

„Integration durch Recht“

Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts

Audimax

Humboldt-Universität zu Berlin

22. Oktober 2015

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle

- A. Die Idee der europäischen Rechtsgemeinschaft
- B. Integrationsbezogene Verrechtlichungsimpulse in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts
 - I. Öffnung der Verfassung für die Integration und rechtliche Anleitung des Integrationsprozesses
 - II. Absicherung der Rechtsfortbildung des EuGH
 - III. Durchsetzung der Vorlageverpflichtung zum EuGH
 - IV. Anstöße zur Entwicklung des Grundrechtsschutzes
 - V. Sicherung der Einhaltung des Integrationsprogramms
 - VI. Der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit
 - VII. Das Konzept der Integrationsverantwortung
 - VIII. Stärkung der parlamentarischen Rückanbindung europapolitischer Entscheidungsprozesse
 - IX. Vorwirkungen der Rechtsprechung des BVerfG
 - X. Der rechtsrealistische Blick
- C. Gegenbewegungen: Wird die Idee der Rechtsgemeinschaft überstrapaziert?
- D. Schluss

A. Die Idee einer europäischen Rechtsgemeinschaft

Die Europäische Union ist unter Druck geraten. 70 Jahre nach Ende des Zweiten Weltkrieges scheint der Glanz des Versprechens von Freiheit, Frieden, Wohlstand und Solidarität, in dem der europäische Einigungsprozess einst erstrahlte, verloren gegangen zu sein. Der Lackmустest der Staatsschulden- und Finanzkrise hat nicht nur Baufehler und Machverschiebungen auf institutioneller Ebene sichtbar gemacht¹, er hat auch auf unterschiedliche Weise nationale Egoismen in den Mitgliedstaaten befördert und Zweifel am inneren Zusammenhalt zutage treten lassen. Weiter verstärkt werden diese Zentrifugalkräfte durch die Herausforderungen, vor denen die Europäische Union angesichts des nicht abbreißenden Zustroms von Flüchtlingen steht. Gerade in diesen Momenten der Verunsicherung² kann es hilfreich sein, sich die Leistungen des bisherigen Integrationsprozesses zu vergegenwärtigen.

Vielleicht eine der größten Erfolgsgeschichten, die Europa in den vergangenen Jahrzehnten hervorgebracht hat, ist der Aufbau einer funktionierenden europäischen Rechtsgemeinschaft.³ Das hat seinen Grund: Die Bewahrung der Werte, auf die sich die Europäische Union gründet⁴, und die Erreichung der Unionsziele lassen sich in einem Verbund von 28 Mitgliedstaaten mit unterschiedlichsten historischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Prägungen ohne die Einhaltung selbst gesetzter Regeln nicht verwirklichen. Das Recht erfüllt vor diesem Hintergrund auf der europäischen Ebene gleich mehrere Funktionen: Es gibt inhaltliche Orientierung, hilft bei der Konfliktvermeidung und -bewältigung und schafft Legitimation, indem es Entscheidungsgewalt zuordnet und Entscheidungsverfahren bereitstellt. Gerade in der Euro-

¹ Vgl. zuletzt statt vieler *Rodi*, Machtverschiebungen in der Europäischen Union im Rahmen der Finanzkrise und Fragen der europäischen Legitimation, JZ 2015, S. 737 ff.

² Radikale Konsequenzen etwa bei *Streeck*, Es ist so weit, Die Zeit vom 5. Februar 2015.

³ Deutlich *Volkman*, Was ist Europa?, Merkur 2014, S. 1059 (1061 f.). Eingehend *Voßkuhle*, Europa als Rechtsgemeinschaft?! - Gefährdungen und Herausforderungen, in: Stock/Markschies/Hauer (Hrsg.), Zukunftsort: Europa, 2015, S. 135 ff. m.w.N.

⁴ Näher *Calliess*, Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht, JZ 2004, S. 1033 ff.; *Sommerrmann*, Die gemeinsamen Werte der Union der Mitgliedstaaten, in: Niedobitek (Hrsg.), Europarecht - Grundlagen der Union, 2014, S. 287 ff. m.w.N.

päischen Union, in der die Kohäsionskräfte aufgrund verschiedener Interessenlagen der Mitgliedstaaten zunächst einmal eher schwach ausgeprägt sind, zeigt sich zudem die Integrationsleistung des Rechts. Es bleibt damit auch in Zeiten der Krise Europas stabilstes Fundament!⁵

An der Verwirklichung der Idee der Rechtsgemeinschaft, wie sie bereits Walter Hallstein eindringlich forderte,⁶ sind viele Akteure beteiligt: Erwähnt seien hier nur die Regierungen der Mitgliedstaaten, die die europäischen Verträge aushandeln und fortentwickeln, das Europäische Parlament und der Rat, die zusammen mit der Kommission das europäische Sekundärrecht erlassen, der EuGH, der die Wahrung des Rechts bei der Anwendung und Auslegung der Verträge sichert⁷, die nationalen Parlamente, Verwaltungen und Gerichte, die ihrerseits für die Umsetzung des europäischen Rechts verantwortlich sind, und nicht zuletzt die Bürgerinnen und Bürger, die sich etwa über Verbände oder Bürgerinitiativen in unterschiedlicher Weise in den Rechtsdiskurs einbringen können. Bereits die Vielzahl der Akteure macht deutlich, dass die Etablierung und Fortentwicklung der europäischen Rechtsgemeinschaft in einem überaus komplexen, von zahlreichen Verschränkungen und Abhängigkeiten geprägten Prozess stattfindet, dessen Gelingensvoraussetzungen und Gefährdungen immer nur teilweise reflektiert werden können. Vor diesem Hintergrund möchte ich den Beitrag des Bundesverfassungsgerichts zur „Integration durch Recht“⁸ in den letzten Jahrzehnten näher beleuchten und dabei zehn zentrale Verrechtlichungsimpulse in den Blick nehmen (B.). Einige Gedanken zu möglichen Grenzen der Idee der Rechtsgemeinschaft (C.) schließen die Überlegungen ab.

⁵ Zweifel z.B. bei *P. Kirchhof*, Verfassungsnot!, FAZ v. 12. Juli 2012; *ders.*, Stabilität von Recht und Geldwert in der Europäischen Union, NJW 2013, S. 1 (3); *P. Graf Kielmannsegg*, Zwangsintegration, FAZ v. 15. Dezember 2012; *R. Schmidt*, Geldwirtschaft im Weltfinanzsystem, in HStR Bd. XII, 2013, § 252, Rn. 60: „Die gegenwärtige Finanzkrise ist durch Missachtung des Rechts entstanden.“; *ders.*, Ende der Rechtsgemeinschaft, FAZ v. 5. April 2012; *Huber*, In der Sinnkrise, FAZ vom 1. Oktober 2015.

⁶ *Hallstein*, Die EWG - Eine Rechtsgemeinschaft, in: Oppermann (Hrsg.), Europäische Reden, 1979, S. 341 ff.

⁷ Zu seinen Aufgaben in der Krise speziell *Everling*, Justizielle Krisenbewältigung: Der EuGH als Garant des europäischen Rechts, EuR Beiheft 2, 2015, S. 85 ff.

⁸ Begriffsprägend *Cappelletti/Secombe/Weiler*, Integration Through Law, 1986.

B. Verrechtlichungsimpulse in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

I. Öffnung der Verfassung für die Integration und rechtliche Anleitung des Integrationsprozesses

Beginnen wir mit einem prominenten Beispiel für eine Verrechtlichung: die Einfügung des Artikels 23, des sogenannten Europaartikels, in das Grundgesetz im Jahr 1992. Bei der Neufassung dieser Vorschrift hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber an zentrale Grundsätze der Europarechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angelehnt.

Bereits im Jahr 1967 hatte das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine im Prozess fortschreitender Integration stehende Gemeinschaft eigener Art ist, auf die die Bundesrepublik auf der Grundlage des Art. 24 GG Hoheitsrechte übertragen kann.⁹ Damit hatte das Gericht sehr frühzeitig die Integrationsoffenheit des Grundgesetzes betont. Seine Ausführungen taugten als Vorbild für die Staatszielbestimmung und den Verfassungsauftrag zur Verwirklichung eines vereinten Europas in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG, der das entsprechende Bekenntnis in der Präambel des Grundgesetzes noch einmal verstärkte.

Zugleich entwickelte das Bundesverfassungsgericht in der *Solange I*-Entscheidung aus dem Jahr 1974 eine rechtliche Anleitung des internen Integrationsprozesses und machte die Zulässigkeit der Übertragung von Hoheitsrechten von der Einhaltung bestimmter struktureller Anforderungen abhängig.¹⁰ Sie betrafen die Wahrung der nationalen Verfassungsidentität, den Grundrechtsschutz sowie die Kompetenzverteilung. Den Grundrechtsteil rechnet das Gericht zu den „Essentialen“ des Grundgesetzes und setzt sich damit für eine den Menschen- und Bürgerrechten verpflichtete Integration ein.¹¹ Zur Verfassungsidentität gehört insbesondere die Einhaltung demokratischer Grundsätze; in der *Solange I*-Entscheidung diagnostizierte das Bundesverfassungsgericht insoweit ein Defizit auf der europäischen Ebene. Dies zeige sich daran,

⁹ Vgl. BVerfGE 22, 293 <296>.

¹⁰ Vgl. BVerfGE 37, 271 <279 f.>.

¹¹ Vgl. BVerfGE a.a.O. S. 280.

dass die Gemeinschaft nicht über ein aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenes Parlament verfüge, das Gesetzgebungsbefugnisse besitze und dem die zur Gesetzgebung zuständigen Gemeinschaftsorgane politisch voll verantwortlich seien.¹² Mit Blick auf die Kompetenzverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten unterstrich das Gericht in dem *Kloppenburg*-Beschluss aus dem Jahr 1987 ferner, dass die Übertragung von Kompetenzen nicht zu einer Aufgabe der souveränen Staatlichkeit führen dürfe, da die Mitgliedstaaten die „Herren der Verträge“ seien.¹³ Dies unterstreicht, dass die heutige Union nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung nur die Materien regeln kann, für die ihr die Zuständigkeit übertragen wurde, und dass sie dabei dem Prinzip der Subsidiarität unterliegt.

Diese zentralen Vorgaben der Rechtsprechung hat der verfassungsändernde Gesetzgeber später im Grundgesetz in der sogenannten Struktursicherungsklausel des Artikels 23 GG festgeschrieben und weiter ausgeformt. Sie verpflichtet die Union auf die Einhaltung demokratischer, rechtsstaatlicher, sozialer und föderativer Grundsätzen, den Grundsatz der Subsidiarität und die Gewährleistung eines dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutzes.

II. Absicherung der Rechtsfortbildung des EuGH

Anders als bekannte Redeweisen wie „Krieg der Richter“¹⁴ oder „Kampf ums letzte Wort“¹⁵ nahelegen, hat das Bundesverfassungsgericht die Kompetenz des EuGH zur Rechtsfortbildung bereits früh verfassungsrechtlich abgesichert und die zentrale Rolle des Gerichtshofs bei der Entstehung der Rechtsgemeinschaft hervorgehoben.¹⁶ Damit komme ich zu meinem zweiten Punkt.

Anfang der 1960er Jahre ging der EuGH dazu über, die ihm vertraglich zugewiesene Aufgabe der „Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Ver-

¹² Vgl. BVerfG a.a.O.

¹³ Vgl. BVerfGE 75, 223 <242>.

¹⁴ *Karpenstein*, Interview im Deutschlandfunk am 10. August 2009, abgerufen unter www.dlf.de am 1. Oktober 2015.

¹⁵ Vgl. in diese Richtung *Schwarze*, Der Schutz der Grundrechte durch den EuGH, NJW 2005, S. 3459.

¹⁶ Eingehend *F.C. Mayer*, Europa als Rechtsgemeinschaft, in: Schuppert/Pernice/Halter (Hrsg.), Europawissenschaft, S. 430 (456 ff.).

trages“ (Art. 19 Abs. 1 EUV) besonders integrationsfreundlich zu interpretieren. Durch seine rechtergänzende und rechtsfortbildende Rechtsprechung trieb er die Integration voran und stärkte dadurch gleichzeitig seine eigene Stellung im institutionellen Gefüge.¹⁷

Wegweisend war zunächst die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache *van Gend/Loos* aus dem Jahr 1963. Darin befreite der Gerichtshof die Gemeinschaft aus dem klassischen völkerrechtlichen Korsett und postulierte, dass das Gemeinschaftsrecht eine gegenüber den Mitgliedstaaten eigenständige Rechtsordnung bildet und in den Mitgliedstaaten ohne Dazwischentreten eines nationalen Bestätigungsaktes unmittelbar gilt.¹⁸ Ein Jahr später schrieb der EuGH in dem Urteil *Costa/ENEL* diese europafreundliche Rechtsprechung fort und entschied, dass im Fall einer Kollision zwischen dem unmittelbar geltenden Unionsrechts und dem nationalem Recht ersterem der Vorrang zukommt.¹⁹ Beide Entscheidungen versinnbildlichen, wie auf europäischer Ebene die Integration durch Recht(-sprechung) funktioniert: Die europäische Rechtsordnung öffnet sich für Bürgerinnen und Bürger und gewährt ihnen Rechte wie die Grundfreiheiten, die sie auch gegenüber nationalen Stellen durchsetzen können. Dies schafft die Voraussetzung für einen ungehinderten grenzüberschreitenden Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital, in dessen Folge ökonomische, soziale und kulturelle Verflechtungen entstehen, die für die Verwirklichung der Unionsziele von Frieden, Freiheit und Wohlstand elementar sind. Gleichzeitig ermöglicht das Vorrangprinzip die Koordinierung großer Rechtsmassen zwischen Unionsrecht und nationalem Recht und sichert die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung.

Auf nationaler Ebene hat das Bundesverfassungsgericht den EuGH als „Motor der Integration“ nicht gebremst, sondern durch die Anerkennung seiner Rechtsprechung bisweilen sogar ermuntert. 1967 schloss es sich der Einstufung des Gemeinschaftsrechts als einer im Verhältnis zu Völkerrecht und nationalem Recht eigenständigen

¹⁷ Deutlich statt vieler *Grimm*, Europa: Ja – aber welches?, Merkur 2014, S. 1045 (1047 ff.). Vgl. ferner etwa *Tamm*, The History of the Court of Justice of the European Union Since its Origin, in: Rosas/Levits/Bot (Hrsg.), Court of Justice of the European Union, 2013, S. 9 (22 ff.).

¹⁸ Vgl. EuGH, Urteil vom 5. Februar 1963, Rs. 26/62 (*van Gend & Loos/Niederländische Finanzverwaltung*), Slg. 1963, 1 <25>.

¹⁹ Vgl. EuGH, Rs. C-6/64 (*Costa/E.N.E.L.*), Slg. 1964, 1251 <1270>.

Rechtsordnung an.²⁰ Des Weiteren sicherte das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahr 1971²¹ und damit im Vergleich zu den Verfassungsgerichten bzw. obersten Gerichtshöfen anderer Länder relativ früh²² den Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts verfassungsrechtlich ab, wenn es auch eine andere rechtsdogmatische Begründung als der EuGH wählte. Schließlich akzeptierte es 1987 - erstmals ausdrücklich - grundsätzlich die Methode richterlicher Rechtsfortbildung durch den EuGH unter Verweis auf eine jahrhundertelange Tradition richterlicher Rechtsschöpfung in Europa vom römischen Recht bis zum deutschen Arbeitsrecht.²³

Nun obliegt es maßgeblich den nationalen Verwaltungen und Gerichten, für die Durchsetzung des europäischen und nationalen Rechts zu sorgen. Aufgrund des dezentralen Vollzugsmodells sind gerade die nationalen Fachgerichte wichtige Akteure bei der Durchsetzung des Unionsrechts.²⁴ Schlechthin konstitutiv für die Verrechtlichung des europäischen Integrationsprozesses ist dabei das Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 267 AEUV.²⁵ Dieses Verfahren sichert die Verpflichtung der innerstaatlichen Gerichte, dem Unionsrecht Vorrang vor entgegenstehendem nationalem Recht einzuräumen, prozedural ab und ist Ausdruck der Verantwortungsteilung in einem Verbund, in dem die Ebenen des Unionsrechts und des nationalen Rechts zusammenhängen.²⁶

III. Durchsetzung der Vorlageverpflichtung zum EuGH

Das Vorabentscheidungsverfahren liefe freilich teilweise leer, wenn die Vorlagepflicht nicht kontrolliert würde. Von Anfang an hat sich das Bundesverfassungsgericht daher

²⁰ Vgl. BVerfGE 22, 293 <296>.

²¹ Vgl. BVerfGE 31, 145 <174 f.>.

²² Rechtsvergleichend: *Grabenwarter*, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 121 (124 ff.).

²³ Vgl. BVerfGE 75, 223 <242 ff.>.

²⁴ Näher *Gärditz*, in Rengeling/Middeke/Gellermann (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 3. Aufl. 2004, § 34 Rn. 1.

²⁵ Deutlich statt vieler *Skouris*, Stellung und Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens im europäischen Rechtssystem, EuGRZ 2008, S. 344 ff. u. *Karpenstein*, Das Vorabentscheidungsverfahren, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, 2014, § 8, Rn. 1. Vgl. ferner nur *Proelss*, Bundesverfassungsgericht und überstaatliche Gerichtsbarkeit - Prozedurale und prozessuale Mechanismen zur Vermeidung und Lösung von Jurisdiktionskonflikten, 2014, S. 172 ff. m.w.N.

²⁶ Näher *Voßkuhle*, Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, NVwZ 2010, S. 1 ff. Vgl. auch *Ludwigs*, Kooperativer Grundrechtsschutz zwischen EuGH, BVerfG und EGMR, EuGRZ 2014, S. 273 ff. Krit. etwa *Biaggini*, Einige Gedanken zum interjudikativen Dialog aus rechtswissenschaftlicher Sicht, EuGRZ 2014, S. 29 f.

- und dies ist mein dritter Punkt - um ihre verfassungsrechtliche Effektivierung bemüht.²⁷ Verletzt ein deutsches Gericht seine unionsrechtliche Vorlagepflicht in willkürlicher Weise, verstößt es nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (auch) gegen die Garantie des gesetzlichen Richters in Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Diese Garantie gewährt den Parteien folglich ein Recht auf Klärung der europarechtlichen Frage durch den EuGH. Wird die Vorlagepflicht in offensichtlich unhaltbarer Weise durch ein Gericht gehandhabt, kann dies mittels der Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht gerügt werden.

Man erkennt daran: Auch das Zusammenspiel des Bundesverfassungsgerichts mit dem Gerichtshof vollzieht sich im Verbund. Es ist daher nur konsequent, dass der Zweite Senat Anfang letzten Jahres im Zusammenhang mit dem sogenannten OMT-Programm der Europäischen Zentralbank erstmals in der Geschichte des Bundesverfassungsgerichts dem Gerichtshof mehrere Fragen zur Vorabentscheidung vorlegte.²⁸

IV. Anstöße zur Entwicklung des Grundrechtsschutzes

Damit komme ich zu einem weiteren wichtigen Verrechtlichungsimpuls. Selbst dort, wo das Bundesverfassungsgericht dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts Grenzen zog und damit vordergründig eher retardierend agierte, förderte es letztlich den rechtlichen Integrationsprozess. So gab es mit seiner Rechtsprechung entscheidende Anstöße zur Entwicklung des Grundrechtsschutzes in der Union. Ausgangspunkt war der bereits erwähnte *Solange I*-Beschluss aus dem Jahr 1974. Darin schränkte das Bundesverfassungsgericht noch den Anwendungsvorrang von Vorschriften des Unionsrechts ein, soweit sie mit den Grundrechten des Grundgesetzes kollidierten. Dabei stützte es sich auf das Argument, dass das Unionsrecht nicht über einen dem des Grundgesetzes entsprechenden Grundrechtskatalog verfügte.²⁹ Aus seinem Verständnis als Bürgergericht heraus war das Bundesverfassungsgericht bestrebt, den Grundrechtsschutz als elementaren Bestandteil einer rechtsstaatlichen

²⁷ Näher *Britz*, Verfassungsrechtliche Effektivierung des Vorabentscheidungsverfahrens, NJW 2012, S. 1313 ff. Allgemein dazu *Voßkuhle/M. Lange*, Die Rolle der nationalen Gerichte im Europarecht, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, 2014, § 6, Rn. 19 ff. m.w.N.

²⁸ Vgl. BVerfGE 134, 366.

²⁹ Vgl. BVerfGE 37, 271 <285>.

Ordnung auch auf Ebene der Europäischen Union zu stärken.³⁰ Der EuGH hat diese Herausforderung angenommen und seit Anfang der 1970er Jahre konsequent unter Berufung auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und die EMRK einen ungeschriebenen Grundrechtskatalog erarbeitet.³¹ Unter diesem Eindruck sah das Bundesverfassungsgericht im *Solange II*-Beschluss aus dem Jahr 1986 seine frühere Forderung aus der *Solange I*-Entscheidung als in der Sache als erfüllt an. Nun übt das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit nur noch dann aus, wenn nicht mehr sichergestellt wäre, dass im Unionsrecht ein dem Standard des Grundgesetzes im Wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz gewährleistet ist.³²

Die Rechtsprechung des EuGH zu den Unionsgrundrechten lieferte ihrerseits einen wichtigen Impuls für die Ausarbeitung eines Grundrechtskatalogs in der Grundrechte-Charta, die am 1. Dezember 2009 in Kraft trat.

Zurzeit droht das austarierte System des Grundrechtsschutzes leider in eine Schiefelage zu geraten. In der *Åkerberg-Fransson*-Entscheidung aus dem Jahre 2013 legte der Gerichtshof eine Vorschrift über den Anwendungsbereich der Grundrechtecharta (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GrCh) derart großzügig aus, dass praktisch jedes mitgliedstaatliche Handeln mit Bezug zum Unionsrecht seiner Grundrechtskontrolle unterfallen könnte.³³ Daraufhin mahnte das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil zur Anti-Terror-Datei aus dem April 2013, dass die *Åkerberg*-Entscheidung nicht so verstanden und angewendet werden dürfe, dass für eine Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechte-Charta jeder sachliche Bezug einer Regelung zum bloß abstrakten

³⁰ Vgl. *Limbach*, Das Bundesverfassungsgericht und der Grundrechtsschutz in Europa, NJW 2001, S. 2913 (2916).

³¹ Vgl. nur EuGH Rs. 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel), Slg. 1970, 1125 <1135>.

³² BVerfGE 73, 339 <376, 387> – *Solange II*; fortgeführt in BVerfGE 89, 155 <174 f.> – Maastricht; BVerfGE 102, 147 <167> – Bananenmarktordnung; BVerfGE 123, 267 <335> – Lissabon-Vertrag.

³³ EuGH, Urteil vom 26. Februar 2013, Rs. C-617/10 (*Åkerberg Fransson*), NJW 2013, S. 561 f. Rn. 17 bis 27; vgl. zur Kritik an der Auslegung des Art. 51 GrCh durch den EuGH nur: *Frenzel*, Die Charta der Grundrechte als Maßstab für mitgliedstaatliches Handeln zwischen Effektivierung und Hyperintegration, Der Staat 53 (2014), S. 1 (18 ff.). Zur Notwendigkeit einer weiteren Konkretisierung des Tatbestandsmerkmals der „Durchführung“ von Unionsrecht durch den EuGH vgl. Hancox, The meaning of “implementing” EU law under Article 51(1) of the Charter: *Åkerberg Fransson*, CMLRev 50 (2013) S. 1411 (1425 ff.). Die Entwicklung der Kammer-Rechtsprechung des EuGH danach ist nicht eindeutig, vgl. nur *Franzius*, Grundrechtsschutz in Europa, ZaöRV 2015, S. 383 (390) m.w.N.

Anwendungsbereich des Unionsrechts oder rein tatsächliche Auswirkungen auf dieses ausreiche.³⁴ Damit zielte das Bundesverfassungsgericht auch auf die Aufrechterhaltung eines effektiven Grundrechtsschutzes auf europäischer Ebene. Es besteht nämlich die Gefahr, dass durch die generelle Verlagerung des Grundrechtsschutzes von der nationalen auf die supranationale Ebene ein vermeintlich höherer Grundrechtsschutz zum Preis der Zielgenauigkeit und Sachnähe erkaufte wird. Auch kann es in sogenannten multipolaren Grundrechtsverhältnissen, in denen mehrere Grundrechtspositionen gegeneinander abgewogen werden, zu Konflikten kommen, wenn der Gerichtshof eine Grundrechtsposition der Charta als gegenüber einem gegenläufigen nationalen Grundrecht vorrangig ansieht.³⁵

Unabhängig davon sollte auch der folgende Aspekt nicht vernachlässigt werden: Eine Zentralisierung des Grundrechtsschutzes bei einem Gericht liefe dem Konzept einer föderal angelegten Rechtsgemeinschaft mit geteilten Verantwortungen zuwider. Sie würde potentiell zu einer Vereinheitlichung verschiedenster Rechtsmaterien vom Datenschutzrecht über das Versicherungsrecht bis zum Strafrecht führen, die nicht durchweg mit der Kompetenzverteilung kompatibel ist und damit nicht vom Willen der Mitgliedstaaten getragen wird. Eine derartige „formalistische Gleichmacherei“³⁶ durch das Recht verengt politische Spielräume und überlagert einen ausdifferenzierten, historisch gewachsenen Grundrechtsschutz in den Mitgliedstaaten.³⁷ All dies wirkt im Zweifel eher desintegrativ und läuft damit den Zielen der Union zuwider.

Auch eine Fusion der Grundrechtssphären dürfte vor diesem Hintergrund nicht zielführend sein. Der Vorschlag, das Bundesverfassungsgericht solle eine Grundrechtsprüfung zunächst anhand des Grundgesetzes vornehmen, sich dabei inhaltlich aber den Vorgaben der Grundrechtecharta und der EMRK annähern und im Konfliktfall

³⁴ BVerfGE 133, 277 <316 Rn. 91>. Differenzierte Rekonstruktion der Rechtsprechung des BVerfG bei *Britz*, Grundrechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht und den Europäischen Gerichtshof, EuGRZ 2015, S. 275 ff. m.w.N.

³⁵ *F. Lange*, Verschiebungen im europäischen Grundrechtssystem?, NVwZ 2014, S. 169 (173).

³⁶ Hallstein (Fn. 6) S. 347.

³⁷ Deutlich *Masing*, Einheit und Vielfalt des Europäischen Grundrechtsschutzes, JZ 2015, S. 477 (486). Vgl. ferner *Ohler*, Grundrechtliche Bindungen der Mitgliedstaaten nach Artikel 51 GRCh, NVwZ 2013, S. 1433 (1438). Allgemein zum Grundrechtspluralismus z.B. die Beiträge in: Avbelj/Komárek (Hrsg.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, 2012

dem Unionsrecht den Vorrang einräumen,³⁸ wäre nur bei einer stark zurückgenommenen Kontrolle durch den EuGH akzeptabel³⁹, für die ich zur Zeit aber nur wenig Anhaltspunkte erkennen kann.⁴⁰

Gleichzeitig sollte uns die Komplexität des Grundrechtsschutzes im europäischen Mehrebenensystem nicht schrecken. Dies gilt auch für den durch Art. 6 Abs. 2 EUV vorgesehenen Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention, in dessen Folge Rechtsakte und Urteile der Unionsorgane der Kontrolle durch das Straßburger Gericht unterstellt würden. Allerdings ist der EuGH in seinem Gutachten vom 18. Dezember 2014⁴¹ zu dem Ergebnis gekommen, dass der Entwurf der Übereinkunft über den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht mit dem europäischen Primärrecht vereinbar ist.⁴² Ob der Vorwurf im Schrifttum, der EuGH wolle insoweit lediglich seine eigene Deutungshoheit über Grundrechtsfragen in der EU sichern, berechtigt ist⁴³, soll hier dahinstehen. Festhalten können wir jedenfalls, dass die Einbeziehung eines spezialisierten internationalen Menschenrechtsgerichtshofs die Legitimität und Glaubwürdigkeit des Systems des Menschenrechtsschutzes insgesamt erhöhen würde.

V. Sicherung der Einhaltung des Integrationsprogramms

Neben der Grundrechtskontrolle hat das Bundesverfassungsgericht zwei weitere Instrumente entwickelt, die auf die Einhaltung des in den Europäischen Verträgen ver-

³⁸ Dahingehend *Thym*, Vereinigt die Grundrechte!, JZ 2015, S. 53 (57). Radikaler *Bäcker*, Das Grundgesetz als Implementationsgarant der Unionsgrundrechte, EuR 2015, S. 389 (410 f.) Instruktive Analyse der Debatte bei *Franzius*, (Fn. 34), S. 383 ff.

³⁹ So auch *Franzius*, Strategien der Grundrechtsoptimierung in Europa, EuGRZ 2015, S. 139 (152).

⁴⁰ Vorbildlich aber etwa EuGH, Urteil vom 14. Oktober 2004, Rs. C-36/02 (Omega), Slg. 2004, S. I-9609, Rn. 23 ff.; vgl. zu einer zurückgenommenen Grundrechtskontrolle durch den EuGH in Anlehnung an den Solange II-Beschluss *F. Kirchhof*, Kooperation zwischen nationalen und europäischen Gerichten, EuR 2014, S. 267 (272).

⁴¹ Gutachten (2/13) des Gerichtshofs (Plenum) vom 18. Dezember 2014 — Europäische Kommission, ABl. C 65 vom 23. Februar 2015, S. 2.

⁴² Für eine kritische Würdigung des Gutachtens siehe *Wendel*, Der EMRK-Beitritt als Unionsrechtsverstoß - Zur völkerrechtlichen Öffnung der EU und ihren Grenzen, NJW 2015, S. 921.

⁴³ Vgl. *F.C. Mayer*, Die EZB vor Gericht – nächste Runde, EuZW 2015, S. 121 (122); *Tomuschat*, Der Streit um die Auslegungshoheit - Das EuGH-Gutachten gegen den Beitritt der EU zur EMRK, EuGRZ 2015, S. 133 (137 und 139); *Schorkopf*, Anmerkung, JZ 2015, S. 781 (783).

einbarten Integrationsprogramms zielen: die Identitätskontrolle und die *Ultra vires*-Kontrolle.⁴⁴

Im Wege der Identitätskontrolle prüft das Bundesverfassungsgericht, ob der unantastbare Kerngehalt des Grundgesetzes (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG) gewahrt ist. Das Grundgesetz zieht ausdrücklich in Art. 23 Abs. 1 Satz 3 bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union Grenzen. Danach dürfen, wie schon gesagt, die grundlegenden Strukturprinzipien unseres Staates wie das Demokratieprinzip, die Rechts- und Sozialstaatlichkeit, die Republik und die Bundesstaatlichkeit nicht preisgegeben werden. Gleiches gilt für die Garantie der Menschenwürde und solcher Grundrechte, die – verkürzt gesagt – Ausfluss der Menschenwürde sind.⁴⁵ Hier gilt: Was für den verfassungsändernden Gesetzgeber unverfügbar ist, muss auch weiterhin integrationsfest sein⁴⁶. Europäische Rechtsakte, die diesen unantastbaren Kerngehalt der Verfassung berühren, sind in Deutschland unanwendbar.⁴⁷ Dabei bedingen Integration und Identität sich gegenseitig. Sie sind zwei Seiten derselben Medaille, zwei verfassungs- und unionsrechtlich zu schützende Werte, deren Bewahrung und Förderung ineinandergreifen. Das ergibt sich nicht zuletzt aus dem EU-Vertrag selbst. Dort heißt es in Art. 4 Abs. 2: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“⁴⁸

Von der Identitätskontrolle ist die *Ultra-vires*-Kontrolle zu unterscheiden. Ihr liegt der Gedanke zugrunde, dass die Union nicht wie ein Staat eigene Kompetenzen generieren kann. Durch Art. 5 Abs. 2 Satz 1 EUV haben die Mitgliedstaaten die Unionsorgane vielmehr vertraglich dazu verpflichtet, die Grenzen der ihnen als begrenzte Ein-

⁴⁴ Zusammenfassend BVerfGE 134, 366 <382 ff. Rn. 22 ff.>. Zur Entwicklung beider Kontrollvorbehalte und ihrer Rezeption durch die Gerichte der Mitgliedstaaten vgl. etwa *Wendel*, Permeabilität im deutschen Verfassungsrecht, 2011, S. 462 ff., 471 ff. jeweils m.w.N. Die Kompensationsfunktion beider Kontrollvorbehalte betont zutreffend *Kahl*, Bewältigung der Staatsschuldenkrise unter Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 2013, S. 197 ff. Krit. dagegen zuletzt z.B. *Schwerdtfeger*, Europäisches Unionsrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - Grundrechts-, ultra-vires- und Identitätskontrolle im gewaltenteiligen Mehrebenensystem, EuR 2015, S. 290 ff.

⁴⁵ Vgl. BVerfGE 123, 267 <348>.

⁴⁶ Vgl. BVerfG a.a.O..

⁴⁷ Vgl. BVerfGE 123, 267 <400>; 126, 286 <302>.

⁴⁸ Näher dazu statt vieler *Wischmeyer*, Nationale Identität und Verfassungsidentität, AöR i.E. m.w.N.

zelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte zu wahren. Eine vorrangig am Ziel der Funktionsfähigkeit und Effektivität der Union orientierte teleologische Handhabung von Kompetenznormen, der keine effektive richterliche Kontrolle gegenübersteht,⁴⁹ birgt hier die Gefahr einer Aushöhlung des vertraglich vereinbarten Integrationsprogramms und damit letztlich die Gefahr der Abkehr vom Recht, an deren Ende die Desintegration steht. Offensichtlichen Grenzüberschreitungen soll durch die *Ultra-vires*-Kontrolle Einhalt geboten werden.⁵⁰

Bereits im *Maastricht*-Urteil aus dem Jahr 1993 behielt sich das Bundesverfassungsgericht die Prüfung vor, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in diesen Grenzen halten oder aus ihnen ausbrechen.⁵¹ Im *Lissabon*-Urteil aus dem Jahr 2009 sprach das Bundesverfassungsgericht erstmals von einer *Ultra-vires*-Kontrolle und wies einschränkend darauf hin, dass diese nur europarechtsfreundlich ausgeübt werden dürfe.⁵² In der *Honeywell*-Entscheidung vom 6. Juli 2010 hat das Bundesverfassungsgericht das Gebot der Europarechtsfreundlichkeit weiter präzisiert. Danach ist zum einen vor der Annahme eines *Ultra-vires*-Akts dem Gerichtshof im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens die Gelegenheit zur Vertragsauslegung sowie zur Entscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der fraglichen Handlungen zu geben⁵³. Zum anderen kommt eine *Ultra-vires*-Kontrolle nur in Betracht, wenn ein Kompetenzverstoß der europäischen Organe offensichtlich ist und zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zu Lasten der Mitgliedstaaten führt.⁵⁴

Einen solchen Fall hat das Bundesverfassungsgericht erstmals in Bezug auf den Beschluss des EZB-Rates über den Ankauf von Staatsanleihen ausgewählter Mitgliedstaaten in unbegrenzter Höhe (sogenannter OMT-Beschluss) angenommen⁵⁵ und - wie bereits erwähnt - dem EuGH die Frage vorgelegt, ob der OMT-Beschluss mit dem währungspolitischen Mandat der Europäischen Zentralbank (vgl. Art. 119 und

⁴⁹ Vgl. *H.H. Klein*, Integration und Verfassung, AöR 2 (2014) S. 165 (185).

⁵⁰ Vgl. auch *Ludwigs*, Der Ultra-vires-Vorbehalt des BVerfG – Judikative Kompetenzanmaßung oder legitimes Korrektiv?, NVwZ 2015, S. 537 ebenda.

⁵¹ BVerfGE 89, 155 <188, 209 f.>; vgl. auch BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 17. Februar 2000 – 2 BvR 1210/98 –, NJW 2000, S. 2015 <2016> – Alcan; aus den vielen kritischen Stimmen in der Literatur exemplarisch *Zuleeg*, Die Rolle der rechtsprechende Gewalt in der europäischen Integration, JZ 1994, S. 1 (3 ff.).

⁵² BVerfGE 123, 267 <354>.

⁵³ Kritisch zu einer Vorlage in diesem Fall: *P. Kirchhof*, Stabilität von Recht und Geldwert in der Europäischen Union, NJW 2013, S. 1 (5).

⁵⁴ BVerfGE 126, 286 <303 ff.>.

⁵⁵ Vgl. BVerfGE 134, 366.

127 ff. AEUV) vereinbar ist bzw. ob er gegen das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung (vgl. Art. 123 Abs. 1 AEUV) verstößt. Der EuGH hat diese beiden Vorlagefragen in seinem Urteil vom 16. Juni 2015⁵⁶ im Ergebnis verneint, gleichzeitig aber hervorgehoben, dass entgegen der Annahme der Mitgliedsstaaten und mancher Stimmen aus der Rechtswissenschaft⁵⁷ auch die Tätigkeit der EZB gerichtlich kontrollierbarer Grenzen unterliegt und insbesondere das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung nicht umgangen werden darf.⁵⁸ Nun muss der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts auf dieser Grundlage seine Endentscheidung im OMT-Verfahren treffen.

VI. Der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit

Wie dargelegt, beschränken sich die integrationssichernden Kontrollbefugnisse des Bundesverfassungsgerichts auf evidente Ausnahmefälle. Grund hierfür ist auch, dass ihre Ausübung dem Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit unterliegt. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Grundsatz in seinem Lissabon-Urteil aus der Taufe gehoben; er folgt aus einer Zusammenschau des Verfassungsauftrags zur Verwirklichung eines vereinten Europas in Art. 23 Abs. 1 GG und der Präambel des Grundgesetzes. Der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit darf als weiterer Beleg für die Integrationsfreundlichkeit seiner Rechtsprechung gelten. Danach gebietet das Grundgesetz die Mitwirkung an der europäischen Integration und der internationalen Friedensordnung.⁵⁹ In Dienst dieses Grundsatzes stehen alle Verfassungsorgane einschließlich des Bundesverfassungsgerichts. Wie viel Direktionskraft dem Postulat der Europarechtsfreundlichkeit im Einzelfall innewohnt, lässt sich heute noch nicht ganz absehen. Denkt man aber an andere übergreifende Prinzipien wie etwa den *effet utile*, den der EuGH als Methode bei der Interpretation des Unionsrechts heranzieht, um diesen zu seiner größtmöglichen praktischen Wirksamkeit zu verhelfen, sollte man seine Prägekraft nicht unterschätzen. Jedenfalls ist der Grundsatz der Eu-

⁵⁶ EuGH, Urteil v. 16. Juni 2015 – C-62/14 (Gauweiler u.a.), JZ 2015, S. 785 ff.

⁵⁷ Kritisch dazu R. Schmidt, Die entfesselte EZB, JZ 2015, S. 317 (326) m.w.N.

⁵⁸ Den Aspekt der rechtlichen Umhegung der EZB positiv hervorhebend F. C. Mayer, Zurück zur Rechtsgemeinschaft: Das OMT-Urteil des EuGH, NJW 2015, S. 1999 (2002 f.). Ähnlich Ohler, Rechtliche Maßstäbe der Geldpolitik nach dem Gauweiler-Urteil des EuGH, NVwZ 2015, S. 1001 (1004 ff.). Relativierend dagegen Klement, Der geldpolitische Kompetenzmechanismus, JZ 2015, S. 754 f.

⁵⁹ Vgl. BVerfGE 123, 267 <346 f.>.

roparechtsfreundlichkeit nicht nur ein unverbindliches Versprechen eines Wohlverhaltens in Fragen der europäischen Einigung.

VII. Das Konzept der Integrationsverantwortung

Mehr und mehr dürfte deutlich geworden sein, dass die staatlichen Stellen bei der Verwirklichung der Idee der Rechtsgemeinschaft vor einem schwierigen Balanceakt stehen: Einerseits sollen sie den Integrationsprozess im Sinne der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes fördern und andererseits sollen sie die nationale Verfassungsidentität wahren.⁶⁰ Zur Vermeidung einseitiger Dynamiken mit dem Risiko der Vernachlässigung des Unionsrechts oder des nationalen Rechts hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Lissabon-Urteil daher versucht, das Konzept der Integrationsverantwortung für den europäischen Integrationsprozess fruchtbar zu machen.⁶¹ Integrationsverantwortung bedeutet danach die dauerhafte und nachhaltige Übernahme von Verantwortung im Rahmen der europäischen Integration, also zunächst bei der Übertragung von Hoheitsrechten und der Ausgestaltung der europäischen Entscheidungsverfahren⁶², des Weiteren aber auch bei der dynamischen Vertragsentwicklung bzw. dem weiteren Verwaltungsvollzug⁶³. Kurz gesagt geht es um eine Verrechtlichung der Begleitung der Integration. Die Integrationsverantwortung trifft die Mitgliedstaaten und ihre Verfassungsorgane neben den Organen der Europäischen Union.⁶⁴ Welche konkreten Anforderungen sich daraus ergeben können, hat das Bundesverfassungsgericht im OMT-Vorlagebeschluss exemplarisch ausgeführt. So erwächst aus der Integrationsverantwortung etwa für den Bundestag und die Bundesregierung die Pflicht, über die Einhaltung des Integrationsprogramms zu wachen. Bei offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschrei-

⁶⁰ Treffend *Lenaerts*, In Vielfalt geeint / Grundrechte als Basis des europäischen Integrationsprozesses, EuGRZ 2015, S. 353: „Weder Einheitlichkeit noch Vielfalt können also absolute Geltung beanspruchen. Beide Aspekte muss die Europäische Union fortlaufend berücksichtigen, da keiner von beiden für sich genommen zur Sicherung des Integrationsprojektes ausreicht“.

⁶¹ BVerfGE 123, 267 – Leitsatz 2. Näher *Voßkuhle*, Die Integrationsverantwortung des Bundesverfassungsgerichts, Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, Die Verwaltung, Beiheft 10, 2010, S. 229 ff.; *Nettesheim*, Die Integrationsverantwortung – Vorgaben des BVerfG und gesetzgeberische Umsetzung, NJW 2010, S. 177 ff.; *Calliess* in: Pechstein (Hrsg.), Integrationsverantwortung, 2012, S. 53 <55 ff.>; kritisch: von Bogdandy, Prinzipien der Rechtsfortbildung im europäischen Rechtsraum, Überlegungen zum Lissabon-Urteil des BVerfG, NJW 2010, S. 1 (3).

⁶² BVerfG a.a.O. S. 356.

⁶³ BVerfG a.a.O. S. 435.

⁶⁴ Vgl. auch BVerfGE 134, 366 <395 Rn. 48> m.w.N.

tungen durch Organe der Europäischen Union haben sie nicht nur Mitwirkungs- und Umsetzungshandlungen zu unterlassen, sondern aktiv auf die Einhaltung des Integrationsprogramms hinzuwirken.

VIII. Stärkung der parlamentarischen Rückanbindung von europapolitischer Entscheidungsprozesse

Gerade seit Ausbruch der Staatsschuldenkrise gibt es starke Kräfte, die nach dem Motto „Not kennt kein Gebot“ eine Problemlösung jenseits rechtlicher Vorgaben auf politischer Ebene anstreben.⁶⁵ An die Stelle transparenter parlamentarischer Verfahren tritt schnell die tagespolitisch orientierte Krisenbewältigung durch die Exekutive, die dabei unterschiedlichsten Interessen und Zwängen Rechnung zu tragen hat. In mehreren Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht daher die demokratische Rückanbindung europapolitischer Entscheidungsprozesse eingefordert und damit die Verrechtlichung des Integrationsprozesses gestärkt.⁶⁶

Bereits in seinem Maastricht-Urteil aus dem Jahr 1993 wies das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass im Staatenverbund der Europäischen Union demokratische Legitimation notwendig auch durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten erfolgt.⁶⁷

Die Entscheidungen im Kontext der Staatsschuldenkrise betrafen vor allem die Sicherung der Budgethoheit des Parlaments. In der Entscheidung zur Griechenlandhilfe und zum Euro-Rettungsschirm von September 2011 stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass ein Parlament nicht seine finanziellen Handlungsmöglichkeiten aufgeben darf. So muss die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der

⁶⁵ Kritisch neben den in Fn. 5 Genannten etwa *Müller-Franken*, Die Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft, in: FS Bohl, 2015, S. 353 (S. 356 f.).

⁶⁶ Näher dazu zuletzt *Daiber*, Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages an den Maßnahmen zur Eindämmung der Staatsschuldenkrise im Euroraum, DÖV 2014, S. 809 ff. m.w.N.. Zu dieser allgemeinen Rechtsprechungslinie *Emmenegger*, Die Stärkung des Parlaments in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: dies./Wiedemann (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Band 2 2011, S. 447 ff.

⁶⁷ Vgl. BVerfGE 89, 155 <185>.

öffentlichen Hand in der Verantwortung des Deutschen Bundestags bleiben.⁶⁸ Dieses Budgetrecht stellt ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar. Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden.⁶⁹

Dabei darf die Ausgestaltung der Entscheidungsfindung nicht in einer Weise erfolgen, die einen Großteil der Abgeordneten von der Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung ausschließt. Die besondere Vertraulichkeit oder Eilbedürftigkeit von Entscheidungen etwa über Notfallmaßnahmen zur Bewältigung der Staatsschuldenkrise erlaubt es grundsätzlich nicht, Entscheidungsbefugnisse auf Untergremien zu delegieren. So sah es das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahre 2012 nicht als gerechtfertigt an, einem neunköpfigen sogenannten Sondergremium des Bundestags die Befugnis zu übertragen, ausnahmsweise in Angelegenheiten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität, dem Vorläufer des dauerhaften Rettungsfonds ESM, die parlamentarischen Beteiligungsrechte wahrzunehmen.⁷⁰ Hinsichtlich des dauerhaften Rettungsschirms ESM hat das Bundesverfassungsgericht zunächst im September 2012 die Eilanträge im Wesentlichen abgelehnt, die darauf zielten, dem Bundespräsidenten im Wege der einstweiligen Anordnung zu untersagen, die deutschen Zustimmungsgesetze zum ESM-Vertrag zu unterzeichnen.⁷¹ In summarischer Prüfung bejahte das Gericht die Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungsgesetzes zum ESM-Vertrag. Gleichzeitig hat das Gericht diese Rettungsmaßnahme aber nicht bloß „abgenickt“. Für die Ratifikati-

⁶⁸ Vgl. BVerfGE 129, 124 <177>; vgl. die zusammenfassende Analyse der Maßstäbe des Griechenlandhilfe-Urteils etwa bei *Kube*, Nationale Budgethoheit und Europäische Integration, AöR 137 (2012), S. 205 ff.

⁶⁹ Zum Ganzen: BVerfG a.a.O. S.180. Den Schutz der Budgethoheit in der Entscheidung analysieren etwa *Nettesheim*, „Euro-Rettung“ und Grundgesetz - Verfassungsgerichtliche Vorgaben für den Umbau der Währungsunion, EuR 2011, S. 765 (771); *Ruffert*, Die europäische Schuldenkrise vor dem Bundesverfassungsgericht – Anmerkung zum Urteil vom 7. September 2011, EuR 2011, S. 842 (847 ff.). Siehe nun auch den Maßstab in BVerfGE 132, 195 <238 ff. Rn. 105 ff.>.

⁷⁰ Vgl. BVerfGE 130, 318.

⁷¹ BVerfGE 132, 195 ff. Vgl. dazu *Herrmann*, Die Bewältigung der Euro-Staatsschulden-Krise an den Grenzen des deutschen und europäischen Währungsverfassungsrechts, EuZW 2012, 805 ff.; *Kahl*, Bewältigung der Staatsschuldenkrise unter Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 2013, S. 197; *Lepsius*, ESM-Vertrag, Fiskalpakt und das BVerfG, EuZW 2012, 761 f.; *Müller-Franken*, NJW 2012, 3162 ff. (Urteilsanmerkung zu BVerfGE 132, 195); *Schorkopf*, „Startet die Maschinen“ – Das ESM-Urteil des BVerfG vom 12. 9. 2012, NVwZ 2012, 1273 ff.; *Tomuschat*, Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 12.09.2012 - BvR 1390/12 - u.a. -, DVBl. 2012, 1431 ff.

on stellte das Bundesverfassungsgericht unter anderem die Bedingung auf, es müsse völkerrechtlich sichergestellt sein, dass sämtliche Zahlungsverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus diesem Vertrag der Höhe nach auf rund 190 Milliarden Euro begrenzt seien; dabei dürfe keine Vorschrift des Vertrages so ausgelegt werden, dass ohne Zustimmung des deutschen Vertreters in den Gremien des ESM höhere Zahlungsverpflichtungen begründet würden.⁷² Dies bedeutet außerdem: Ohne eine erneute Billigung des Bundestages darf die Haftung der Bundesrepublik nicht erhöht werden. Gleichzeitig hat das Bundesverfassungsgericht den sogenannten Fiskalvertrag, der die Vertragsparteien zur Einführung einer Schuldenbremse verpflichtet, als ebenfalls mit dem Demokratieprinzip vereinbar angesehen. In seiner Hauptsacheentscheidung zum ESM und zum Fiskalvertrag vom 18. März 2014 ist das Gericht der in der Eilentscheidung angelegten Linie gefolgt.⁷³

IX. Vorwirkungen der Rechtsprechung des BVerfG

Gerade im Kontext der europäischen Rettungsmaßnahmen tritt ein weiterer wichtiger Verrechtlichungsimpuls der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zutage: die Vorwirkungen seiner Rechtsprechung. Dass es etwa im Rahmen der Krisenbewältigung überhaupt zu einem ESM und einem Fiskalvertrag gekommen ist, stellt nämlich einen sehr beachtlichen Erfolg für die Idee des Rechts dar. Die Politik hat sich hier in einer äußerst schwierigen Situation gegen informelle ad-hoc-Absprachen und für eine Verrechtlichung und demokratische Rückanbindung von Kriseninstrumentarien entschieden. Die Vermutung, dass nicht zuletzt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Sicherung der Budgethoheit des Parlaments diesen Prozess befördert haben könnte, halte ich für naheliegend, wenn man sich verschiedene Elemente in der Architektur des Stabilitätsmechanismus näher anschaut. So sieht der ESM-Vertrag beispielsweise zur Wahrung der haushaltspolitische Gesamtverantwortung der nationalen Parlamente eine Obergrenze für die Zahlungsverpflichtungen der Bundesrepublik vor und legt fest, dass in zentralen haushaltsrelevanten Fragen Beschlüsse nicht ohne weiteres gegen die Stimme der Vertreter großer Mit-

⁷² BVerfG, a.a.O S. 257 Rn. 149.

⁷³ Vgl. BVerfGE 135, 317

gliedstaaten gefasst werden können, die die Last der finanziellen Hilfsmaßnahmen maßgeblich tragen.

Die im Fiskalvertrag niedergelegte Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Vorlage eines ausgeglichenen Haushaltes und der Einführung einer nationalen Schuldenbremse lehnt sich ebenfalls an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an. Sie zielt auf die Aufrechterhaltung der Haushaltsdisziplin und trägt somit der verfassungsrechtlichen Vorgabe der Sicherung der Budgethoheit der Parlamente Rechnung.

X. Der rechtsrealistische Blick

Der letzte Punkt, auf den ich im vorliegenden Zusammenhang die Aufmerksamkeit lenken möchte, ist der rechtsrealistische Blick, den das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen auf die Integration wirft. Er schärft das Verständnis für die Ausgestaltung, Funktionsweise und Defizite des europäischen Vertragswerks. Die Bewährungsprobe für das Recht ist in der Regel die Krise und der Konflikt. Daher denkt das Bundesverfassungsgericht sehr häufig vom „Worst-case-Szenario“ her. So wies es im Maastricht-Urteil etwa darauf hin, dass ein Fehlschlag der Stabilitätsbemühungen finanzpolitische Zugeständnisse der Mitgliedstaaten zur Konsequenz haben könnte mit unabsehbaren Folgen für die gesamte Europäische Union.⁷⁴ Im Lisbon-Urteil stellte es u.a. fest, dass die demokratische Grundregel der wahlrechtlichen Erfolgchancengleichheit („one man, one vote“) auf Unionsebene nicht durchgehalten werde mit Folgen für die demokratische Legitimation von Entscheidungen und ihre Akzeptanz.⁷⁵ In der ESM-Entscheidung verlangte es von der Bundesregierung, Vertragslücken im Hinblick auf die Schuldenbegrenzung im ESM-Vertrag zu schließen.⁷⁶ Im Vorlagebeschluss zum EuGH warnte es vor einer Umgehung des Verbotes monetärer Haushaltsfinanzierung (Art. 123 Abs. 1 AEUV).⁷⁷ Die Liste ließe sich weiter fortsetzen. Häufig sind diese und andere Ausführungen in den Entscheidungsgründen als „beckmesserisch“ und europafeindlich wahrgenommen worden. Es fehle offensichtlich an Empathie für das europäische Projekt und seinen Institutionen.

⁷⁴ Vgl. BVerfGE 89, 155 <205>.

⁷⁵ Vgl. BVerfGE 123, 267 <371 f.>.

⁷⁶ Vgl. BVerfGE 132, 195 ff.

⁷⁷ Vgl. BVerfGE 134, 366 <411 ff. Rn. 84 ff.>

Das zeige sich ungeachtet der jeweiligen rechtlichen Ergebnisse bereits am gesamten Duktus der Begründungen. Und tatsächlich: der „Sound“ der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ist auf den ersten Blick wenig einnehmend. Dem ausführlichen und häufig sehr detaillierten Sachbericht folgen komplexe Herleitungen der anzuwendenden Maßstäbe aus dem vorhandenen Normmaterial und der eigenen Rechtsprechung mit zahlreichen Distinktionen und Differenzierungen⁷⁸, an die sich die eher technisch anmutende Subsumtion anschließt. Ob dieser sehr dogmatische Stil⁷⁹ gerade im europäischen und internationalen Zusammenhängen immer hinreichend anschlussfähig ist, mag trotz der breiten Rezeption der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bezweifelt werden. Im Gegenzug ist aber vor einer allzu affirmativen Europa-Rhetorik zu warnen. Es kann - salopp gesagt - nicht Aufgabe von Gerichten sein, die Dinge „schön“ zu reden. Sie sollen durch eine realitätsgerechte und nüchterne Analyse des zu entscheidenden Falles dazu beitragen, die rechtlichen Fundamente der europäischen Integration zu festigen.

C. Gegenbewegungen: Wird die Idee der Rechtsgemeinschaft nicht überstrapaziert?

Damit bin ich am Ende meiner Tour d'horizon durch 50 Jahre Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Europa angekommen. Sicherlich ließe sich zu jeder einzelnen Entscheidung noch sehr viel mehr sagen, auch Kritisches. Mir kam es aber vor allem darauf an, eine verbindende Linie zwischen den einzelnen Judikaten aufzuzeigen. Sie alle sind getragen von dem Glauben an die integrative Kraft der europäischen Rechtsgemeinschaft. „Integration durch Recht“!? Ist dieses Konzept aber nicht letztlich trotz internationalrechtlicher Begriffsprägung⁸⁰ doch ein sehr deutsches Konzept, das gerade in der Finanz- und Staatsschuldenkrise an seine Grenze stößt.⁸¹ Es fehlt nicht an Skepsis⁸²:

⁷⁸ Kritisch *Lepsius*, Die maßstabsetzende Gewalt, in: Jestaedt u.a., Das entgrenzte Gericht, 2011, S. 159 ff.

⁷⁹ Zu seinem Ursprung *Bumke*, Rechtsdogmatik, JZ 2014, S. 641 (642 ff.). Zur Unterscheidung von Gebrauchs- und Wissenschaftsdogmatik näher *Kaiser*, Die Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität, DVBl 2014, S. 1102 (1105). Vgl. Fn. 8.

⁸⁰ Deutlich *Rodi* (Fn. 1), S. 737: „Mit der Finanzkrise ist das rechtliche Kleid der Wirtschafts- und Währungsunion materiell wie auch institutionell zu eng geworden.“ Vgl. ferner die Beiträge in Möllers/Zeitler (Hrsg.), Europa als Rechtsgemeinschaft – Währungsunion und Schuldenkrise, 2013.

⁸² Näher zum Folgenden *Voßkuhle* (Fn. 3) S. 137 ff. m.w.N.

- Das Recht dringe zu den eigentlichen Ursachen der Krise nicht vor. Es blende aufgrund seiner Abstraktheit notwendigerweise eine ganze Reihe von Bedürfnissen und Besonderheiten aus. Dies führe dazu, dass es der Komplexität der Staatsschuldenkrise und den vielschichtigen Interessen der betroffenen Akteure und Länder nicht gerecht werde.

- Ferner seien die vom Recht vorgesehenen Konfliktlösungen zu starr. Recht sei „binär codiert“ – ein bisschen rechtswidrig gebe es ebenso wenig wie ein bisschen schwanger. Gerade in der Krise seien aber Zwischenlösungen oder Kompromisse nötig.

- Auch seien weder der Gesetzgeber auf nationaler oder europäischer Ebene noch die Gerichte der Lage, in der gebotenen Schnelligkeit zu reagieren, zumal notwendige Vertragsänderungen auf europäischer Ebene politisch kaum durchsetzbar erscheinen.

- Sowohl dem Gesetzgeber als auch den Gerichten fehle es im Übrigen angesichts der überbordenden Komplexität und Dynamik der Staatsschuldenkrise sowie der damit verbundenen globalen Effekte und Risiken schlicht an ausreichendem Wissen zur Schaffung sinnvoller rechtlicher Lösungen.⁸³ Die notwendigen Informationen befänden sich allenfalls bei der Exekutive, mehr noch aber bei spezialisierten Institutionen wie z.B. den verschiedenen europäischen Agenturen, der Europäischen Zentralbank oder im privaten Sektor.

- Und überhaupt würden sich viele Akteure auf europäischer Ebene in zentralen Fragen gar nicht (mehr) an das Recht halten. Der offensichtliche Verstoß gegen die Stabilitätskriterien gerade auch durch Deutschland und Frankreich oder die Nichtbeachtung der Vorgaben des Dublin-Systems seien dafür der beste Beleg.⁸⁴

Die Liste an Einwänden ließe sich noch erweitern. Indes: Die meisten von ihnen greifen meines Erachtens indes zu kurz.

⁸³ Zur durch die Finanz- und Staatsschuldenkrise verursachten „Ad-hoc-Technokratisierung“ vgl. *Enderlein*, Das erste Opfer der Krise ist die Demokratie: Wirtschaftspolitik und ihre Legitimation in der Finanzmarktkrise 2008-2013, PVS 2013, S. 714 (724 ff.).

⁸⁴ Näher dazu *Palm*, Der Bruch des Stabilitäts- und Wachstumspakts, EuZW 2004, S. 71 ff.

Sicherlich kann der Umstand, dass das Recht viele Aspekte eines Konflikts ausblendet, als „Kälte“ empfunden werden und als Unfähigkeit, Komplexität zuzulassen. Der große Vorteil dieser Distanz ist aber: Sie erlaubt es, von der Verschiedenheit der Menschen oder der Staaten zu abstrahieren. Distanz zu persönlichen und politischen Konflikten ist eine spezifische Stärke des Rechts. Mittels dieser Distanz kann das Recht eine gemeinsame Basis auch dort schaffen, wo eine Gemeinschaft durch kulturelle Unterschiede geprägt ist. Das Recht drückt für eine plurale Gemeinschaft all-gemeingültige Gerechtigkeitsvorstellungen aus, auf die man sich trotz aller Unterschiede einigen können. Deshalb kommt ihm in einem Europa der Vielfalt eine so große Bedeutung für den europäischen Integrationsprozess zu.

Besonders plastisch wird diese Bedeutung, wenn wir uns die Alternativen vergegenwärtigen. Was würde passieren, wenn jeder Konflikt zwischen den Mitgliedstaaten politisch entschieden werden müsste? Nicht nur begönne für jeden die Suche nach dem kurzfristigen Vorteil. Bei der Auseinandersetzung kämen darüber hinaus auch eben jene Faktoren ins Spiel, die das Recht erfolgreich ausblendet – z.B. die Größe und wirtschaftliche Macht des betroffenen Mitgliedstaats, die Parteifarbe der jeweiligen Regierungen, etwaige in der Vergangenheit geknüpfte Allianzen, erfahrene Kränkungen oder enttäuschte Erwartungen. Die Europäische Union würde innerhalb kürzester Zeit Zerreißproben ausgesetzt, die sie kaum überstehen dürfte. Gerade die Verhandlungen über die Griechenlandhilfen bieten hier gutes Anschauungsmaterial.

Das Recht besitzt gegenüber politischen Auseinandersetzungen einen ganz entscheidenden Vorteil: Zwar stellt die Einigung auf einen Rechtsrahmen das Ergebnis politischer Kontroversen dar⁸⁵ – das Recht wird jedoch vor dem Konflikt gesetzt. Die Politisierung eines konkreten Streitfalls wird dadurch zwar nicht immer, aber im Regelfall verhindert. Hierin liegt eine ganz maßgebliche Integrationsleistung des Rechts für Europa.

Grundlage des Prozesses der europäischen Integration sollten nach der Vorstellung der Gründungsväter der Gemeinschaft die wirtschaftliche Zusammenarbeit (Stichwort: Montanunion) und die politische Kooperation (Stichwort: Europäische Verteidigungsgemeinschaft) sein. Beide Ziele waren und sind naturgemäß Gegenstand

⁸⁵ Näher *Baer*, Rechtssoziologie, 2. Aufl. 2015, S. 141 f.

von Interessenkonflikten und dementsprechend fragil. Erst durch die einende Kraft des Vertragswerks tritt in den Worten Walter Hallsteins die Herrschaft des Rechts „[a]n die Stelle der Macht und ihrer Manipulierung, ... des Gleichgewichts der Kräfte, des Hegemoniestrebens und des Spiels der Allianzen“ und verdrängt „Gewalt und politische[n] Druck“. ⁸⁶ Die bereits angesprochene Etablierung des ESM und des Fiskalvertrags darf als Beispiel dafür dienen, wie die Politik auch in der Krise schnell und effektiv mit den Mitteln des Rechts agieren kann.

Dass schließlich auch in Rechtsgemeinschaften gegen Recht verstoßen wird, ist in gewisser Weise eine Banalität, und diskreditiert nicht die Idee als solche. Gefährdungen entstehen hier erst, wenn Recht systematisch nicht beachtet wird oder sein Geltungsanspruch generell in Abrede gestellt wird. Davon ist man in der Europäischen Union trotz unterschiedlicher Rechtskulturen und des laxen Umgangs mit rechtlichen Vorgaben in bestimmten Bereichen ⁸⁷ angesichts der Masse an europäisch imprägnierten Rechtsvorgängen jedoch noch relativ weit entfernt. Abgesehen davon erweisen sich behauptete Rechtsverstöße bei näherem Hinsehen nicht selten als Konflikte über die richtige Interpretation offener und konkretisierungsbedürftiger Normen. ⁸⁸ Diese Konflikte sind aber ihrerseits konstituierender Teil einer Rechtsgemeinschaft. Gleichwohl sollten die Vorboten einer partiellen Rechtsvergessenheit nicht ignoriert werden. Wenn sich der nicht nur in Deutschland immer wieder geäußerte Eindruck verstärkt, dass in zentralen Konflikten das europäische Recht dehnbar oder zur *quantité négligeable* wird, gefährdet dies nicht nur die Rechtsgemeinschaft, sondern das zentrale Fundament der europäischen Integration.

D. Schluss

Ich schließe daher mit einem Zitat eines Nestors des Europarechts in Deutschland, mit einem Zitat von Thomas Oppermann: „Je größer die EU wird, umso mehr bedarf sie der ordnenden Kraft ihres Rechts. Staatliche Zwangsgewalt steht der Union nicht zur Verfügung. Sie vermag sich nur als Rechtsgemeinschaft zu erhalten. Die **Rule of**

⁸⁶ Hallstein (Fn. 6), S. 344, 348.

⁸⁷ Vgl. die N. in Fn. 5.

⁸⁸ So zutreffend Volkmann (Fn. 3), S. 1062.

Law des Unionsrechts ist für die Verwirklichung der europäischen Idee **unentbehrlich**. Dies gilt auch und gerade für eine Bewältigung der Finanzkrise seit 2010.⁸⁹

⁸⁹ *Oppermann*, in: *Oppermann/Classen/Nettesheim*, *Europarecht*, 6. Aufl. 2014, § 3 Rn. 19.