

SVEN SIMON

Grenzen des  
Bundesverfassungsgerichts  
im europäischen  
Integrationsprozess

*Jus Publicum*

253

---

**Mohr Siebeck**

JUS PUBLICUM  
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 253





Sven Simon

Grenzen des  
Bundesverfassungsgerichts  
im europäischen  
Integrationsprozess

Mohr Siebeck

*Sven Simon*, geboren 1978; Studium der Rechtswissenschaft an der Justus-Liebig-Universität Gießen und der University of Warwick (Großbritannien); 2008–2010 Rechtsreferendar am Landgericht Gießen mit Stationen in Frankfurt, Berlin, Tel Aviv (Israel) und New York (USA); 2009 Promotion; 2010–15 Akademischer Rat an der Universität Gießen; 2015 Habilitation; Verleihung der Lehrbefugnis für die Fächer Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht und Internationales Wirtschaftsrecht.

ISBN 978-3-16-154159-9 / eISBN 978-3-16-154160-5  
ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2016 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohr.de](http://www.mohr.de)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Garamond Antiqua gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Meinen Eltern  
in Dankbarkeit



## Vorwort

Die demokratische Qualität der europäischen Integration wird derzeit offen in Frage gestellt und die Maßnahmen zur Bewältigung der Währungs- und Staatsschuldenkrise haben Zweifel an ihrer Rechtsstaatlichkeit aufkommen lassen. Beides hat zu einem Vertrauensverlust gegenüber der europäischen Idee geführt. In diesem Moment kommt dem Bundesverfassungsgericht eine besondere Verantwortung zu. Der europäische Integrationsprozess ist zu seiner größten institutionellen Herausforderung geworden. Dabei ist das Gericht an Grenzen rechtlich fixierbarer Maßstäbe gestoßen, über die ich nachgedacht habe. Bei diesem Denken wurde ich von vielen Menschen unterstützt, denen ich sehr dankbar bin und die dazu beigetragen haben, dass diese Arbeit im Sommersemester 2015 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen als Habilitationsschrift angenommen wurde.

Danken möchte ich Thilo Marauhn, der mich in allen Phasen meiner akademischen Ausbildung unterstützt und gefördert hat. 14 Jahre eines fachlichen und menschlichen Miteinanders, denen ich entscheidende Impulse und Prägungen verdanke, erfüllen mich mit bleibender Dankbarkeit.

Franz Reimer, aus dessen Feder das Zweitgutachten stammt, danke ich für wertvolle Anregungen und Wertschätzung. Ich habe ihm mehr zu verdanken als nur das zweite Gutachten zu dieser Schrift.

Heinhard Steiger bin ich für zahlreiche Gelegenheiten zum Austausch über mein Habilitationsprojekt sowie andere wissenschaftliche und politische Themen dankbar. Auch er hat mich geprägt.

Den weiteren Mitgliedern des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen, insbesondere Jürgen Bast und Christoph Benicke sowie den Kollegen der Law School der University of Madison–Wisconsin (USA) danke ich für die gute und enge Zusammenarbeit. Der Gedankenaustausch mit ihnen war stets mit großem Erkenntnisgewinn verbunden, ihre kontinuierliche Unterstützung wird mir als außergewöhnliche Erfahrung in Erinnerung bleiben.

Peter Michael Huber danke ich für seine Gesprächsbereitschaft, die kritische Durchsicht des Textes sowie zahlreiche fachdienliche Hinweise und Anmerkungen nach Abschluss der Arbeit und vor der Drucklegung.

Viele Kolleginnen und Kollegen haben mir in zahlreichen Diskussionen wertvolle Hilfen und Anregungen gegeben. Hierzu zählen insbesondere Karsten Herzmann, Fatima Hussain, Thilo Kuntz, Mehrdad Payandeh und Judith Thorn. In gleicher Weise danke ich meinem Mitarbeiter Daniel Mengeler sowie meinen Freunden Thomas Broichhausen, Nora Emme und Joscha Müller, ohne deren verlässliche Unterstützung die Arbeit in dieser Form nicht gelungen wäre.

Gerhard Becker bin ich für stets ermutigende Unterredungen und hilfreiche Einschätzungen dankbar. Bei Volker Bouffier und Ben Chigara bedanke ich mich für die zahlreichen motivierenden Gespräche und ihre Förderung über viele Jahre hinaus.

Ich widme diese Schrift meinen Eltern, die mir durch ihre bedingungslose Unterstützung meinen bisherigen Lebensweg ermöglicht haben.

Buseck, im Sommer 2015

Sven Simon

## Inhaltsübersicht

|  |     |
|--|-----|
| Vorwort . . . . .  | VII |
| Inhaltsverzeichnis . . . . .   | XI  |
| Einleitung . . . . .   | 1   |
| <br>   |     |
| Kapitel 1 Hinführung . . . . .   | 13  |
| 1. Teil: Ideengeschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . .                    | 14  |
| 2. Teil: Politische Natur der Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . .                   | 16  |
| 3. Teil: Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland . . . . .                         | 20  |
| 4. Teil: Das Bundesverfassungsgericht zwischen Recht und Politik . . . . .           | 28  |
| <br>   |     |
| Kapitel 2 Verfassungsrechtliche Grundlagen<br>der europäischen Integration . . . . . | 41  |
| 1. Teil: Bestimmungen des Grundgesetzes . . . . .                                    | 41  |
| 2. Teil: Entwicklungslinien der Rechtsprechung des BVerfG . . . . .                  | 54  |
| 3. Teil: Verhältnis zwischen Unionsrecht und nationalem Recht . . . . .              | 82  |
| <br>   |     |
| Kapitel 3 Grenzen der verfassungsgerichtlichen<br>Identitätskontrolle . . . . .      | 96  |
| 1. Teil: Verfassungsgerichtlicher Zugriff . . . . .                                  | 97  |
| 2. Teil: Grundrechtsschutz . . . . .   | 117 |
| 3. Teil: Souveräne Staatlichkeit . . . . .   | 120 |
| 4. Teil: Demokratieprinzip . . . . .   | 164 |
| <br>   |     |
| Kapitel 4 Grenzen der verfassungsgerichtlichen<br>Ultra-vires-Kontrolle . . . . .    | 213 |
| 1. Teil: Erweiterung des verfassungsgerichtlichen Zugriffs . . . . .                 | 214 |
| 2. Teil: Verfassungsgerichtliche Kontrollbefugnis . . . . .                          | 234 |
| 3. Teil: Verfassungsgerichtliche Kontrolldichte . . . . .                            | 279 |
| <br>   |     |
| Kapitel 5 Zusammenfassende Thesen und<br>künftige Gestaltungsmöglichkeiten . . . . . | 294 |
| <br>   |     |
| Literaturverzeichnis . . . . .   | 317 |
| Sachregister . . . . .   | 347 |



# Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| Vorwort . . . . .   | VII       |
| Inhaltsübersicht . . . . .  | IX        |
| Einleitung . . . . .  | 1         |
| <br>  |           |
| Kapitel 1 Einführung . . . . .  | 13        |
| <br>  |           |
| <i>1. Teil: Ideengeschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . .</i>          | <i>14</i> |
| I. Bedingungen für die Entstehung von Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . .        | 14        |
| II. Beginn der modernen Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . .                      | 15        |
| III. Entstehung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa . . . . .                | 15        |
| <br>  |           |
| <i>2. Teil: Politische Natur der Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . .</i>         | <i>16</i> |
| I. Verfassungsgerichtsbarkeit und Parlament . . . . .                             | 17        |
| II. Aufgabe der Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . .                              | 18        |
| III. Rechtsprechung und politische Fragen (Political Question) . . . . .          | 19        |
| <br>  |           |
| <i>3. Teil: Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland . . . . .</i>               | <i>20</i> |
| I. Entstehung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland . . . . .             | 20        |
| II. Wesensmerkmale des Bundesverfassungsgerichts . . . . .                        | 24        |
| III. Normtextbefund der Gewaltengliederung . . . . .                              | 26        |
| IV. Aufgabe und Macht des Bundesverfassungsgerichts . . . . .                     | 27        |
| <br>  |           |
| <i>4. Teil: Das Bundesverfassungsgericht zwischen Recht und Politik . . . . .</i> | <i>28</i> |
| I. Deutsches Phänomen der Substituierung politischer Debatten . . . . .           | 28        |
| II. Orientierung bei der Unterscheidung von Recht und Politik . . . . .           | 30        |
| III. Maßstabbildung des Bundesverfassungsgerichts . . . . .                       | 32        |
| IV. Funktionell-rechtliche Abgrenzungsversuche . . . . .                          | 33        |
| V. Instrumente der Justierung richterlicher Macht . . . . .                       | 35        |
| 1. Richterliche Selbstbeschränkung (judicial self-restraint) . . . . .            | 35        |
| 2. Prognose- und Wertungsvorrang . . . . .  | 36        |
| 3. Verfassungskonforme Auslegung . . . . .  | 38        |
| 4. Appellentscheidungen . . . . .   | 39        |
| 5. Ergebnis . . . . .   | 39        |

|  |    |
|--|----|
| Kapitel 2 Verfassungsrechtliche Grundlagen<br>der europäischen Integration . . . . . | 41 |
| 1. Teil: Bestimmungen des Grundgesetzes . . . . .                                    | 41 |
| I. Präambel . . . . .  | 41 |
| II. Artikel 24 GG . . . . .  | 42 |
| 1. Entstehungsgeschichte . . . . .   | 42 |
| 2. Anwendbarkeit . . . . .   | 44 |
| 3. Funktion . . . . .  | 45 |
| III. Artikel 23 GG . . . . .   | 46 |
| 1. Anlass für die Aufnahme eines Europaartikels . . . . .                            | 46 |
| 2. Staatszielbestimmung und Verfassungsauftrag . . . . .                             | 47 |
| 3. Struktursicherungsklausel . . . . .   | 48 |
| a) Demokratisch, rechtsstaatlich, sozial und föderativ . . . . .                     | 49 |
| b) Dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet . . . . .                            | 50 |
| c) Einen im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz . . . . .                  | 51 |
| 4. Integrationsgrenzen durch Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG . . . . .                      | 52 |
| IV. Verhältnis von Art. 23 GG zu Art. 24 Abs. 1 GG . . . . .                         | 52 |
| 2. Teil: Entwicklungslinien der Rechtsprechung des BVerfG . . . . .                  | 54 |
| I. Richterrechtliche Ausformung . . . . .  | 55 |
| 1. Allgemeiner „Übertragungs“-vorbehalt . . . . .                                    | 55 |
| a) Solange I . . . . .   | 56 |
| b) „Vielleicht“ . . . . .  | 58 |
| c) Eurocontrol I und Eurocontrol II . . . . .  | 59 |
| d) Solange II . . . . .  | 60 |
| 2. Subjektivierung des Demokratieprinzips (Maastricht) . . . . .                     | 62 |
| 3. Integrationsverantwortung und Vorbehaltsbereiche (Lissabon) . . . . .             | 64 |
| 4. Aussetzung des Prüfungsvorbehalts (Honeywell) . . . . .                           | 67 |
| 5. Erhalt der parlamentarischen Budgethoheit (Euro-Rettung) . . . . .                | 68 |
| a) Griechenlandhilfe und EFSF . . . . .  | 68 |
| b) ESM-Eilentscheidung und völkerrechtlicher Vorbehalt . . . . .                     | 70 |
| c) OMT-Vorlagebeschluss . . . . .  | 73 |
| d) ESM-Entscheidung . . . . .  | 73 |
| 6. Wahlen zum Europäischen Parlament . . . . .                                       | 75 |
| II. Leitlinien der Integrationsrechtsprechung des BVerfG . . . . .                   | 77 |
| 3. Teil: Verhältnis zwischen Unionsrecht und nationalem Recht . . . . .              | 82 |
| I. Voneinander abweichende Geltungsbegründung . . . . .                              | 83 |
| 1. Geltungsbegründung des EuGH . . . . .   | 83 |
| 2. Geltungsbegründung des BVerfG . . . . .   | 85 |
| a) Reservekompetenz des BVerfG . . . . .   | 88 |

|   |         |
|---|---------|
| (1) Ultra-vires-Kontrolle . . . . .   | 89      |
| (2) Verfassungsidentitätskontrolle . . . . .  | 90      |
| (3) Grundrechtskontrolle . . . . .  | 91      |
| b) Kontrollkompetenz für Akte deutscher öffentlicher Gewalt . . .                   | 91      |
| c) Kontrollkompetenz für Handlungen von Unionsorganen . . .                         | 93      |
| II. Ein nicht aufzulösender Streit? . . . . .                                       | 94      |
| III. Integrationsförderung und Identitätswahrung . . . . .                          | 94      |
| <br>Kapitel 3 Grenzen der verfassungsgerichtlichen<br>Identitätskontrolle . . . . . | <br>96  |
| <i>1. Teil: Verfassungsgerichtlicher Zugriff</i> . . . . .                          | 97      |
| I. Ursprünge des Kontrollauftrags . . . . .   | 98      |
| 1. Herleitung des Bundesverfassungsgerichts . . . . .                               | 99      |
| 2. Kritik des Schrifttums . . . . .   | 101     |
| 3. Reaktion des Bundesverfassungsgerichts . . . . .                                 | 103     |
| II. Art. 38 GG als demokratisches Teilhabe(grund)recht . . . . .                    | 105     |
| 1. Verbindung von Wahlrecht und Demokratieprinzip . . . . .                         | 106     |
| a) Geltung im innerstaatlichen Bereich . . . . .                                    | 110     |
| b) Geltung im europäischen Integrationsprozess . . . . .                            | 111     |
| 2. Demokratieprinzip und Menschenwürde . . . . .                                    | 111     |
| 3. Ergebnis . . . . .   | 112     |
| III. Grenzen der Subjektivierung objektiven Verfassungsrechts . . . . .             | 114     |
| IV. Prozessualer Anpassungsbedarf? . . . . .  | 115     |
| V. Konsequenz für den materiellen Prüfungsanspruch des BVerfG . .                   | 116     |
| <br><i>2. Teil: Grundrechtsschutz</i> . . . . .                                     | <br>117 |
| I. Ein im wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz . . . . .                   | 117     |
| II. Rücknahme des verfassungsgerichtlichen Kontrollanspruchs . . . .                | 118     |
| <br><i>3. Teil: Souveräne Staatlichkeit</i> . . . . .                               | <br>120 |
| I. Staatlichkeit . . . . .  | 121     |
| 1. Bestandsaufnahme . . . . .   | 122     |
| a) Staatlichkeit als absolute Grenze . . . . .                                      | 123     |
| b) Staatlichkeit als relative Schranke . . . . .                                    | 125     |
| c) Stellungnahme . . . . .  | 126     |
| 2. Staatlichkeit als quantitativer Aufgabenbestand . . . . .                        | 128     |
| a) Der Kanon des Unaufgebaren . . . . .   | 129     |
| b) Kritik an der These geschützter Aufgabenbereiche . . . . .                       | 130     |
| (1) Materielles und formelles Strafrecht . . . . .                                  | 130     |
| (2) Ziviles und militärisches Gewaltmonopol . . . . .                               | 132     |
| (3) Einnahmen und Ausgaben . . . . .  | 135     |

|  |     |
|--|-----|
| (4) Sozialstaatliche Gestaltung der Lebensverhältnisse . . . . .           | 136 |
| (5) Kulturell besonders bedeutsame Entscheidungen . . . . .                | 137 |
| c) Stellungnahme . . . . .   | 139 |
| 3. Staatlichkeit als qualitativ originäre Hoheitsgewalt . . . . .          | 140 |
| 4. Deutung der Rechtsprechung des BVerfG . . . . .                         | 142 |
| 5. Fazit . . . . .   | 144 |
| II. Souveränität . . . . .   | 146 |
| 1. Herkunft des Begriffs . . . . .   | 147 |
| 2. Innere und äußere Souveränität . . . . .                                | 148 |
| 3. Souveränität und Globalisierung . . . . .                               | 149 |
| 4. Ansatz des tschechischen Verfassungsgerichts . . . . .                  | 152 |
| 5. Souveränität und europäische Integration . . . . .                      | 154 |
| a) Quantitative Betrachtung (80-Prozent-Mythos) . . . . .                  | 155 |
| b) Qualitative Betrachtung . . . . .                                       | 157 |
| c) Staatliches Gewaltmonopol . . . . .                                     | 157 |
| d) Austrittsrecht als Souveränitätsbehalt . . . . .                        | 159 |
| (1) Rechtliche Regelung . . . . .  | 159 |
| (2) Faktische Wirkung . . . . .  | 160 |
| e) Ermächtigungsvorbehalt („Kompetenz-Kompetenz“) . . . . .                | 160 |
| f) Jurisdiktionsgewalt des EuGH . . . . .                                  | 162 |
| 6. Fazit . . . . .   | 162 |
| 4. Teil: Demokratieprinzip . . . . .                                       | 164 |
| I. Stufen des grundgesetzlichen Demokratiekonzepts . . . . .               | 166 |
| II. Verfassungsgerichtliche Anforderungen . . . . .                        | 167 |
| 1. Maastricht Urteil: Demokratie als „lebendige Demokratie“ . . . . .      | 167 |
| 2. Lissabon-Urteil: Demokratie als Gestaltungsmacht . . . . .              | 170 |
| 3. Euro-Rettung: Schutz der Demokratie vor sich selbst . . . . .           | 173 |
| III. Demokratieprinzip und parlamentarische Gestaltungsfähigkeit . . . . . | 176 |
| 1. Keine integrationsfesten Hoheitsrechte . . . . .                        | 177 |
| 2. Budgethoheit des Deutschen Bundestages . . . . .                        | 179 |
| a) Unzulässigkeit eines unumkehrbaren Haftungsautomatismus . . . . .       | 182 |
| b) Haftungsverbot für fremde Ausgabenentscheidungen . . . . .              | 183 |
| c) Sicherstellung parlamentarischer Haushaltsverantwortung . . . . .       | 183 |
| d) Keine Quantifizierbarkeit einer Haftungsobergrenze . . . . .            | 184 |
| e) Nachfolgende Beobachtungspflicht . . . . .                              | 185 |
| 3. Stellungnahme . . . . .   | 185 |
| IV. Demokratieprinzip und supranationalen Ordnung . . . . .                | 189 |
| 1. Kritik am europäischen Demokratiemodell . . . . .                       | 190 |
| 2. Institutionelles Demokratieproblem . . . . .                            | 192 |
| a) Demokratische Legitimation des Europäischen Parlaments . . . . .        | 192 |
| (1) Wahlrechtsgleichheit . . . . .   | 193 |

|   |     |
|---|-----|
| (2) Normativer Ausgangspunkt des BVerfG . . . . .                         | 196 |
| b) Bewertung . . . . .  | 197 |
| c) Kritik an den Entscheidungen zum Europawahlrecht . . . . .             | 200 |
| 3. Materielles Demokratiedefizit . . . . .                                | 202 |
| a) Kriterien eines demokratisch-politischen Prozesses . . . . .           | 202 |
| (1) Deliberatives Demokratiemodell . . . . .                              | 203 |
| (2) Kritik an der Legitimationskettentheorie . . . . .                    | 204 |
| (3) Stellungnahme . . . . .   | 204 |
| b) Nationale Fragmentierung des politischen Diskurses . . . . .           | 205 |
| c) Mangelnde Responsivität . . . . .                                      | 205 |
| d) Schwerfällige Veränderbarkeit des Unionsrechts . . . . .               | 208 |
| 4. Auswirkungen auf Bürger anderer Mitgliedstaaten . . . . .              | 210 |
| 5. Ergebnis . . . . .   | 211 |
|   |     |
| Kapitel 4 Grenzen der verfassungsgerichtlichen                            |     |
| Ultra-vires-Kontrolle . . . . .   | 213 |
|   |     |
| 1. Teil: Erweiterung des verfassungsgerichtlichen Zugriffs . . . . .      | 214 |
| I. Maßnahmen von Unionsorganen als Beschwerdegegenstand . . . . .         | 214 |
| II. Unterlassen deutscher Staatsorgane als Beschwerdegegenstand . . . . . | 216 |
| 1. Unterlassen als Beschwerdegegenstand . . . . .                         | 217 |
| a) Abwehrende Bedeutung der Integrationsverantwortung . . . . .           | 219 |
| b) Kritik . . . . .   | 220 |
| c) Stellungnahme . . . . .  | 221 |
| 2. Ergebnis . . . . .   | 223 |
| III. Ultra-vires-Prüfung im vorbeugenden Rechtsschutz . . . . .           | 223 |
| IV. Rügbarkeit demokratiewidriger Kompetenzverschiebungen . . . . .       | 224 |
| 1. Beschwerdebefugnis bei der Verfassungsbeschwerde . . . . .             | 225 |
| a) Kritik . . . . .   | 226 |
| b) Stellungnahme . . . . .  | 228 |
| 2. Antragsbefugnis im Organstreitverfahren . . . . .                      | 232 |
| V. Ergebnis . . . . .   | 233 |
|   |     |
| 2. Teil: Verfassungsgerichtliche Kontrollbefugnis . . . . .               | 234 |
| I. Verfassungsgerichtliche Ultra-vires-Rechtsprechung . . . . .           | 235 |
| 1. Rechtsprechung bis zur Lissabon-Entscheidung . . . . .                 | 235 |
| 2. Honeywell-Entscheidung . . . . .                                       | 238 |
| 3. OMT-Vorlagebeschluss . . . . .   | 240 |
| II. Kontrollbefugnis bei „einfacher Kompetenzüberschreitung“ . . . . .    | 241 |
| 1. Keine allgemeine Kontrollzuständigkeit des BVerfG . . . . .            | 241 |
| 2. Kontrollbefugnis bei „evidentem Kompetenzmissbrauch“? . . . . .        | 246 |
| a) Strukturell bedeutsame Verschiebung im Kompetenzgefüge . . . . .       | 247 |

|  |     |
|--|-----|
| b) Willkürmaßstab . . . . .  | 248 |
| 3. Inkurs: Unionsrechtmäßigkeit des OMT-Beschlusses . . . . .                        | 249 |
| a) Mandatsüberschreitung der EZB? . . . . .  | 250 |
| b) Verbot der monetären Staatsfinanzierung . . . . .                                 | 252 |
| (1) Ökonomische Wirkung . . . . .  | 253 |
| (2) Offenmarkt- und Kreditgeschäfte . . . . .  | 254 |
| (3) Umgehung von Art. 123 AEUV? . . . . .  | 256 |
| c) Verletzung des Demokratieprinzips? . . . . .                                      | 259 |
| d) Ergebnis . . . . .  | 263 |
| e) Voraussichtliche Reaktion des Bundesverfassungsgerichts . . . . .                 | 265 |
| 4. Fazit . . . . .   | 266 |
| III. Kontrollbefugnis bei Verletzung der Verfassungsidentität . . . . .              | 267 |
| 1. Schutz der Verfassungsidentität . . . . .   | 267 |
| a) Identitätsschutz durch die politischen Organe . . . . .                           | 267 |
| b) Identitätsschutz im Dialog der Gerichte . . . . .                                 | 268 |
| 2. Unionsrechtlicher Notfallmechanismus (Art. 4 Abs. 2 EUV) . . . . .                | 269 |
| a) Konzeption . . . . .  | 269 |
| b) Konfliktpotential . . . . .   | 271 |
| c) Kollisionsvermeidung . . . . .  | 272 |
| d) Begriff der „nationalen Identität“ . . . . .                                      | 273 |
| (1) Unionsrechtlicher Rahmen . . . . .   | 274 |
| (2) Konturierung durch nationales Verfassungsrecht . . . . .                         | 274 |
| 3. Vorlagepflicht . . . . .  | 276 |
| 4. Ergebnis . . . . .  | 277 |
| 3. Teil: Verfassungsgerichtliche Kontrolldichte . . . . .                            | 279 |
| I. Verfassungsidentitätsrelevanz des OMT-Beschlusses . . . . .                       | 279 |
| 1. Währungsunion als formales Demokratieproblem . . . . .                            | 281 |
| 2. Politische Einschätzungs- und Bewertungsspielräume . . . . .                      | 282 |
| 3. Engere Grenzen des BVerfG bei Prognoseentscheidungen . . . . .                    | 285 |
| 4. Handlungs- und Unterlassungspflichten . . . . .                                   | 286 |
| a) Handlungspflicht von Bundestag und Bundesregierung? . . . . .                     | 286 |
| b) Unterlassungspflicht der Deutschen Bundesbank? . . . . .                          | 289 |
| 5. Ergebnis . . . . .  | 290 |
| II. Fazit . . . . .  | 291 |
| Kapitel 5 Zusammenfassende Thesen und<br>künftige Gestaltungsmöglichkeiten . . . . . | 294 |
| I. Zusammenfassende Thesen . . . . .   | 295 |
| 1. Grenzen für die verfassungsgerichtliche Identitätskontrolle . . . . .             | 295 |
| 2. Grenzen für die verfassungsgerichtliche Ultra-vires-Kontrolle . . . . .           | 299 |

|  |     |
|--|-----|
| II. Künftige politische Gestaltungsmöglichkeiten . . . . .       | 303 |
| 1. Wirtschafts- und Währungsunion . . . . .                      | 304 |
| a) Einführung einer Budgetgrenze . . . . .                       | 304 |
| b) Verfassungsrechtliche Bewertung . . . . .                     | 304 |
| 2. Demokratische Strukturen . . . . .                            | 307 |
| a) Nationalstaatliche Demokratie . . . . .                       | 308 |
| b) Einbindung nationaler Parlamente . . . . .                    | 309 |
| c) Legitimationskompensation durch das EP . . . . .              | 311 |
| (1) Verbesserung der Öffentlichkeitsfunktion . . . . .           | 311 |
| (2) Einheitliches Europawahlrecht . . . . .                      | 312 |
| d) Einbindung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure . . . . . | 313 |
| III. Schluss . . . . .   | 314 |
| <br>   |     |
| Literaturverzeichnis . . . . .                                   | 317 |
| Sachregister . . . . .   | 347 |



## Einleitung

In keinem Mitgliedstaat der Europäischen Union ist die Vorstellung von verfassungsrechtlich vorgegebenen Grenzen der europäischen Integration derart stark ausgeprägt wie in Deutschland.<sup>1</sup> Zwar haben auch andere Verfassungsgerichte immer wieder Stellung bezogen und den Integrationsprozess rechtlich flankiert,<sup>2</sup> aber kein Gericht hat im Gewaltenteilungsgefüge eine vergleichbar dominante Rolle eingenommen wie das Bundesverfassungsgericht.<sup>3</sup> Der europäische Integrationsprozess ist nicht nur zu einer Daueraufgabe für das deutsche Gericht geworden, sondern auch zu seiner größten institutionellen Herausforderung.<sup>4</sup> Besonders deutlich wird dies in Art. 23 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“<sup>5</sup>. Das Bundesverfassungsgericht hat seinen eigenen Machtanspruch in den vergangenen Jahren erheblich ausgedehnt und sich dabei am Rande der

---

<sup>1</sup> Vgl. *Wolfgang Durner*, Verfassungsbindung deutscher Europapolitik, in: HStR X, 32013, § 216 Rn. 2; *Claus Dieter Classen*, Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett?, JZ 2009, 881 (889); *Isabelle Ley*, Brünn betreibt die Parlamentarisierung des Primärrechts, JZ 2010, 165.

<sup>2</sup> Vgl. etwa Conseil Constitutionnel (CC) No. 92-308 DC vom 9.4.1992, EuGRZ 1993, 187 (192) – Maastricht I; CC No. 92-312 DC vom 2.9.1992, EuGRZ 1993, 193 – Maastricht II; CC No. 92-313 DC vom 23.9.1992, EuGRZ 1993, 196 – Maastricht III; CC No. 97-394 DC vom 31.12.1997, EuGRZ 1998, 27 – Amsterdam; CC No. 2004-505 DC vom 19.11.2004, EuGRZ 2005, S. 45 – VVE; CC N°2012-653 DC vom 9.8.2012; TC, Decl. 108/1992 vom 1.7.1992, EuGRZ 1993, 285 – Maastricht; Tschech. VerfG, Urt. v. 26.11.2008 – Az. Pl ÚS 19/08 – Vertrag von Lissabon; PolnVerfGH, Urt. v. 24.11.2010 – Az. K 32/09, EuGRZ 39 (2012), 172 ff. – Lissabon; Tschech. VerfG Az. Pl. ÚS 19/08; Supreme Court of Ireland, Record No. 339/12 – Thomas Pringle vs. The Government of Ireland, Ireland and the Attorney General; Højesteret (Oberster Gerichtshof Dänemark), Urt. v. 6.4.1998, I 361/1997, EuGRZ 1999, S. 49.

<sup>3</sup> Vgl. dazu nur *Franz C. Mayer*, Kompetenzabgrenzung und Letztentscheidung, 2000, S. 143 ff.; *Albrecht Weber*, Die Europäische Union unter Richtervobehalt, JZ 2010, 157 ff.; *Jan Scheffler*, Das französische Verfassungsverständnis angesichts der Anforderungen des EG/EU-Rechts, ZaöRV 2007, 43 (55 ff.).

<sup>4</sup> Vgl. *Peter M. Huber*, Die EU als Herausforderung für das Bundesverfassungsgericht, in: Pernice/Schwarz (Hrsg.), Europa in der Welt – Von der Finanzkrise zur Reform der Union, 2013, S. 329 (367).

<sup>5</sup> *Wolfgang Durner*, Verfassungsbindung deutscher Europapolitik, in: HStR X, 32013, § 216 Rn. 2.

politischen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bewegt. Vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips ist die Bereitschaft des Bundesverfassungsgerichts, „nahezu jedwedes Konfliktfeld zur Verfassungsrechtsfrage zu erklären“<sup>6</sup> 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. Wenn das Gericht dem Gesetzgeber etwa in der Entscheidung über den Vertrag von Lissabon<sup>7</sup> vorgibt, bestimmte Politikbereiche nicht auf die europäische Ebene übertragen zu dürfen, stellt sich die Frage, ob es dabei die Grenzen rechtlich fixierbarer Maßstäbe überschreitet.

Diese Frage, wo die Grenze zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit als Verfassungsrechtsprechung einerseits und politischer Gewalt andererseits verläuft, ist in Deutschland abstrakt immer wieder gestellt und erörtert worden.<sup>8</sup> Der Problematik muss in einem rechtsstaatlich-demokratischen Staatswesen auch immer wieder nachgegangen werden, weil „die Frage nach den Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit letztlich die uralte und doch immer wieder junge Frage nach dem Verhältnis von Norm und Entscheidung, von Freiheit und Ordnung ist“<sup>9</sup>. 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

<sup>6</sup> Wolfgang Durner, Verfassungsbindung deutscher Europapolitik, in: HStR X, 32013, § 216 Rn. 12.

<sup>7</sup> BVerfGE 123, 267 ff. – Lissabon.

<sup>8</sup> Vgl. bereits *Erich Kaufmann*, Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 9 (1952), S. 1 ff. und *Martin Drath*, Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 9 (1952), S. 17 ff.; vgl. auch bereits Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 5 (1929) mit Referaten von Triepel und Kelsen; später vgl. *Peter Häberle*, Verfassungsgerichtsbarkeit als politische Kraft, in: ders. (Hrsg.), Kommentierte Verfassungsrechtsprechung, 1979, S. 425 (436 ff.); *Christine Landfried*, Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber, 1984; *Hans-Peter Schneider*, Richter oder schlichter? Das Bundesverfassungsgericht als Integrationsfaktor, Aus Politik und Zeitgeschichte B 16, 1999, S. 9–19; *Gary S. Schaal*, Vertrauen in das Bundesverfassungsgericht und die Akzeptanz seiner Entscheidungen als Indikator der Geltung und Akzeptanz konstitutioneller Ordnungsvorstellungen, Zeitschrift für Rechtssoziologie 21 (2000), 419–446; *Robert Chr. van Ooyen*, Der Begriff des Politischen des Bundesverfassungsgerichts, 2005; *Matthias Eberl*, Verfassung und Richterspruch. Rechtsphilosophische Grundlegungen zur Souveränität, Justiziabilität und Legitimität der Verfassungsgerichtsbarkeit, 2006; *Sascha Kneip*, Verfassungsgerichte als demokratische Akteure. Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts zur Qualität der bundesdeutschen Demokratie, 2009, S. 337–347; *Uwe Kranenpohl*, Hinter dem Schleier des Beratungsgeheimnisses: Der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Bundesverfassungsgerichts, 2010; *Gabriele Britz*, Das Verhältnis von Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung, JURA 2015, 319–325.

<sup>9</sup> *Friedrich Klein*, Bundesverfassungsgericht und richterliche Beurteilung politischer Fragen, Rede anlässlich der Übernahme des Rektorates der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster am 11.11.1965, S. 7.

klären, sondern es geht darüber hinaus auch um die Kompetenzverteilung innerhalb eines Mehrebenensystems.

„Globalisierung und Europäisierung erzeugen Anpassungsdruck für die Rechtsordnung.“<sup>10</sup> Es muss beständig neu darüber entschieden werden, welche Kompetenzen auf nationalstaatlicher Ebene verbleiben sollen und welche Politikbereiche auf andere Ebenen übertragen werden müssen, um politisch handlungsfähig zu bleiben. Dabei taucht die Frage auf, ob es eine Grenze des *Übertragbaren* gibt, deren Einhaltung vom Bundesverfassungsgericht zu überwachen ist. Darüber hinaus ist zu erforschen, ob das Bundesverfassungsgericht die Einhaltung der Grenzen des *Übertragenen* kontrollieren darf. Die Antworten auf diese Fragen bestimmen zugleich die eigenen Grenzen des Bundesverfassungsgerichts. Da sie das Fundament von Staatlichkeit, Demokratie und Souveränität des deutschen Volkes sowie anderer Völker bei der Verfolgung gemeinsamer Interessen betreffen, besteht die Notwendigkeit, diese Grenzen immer wieder neu zu konturieren. Dabei sind die vom Bundesverfassungsgericht selbst formulierten Grenzen wichtig und notwendig, es stellt sich jedoch die Frage, ob sie dem Maßstab der Verfassung genügen.

Die Schärfe, mit der die Auseinandersetzung um das Lissabon-Urteil<sup>11</sup> geführt wurde, könnte auf eine Grenzüberschreitung des Bundesverfassungsgerichts hindeuten. *Frank Schorkopf* hat Reaktionen auf das Urteil zusammengetragen: „Das Gericht habe den politischen Raum betreten;<sup>12</sup> es habe eine epigonale, handwerklich dürftige Entscheidung vorgelegt,<sup>13</sup> verharre im Denken des 19. Jahrhunderts<sup>14</sup> und misstrau dem Parlament,<sup>15</sup> es mache die Europäische Union ‚zum Ghetto, von der Mauer des Grundgesetzes umgeben‘<sup>16</sup> und gebe die Offenheit des Grundgesetzes für Europa preis,<sup>17</sup> ja, es verneine den Logos der europäischen Integration.“<sup>18</sup> „Empörend.“<sup>19</sup> Es werde deshalb lohnend sein,

<sup>10</sup> *Volker Röben*, Außenverfassungsrecht. Eine Untersuchung zur auswärtigen Gewalt des offenen Staates, 2007, VII.

<sup>11</sup> BVerfGE 123, 276 – Lissabon.

<sup>12</sup> *Martin Nettesheim*, Entmündigung der Politik, FAZ v. 27.8.2009, S. 8; *Norbert Röttgen*, FAZ v. 10.8.2009, S. 4; *Christian Tomuschat*, The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon, German Law Journal 10 (2009), 1259.

<sup>13</sup> *Daniel Halberstam/Christoph Möllers*, The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland!“, German Law Journal 10 (2009), 1241; *Christoph Schönberger*, Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's Epigones At Sea, *ibid.*, 1201; Editorial Comments, CMLR 46 (2009), 1023 (1030f.).

<sup>14</sup> *Carl Otto Lenz*, Ausbrechender Rechtsakt, FAZ v. 8.8.2009, S. 7.

<sup>15</sup> *Christian Calliess*, Interview in NJW-aktuell, Heft 30/2009, S. XIV.

<sup>16</sup> *Thomas Oppermann*, Den Musterknaben ins Bremserhäuschen!, EuZW 2009, 473.

<sup>17</sup> *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Süddeutsche Zeitung v. 7.7.2009, S. 1.

<sup>18</sup> *Frank Schorkopf*, Die Europäische Union im Lot – Karlsruhes Rechtsspruch zum Vertrag von Lissabon, EuZW 2009, 718; vgl. zur Kritik am Urteil auch *Michael Abels*, Das Bundesverfassungsgericht und die Integration Europas. Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen untersucht am Karlsruher Lissabon-Urteil, 2011, S. 24 ff.

<sup>19</sup> „Outrageous.“ *Franz C. Mayer*, Rashomon in Karlsruhe: A reflection on democracy and

„dieses Raunen und weitere Kritik zum Anlass zu nehmen, über das Verhältnis von Recht und Politik neu nachzudenken.“<sup>20</sup> Da es keine europäische Alternative zur Europäischen Union gebe, in der das Integrationsgebot des Grundgesetzes verwirklicht werden könne, meint *Heinhard Steiger*, erscheine es geboten, das „Verweigerungsgebot“ des Bundesverfassungsgerichts, das eben doch nur ein *obiter dictum* sei, noch einmal in einer „integralen Zusammenschau aller Gene der konstitutionellen DNA der Bundesrepublik oder ihrer ‚verfassungsrechtlichen Identität‘ auf seine verfassungsrechtliche Schlüssigkeit und Notwendigkeit hin zu überprüfen.“<sup>21</sup>

Auch *Ernst-Joachim Mestmäcker* weist – in Reaktion auf das Lissabon-Urteil – auf eine nicht beantwortete Frage hin, indem er formuliert: „Offen bleibt das Verhältnis zur politischen Verantwortung der Staatsorgane und zur Gewaltenteilung. [...] Das Verfassungsgericht versäumt damit die historische Chance, den Begriff der Souveränität in Kooperation mit dem EuGH und den anderen Verfassungsgerichten der Mitgliedstaaten justiziabel zu machen.“<sup>22</sup> Die detaillierte Stellungnahme zu den rechtstechnischen Modalitäten der Integration verweist nach seiner Auffassung auf eine durchgängig unbeantwortet bleibende Grundsatfrage: „Das Verhältnis der verfassungsgerichtlichen Zuständigkeit zur politischen Verantwortung der gewählten Staatsorgane.“<sup>23</sup> Die richtige Frage hatte das Bundesverfassungsgericht ja gestellt: „Welche Anforderungen stellt das Grundgesetz an die demokratische Legitimation eines überstaatlichen Hoheitsträgers vom Zuschnitt der Europäischen Union?“<sup>24</sup> Zunehmend sind aber Zweifel daran aufgekommen, ob es diese Frage jenseits seiner eigenen Grenzen beantwortet hat. Es bleibt die Aufgabe der Wissenschaft, zur Beantwortung dieser Frage einen Beitrag zu leisten.

Von vergleichbarem Gewicht ist der erste Vorlagebeschluss, den das Bundesverfassungsgericht am 14. Januar 2014<sup>25</sup> aufgrund des sogenannten OMT-Programms<sup>26</sup> der Europäischen Zentralbank (EZB) an den EuGH gerichtet hat.

identity in the European Union. The German Constitutional Court’s Lisbon decision and the changing landscape of European constitutionalism, *International Journal of Constitutional Law* 9 (2011), 757 (760).

<sup>20</sup> *Frank Schorkopf*, Die Europäische Union im Lot – Karlsruhes Rechtsspruch zum Vertrag von Lissabon, *EuZW* 2009, 718.

<sup>21</sup> *Heinhard Steiger*, Staatlichkeit und Mitgliedstaatlichkeit – Deutsche staatliche Identität und Europäische Integration, *EuR-Beiheft* 1/2010, 57 (79).

<sup>22</sup> *Ernst-Joachim Mestmäcker*, Im Schatten des Leviathan. Anmerkungen zum Urteil des BVerfG vom 30.6.2009, *EuR-Beiheft* 1/2010, 35 (37).

<sup>23</sup> So *Ernst-Joachim Mestmäcker*, Im Schatten des Leviathan. Anmerkungen zum Urteil des BVerfG vom 30.6.2009, *EuR-Beiheft* 1/2010, 35 (56).

<sup>24</sup> *Armin Hatje*, Demokratische Kosten souveräner Staatlichkeit im europäischen Verfassungsverbund. Zu den Perspektiven der Demokratie in der Europäischen Union nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, *EuR-Beiheft* 1/2010, 123.

<sup>25</sup> BVerfGE 134, 366 ff. – OMT-Vorlagebeschluss.

<sup>26</sup> Als *Outright Monetary Transactions* (OMTs) (im Deutschen auch: geldpolitische *Outright-Geschäfte*, wörtlich etwa endgültige Käufe und Verkäufe in der Geldpolitik) bezeichnet

Die Entscheidung fällt in eine Zeit, in der die demokratische Qualität der Integrationsvertiefung offen in Frage gestellt wird und viele<sup>27</sup> – wohl auch die Mehrheit der Richter des Zweiten Senats – über die Hilflosigkeit demokratisch legitimierter Organe bei der Bewältigung der fortdauernden Euro-Staatsschuldenkrise<sup>28</sup> in Sorge um den Rechtsstaat sind. In diesem historischen Moment kommt dem Bundesverfassungsgericht im verfassungsrechtlich geregelten Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland naturgemäß eine besondere Aufgabe zu. Es drängt sich erneut die Frage auf, ob sich das mächtige deutsche Gericht bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe innerhalb seiner eigenen Grenzen bewegt. Während die Mehrheit des Zweiten Senats annimmt, dass Art. 38 Abs. 1 GG den Weg zum Bundesverfassungsgericht auch für die Rüge eines sogenannten qualifizierten Ultra-vires-Aktes öffnet, der eine Verletzung der Verfassungsidentität nicht notwendigerweise einschließt, geben die deutlich abweichenden Meinungen von Richterin *Gertrude Lübbe-Wolff* und Richter *Michael Gerhardt* zum OMT-Vorlagebeschluss Anlass, Zweifel zu haben, ob sich das Gericht mit dieser Feststellung in den Grenzen seiner eigenen Kompetenz gehalten hat.

Richterin *Lübbe-Wolff* schreibt in den ersten drei Sätzen ihres letzten Sondervotums vor Ausscheiden aus dem Gericht:

„In dem Bemühen, die Herrschaft des Rechts zu sichern, kann ein Gericht die Grenzen richterlicher Kompetenz überschreiten. Das ist meiner Meinung nach hier geschehen. Die Anträge hätten als unzulässig abgewiesen werden müssen.“<sup>29</sup>

---

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-Währungsgebiet 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 Staatstitel 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. zinsenkende Wirkung auf die Finanzmärkte ausgeübt.

<sup>27</sup> Vgl. nur *Roman Herzog*, Europa neu erfinden. Vom Überstaat zur Bürgerdemokratie, 2014; *Paul Kirchhof*, Verfassungsnot!, FAZ v. 12.7.2012, S. 8.

<sup>28</sup> Im Fall von Griechenland wird in der Literatur sowie der medialen Rezeption die Entwicklung der Staatsverschuldung im Vorfeld der Krise ins Zentrum gerückt. Aufgrund der strukturellen Problemlagen innerhalb der Eurozone, die unter anderem in den der Krise vorausgehenden erheblichen Leistungsbilanzungleichgewichten innerhalb der Eurozone zum Ausdruck kamen, wird für die Krise im Euroraum zum Teil auch die Bezeichnung „Leistungs-“ oder „Zahlungsbilanzkrise“ verwendet, womit hervorgehoben werden soll, dass weniger die Staatsschuld für sich als vielmehr die makroökonomischen Ungleichgewichte den eigentlichen Ausschlag für die Refinanzierungsprobleme einiger Euro-Staaten gegeben haben. Zusammengenommen wird hier deshalb von Euro-Staatsschuldenkrise gesprochen.

<sup>29</sup> Abweichende Meinung Richterin *Lübbe-Wolff*, BVerfGE 134, 366 ff. – OMT-Vorlagebeschluss, Rn. 1.

Auch Richter *Gerhardt* konnte den Beschluss nicht mittragen und meint:

„Zu meinem Bedauern kann ich die Entscheidung nicht mittragen. Ich halte die Verfassungsbeschwerden und den Antrag im Organstreitverfahren, soweit sie den OMT-Beschluss betreffen, für unzulässig.“<sup>30</sup>

Es gibt wohl nur wenige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, in denen Angehörige des eigenen Senats (noch dazu die beiden dienstältesten Richter) so deutliche Worte für die aus ihrer Sicht gravierende Grenzüberschreitung des eigenen Gerichts finden. Auch wegen der Deutlichkeit, mit der die beiden von der Mehrheitsmeinung abweichenden Richter ihre Bedenken zum Ausdruck bringen, bedarf es einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung in der Frage, worin die Kontrollaufgabe des Bundesverfassungsgerichts besteht, ob das Gericht die Grenzen richterlicher Kompetenz überschritten hat und schließlich, wie die nun in Gang gekommene Zusammenarbeit von nationalem Verfassungsgericht und Gerichtshof der Europäischen Union fortgeführt werden kann.

### *Methodenverständnis*

Dabei soll nicht übersehen werden, dass die verfassungsgerichtliche Interpretationsmacht immer wieder Anlass zur Kritik gibt. Häufig erscheint eine methodische Kontrolle der verfassungsrichterlichen Gesetzesbindung nur schwer möglich.<sup>31</sup> Methodenbewusstsein ist aber eine „unverzichtbare Grundlage für die Zuverlässigkeit, Überzeugungskraft und Kontrollmöglichkeit“<sup>32</sup> wissenschaftlicher Erkenntnis. Entscheidend ist das Bewusstsein über die Methode, um das Ergebnis in einen Kontext stellen zu können. An die Stelle der Rechtsanwendung nach juristischen Methoden darf jedenfalls nicht die „Normativität der jeweiligen Zeitgeister und ihrer Moden“<sup>33</sup> treten. Gerade das Grundgesetz bedarf der hermeneutischen Konkretisierung.<sup>34</sup> Für den gedanklichen Weg zur juristischen Erkenntnis durch Auslegungen ist für die vorliegende Arbeit deshalb festzuhalten: Auch die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungs-

<sup>30</sup> Abweichende Meinung Richter *Gerhardt*, BVerfGE 134, 366ff. – OMT-Vorlagebeschluss, Rn. 1.

<sup>31</sup> Vgl. *Christoph Schönberger*, Höchstrichterliche Rechtsfindung und Auslegung gerichtlicher Entscheidungen, VVDStRL 71 (2012), 296 (300ff.); a. A. *Bernd Rütters*, Die heimliche Revolution vom Rechtsstaat zum Richterstaat, 2014, S. 101.

<sup>32</sup> *Bernd Rütters*, Die heimliche Revolution vom Rechtsstaat zum Richterstaat, 2014, S. 70.

<sup>33</sup> *Ibid.*, 125.

<sup>34</sup> Vgl. *Christian Bickenbach*, Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, 2014, S. 15, mit Hinweis auf *Konrad Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1999, Rn. 60ff.; *Dieter Grimm*, Beilage 60 Jahre Grundgesetz, FAZ v. 22.5.2009, S. B 8 spricht von „realitätsbezogener Auslegung“; vgl. auch *Kostas Chryssogonos*, Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung. Zur Methode der Verfassungsinterpretation bei der Normenkontrolle, 1987.

gerichts haben – in Anlehnung an *Savigny*<sup>35</sup> – die klassischen Kriterien der Gesetzesauslegung zu beachten.<sup>36</sup> Daneben gelten die vom Grundgesetz vorgegebenen Prinzipien. Dazu zählen die Prinzipien der Demokratie, des Rechtsstaates und der Gewaltenteilung. Auch wenn der Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 GG) im Grundgesetz nicht im Sinne einer strikten Trennung der Funktionen und einer Monopolisierung jeder einzelnen bei einem bestimmten Organ ausgestaltet worden ist,<sup>37</sup> schließt er nach den Worten des Bundesverfassungsgerichts doch aus,

„dass die Gerichte Befugnisse beanspruchen, die von der Verfassung dem Gesetzgeber übertragen worden sind, indem sie sich aus der Rolle des Normanwenders in die einer normsetzenden Instanz begeben und damit der Bindung an Recht und Gesetz entziehen. Richterliche Rechtsfortbildung darf nicht dazu führen, dass der Richter seine eigene materielle Gerechtigkeitsvorstellung an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzt.“<sup>38</sup>

Die Verfassungsgrundsätze verbieten es dem Bundesverfassungsgericht allerdings nicht, das Recht fortzuentwickeln. Angesichts des beschleunigten Wandels der gesellschaftlichen Verhältnisse sowie der offenen Formulierung zahlreicher Normen gehört die Anpassung des geltenden Rechts an veränderte Verhältnisse zu den Aufgaben der Dritten Gewalt. Eine Verfassung kann ihre Ordnungsfunktion für Staat und Gesellschaft nur dann erfüllen,

„wenn sie offen ist für die Wirklichkeit, ohne sich in ihr zu verlieren. Für das Grundgesetz als Kontrollmaßstab hat das zur Konsequenz, dass das Bundesverfassungsgericht den Verfassungstext zwar nach den Regeln der juristischen Methodik auszulegen hat, um so die im Vorrang der Verfassungsnormen zum Ausdruck kommende Bindung der Gesetzgebung an die Verfassung zu kontrollieren. Dabei muss es aber den ‚geistigen, sozialen, politischen oder ökonomischen Entwicklungsstand‘<sup>39</sup> der Gesellschaft berücksichtigen, damit sich die normative Kraft der Verfassung in ihrer Positivität wieder spiegelt.“<sup>40</sup>

Die Gesetzesbindung ist als unverrückbare Grenze der richterlichen Rechtsfortbildung zu sehen. Zutreffend betont der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts deshalb:

„Der Aufgabe und Befugnis zur ‚schöpferischen Rechtsfindung und Rechtsfortbildung‘ sind mit Rücksicht auf den aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit unverzichtbaren Grundsatz der Gesetzesbindung der Rechtsprechung [...] Grenzen gesetzt. Der Richter darf sich nicht dem vom Gesetzgeber festgelegten Sinn und Zweck des Gesetzes entziehen. Er

<sup>35</sup> Vgl. zur „Fehlrezeption“ auf Savigny *Franz Reimer*, Juristische Methodenlehre, 2015, Rn. 274 ff.

<sup>36</sup> *Bernd Rütters*, Die heimliche Revolution vom Rechtsstaat zum Richterstaat, 2014, S. 75.

<sup>37</sup> Vgl. BVerfGE 9, 268 (279 f.) – Bremer Personalvertretung; BVerfGE 96, 375 (394) – Kind als Schaden; BVerfGE 109, 190 (252) – Nachträgliche Sicherungsverwahrung.

<sup>38</sup> BVerfGE 128, 193 (210) – Bemessung des nachehelichen Unterhalts.

<sup>39</sup> *Konrad Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1999, Rn. 43.

<sup>40</sup> *Christian Bickenbach*, Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, 2014, S. 468.

muss die gesetzgeberische Grundentscheidung respektieren und den Willen des Gesetzgebers unter gewandelten Bedingungen möglichst zuverlässig zur Geltung bringen.<sup>41</sup>

Damit erklärt das Gericht den Regelungswillen der Gesetzgebung zur primären Richtlinie der Normanwendung.<sup>42</sup> Dass Richterrecht dennoch zunehmend als „sekundäre Rechtsquelle“ dient,<sup>43</sup> lässt sich kaum mehr bestreiten.<sup>44</sup> Und weil das Richterrecht selbst zur Rechtsquelle geworden ist, geht es vorliegend auch darum, höchstrichterliche Entscheidungen zu interpretieren.<sup>45</sup> Dennoch ist die primäre Orientierung am Text der Verfassung für eine Arbeit dieses Umfangs der einzige Weg, um zu einer juristischen Analyse zu gelangen, die sich nicht dem Vorwurf der „Spekulation über das Innenleben des Gerichts“ ausgesetzt sieht, weil sich diese etwa „durch qualitative Interviews“<sup>46</sup> nicht methodisch überzeugend belegen<sup>47</sup> lässt.

Ähnlich verhält es sich mit der Rechtsvergleichung, die gelegentlich als „fünfte Auslegungsmethode“ bezeichnet wird.<sup>48</sup> Verfassungsrechtliche Differenzierungen sind sehr länderspezifisch und nur nach intensiver Analyse des historischen und politischen Kontexts zu begreifen. Oft sind sie auch nur aus dem aktuellen gesellschaftlichen Zusammenhang heraus zu verstehen. Etwa in den USA ist das Verfassungsverständnis so eng mit der aktuellen politischen Debatte verbunden, dass sie als Vergleichsobjekt für die Zwecke dieser Arbeit relativ ungeeignet erscheint. Dies hat natürlich nicht zur Folge, dass Rechtsverglei-

<sup>41</sup> BVerfGE 128, 193 (210) – Bemessung des nachehelichen Unterhalts.

<sup>42</sup> *Bernd Rütbers*, Die heimliche Revolution vom Rechtsstaat zum Richterstaat, 2014, S. 98.

<sup>43</sup> Vgl. *Ernst A. Kramer*, Juristische Methodenlehre, 4. Aufl. 2013, S. 230ff., 382.

<sup>44</sup> Die Frage, ob Richterrecht als Rechtsquelle anzusehen ist, ist in der Lehre umstritten. Sieht man als „Rechtsquelle“ all das an, was bei der Schaffung und Fortentwicklung von Recht mitwirkt, ist die Rechtsprechung als Rechtsquelle anzusehen. Anders verhält es sich dagegen, wenn damit allein der Entstehungsgrund einer Rechtsnorm gemeint sein soll. Vgl. zur Frage der Eigenständigkeit des Richterrechts als Rechtsquelle *Klaus F. Röhl/Hans C. Röhl*, Allgemeine Rechtslehre, 3. Aufl. 2008, S. 571f.; *Brun-Otto Bryde*, Obiter Dicta, in: *Durner/Peine/Shirvani* (Hrsg.) Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa, Festschrift für Hans-Jürgen Papier, 2013, S. 493ff.; *Karl Larenz/Claus-Wilhelm Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 4. Aufl. 2014, S. 255; *Franz Reimer*, Juristische Methodenlehre, 2015, insbes. Rn. 6, 454ff.

<sup>45</sup> Vgl. hierzu *Marion Albers* und *Christoph Schönberger*, Höchststrichterliche Rechtsfindung und Auslegung gerichtlicher Entscheidungen, VVDStRL 71 (2012), 257–295 und 296–335.

<sup>46</sup> *Uwe Kranenpohl*, Die Bedeutung von Interpretationsmethoden und Dogmatik in der Entscheidungspraxis des Bundesverfassungsgerichts, *Der Staat* 48 (2009), 387–409.

<sup>47</sup> *Christoph Möllers*, Legalität, Legitimität und Legitimation des Bundesverfassungsgerichts, in: *Jestaedt/Lepsius/Möllers/Schönberger* (Hrsg.), Das entgrenzte Gericht, 2011, S. 281 (306).

<sup>48</sup> Vgl. dazu *Léontin-Jean Constantinesco*, Die rechtsvergleichende Methode, 1972 und insbesondere *Peter Häberle*, Grundrechtsgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat. Zugleich zur Rechtsvergleichung als „fünfter“ Auslegungsmethode, *JZ* 1989, 913 (916ff.); vgl. zur zutreffenden Kritik daran insbesondere *Franz Reimer*, Juristische Methodenlehre, 2015, Rn. 381ff.

chung insgesamt als untaugliches Mittel anzusehen ist. Im Bereich der Grundrechte bilden nach Art. 6 Abs. 3 EUV die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sogar ausdrücklich den Maßstab. Nur sind die jeweiligen historischen, politischen und gesellschaftlichen Erfahrungen in der verfassungsrechtlichen Analyse stets zu betrachten, bevor Ergebnisse als Vorbild oder Vergleichsmaßstab dienen können. Ist dies nicht hinreichend möglich, dient der Blick auf den unterschiedlichen Umgang mit ähnlichen Problemen in anderen Verfassungsordnungen in dieser Arbeit der vollständigen Problemerkennung und nicht der Auslegung des deutschen Rechts.

### *Leitbilder*

Dabei sollen Vorverständnisse und Leitbilder nicht übersehen werden. Niemand ist frei von Leitbildern. Auch dieser Arbeit liegt ein Leitbild zugrunde. Der Begriff Leitbild ist nicht mit Vorurteil oder Voreingenommenheit zu verwechseln. Aber jeder Mensch sammelt in seinem Leben Erfahrungen und erlebt Ereignisse, die ihn prägen. Diese Prägung wirkt sich auch auf die Anwendung des Rechts aus. Sie ist weder gut noch schlecht, sondern ganz natürlich. Wichtig ist das Bewusstsein dafür, dass auch die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts nicht frei von Leitbildern sind. Aufgabe des Gerichts ist es aber, die Herrschaft des Rechts zu sichern. Dabei läuft ein Verfassungsgericht stets Gefahr, die Grenzen richterlicher Kompetenz zu überschreiten. Eine solche Grenzüberschreitung kann einer Demokratie schweren Schaden zufügen. Denn wenn Demokratie ernst genommen werden soll, dann muss sich das Vertrauen der Bürger in die Gestaltungskraft gesetzgeberischer Entscheidungsfindung auf den Gesetzgeber konzentrieren und nicht auf „zwar in der Regel hochqualifizierte, integre, aber für die Aufgabe der politischen Gestaltung nicht legitimierte Richter.“<sup>49</sup>

Die Erkenntnis, dass die Interpretation verfassungsrechtlicher Begriffe immer auch auf dem sozialen, historischen, politischen Vorverständnis des Betrachters beruht, ist wichtig.<sup>50</sup> Für den verfassungsrechtlichen Diskurs ist es insofern notwendig, diese Vorverständnisse und Leitbilder „offen zu legen und zu begründen anstatt sie unausgesprochen in die Verfassung hineinzulesen.“<sup>51</sup> Die Gefahr des Hineinlesens in die Verfassung erhöht sich dann, wenn es um die Auslegung unbestimmter Verfassungsrechtsbegriffe sowie verfassungsrechtlicher Grundsätze geht. So ist etwa die Bewahrung der in Art. 79 Abs. 3

<sup>49</sup> *Hans-Joachim Mengel*, *Recht und Politik. Zur Theorie eines Spannungsverhältnisses im demokratischen Staat*, *Das Parlament* 1989, B 13–14, S. 38.

<sup>50</sup> *Konrad Hesse*, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl. 1999, Rn. 62f.

<sup>51</sup> *Niels Petersen*, *Demokratie und Grundgesetz: Veränderungen des Demokratieprinzips in Art. 20 Abs. 2 GG angesichts der Herausforderungen Moderner Staatlichkeit*, *JöR* 58 (2010), 137 (141).

GG geschützten Grundsätze zweifelsohne eine Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts. Gleichzeitig ist die Gefahr, dass das Gericht seine Grenzen überschreitet, gerade an dieser Stelle besonders groß. Das Gericht hat in einer solchen Situation darauf zu achten, das demokratische Institutionenarrangement zu bewahren und Repräsentationsdefizite im politischen Prozess ausgleichen. Es muss aber zugleich die inhaltliche Entscheidung der Politik überlassen, um nicht dem Vorwurf ausgesetzt zu sein, selbst Politik zu betreiben. Letzteres wird dem Bundesverfassungsgericht gelegentlich vorgeworfen.<sup>52</sup> Der Disput zwischen *Andreas Voßkuhle* und *Norbert Lammert* im Rahmen des Wissenschaftsforums des Deutschen Bundestages am 17. November 2011 markiert die Auseinandersetzung. Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts meinte:

„Aus dem Umstand, dass die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts politische Wirkungen entfalten, lässt sich nicht ableiten, sie seien selbst politischer Natur. Das Bundesverfassungsgericht trifft ausschließlich juristische Entscheidungen. Die Entscheidungsfindung der Verfassungsrichter folgt einer vollkommen anderen Logik als die Entscheidungsfindung politischer Akteure. Wenn Sie vorschlagen: Wir entscheiden das so, weil mir das politisch mehr einleuchtet, dann werden Sie als einzelner Richter nicht gehört. Und da alle Richter das Bedürfnis haben, Einfluss zu nehmen auf die Entscheidung, bemühen sie sich, möglichst juristisch zu argumentieren.“<sup>53</sup>

Darauf erwiderte der Bundestagspräsident:

„Einen kleinen Widerspruch möchte ich zu der These anmelden, dass die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und die damit verbundene Interpretation des Grundgesetzes ausschließlich juristisch und nie politisch seien. Das will mir nicht einleuchten, und zwar gleich im doppelten Sinne nicht, weder von der Motivationslage der beteiligten Verfassungsrichter noch von den Texten, die wir dann anschließend zu lesen bekommen. Die Weisheit der allermeisten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts dokumentiert sich auch darin, dass sie eben nicht auf eine rein juristische Betrachtungsweise reduziert sind, sondern die politischen Implikationen möglicher rein juristisch vielleicht begründbarer Entscheidungen ganz offenkundig und auffällig im Bewusstsein haben.“<sup>54</sup>

Der ehemalige Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts *Winfried Hassemer* stellte einmal fest, der Vorwurf, das Gericht mache Politik, sei „alt, iterativ und im Wesentlichen zutreffend“<sup>55</sup>. Nur eine kritische Öffentlichkeit könne die

<sup>52</sup> Vgl. *Dieter Grimm*, Was das Grundgesetz will, ist eine politische Frage, FAZ v. 22.12.2011, <http://www.faz.net/-gqz-6w3fx> (letzter Zugriff 30.6.2015); *Christian Tomuschat*, Die Karlsruher Republik, DIE ZEIT v. 12.05.2010 Nr. 20, <http://www.zeit.de/2010/20/P-oped-Verfassungsgericht> (letzter Zugriff 30.6.2015).

<sup>53</sup> *Andreas Voßkuhle*, Vortrag zum Thema „Das Bundesverfassungsgericht und der Gesetzgeber“ beim Wissenschaftsforum des Deutschen Bundestages am 17. November 2011, abgedruckt in FAZ v. 22.12.2011, <http://www.faz.net/-gqz-6w3fx> (letzter Zugriff 30.6.2015).

<sup>54</sup> *Norbert Lammert*, Replik auf den Vortrag von *Andreas Voßkuhle*, abgedruckt in FAZ v. 22.12.2011, <http://www.faz.net/-gqz-6w3fx> (letzter Zugriff 30.6.2015).

<sup>55</sup> *Winfried Hassemer*, Erscheinungsformen des modernen Rechts, 2007, S. 82.

# Sachregister

*Kursive* Seitenzahlen geben den Hauptfundort wieder.

- 80-Prozent-Mythos 155
- Anstaltslast 261
- Anwendungsvorrang 77, 84ff., 236, 269
  - Reichweite und Grenze 84ff., 269
- Appellentscheidung 39
- Art. 38 GG 5, 63ff., 79, 98ff., 105ff., 110
  - Kerngehalt 63ff., 98ff., 105ff.
  - Beschwerdebefugnis 110ff.
  - Konsequenz für den materiellen Prüfungsanspruch 116
- Ausbrechender Rechtsakt 86
- Austrägalgerichtsbarkeit 21
  
- Bananenmarkt-Beschluss 80, 118
- Begründungstechnik
  - des Bundesverfassungsgerichts 32f.
- Bemühenspflicht 289
- Beschwerdegegenstand
  - , Unterlassen als 93, 217ff., 221f., 289
- Blankettermächtigung 297
- Brückenfunktion 85
- Budgethoheit
  - , parlamentarische 68, 136, 179ff., 268, 280
- Budgetrecht 68ff., 175, 180, 185, 298
- Budgetverantwortung 69f., 173, 180ff., 298
- Bundesstaat
  - , europäischer 66, 81, 96, 125ff.
- Bundestag 47, 109, 181ff., 217, 309
  - Beobachtungspflicht 185
  - Substanzverlust 68ff., 98ff., 109, 110ff.
  - Unterlassen 216ff.
  - Wahlrecht und Demokratieprinzip 106ff., 110ff.
- Bundestagspräsident 10
  
- Bundesverfassungsgericht
  - Prüfungsbefugnis 231, 240
  - Kontrollbefugnis 234ff.
  - Wesensmerkmale 24ff.
  
- CILFIT-Entscheidung 288
- Counter-majoritarian institution 259
- Counter-majoritarian difficulty 20
  
- Deliberation 169, 190, 203
- Demokratie
  - , Recht auf 100
- Demokratie-Anomalie 259
- Demokratiedefizit
  - materielles 202ff.
  - institutionelles 192ff.
- Demokratiemodell
  - , deliberatives 203
- Demokratieprinzip 164ff.
  - Lebendigen Demokratie (Maastricht-Urteil) 167ff.
  - als Gestaltungsmacht (Lissabon-Urteil) 170ff.
  - Schutz der Demokratie vor sich selbst (Euro-Rettung) 173ff.
  - , objektiv-rechtliches 106
  - , Subjektivierung des 62ff., 102ff.
  - , Grenzen der Subjektivierung des 114
  - Verfassungsrechtliche Anforderungen 167ff.
- Demokratische Legitimation 63, 79, 110ff., 199, 202, 211, 297
  - des Europäischen Parlaments 192
- Demokratisches Legitimationsniveau 202, 212, 230ff., 297
- Drei-Prozent-Hürde 75ff.

- EFSF 68, 286, 305  
 Einschätzungsprärogative  
 – des Gesetzgebers 189, 252, 290  
 Einzelermächtigung  
 –, Prinzip der begrenzten 140, 146, 155 ff., 291, 299  
 Entscheidungsspielraum  
 – des Gesetzgebers 37, 67, 202  
 Entstaatlichung 122 ff., 296  
 Ermächtigungsvorbehalt 160 ff.  
 Ersatzgesetzgeber 19  
 ESM 70 ff., 79, 184, 233, 262 f.  
     ESZB 250 ff.  
 Euro-Staatsschuldenkrise 5, 73  
 Europaartikel 46 f.  
 Europäischer Stabilitätsmechanismus 70, 250, 280  
 Europäisches Integrationsgebot 4, 166, 179, 189  
 Europäisches Parlament  
 – institutionelles Demokratieproblem 192 ff.  
 – materielles Demokratiedefizit 202 ff.  
 Europarechtsfreundlichkeit  
 – Verfassungsprinzip 89, 237  
 Europawahlrecht 75, 200, 312  
 Ewigkeitsgarantie 32, 49, 61, 96 ff., 280  
 Ewigkeitsklausel 107, 166, 300  
 EZB 73, 93, 217 ff., 249 ff., 290  
  
 Factortame-Rechtsprechung 160  
 Fehlertoleranz 67, 90, 247 f.  
 Fiskal- und Geldpolitik 252  
 Fiskalpakt 71, 74, 157, 204, 305 f.  
 Foto-Frost-Entscheidung 243  
 Friedenssicherung 122, 154  
 Fünf-Prozent-Sperrklausel 75, 312  
 Funktionell-rechtlich 26, 33  
  
 Geldpolitik 217, 250 ff.  
 Geltungsbegründung  
 – für das Unionsrecht 83 ff.  
 Geltungsgrund des Unionsrechts 83 ff.  
 – rechtskonstruktive Grundlage 291  
 Geltungsvorrang (vgl. Anwendungsvorrang)  
 Gesellschaftsnorm 27  
 Gesetzesbindung 6 ff., 67, 90, 246  
 Gesetzesvollziehungsanspruch 216, 227 f.  
 Gesetzgeber  
 –, Einschätzungsprärogative des 189, 252, 290  
 –, Gestaltungsspielräume des 12, 174, 202  
 Gestaltungsfreiheit  
 –, politische 81, 126, 136  
 Gestaltungsspielraum  
 – des Gesetzgebers 48, 124, 127, 137  
 Gewährleistungsgehalt  
 – Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG 66, 229  
 Gewährleistungsverantwortung 137  
 Gewährträgerhaftung 261  
 Gewaltenteilung 1, 7, 13, 49, 228  
 Gewaltenteilungsprinzip 189, 228  
 Gewaltverbot 151  
 Globalisierung 3, 122, 149 ff., 162, 210, 307 f.  
 Grenzüberschreitung 3, 6, 9, 12, 145, 162, 211, 227, 303  
 Griechenland-Hilfe 68, 79, 103, 305  
 Grundrechtsbindung 14, 22, 214  
 Grundrechtsgleiches Recht 121  
  
 Haftungsautomatismus 182  
 Haftungsobergrenze 184, 188, 282  
 Haftungsrisiken 188, 259, 260 ff.  
 Haftungsrisiko 260, 282  
 Haftungsübernahme 70, 173, 182 f., 233  
 Haftungsverband 260  
 Handlungs- und Unterlassungspflichten 286  
 Handlungspflichten 218, 220 ff., 286  
 Haushaltsautonomie 139, 183 ff., 281  
 Haushaltsverantwortung  
 –, parlamentarische 136, 183, 186  
 Herrenchiemseer Verfassungskonvent 22, 145  
 Hoheitsgewalt 45 f., 58 ff., 112 ff., 140 ff., 158, 168, 171, 176, 196 ff., 297  
 Hoheitsrechte  
 –, Abgabe von 98, 236, 296  
 Homogenitätsgebot 50  
 Honeywell-Entscheidung 67, 73, 80, 90, 238, 246, 302 f.  
 House of Lords 160

- Identität
- nationale 60, 134, 267 ff., 270 ff., 291 ff., 298, 300 ff.
- Identitätskern
- der Verfassung 133, 135, 182 f., 225, 271, 279 ff., 301
- Identitätsklausel 268, 270, 302
- Identitätskontrolle 32, 78, 90, 96 ff., 233
- Identitätsschutz
- durch die politischen Organe 267
  - im Dialog der Gerichte 268
- Identitätswahrung 94 f.
- Initiativrecht
- des Europäischen Parlaments 191
- Integrationsermächtigung 94, 197, 297
- Integrationsgebot
- , europäisches 4, 166, 179, 189
- Integrationsgrenzen 52, 173, 275
- Integrationsprozess 1, 47 ff., 111, 164, 213
- Integrationssschranken 100, 114
- Integrationsverantwortung
- abwehrende Bedeutung 219
  - bei der Übertragung von Hoheitsrechten 64 ff., 79, 93 ff., 218, 232, 309
- Integrationsverfassungsbeschwerde 116
- Judicial self-restraint 35
- Jurisdiktionsmechanismus 299
- Justiziabilität 30
- Kernbereichslehre 136, 186
- Kerngehalt
- , demokratischer 107 ff., 111,
  - der Verfassungsidentität 50, 91, 97, 293
  - der nationalen Identität 273
- Kohärenz
- des Rechtsschutzsystems 244
- Kompetenz-Kompetenz 241, 245, 297
- Kompetenzanmaßung 93, 218, 229 ff., 286
- Kompetenzbestand
- parlamentarischer 295
  - staatlicher 295 f.
- Kompetenzmissbrauch 246
- Kompetenzverschiebung
- Rügbarkeit 224, 248
- Kompetenzverteilung 3, 140, 267
- Kontrollaufgaben
- des Bundesverfassungsgerichts
- Kontrollauftrag
- des Bundesverfassungsgerichts 97, 98 ff.
- Kontrolldichte
- , verfassungsgerichtliche 279 ff.
- Kontrollbefugnis
- des Bundesverfassungsgerichts 234 ff., 266
  - bei „einfacher Kompetenzüberschreitung“ 241 ff.
  - bei „evidentem Kompetenzmissbrauch“ 246 ff.
  - bei Verletzung der Verfassungsidentität 267 ff.
- Kontrollkompetenz
- für Akte deutscher öffentlicher Gewalt 91 ff.
- Kontrollmaßstab 26
- Kontrollvorbehalt
- des Bundesverfassungsgerichts 86, 89, 244, 278
- Kontrollzugriff 97
- Erweiterung des verfassungsgerichtlichen Zugriffs 214
- Kooperationspflicht 271
- Kooperationsverhältnis 62, 272, 293
- Legitimation
- , verfassungsrechtliche 27
  - , demokratische 4, 79, 107, 110 f., 113, 164 ff., 211, 260, 269, 307, 313
- Legitimationsebenen 29
- Legitimationskettentheorie 203
- Kritik daran 204
- Legitimationskompensation 311
- Legitimationsniveau
- demokratisches 110, 113, 164 ff., 224 ff., 233, 269, 307, 313
  - europäisches 111, 190 ff.
  - staatliches 98, 110, 197, 211
- Leitbilder 9, 142, 155, 165, 277, 298
- Leitbildprägung 155
- Lender of Last Resort 253
- Letztentscheidungskompetenz 118, 243
- Lissabon-Entscheidung 93, 115, 121, 174, 208, 236, 240

- Kriterienkatalog 127
- Souveränität 146
- Demokratie als Gestaltungsmacht 170
- Maastricht-Entscheidung 98, 236
- Reservekompetenz des BVerfG 88
- Macht
- , legislative 30, 40
- Mangold-Entscheidung 238
- Marbury v. Madison 15, 24
- Maßstabsgestaltung 32 ff., 99
- Mehrebenensystem 3, 178, 229, 265
- Methodenverständnis 6
- Monetäre Staatsfinanzierung 139
- Verbot der 252 ff.
- Nationale Identität 60, 134, 267 ff., 270 ff., 291 ff., 298, 300 ff.
- Nichtregierungsorganisationen 313
- Normenkontrolle
- , europäische 116
- Notenbank 255 ff., 282, 289 f.
- Offenmarkt- und Kreditgeschäfte 250, 254 ff.
- Offenmarktpolitik 256
- OMT-Beschluss 73, 217, 223, 231
- Unionsrechtmäßigkeit 249 ff.
- Verfassungsidentitätsrelevanz 279 ff.
- OMT-Vorlagebeschluss 217, 223, 231, 249 ff.
- Parlamentarischer Rat 22
- Parlamentsherrschaft 172
- Parlamentsvorbehalt 133 ff.
- Parliamentary sovereignty 17
- Paulskirchenverfassung 21
- Political question 19, 34
- Politikverdrossenheit 26
- Popularbeschwerde 102
- Preisstabilität 251 ff., 264, 290
- Prüfungsbefugnis
- des Bundesverfassungsgerichts 213 ff., 240
- Rechtsanwendungsbefehl 45, 85 ff., 154 ff., 236 f.
- Rechtsfortbildung 7, 90, 209, 247
- Rechtskonkretisierung 31
- Rechtsprechungsdialog 243
- Rechtsstaatlichkeit 5, 7, 11, 30, 67, 246
- Rechtsvergleichung 8
- Rekapitalisierung 260 ff.
- Reichsgericht 20 f.
- Responsivität 201, 205 ff.
- Revolutionsverneinungsverfassungsbeschwerde 66
- Richterrecht 8, 55
- Rücksichtnahmepflicht 273
- Schiedsgerichtsbarkeit 21
- Schuldenbremse 175, 189, 204
- Schuldenschnitt 260
- Schutzpflicht 220 ff., 287, 302
- Selbstbeschränkung
- , richterliche 35, 40
- Selbstbestimmtheit 141, 162 f., 298, 305
- Selbstbestimmung
- , demokratische 26, 113, 128, 138, 142, 162, 307
- , politische 99 f., 104 ff., 112, 210, 296
- Selbstgestaltungsfähigkeit 78, 120, 144, 176
- Selbstregulierung
- , gesellschaftliche 27
- Souveräne Staatlichkeit 96, 120 ff., 141, 146 ff., 153, 160 ff., 177
- in Widerspruch zu staatlicher Souveränität 162
- Souveränität 32, 58, 121, 128 ff., 141 ff., 162 ff., 298
- Souveränitäts(rück)gewinn 296
- Souveränitätsspanzer 45
- Souveränitätsverlust 127
- Sozialstaatlichkeit 126
- Sperrklausel 75 ff., 200 ff., 312
- Staat
- quantitativer Aufgabenbestand 128 ff.
- qualitativer Aufgabenbestand 140 ff.
- Staatenverbund 62, 127, 159, 172, 176
- Staatlichkeit
- als absolute Grenze 123 ff.
- als relative Schranke 125 ff.
- als qualitativ originäre Hoheitsgewalt 140 ff.

- als quantitativer Aufgabenbestand 128 ff.
- , demokratische 121, 141, 145
- , Individualrecht auf 100
- , offene 151
- , Recht auf 100
- , souveräne 141, 177
- Staatsanleihen 215 ff., 250 ff., 262 ff., 281
- Staatsaufgaben 121, 130 ff., 139, 145, 177
- Staatsaufgabenbestimmung 121
- Staatsfinanzierung 139, 252 ff., 262 ff., 279
- Staatsfinanzierung
  - , monetäre 139, 252, 254, 262
  - , offene 279
- Staatsgerichtsbarkeit 23
- Staatsgewalt 99 ff., 143, 151, 158 ff., 198, 245
- Staatsstrukturmerkmale 52, 105, 126
- Staatsverschuldung 189, 204, 306
- Staatsziel 47 ff., 124, 275
- Stabilitätskriterien 162, 283, 306
- Stabilitätsmechanismus 70 ff., 250 ff., 280
- Statusbericht 19
- Statusstreit 24
- Strukturmerkmale 52 ff., 105, 126, 296
- Struktursicherungsklausel 47, 48 ff., 127, 142
- Strukturvorgaben 52, 104
- Subjektivierung
  - des Demokratieprinzips 62, 102 ff., 229
  - objektiven Verfassungsrechts 114 ff.
- Subsidiarität 47 ff.
- Subsidiaritätsprinzip 51, 130, 155, 178, 293
- Subsidiaritätsrüge 293
- Supreme Court 15, 20, 24, 34 ff.
  
- Teilhabe(grund)recht 66
  - , demokratisches 105 ff., 112, 170 ff., 196 ff., 233, 306
- Transformationstheorie 45
  
- Ultra-vires-Akt 89, 213 ff., 220 ff., 228, 235, 248
  - Vorlagepflicht 276, 292
- Ultra-vires-Beschwerde 224, 234, 243, 245
- Ultra-vires-Kontrolle 67, 80, 89 ff., 213 ff., 235
  - Ausbrechender Rechtsakt 237
  - Grenzen für die 213 ff.
- Unionsrechtskonformität 243, 247
- Unionsunmittelbares Handeln 216, 217, 221, 302
- Untätigkeitsverfassungsbeschwerde 223
- Unterlassen
  - als Beschwerdegegenstand 93, 216 ff., 221 ff., 282, 289
  
- Verfassungsbeschwerde 91 ff., 107, 111, 221 ff., 231, 245, 288 ff., 299, 300
- Verfassungsgerichtsbarkeit
  - Aufgabe 9 ff., 18 ff.,
  - ideengeschichtliche Grundlage 20 ff.
  - , spezialisierte 13, 15
- Verfassungsidentität 52, 77 ff., 90 ff., 289
  - , Kernbereich der 136, 186, 225, 275, 293
  - , Kontrollbefugnis bei der Verletzung 267 ff.
  - , Konzeption der 105, 124, 171
  - OMT-Beschluss 279 ff.
- Verfassungsidentitätsprüfung 120 ff.
- Verfassungsidentitätsverletzung 302
- Verfassungskern
  - , unabänderlicher 66 ff., 98, 103, 134
- Verfassungskontrolle
  - , diffuse 15
- Verfassungsppluralismus 266
- Verfassungsstaatlichkeit 13, 146, 163
- Verfassungsüberlieferungen 9
- Völkerrechtssubjekt
  - derivatives 140, 297
  - originäres 140, 148, 241, 297
- Volkssouveränität 98, 177
- Vollzugstheorie 45
- Vorabentscheidungsverfahren 276, 301
  - als Abhilfeverfahren 276
- Vorbehalt
  - , völkerrechtlicher 70 ff.
- Vorlagebeschluss 4, 73, 217, 279
- Vorlagepflicht 73, 243, 276 ff.

- Wahlrecht
- Entleerung 112, 212, 226 ff., 291, 296, 298 f.
- Wahlrechtsgleichheit 75 ff., 193 f.
- Währungsunion
- als formales Demokratieproblem 281 ff.
- Wertvorstellungen 49 ff., 131 ff., 138
- Wesensgehaltsgarantie 64, 117, 119, 214
- Widerstandsrecht 108 f.
- Wirtschaftspolitik 250 ff.
- Würde des Menschen 99, 104 ff., 112, 275