

# Europa als Rechtsgemeinschaft – Gefährdungen und Herausforderungen

Vortrag vor der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften

Berlin, den 6. März 2014

*Prof. Dr. Andreas Voßkuhle*  
*Präsident des Bundesverfassungsgerichts*

***Bitte beachten Sie, dass eine Sperrfrist  
bis 6. März 2014, 19.00 Uhr einzuhalten ist.***

***Es gilt das gesprochene Wort!***

## **I. Das Recht in der Krise**

## **II. Die Leistungen des Rechts für die Europäische Integration**

1. Die orientierende, integrierende und legitimierende Kraft des Rechts
2. Politik statt Recht?
3. Das Recht als unentbehrliches Fundament auch in Krisenzeiten

## **III. Rechtsgemeinschaft bedeutet Verantwortungsteilung**

1. Anwendungsvorrang
2. Verwaltung im Mehrebenensystem
  - a) Einheitlichkeit der Rechtsanwendung
  - b) Direktionskraft des *effet utile*
3. Rechtsprechung im europäischen Gerichtsverbund
4. Rücksichtnahme auf nationale Zusammenhänge in der Rechtsgemeinschaft
  - a) Grundrechtsschutz
  - b) Ultra-vires-Kontrolle und Identitätskontrolle
  - c) Schutz der mitgliedstaatlichen Identität in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union

## **IV. Recht und Demokratie**

1. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Griechenlandhilfe
2. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Ratifizierung des ESM-Vertrags und des Fiskalvertrags
3. Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union: Vereinbarkeit des Beschlusses des EZB-Rates über Technical features of Outright Monetary Transactions (OMT) mit dem Unionsrecht

## **V. Schluss**

## **I. Das Recht in der Krise**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Staatsschuldenkrise hat die Europäische Union erschüttert. Ihre Folgen sind nicht rein ökonomischer Natur: Die Krise äußert sich auch und gerade in einer nachhaltigen Verunsicherung der Bürgerinnen und Bürger. „Wohin geht Europa?“ fragen sich viele.

In Krisenzeiten wächst das Bedürfnis für eine große europäische Erzählung. Wir suchen den Funken, welcher die Menschen neu für das Projekt Europa begeistert, und das starke Band, das alles zusammenhält. Wohl nur wenige Bürgerinnen und Bürger denken dabei an die von *Walter Hallstein*, dem ersten Vorsitzenden der Kommission der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in Worte gefasste Idee, „Europa als Rechtsgemeinschaft“<sup>i</sup> zu begreifen. „Rechtsgemeinschaft“ klingt kühl, nüchtern und technokratisch. Das Recht als abstrakte Größe ist den wenigsten eine Herzensangelegenheit. Schenkt man bekannten Sprichwörtern und Aussprüchen Glauben, so schläft man besser, wenn man nicht weiß, wie Gesetze gemacht werden; so ist Schlichten besser als Richten und findet der Jurist eher Probleme statt Lösungen. Wer Recht behält, ist leicht ein Unsympath, und auf Paragraphen zu reiten, gilt als der Sport der Erbitterten. Haben wir als einendes Band in Europa denn nichts Inspirierenderes, nichts Dynamischeres, nichts Besseres als das Recht? Sicherlich: Werte wie Freiheit, Frieden, Wohlstand und Solidarität setzen ganz andere Emotionen frei. Und von ihnen wollen wir uns leiten lassen. Indes: Ohne das Recht sind sie kaum zu verwirklichen. Und bei näherem Hinsehen wird deutlich: Das Recht ist Europas stabilstes Fundament! Das gilt gerade in der Krise. Warum dem so ist und warum wir gerade in der Krise nicht das Recht über Bord werfen dürfen, will ich versuchen, Ihnen heute Abend näher zu bringen. Drei Grundfragen sollen mich bei diesem Unternehmen leiten. Erstens: Was kann das Recht für Europa leisten? Zweitens: Was heißt *Rechtsgemeinschaft* für die Akteure bei der Auslegung und Durchsetzung des Rechts? Und schließlich drittens: Welche Rolle spielt in diesem Kontext die Schwester des Rechts, die Demokratie?

## **II. Die Leistungen des Rechts für die Europäische Integration**

### **1. Die orientierende, integrierende und legitimierende Kraft des Rechts**

Meine erste These lautet: Ohne die orientierende, integrierende und legitimierende Kraft des Rechts kann Europa nicht stabil gebaut werden.

Um nachzuvollziehen, was das Recht für die Europäische Union leistet, bietet es sich an, von den klassischen Funktionen des Rechts in einer Gesellschaft auszugehen.

Das Recht ist, von seiner Funktion her gesehen, „ein soziales Herrschaftsinstrument, das durch Ausgleich widerstreitender Interessen den Zusammenhalt der Gemeinschaft erhalten und fördern soll“.ii Recht wirkt, mit anderen Worten, als Gegenkraft zu den zentrifugalen Tendenzen in einer Gemeinschaft und sichert damit ihr Überleben.iii Will man einige soziologische Definitionsansätze zusammennehmen,iv so lässt sich „Recht“ jedenfalls als diejenigen Regeln, Rechte und Standards fassen, die als verbindlich anerkannt sind – also für gewöhnlich beachtet werden – und die sich auch in Konfliktsituationen nicht als „zahnlos“ erweisen, sondern mithilfe eines Rechtsstabs durchsetzbar sind.

Dabei leistet das Recht insbesondere dreierlei:v

Erstens steuert das Recht das Handeln der Menschen in einem Verband. Auf diese Weise erlaubt es uns, stabile Erwartungen zu bilden, was das Verhalten unserer Mitmenschen angeht. Unmittelbar einleuchtend ist diese Rechtsfunktion etwa im Straßenverkehr: Meine Chancen, mit dem Auto zügig – und heil – irgendwo anzukommen, steigen dramatisch, wenn ich und die anderen Autofahrer gegenseitig voneinander erwarten können, dass wir unser Fahrverhalten an vorhandenen Verkehrsregeln ausrichten.vi Dieses einfache Beispiel illustriert die entlastende Funktion von Recht: Recht vermeidet Konflikte, verschafft dem Einzelnen Orientierungssicherheit und reduziert Risiken. Die durch das normative Gerüst erzeugten verlässlichen Verhaltensmuster sind gerade in heterogenen Gruppen wie der Europäischen Union besonders wichtig, in der kulturelle und soziale Unterschiede es schwerer machen, sich intuitiv aufeinander einzustellen. Recht erleichtert insoweit das Zusammenleben.

Zweitens bereinigt das Recht Konflikte innerhalb einer Gemeinschaft. Knirscht es in einer Gruppe, kann ein Richter die schwelende Auseinandersetzung anhand rechtlicher Maßstäbe entscheiden – er fungiert dabei ähnlich wie ein Mechaniker, der Blockaden in einem Getriebe löst. Recht ist zur Konfliktbereinigung umso wichtiger, je geringer die sonstigen traditionellen und emotionalen Bindungskräfte sind, die eine Gemeinschaft zusammenhalten.vii Denn eine Gruppe mit geringen Kohäsionskräften läuft Gefahr, durch ausgreifende Konflikte und aufgebaute Spannungen gesprengt zu werden. Mit Hilfe von Recht lässt sich ein Konflikt heilen oder zumindest eingrenzen, ohne dass die Gemeinschaft in ihrem Bestand bedroht wird. Recht integriert!

Drittens organisiert das Recht das Zustandekommen bindender Entscheidungen: Es bestimmt, mit anderen Worten, wer wann in welchen Grenzen das Sagen hat.

Dazu ordnet es Entscheidungsgewalt zu und stellt – etwa demokratische – Entscheidungsverfahren bereit. Dies ist die typische Aufgabe einer Verfassung. Dass sich die Ausübung von Macht im Rahmen dieser Regeln hält, ist Voraussetzung für ihre Anerkennung durch die Gemeinschaft. Recht schafft auf diese Weise Legitimation.

Der klassische Kanon kennt daneben noch weitere Funktionen des Rechts.<sup>viii</sup> In unserem Kontext genügt es aber festzuhalten: Recht wirkt orientierend, integrierend und legitimierend in einer Gemeinschaft.

## **2. Politik statt Recht?**

Meine zweite These lautet: In der Krise ist die Versuchung groß, das Recht aufzugeben. Nicht von ungefähr wird die Unverbrüchlichkeit des Rechts in jüngerer Zeit auf europäischer Ebene zunehmend hinterfragt. Nach dem Motto „der Zweck heiligt die Mittel“ oder „Not kennt kein Gebot“ gibt es starke Kräfte, die die derzeitigen Probleme in der Europäischen Union politisch lösen wollen und meinen, auch ein „strenggenommen“ rechtswidriges Handeln könne in bestimmten Situationen geboten und daher richtig sein.<sup>ix</sup> Dieser Befund ist auch deshalb ernst zu nehmen, weil er nicht nur situationsbedingt erscheint, sondern in ihm auch unterschiedliche Rechtsstaatstraditionen in den Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommen. Die immer wieder geäußerten Bedenken gegen die Leistungsfähigkeit des Rechts lassen sich – auf einer etwas allgemeineren Ebene – wie folgt zusammenfassen:

- Erstens dringe das Recht zu den eigentlichen Ursachen der Krise nicht vor. Die Kritik knüpft daran an, dass Recht abstrakt und allgemein ist. Es formalisiert einen Konflikt und reduziert ihn auf bestimmte zulässige Argumente. Dabei blendet es notwendigerweise eine ganze Reihe von Bedürfnissen und Besonderheiten aus. Dies führe dazu, dass es der Komplexität der Staatsschuldenkrise und den vielschichtigen Interessen der betroffenen Akteure und Länder nicht gerecht werde. Insbesondere bei der Verarbeitung „psychologischer“ Faktoren und Effekte, etwa der Stimmung an den Märkten oder der Auswirkung bestimmter „Signale“ auf das politisch-soziale Gleichgewicht in den Krisenländern, gerate das Recht an seine Grenzen.
- Zweitens seien die vom Recht vorgesehenen Konfliktlösungen zu starr. Recht ist „binär codiert“ – ein bisschen rechtswidrig gibt es ebenso wenig wie ein bisschen schwanger. Gerade in der Krise werden aber vielfach Zwischenlösungen oder Kompromisse als nötig empfunden. Dieses Bedürfnis stößt sich an der als gering erachteten Flexibilität des Rechts. Das Recht – so die unterschwellige Wahrnehmung – nehme der Gemeinschaft hier die Chance, für ein Problem nach eigenen Präferenzen eine Lösung zu erarbeiten und dabei au-

berrechtliche Erwägungen einzubeziehen. Es setze von vornherein Anspruchsdenken an die Stelle von Gemeinsinn und Solidarität. Zugespitzt heißt dies: Die Behandlung eines Problems durch den Rechtsapparat komme einem „Diebstahl“ an der Gemeinschaft gleich.<sup>x</sup>

- Und drittens: Das Recht und seine Akteure seien mit der Krise überfordert. Die Staatsschuldenkrise ist geprägt von überbordender Komplexität und Dynamik, schwer absehbaren Kausalverläufen, globalen Effekten sowie unabsehbaren Risiken. Der Gesetzgeber auf nationaler wie europäischer Ebene sei zu schwerfällig, so heißt es, um in der jeweils erforderlichen Weise mit Regelungen zu reagieren. Im Vertragsänderungsverfahren potenziert sich dieses Problem noch. Auch fehle es dem Gesetzgeber schlicht an ausreichendem Wissen zur Schaffung sinnvoller Regelungen: Die notwendigen Informationen befänden sich allenfalls bei der Exekutive, mehr noch aber bei spezialisierten Institutionen wie z.B. den verschiedenen europäischen Agenturen, der Europäischen Zentralbank oder im privaten Sektor. Auch der Justizapparat sei nicht in der Lage, die Konflikte zu durchschauen und in der gebotenen Schnelligkeit zu bereinigen.

### **3. Das Recht als unentbehrliches Fundament auch in Krisenzeiten**

Lässt sich das Recht gegenüber diesen Einwänden erfolgreich verteidigen? Ich meine ja. Die sicherlich bestehenden Systemgrenzen des Rechts in der Krise werden meines Erachtens viel zu früh beschworen. Meine dritte These lautet dementsprechend: Das Recht besitzt die Kraft, gerade auch in der Krise Konflikte zu bewältigen. Gäbe man es preis, entzöge man der Europäischen Union ihr Fundament.

Der Einwand, das Recht sei zu abstrakt und zu wenig flexibel, verkennt: Gerade in seiner Abstraktheit und relativen Starrheit liegen die großen Stärken des Rechts, die seine soeben beschriebenen Leistungen – Orientierungssicherheit, Integration und Legitimation – erst ermöglichen.

Als abstraktes und allgemeines Instrument bringt das Recht zwar in der Tat eine gewisse Distanz zur Wirklichkeit mit sich. So findet sich der Einzelne im Recht nicht mit seiner vollen Persönlichkeit wieder. Recht abstrahiert von charakterlichen Eigenschaften, Bedürfnissen, Interessen, sozialer Stellung, politischer und wirtschaftlicher Macht und also von alledem, was das Leben eines Individuums von dem der anderen unterscheidet. Es konzentriert sich vielmehr auf ganz bestimmte Gegebenheiten, an welche es spezifische Folgen knüpft.<sup>xi</sup> Wie ich mein Leben verbringe, in welcher persönlichen Lage ich bin, was meine Motivation für ein bestimmtes Handeln war und wie ich mit Druck oder Niederlagen umgehen kann, ist, was meine Rechte und

Pflichten aus einem Miet- oder Kreditverhältnis, aus dem Steuerrecht oder dem Gesellschaftsrecht angeht, vom Grundsatz her egal. Im Recht ist der Einzelne vielmehr – unabhängig von individuellen Faktoren – zunächst einmal „Rechtssubjekt“ wie alle anderen auch. Dies lässt sich auf die Mitgliedstaaten in der Europäischen Union mit ihren Rechten und Pflichten übertragen.

Dass das Recht damit viele Aspekte von Individualität ausblendet, kann als „Kälte“ empfunden werden und als Unfähigkeit, Komplexität zuzulassen. Der große Vorteil dieser Distanz ist aber: Sie erlaubt es, von der Verschiedenheit der Menschen oder der Staaten zu abstrahieren. Distanz zu persönlichen und politischen Konflikten ist eine spezifische Stärke des Rechts – meines Erachtens kann man hier sogar von einer „heilenden Distanz des Rechts“ sprechen. Mittels dieser Distanz kann das Recht eine gemeinsame Basis auch dort schaffen, wo eine Gemeinschaft durch kulturelle Unterschiede geprägt ist. Das Recht drückt für eine plurale Gemeinschaft allgemeingültige Gerechtigkeitsvorstellungen aus, auf die man sich trotz aller Unterschiede hat einigen können. Deshalb kommt ihm in einem Europa der Vielfalt eine so große Bedeutung für den europäischen Integrationsprozess zu.

Besonders plastisch wird diese Bedeutung, wenn wir uns die Alternativen vergegenwärtigen.

Hätten wir für einen Konflikt zwischen Privaten keine Rechtsregeln, so stünde der Einzelne – etwa in einem Nachbarschaftsstreit – mit seiner ganzen Individualität in dem Konflikt. Wenn man aber die persönliche Geschichte in einer solchen hochemotionalen Auseinandersetzung nicht ein Stückweit ausblendet, stehen die Chancen für eine Lösung und Heilung schlecht. Ohne die Existenz von Rechtsregeln erscheint auch eine gütliche Einigung kaum denkbar, denn alternative Streitbeilegungsverfahren funktionieren in der Regel nur im Schatten des Rechts: Sie brauchen die Möglichkeit und das Drohpotential der Beteiligten, bei Nichteinigung in einem gütlichen Verfahren das Recht zur Hilfe zu nehmen.

Was Konflikte in der Europäischen Union betrifft, so müssten sie – hätten wir keinen rechtlichen Rahmen – zwischen den Mitgliedstaaten jeweils direkt ausgehandelt werden. Dies würde für die Rückforderung einer Beihilfe ebenso gelten wie für die Umsetzung einer Umweltschutzrichtlinie oder die Verwirklichung der Personenfreizügigkeit. Was würde passieren, wenn die Akteure jeweils politisch entscheiden müssten, wie mit einem solchen Problem umzugehen ist? Nicht nur begönne für jeden die Suche nach dem kurzfristigen Vorteil. Bei der Auseinandersetzung kämen darüber hinaus auch eben jene Faktoren ins Spiel, die das Recht erfolgreich ausblendet – etwa die Größe und wirtschaftliche Macht des betroffenen Mitgliedstaats, die Parteifarbe der jeweiligen Regierungen, etwaige in der Vergangenheit geknüpfte Allianzen,

erfahrene Kränkungen oder enttäuschte Erwartungen. Die Europäische Union würde innerhalb kürzester Zeit Zerreißproben ausgesetzt, die sie kaum überstehen dürfte. Um die Brisanz zu erahnen, muss man nur zurückblicken auf die Einhaltung der Stabilitätskriterien: Dass sich Mitglieder des Europäischen Rates hier an selbst gesetzte Regeln nicht gehalten haben, hat zu einem spürbaren Verlust an Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Gemeinschaft insgesamt geführt.

Das Recht hat gegenüber politischen Auseinandersetzungen einen ganz entscheidenden Vorteil: Zwar stellt die Einigung auf einen Rechtsrahmen das Ergebnis politischer Kontroversen dar<sup>xii</sup> – das Recht wird jedoch vor dem Konflikt gesetzt. Die Politisierung eines konkreten Streitfalls wird dadurch verhindert. Hierin liegt eine ganz maßgebliche Integrationsleistung des Rechts für Europa.

Die Verrechtlichung, wie wir sie in der Europäischen Union erreicht haben, unterscheidet sich gerade durch dieses Mehr an Stabilität von einer nur politischen Einigung. Grundlage des Prozesses der europäischen Integration sollten nach der Vorstellung der Gründungsväter der Gemeinschaft die wirtschaftliche Zusammenarbeit (Stichwort: Montanunion) und die politische Kooperation (Stichwort: Europäische Verteidigungsgemeinschaft) sein. Beide Komponenten waren und sind naturgemäß Gegenstand von Interessenkonflikten und dementsprechend fragil. Erst durch die einende Kraft des Vertragswerks tritt in den Worten Hallsteins die Herrschaft des Rechts „[a]n die Stelle der Macht und ihrer Manipulierung, ... des Gleichgewichts der Kräfte, des Hegemoniestrebens und des Spiels der Allianzen“ und verdrängt „Gewalt und politische[n] Druck“.<sup>xiii</sup>

Die Preisgabe dieser Errungenschaft des Rechts in der Krise wäre ein Rückschritt. Dass es Alternativen gibt, lässt sich sehr schön am Beispiel des Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM und des Fiskalvertrags illustrieren. Das Bundesverfassungsgericht wird hierzu in Kürze seine Hauptsacheentscheidung verkünden. Unabhängig vom Ausgang des Verfahrens sollte man sich aber bewusst machen: Dass es im Rahmen der Krisenbewältigung überhaupt zu einem ESM und einem Fiskalvertrag gekommen ist, ist ein sehr beachtlicher Erfolg für das Recht. Die Politik hat sich hier in einer äußerst schwierigen Situation gegen informelle ad-hoc-Absprachen und für eine Verrechtlichung und demokratische Rückanbindung von Kriseninstrumentarien entschieden. Die vielerorts geäußerte Vermutung, die Existenz des Bundesverfassungsgerichts und seiner Rechtsprechung könnte diesen Prozess befördert haben, macht mich insoweit nicht unglücklich.

Bei alledem soll nicht verkannt werden, dass die Rechtsbindung in manchen Situationen zur Zumutung werden kann. Aus der Soziologie ist aber bekannt: Normabweichendes Verhalten können Gruppen nur begrenzt aushalten – es schwächt ihre

Identität und führt zu einem Verlust an Einheit und Stabilität, äußerstenfalls bis hin zum Zerfall.<sup>xiv</sup> Dies dürfte um so mehr für eine Gemeinschaft von Staaten wie die Europäische Union gelten, welche durch das Recht geschaffen wurde, ihre Aufgaben mittels des Rechts verwirklicht und die Idee des Rechts in ihren Anspruch aufgenommen hat.<sup>xv</sup> Gelingt es, das Recht auch dort aufrechtzuerhalten, wo es schwerfällt, ist – wie das Beispiel ESM zeigt – dadurch viel gewonnen. Zum einen kann man dann die orientierende, integrierende und legitimierende Kraft des Rechts zur Lösung auch sehr bedrohlicher Probleme mobilisieren. Zum anderen wird das Recht durch seine Beachtung gestärkt. Dies führt wiederum zu einer Stärkung der Gemeinschaft im Ganzen. Bei dieser Gelegenheit gestatten Sie mir noch eine zusätzliche Bemerkung: Gerade in letzter Zeit wird von unterschiedlicher Seite häufig das Recht in Gegensatz zu den Finanzmärkten und der Wirtschaft gesetzt. Ich halte das für vollkommen falsch: Gerade stabile Rahmenbedingungen sind eine notwendige Voraussetzung für das Gedeihen von Märkten. Genau das leistet das Recht. Es ist insofern kein Zufall, dass die Weltbank in ihrem „Global Governance“-Konzept Rechtsstaatlichkeit für eine zentrale Voraussetzung ihrer Förderungstätigkeit hält.

### **III. Rechtsgemeinschaft bedeutet Verantwortungsteilung**

Wie gelingt nun die Auslegung und Durchsetzung des Rechts in einem Rechtsraum, in dem neben der Ebene des Unionsrechts 28 mitgliedstaatliche Rechtsordnungen mit unterschiedlichsten historischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Prägungen bestehen?

Die Antwort auf diese grundsätzliche Frage ergibt sich aus meiner vierten These. Sie lautet: Rechtsgemeinschaft bedeutet Verantwortungsteilung.

#### **1. Anwendungsvorrang**

Die zentrale Herausforderung des Rechts in einem Mehrebenensystem ist die Lösung von Normenkonflikten, wenn also die Anwendung einer Norm notwendig zur Verletzung einer anderen Norm führt. Da beide Normen Geltung beanspruchen können, wenn sie rechtmäßig zustande gekommen sind,<sup>xvi</sup> steht der Rechtsanwender vor einem Problem. Für das Verhältnis von Bundesrecht zu Landesrecht ist dieses Problem durch Art. 31 GG gelöst, demzufolge Bundesrecht Landesrecht bricht. Eine entsprechende Regelung existiert für das Verhältnis zwischen europäischem Recht und nationalem Recht nicht. Frühzeitig ergriff der Gerichtshof der Europäischen Union daher die Initiative, um auftretende Normenkonflikte im europäischen Mehrebenensystem im Sinne des Unionsrechts zu lösen. Ausgangspunkt war die Entscheidung *van Gend/Loos* aus dem Jahr 1963, in der er feststellte, dass das Unionsrecht in den Mitgliedstaaten unmittelbar gilt<sup>xvii</sup>. Ein Jahr später entschied der Gerichtshof in

der Rechtssache *Costa/ENEL*, dass im Kollisionsfall dem Unionsrecht Vorrang vor dem nationalen Recht zukommt.<sup>xviii</sup> Da es sich nur um einen Anwendungsvorrang und nicht um einen Geltungsvorrang handelt<sup>xix</sup>, lebt die nationale Norm bei Sachverhalten ohne Unionsrechtsbezug wieder auf.

Auf der Grundlage des zunächst eher schlicht anmutenden Gedankens des Anwendungsvorranges gelingt die Koordinierung großer Rechtsmassen zwischen den Ebenen des Unionsrechts und des nationalen Rechts. Organisatorische Basis ist ein Institutionengefüge mit Verfahrensabläufen und Instrumenten, die ihrerseits zu einer Vertiefung der Integration beitragen. Wie es dabei gelingen kann, einerseits das Ziel der Herstellung der Funktionsfähigkeit der Europäischen Union und ihrer Rechtsordnung zu erreichen und andererseits auf identitätsbestimmende Verfassungsgrundsätze der Mitgliedstaaten Rücksicht zu nehmen, möchte ich im Folgenden kurz beleuchten.

## **2. Verwaltung im Mehrebenensystem**

### **a) Einheitlichkeit der Rechtsanwendung**

Für die Durchführung des Unionsrechts werden die Behörden der Mitgliedstaaten in den Dienst genommen (vgl. auch Art. 197 Abs. 1 AEUV).<sup>xx</sup> Das Prinzip des Anwendungsvorranges sichert dabei die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung. Dabei macht dieses Prinzip auch vor kulturellen Errungenschaften wie dem deutschen Reinheitsgebot für Bier nicht halt. So beanstandeten in dem berühmten Fall *Brasserie du Pêcheur* deutsche Behörden die Ausfuhr französischen Bieres mit Zusatzstoffen nach Deutschland. Der Gerichtshof blieb in der Sache nüchtern und entschied, dass die entsprechende Bestimmung des deutschen Biersteuergesetzes mit der Gewährleistung eines freien Warenverkehrs in der Union unvereinbar sei.<sup>xxi</sup>

Über die Jahre hat der Gerichtshof der Europäischen Union eine Reihe von Grundsätzen entwickelt, mittels derer, um mit *Hallstein* zu sprechen, die Rechtsordnungen „in Harmonie“ gebracht werden sollen.<sup>xxii</sup> Solche „Koordinierungsformeln“<sup>xxiii</sup> versprühen zugegebenermaßen einen spröden juristischen Charme, der aber nicht über die beachtliche kulturelle Errungenschaft hinwegtäuschen darf, die darin liegt, dass mittels dieser Grundsätze die Verflechtung der unionalen und der nationalen Rechtsebene gelingt.

So verpflichtet der Gerichtshof die Mitgliedstaaten auf die Beachtung der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität, um einen gleichmäßigen und wirksamen Vollzug des Unionsrechts auf der Grundlage des nationalen Organisations- und Verfahrensrechts zu ermöglichen. Dies bedeutet, dass Behörden und Gerichte in

Fallgestaltungen mit Unionsrechtsbezug die Verfahren nicht weniger günstig ausgestalten als bei entsprechenden innerstaatlichen Verfahren, und dass sie die Ausübung der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen.<sup>xxiv</sup> Die Schlagkraft des Effektivitätsgrundsatzes zeigt sich etwa in der Entscheidung des Gerichtshofs in der Rechtssache *Fallimento*. Dort hielt der Gerichtshof die Einschränkung einer italienischen Rechtskraftregelung für geboten, um eine effektive Anwendung der gemeinschaftlichen Regeln auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer sicherzustellen.<sup>xxv</sup> An diesem Fall sehen wir freilich auch, vor welchen Herausforderungen der Rechtsanwender in der Rechtsgemeinschaft steht: Er muss grundlegende rechtsstaatliche Prinzipien wie die Rechtssicherheit in einen spannungsfreien Ausgleich mit dem Gebot der wirksamen Umsetzung des Unionsrechts bringen. Ein guter europäischer Jurist<sup>xxvi</sup> muss auf der Klaviatur der verschiedenen Rechtsebenen spielen können.

### **b) Direktionskraft des *effet utile***

Daneben entfaltet der Auslegungsgrundsatz des *effet utile* eine erhebliche Direktionskraft. Er besagt, dass die volle Wirksamkeit unionsrechtlicher Vorschriften sicherzustellen ist.<sup>xxvii</sup> Exemplarisch ist insoweit das Beihilfenrecht: In der Rechtssache *Alcan* stellte der Gerichtshof beispielsweise klar, dass eine nationale Behörde auch dann zur Aufhebung eines unter Verstoß gegen europäische Beihilfenvorschriften ergangenen Beihilfebescheides verpflichtet sei, wenn dies nach nationalem Recht wegen Verstreichens des Ausschlussfrist oder Wegfalls der Bereicherung ausgeschlossen wäre. Andernfalls würde den unionsrechtlichen Beihilfenvorschriften jede praktische Wirksamkeit genommen.<sup>xxviii</sup> Gerade in einem Bereich wie dem europäischen Beihilfenrecht, der in erheblichem Maße die wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten tangiert und dementsprechend konflikträchtig ist, zeigt sich die Stärke des Rechts daran, dass Auseinandersetzungen anhand von Rechtsregeln gelöst werden können, die für jedermann verbindlich im Vorhinein feststehen. Die Abstraktheit des Rechts erlaubt einen „unpolitischen Entscheidungsmodus“<sup>xxix</sup>, der gegenüber wirtschaftlichen Interessen und politischem Einfluss autonom ist.

## **3. Rechtsprechung im europäischen Gerichtsverbund**

Neben den nationalen Verwaltungen obliegt es den Gerichten, für die Durchsetzung des europäischen und nationalen Rechts zu sorgen. Aufgrund des dezentralen Vollzugsmodells sind gerade die nationalen Fachgerichte wichtige Akteure bei der Durchsetzung des Unionsrechts.<sup>xxx</sup> Schlechthin konstitutiv für die Verrechtlichung des europäischen Integrationsprozesses ist dabei das Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 267 AEUV.<sup>xxxi</sup> Dieses Verfahren sichert die Verpflichtung der innerstaatlichen Gerichte, dem Unionsrecht Vorrang vor entgegenstehendem nationalem Recht

einzuräumen, prozedural ab. Dass Fragen zur Auslegung des Primärrechts oder der Gültigkeit des Sekundärrechts dem Gerichtshof der Europäischen Union vorgelegt werden, ist Ausdruck der Verantwortungsteilung in einem Verbund, in dem die Ebenen des Unionsrechts und des nationalen Rechts zusammenhängen. Auch das Zusammenspiel des Bundesverfassungsgerichts mit dem Gerichtshof der Europäischen Union vollzieht sich im Verbund. Es ist daher nur konsequent, dass der Zweite Senat am 14. Januar dieses Jahres im Zusammenhang mit dem sogenannten OMT-Programm der Europäischen Zentralbank erstmals in seiner Geschichte dem Gerichtshof mehrere Fragen zur Vorabentscheidung vorlegte.<sup>xxxii</sup> Darin lag – entgegen mancher Schlagzeile in der Presse – keine „Unterwerfung“ unter den Gerichtshof der Europäischen Union, und es wurden auch keine Kompetenzen nach Luxemburg abgegeben. Vielmehr nimmt der Gerichtshof seine Prüfung allein am Maßstab des Unionsrechts vor, während das letzte Wort hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit weiterhin beim Bundesverfassungsgericht liegt.

#### **4. Rücksichtnahme auf nationale Zusammenhänge in der Rechtsgemeinschaft**

Freilich darf das einigende Band des Rechts nicht zur Fessel werden. Eine übergeordnete Rechtsschicht mit Anwendungsvorrang birgt die Gefahr der Nivellierung der unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Rechtstraditionen. Eine „formalistische Gleichmacherei“<sup>xxxiii</sup> durch das Recht wirkt im Zweifel eher desintegrativ und läuft damit den Zielen der Union zuwider. Es müssen also Wege gefunden werden, Besonderheiten des nationalen Rechts angemessen zu berücksichtigen. Integration bedeutet nicht nur Rechtsvereinheitlichung, Gemeinschaft verlangt auch Rücksichtnahme.

Schon die Entscheidung gegen einen Geltungs- und für einen Anwendungsvorrang gewährleistet eine gewisse Pluralität.<sup>xxxiv</sup>

Das Unionsrecht selbst kennt darüber hinaus verschiedene Prinzipien und Instrumente, die der föderativen Struktur des supranationalen Verbundes im Bereich der unionalen Rechtssetzung Rechnung tragen und damit Kollisionsfälle von vornherein vermeiden. So ist die Union den Grundsätzen der Subsidiarität (vgl. Art. 5 Abs. 3 EUV) und der Achtung der mitgliedstaatlichen Identität (vgl. Art. 4 Abs. 2 EUV) verpflichtet. Daneben bietet der Instrumentenkasten des Unionsrechts im Bereich der Rechtssetzung Raum für die Berücksichtigung spezifisch mitgliedstaatlicher Bedürfnisse, etwa durch die Einräumung eines Umsetzungsspielraums beim Erlass von Richtlinien oder die Möglichkeit der Einführung oder Beibehaltung nationaler Sonderregeln im Fall der Rechtsangleichung im Binnenmarkt (vgl. Art. 114 Abs. 4 und 5 AEUV).

Für den Fall, dass gleichwohl das Unionsrecht und das nationale Verfassungsrecht kollidieren, zieht das Bundesverfassungsgericht dem Anwendungsvorrang in drei Fallkonstellationen Grenzen:

### a) Grundrechtsschutz

Die erste Konstellation betrifft den Grundrechtsschutz. In dem *Solange I*-Beschluss schränkte das Bundesverfassungsgericht den Anwendungsvorrang von Vorschriften des Unionsrechts ein, soweit sie mit den Grundrechten des Grundgesetzes kollidierten. Grund hierfür war, dass das Unionsrecht nicht über einen dem des Grundgesetzes entsprechenden Grundrechtskatalog verfügte<sup>xxxv</sup>. Unter dem Eindruck des Ausbaus des Grundrechtsschutzes durch den Gerichtshof in der Folgezeit sah das Bundesverfassungsgericht im *Solange II*-Beschluss aus dem Jahr 1986 seine frühere Forderung aus der *Solange I*-Entscheidung als in der Sache erfüllt an. Nun übt das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit nur dann aus, wenn nicht mehr sichergestellt ist, dass im Unionsrecht ein dem Standard des Grundgesetzes im Wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz gewährleistet ist.<sup>xxxvi</sup>

So weit, so unspektakulär. Droht diesem austarierten System nun der „Staatsstreik in Luxemburg“<sup>xxxvii</sup>, wie kurz nach der Entscheidung in einer juristischen Fachzeitschrift zu lesen war? Seit der *Åkerberg-Fransson*-Entscheidung des Gerichtshofs aus dem Februar 2013 wird die Frage diskutiert, ob der Gerichtshof auf der Grundlage einer großzügigen Auslegung der Vorschrift über den Anwendungsbereich der Grundrechtecharta in dem fremden Gewässer des nationalen Grundrechtsschutzes fischt. In der Entscheidung deutete er das Tatbestandsmerkmal der „Durchführung des Unionsrechts“ in Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GrCh in einer Weise, nach der praktisch jedes mitgliedstaatliche Handeln mit Bezug zum Unionsrecht seiner Grundrechtskontrolle unterfallen könnte.<sup>xxxviii</sup> Hier besteht die Gefahr, dass durch die generelle Verlagerung des Grundrechtsschutzes von der nationalen auf die supranationale Ebene ein vermeintlich höherer Grundrechtsschutz zum Preis der Zielgenauigkeit und Sachnähe erkaufte wird. Auch kann es in sogenannten multipolaren Grundrechtsverhältnissen zu Konflikten kommen, wenn der Gerichtshof eine Grundrechtsposition der Charta als gegenüber einem gegenläufigen nationalen Grundrecht vorrangig ansieht.<sup>xxxix</sup> Ob diese Tendenzen eine Neujustierung der *Solange*- Rechtsprechung erfordern, bleibt abzuwarten. Aus institutioneller Perspektive bedenklich ist jedenfalls, dass mit einer Ausweitung des Anwendungsbereichs der Charta eine verstärkte Befassung des Gerichtshofs mit Grundrechtsfragen einhergehen könnte, ohne dass die nationalen Verfassungsgerichte eingebunden sind.<sup>xl</sup> Eine solche Zentralisierung des Grundrechtsschutzes liefe dem Konzept der Rechtsgemeinschaft mit geteilten Verantwortungen zuwider.

## **b) Ultra-vires-Kontrolle und Identitätskontrolle**

Unanwendbar sind darüber hinaus in Deutschland solche Rechtsakte, die aufgrund ersichtlicher Kompetenzüberschreitungen der europäischen Organe, sogenannten Ultra-vires-Akten, ergehen oder die den unantastbaren Kerngehalt der Verfassungsidentität berühren (Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 1 und Art. 20 GG).<sup>xii</sup> Dieser Identitätskern umfasst neben den Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 GG, also dem Demokratieprinzip, der Rechts- und Sozialstaatlichkeit, der Republik und der Bundesstaatlichkeit, auch die für die Achtung der Menschenwürde unentbehrliche Substanz elementarer Grundrechte. Der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, den das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zum Lissabon-Vertrag aus der Taufe hob,<sup>xlii</sup> wird durch diesen an restriktive Voraussetzungen geknüpften Identitätsvorbehalt nicht in Frage gestellt.<sup>xliii</sup> Vielmehr bedingen Integration und Identität sich gegenseitig. Sie sind zwei Seiten derselben Medaille, zwei verfassungs- und unionsrechtlich zu schützende Werte, deren Bewahrung und Förderung ineinandergreifen.

## **c) Schutz der mitgliedstaatlichen Identität in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union**

Auch der Gerichtshof der Europäischen Union hat in seiner neueren Rechtsprechung bei mehreren Gelegenheiten auf die Identität der Mitgliedstaaten, ihre besonderen Traditionen sowie wichtige Strukturprinzipien ihrer Rechtsordnungen Rücksicht genommen.<sup>xliiv</sup> So qualifiziert er den nach dem Unionsvertrag gebotenen Schutz der nationalen Identität (vgl. Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV) als „legitimes Ziel“, das bei der Abwägung der vom Unionsrecht gewährten Rechte auf der einen Seite und legitimer Belange auf der anderen Seite zu berücksichtigen sei.<sup>xliv</sup> Beispielhaft seien die Anerkennung von mitgliedstaatlichen Beschränkungen der Grundfreiheiten durch den vorrangigen Schutz der Menschenwürde<sup>xlvi</sup>, die Belange der Versammlungs- und Meinungsfreiheit<sup>xlvii</sup>, der Schutz der nationalen Kultur<sup>xlviii</sup> oder die Bekämpfung der Kriminalität im Glücksspielsektor<sup>xlix</sup> genannt.

## **IV. Recht und Demokratie**

Meine Damen und Herren,

wir haben gesehen, wie auf der Grundlage des Rechts die Organisation und der Zusammenhalt eines komplexen Verbundes von 28 Staaten gelingen kann. In den Jahrzehnten seit der Gründung der Gemeinschaft lag der Fokus auf der Herstellung einer effektiven Unionsrechtsordnung, die den gebotenen Freiraum für die vielfältigen kulturellen Zusammenhänge in den einzelnen Mitgliedstaaten lässt.

Wie bereits eingangs erwähnt, gibt es seit Ausbruch der Staatsschuldenkrise starke Kräfte, die eine Problemlösung jenseits rechtlicher Vorgaben auf politischer Ebene anstreben.

Mag ein System intergouvernementalen Regierens, das neben bzw. an die Stelle der supranationalen Entscheidungsstrukturen der Union tritt, auf absehbare Zeit auch schwer verzichtbar sein, so dürfen doch seine Nachteile nicht übersehen werden. Es birgt wegen der fehlenden Beteiligung des Europäischen Parlamentes die Gefahr eines Exekutivföderalismus.<sup>i</sup> An die Stelle der im Primärrecht vorgesehenen Rechtssetzungsverfahren tritt die vorrangig an politischen Interessen orientierte Krisenbewältigung durch die Regierungen<sup>ii</sup> – entgegen dem *Kant'schen* Grundsatz, dass das Recht nie der Politik, wohl aber die Politik jederzeit dem Recht angepasst werden muss.<sup>iii</sup>

Dem Europäischen Parlament gelang es zusammen mit dem Rat, einige dieser Ausweichbewegungen durch die Verabschiedung des sogenannten Six-Packs Ende 2011 einzufangen. Dabei handelt es sich um fünf Verordnungen und eine Richtlinie, durch die vor allem die haushaltspolitische Überwachung im Euro-Währungsgebiet und die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken verbessert werden soll.<sup>iii</sup>

Wie weit die verminderte Transparenz und demokratische Kontrolle solcher Strukturen durch die nationalen Parlamente kompensiert wird, hängt von den nationalen Rechtsordnungen ab. Meine fünfte und letzte These lautet daher: Jede Rechtsgemeinschaft lebt von effektiver demokratischer Rückanbindung.

Das Bundesverfassungsgericht hat in den letzten Jahren wiederholt die Notwendigkeit der Rückkopplung des Integrationsprozesses an das nationale Parlament betont. Wie aber funktioniert dieser Rückkopplungsprozess konkret? Welche Mitwirkungsrechte verbleiben dem Parlament und wie hat es diese wahrzunehmen, damit dem Bürger seine demokratische Einflussmöglichkeit verbleibt?

## **1. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Griechenlandhilfe**

In der Entscheidung zur Griechenlandhilfe und zum Euro-Rettungsschirm vom 7. September 2011 wies der Zweite Senat darauf hin, dass die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand einen grundlegenden Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat darstellt.<sup>iv</sup> Auch in einem System intergouvernementalen Regierens muss der Haushaltsgesetzgeber Herr seiner Entschlüsse bleiben. Dies bedeutet: der Deutsche Bundestag darf seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen.<sup>iv</sup>

## **2. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Ratifizierung des ESM-Vertrags und des Fiskalvertrags**

Diese Rechtsprechungslinie hat das Bundesverfassungsgericht in dem Urteil zum Europäischen Stabilitätsmechanismus ein Jahr später fortgesetzt. Zur Klarstellung: Dieses Urteil erging im Verfahren der einstweiligen Anordnung. Jede wichtige Entscheidung der deutschen Vertreter im ESM bedarf danach der Beteiligung des Bundestages, der zudem über alle wesentlichen Prozesse des ESM zu informieren ist.<sup>lvi</sup> Das in Art. 38 Abs. 1 GG verankerte Wahlrecht der Bürgerinnen und Bürger würde verletzt, wenn die gewählten Abgeordneten die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen nicht mehr innehaben.<sup>lvii</sup>

Das Urteil zum ESM illustriert insofern anschaulich, dass die Verrechtlichung der europäischen Krisenpolitik und deren demokratische Rückanbindung Hand in Hand gehen.

## **3. Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union: Vereinbarkeit des Beschlusses des EZB-Rates über Technical features of Outright Monetary Transactions (OMT) mit dem Unionsrecht**

Die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in diesem Kontext ist der an den Gerichtshof gerichtete Vorlagebeschluss vom 14. Januar dieses Jahres.<sup>lviii</sup> Gegenstand der Vorlage ist die Frage, ob der sogenannte OMT-Beschluss<sup>lix</sup> der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 mit dem Primärrecht der Union vereinbar ist. In diesem Beschluss ist vorgesehen, dass das Europäische System der Zentralbanken Staatsanleihen ausgewählter Mitgliedstaaten in unbegrenzter Höhe ankaufen kann. Voraussetzung ist, dass diese Mitgliedstaaten zugleich an einem mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus vereinbarten Reformprogramm teilnehmen. Bislang ist der Beschluss nicht umgesetzt worden.

Vielleicht werden Sie nun fragen: Wie kommt das Bundesverfassungsgericht eigentlich dazu, sich mit einem Beschluss der innerhalb ihres Mandates unabhängigen EZB zu befassen? Inwiefern können Bürgerinnen und Bürger hier einen Verstoß gegen das Grundgesetz rügen? Liegt hier vielleicht sogar, wie in einer überregionalen Tageszeitung zu lesen war, ein Fall von „Amtsanmaßung“ des Gerichts vor?

Wohl kaum. Ausgangspunkt der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die folgende Erwägung: Handlungen der europäischen Organe finden ihre demokratische Legitimation in dem Zustimmungsgesetz zu den europäischen Verträgen (EUV und AEUV) und dem darin niedergelegten sogenannten Integrationsprogramm. Wesentliches Element dieses Integrationsprogramms ist das Prinzip der

begrenzten Einzelermächtigung (vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV).<sup>lx</sup> Wenn Rechtsakte der europäischen Organe aus den Grenzen der ihnen übertragenen Befugnisse ausbrechen (sog. Ultra-vires-Akt) und damit nicht mehr von dem Zustimmungsgesetz gedeckt sind, unterläuft dies die demokratische Einflussmöglichkeit, die dem Bürger durch das Wahlrecht in Art. 38 Abs. 1 GG gewährt wird.<sup>lxi</sup> Der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung dürfen eine offensichtliche und strukturell bedeutsame Usurpation von Hoheitsrechten durch Organe der Europäischen Union nicht einfach geschehen lassen.<sup>lxii</sup> Im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen sind sie verpflichtet, mit rechtlichen oder mit politischen Mitteln auf die Aufhebung kompetenzüberschreitender Maßnahmen hinzuwirken sowie – solange die Maßnahmen fortwirken – geeignete Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die innerstaatlichen Auswirkungen der Maßnahmen so weit wie möglich begrenzt bleiben.<sup>lxiii</sup> Verstoßen Bundestag und Bundesregierung gegen ihre Handlungspflicht, verletzt dies den wahlberechtigten Bürger in seinem Recht aus Art. 38 Abs. 1 GG. Dass diese Handlungspflicht nicht näher konkretisiert wird, ist nicht der Einfallslosigkeit des Bundesverfassungsgerichts, sondern dem Respekt vor dem weiten Entscheidungsspielraum des Parlamentes und der Regierung geschuldet.

Ob nun der OMT-Beschluss gegen das währungspolitische Mandat der Europäischen Zentralbank (vgl. Art. 119 und 127 ff. AEUV) oder gegen das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung (vgl. Art. 123 Abs. 1 AEUV) verstößt, wird zunächst der Gerichtshof im Rahmen der Vorabentscheidung zu klären haben. Auf dieser Grundlage muss dann das Bundesverfassungsgericht seine abschließende Entscheidung am Maßstab des Grundgesetzes treffen.

Auch an dem Vorlagebeschluss erkennen Sie das Bestreben des Bundesverfassungsgerichts, durch eine demokratische Rückkopplung an die nationalen Rechtssysteme die Herrschaft des Rechts durchzusetzen und eine dauerhafte Akzeptanz des europäischen Integrationsprozesses in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

## **V. Schluss**

Meine Damen und Herren,

damit komme ich zum Schluss. Selbstverständlich erschöpfen sich die Bindekräfte in der Europäischen Union nicht im Recht, dessen Wirkung, Koordinierung und demokratische Rückkopplung ich versucht habe, etwas zu erhellen. Recht eignet sich auch nur beschränkt als Inspirationsquelle einer fulminanten „europäischen Erzählung“. Dazu ist das europäische Rechtsgebilde zu komplex, zu vertrackt und für den Nichtjuristen vielleicht auch zu wenig zugänglich. Wir sollten uns aber bewusst machen: Vernachlässigen wir das Recht, so gefährden wir damit alles andere, was

unser gemeinsames Europa ausmacht. Nur als demokratisch legitimierte Rechtsgemeinschaft hat Europa eine Zukunft!

---

<sup>i</sup> *Hallstein*, Die EWG – Eine Rechtsgemeinschaft, in: *ders.*, Europäische Reden, 1979, S. 341 ff.

<sup>ii</sup> *Rehbinder*, Rechtssoziologie, 7. Aufl. 2009, § 6 Rn. 96.

<sup>iii</sup> Vgl. *Llewellyn*, The Normative, the Legal, and the Law Jobs: The Problem of Juristic Method, The Yale Law Journal 49 (1940), S. 1355 (1373).

<sup>iv</sup> Überblick etwa bei *Röhl*, Rechtssoziologie, 1987, S. 213 ff.

<sup>v</sup> Zu den Rechtsfunktionen *Rehbinder*, Rechtssoziologie, 7. Aufl. 2009, § 6 Rn. 96; *Llewellyn*, The Normative, the Legal, and the Law Jobs: The Problem of Juristic Method, The Yale Law Journal 49 (1940), S. 1355 (1373 ff.).

<sup>vi</sup> Beispiel von *Raiser*, Grundlagen der Rechtssoziologie, 4. Aufl. 2007, S. 160.

<sup>vii</sup> *Llewellyn*, The Normative, the Legal, and the Law Jobs: The Problem of Juristic Method, The Yale Law Journal 49 (1940), S. 1355 (1375).

<sup>viii</sup> Grundlegend *Llewellyn*, The Normative, the Legal, and the Law Jobs: The Problem of Juristic Method, The Yale Law Journal 49 (1940), S. 1355 (1373 ff.).

<sup>ix</sup> Hierzu *Böckenförde*, Kennt die europäische Not kein Gebot?, in: *ders.*, Wissenschaft, Politik, Verfassungsgericht, 2011, S. 299 ff.; kritisch *Schorkopf*, Gestaltung mit Recht – Prägekraft und Selbststand des Rechts in einer Rechtsgemeinschaft, AöR 136 (2011), S. 323 (340 ff.).

<sup>x</sup> Ausdruck von *Christie*, Konflikte als Eigentum, in: *ders.*, Grenzen des Leids, 2. Aufl. 1995, S. 131 ff.

<sup>xi</sup> *Baer*, Rechtssoziologie, 2011, S. 105: Recht „essentialisiert“ Menschen.

<sup>xii</sup> Näher *Baer*, Rechtssoziologie, 2011, S. 36 f.

<sup>xiii</sup> *Hallstein*, Die EWG – Eine Rechtsgemeinschaft, in: *ders.*, Europäische Reden, 1979, S. 341 (344, 348).

<sup>xiv</sup> *Raiser*, Grundlagen der Rechtssoziologie, 4. Aufl. 2007, S. 166.

<sup>xv</sup> Vgl. *Hallstein*, Die EWG – Eine Rechtsgemeinschaft, in: *ders.*, Europäische Reden, 1979, S. 341 (343).

<sup>xvi</sup> Vgl. *Kelsen*, Allgemeine Theorie der Normen, 1979, S. 99 f.

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

<sup>xviii</sup> Der Gerichtshof der Europäischen Union vertritt seit der Grundsatzentscheidung aus dem Jahre 1964 einen Vorrang des Unionsrechts vor jeder innerstaatlichen Rechtsnorm kraft Eigenständigkeit (vgl. EuGH, Urteil vom 15. Juli 1964, Rs. C-6/64, Costa/E.N.E.L, Slg. 1964, S. 1251 [1270]). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt der Anwendungsvorrang des Unionsrechts kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung, also kraft der Brückenfunktion des deutschen Zustimmungsgesetzes (vgl. nur BVerfGE 73, 339 <374 f.>).

<sup>xix</sup> Vgl. *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 51. EL 2013, Art. 1 EUV Rn. 79.

<sup>xx</sup> Vgl. *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2. Aufl. 2012, § 5 Rn. 29 ff.

<sup>xxi</sup> EuGH, Urteil vom 12. März 1987, Rs. C-178/84, Brasserie du Pêcheur, Slg. 1987, S. 1227, Rn. 53.

<sup>xxii</sup> *Hallstein*, Die EWG – Eine Rechtsgemeinschaft, in: *ders.*, Europäische Reden, 1979, S. 341 (347).

<sup>xxiii</sup> Vgl. *Scheuing*, Europäisches öffentliches Recht, 2006, S. 281.

<sup>xxiv</sup> Vgl. aus der aktuellen Rechtsprechung: EuGH, Urteil vom 5. Dezember 2013, Rs. C-413/12, Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León, BeckRS 2013, 82272, Rn. 30.

<sup>xxv</sup> EuGH, Urteil vom 3. September 2009, Rs. C-2/08, Fallimento Olimpiclub, Slg. 2009, S. I-7501, Rn. 31 f.

<sup>xxvi</sup> *Voßkuhle*, Das Leitbild des „europäischen Juristen“: Gedanken zur Juristenausbildung und zur Rechtskultur in Deutschland, Rechtswissenschaft, 2010, S. 326 (336).

<sup>xxvii</sup> Vertiefend *Potacs*, Effet utile als Auslegungsgrundsatz, EuR 2009, S. 465 ff.

<sup>xxviii</sup> EuGH, Urteil vom 20. März 1997, Rs. C-24/95, Alcan, Slg. 1997, S. I-1591, Rn. 37 f., 42 f. und 54; vgl. aber auch zu den Grenzen des *effet utile* BVerfGE 89, 155 <210>.

- <sup>xxix</sup> *Grimm*, Die Zukunft der Verfassung II, 2012, S. 142.
- <sup>xxx</sup> Näher *Gärditz*, in Rengeling/Middeke/Gellermann (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 3. Aufl. 2004, § 34 Rn. 1.
- <sup>xxxi</sup> Vgl. *von Bogdandy*, in: ders./Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 13 (42).
- <sup>xxxii</sup> BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Januar 2014 – 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13 und 2 BvE 13/13 –, juris.
- <sup>xxxiii</sup> *Hallstein*, Die EWG – Eine Rechtsgemeinschaft, in: *ders.*, Europäische Reden, 1979, S. 341 (347).
- <sup>xxxiv</sup> Vgl. *von Bogdandy*, in: ders./Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 13 (41).
- <sup>xxxv</sup> Vgl. BVerfGE 37, 271 <285>.
- <sup>xxxvi</sup> BVerfGE 73, 339 <376, 387> – *Solange II*; fortgeführt in BVerfGE 89, 155 <174 f.> – *Maastricht*; BVerfGE 102, 147 <167> – *Bananenmarktordnung*; BVerfGE 123, 267 <335> – *Lissabon-Vertrag*.
- <sup>xxxvii</sup> Vgl. *J. Vogel*, StV 2013, Heft 5, Editorial
- <sup>xxxviii</sup> EuGH, Urteil vom 26. Februar 2013, Rs. C-617/10, Åkerberg Fransson, NJW 2013, S. 561 f. Rn. 17 bis 27; zustimmend *Lenz*, EWS 2013, Heft 3, Erste Seite; *Weiβ*, Grundrechtsschutz durch den EuGH: Tendenzen seit Lissabon, EuZW 2013, S. 287 f.; eher skeptisch hinsichtlich der vom EuGH angestrebten „Doppelgeltung“ der Grundrechte-Charta und der nationalen Grundrechte *Thym*, Die Reichweite der EU-Grundrechte-Charta – Zu viel Grundrechtsschutz?, NVwZ, 2013, S. 889 (895).
- <sup>xxxix</sup> *F. Lange*, Verschiebungen im europäischen Grundrechtssystem?, NVwZ 2014, S. 169 (173).
- <sup>xl</sup> *F. Lange a.a.O.*
- <sup>xli</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 <400> ; 126, 286 <302>.
- <sup>xlii</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 <346 f.>.
- <sup>xliii</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 <400 f.>.
- <sup>xliv</sup> Näher BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Januar 2014 – 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13 und 2 BvE 13/13 –, juris Rn. 29.
- <sup>xliv</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 22. Dezember 2010, Rs. C-208/09, Sayn-Wittgenstein, Slg. 2010, S. I-13693, Rn. 83.
- <sup>xlvi</sup> EuGH, Urteil vom 14. Oktober 2004, Rs. C-36/02, Omega, Slg. 2004, S. I-9609, Rn. 23 ff.
- <sup>xlvii</sup> EuGH, Urteil vom 12. Juni 2003, Rs. C-112/00, Schmidberger, Slg. 2003, S. I-5659, Rn. 71 ff.
- <sup>xlviii</sup> EuGH, Urteil vom 18. Juni 1991, Rs. C-260/89, ERT/DEP, Slg. 1991, S. I-2925, Rn. 10 ff.
- <sup>xliv</sup> EuGH, Urteil vom 8. September 2009, Rs. C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol/Bwin, Slg. 2009, S. I-7633, Rn. 55 f.
- <sup>i</sup> Vgl. *Oeter*, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 73 (104).
- <sup>ii</sup> Vgl. *Kadelbach*, Lehren aus der Finanzkrise – Ein Vorschlag zur Reform der Politischen Institutionen der Europäischen Union, EuR 2013, S. 489 (495); kritisch auch: Editorial comments, Debt and democracy: „United States then, Europe now“?, 49 C.M.L.R (2012), S. 1833 (1836 f.).
- <sup>iii</sup> *Kant*, Werke in Zwölf Bänden, Band 7, Über ein vermeintes Recht aus Menschenliebe zu lügen, S. 641.
- <sup>liii</sup> Näher *Antpöhler*, Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung – Das Six Pack als Zeichen supranationaler Leistungsfähigkeit, ZaöRV 2012, S. 353 ff.
- <sup>liv</sup> Vgl. BVerfGE 129, 124 <177>; vgl. die zusammenfassende Analyse der Maßstäbe des Griechenlandhilfe-Urteils etwa bei *Kube*, AöR 137 (2012), S. 205 ff.
- <sup>lv</sup> Zum Ganzen: BVerfG a.a.O. S. 179. Den Schutz der Budgethoheit in der Entscheidung analysieren etwa *Nettesheim*, EuR 2011, S. 765 (771); *Ruffert*, EuR 2011, S. 842 (847 ff.).
- <sup>lvi</sup> BVerfGE 132, 195 <269 ff.>; näher: *Frenz*, EWS, 2012, Erste Seite; *Herrmann*, EuZW 2012, S. 805 ff.; *Müller-Franken*, NJW 2012, S. 3162 ff.; *Schorkopf*, NVwZ 2012, S. 1273 ff.; *Tomuschat*, DVBl 2012, S. 1431 ff.
- <sup>lvii</sup> BVerfG a.a.O. S. 239.
- <sup>lviii</sup> BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Januar 2014 – 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13 und 2 BvE 13/13 –, juris.
- <sup>lix</sup> Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank über Technical features of Outright Monetary Transactions, Protokoll der 340. Sitzung des Rates der Europäischen Zentralbank vom 5. und 6. Dezember 2012, und dazu veröffentlichte Pressemitteilung vom 6. September 2012.
- <sup>lx</sup> BVerfG a.a.O. Rn. 50.
- <sup>lxi</sup> BVerfG a.a.O. Rn. 51 ff.
- <sup>lxii</sup> BVerfG a.a.O. Rn. 53.
- <sup>lxiii</sup> BVerfG a.a.O. Rn. 49.