, schon allein aus der Notwendigkeit einer einheitlichen Rechtsauslegung für alle beteiligten Staaten, betont im gleichen Zusammenhang aber auch, dass der Gerichtshof über *„Inzidentfragen aus dem nationalen Recht der Bundesrepublik Deutschland (oder eines anderen Mitgliedsstaates) [...] nicht mit Verbindlichkeit für diesen Staat“* entscheidet.⁴⁷

Für das Bundesverfassungsgericht sind das Gemeinschaftsrecht und das nationale Recht voneinander unabhängige und nebeneinander stehende Rechtskreise. Es grenzt die Kompetenzen von Europäischem Gerichtshof und ihm selbst dahingehend voneinander ab, dass es weder Luxemburg zusteht, über die Vereinbarkeit von Unionsrecht und Grundgesetz zu entscheiden, Karlsruhe andererseits aber auch nicht befugt ist, zu urteilen, ob sekundäres Gemeinschaftsrecht mit dem Primärrecht vereinbar ist. Aufgrund der unterschiedlichen Kompetenzen ist es die Verpflichtung und Verantwortung beider Gerichte im Sinne einer funktionierenden Europäischen Gemeinschaft *„sich um die Konkordanz beider Rechtsordnungen in ihrer Rechtsprechung zu bemühen.“*⁴⁸ Dabei sieht das Bundesverfassungsgericht im Falle einer entgegenstehenden Rechtsprechung kein grundlegendes Problem, welches die Intention der Europäischen Gemeinschaft in Frage stellen könnte, sondern vielmehr eine

46 BVerfGE 37, 271-305, Rn. 24-26.

47 BVerfGE 37, 271-305, Rn. 29.

48 BVerfGE 37, 271-305, Rn. 23.

politische Aufgabe, die Vereinbarkeit des Gemeinschaftsrechts mit dem der Mitgliedsstaaten herzustellen.⁴⁹

3.2.2.2 Die Solange-II-Entscheidung von 1986

Die in der Solange-I-Entscheidung in ihren Grundzügen bereits skizzierte Rechtsauslegung differenziert das Bundesverfassungsgericht in den folgenden Jahren weiter. Insbesondere die Auffassung zum Wirken des Unionsrechts über Art. 24 Abs. 1 GG und später auch mit Verweis auf Art. 23 Abs. 1 Satz 1 und Art. 79 Abs. 3 GG aufgezeigten Grenzen bilden zentrale Argumentationspunkte innerhalb der späteren Rechtsprechung.

So pointiert Karlsruhe in der 1986 ergangenen sogenannten Solange-II-Entscheidung⁵⁰, dass das Gemeinschaftsrecht allein aufgrund des innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehls innerhalb der Bundesrepublik Wirkung entfaltet und sich daraus die unmittelbare Geltung und Anwendbarkeit des Unionsrechts innerhalb Deutschlands begründet. Damit verweist das Bundesverfassungsgericht auf den grundsätzlichen Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts. Selbiger wird jedoch durch die zu sichernde Verfassungsidentität des Grundgesetzes und die grundgesetzlich geschützten Grundrechte begrenzt, deren Wahrung das Bundesverfassungsgericht sicherstellt. Diesen Zuständigkeitsbereich beschränkt das Gericht nunmehr auf eine „*Auffangverantwortung*“⁵¹, betont deren zurückhaltende Wahrnehmung und erkennt den Europäischen Gerichtshof als gesetzlichen Richter innerhalb der Gemeinschaft gemäß Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG an. Vor diesem Hintergrund führt es nunmehr aus, dass es die Ausgestaltung

49 BVerfGE 37, 271-305, Rn. 24; Scholz, NJW 1990, S. 942.

50 In dem Verfahren ging es um eine Gemeinschaftsverordnung, die es der Kommission über den Erlass von entsprechenden Verordnungen ermöglichte, Einfuhrregelungen für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse der Mitgliedsstaaten gegenüber Drittländern zu erlassen. Die deutsche Beschwerdeführerin beantragte vor diesem Hintergrund die Einfuhr von Champignonkonserven beim zuständigen Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, welches selbiges mit Verweis auf die entsprechende Gemeinschaftsverordnung verwehrte. In dem sich anschließenden Rechtsstreit wandte sich die Beschwerdeführerin letztinstanzlich im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde an das Bundesverfassungsgericht und machte geltend, dass es durch das vorinstanzlich erlassene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, welches dem im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens damit betrauten Europäischen Gerichtshofs in seiner Entscheidung gefolgt war und die verwehrte Einfuhrgenehmigung bestätigt hatte. Das Bundesverwaltungsgericht hätte dabei jedoch außer Acht gelassen, dass die Entscheidung Luxemburgs den Grundsätzen eines wirkungsvollen Rechtsschutzes nicht genüge und durch die Übernahme dieser Entscheidung die Grundsätze der Rechtssicherheit und Verhältnismäßigkeit zulasten der Beschwerdeführerin missachtet worden wären. Die Klage hatte in der Sache keinen Erfolg. Vgl. BVerfGE 73, 339-388, Rn. 9-11, 35-38, 46-49, 52, 68.

51 Dürig/Herzog/Scholz, GG Art. 24 Abs. 1, Rn. 95.

und Anwendung des Unionsrechts innerhalb der Bundesrepublik nicht mehr anhand der Grundrechte des Grundgesetzes prüfen wird, solange die Europäische Gemeinschaft und der Europäische Gerichtshof in ihrem Handeln und Wirken den Grundrechtsschutz der UnionsbürgerInnen gewährleisten und nimmt seine eigene Rechtsprechungskompetenz zurück. Es behält sich jedoch weiterhin ein Einschreiten vor, wenn Luxemburg Grundrechte generell nicht anzuerkennen bereit ist und selbige in der Folge auch nicht schützt.⁵² Karlsruhe deutet hier bereits die Grenzen einer Kompetenzübertragung an die Gemeinschaft an, die es durch die im Grundgesetz geschützte Verfassungsidentität der Bundesrepublik begründet sieht. Dabei steht der Gedanke im Vordergrund, dass durch die Rechtsakte auf Gemeinschaftsebene nicht indirekt die Verfassung der Bundesrepublik geändert wird, ohne die dafür nach deutschem Recht notwendigen gesetzgeberischen Prozesse.

3.2.2.3 Die Entscheidung zum Vertrag von Maastricht von 1993

Auch in seiner Entscheidung zum Maastricht-Vertrag von 1993⁵³ hat das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben, dass die Legitimation des Handelns der Europäischen Union und damit auch die rechtlich verbindliche Wirkung des Unionsrechts innerhalb Deutschlands nur auf Grundlage des durch das Parlament erteilten Zustimmungsgesetzes beruht und insbesondere auch davon abhängt bzw. beschränkt ist, in welchem Umfang es dem Parlament rechtlich möglich ist, der Union Hoheitsrechte zu übertragen und Handlungseingriffe in die Rechtsordnung der Bundesrepublik zu gewähren. Zentral beschäftigt sich Karlsruhe in dieser Entscheidung mit dem neu eingeführten Art. 23 GG, der über Abs. 1 Satz 3 mit Verweis auf Art. 79 Abs. 3 GG die Grenzen hervorhebt, in dessen Rahmen sich die Mitgliedschaft Deutschlands in einem supranationalen Staatenverbund nur bewegen kann. Von zentraler Bedeutung ist dem Bundesverfassungsgericht dabei, dass die Union nur in dem begrenzten Maß handlungsfähig ist und rechtsverbindlich tätig werden kann, in dem ihr die Bundesrepublik nach dem

⁵² BVerfGE 73, 339-388, Rn. 74, 98-99; Scholz, NJW 1990, S. 943, 945.

⁵³ Die BeschwerdeführerInnen sahen sich durch das erlassene Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht sowie dem dafür notwendigen Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes insbesondere in ihrem gemäß Art. 38 GG gewährten Grundrecht auf demokratische Teilhabe an der Ausübung der Staatsgewalt verletzt, da der Union staatliche Hoheitsrechte übertragen werden sollten, die die Kompetenzen des Deutschen Bundestages beschneiden und dadurch die Staatsgewalt nicht mehr allein von den demokratisch legitimierten Volksvertretern ausgeübt werden würde. Die Verfassungsbeschwerden hatten keinen Erfolg. Vgl. BVerfGE 89, 155-213, Rn. 37, 38, 90.

Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung im Rahmen des Vertrags von Maastricht Rechte normiert und an sie übertragen hat. Die rechtsverbindliche Geltung und Anwendung des Europarechts leitet sich mithin allein von den Mitgliedsstaaten im Rahmen des erteilten Rechtsanwendungsbefehls ab. Vor diesem Hintergrund begründet das Bundesverfassungsgericht nunmehr die Prüfung, ob die Teilnahme an bzw. die Umsetzung von Unionsmaßnahmen und -programmen in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz vorgenommen worden sind. Das impliziert auch eine Betrachtung der Handlungen europäischer Organe, ob sie im Rahmen der ihnen zugedachten und übertragenen Hoheitsrechte gehandelt haben oder in einer unzulässigen Ausweitung ihrer Kompetenzen tätig geworden sind. Inhaltlich wird damit erstmals der Grundgedanke der Ultra-vires-Kontrolle eingeführt, ohne, dass selbige explizit als solche bezeichnet wird. Zugleich setzt das Bundesverfassungsgericht damit einen neuen Schwerpunkt, der auch in der Folge die Rechtsprechung des Gerichts zur Union prägen wird. Da nicht vom Zustimmungsgesetz umfasste Rechtsakte keine verbindliche Wirksamkeit innerhalb der Bundesrepublik entfalten können, mithin innerhalb Deutschlands unangewendet bleiben müssen, ist es die Aufgabe des Bundesverfassungsgericht, dementsprechend zu prüfen, „*ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen*“.⁵⁴

3.2.2.4 Die Entscheidung zum Vertrag von Lissabon von 2009

In seiner Entscheidung zum Vertrag von Lissabon 2009⁵⁵ konkretisiert das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsauffassung zu den Befugnissen und Grenzen der Europäischen Union sowie ihrer Organe, der Rolle Deutschlands als Mitgliedsstaat innerhalb der Union und den daraus erwachsenen Kompetenzen des Gerichtes die Europäische Frage betreffend.

Das Gericht betont noch einmal die existenzielle Bindung der Europäischen Union an die Mitgliedsstaaten und ihre allein aus diesen heraus erwachsenden

⁵⁴ BVerfGE 89, 155-213, Rn. 106, Rn. 106-122.

⁵⁵ Streitgegenständlich ging es um die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Wie schon bei den Klagen gegen den Vertrag von Maastricht brachten die BeschwerdeführerInnen insbesondere die damit einhergehenden Beschränkungen ihrer Grundrechte auf demokratische Teilhabe nach Art. 38 GG durch die Übertragung von Hoheitsbefugnissen der Bundesrepublik auf die Union und damit einhergehend die Beschneidung der Kompetenzen des Bundestages vor. Die Verfassungsbeschwerden hatten teilweise Erfolg. BVerfGE 123, 267-437, Rn. 99-101, 207.

Kompetenzen und betont damit die an die nationalen Parlamente gebundene demokratische Legitimation der Union. Das Bundesverfassungsgericht verweist auf die starke Rolle der einzelnen Mitgliedsstaaten, woraus es, wie in der Folge zu sehen sein wird, schlussendlich auch seine eigenen Kompetenzen und damit einhergehend Kontrollvorbehalte ableitet.⁵⁶

In seinem Urteil steckt Karlsruhe insbesondere anhand Art. 23 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 3 GG mit Verweis auf die Verfassungsidentität sowie im Hinblick auf das gemäß Art. 5 Abs. 2 EUV verankerte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung die Grenzen ab, die das Grundgesetz der Integration Deutschlands in die Union und der Übertragungsermächtigung von Hoheitsrechten an eine supranationale Organisation setzt. Allein in diesem abgesteckten Rahmen kann das Unionsrecht schlussendlich Wirksamkeit innerhalb der Bundesrepublik entfalten oder muss im Einzelfall bei Überschreitung dieser Schranken unangewendet bleiben. Dabei kommt es zu dem Schluss, dass es *„im Fall von ersichtlichen Grenzüberschreitungen bei Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch die Europäische Union [...] und zur Wahrung des unantastbaren Kerngehalts der Verfassungsidentität des Grundgesetzes“*⁵⁷ die Möglichkeit geben muss, die Zulässigkeit ergangener Rechtsakte durch die Mitgliedsstaaten zu prüfen. Diese Prüfung soll zwar stets dem Primat der Europarechtsfreundlichkeit verbunden sein und steht nach Ansicht des Gerichtes auch nicht im Widerspruch zu dem gemäß § 4 Abs. 3 EUV vertraglich vereinbarten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit und der gemeinsamen Intention, ein vereintes Europa zu fördern, kann jedoch schlussendlich zu dem Ergebnis führen, dass *„kompetenzüberschreitende oder identitätsverletzende Unionsrechtsakte im Einzelfall in Deutschland unangewendet“*⁵⁸ zu bleiben haben. Auf dieser Grundlage weißt das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass das Unionsrecht mithin auch keinen uneingeschränkten Vorrang vor nationalem Recht haben kann, da die Bundesrepublik allein auf Grundlage des Grundgesetzes Teile ihrer Hoheitsrechte an die Union übertragen hat, die sich aber immer innerhalb der Grenzen der unveränderlichen verfassungsrechtlichen Identität Deutschlands bewegen müssen. Das Bundesverfassungsgericht eröffnet damit eigene Kontrollvorbehalte hinsichtlich des Schutzes der deutschen Verfassungsidentität, der Gewährleistung

56 BVerfGE 123, 267-437, Rn. 231.

57 BVerfGE 123, 267-437, Rn. 240.

58 BVerfGE 123, 267-437, Rn. 241.

der damit einhergehenden grundgesetzlich verankerten Grundrechte sowie der Kompetenzausübung europäischer Organe innerhalb der Prüfung von Ultra-vires-Handlungen und behält sich damit eine „dreidimensionale Reservekompetenz“⁵⁹ vor. Die Auffassung eines durch die nationalen Verfassungen begrenzten Anwendungsvorrangs des Unionsrechts sowie den Grundgedanken der sich daraus ergebenden Option einer Ultra-vires-Kontrolle vertritt das Bundesverfassungsgericht nicht allein, sondern mit weiteren Verfassungs- und Obergerichten anderer Mitgliedsstaaten, wie beispielsweise dem französischen Verwaltungsgericht, dem tschechischen Verfassungsgericht oder dem dänischen Obersten Gericht. Die Bedenken, die Karlsruhe gegen den absoluten Vorrang des Unionsrechts anmeldet, betreffen insbesondere die in Art. 4 Abs. 2 EUV verankerte Wahrung der nationalen Identität, die es entsprechend Art. 79 Abs. 3 GG als Achtung der im Grundgesetz verankerten Grundrechte und dem Prinzip der demokratischen und föderativen Struktur Deutschlands definiert. Es behält sich dabei indirekt Eingriffsrechte in die, eigentlich dem Europäischen Gerichtshof vorbehaltene Auslegung und Prüfung des Unionsrechts vor, da eine Ultra-vires-Kontrolle die Auslegung der Handlungen eines Unionsorgans beinhaltet. Damit liegt grundsätzlich ein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV sowie Art. 344 AEUV vor, wonach sich die Mitgliedsstaaten verpflichtet haben, bei Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung der Verträge nicht anders vorzugehen, als in den Verträgen geregelt, d.h. die streitgegenständlichen Fragen durch den Europäischen Gerichtshof klären zu lassen.⁶⁰

3.2.2.5 Die Honeywell-Entscheidung von 2010

Während das BVerfG die Kriterien einer Ultra-vires-Prüfung in seiner Lissabon-Entscheidung noch nicht konkretisiert hat, erörtert es selbige in der 2010 erlassenen sogenannten Honeywell-Entscheidung⁶¹. Dabei ist sich das

⁵⁹ Michels, JA 2012, S. 520.

⁶⁰ BVerfGE 123, 267-437, Rn. 240-241, 334-340; Dürig/Herzog/Scholz, GG Art. 24 Abs. 1, Rn. 123-128; Streinz, EUV Art. 19 Rn. 76, 83; Calliess, NVwZ 10/2019, S. 14, 16; Classen, Ausschussdrucksache 19(21)100, S. 2-4.

⁶¹ Hintergrund war der zwischen dem Kläger des Ausgangsverfahren und dem Automobilzulieferunternehmen Honeywell abgeschlossene und auf Grundlage des deutschen Teilzeit- und Befristungsgesetzes, welches eine sachgrundlose Befristung von Verträgen mit ArbeitnehmerInnen ab einer gewissen Altersstufe zuließ, zeitlich begrenzte Arbeitsvertrag. Hiergegen wendete sich der ehemalige Arbeitnehmer und verlangte die Feststellung des Fortbestehens dieses Vertrags. Das in der Rechtsmittelinstanz damit befasste Bundesarbeitsgericht gab der Klage schließlich statt. Es berief sich dabei auf eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes, in der dieser die Befristung von

Bundesverfassungsgericht der besonderen Sensibilität einer solchen Ultra-vires-Kontrolle bewusst und formuliert, dass das Gericht die Prüfung potenzieller kompetenzüberschreitender Handlungen europäischer Organe stets im Einklang mit dem, die Verträge auslegenden Gerichtshof vorzunehmen hat, um einerseits nicht den Anwendungsvorrang des Unionsrecht zu unterminieren, aber andererseits auch nicht den Unionsorganen jegliche Handlungsfreiheit ohne die Möglichkeit von Kontrollen zu lassen. Es geht einerseits darum, ein unionsweit einheitliches Recht zu bewahren und selbiges nicht durch Nichtigkeitserklärungen in einzelnen Staaten zu gefährden, andererseits aber auch den Nationalstaaten nicht vollständig die Kontrolle über die Unionsorgane, die erst auf Grundlage der ihnen durch die Mitgliedsstaaten übertragenen Hoheitsrechte handlungsfähig sind, zu entziehen. Aus dieser Dichotomie ergibt sich die Notwendigkeit, dass die Ultra-vires-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht stets europarechtsfreundlich und dem europäischen Integrationsgedanken, d.h. der Idee Europas verpflichtend, zu erfolgen hat.⁶²

Das Bundesverfassungsgericht betont das Auslegungs- und Verwerfungsmonopol des Gerichtshofs hinsichtlich des Unionsrechts und die sich daraus ergebene Bindungswirkung seiner Entscheidungen für Karlsruhe. Daher muss vor der Feststellung eines Ultra-vires-Aktes die Rechtsfrage, d.h. die konkrete Vertragsauslegung sowie die Frage nach der Gültigkeit und Wirksamkeit eines Rechtsaktes, im Wege der Vorabentscheidung zunächst Luxemburg vorgelegt werden. Zudem weist das Bundesverfassungsgericht daraufhin, dass Gesetzesauslegungen „*im üblichen rechtswissenschaftlichen Diskussionsrahmen zu verschiedenen Ergebnissen führen können*“⁶³ und eine Ultra-vires-Kontrolle nicht das Ziel verfolgt, die Rechtsauslegung des Bundesverfassungsgericht über die des Gerichtshofs zu stellen.⁶⁴ Karlsruhe definiert sich damit nicht als „*Revisionsinstanz des Europarechts*“⁶⁵, sondern sieht sich allein dem Schutz der deutschen Verfassung verpflichtet. Jedoch impliziert die eigens geforderte

Arbeitsverträgen aufgrund des Alters der ArbeitnehmerInnen auf Grundlage des erwähnten Teilzeit- und Befristungsgesetzes als Altersdiskriminierung und mit dem Unionsrecht unvereinbar erklärt hatte. Gegen die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts wandte sich das Unternehmen schließlich an das Bundesverfassungsgericht und machte eine Verletzung ihres Rechtes auf Vertragsfreiheit geltend. Die Klage hatte in der Sache keinen Erfolg. Vgl. BVerfGE 126, 286-331, Rn. 1, 2, 28, 40, 48.

62 BVerfGE 126, 286-331, Rn. 56-58.

63 BVerfGE 126, 286-331, Rn. 66.

64 BVerfGE 126, 286-331, Rn. 59-60.

65 Pötters, EuR 2011, S. 581.

Vorlagepflicht an den Europäischen Gerichtshof, sollte dieser nicht zu der Einschätzung eines vorliegenden Ultra-vires-Aktes kommen, dass Karlsruhe in der Folge womöglich selbst die Rechtsprechung Luxemburgs als ultra vires bewerten müsste. Dies würde dann doch den Anschein einer hierarchisch übergeordneten Revisionsinstanz erwecken.

Eine Ultra-vires-Kontrolle setzt voraus, dass ein kompetenzüberschreitendes Handeln von Unionsorganen über die ihnen in den Verträgen zuerkannten Handlungsbefugnisse hinaus ersichtlich ist. *„Ersichtlich ist ein Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nur dann, wenn die europäischen Organe und Einrichtungen die Grenzen ihrer Kompetenzen in einer das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung spezifisch verletzenden Art überschritten haben (Art. 23 Abs. 1 GG), der Kompetenzverstoß mit anderen Worten hinreichend qualifiziert ist [...]. Dies bedeutet, dass das kompetenzwidrige Handeln der Unionsgewalt offensichtlich ist und der angegriffene Akt im Kompetenzgefüge zwischen den Mitgliedsstaaten und Union im Hinblick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die rechtsstaatliche Gesetzesbindung erheblich ins Gewicht fällt [...].“*⁶⁶

Karlsruhe hat hohe Anforderungen an die Zulässigkeit einer Ultra-vires-Kontrolle gesetzt, deren absoluter Ausnahmecharakter damit unterstrichen werden soll. Ein Kompetenzverstoß verlangt dabei zwei Voraussetzungen: Er muss sowohl offensichtlich, als auch erheblich sein. Da das Bundesverfassungsgericht über die Ultra-vires-Kontrolle in die unionsrechtliche Auslegungs- und Prüfungskompetenz des Europäischen Gerichtshofs eingreift, kann das Kriterium der Offensichtlichkeit des Kompetenzverstoßes auch *„im Sinne einer methodischen Vertretbarkeitskontrolle“*⁶⁷ definiert werden, die danach fragt, ob die Auslegung Luxemburgs im Rahmen seiner Befugnisse innerhalb der Verträge ausgeübt worden ist und methodisch auf der den Mitgliedsstaaten gemeinen Rechtsmethodik beruht. Zudem muss der potenzielle Ultra-vires-Akt hinsichtlich der Kompetenzen zwischen Union und Mitgliedsstaaten erheblich zulasten der Hoheitsrechte der Mitgliedsstaaten ausfallen und entgegen dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und dem Subsidiaritätsprinzips in die Souveränitätsrechte derselben eingreifen und dadurch der Union bzw. ihren

66 BVerfGE 126, 286-331, Rn. 61, 59-61.

67 Pötters, EuR 2011, S. 586.

Organen ein weit über deren Kompetenzen hinausgehendes Handeln zugrunde liegen. Mit anderen Worten liegt ein Ultra-vires-Akt vor, wenn ein Gemeinschaftsorgan seine Befugnisse überschreitet und damit außerhalb der vertraglich festgeschriebenen Zuständigkeiten handelt, diese Kompetenzüberschreitung wiederholt und anhaltend stattfindet, d.h. nicht nur auf einen Einzelfall beschränkt ist und schlussendlich eine strukturelle Kompetenzverschiebung zulasten der Mitgliedsstaaten zur Folge hat. Problematisch ist dabei, dass innerhalb der Ultra-vires-Kontrolle Rechtsakte geprüft werden, die auf der Übertragung von Hoheitsrechten basieren und sich damit auch im Rahmen der Verfassungsidentität des Grundgesetzes bewegen. Damit wird Unionsrecht und deutsches Verfassungsrecht in der Prüfung verknüpft, sodass die Ultra-vires-Kontrolle auch als Anwendungsfall der Identitätskontrolle gesehen werden kann, da hinreichend qualifizierte Kompetenzverstöße sogleich die Integrität des Grundgesetzes beeinträchtigen können.⁶⁸ *„Dieser hybride, weil im Verfassungsrecht beginnende und doch unweigerlich im Unionsrecht endende, Prüfungsmaßstab stellt das grundlegende konzeptionelle Problem der Ultra-vires-Kontrolle dar. Stets wird mit Blick auf den Prüfungsmaßstab ein Abbild der europäischen Kompetenzordnung durch die Brille nationalen Verfassungsrechts produziert.“*⁶⁹

Dem Bundesverfassungsgericht ist die Gratwanderung einer Ultra-vires-Entscheidung wohl bewusst, betont es doch mehrfach, dass diese Prüfung stets mit äußerster Zurückhaltung im Sinne einer „*Auffangverantwortung*“⁷⁰, d.h. nur in absoluten Ausnahmefällen und im Hinblick auf die feste Verankerung Deutschlands innerhalb der Europäischen Union sowie vor dem Hintergrund der anerkannten Zuständigkeit und Unabhängigkeit des Europäischen Gerichtshofs zu erfolgen hat, denn die Feststellung eines Ultra-vires-Aktes beinhaltet stets auch eine Wertung über eine seitens Luxemburgs gefasste Rechtsauffassung.⁷¹

Das Bundesverfassungsgericht sieht sich nicht in einer Konkurrenz zum Europäischen Gerichtshof, sondern unterscheidet verschiedene Kompetenzbereiche, bei denen es sich weitreichende Kontrollbefugnisse

68 BVerfGE 126, 286-331, Rn. 61; Dürig/Herzog/Scholz, GG Art. 23, Rn. 40C; Calliess, NVwZ 10/2019, S. 18; Gärditz, BVerfG und EuGH, S. 76, 79f.

69 Wendel, ZaöRV 2014, S. 629.

70 Dürig/Herzog/Scholz, GG Art. 24 Abs. 1, Rn. 141.

71 BVerfGE 126, 286-331, Rn. 66; Dürig/Herzog/Scholz, GG Art. 24 Abs. 1, Rn. 138-141.

vorbehält, die indirekt auch Fragen des Unionsrechts betreffen. Es erkennt – gerade im Hinblick auf das Ziel und die Intention einer Europäischen Integration – sowohl den Anwendungsvorrang des Unionsrechtes, als auch die alleinige und bindende Auslegungskompetenz des Gerichtshofs bzgl. des Gemeinschaftsrechts sowie die durch die Organe und Institutionen erlassenen Rechtsakte an. Hingegen sieht es Luxemburg gerade nicht dazu befugt an, zu urteilen, inwieweit das deutsche Grundgesetz gegebenenfalls in seinem Bestand durch die Unionsrechtsakte beeinflusst und unzulässig eingeschränkt wird. Somit gibt es aus der Sicht Karlsruhes kein Konkurrenzverhältnis zum Europäischen Gerichtshof, sondern geteilte Zuständigkeitsbereiche. Da die Mitgliedsstaaten mit ihren Verfassungen die Basis des Unionsrechts bilden, sieht sich das Bundesverfassungsgericht dahingehend legitimiert, zu prüfen, ob erlassene Rechtsakte der Unionsorgane allein im Rahmen und auf Grundlage der ihnen durch den Rechtsanwendungsbefehl zugestandenen Befugnisse basieren. Das Bundesverfassungsgericht prüft damit vor dem Hintergrund der Ultra-vires-Kontrolle auch die Wahrung der Verfassungsidentität und damit Legitimität des Unionswirkens innerhalb der Bundesrepublik. In dieser Frage behält es sich das letzte Wort vor, auch wenn es sich selbiges eher als im Zweifelsfall schützendes und intervenierendes, denn als Machtwort vorstellt.

4. Die Bedeutung des PSPP-Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 für die Europäische Union

4.1 Die Hintergründe zum Urteil

Mit Beschluss des Rates der EZB im September 2012 entschloss sich diese zur Stabilisierung der gemeinsamen europäischen Währung auf den Finanzmärkten Staatsanleihen von wirtschaftlich schwachen Staaten des Euroraumes aufzukaufen. Das sogenannte Outright Monetary Transactions (OMT) Programm stand unter der Kritik, dass die Zentralbank über die ihr in den europäischen Verträgen zuerkannten Kompetenzen, d.h. die Gewährleistung einer stabilen Währung sowie stabiler Preise hinaus handelt und durch ihre Anleihekäufe in unbegrenztem Maße eine ihr nicht zustehende Staatsfinanzierung einzelner Staaten betreibt.⁷²

⁷² Dürig/Herzog/Scholz, GG Art. 24 Abs. 1, Rn. 148.

Mithin sah sich das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum OMT-Beschluss im Januar 2014 mit der Frage konfrontiert, ob die EZB in dem beschlossenen Programm ultra vires tätig geworden ist und dadurch Unterlassungs- bzw. Handlungspflichten deutscher Staatsorgane begründet worden wären, die gegen unzulässige Maßnahmen der EZB hätten vorgehen müssen. Das Bundesverfassungsgericht legte die den Umfang des Mandats der EZB betreffenden Fragen erstmals dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung gemäß Art. 267 AEUV vor. Dabei äußerte es bereits in seiner Vorlage erhebliche Bedenken an der Zulässigkeit des durch die EZB aufgelegten Programms.⁷³ Der nunmehr mit der Frage eines möglicherweise durch die EZB vorliegenden Ultra-vires-Aktes befasste Gerichtshof hat mit Beschluss im Juni 2015 sodann entschieden, dass das Programm zum Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB mit dem Primärrecht vereinbar ist und damit innerhalb der ihr zugestandenen Befugnisse liegt.⁷⁴ Das Bundesverfassungsgericht erklärte in der Folge das Anleihekaufprogramm der EZB für rechtens, ohne seine erheblichen Vorbehalte gegenüber der Einschätzung des Gerichtshofs aufzugeben, dessen Prüfung es als noch vertretbar und hinnehmbar bewertete.⁷⁵ Karlsruhe hat betont, dass Urteile des Europäischen Gerichtshofs nur dann nicht mehr demokratisch legitimiert und damit für Deutschland nicht mehr bindend sind, wenn sie „*offensichtlich schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar*“⁷⁶ und die europäischen Verträge „*objektiv willkürlich*“⁷⁷ ausgelegt werden. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts übt fortwährend einen Balanceakt zwischen Vertragstreue und Anerkennung der Rechtsauslegung des Europäischen Gerichtshofs einerseits und den eigenen verfassungsrechtlichen Grenzen des Grundgesetzes andererseits: „*Das Urteil erweckt den Eindruck, als habe das Gericht in ihm die absoluten Schmerzgrenzen seiner Kooperationsbereitschaft mit dem EuGH und Anerkennung des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs ausgelotet.*“⁷⁸

Mit der Erweiterung des Anleihekaufprogramms der EZB innerhalb des Public Sector Purchase Programme (PSPP) seit 2015 sah sich Karlsruhe wiederholt mit

73 BVerfGE 134, 366 - 438, Rn. 55.

74 EuGH, 16.06.2015 – C-62/14, Rn. 127.

75 BVerfGE 142, 123 – 234, Rn. 174-177.

76 BVerfGE 142, 123 – 234, Fn. 149.

77 BVerfGE 142, 123 – 234, Fn. 149.

78 Hobe/Fremuth, Europarecht, § 10, Rn. 107.

der Frage nach der zulässigen Mandatsausübung der EZB konfrontiert und legte diese Frage erneut dem Gerichtshof mit Beschluss vom Juli 2017 zur Vorabentscheidung vor.⁷⁹ In der Folge urteilte Luxemburg im Dezember 2018, dass die EZB zur Aufsetzung des PSPP befugt und legitimiert ist und kein kompetenzwidriges Handeln vorliegt.⁸⁰

Diese Entwicklung bildete den Hintergrund des sodann Anfang Mai 2020 verkündeten Urteils des Bundesverfassungsgerichts.

4.2 Die Anwendung und Begründung der Ultra-vires-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht

Während das Bundesverfassungsgericht im Urteil zum OMT-Programm dem Europäischen Gerichtshof und seiner Vertragsauslegung noch zähneknirschend, aber nicht ohne deutliche Vorbehalte zu formulieren, folgt, kommt es in seinem am 5. Mai 2020 verkündeten Urteil nunmehr zu dem Schluss, dass die EZB mit ihrem Anleihekaufprogramm innerhalb des PSPP ultra vires handelt und die im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens erfolgte Rechtsauslegung des Europäischen Gerichtshofs „*schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar*“⁸¹ und „*methodisch nicht mehr vertretbar*“⁸² ist. Es stellt damit selbst einen Ultra-vires-Akt dar, was zur Konsequenz hat, dass das Urteil innerhalb Deutschlands keine Bindungswirkung entfaltet. Karlsruhe urteilt, dass der Europäische Gerichtshof mit seinem Rechtsspruch selbst das ihm gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV erteilte Mandat überschritten hat.⁸³

Die dem Bundesverfassungsgericht vorgelegten Verfassungsbeschwerden liegen im wesentlichen die Argumentation der BeschwerdeführerInnen zugrunde, dass das Anleihekaufprogramm der EZB auf die Fiskal- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten Einfluss nimmt bzw. auf selbige übergreift, damit die Eigenständigkeit der nationalen Haushalte gefährdet und in der Folge gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung gemäß Art. 123 Abs. 1 AEUV sowie das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 5 Abs. 2 EUV verstößt. Die EZB hat jedoch allein ein währungspolitisches Mandat inne, welches ihr nur wirtschaftsunterstützende Maßnahmen zugesteht und durch ihre Einflussnahme

79 BVerfGE 146, 216 - 293, Rn. 24, 62, 76, 135.

80 EuGH, 11.12.2018 – C-493/17, Rn. 158.

81 BVerfGE 154, 17-152, Rn. 116.

82 BVerfGE 154, 17-152, Rn. 119.

83 BVerfGE 154, 17-152, Rn. 119.

nicht die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages unterlaufen werden darf. Ausgangspunkt der Verfassungsbeschwerde ist die Frage, ob Bundestag und Bundesrat das Recht der BeschwerdeführerInnen auf demokratische Selbstbestimmung gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Satz 1 und 2 sowie Art. 79 Abs. 3 GG verletzt haben, in dem sie es unterlassen haben, die EZB zu einer umfassenden Verhältnismäßigkeitsprüfung ihrer Programme anzuhalten.⁸⁴

Karlsruhe hat in ständiger Rechtsprechung in dem durch Art. 38 Abs. 1 GG gewährten Recht zur Wahl des deutschen Bundestages ein Recht auf die demokratische Selbstbestimmung und Mitbestimmung der BundesbürgerInnen gesehen. Die durch das Grundgesetz gewährte Herrschafts- und Gestaltungsfreiheit der BürgerInnen ist ein gemäß Art. 20 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG unveränderliches Recht und damit Teil der deutschen Verfassungsidentität. Dabei zeigt sich deutlich die Verbindung der Identitäts- mit der Ultra-vires-Kontrolle, wie sie das Bundesverfassungsgericht im Rahmen des OMT-Urteils bereits erörtert hat. Ultra vires ergangenen Handlungen der Unionsorganen fehlt nach Ansicht des Gerichts die Legitimationsgrundlage innerhalb der Mitgliedsstaaten, weil selbige gerade nicht auf den durch die nationalen Verfassungen übertragenen Kompetenzen beruhen. Mit der Verletzung der Legitimationsgrundlage geht sogleich die Beeinträchtigung der Volkssouveränität im Sinne der Gestaltungsmacht des Bundestages einher, was zu einer Verletzung von Grundrechten führen kann. Damit vermengen sich innerhalb der Ultra-vires-Kontrolle sowohl geltungstheoretische Fragen des Unionsrechts als auch materielle Fragen des nationalen Verfassungsrechts.⁸⁵

Nachdem das Gericht die Kriterien der Ultra-vires-Kontrolle und dessen grundsätzlich zurückhaltende Anwendung in Erinnerung ruft, arbeitet es in der Folge insbesondere die Ansprüche heraus, die es an die – vorrangig durch den Europäischen Gerichtshof vorzunehmende – Auslegung und Anwendung des Unionsrecht stellt. Das Bundesverfassungsgericht erläutert, dass das Mandat des Europäischen Gerichtshofs eine Rechtsauslegung der Verträge im Rahmen der den Mitgliedsstaaten gemeinsamen Rechtsprinzipien und Rechtsmethoden umfasst. Es macht dabei deutlich, dass es dann, wenn der Gerichtshof in seiner

84 BVerfGE 154, 17-152, Rn. 20, 33-34, 42, 98-106.

85 BVerfGE 142, 123 – 234, Rn. 129-135; Skouris, EuR 2021, S. 19; Haltern, NvwZ 2020, S. 820; Sauer, EuR 2017, S. 189-191.

Rechtsprechung die Methoden und Grundsätze der richterlichen Rechtskonkretisierung und Rechtsauslegung, wie sie den Rechtstraditionen der Mitgliedsstaaten zu eigen sind, gänzlich außer Acht lässt, zu dem Ergebnis kommen kann, dass Luxemburg die ihm im Primärrecht vertraglich obliegende Auslegung des Unionsrechts in unzulässiger Art und Weise wahrgenommen hat. In diesem Fall handelt der Gerichtshof *ultra vires*, weil nicht mehr von dem ihm zugestandenem Mandat gedeckt, sodass sich das Bundesverfassungsgericht im Gegenzug an selbige Urteile nicht mehr gebunden sieht.⁸⁶

Das Bundesverfassungsgericht kritisiert, dass der Europäische Gerichtshof bei der Beurteilung der Befugnisse der EZB die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV in einer methodisch für Karlsruhe nicht mehr nachvollziehbaren Form vorgenommen hat. Konkret wird einerseits bemängelt, dass Luxemburg die tatsächlichen Auswirkungen des PSPP auf die Mitgliedsstaaten und deren Hoheitsrechte im Bereich der Fiskal- und Wirtschaftspolitik nicht thematisiert und keine wertende Gesamtbetrachtung vorgenommen hat, inwieweit das durch die EZB verfolgte Ziel – mithin durch eine geldpolitische Lockerung innerhalb der Eurozone und die Erhöhung der Inflationsrate Konsum und Investitionen zu fördern⁸⁷ – überhaupt von ihrem Mandat erfasst wird. Andererseits findet auch keine Erörterung statt, ob der durch das PSPP vorgenommene Eingriff in die Souveränität der einzelnen Mitgliedsstaaten zur Zielerreichung schlussendlich geeignet und erforderlich gewesen ist. Aufgrund der für das Bundesverfassungsgericht rechtsmethodisch nicht nachvollziehbaren Verhältnismäßigkeitsprüfung bei der zu analysierenden Kompetenzverteilung, die ohne ein Abwägen der widerstreitenden Befugnisse auskommt, liegt zugleich ein Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung vor. Seine Kompetenzen hinsichtlich der Wahrung des Rechts überschreitet Luxemburg durch den Verzicht auf eine umfassende Kontrolle der Befugnisse der EZB, die ihr durch die Verträge seitens der Mitgliedsstaaten eingeräumt worden sind und damit auch der Prüfung und Kontrolle des Gerichtshofs unterliegen, der durch die *„Begrenzung der gerichtlichen Kontrolldichte [...] strukturell bedeutsame Kompetenzverschiebungen zulasten der Mitgliedsstaaten“*⁸⁸ zulässt. Indem der Gerichtshof sodann keine Abgrenzung

86 BVerfGE 154, 17-152, Rn. 110-113.

87 BVerfGE 154, 17-152, Rn. 3, 9.

88 BVerfGE 154, 17-152, Rn. 156f.

zwischen der Währungspolitik der EZB und der den Mitgliedsstaaten obliegenden Wirtschaftspolitik vornimmt, währungspolitisches Ziel und wirtschaftspolitische Auswirkungen damit nicht gegeneinander abwägt, zementiert er eine „über den Einzelfall hinausgehende politische Grundentscheidung, die mit erheblichen Konsequenzen für die Verteilung von Macht und Einfluss in der Europäischen Union verbunden ist.“⁸⁹

Das Bundesverfassungsgericht beurteilt die Ausführungen des Europäischen Gerichtshofs schlussendlich als „schlechterdings nicht mehr nachvollziehbare[...] und daher objektiv willkürliche[...] Auslegung der Verträge [...]“⁹⁰ und resümiert: „Soweit das Urteil des Gerichtshofs [...] der EZB der Sache nach die Kompetenz zu einer eigenständigen Wirtschaftspolitik mit den Mitteln eines Anleihekaufprogramms zuspricht und eine effektive Kompetenzkontrolle am Maßstab des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ablehnt, die die wirtschafts- und fiskalpolitischen Wirkungen mit der währungspolitischen Zielsetzung des PSPP abwägend in den Blick nimmt, geht das Urteil des Gerichtshofs über die Ermächtigung des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV hinaus [...]. Der Gerichtshof hat damit *ultra vires* gehandelt, sodass sein Urteil in Deutschland insoweit keine Bindungswirkung entfaltet.“⁹¹

Für das Bundesverfassungsgericht weist die durch den Gerichtshof vorgenommene Prüfung des PSPP erhebliche Lücken auf, ist unvollständig und entspricht nicht den üblichen Rechtsauslegungsmethoden, wie sie den Mitgliedsstaaten zu eigen sind und damit sowohl Bestandteil als auch Kriterium des dem Gerichtshof zugestandenen Rechtsprechungsmandats ist. In der Überschreitung – oder besser gesagt Unterschreitung, weil Nichterfüllung – seiner Prüfungskompetenzen sieht das Bundesverfassungsgericht einen hinreichend qualifizierten Kompetenzverstoß. Als erheblich stuft Karlsruhe die Kompetenzüberschreitung ein, weil der Gerichtshof durch seine unzureichende Kontrolle der EZB ein zulasten der Mitgliedsstaaten umfassendes und in ihre Fiskal- und Wirtschaftspolitik eingreifendes Programm zugesteht, welches die Mitgliedsstaaten in ihren innerstaatlichen Kompetenzen beeinflusst. Das Kriterium des wiederholt und anhaltend stattfindenden, d.h. nicht in einem Einzelfall begründenden Kompetenzverstoßes, lässt sich innerhalb des Urteils nur

89 BVerfGE 154, 17-152, Rn. 159.

90 BVerfGE 154, 17-152, Rn. 118.

91 BVerfGE 154, 17-152, Rn. 163, 116-165.

schwer identifizieren. Zwar analysiert Karlsruhe, dass der durch das EZB-Programm genommene Einfluss auf die inneren Belange der Mitgliedsstaaten einer Grundentscheidung gleichkommt, die auch in der Folge die Kompetenzverteilung zwischen EZB und Mitgliedsstaaten verschiebt, doch spielt dieses Argument nicht auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs ab, sondern eher auf die Wirkungen des EZB Handelns, was Gegenstand der weiteren Ultra-vires-Prüfung ist. Die genauen Prüfungskriterien verschwimmen zeitweise und mischen die Kontrolle eines ultra vires handelnden Gerichtshofs mit der Frage nach einer ultra vires handelnden EZB. Hingegen kann mit Verweis auf das vorangegangene OMT-Urteil argumentiert werden, dass das Bundesverfassungsgericht erneut eine unzureichende Kontrolle des Gerichtshofs festgestellt und darin das Kriterium des über den Einzelfall hinausgehenden Kompetenzverstoßes als erfüllt angesehen hat.

Hinsichtlich der EZB kommt das Bundesverfassungsgericht in einer verhältnismäßig knappen Prüfung zu dem Ergebnis, dass im PSSP „eine qualifizierte, weil offensichtliche und strukturell bedeutsame Überschreitung“⁹² der ihr zuerkannten Kompetenz vorliegt, da eine umfassende Abwägung hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der erfassten Maßnahmen und der damit verfolgten Ziele durch die EZB selbst nicht ersichtlich ist und damit ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vorliegt, der zu einer strukturellen Kompetenzverschiebung zulasten der Mitgliedsstaaten führt. Karlsruhe kommt in seiner Prüfung schlussendlich jedoch zu zwei Ergebnissen: Hinsichtlich des währungspolitischen Mandats der EZB sieht das Bundesverfassungsgericht selbiges als mit dem PSPP überschritten und darin einen Ultra-vires-Akt vorliegen. Hinsichtlich der Frage jedoch, ob mit dem PSPP zudem gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung nach Art. 127 Abs. 1 Satz 1 AEUV verstoßen worden ist, folgt Karlsruhe den Ausführungen des Europäischen Gerichtshofs – welches es in diesem Punkt nicht als ultra vires qualifiziert – und kommt zu dem Schluss, dass eine abschließende Beurteilung darüber noch nicht erfolgen kann, sondern der EZB die Möglichkeit gewährt wird, dem Bundestag

92 BVerfGE 154, 17-152, Rn. 116.

gegenüber ergänzend die Angemessenheit der von ihr ergriffenen Maßnahmen zu erläutern.⁹³

Auffällig an der doppelten Feststellung der Ultra-vires-Akte ist, dass Karlsruhe hinsichtlich der EZB noch nicht endgültig zu der Einschätzung gelangt, dass sie im PSPP gänzlich ultra vires gehandelt hat, sondern der zunächst festgestellte Ultra-vires-Akt durch das Nachreichen einer abgewogenen Verhältnismäßigkeitsprüfung noch geheilt werden kann; dies wirkt wie eine Ultra-vires-Feststellung unter Vorbehalt. Dem Europäischen Gerichtshof, der inhaltlich im Ergebnis keinen Ultra-vires-Akt im Handeln der EZB annimmt, attestiert das Bundesverfassungsgericht wiederum eine ausbrechende Rechtsprechung. Dabei begründet Karlsruhe den ausbrechenden Rechtsakt Luxemburgs jedoch nicht mit dem Ergebnis der Prüfung, sondern dessen Methode. Hinsichtlich der EZB wirft das die Frage auf, ob das Vorliegen eines Ultra-vires-Akts nicht erst dann angenommen werden kann, wenn selbiger nicht mehr heilbar ist, weil eine Kompetenzüberschreitung erst dann feststellbar ist, wenn sie sich nicht (wieder) in den Rahmen von Befugnissen eingrenzen lässt. Die durch das Bundesverfassungsgericht angedachte Option der Umwandlung eines Ultra-vires-Aktes wieder in einen ‚Intra-Vires-Akt‘⁹⁴ kann aber auch als vorsichtiger Ausdruck einer Rechtsprechung gedeutet werden, die keinen konfrontativen Bruch mit der Union sucht, sondern auf eine stärkere Kontrolle von Unionsorganen, insbesondere durch den Gerichtshof, zum Schutz der Mitgliedsstaaten zielt. Dabei kritisiert Karlsruhe ein zu wenig an Kontrolldichte, insbesondere hinsichtlich einer seiner Ansicht nach unzureichenden Verhältnismäßigkeitsprüfung und damit eher einer Kompetenzunterschreitung, als eine -überschreitung durch den Gerichtshof. Das Bundesverfassungsgericht geht dabei von dem Verständnis einer anzuwendenden Verhältnismäßigkeitsprüfung aus, wie sie dem eigenen Prüfungsmaßstab entspricht und nach der Geeignetheit und Erforderlichkeit von Maßnahmen fragt. Während das Bundesverfassungsgericht einerseits vom Gerichtshof die Anwendung der unter den Mitgliedsstaaten allgemein anerkannten Auslegungsmethoden fordert, legt es andererseits an diesen Maßstab seine eigenen Maßstäbe an. Karlsruhe hat dabei

93 BVerfGE 154, 17-152, Rn. 164-178.

94 Vgl. Skouris, EuR 2021, S. 24.

eine offensichtliche, weil seines Erachtens nach methodisch nicht mehr vertretbare Rechtsauslegung und bezüglich der erheblichen Kompetenzüberschreitung insbesondere die Kompetenzunterschreitung, d.h. eine unzureichende Kontrolle der Unionsorgane durch den Gerichtshof kritisiert, der zu Lasten der Mitgliedsstaaten geht, die sich dahingehend einer Aufsicht der Organe durch den Gerichtshof nicht mehr sicher sein können.⁹⁵

Gleichwohl das Urteil sowohl als Konfrontation als auch Ruf nach mehr Kooperation gelesen werden kann, verdeutlicht es die Konsequenzen einer Ultra-vires-Kontrolle. Das Bundesverfassungsgericht hat selbst Unionsrecht ausgelegt und angewandt, der Deutschen Bundesbank hier im Speziellen bis zu der geforderten nachzureichenden Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die EZB die Teilnahme am PSPP untersagt und damit zu einer Fragmentierung der Unionsrechts beigetragen, denn den anderen europäischen Banken war es derweil nicht untersagt, das Programm weiter mit fortzuführen. Unionsrecht galt in diesem Fall nicht mehr einheitlich und überall.

4.3 Die politischen Reaktionen und Auswirkungen des Urteils innerhalb der Europäischen Union

Der Europäische Gerichtshof ließ in einer kurzen Pressemitteilung drei Tage nach der Karlsruher Entscheidung auf die ihm zahlreich zugetragenen Fragen verlauten, dass Urteile nationaler Gerichte nicht kommentiert werden. Zugleich wurde ausdrücklich dargelegt, dass im Sinne einer einheitlichen Anwendung des Unionsrechts ein im Vorabentscheidungsverfahren ergangenes Urteil des Gerichtshofs für das vorliegende Gericht bindend ist und nur er selbst befugt ist, Verstöße gegen Unionsrecht festzustellen. Auch ohne konkret auf das Bundesverfassungsgericht und sein Urteil einzugehen, drückte der Gerichtshof indirekt deutlich sein Missfallen über die Entscheidung aus.⁹⁶

Eine wesentlich emotionalere Debatte wurde hingegen auf politischer Ebene geführt. So ließ Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen am 10. Mai 2020 verlauten, dass das Unionsrecht Vorrang vor nationalem Recht habe und die Urteile des Gerichtshofs für alle nationalen Gerichte binden seien. Sie interpretierte das Urteil als Angriff auf die Rechts- und Wertegemeinschaft der

⁹⁵ Classen, Ausschussdrucksache 19(21)100, S. 6f.; Haltern, NVwZ 2020, S. 822f.; Kainer, EuZW 2020, S. 535; Skouris, EuR 2021, S. 23f.

⁹⁶ Gerichtshof der Europäischen Union, Pressemitteilung Nr. 58/20.

Union, kündigte die Prüfung rechtlicher Schritt hinsichtlich eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik an und resümierte: „*Das letzte Wort zu EU-Recht wird immer in Luxemburg gesprochen. Nirgendwo sonst.*“⁹⁷

Die Kommission eröffnete in der Folge unter dem Vorwurf der Missachtung der Grundprinzipien des Unionsrechts, insbesondere des Anwendungsvorrangs sowie der fehlenden Anerkennung der Autorität des Gerichtshofs, ein Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 Abs. 1 AEUV gegen die Bundesrepublik. Ähnlich deutlich wie bereits die Kommissionspräsidentin wurde das Urteil des Bundesverfassungsgerichts als „*Präzedenzfall*“ für das deutsche aber auch die anderen Verfassungsgerichte der Mitgliedsstaaten charakterisiert.⁹⁸

Die Bundesregierung versicherte in ihrer Reaktion, die gemeinsamen Prinzipien und Werte der Union anzuerkennen und zu achten und beteuerte ihre loyale Zusammenarbeit auf Unionsebene, die Position des Gerichtshofs und erklärte zudem, daran mitwirken zu wollen, „*in Zukunft eine Wiederholung einer Ultra-vires-Feststellung aktiv zu vermeiden*“.⁹⁹ Letztere Zusage kann dabei mit Verweis auf die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts allein als Absichtserklärung zur Beschwichtigung des Konflikts gesehen werden und weniger als aktiv beeinflussbares Ziel, obschon das Bundesverfassungsgericht selbst wiederholt die Autorität des Europäischen Gerichtshofs bekräftigt hat. Die Kommission stellte mit Beschluss vom 2. Dezember 2021 vor dem Hintergrund der durch die Bundesregierung abgegebenen Stellungnahme und mit Verweis auf die darin ausgeführte Bekräftigung zur Vertragstreue Deutschlands das Vertragsverletzungsverfahren wieder ein.¹⁰⁰

5. Schlussbetrachtungen

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 hat hohe Wellen geschlagen, folgte in seiner inhaltlichen Argumentation jedoch einer langen Rechtsprechungstradition Karlsruhes zum Unionsrecht.

97 von der Leyen, Statement/20/846.

98 Europäische Kommission, Vertragsverletzungsverfahren Juni 2021, S. 17.

99 Europäische Kommission, Vertragsverletzungsverfahren Dezember 2021, S. 11.

100 Europäische Kommission, Vertragsverletzungsverfahren Dezember 2021, S. 10f.

Die darin vertretene Rechtsauffassung geht von der Annahme aus, dass die Mitgliedsstaaten als Herren der Verträge nur insoweit eigene Hoheitsrechte auf supranationale Organisationen, wie die Europäischen Union, übertragen können, wie die nationalen Verfassungen der Mitgliedsstaaten diese Kompetenzübertragung zulassen. Das Unionsrecht ist damit ein abgeleitetes und auf Grundlage der nationalen Verfassungen begründetes Recht, welches in der Bundesrepublik erst über den Rechtsanwendungsbefehl des Zustimmungsgesetzes wirkt und nur insoweit legitimiert ist, wie es die Verfassungsidentität der einzelnen Mitgliedsstaaten wahrt. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht den Vorrang eines „kompetenzgerechte[n] Unionsrecht[s]“¹⁰¹ ebenso wie die Autorität des Europäischen Gerichtshofs bei der Auslegung der Verträge und Kontrolle der Handlungen der Unionsorgane anerkannt und respektiert. Nach der Ansicht Karlsruhes tangieren die Kontrollvorbehalte des Europäischen Gerichtshofs häufig auch die Fragen, ob sich ein bestimmter Rechtsakt im Rahmen der nationalen Verfassungen der Mitgliedsstaaten und der auf die Union übertragenen Hoheitsrechte bewegt. Das bundesdeutsche Verfassungsrecht wird jedoch insbesondere durch das Bundesverfassungsgericht und nicht den Gerichtshof gewahrt. Daraus leitet Karlsruhe eigene Schutzpflichten zur Wahrung der deutschen Verfassungsidentität und Gewährleistung des Grundrechtsschutzes der BundesbürgerInnen ab. Mithin sieht sich das Bundesverfassungsgericht damit als letzte Instanz bei der Bewertung des Vorrangs des Unionsrechts anhand des Grundgesetzes. Die Anwendung der vor diesem Hintergrund entwickelten Ultra-vires-Kontrolle, mithin die Prüfung kompetenzüberschreitender und damit rechtlich nicht wirksamer Handlungen durch Unionsorgane, soll lediglich als Reserve- bzw. Notkompetenz verstanden werden und daher nur in absoluten Ausnahmefällen Anwendung finden, denn sie führt letztlich zu einer „Vorrangverkürzung“¹⁰² des Unionsrechts innerhalb Deutschlands und steht damit dem auch von Karlsruhe anerkannten Anwendungsvorrang des Unionsrechts entgegen. Als ausbrechende Rechtsakte definiert das Bundesverfassungsgericht schwerwiegende Kompetenzüberschreitungen von Unionsorganen, die wiederholt und anhaltend stattfinden, damit über den Einzelfall hinausgehen und letztlich zur Folge haben, dass das Kompetenzgefüge zwischen der Union und ihren

101 Grimm, AnwBl 4/2021, S. 150.

102 Haltern, NvwZ 2020, S. 819.

Mitgliedsstaaten zulasten der Mitgliedsstaaten verschoben wird. Dabei sieht das Bundesverfassungsgericht keinerlei Konkurrenz zum Europäischen Gerichtshof, da Luxemburg nach seiner Auffassung nicht die Befugnis hat, zu urteilen, ob ein Rechtsakt der Union mit dem deutschen Zustimmungsgesetz und damit mit dem deutschen Grundgesetz vereinbar ist. Mithin lässt sich die Frage nach dem letzten Wort aus der Sichtweise des Bundesverfassungsgerichts eindeutig beantworten: Das Unionsrecht betreffend liegt selbiges beim Europäischen Gerichtshof, jedoch Fragen, inwieweit Handlungen der Union vom deutschen Zustimmungsgesetz und damit vom Grundgesetzes gedeckt sind, gehören in seinen Zuständigkeitsbereich, wobei sich Karlsruhe dabei ein schützendes und intervenierendes letztes Wort vorbehält.

Der Europäische Gerichtshof vertritt hingegen die Ansicht, dass das Unionsrecht eine eigenständige Rechtsordnung ist, die durch die Kompetenzübertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedsstaaten auf die Europäische Union begründet worden ist und der sich die Mitgliedsstaaten freiwillig und bewusst unterworfen haben. Mit der Schaffung dieser autonomen Rechtsquelle, die nunmehr aus sich heraus wirkt, geht auch die Unterwerfung unter die Rechtsprechungskompetenz des Europäischen Gerichtshofs einher, an die die Mitgliedsstaaten gebunden sind. Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts wird mit der Intention der Gründung der Europäischen Union als supranationaler Organisation begründet und mit dem Ziel, die einheitliche Anwendung des Unionsrechts in allen Mitgliedsstaaten zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund und um eine Fragmentierung des Unionsrechts zu verhindern, kann nur der Europäische Gerichtshof dazu befugt sein, Unionsrecht, d.h. dessen Auslegung und Anwendung sowie die Rechtmäßigkeit der Tätigkeiten von Unionsorganen zu prüfen, um widerstreitende Ergebnisse zu verhindern, die entstehen können, wenn jedes einzelstaatliche Verfassungsgericht seine eigenen Entscheidungen rechtsverbindlich für sein Land treffen würde. Unionsrecht soll somit in jedem Mitgliedsstaat einheitlich wirken. Nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofs gewährleistet dieser einen umfassenden Rechtsschutz für die UnionsbürgerInnen, sodass er weder eine Notwendigkeit, noch Befugnisse für eine Rechtsprechung der nationalen Verfassungsgerichte hinsichtlich unionsrechtlicher Fragestellungen sieht. Damit

stellt sich für den Europäischen Gerichtshof grundsätzlich auch nicht die Frage nach dem letzten Wort, es gibt vielmehr nur ein Wort, nämlich seines.

Bei der Frage nach der letztinstanzlichen Entscheidung stehen sich nicht nur zwei entgegenstehende Antworten, sondern auch zwei unterschiedliche Rechtsauffassungen zum Ursprung und Wirken des Unionsrechts gegenüber. Dabei liegt diese Dichotomie nicht nur in einer fehlenden vertraglichen Regelung begründet, sondern auch in der Struktur der Union als einer supranationalen Organisation mit souveränen Mitgliedern. Dieses System funktioniert nur durch eine loyale und rücksichtsvolle Kooperation untereinander – sowohl zwischen den Mitgliedsstaaten, als auch zwischen Europäischem Gerichtshof und den nationalen Verfassungsgerichten. Da die Europäische Union kein Bundesstaat ist, gibt es zwischen nationalem Recht und Unionsrecht ebenso wenig wie zwischen nationalen Verfassungsgerichten und Gerichtshof eine verankerte hierarchische Ordnung. Das Nebeneinander oder Gegenüber von Gerichtshof und den Verfassungsgerichten wird auch als „*System konkurrierender checks and balances*“ charakterisiert, was alle darin beteiligten Akteure zur Rücksichtnahme und Dialogbereitschaft anhalten soll.¹⁰³ Mithin geht es, soll die Idee Europa funktionieren, um die Notwendigkeit eines gemeinsamen Kooperationsverhältnisses zwischen Luxemburg, Karlsruhe und den anderen Verfassungsgerichten, bei denen die sich nebeneinander stehenden letzten Wörter miteinander abgestimmt und der Sache verpflichtet in gegenseitigem Respekt gesprochen werden sollten.

Somit stellt sich abschließend die Frage, ob das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil zum PSPP dieses Kooperationsverhältnis aufgegeben hat – das hat es nicht. Der Europäische Gerichtshof hat von jeher den Unionsorganen bei deren Tätigkeitsfeldern einen weiten Ermessensspielraum zugestanden, hingegen den Mitgliedsstaaten gegenüber eine restriktivere Haltung eingenommen.¹⁰⁴ Dies kann sowohl begrüßt, als auch kritisiert werden, ist aber vor dem Hintergrund, dass der Gerichtshof als Organ der Europäischen Union an deren Erfolg interessiert sein muss und dazu seinen Beitrag zu leisten bereit ist, verstanden werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in den Entscheidungen zum PSPP- und OMT-

103 Gärditz, BverfG und EuGH, S. 82.

104 Streinz, EUV Art. 19, Rn. 19.

Programm eine umfassendere Kontrolle der EZB durch den Gerichtshof gefordert und damit die Stellung Luxemburgs hervorgehoben, aber auch an die damit einhergehende Verantwortung und Verpflichtung erinnert. Den der EZB zugestandenem weiten Ermessensspielraum sah Karlsruhe nicht mehr adäquat durch den Gerichtshof überwacht an, sodass es zum Schutz der eigenen Verfassungsidentität schließlich zu dieser doppelten Ultra-vires-Feststellung gegenüber EZB und Europäischem Gerichtshof gelangte, das europäische Zusammenwirken der Banken jedoch nicht in der Sache torpedieren wollte, in dem es wieder einen Weg vom ultra vires hin zum intra vires zuließ.

Das Urteil aus Karlsruhe fällt dabei in eine Zeit, in der die Europäische Union insbesondere mit Polen und Ungarn um die Ausgestaltung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit streitet.¹⁰⁵ Obschon weder Deutschland noch das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit einen Zweifel an den Grundwerten der Europäischen Union hat aufkommen lassen, scheint das mitunter verheerende Echo, mit dem das Urteil aufgenommen worden ist, sich nicht vordergründig und konsequent mit den inhaltlichen Ausführungen Karlsruhes in diesem konkreten Fall auseinanderzusetzen. Das gefasste Urteil war und ist kein Urteil über die Idee Europa, auch keines über etwaige Machtverhältnisse oder Kompetenzen von Europäischem Gerichtshof und nationalen Verfassungsgerichten. Es ist einerseits Ausdruck einer gewollten kritischeren und stärkeren Kontrolle der Union durch Luxemburg zum Schutz der souveränen Staaten innerhalb des Staatenverbundes Europa. Andererseits ist es auch ein Ausdruck der unterschiedlichen Rechtsauffassungen zum Unionsrecht, wie sie den juristischen Diskurs zwischen unabhängigen Gerichten ausmachen. Der Vergleich mit Polen und Ungarn verkennt die Zwischentöne des Urteils. Das letzte Wort muss mithin kein Machtwort sein, es kann genauso gut ein Wort für Kooperation im Sinne einer Zusammenarbeit in gegenseitigem Respekt sein.

¹⁰⁵ Zentral ist dabei das Urteil des polnischen Verfassungsgerichts vom 7. Oktober 2021, in dem es den Vorrang des polnischen Verfassungsrechts vor dem Unionsrecht proklamierte und das Einwirken von Unionsorganen auf das nationale Justizwesen von deren Kompetenzen nicht gedeckt und damit auch unwirksam ansah. Dabei wird deutlich, dass das Urteil Karlsruhes eben nicht in einer Linie mit beispielsweise diesem Urteil gestellt werden kann, weil das Bundesverfassungsgericht den grundsätzlichen Anwendungsvorrang des Unionsrechts nicht bestritten hat. Vgl. Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 182/21, PE 6 - 3000 - 060/21, S. 3.

Literaturverzeichnis

Barley, Katharina, PSPP-Urteil des BVerfG: Welche Rolle bleibt danach dem EuGH? Wie das Europäische Parlament die umstrittene Ultra Vires-Kontrolle des BVerfG aufgenommen hat, AnwBl 4/2021, S. 216-217.

Bräutigam, Frank/ Hempel, Klaus: Interview mit Voßkuhle, "Es geht uns um mehr Kontrolle", unter: <https://www.tagesschau.de/inland/interview-vosskuhle-101.html>, zuletzt eingesehen am 22.05.2022.

Calliess, Christian, Grundgesetz Artikel 24 Absatz 1, in: Dürig, Günter/ Herzog, Roman/ Scholz, Rupert (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 95. Ergänzungslieferung, Juli 2021, GG Art. 24 Abs. 1, Rn. 1-218.

Calliess, Christian, Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum Thema Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 (2BvR 859/15) in Sachen Staatsanleihekäufe der Europäischen Zentralbank, 64. Sitzung am 25. Mai 2020, Ausschussdrucksache 19(21)101, unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/697584/69ec62de394a6348f992c1e092fa9f4b/callies-data.pdf>, zuletzt eingesehen am 20.05.2022, S. 1-10.

Calliess, Christian, 70 Jahre Grundgesetz und europäische Integration: "Take back control" oder "Mehr Demokratie wagen?", NVwZ 10/2019, S. 684-692.

Classen, Claus Dieter, Stellungnahme zum Urteil des BVerfG vom 5.5.2020 für den Europaausschuss des Deutschen Bundestages, 64. Sitzung am 25. Mai 2020, Ausschussdrucksache 19(21)100, unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/697486/68acf7d191966b75d78bc7db9c92f6e1/Classen-data.pdf>, zuletzt eingesehen am 20.05.2022, S. 1-12.

Europäische Kommission, Entscheidungen in Vertragsverletzungsverfahren, Vertragsverletzungsverfahren im Dezember 2021: wichtigste Beschlüsse, unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/inf_21_6201/INF_21_6201_DE.pdf, zuletzt eingesehen am 22.05.2022, S. 1-18.

Europäische Kommission, Entscheidungen in Vertragsverletzungsverfahren, Vertragsverletzungsverfahren im Juni 2021: wichtigste Beschlüsse, unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/inf_21_2743/INF_21_2743_DE.pdf, zuletzt eingesehen am 22.05.2022, S. 1-29.

Europäische Union, Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz, Nummer 17 Erklärung zum Vorrang, Amtsblatt Nr. C 326 vom 26.10.2012, unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT>, zuletzt eingesehen am 20.05.2022.

Europäische Union, Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz, Nummer 24 Erklärung zur Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union, Amtsblatt Nr. C 326 vom 26.10.2012, unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT>, zuletzt eingesehen am 20.05.2022.

Gärditz, Klaus Ferdinand: Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof – wer ist die oberste Instanz? in: Rill, Bernd (Hrsg.), Von Nizza nach Lissabon - neuer Aufschwung für die EU, München 2010, S. 73-86.

Gerichtshof der Europäischen Union, Pressemitteilung im Nachgang zum Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020, Pressemitteilung Nr. 58/20, unter: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058de.pdf>, zuletzt eingesehen am 22.05.2022.

Grimm, Dieter, Der Dialog zwischen EuGH und BVerfG und das PSPP-Urteil, Die Reaktion des BVerfG auf eine lange Reihe von Enttäuschungen über Luxemburg, AnwBl 4/2021, S. 150-151.

Haltern, Ulrich, Ultra-vires-Kontrolle im Dienst europäischer Demokratie, NVwZ 2020, S. 817-823.

Hellwig, Hans-Jürgen, Die Verhältnismäßigkeit als Hebel gegen die Union. Ist die Ultra-vires-Kontrolle des BVerfG in der Sache Weiss noch mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung vereinbar?, NJW 2020, S. 2497-2503.

Hobe, Stephan/ Fremuth, Michael Lysander, Europarecht, 10. Auflage, München 2020.

Huber, Peter M., EUV Artikel 19, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/ AEUV, 3. Auflage, München 2018, Rn. 1-103.

Kainer, Friedemann, Aus der nationalen Brille: Das PSPP-Urteil des BVerfG, EuZW 2020, S. 533-536.

Mangold, Anna Katharina, EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland?: Der widerspenstigen Zähmung, unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bverfg-ezb-urteil-provokation-eugh-eu-vertragsverletzungsverfahren/>, zuletzt eingesehen am 22.05.2022.

Margedant, Udo, Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), in: Bergmann, Jan, Handlexikon der Europäischen Union, unter: https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Flex%2FMickelLexEU_6%2Fcont%2FMickelLexEU%2EGerichtshofderEuropaeischenUnionEuGH%2Ehtm, zuletzt eingesehen am 22.05.2022.

Márquez, Felipe González/ Vike-Freiberga, Vaira/ Ollila, Jorma/ Friis, Lykke/ Koolhaas, Rem/ Lambert, Richard/ Monti, Mario/ Münz, Rainer/ Nicolaidis, Kalypso/ Notat, Nicole/ Schuster, Wolfgang/ Walesa, Lech: Projekt Europa 2030, Herausforderung und Chancen, Bericht der Reflexionsgruppe über die Zukunft der EU 2030 an den Europäischen Rat, unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/30759/qc3210249dec.pdf>, zuletzt eingesehen am 20.05.2022, S. 51.

Michels, Tobias, Die dreidimensionale Reservekompetenz des BVerfG im Europarecht – Von der Solange-Rechtsprechung zum Honeywell-Beschluss, JA 2012, S. 515-520.

Oppermann, Thomas/ Classen, Claus Dieter/ Nettesheim, Martin, Europarecht, 9. Auflage, München 2020.

Pötters, Stephan, Die ultra-vires-Kontrolle des BVerfG nach „Honeywell“ – Neues zum Kooperationsverhältnis von BVerfG und EuGH? EuR 2011, S. 580-593.

Sauer, Heiko, Der novellierte Kontrollzugriff des Bundesverfassungsgerichts aus das Unionsrecht, EuR 2017, S. 186-206.

Scholz, Rupert, GG Artikel 23, in: Dürig, Günter/ Herzog, Roman/ Scholz, Rupert (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 95. Ergänzungslieferung, Juli 2021, GG Art. 23, Rn. 1-183.

kurz: Dürig/Herzog/Scholz/Calliess, GG Art. 23, Rn.

Scholz, Rupert, Wie lange bis „Solange III“? NJW 1990, S. 941-946.

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

von der Leyen, Ursula, Europäische Kommission - Erklärung vom 10. Mai 2020, Statement/20/846, unter:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/statement_20_846/STATEMENT_20_846_DE.pdf, zuletzt eingesehen am 22.05.2022.

Wendel, Mattias, Kompetenzrechtliche Grenzgänge: Karlsruhes Ultra-vires-Vorlage an den EuGH, ZaöRV 2014, S. 615-670.

Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Urteil K 3/21 des polnischen Verfassungsgerichts vom 7. Oktober 2021, Das Verhältnis des polnischen Verfassungsrechts zum EU-Recht, Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 182/21, PE 6 - 3000 - 060/21, unter:
<https://www.bundestag.de/resource/blob/870398/2684be4ae489f29d3678a7fc17a846b6/WD-3-182-21-PE-6-060-21-pdf-data.pdf>, zuletzt eingesehen am 22.05.2022, S. 1-8.

Eidesstattliche Versicherung

Hiermit erkläre ich, Stefanie Reinhold-Urban, an Eides statt, dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe, Quellen oder indirekt übernommene Gedanken als solche kenntlich gemacht habe, die Diplomarbeit in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt wurde und die gedruckte und die digitalisierte Form der Diplomarbeit identisch sind.

Meißen, den 2. Juni 2022

Stefanie Reinhold-Urban