



# Göttinger Examenskurs

## Juristische Fakultät

### Wissensmodul W 8: Verfassungsrechtliche Grenzen der Integration

#### A. Standort

Das Grundgesetz ermöglicht die Übertragung von Hoheitsgewalt auf zwischenstaatliche Einrichtungen (Art. 24 Abs. 1 und 2 GG) und die Europäische Union (Art. 23 Abs. 1 GG → [siehe Wissensmodul W 6](#)). Mit der Übertragung von Hoheitsrechten ist die Öffnung der deutschen Rechtsordnung für das Recht eines nicht-deutschen Trägers hoheitlicher Gewalt gemeint. Das Rechtssubjekt, dem deutschen Hoheitsrechte zur Ausübung übertragen werden, darf in der Bundesrepublik unmittelbar geltendes und anwendbares Recht setzen. Es darf sich sogar um Recht handeln, das die „deutschen zuständigen Verfassungsorgane nach dem Recht des Grundgesetzes nicht setzen könnten.“<sup>1</sup> Denn die normativen Einzelvorgaben für überstaatliche Rechtsetzung sind nicht die der deutschen Rechtsordnung. Die Folgen aus diesem Zusammenhang für die EU sind Regelungsgegenstand des Art. 23 GG. Der vom Völkerrecht geschützte Anspruch eines souveränen Staates, auf seinem Hoheitsgebiet von den hoheitlichen Regelungen anderer Staaten verschont zu bleiben, wird durch den Übertragungsvorbehalt freiwillig und bis zu einem *actus contrarius* zurückgenommen.

Eine verfassungsrechtliche Grenze der Integration ist demnach ein Handeln des überstaatlichen Rechtssubjekts im deutschen Hoheitsgebiet außerhalb der eingeräumten Hoheitsgewalt (*ultra vires*). Es handelt sich um eine relative Integrationsgrenze, weil ein überstaatliches Handeln grundsätzlich möglich wäre, wenn die Kompetenz dazu übertragen wird. Eine weitere – absolute – Integrationsgrenze definiert Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG, der eine Übertragung von Hoheitsrechten untersagt, mit denen die Schutzgüter des Art. 79 Abs. 3 GG beeinträchtigt werden würde – die Praxis spricht von der deutschen Verfassungsidentität.

Das BVerfG prüft, ob die EU den ihr übertragenen Zuständigkeitsrahmen einhält und ob Vorhaben auf Unionsebene die deutsche Verfassungsidentität achten. Dieser Prüfungsvorbehalt, der im Urteil zum Unionsvertrag von Maastricht in das Schlagwort des Kooperationsverhältnisses gekleidet wurde, gilt als Grundsatz. Er ist durch weitere Entscheidungen des Gerichts konkretisiert worden. Die Praxis ist dahingehend ausgeformt, dass das BVerfG einerseits dem EuGH auch im Grenzbereich zwischen Rechtsfortbildung und Rechtsetzung einen weitreichenden Handlungsfreiraum einschließlich einer „Fehlertoleranz“ zugesteht,<sup>2</sup> andererseits die Einhaltung der Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 23 Abs. 1, insbesondere des Mehrheitsquorums für die Übertragung, einer formellen Übertragungskontrolle unterworfen hat.

<sup>1</sup> BVerfGE 37, 271, 272 – Solange I.

<sup>2</sup> BVerfGE 126, 286, 307 – Honeywell/Mangold.



## B. Inhalt

Aus der Rechtsprechung des BVerfG ergeben sich verschiedene Konstellationen, in denen es sich die Prüfung von Unionsrechtsakten und unionsrechtlich vollständig determinierten nationalen Rechtsakten am Maßstab des Grundgesetzes vorbehält. Die Geltendmachung dieser Kontrollvorbehalte ist in allen gegebenen verfassungsgerichtlichen Verfahren möglich.

### I. Identitätskontrolle

Mit dem *Lissabon-Urteil* (2009) hat das BVerfG den unantastbaren Kern des Grundgesetzes (Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 1 und Art. 20 GG) zur Grenze für die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU im Wege des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG erklärt. Die Gewährleistungen bildeten die materielle Verfassungsidentität des Grundgesetzes, die im Rahmen der europäischen Integration nicht angetastet werden dürfe. Diese Integrationsgrenze ergebe sich nicht nur aus dem Grundgesetz, sondern sei auch in den Europäischen Verträgen angelegt und korrespondiere mit der Pflicht der Union aus Art. 4 Abs. 3 EUV, die nationale Identität der Mitgliedsstaaten und ihrer verfassungsmäßigen Strukturen zu achten.

Eine Identitätskontrolle hat bislang noch nicht zu einem prozessualen Erfolg geführt. In der *Europäischer Haftbefehl II*-Entscheidung (2015) erklärte das BVerfG jedoch unter anderem das strafrechtliche Schuldprinzip zum Bestandteil der Verfassungsidentität und konkretisierte die Möglichkeit, eine Verletzung der Verfassungsidentität nicht nur bezogen auf die Übertragung von Hoheitsrechten durch Primärrechtsänderungen zu rügen, sondern eröffnete diese Möglichkeit auch im Verfassungsbeschwerdeverfahren und bezogen auf einzelne Rechtsakte. Im *PSPP-Vorlagebeschluss* (2017) wird die Feststellung eines Identitätsverstoßes von der vorherigen Vorlage an den EuGH (Art. 267 AEUV) abhängig gemacht. Im Unterschied zu *ultra vires*-Handeln ist eine Verletzung des Grundgesetzes im Fall des Identitätsverstoßes nicht durch eine nachträgliche Änderung der vertraglichen Grundlagen der Union heilbar, wie das BVerfG im Urteil zu *Next Generation EU* bestätigte.<sup>3</sup>

### II. Ultra vires-Kontrolle

Im *Maastricht-Urteil* (1993) hat sich das BVerfG vorbehalten zu prüfen, ob sich Gemeinschaftsrechtsakte innerhalb der Grenzen der begrenzten Einzelermächtigungen halten oder aus diesen ausbrechen (sog. „ausbrechender Rechtsakt“). Seit dem *Lissabon-Urteil* wird von *ultra vires*-Akten gesprochen, deren Vorliegen nur nach einer europarechtsfreundlichen Prüfung und – so das BVerfG im *PSPP-Vorlagebeschluss* (2017) – nach einer Vorlage an den EuGH gem. Art. 267 AEUV festgestellt werden dürfe. Mit dem *Honeywell*-Beschluss (2010) konkretisierte das BVerfG das Erfordernis eines „hinreichend qualifizierten“ Kompetenzverstoßes, der offensichtlich sein und zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung im Kompetenzgefüge zwischen Union und Mitgliedsstaaten führen müsse. Auch sei dem EuGH ein Anspruch auf Fehlertoleranz zuzugestehen.

Trotz dieser hohen Hürden ist das BVerfG im *OMT-Vorlagebeschluss* (2014) hinsichtlich des Beschlusses zum Kauf von Staatsanleihen durch die EZB von eines *ultra vires*-Akt ausgegangen, hat nach Abschluss des Vorabentscheidungsverfahrens aber von einer entsprechenden Entscheidung abgesehen. In einem ähnli-

<sup>3</sup> BVerfGE 164, 193, 275 f. Rn. 113 – ERatG - NGEU; abgrenzend und zur Maßstabsbildung im Rahmen der Identitätskontrolle zuletzt weiter BVerfG, Beschl. des Zweiten Senats vom 6.2.2024, 2 BvE 6/23 und 2 BvR 994/23, Rn. 90 und 101 – Direktwahlakt 2018 - Zwei-Prozent-Sperrklausel.

chen Fall hat das BVerfG jedoch mit der *PSPP*-Entscheidung (2020) erstmals das Handeln von Unionsorganen (Beschluss der EZB, hierauf bezogene Entscheidung des EuGH) für *ultra vires* erklärt und die Mitwirkung der Bundesbank am betroffenen Anleihekaufprogramm der EZB untersagt.

### III. „Solange“-Vorbehalt

Mit dem *Solange I*-Beschluss (1974) hat sich das BVerfG die Prüfung von Gemeinschaftsrecht am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes vorbehalten, *solange* auf europäischer Ebene kein dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsstandard etabliert ist. In der Folgezeit verstärkte der EuGH seine zu diesem Zeitpunkt bereits aufgenommenen Bemühungen, aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten sowie der EMRK europäische Grundrechte als (zunächst ungeschriebene) allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts zu entwickeln.

Mit dem *Solange II*-Beschluss (1986) erkannte das BVerfG darin einen im Wesentlichen dem Grundgesetz vergleichbaren Grundrechtsstandard an und verzichtet seitdem auf die Ausübung seiner Gerichtsbarkeit über Gemeinschaftsrechtsakte, *solange* dieses Schutzniveau gewährleistet ist. In der *Bananenmarktordnung*-Entscheidung (2000) konkretisierte es, dass dieser *Solange II*-Vorbehalt ein „generelles“ Absinken des Grundrechtsschutzes im Sinne eines strukturellen Defizits voraussetzt. Angesichts der vielfältigen Verschränkungen des europäischen Grundrechtsschutzes (→ [siehe Wissensmodul W 13](#)) ist dies nur noch ein theoretischer Vorbehalt. In diesem Rahmen obliegt den deutschen Verfassungsorganen aus ihrer in Art. 23 Abs. 1 GG verankerten Integrationsverantwortung eine Beobachtungspflicht, um für die Gewährleistung des vom Grundgesetz geforderten Minimums an Grundrechtsschutz in supranationalen Einrichtungen zu sorgen. Daraus können sich Handlungs- und Unterlassungspflichten für deutsche Verfassungsorgane ergeben. Diese, im Rahmen der europäischen Integration entwickelten Maßstäbe gelten auch für zwischenstaatliche Einrichtungen im Sinne von Art. 24 Abs. 1 GG.<sup>4</sup>

Die Entscheidung *Recht auf Vergessen I* (2019) hat insofern eine Neujustierung bewirkt, als dass das BVerfG die Prüfung von Unionsrechtsakten am Maßstab der Unionsgrundrechte nunmehr auch selbst vornimmt (→ [siehe Fall 4 und Wissensmodul W 13](#)); dies geschieht allerdings nur dann, wenn Beschwerdegegenstand – nach wie vor – ein Akt der deutschen öffentlichen Gewalt ist.<sup>5</sup>

### IV. Übersicht

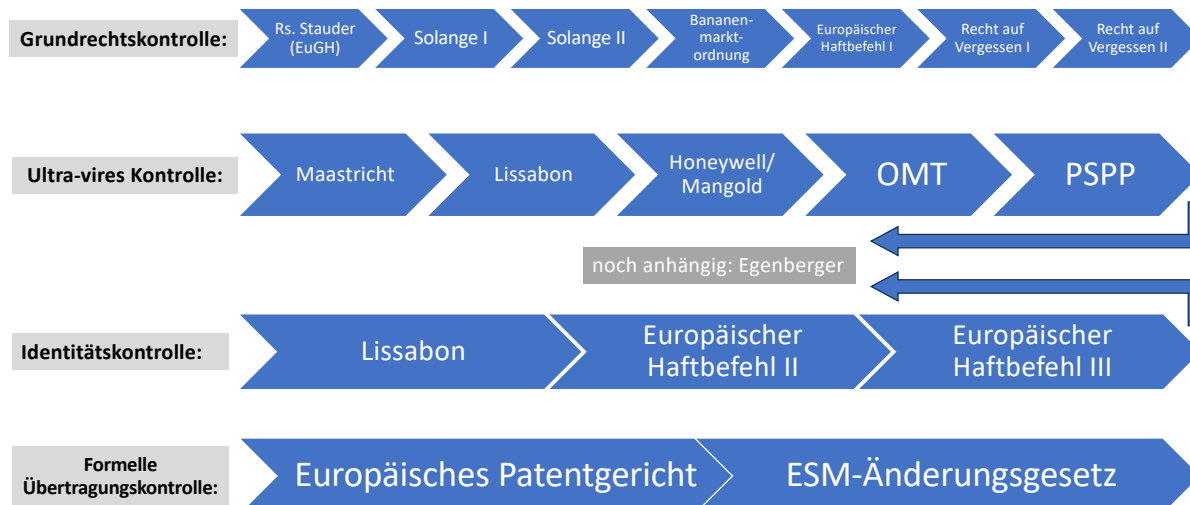
Kontrollvorbehalt	Identitätskontrolle	Ultra vires-Kontrolle
<b>Herleitung</b>	Lissabon, Europäischer Haftbefehl II	Maastricht, Lissabon, Honeywell, OMT
<b>Ausübung</b>	-	PSPP
<b>Gegenstand</b>	Handeln der Organe der Europäischen Union: Unionsrechtsakte oder unionsrechtlich vollständig determinierte nationale Rechtsakte	
<b>Maßstab</b>	Verletzung der änderungsfesten Verfassungsidentität (Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3, Art. 1 und Art. 20 GG)	Verletzung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigungen (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG)

<sup>4</sup> BVerfGE 163, 363, 424 Rn. 117 ff. – EPA.

<sup>5</sup> *Detterbeck*, Staatsrecht I, § 3 Rn. 279 unter Hinweis auf BVerfGE 154, 17, 81 f. Rn. 89.

	erforderlich ist eine Verletzung (1) der Menschenwürde oder des Menschenwürdekerns eines anderen Grundrechts oder (2) eines Staatsstrukturprinzips	erforderlich ist ein „hinreichend qualifizierter“ Kompetenzverstoß
	<p><i>Das BVerfG unterscheidet weiterhin zwischen beiden Kontrollvorbehalten, dogmatisch kann die Ultra vires-Kontrolle jedoch als eine spezielle Ausprägung der Identitätskontrolle verstanden werden.</i></p> <p><i>(Demnach ist es mit der Verfassungsidentität des GG unvereinbar, solchen Unionsrechtsakten innerhalb der deutschen Rechtsordnung vorrangige Anwendbarkeit zuzugestehen, die außerhalb des übertragenen Kompetenzrahmens ergangen sind.)</i></p>	
<b>Verfahren</b>	<p>Mangels einer speziellen Verfahrensart können die Kontrollvorbehalte in den gegebenen verfassungsgerichtlichen Verfahren geltend gemacht werden.</p> <p>Vor der Feststellung eines Ultra vires- oder Identitätsverstoßes ist im Wege des Art. 267 AEUV eine Entscheidung des EuGH einzuholen.</p>	

### Integrationsrechtsprechung des BVerfG



### C. Prüfungsrelevanz

Die Kontrollvorbehalte des BVerfG und die damit einhergehenden Grenzen der Integration waren in der Vergangenheit von überschaubarer praktischer Bedeutung. Das BVerfG hatte die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG im Ergebnis stets gebilligt und die Hürden der

Kontrollvorbehalte fortlaufend erhöhte. Eine Reihe neuerer Entscheidungen hat damit jedoch gebrochen und die Frage der Grenzen der Integration zu höchster Relevanz geführt.

Im *OMT*-Vorlagebeschluss (2014) ist das BVerfG erstmals der Sache nach, wenngleich nicht in der späteren Entscheidung, von einem Handeln *ultra vires* ausgegangen; in *Europäischer Haftbefehl II* (2015) hat es die Identitätskontrolle zwar nicht aktiviert, aber für Individualbeschwerden geöffnet. Die Entscheidungen *Recht auf Vergessen I und II* (2019), *Europäisches Patentgericht* (2020) und *PSPP* (2020) haben schließlich die Grundrechtskontrolle von Unionsrechtsakten durch das BVerfG reaktiviert, die Übertragung von Hoheitsrechten im Zusammenhang mit der europäischen Integration für formell<sup>6</sup> unzulässig erklärt und Rechtsakte verschiedener Organe der EU für kompetenzwidrig befunden. In der Entscheidung zu *Next Generation EU* hat das BVerfG erstmals und vor dem Hintergrund des absoluten Vorranganspruchs des EuGH und der von ihm entwickelten Werterechtsprechung wohl kaum zufällig betont, dass eine wirksame Ermächtigung für die Ausübung öffentlicher Gewalt auch ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit ist. Damit hat es seinen Kontrollanspruch auch unter Berufung auf Art. 2 EUV, neben Art. 20 Abs. 3 GG, bekräftigt.<sup>7</sup>

Während die Grundrechtskontrolle auch auf die Fachgerichte zielt, ist die Feststellung von *Ultra vires*- und Identitätsverstößen dem BVerfG vorbehalten, wofür alle Verfahrensarten in Betracht kommen.

Die Prüfung eines *Ultra vires*-Verstoßes bezieht sich immer auf einen einzelnen Rechtsakt der Europäischen Union oder, allgemeiner, auf Folgen des Handelns der EU-Organe. Gleiches gilt für den *Solange II*-Vorbehalt und im Grunde auch für die Identitätskontrolle; der Maßstab der Identitätskontrolle ist jedoch weitgehend deckungsgleich mit dem integrationsfesten Kern des Grundgesetzes und kann daher auch zur Kontrolle der Übertragung von Hoheitsrechten auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Union herangezogen werden.

#### D. Literatur

*Ruffert, Matthias*, Europarecht und Verfassungsrecht: Ultra – vires – Kontrolle über EZB – Anleihekäufe und EuGH – Urteil, JuS 2020, S. 574 ff.

*Haratsch, Andreas/Koenig, Christian/Pechstein, Matthias*, Europarecht, 13. Aufl., Tübingen 2023, S. 50 ff.

*Schorkopf, Frank*, Staatsrecht der Internationalen Beziehungen, München 2017, § 5, Rn. 16 ff.

*Halter, Ulrich*, Europarecht, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 2017, S. 435 ff.

*Ogorek, Markus*, „PSPP“ – Beschlüsse der EZB und EUGH – Entscheidung „ultra vires“, JA 2020, S. 795 ff.

*Jonas Tafel/Frank Schorkopf*

*Luca Fynn Duda (Übersicht Integrationsrspr.)*

April 2024

---

<sup>6</sup> Die Übertragung von Hoheitsrechten auf das zu gründende Europäische Patentgericht verstieß nach Auffassung des BVerfG nicht prinzipiell gegen den integrationsfesten Kern des Grundgesetzes (Materielle Übertragungskontrolle), sondern wurde lediglich in formell unzureichender Weise beschlossen (Formelle Übertragungskontrolle): Statt der vorhandenen einfachen sei eine verfassungsändernde Mehrheit im Bundestag erforderlich gewesen, BVerfGE 153, 74, 133 Rn. 97 ff. – Einheitliches Patentgericht; bestätigend (ohne sich dagegen richtende Sondervoten) in BVerfGE 163, 165, 213 Rn. 83 – ESM-ÄndÜG.

<sup>7</sup> BVerfGE 164, 193, 283 Rn. 127 – ERatG - NGEU, Art. 2 EUV wird sogar zuerst zitiert.