

Thema: Sven Simon, Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess

Zeitschrift: DVBI. - Das Deutsche Verwaltungsblatt

Autor: Prof. Dr. Hans Georg Fischer

Rubrik: Buchbesprechungen

Referenz: DVBI 2017, 763 - 765 (Ausgabe 12 v. 15.06.2017)

Sven Simon, Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess

Sven Simon, Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess. 2016. XVII, 352 S. Euro 89,00. Mohr Siebeck, Tübingen. ISBN 978-3-16154159-9.

Es gibt wohl kaum Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die so unterschiedliche Reaktionen hervorrufen wie seine Urteile und Beschlüsse zur europäischen Integration. Die einen erhoffen sich von der Rechtsprechung des Gerichts, dass sie der Entwicklung auf europäischer Ebene die für erforderlich gehaltenen Grenzen setzt, und zeigen sich enttäuscht, wenn

Fischer: Sven Simon, Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess - DVBI 2017 Ausgabe 12 - 764 >>

das Gericht dieser Erwartung nicht entspricht. Für andere lässt das Gericht bei den von ihm artikulierten Vorbehalten gegenüber der europäischen Integration die gebotene richterliche Zurückhaltung vermissen, indem seine Entscheidungen zumindest teilweise in den Bereich übergreifen, der Bundestag und Bundesrat als Gesetzgeber vorbehalten ist. Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts ist es, am Maßstab des Grundgesetzes die Grenzen zu bestimmen, die dem europäischen Integrationsprozess in Deutschland von Verfassung wegen gesetzt sind. Dabei stellt sich zwangsläufig die Frage, ob das Gericht bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe selbst die Grenzen eingehalten oder überschritten hat, die sich in dieser Beziehung für das Gericht aus dem Grundgesetz ergeben. Diese Frage bildet das Thema der angezeigten Arbeit, die im Sommersemester 2015 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen als Habilitationsschrift angenommen wurde. Ziel der Arbeit ist es, eine *zusammenhängende Bestimmung* der Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess vorzulegen, also die gesamte einschlägige Rechtsprechung daraufhin zu untersuchen, ob die maßgebenden Grenzen beachtet wurden. Der Verf. versteht seine Arbeit als Beitrag zu einer kritischen Öffentlichkeit im Sinne einer fortlaufenden Auseinandersetzung mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, um der Gefahr zu begegnen, dass die Grenzen richterlicher Kompetenz überschritten werden.

In den ersten Teilen seiner Arbeit befasst sich der Verf. – ehe kurzgefasst – mit den Grundlagen und Rahmenbedingungen im deutschen Verfassungsrecht und im Recht der Europäischen Union, die zur Bestimmung der Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts und ihrer Grenzen die Voraussetzung bilden. Dementsprechend werden im Rahmen einer ›Hinführung‹ die Ideengeschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit, ihre politische Natur, die Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland und die Rolle des Bundesverfassungsgerichts zwischen Recht und Politik als Gegenstände behandelt. In dem sich anschließenden Kapitel über die verfassungsrechtlichen Grundlagen der europäischen Integration liefert der Verf. eine Norminterpretation der einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes (Präambel, Art. 23 und 24), zeichnet die Entwicklungslinien der Rechtsprechung des BVerfG nach und befasst sich mit dem Verhältnis zwischen Unionsrecht und nationalem Recht im Hinblick auf die unterschiedliche Begründung der Geltung des Unionsrechts. Die Wiedergabe der Rechtsprechung reicht bis zum Vorlagebeschluss des BVerfG im Verfahren zum OMT- Beschluss der Europäischen Zentralbank; die weiteren Entscheidungen des EuGH und des BVerfG in diesem Verfahren werden nicht wiedergegeben, wohl weil sie bei Abschluss der Arbeit zeitlich nicht absehbar waren.

Im ersten zentralen Teil seiner Arbeit befasst sich der Verf. mit den Grenzen der richterlichen Kontrolltätigkeit des BVerfG, die als Identitätskontrolle bezeichnet wird. Mit Identitätskontrolle ist die Kontrolle darüber gemeint, ob der deutsche Gesetzgeber die Europäische Union unter Verstoß gegen die Identität der Verfassung mit Hoheitsrechten ausgestattet hat, wobei unter der Identität der Verfassung die durch Art. 79 Abs. 3 GG für unabänderlich erklärten Grundprinzipien in Art. 20 GG zu verstehen sind. Der Verf. stimmt mit dem BVerfG darin überein, dass der wahlberechtigte Bürger über das durch Art. 38 GG gewährleistete Wahlrecht das Gericht zur Ausübung der Identitätskontrolle anrufen könne, da Art. 38 GG nicht nur das Wahlrecht gewährleiste, sondern auch die objektiven Voraussetzungen dieses Rechts, nämlich die Beachtung des in Art. 20 Abs. 2 GG verankerten Demokratieprinzips. Wenn das BVerfG geurteilt habe, zur Wahrung des Demokratieprinzips und damit der demokratischen Legitimation durch den Wahlbürger müsse der Bundestag als gewähltes Staatsorgan über ein hinreichendes Maß an Aufgaben und Befugnissen verfügen, so sei zutreffend, dass die Hoheitsbefugnisse der Europäischen Union nicht ohne konstitutive Zustimmung der deutschen Gesetzgebungsorgane erweitert werden könnten. Nach Ansicht des Verf. überschreitet jedoch das BVerfG die Grenzen seiner Kontrollbefugnis, wenn es zur Wahrung der Identität der Verfassung bestimmte Sachbereiche wie z.B. das Strafrecht oder das zivile und militärische Gewaltmonopol als integrationsfest, weil unübertragbar, bezeichnet. Ein derartiger Kanon des Unaufgebaren lasse sich nicht aus dem Grundgesetz ableiten, sondern beruhe auf Vorverständnissen und Leitbildern einer vom BVerfG entwickelten Staatstheorie. Ob Aufgaben auf nationaler oder europäischer Ebene wahrgenommen werden, müsse der freien Entscheidung des hierzu berufenen Gesetzgebers überlassen bleiben. Die Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf die Europäische Union müsse nicht notwendigerweise einen Verlust an Souveränität bedeuten, sondern könne auch zu einem Zuwachs an Souveränität führen, wenn bestimmte Aufgaben besser oder nur noch auf supranationaler Ebene lösbar seien. Unter dem Gesichtspunkt der Beachtung des Demokratieprinzips stimmt der Verf. jedoch den Entscheidungen des BVerfG zur Rettung des Euro zu (ESM-Entscheidung und ESFS-Entscheidung), da sich das Parlament nicht derart seiner Budgethoheit entäußern könne, dass es zu einer haushaltspolitischen Gestaltung nicht mehr in der Lage sei. Kritisch beurteilt der Verf. hingegen das Demokratieverständnis des BVerfG in Bezug auf die Wahlen zum Europäischen Parlament. In der Integrationsermächtigung des Art. 23 GG sei angelegt, dass die Demokratie im Rahmen der EU andere Formen annehmen könne als auf staatlicher Ebene. In dieser Beziehung hält der Verf. es für kritikwürdig, dass das BVerfG die Ungleichheit der Wahl als einen Mangel betrachtet und die bestehenden Sperrklauseln abgeschafft hat.

Der zweite zentrale Teil der Arbeit befasst sich mit den Grenzen der ultra-vires-Kontrolle. Darunter ist die Kontrolle im Hinblick darauf zu verstehen, dass die EU-Organe außerhalb der ihnen vertraglich eingeräumten Ermächtigungen Recht setzen. In dieser Hinsicht kann der Verf. nur darlegen, wo seiner Ansicht nach die Grenzen dieser Kontrolle *verlaufen*, nicht aber aufzeigen, ob das BVerfG diese Grenzen *überschritten* hat, denn die abschließenden Entscheidungen des EuGH und des BVerfG im OMT-Verfahren standen dem Verf. als Untersuchungsmaterial nicht zur Verfügung (der Verf. hat diese Entscheidungen aber richtig prognostiziert). In prozessualer Hinsicht wird das Rügerecht aus Art. 38 GG auch bei ultra-vires-Akten bejaht. Materiell-rechtlich hat der EuGH kraft übertragener Kompetenz darüber zu befinden, ob sich ein sekundärrechtlicher Rechtsakt in den Grenzen eingeräumter Ermächtigungen bewegt. Das BVerfG ist deshalb bei Annahme eines ultra-vires-Aktes zur Vorlage an den EuGH verpflichtet und an dessen Urteil grundsätzlich gebunden. Dass das BVerfG bei offensichtlichen und schwerwiegenden Kompetenzverstößen das Urteil des EuGH daraufhin überprüfen könne, ob es sachlich und methodisch vertretbar

Fischer: Sven Simon, Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess - DVBl 2017 Ausgabe 12 - 765 <<

sei, lehnt der Verf. ab, demzufolge hier eine Grenze für das BVerfG läge. Eine Kontrollbefugnis hinsichtlich des EuGH-Urteils gesteht der Verf. dem BVerfG nur dann zu, wenn das (einen ultra-vires-Akt verneinende) Urteil des EuGH die durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Identität des Grundgesetzes verletzen würde, in welchem Fall das BVerfG als *ultima ratio* den Rechtsakt in Deutschland für unanwendbar erklären kann. In diesem Zusammenhang könne der Wahlbürger verlangen, dass sich der Gesetzgeber mit dem Kompetenzverstoß befasse, habe aber keinen Anspruch auf bestimmte Maßnahmen.

Als Ergebnis seiner Untersuchung gelangt der Verf. zu der Feststellung, dass das BVerfG der Gefahr der Grenzüberschreitung eigener Kompetenzen »nicht immer entgangen ist.« Diese eher zurückhaltend formulierte Aussage lässt sich so deuten, dass es dem BVerfG einerseits weitgehend gelungen ist, bei seiner Rechtsprechung zur europäischen Integration die ihm von der Verfassung gezogenen Grenzen zu beachten,

andererseits das Unterfangen, zwischen den Anforderungen der Verfassung und des europäischen Integrationsprozesses eine Balance zu finden, eine schwierig zu bewältigende Gratwanderung darstellt. Wenn mit den Worten des Verf. dieser Integrationsprozess zur größten institutionellen Herausforderung des Gerichts geworden ist, dann ist es dem Verf. gelungen, in einer dem gestellten Thema adäquaten Bearbeitung umfassend und mit Akribie aufzuzeigen, wie das BVerfG auf diese Herausforderung reagiert hat. Dass es hierbei in begrenztem Umfang die Grenzen seiner Kompetenz überschritten hat, wird in transparenter und überzeugender Weise herausgearbeitet. Der Transparenz in besonderem Maße förderlich ist die Vorgehensweise des Verf., indem er schrittweise nach Darlegung allgemeiner Grundlagen an die Kernbereiche seiner Arbeit, die Identitäts- und die ultra-vires-Kontrolle, heranführt, um dann innerhalb dieser Bereiche alle möglichen Aspekte auf eine mögliche Grenzüberschreitung zu untersuchen. Es erhöht die Verständlichkeit, wenn zur Illustration einzelner Fragen und Standpunkte Passagen aus Urteilen und anderen Texten wörtlich zitiert werden, und gemessen an der Schwierigkeit des behandelten Themas ist die Arbeit in einer gut lesbaren Sprache geschrieben. Das gesteckte Ziel, die Grenzen des BVerfG im europäischen Integrationsprozess *zusammenhängend zu bestimmen*, wird uneingeschränkt erreicht.

Prof. Dr. Hans Georg Fischer, Köln/Zülpich