



Sven Simon*

Von Frankfurt nach Karlsruhe über Luxemburg und zurück: Die Europäische Zentralbank im Dialog der Gerichte

In keinem Mitgliedstaat der Europäischen Union ist die Vorstellung von verfassungsrechtlich vorgegebenen Grenzen der europäischen Integration derart stark ausgeprägt wie in Deutschland. Zwar haben auch andere Verfassungsgerichte immer wieder Stellung bezogen und den Integrationsprozess rechtlich flankiert, aber kein Gericht hat im Gewaltenteilungsgefüge eine vergleichbar dominante Rolle eingenommen wie das Bundesverfassungsgericht. Besonders deutlich wird dies in Artikel 23, dem sogenannten Europa-Artikel des Grundgesetzes. Die darin explizit ausgeformte Verfassungsbindung der deutschen Europapolitik beruht keineswegs auf einer autonomen demokratischen Willensbildung des Verfassungsgesetzgebers. Sie ist in wesentlichen Teilen „eine nachvollziehende Ausformulierung der zuvor durch das Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäbe“.¹ Vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips ist die Bereitschaft des Bundesverfassungsgerichts, nahezu jedwedes Konfliktfeld zur Verfassungsrechtsfrage zu erklären, nicht unproblematisch. Die Vorgehensweise hat dazu geführt, dass sich der politische Diskurs in Deutschland häufig ausschließlich um die Frage dreht, ob sich eine angedachte Vertragsänderung zur Vertiefung der europäischen Integration in dem vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Rahmen bewegt. Deshalb ist die Frage, wo die Grenze zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit als Verfassungsrechtsprechung einerseits und politischer Gewalt andererseits verläuft, in Deutschland abstrakt immer wieder gestellt und erör-

tert worden. Dies gilt in besonderem Maße für die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur europäischen Integration. In diesem Bereich ist nicht nur die Kompetenzverteilung zwischen Gericht und Parlament im Binnenverhältnis zu klären, sondern es geht darüber hinaus auch um die Kompetenzverteilung innerhalb eines Mehrebenensystems.

Verhältnis zwischen Unionsrecht und nationalem Recht

Im Unterschied zu gewöhnlichen völkerrechtlichen Verträgen gilt das Unionsrecht in den Mitgliedstaaten unmittelbar. Diese unmittelbare Geltung des Unionsrechts im innerstaatlichen Rechtsraum wirft die Frage nach dem Rangverhältnis zwischen beiden Rechtsordnungen und damit auch zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem EuGH auf.² Über die grundsätzliche Behandlung des Verhältnisses zwischen den beiden Ebenen besteht – ungeachtet unterschiedlicher dogmatischer Begründungen – Einigkeit: Nationale Gerichte und der EuGH gehen davon aus, dass dem Unionsrecht grundsätzlich Vorrang vor entgegenstehendem nationalem Recht zukommt. Der Vorrang erstreckt sich auch auf das nationale Verfassungsrecht.³ Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht mit der sogenannten Identitäts- und der Ultra-vires-Kontrolle zwei Konstellationen identifiziert, in denen es von dieser grundsätzlichen Regelung abweichen will.

Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts

Die *Identitätskontrolle* dient dem Schutz des unantastbaren Kerngehalts der Verfassungsidentität des Grundgesetzes nach Art. 79 Abs. 3 Grundgesetz (GG).⁴ Soweit die in den Artikeln 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt

* Priv.-Doz. Dr. Sven Simon ist nach fünfjähriger Tätigkeit an der Justus-Liebig-Universität derzeit Lehrstuhlvertreter von Prof. Dr. Philip Kunig an der Freien Universität Berlin. Der Text stammt auszugsweise aus der an der JLU entstandenen Habilitationsschrift zu dem Thema „Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess“, die im März 2016 bei Mohr Siebeck erschienen ist.

werden, behält sich das Bundesverfassungsgericht vor, dem Gesetzgeber die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union zu untersagen bzw. unionsrechtlich determinierte Rechtsakte in Deutschland für unanwendbar zu erklären. Im Rahmen der *Ultra-vires-Kontrolle* überprüft das Bundesverfassungsgericht dagegen, ob Handlungen der Unionsorgane und Einrichtungen sich im Rahmen der ihnen von den Mitgliedstaaten übertragenen Kompetenzen halten oder diese überschreiten. Die Annahme eines Ultra-vires-Akts obliegt danach allein dem Bundesverfassungsgericht. Sie kommt allerdings nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts erst in Betracht, wenn der Kompetenzverstoß hinreichend qualifiziert ist. Dies bedeutet, dass das kompetenzwidrige Handeln der Unionsgewalt offensichtlich ist und der angegriffene Akt im Kompetenzgefüge zwischen Mitgliedstaaten und Union im Hinblick auf das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung und die rechtsstaatliche Gesetzesbindung erheblich ins Gewicht fällt.⁵ Letzteres sei der Fall, wenn die Kompetenzüberschreitung in strukturwirksamer Weise erfolgt ist, d.h. zu einer „strukturell bedeutsamen Verschiebung“ der Kompetenzen zu Lasten der Mitgliedstaaten führt. Bei der Überprüfung dessen gesteht das Bundesverfassungsgericht dem EuGH allerdings einen „Anspruch auf Fehlertoleranz“ zu.

Verfassungsrechtliche Anforderungen an die europäische Integration

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Kompetenz- und Verfahrensordnung der Europäischen Union leitet das Bundesverfassungsgericht unmittelbar aus dem Demokratieprinzip und seiner Konkretisierung in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG her. Zum Kerngehalt der nach Art. 20 Abs. 1 und 2 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG unverzichtbaren Mindestanforderungen demokratischer Legitimation gehört danach, dass sich „die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse [...] auf das Staatsvolk zurückführen lassen und grundsätzlich ihm gegenüber verantwortet werden“.⁶ Das Gericht versteht den Begriff der Demokratie „als Rückführbarkeit der Wahr-

nehmung staatlicher Aufgaben auf den Willen des Staatsvolkes“.⁷ Das Demokratieprinzip hindere die Bundesrepublik Deutschland nicht an einer Mitgliedschaft in einer – supranational organisierten – zwischenstaatlichen Gemeinschaft. Voraussetzung der Mitgliedschaft sei aber, dass eine „vom Volk ausgehende“ Legitimation und Einflussnahme auch innerhalb des „Staatenverbundes“ gesichert sind.⁸ Die Einräumung von Hoheitsbefugnissen setze einen Gesetzesbeschluss voraus; das Erfordernis eines Gesetzes weise die „politische Verantwortung“ für die Einräumung von Hoheitsrechten dem Bundestag – zusammen mit dem Bundesrat – als der nationalen Repräsentativkörperschaft zu; er habe die mit einer solchen Zustimmung verbundenen weittragenden Folgen – nicht zuletzt auch für die Kompetenzen des Bundestages selbst – zu erörtern und über sie zu entscheiden.⁹ Da es die für eine eigenständige Legitimationsbeschaffung der Europäischen Union notwendige Öffentlichkeit (noch) nicht gebe, erfolge demokratische Legitimation „notwendig durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten“.¹⁰ In der Rückkopplung an die nationalen Parlamente sieht das Bundesverfassungsgericht den einzigen Weg, Legitimation gewährleisten zu können.

Euro-Rettung und Schutz der Demokratie

Die bislang wichtigsten konkreten Fälle, die das Bundesverfassungsgericht im Lichte des Demokratieprinzips zur europäischen Integration zu entscheiden hatte, sind die Entscheidungen zur Euro-Rettung. Sachlicher Dreh- und Angelpunkt ist die Budgetverantwortung des Deutschen Bundestages, die er nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen dürfe. Ebenso darf er sich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, „die – sei es aufgrund einer Gesamtwürdigung der Einzelmaßnahmen – zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können“.¹¹

Normativer Anknüpfungspunkt ist Art. 20 Abs. 1 und 2 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG. Vor diesem Hintergrund will das Gericht ausschließen, dass „dauerhafte völkervertragsrechtliche Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen“.¹² Das Bundesverfassungsgericht versteht das Demokratieprinzip in den Entscheidungen zur Euro-Rettung als „Gewährleistung wirksamer Volksherrschaft“¹³ und spricht zu diesem Zweck von materiellen „Gestaltungs- und Entscheidungsspielräumen“¹⁴ des Parlaments: „Dabei ist es in erster Linie Sache des Gesetzgebers, abzuwägen, ob und in welchem Umfang zur Erhaltung demokratischer Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume auch für die Zukunft Bindungen in Bezug auf das Ausgabeverhalten geboten und deshalb – spiegelbildlich – eine Verringerung des Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums in der Gegenwart hinzunehmen ist. Eine unmittelbar aus dem Demokratieprinzip folgende Obergrenze könnte [...] überschritten sein, wenn sich die Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen im Eintrittsfall so auswirkten, dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe.“¹⁵

Verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der Euro-Rettungsschirme EFSF und ESM

Da die möglichen Verpflichtungen aus den völkerrechtlichen Verträgen zur Euro-Rettung, Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM) „durch eine summenmäßige Begrenzung, eine zeitliche Limitierung, eine strikte Konditionalität und das Erfordernis der Einstimmigkeit“¹⁶ hinreichend bestimmt waren, konnte das Bundesverfassungsgericht diese im Wesentlichen billigen.

Verfassungsrechtliches Problem des OMT-Programms

Genau diese summenmäßige Begrenzung, die zeitliche Limitierung, die strikte Konditionalität

und das Erfordernis der Einstimmigkeit fehlt dem sogenannten OMT-Programm¹⁷ der Europäischen Zentralbank (EZB) vom 6. September 2012. Zu diesem Programm sah sich die EZB veranlasst, nachdem klar geworden war, dass die Spekulationen an den Finanzmärkten auf die Zahlungsunfähigkeit überschuldeter Mitgliedstaaten durch keine der zuvor ergriffenen Maßnahmen beendet werden konnten. Grund dafür war insbesondere die volumenmäßige Begrenzung der Fazilitäten. Ein kurzer Satz von EZB-Präsident *Mario Draghi* brachte die Wende. Die EZB werde alles Notwendige tun, um den Euro zu erhalten: “Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough”,¹⁸ sagte er in einer Rede am 26. Juli 2012 in London. Am 2. August 2012 erklärte der EZB-Präsident dann in einer Pressekonferenz in Frankfurt: “The Governing Council, within its mandate to maintain price stability over the medium term and in observance of its independence in determining monetary policy, may undertake outright open market operations of a size adequate to reach its objective. In this context, the concerns of private investors about seniority will be addressed. Furthermore, the Governing Council may consider undertaking further non-standard monetary policy measures according to what is required to repair monetary policy transmission. Over the coming weeks, we will design the appropriate modalities for such policy measures.”¹⁹

Die angekündigten Modalitäten wurden im Anschluss an die Sitzung des EZB-Rates vom 6. September 2012 in Form einer Pressemitteilung veröffentlicht.²⁰ Danach kann die EZB unter bestimmten Bedingungen in unbegrenztem Umfang Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt kaufen, wenn dies erforderlich ist, um eine ordnungsgemäße „Transmission“ ihrer Geldpolitik (appropriate monetary policy transmission) und die Bedingungen einer einheitlichen Geldpolitik sicherzustellen.²¹ Der Beschluss definiert, unter welchen Bedingungen die EZB Staatsanleihen von Mitgliedstaaten der Eurozone am sogenannten Sekundär- oder Offenmarkt (d.h. insbesondere von Geschäftsbanken) aufkaufen kann. Vorgese-

hen ist, dass das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) Staatsanleihen ausgewählter Mitgliedstaaten in unbegrenzter Höhe ankaufen kann, wenn und solange diese Mitgliedstaaten zugleich an einem mit der EFSF oder dem ESM vereinbarten Reformprogramm teilnehmen. Auf eine Begrenzung des Out-right-Transaktions-Volumens wurde bewusst verzichtet.²²

OMT-Vorlagebeschluss

Während das Bundesverfassungsgericht den Bundestag in seinen Urteilen zu EFSF und ESM dazu zwang, die Zukunft der Währungsunion parlamentarisch zu verantworten, half dieser Ansatz gegenüber dem von der EZB angekündigten OMT-Programm nicht weiter, weil der Bundestag an der Umsetzung des OMT-Programms gar nicht beteiligt wäre. Deshalb sah sich das Gericht gezwungen, einen anderen Weg zu beschreiten. Zum ersten Mal in seiner Geschichte legte es dem Europäischen Gerichtshof eine Frage vor. Im Kern geht es darum, ob das OMT-Programm der EZB mit dem Unionsrecht in Einklang steht. Der EuGH hat diese Frage zwischenzeitlich beantwortet und unter der Voraussetzung der Einhaltung einiger Bedingungen bejaht.²³

Verfassungsidentitätsrelevanz des OMT-Beschlusses

Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt sich die Ankündigung der EZB möglicherweise aber als Verletzung des Demokratieprinzips dar. Die von der EZB angekündigte Handlung könnte den von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Identitätskern der Verfassung berühren.²⁴ „Eine Verletzung der Verfassungsidentität des Grundgesetzes durch den OMT-Beschluss käme in Betracht, wenn hierdurch ein Mechanismus begründet würde, der auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen Dritter mit schwerkalkulierbaren Folgewirkungen hinausliefe, so dass aufgrund dieses Mechanismus der Deutsche Bundestag nicht ‚Herr seiner Beschlüsse‘ bliebe und sein Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung

ausüben könnte.“²⁵ Mit dem Demokratieprinzip im Sinne des Grundgesetzes wäre es danach nicht vereinbar, wenn ein Unionsorgan – hier die EZB – Entscheidungen treffen könnte, die den Bundeshaushalt in erheblicher Weise belasten, ohne dass der Deutsche Bundestag dieser Belastung zuvor konstitutiv zugestimmt hat.²⁶

Dem Bundesverfassungsgericht geht es erkennbar darum, die besondere Situation zu erfassen, dass die EZB lediglich für ihre Kernaufgaben ausreichend demokratisch legitimiert ist und daher ein Tätigwerden außerhalb dieses Bereichs ohne jede Anbindung an die demokratische Willensbildung handelt. Während die „offene Staatsfinanzierung“ mit Leistungskürzung oder Steuererhöhung in einem demokratischen Staatswesen zur politischen Entscheidung und damit zu demokratischer Legitimation führt, findet die verdeckte Staatsfinanzierung indes außerhalb des politischen Prozesses statt und entbehrt damit dieser demokratischen Legitimation und Verantwortlichkeit.²⁷ Anders ausgedrückt gehört es nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts in Deutschland zum „unabänderlichen Kernbestand des Demokratieprinzips“, dass über Einnahmen und Ausgaben des Staates das Parlament entscheidet.²⁸ Die Budgethoheit steht dem Parlament zu und darf nicht übertragen werden.²⁹ Das in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG niedergelegte Demokratieprinzip und damit die durch die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Verfassungsidentität des Grundgesetzes könnte verletzt sein, wenn mit dem OMT-Beschluss Haftungs- und Zahlungsrisiken zulasten des Bundeshaushalts in so großem Umfang begründet werden, dass die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages und damit dessen Budgetrecht beeinträchtigt werden könnten.

Währungsunion als formales Demokratieproblem

Zutreffend erkennt das Bundesverfassungsgericht im OMT-Vorlagebeschluss, dass ein Strukturproblem der Währungsunion zu einem formalen Demokratieproblem führen kann. Aus

verfassungsrechtlicher Sicht ergibt sich das Problem dann, wenn die Union nach Auffassung des EuGH zwar im Rahmen ihrer Kompetenzen handelt, aber eine verfassungswidrige Kompetenzübertragung erfolgt ist, z.B. weil man sich im Zeitpunkt der Übertragung nicht darüber im klaren war, wie eine Vertragsnorm später ausgelegt werden könnte.³⁰ In diesem Fall handelt ein Unionsorgan zwar innerhalb seiner vertraglichen Kompetenzen, mit diesem Handeln kann aber das Demokratieprinzip etwa in Form der Budgethoheit des Bundestages in einem oder mehreren Mitgliedstaaten verletzt sein. Dies ist dann der Fall, wenn das Handeln des Unionsorgans sich in dem betroffenen Mitgliedstaat so auswirkt, dass dort „die demokratische Legitimation der Staatsorgane beeinträchtigt wird“.³¹

Wenn das Bundesverfassungsgericht nun überprüfen soll, ob das Demokratieprinzip verletzt ist, stellt sich die Frage, ob dies bereits bei einer Haftung mit geringem Risiko der Fall ist oder erst dann, wenn das Haftungsrisiko näher rückt und der Steuerzahler tatsächlich Gefahr läuft, für Schulden anderer Länder aufkommen zu müssen, die dadurch entstanden sind, dass die EZB Staatsanleihen gekauft hat. Anders ausgedrückt verläuft die Grenze zwischen gewollt unabhängigen Handeln der Notenbank und verfassungswidrigem Vorgehen dort, wo auch die Rückstellungen und Währungsreserven der EZB nicht mehr ausreichen.³² Rechtlich lässt sich diese Frage ebenso schwierig beantworten wie die Frage, ob es eine Haftungsobergrenze gibt, wenn der Bundestag sie selbst beschließt.

Politische Einschätzungs- und Bewertungsspielräume

Das Bundesverfassungsgericht hat gut daran getan, zunächst den EuGH zu fragen, wo nach seiner Auffassung diese Grenze verläuft. Im Ergebnis wird es aber abschließend selbst darüber entscheiden müssen, weil der EuGH lediglich über die Einhaltung der Verträge entscheiden darf. Das OMT-Programm ist in erster Linie ein Instrument zur „Verbalbeeinflussung“³³ des Kapitalmarktes. Es ist nur dann unionsrechts-

widrig, wenn die Anleihekäufe eine indirekte, weil über den Sekundärmarkt vermittelte, Staatsfinanzierung durch die Notenbanken darstellen. Solange dies nur angekündigt wird, ist das Handeln der EZB unionsrechtskonform. Kauft die EZB Staatsanleihen nicht tatsächlich in einem Umfang, der die Gefahr einer Rekapitalisierung mit sich bringt, bewegt sie sich im Rahmen ihres Einschätzungsspielraums. Für die Gerichte stellt sich deshalb die Frage, wie mit einer Kaufbereitschaftserklärung in Form der Ankündigung des OMT-Programms rechtlich umzugehen ist, deren Umsetzung ab einem bestimmten Volumen unionsrechtswidrig sein könnte, die aber nicht vollzogen wird, weil bereits die Ankündigung das geldpolitische Problem (den Steuerungsverlust) löst und das Ziel der Preisstabilität erreicht wird.

Es handelt sich bei der Ankündigung des OMT-Programms sozusagen um eine selbsterfüllende Prophezeiung, weil ein erwartetes Verhalten der Kapitalmärkte (Prophezeiung) durch eigenes Verhalten (der EZB) erzwungen oder zumindest faktisch bewirkt wird. Diese Konstruktion – so genial sie geldpolitisch sein mag – stellt die Gerichte vor ein Dilemma, weil sie über einen Sachverhalt entscheiden sollen, der voraussichtlich nie eintreten wird. EuGH und Bundesverfassungsgericht können sich aus diesem Dilemma befreien, indem sie die erörterten Grenzen aufzeigen, der EZB im Übrigen aber jenen Beurteilungsspielraum zugestehen, den sie als systemisch atypische Institution³⁴ in einer ansonsten von demokratischer Legitimation geprägten Rechtsgemeinschaft innehat.

Verfassungsidentitätsschutz im Dialog der Gerichte

Was die Zuständigkeit der Gerichte in diesen Fällen anbelangt, ist es primär Aufgabe des EuGH, über die Auslegung der Verträge zu entscheiden. Im Rahmen seiner Urteilsfindung hätte er eine Abwägung zwischen Unabhängigkeit der EZB und europäischem Demokratieprinzip (Art. 10 EU-Vertrag) vorzunehmen gehabt. Dies hat der Gerichtshof nicht getan. Unabhängig davon muss das Bundesverfassungsgericht nun die Frage beantworten, ob es durch

die Rechtsprechung des EuGH zu einer Kompetenübertragung an die EZB gekommen ist, die nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. 79 Abs. 3 GG nicht hätte vorgenommen werden dürfen, weil sie gegen das in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG enthaltene Demokratieprinzip verstößt.

Da die Bestimmung der nationalen Identität nicht ohne die nationalen Gerichte möglich ist, kommt dem Bundesverfassungsgericht eine ganz entscheidende Rolle bei der Herausarbeitung der nationalen Identität zu, wie es das etwa mit Bezug auf die Budgethoheit des Bundestages getan hat. Diese Befugnis des Bundesverfassungsgerichts bietet natürlich ein gewisses Konfliktpotential für den Fall, dass sich die Bestimmung der „Verfassungsidentität“ durch das Bundesverfassungsgericht mit der Auslegung des unionsrechtlichen Begriffs der „nationalen Identität“ durch den EuGH nicht zur Deckung bringen lässt.

Grundsätzlich lässt sich aber die Ultra-vires-Prüfung bei Verletzung der nationalen Identität aus beiden Rechtstexten (Grundgesetz und EU-Vertrag) normativ herleiten.³⁵ Die supranationale Rechtsordnung der Union ist eine von den Mitgliedstaaten völkervertragsrechtlich verliehene; sie ist autonom, aber nicht originär. Die Mitgliedstaaten haben der Union auf der Grundlage des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 EUV) einzelne Hoheitsrechte übertragen, nicht hingegen die Kompetenz, die Kompetenzen der Union auf anderen Wegen als denen zu erweitern, die in den Verträgen vorgesehen sind. In Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV ist dem EuGH die Aufgabe übertragen, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern. Dies gilt grundsätzlich auch für die Frage, ob der Union nach den Verträgen eine bestimmte Kompetenz zusteht. Die authentische Interpretation des Unionsrechts obliegt dem EuGH. Mit dem Zustimmungsgesetz wurde die nationale Gerichtsbarkeit entsprechend beschränkt.

Die per Zustimmungsgesetz übertragenen Zuständigkeiten genügen der demokratischen Legitimation auf supranationaler Ebene, die ihrerseits demokratischen Grundsätzen verpflichtet ist. Nicht übertragene Zuständigkeiten, die von der Union in Anspruch genom-

men werden, sind nicht hinreichend demokratisch legitimiert. Bezüglich dieser potentiell *ultra vires* in Anspruch genommenen Kompetenzen kann es zu einem Verstoß gegen das Demokratieprinzip kommen (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG). Deshalb ist der einzelne Bürger dazu befugt, gerichtlich überprüfen zu lassen, ob die Europäische Union im Rahmen der ihr übertragenen Zuständigkeiten handelt. Hierzu kann sich der Bürger mit einer Verfassungsbeschwerde an das Bundesverfassungsgericht wenden.

Bei Zweifeln über die Auslegung des Unionsrechts hat das Bundesverfassungsgericht die Frage, ob das betreffende Unionsorgan im Rahmen seiner Kompetenzen gehandelt hat, dem EuGH vorzulegen (Art. 267 AEUV). Allein der EuGH entscheidet darüber, ob gegen das Unionsrecht verstoßen wurde, weil es sich tatsächlich um einen Ultra-vires-Akt handelt (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV i. V. m. Art. 263 Abs. 2 AEUV). Diese Entscheidung ist vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich zu akzeptieren, Raum für ein „Kooperationsverhältnis“ besteht insofern nicht. Hat der EuGH bereits über die Frage entschieden, ist die Vorlagefrage unzulässig und die Verfassungsbeschwerde ebenfalls als unzulässig abzuweisen.

Fragen der Identitätskontrolle können demgegenüber *a priori* nicht einer abschließenden Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht entzogen werden, da es nicht um die Auslegung von Unionsrecht, sondern um die Auslegung von Art. 79 Abs. 3 GG geht. Die Jurisdiktionsgewalt zur Feststellung einer Verletzung von Art. 79 Abs. 3 GG ist nicht auf den EuGH übertragen worden, weil es Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG dem Gesetzgeber nicht erlaubt, sich über die Ewigkeitsklausel hinwegzusetzen. Zeigt das Bundesverfassungsgericht in seiner Vorlagefrage dem EuGH dementsprechend an, inwiefern die Verfassungsidentität der Bundesrepublik Deutschland betroffen sein könnte, hat der Gerichtshof im Rahmen eines Dialoges mit den nationalen Verfassungs- und Obergerichten zu überprüfen, ob die Union die nationale Identität geachtet hat (Art. 4 Abs. 2 EUV). Nur dann, wenn das Bundesverfassungsgericht aufgrund der Ausle-

gung von Art. 79 Abs. 3 GG zu einem davon abweichenden Ergebnis gelangt, darf es den entsprechenden Rechtsakt in Deutschland ultima ratio für unanwendbar erklären bzw. feststellen, dass es sich um einen verfassungswidrigen Zustand handelt, auf dessen Beseitigung die Bundesorgane hinzuwirken haben. In diesem Sinne stellen die Entscheidungen zur Euro-Rettung den Beginn eines Dialogs zwischen Bundesverfassungsgericht und EuGH dar. Dem Bundesverfassungsgericht verbleibt nun die Aufgabe, abschließend festzustellen, ob die Ankündigung der EZB aus deutscher Perspektive verfassungsgemäß war.

Anmerkungen:

¹ Wolfgang Durner, Verfassungsbindung deutscher Europapolitik, in: HStR X, 3/2013, § 216 Rn. 2.

² Vgl. Günter Hirsch, Europäischer Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht – Kooperation oder Konfrontation?, NJW 1996, 2457.

³ EuGH, Rs. 6/64, Costa/E.N.E.L., Slg. 1964, 1251/1269; Rs. 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, 1125, Rn. 3; Rs. 106/77, Simmenthal, Slg. 1978, 629, Rn. 17 ff.

⁴ BVerfGE 123, 267 (354) – Lissabon.

⁵ BVerfGE 126, 286 (304) – Honeywell.

⁶ BVerfGE 89, 155 (182) – Maastricht.

⁷ Jan Henrik Klement, Der Euro und seine Demokratie, ZG 2014, 169 (179).

⁸ BVerfGE 89, 155 (184) – Maastricht.

⁹ BVerfGE 89, 155 (184 f.) – Maastricht.

¹⁰ BVerfGE 89, 155 (186) – Maastricht.

¹¹ BVerfGE 129, 124 (179) – EFSF.

¹² Peter M. Huber, Das Verständnis des Bundesverfassungsgerichts vom Kompetenzgefüge zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, in: Möllers/Zeitler (Hrsg.), Europa als Rechtsgemeinschaft – Währungsunion und Schuldenkrise, 2013, S. 229 (241).

¹³ BVerfGE 129, 124 (168) – EFSF.

¹⁴ BVerfGE 135, 317 (404) – ESM.

¹⁵ BVerfGE 135, 317 (405) – ESM.

¹⁶ Peter M. Huber, Das Verständnis des Bundesverfassungsgerichts vom Kompetenzgefüge zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, in: Möllers/Zeitler (Hrsg.), Europa als Rechtsgemeinschaft – Währungsunion und Schuldenkrise, 2013, S. 229 (241).

¹⁷ Als Outright Monetary Transactions (OMTs) (im Deutschen auch: geldpolitische Outright-Geschäfte, wörtlich etwa endgültige Käufe und Verkäufe in der Geldpolitik) bezeichnet man ein von der Europäischen Zentralbank (EZB) angekündigtes Instrument, in dessen Rahmen das Eurosystem in vorab unbeschränktem Ausmaß Ankäufe kurzfristiger Anleihen von Staaten im Euro-Währungsge-

biet durchführen kann. Technisch handelt es sich bei Transaktionen im Rahmen des OMT-Programms um Offenmarktgeschäfte, die als endgültige Wertpapierkäufe bzw. -verkäufe realisiert werden. Anders als gewöhnliche Offenmarktgeschäfte soll es das OMT-Programm insbesondere ermöglichen, die Zinsen für Staatsstapel der betreffenden Staaten zu verringern und ihnen so die Aufnahme neuer Kredite zu erleichtern. Es ist in seinem Volumen unbeschränkt. Bislang (Stand: August 2015) wurde das OMT-Programm noch von keinem Staat in Anspruch genommen. Allein die Ankündigung hat eine beruhigende bzw. zinssenkende Wirkung auf die Finanzmärkte ausgeübt.

¹⁸ Verbatim of the remarks made by Mario Draghi, Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank, at the Global Investment Conference in London, 26 July 2012, <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html> (letzter Zugriff 30. 6. 2015).

¹⁹ Introductory statement to the press conference (with Q&A), Mario Draghi, President of the ECB, Vitor Constâncio, Vice-President of the ECB, Frankfurt am Main, 2 August 2012, <http://www.ecb.europa.eu/press/press-conf/2012/html/is120802.en.html> (abgerufen am 27. 10. 2014).

²⁰ Siehe Pressemitteilung zu den technischen Merkmalen der geldpolitischen Outright-Geschäfte der EZB vom 6. 9. 2012, http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Presse/EZB_Pressemitteilungen/2012/2012_09_06_merkmale_outright_gesc_haeft.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 27. 10. 2014); weitere Einzelheiten vgl. Beschluss des EuG v. 10. 12. 2013 zum OMT-Programm, Rs. T-492/12, von Storch u.a./EZB.

²¹ Siehe das Protokoll der 340. Sitzung des Rates der Europäischen Zentralbank vom 5. und 6. 9. 2012 und die hierzu veröffentlichte Pressemitteilung v. 6. 9. 2012, abgedruckt bei BVerfGE 134, 366 (373 f.) – OMT-Vorlagebeschluss.

²² Ralph Hirdina, Rechtliche Überlegungen zu den Euro-Rettungsschirmprogrammen und den jüngsten geldpolitischen Maßnahmen der EZB, Weidener Diskussionspapier Nr. 41, Juni 2014, http://www.oth-aw.de/fileadmin/user_upload/Aktuelles/Veroeffentlichungen/WEN-Diskussionspapier/Weidener_Diskussionspapier_Nr_41.pdf (abgerufen am 27. 10. 2014), S. 4.

²³ EuGH, Rs. C-62/14, Gauweiler u. a., Slg. 2015, I-0000.

²⁴ Vgl. BVerfGE 134, 366 (418 f.) – OMT-Vorlagebeschluss.

²⁵ BVerfGE 134, 366 (418) – OMT-Vorlagebeschluss; so bereits BVerfGE 129, 124 (177, 179 ff.) – EFSF/Griechenland; 132, 195 (239) – ESM-Eilentscheidung.

²⁶ Vgl. BVerfGE 134, 366 (385 f.) – OMT-Vorlagebeschluss; 132, 195 (239, 240 f.) – ESM-Eilentscheidung.

²⁷ Walter Forkel, Euro-Rettung, Demokratie und Rechtsstaat, ZRP 2012, 240 (241).

²⁸ BVerfGE 129, 124 (177) – EFSF; 132, 195 (239) – ESM-Eilentscheidung.

²⁹ BVerfGE 129, 124 (177 f.) – EFSF; 132, 195 (239) – ESM-Eilentscheidung.

³⁰ Dietrich Murswiek, EZB, EuGH, Demokratie und das Bundesverfassungsgericht. Anmerkungen zum Vorlagebeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14. 1.

2014, studere. Rechtszeitschrift der Universität Potsdam, 2014, 4 (10, Fn. 38).

³¹ Ibid, 10.

³² Vgl. zur Rekapitalisierungsthese Sven Simon, Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess, 2016, S. 260 ff. sowie den Streit zwischen Peter Sester, The ECB's Controversial Securities Market Programme (SMP) and its role in relation to the modified EFSF and the future ESM, in: European Company and Financial Law Review. 9, Nr. 2, Juli 2012, 156 ff. und Christoph Herrmann, Die Bewältigung der Euro-Staatsschulden-Krise an den Grenzen des deutschen und europäischen Währungsverfassungsrechts, EuZW 2012, 805 ff.

³³ Jan Henrik Klement, Der Euro und seine Demokratie, ZG 2014, 169 (174).

³⁴ Vgl. zur „Demokratie-Anomalie“, Franz C. Mayer, Rebels without a cause? Zur OMT-Vorlage des Bundesverfassungsgerichts, EuR 2014, 473 (509).

³⁵ Vgl. dazu Michael Gerhardt, Europa als Rechtsgemeinschaft: Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts, ZRP 2010, 161 (163).

Kontakt:

Sven.Simon@recht.uni-giessen.de