

### Das Bundesverfassungsgericht zum ESM - Der Vorlagebeschluss für den Gerichtshof der Europäischen Union: Wer hat das "allerletzte Wort" im europäischen Verfassungsgerichtsverbund?

Pehle, Heinrich

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pehle, H. (2014). Das Bundesverfassungsgericht zum ESM - Der Vorlagebeschluss für den Gerichtshof der Europäischen Union: Wer hat das "allerletzte Wort" im europäischen Verfassungsgerichtsverbund? *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 63(2), 245-251. <https://doi.org/10.3224/gwp.v63i2.16256>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

# Das Bundesverfassungsgericht zum ESM

Der Vorlagebeschluss für den Gerichtshof der Europäischen Union: Wer hat das „allerletzte Wort“ im europäischen Verfassungsgerichtsverbund?

*Heinrich Pehle*

## 1. Die Vorgeschichte

Am 12. September 2012 entschied das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) vorläufig über mehrere Verfassungsbeschwerden und eine Organklage der Bundesfraktion der Linken, die sämtlich darauf gerichtet waren, den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu dem zur „Rettung“ des Euro eingerichteten, dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu verhindern. Die Anträge waren verbunden mit dem Begehren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung. Dem Bundespräsidenten sollte untersagt werden, bis zur Entscheidung in der Hauptsache die Ratifikationsgesetze zum ESM-Vertrag und zum sogenannten Fiskalvertrag, der die Mitgliedstaaten zur Einhaltung strenger Haushaltsregeln verpflichtet, zu unterzeichnen. Gleichzeitig rügte einer der Kläger, der Bundestagsabgeordnete Peter Gauweiler, den sogenannten OMT-Beschluss der Europäi-

schen Zentralbank (EZB). Dieser Beschluss erlaubt der EZB, in prinzipiell unbegrenztem Maß Anleihen finanzschwacher Eurostaaten aufzukaufen. Umgesetzt wurde er bis heute nicht. Das Argument des Klägers lautete, dass die EZB mit diesem Beschluss die ihr durch das europäische Vertragswerk eingeräumten Kompetenzen überschritten habe. Mit dem OMT-Beschluss könnten letztlich Haftungsrisiken zulasten des Bundeshaushalts in einem Umfang begründet werden, der das Budgetrecht des Deutschen Bundestages in unzulässiger Weise beeinträchtigt.

Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hatten keinen Erfolg. Das BVerfG unterzog den ESM-Vertrag einer „summarischen Prüfung“. Sie ergab sinngemäß, dass Deutschland dem ESM-Vertrag beitreten durfte, sofern garantiert sei, dass die deutsche Haftungssumme für den permanenten Euro-Rettungsschirm von 190 Milliarden Euro nur nach vorheriger Zustimmung durch den Deut-



**Professor Dr. Heinrich Pehle**

Akademischer Direktor am Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

schen Bundestag erhöht werden darf. Dazu müsse die Bundesrepublik eine entsprechende Auslegung des ESM-Vertrages sicherstellen. Insoweit erlaubte der Beschluss vom September 2012 bereits weitgehende inhaltliche Rückschlüsse auf die Entscheidung in der Hauptsache vom 18. März 2014.

Anders verhielt es sich jedoch mit der Frage nach Konformität des OMT-Beschlusses mit den europäischen Verträgen. Das BVerfG hielt zwar fest, dass der Erwerb von Staatsanleihen am Sekundärmarkt durch die EZB jedenfalls dann untersagt sei, wenn er auf eine von den Kapitalmärkten unabhängige Finanzierung der Haushalte der Mitgliedstaaten abziele, also das Verbot „monetärer Haushaltsfinanzierung“ umgehen würde. Die endgültige Entscheidung über die entsprechende Rüge vertagten die Richter jedoch auf das Verfahren in der Hauptsache.

Als der Zweite Senat des Verfassungsgerichts am 7. Februar 2014 seine endgültige Urteilsverkündung in Sachen ESM für den 18. März des Jahres ankündigte, wartete er bezüglich des OMT-Beschlusses mit einer gehörigen Überraschung auf: Der Senat hatte in einer 6:2-Entscheidung nämlich nicht nur beschlossen, diejenigen Verfahrensgegenstände, die sich auf den OMT-Beschluss der EZB bezogen, vom übrigen Verfahren abzutrennen, sondern das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in diesem Zusammenhang mehrere Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Nachdem sich das deutsche Verfassungsgericht damit erstmals dazu verstanden hat, den EuGH im Wege einer Vorabentscheidung zu konsultieren, stellt sich die seit Jahren viel diskutierte Frage nach dem Verhältnis von BVerfG und EuGH in einem neuen Licht. Worum geht es dabei?

## 2. Das Bundesverfassungsgericht und der Gerichtshof der Europäischen Union im Verfassungsgerichtsverbund

Die Zuständigkeitsverteilung zwischen BVerfG und EuGH lässt sich nicht mit einem „das eine hier (im nationalen Verfassungsrecht), der andere da (im europäischen Vertragsrecht)“ beschreiben, denn wir haben es nicht mit zwei unabhängig nebeneinander stehenden Rechtskreisen zu tun. Im Gegenteil sind beide auf das Engste miteinander verwoben. Die „Europarechtsprechung“ des deutschen Verfassungsgerichts muss sich seit nunmehr bereits 40 Jahren mit dieser Problematik auseinandersetzen. Einen ersten Höhepunkt erreichte diese Auseinandersetzung mit dem Urteil über den Vertrag von Maastricht im Jahr 1993. Seitdem betont das Karlsruher Gericht in ständiger Rechtsprechung, dass die Europäische Union nur im Rahmen der „begrenzten Einzelermächtigung“ tätig werden dürfe. Aus dem Befund, dass die EU nur die Bereiche gestalten dürfe, die ihr durch die europäischen Verträge ausdrücklich übertragen worden seien, zog das BVerfG die Konsequenz, dass es zur „Ultra-vires-Kontrolle“ berufen sei. Diese Kontrolle soll greifen im Fall „ausbrechender Rechtsakte“, also von Grenzdurchbrechungen bei der Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch die Unionsorgane. Im Lissabon-Urteil hieß es dazu: „Wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist, prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Organe und Einrichtungen sich unter Wahrung des gemeinschafts- und unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips [...] in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten.“

Ausbrechende Rechtsakte der EU würden dem Lissabon-Urteil zu Folge für Deutschland in letzter Konsequenz den Verlust weiterer Souveränitätsrechte be-

deuten. Dadurch könnte die durch Art. 79 III Grundgesetz garantierte „Verfassungsidentität“ bedroht sein. Deshalb sei Ultra-vires-Akten die innerstaatliche Geltung zu versagen. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung samt seiner Konsequenzen müsse zudem nicht nur beim Vertragsabschluss, sondern auch bei der Auslegung der europäischen Verträge gewahrt werden. Das BVerfG spricht in diesem Zusammenhang seit dem Maastricht-Urteil davon, dass es mit dem EuGH in einem „Kooperationsverhältnis“ stehe. Sein Präsident Andreas Voßkuhle beschreibt dies häufig und gern mit dem Begriff eines „Verfassungsgerichtsverbundes“, der weder Über- noch Unterordnung kenne (vgl. exemplarisch Voßkuhle 2009). Gleichwohl geriet auch der EuGH auf Grund der Logik der Ultra-vires-Kontrolle prinzipiell in den Kontrollfokus der Karlsruher Richter. Bislang ist dies allerdings noch ohne fassbare Konsequenzen geblieben.

Spätestens jedoch, wenn das BVerfG einen ausbrechenden Rechtsakt eines europäischen Organs tatsächlich monieren würde, wäre es ernsthaft mit dem Problem konfrontiert, dass über die Auslegung der europäischen Verträge und „über die Gültigkeit und Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union“ nach Art. 267 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eben der EuGH entscheidet. Dass aus dieser Konstellation Kompetenzkonflikte resultieren können, liegt auf der Hand. Derartigen Konflikten versucht Art. 267 AEUV vorzubeugen. Er bestimmt, dass ein nationales Gericht, dem eine Frage nach der Auslegung europäischen Rechts gestellt wird, diese Frage dem EuGH zur Entscheidung vorlegen kann. Wenn die Entscheidung eines nationalen Gerichts mit Mitteln des nationalen Rechts nicht mehr angefochten werden kann, wandelt sich diese Kann- zu einer Muss-Bestimmung. Diese Regelung wird als die Pflicht der letztinstanzlichen Gerichte zur Einholung einer Vorabentscheidung bezeich-

net. Auch das Bundesverfassungsgericht ist ihr unterworfen, hatte im Unterschied zu vielen anderen nationalen Verfassungsgerichten bislang den EuGH jedoch noch niemals mit einer Vorabentscheidung befasst.

Zwar hatte das BVerfG im Lissabon-Urteil eine „europarechtsfreundliche Anwendung“ der Ultra-vires-Kontrolle in Aussicht gestellt – von einer Vorabentscheidung war aber auch dort mit keinem Wort die Rede. Dies rief vehemente Kritik hervor. Vielleicht auch deshalb vollzogen die deutschen Verfassungsrichter nur ein Jahr später, im Juli 2010, in ihrer Entscheidung in der Sache „Mangold/Honeywell“ eine deutliche Wende. In diesem Beschluss betonte das Gericht, dass „der Anwendungsvorrang des Unionsrechts anzuerkennen und zu gewährleisten [ist], dass die dem Bundesverfassungsgericht verfassungsrechtlich vorbehaltenen Kontrollbefugnisse nur zurückhaltend und europarechtsfreundlich ausgeübt werden.“ Dieser bereits im Lissabon-Urteil formulierte Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit wurde nun in einer Weise ausbuchstabiert, wie es kaum jemand erwartet hatte. Wörtlich führte das BVerfG aus, dass es „die Entscheidungen des Gerichtshofs grundsätzlich als verbindliche Auslegung des Unionsrechts zu beachten hat.“ Vor der Annahme eines Ultra-vires-Akts der Europäischen Organe und Einrichtungen sei deshalb dem Gerichtshof im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV die Gelegenheit zur Vertragsauslegung sowie zur Entscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der fraglichen Rechtsakte zu geben. Solange der Gerichtshof keine Gelegenheit gehabt habe, über die unionsrechtlichen Fragen zu entscheiden, dürfe das Bundesverfassungsgericht für Deutschland keine Unanwendbarkeit des Unionsrechts feststellen.

Grundsätzlich hielten die Richter jedoch auch in dieser Entscheidung am Ultra-vires- und am Verfassungsidentitätsvorbehalt fest. Dadurch machten sie

deutlich, dass sie trotz der angekündigten Respektierung ihrer Pflicht zur Einholung von Vorabentscheidungen nach wie vor nicht gewillt waren, sich aus dem europarechtlichen Spiel ausschalten zu lassen. Hat sich daran durch das Ersuchen um eine Vorabentscheidung in Sachen „OMT-Beschluss“ der Europäischen Zentralbank etwas geändert? Hat das BVerfG sich etwa selbst entmachtet, indem es die Entscheidung über die Frage der Rechtmäßigkeit des OMT-Beschlusses dem EuGH überantwortete?

### 3. Der Beschluss vom 14. Januar 2014<sup>1</sup>

#### 3.1 Die Zulässigkeit der Klagen

Voraussetzung dafür, dass das BVerfG überhaupt um eine Vorabentscheidung des EuGH ersuchen konnte, war, dass die vermutete Ultra-vires-Handlung der Europäischen Zentralbank vom Antragsteller überhaupt zum Gegenstand eines Verfahrens vor dem nationalen Verfassungsgericht gemacht werden konnte. Die Karlsruher Richter berufen sich zur Begründung dafür auf die im Maastricht-Urteil begründete, ständige Rechtsprechung des Gerichts. Sie läuft darauf hinaus, dass das durch Art. 38 Grundgesetz begründete Wahlrecht des Einzelnen auch einen materiellen Gehalt habe. Art. 38 schließe aus, dass der europäische Integrationsprozess zu einer „Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages“ führe, die einer Entleerung seiner demokratischen Legitimation gleichkomme (Rn. 17). Deshalb gewähre er subjektiven Rechtsschutz, der von jedem Wahlberechtigten in Anspruch genommen werden könne. Wichtig ist dabei, dass Art. 38 hier auf den Anwendungsbereich von Art. 23 Grundgesetz, also auf die Übertragung von Hoheitsrechten, bezogen wird.

Schon das Maastricht-Urteil war dafür kritisiert worden, dass in seiner Folge jedwede Umschichtung von Kompeten-

zen zu Lasten des Bundestages grundsätzlich von jedem Bürger angreifbar wurde, womit das Recht zur Verfassungsbeschwerde faktisch zu einer Popularklage mutierte. Der hier diskutierte Beschluss geht nun sogar noch einen – tatsächlich „spektakulären“ – Schritt weiter, ohne dies jedoch explizit einzugestehen (hierzu und zum Folgenden Rathke 2014). Nimmt man nämlich die bisherige Rechtsprechung des Karlsruher Gerichts beim Wort, ist der OMT-Beschluss der EZB „kein verfassungsrechtlich angreifbarer Rechtsakt der deutschen öffentlichen Gewalt“, denn „[w]ie immer man die Kompetenzgemäßheit des EZB-Handelns bewerten mag: Eine erneute Hoheitsrechtsübertragung ist damit sicherlich nicht verbunden – womit an sich auch eine klassische Klagebefugnis ausgeschlossen wäre“ (ebenda). Angesichts dieser zumindest fragwürdigen Begründung der Antragsbefugnis der Kläger ist es – zurückhaltend formuliert – durchaus erstaunlich, wie weit die Rechte des Bürgers nach Ansicht des Senats bezüglich des europäischen Integrationsprozesses reichen. Bundestag und Bundesregierung seien nämlich verpflichtet, über die Wahrung der deutschen Verfassungsidentität zu wachen „[...] und bei offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen durch Organe der Europäischen Union nicht nur Mitwirkungs- und Umsetzungshandlungen zu unterlassen, sondern aktiv auf die Einhaltung des Integrationsprogramms hinzuwirken“ (Rn. 53). „Der Bürger“, so schlussfolgert die Senatsmehrheit, „kann deshalb verlangen, dass Bundestag und Bundesregierung sich aktiv mit der Frage auseinandersetzen, wie die Kompetenzordnung wiederhergestellt werden kann, und eine positive Entscheidung darüber herbeiführen, welche Wege dafür beschritten werden sollen“ (Rn. 54). Die abweichenden Meinungen, welche die Richterin Lübbe-Wolff und der Richter Gerhardt dem Urteil beigefügt haben, weisen auf die Fragwürdigkeit dieser Konstruktion hin, die, in den Worten von

Lübbe-Wolff, „die Grenzen des ohne Verstoß gegen Gewaltenteilungs- und Demokratieprinzip durch ein Gericht Entscheidbaren“ sprengen würden (Rn. 3 des Sondervotums).

### 3.2 Die Vorlage beim EuGH

Folgt man der Kritik der beiden unterlegenen Richter, hätte es auf der Grundlage der aktuell vorliegenden Klagen zur Einholung einer Vorabentscheidung beim EuGH also gar nicht kommen dürfen. Dieser Befund schafft den Vorlagebeschluss als solchen jedoch nicht aus der Welt. Betrachtet man ihn einmal isoliert von der Frage nach der Zulässigkeit der ihm zugrundeliegenden Klagen, wie dies im Folgenden geschehen wird, so wird man der Senatsmehrheit aber eine gewisse Konsequenz nicht absprechen können. Zumindest auf den ersten Blick scheint es, als folge sie mit ihrem Beschluss ohne Wenn und Aber der in der Mangold/Honeywell-Entscheidung vorgezeichneten Linie, die hier einleitend bereits skizziert wurde.

Gegenstand der vom Bundesverfassungsgericht formulierten Vorlagefragen ist im Kern, ob der OMT-Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 mit dem Primärrecht der Europäischen Union, namentlich mit dem in Art. 119 und Art. 127 AEUV fixierten Mandat der EZB, vereinbar ist und/oder ob er gegen das in Art. 123 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union fixierte Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung verstößt. Die Richter belassen es allerdings nicht bei ihren bloßen Fragen, sondern machen nachdrücklich deutlich, dass sie die europarechtlichen Bestimmungen tatsächlich verletzt sehen. Dabei berufen sie sich zunächst auf die Abgrenzung zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik, denn die EU sei nur für erstere zuständig, während letztere den Mitgliedstaaten zustehe. Daraus folgern sie: „Nach diesen Grundsätzen dürfte der OMT-Beschluss – legt man seinen Wortlaut zugrunde – nicht

vom Mandat der Europäischen Zentralbank gedeckt sein. Er stellt sich auf der Grundlage einer Gesamtschau der nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts maßgeblichen Abgrenzungskriterien nicht mehr als währungspolitische, sondern als überwiegend wirtschaftspolitische Maßnahme dar [...]. Vor diesem Hintergrund bestehen erhebliche Zweifel an seiner Gültigkeit“ (Rn. 69). Nicht nur sei der OMT-Beschluss nicht vom Mandat der EZB gedeckt. Zudem verstieße er wohl auch gegen das in Art. 123 AEUV verankerte Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung (Rn. 84ff.).

Damit haben die Karlsruher Richter ihre Fragen an den EuGH im Grunde bereits selbst beantwortet: In ihrer Interpretation der Rechtslage geht der „Ankauf von Staatsanleihen auf der Grundlage des OMT-Beschlusses [...] über die dem System der Europäischen Zentralbanken gestattete Unterstützung der Wirtschaftspolitik der Europäischen Union [...] hinaus“ (Rn. 80). Diese eindeutige Überziehung ihres Mandats durch die EZB stelle eine Ultra-vires-Handlung dar. Allerdings sieht das BVerfG einen möglichen Ausweg aus dem Dilemma. Er bestünde nach Auffassung der Senatsmehrheit in einer unionsrechtskonformen Auslegung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union durch den EuGH. Das BVerfG setzt seinen Luxemburger Kollegen dabei enge Grenzen für ihre Deutung des OMT-Beschlusses: „Der OMT-Beschluss wäre aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts möglicherweise dann nicht zu beanstanden, wenn er [...] so ausgelegt oder in seiner Gültigkeit beschränkt würde, dass er [...] einen die Wirtschaftspolitik in der Union nur unterstützenden Charakter hat“, was voraussetze, „dass ein Schuldenschnitt ausgeschlossen werden muss, Staatsanleihen einzelner Mitgliedstaaten nicht in unbegrenzter Höhe aufgekauft werden und Eingriffe in die Preisbildung am Markt so weit wie möglich vermieden werden.“ (Rn. 100).

#### 4. Kampfansage oder Unterwerfungsgeste?

Ob der EuGH sich der vom deutschen Verfassungsgericht favorisierten Interpretation des Unionsrechts anschließen wird, steht dahin. Darüber schon jetzt zu spekulieren, erscheint müßig. Für die hier geforderte (Neu-)Bestimmung des Verhältnisses von BVerfG und EuGH ist dies auch nicht erforderlich. Wichtig ist vielmehr, das Selbstverständnis des Bundesverfassungsgerichts zu würdigen, wie es zum Ende des Karlsruher Vorlagebeschlusses formuliert wird. Und diese Formulierung lässt an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig. Dort heißt es nämlich, dass das BVerfG auf der Basis der Beantwortung seiner an den EuGH gerichteten Vorlagefragen endgültig zu entscheiden haben werde, ob der Deutsche Bundestag angesichts des OMT-Beschlusses und seines eventuellen Vollzugs tatsächlich noch „Herr seiner Beschlüsse“ sei (Rn. 102). Und weiter führen die den Beschluss tragenden Richter aus: „Gegebenenfalls hätte der Senat dies auf der Grundlage der Auslegung des OMT-Beschlusses durch den Gerichtshof ohne erneute Vorlage zu prüfen und die Unanwendbarkeit entsprechender Umsetzungsmaßnahmen für den Geltungsbereich des Grundgesetzes festzustellen, weil die Identitätskontrolle keine Prüfung am Maßstab des Unionsrechts, sondern ausschließlich am Maßstab des deutschen Verfassungsrechts darstellt“ (Rn. 103).

Wenn das Bundesverfassungsgericht sein Verfahren, wie angekündigt (Rn. 104), nach Abschluss des Vorabentscheidungsverfahrens „von Amts wegen fortsetzen“ wird, wird sich zeigen, wie es um die Zukunft des europäischen Verfassungsgerichtsverbundes bestellt ist. Dadurch, dass die Karlsruher Richter eine erneute Prüfung des Sachverhalts im Lichte der ausstehenden Entscheidung des EuGH in Aussicht stellen, wird ihr Anspruch klar. Der Verfassungsrechtler Franz C. Mayer fasst dies wie folgt zusammen: „Das Verfassungsgericht bleibt

[...] auf dem Standpunkt, dass es selber dann noch mal schaut, ob der EuGH für das Verfassungsgericht das Europarecht auch hinreichend überzeugend ausgelegt hat.“ Damit, so Mayer weiter, verstehe sich das Bundesverfassungsgericht tatsächlich als „allerletzter Interpret des Europarechts“.<sup>2</sup> Auch die Verfassungsrichterin Gertrude Lübbe-Wolff sieht das nicht anders. Nachdem der Senat es für richtig gehalten habe, nicht nur Fragen, sondern auch „Vorschläge zu deren Beantwortung“ an den EuGH zu richten, halte er sich folgerichtig auch für „zuständig und verpflichtet, später eine Sachentscheidung zu treffen“. Wegen des „vom Bundesverfassungsgericht unter bestimmten Voraussetzungen auch im Verhältnis zum Gerichtshof beanspruchten letzten Worts“ wären dabei „die Antworten, die der Gerichtshof auf die gestellten Fragen gäbe, nur potentiell entscheidungserheblich“ (Rn. 11 des Sondervotums).

Am Zug ist also nun der Gerichtshof der Europäischen Union. Nur wenn er sich mit seiner Rolle als „eine Art Zwischeninstanz“ (Franz C. Mayer), die ihm die Karlsruher Richter offenbar zugeacht haben, abfindet und sich ihren „Vorschlägen“ zur vertragskonformen Interpretation der einschlägigen Vorschriften des AEUV wenigstens so weit beugt, dass sich das BVerfG seine Vertragsauslegung ohne Ansehensverlust zu eigen machen kann, bleibt das Verhältnis beider Gerichte zumindest in der Schwebe. Sollte das Gericht in Luxemburg allerdings den OMT-Beschluss vorbehaltlos – also ohne die von Karlsruhe für unabdingbar gehaltenen Einschränkungen – akzeptieren, müsste es wohl zum Schwur kommen: Blicke das BVerfG konsequent, müsste es in diesem Fall auch das Urteil des EuGH als Ultra-vires-Handlung einstufen; die Rede vom Verfassungsgerichtsverbund wäre damit jedes denkbaren Inhalts entleert.

Lediglich die Hoffnung auf kluge Zurückhaltung der Luxemburger Richter und darauf, dass der Mut der Karlsruher

Richter wohl „spätestens dann aus Rechtsgründen schwinden muss, wenn es zur Sache geht“ (Rn. 11 des Sondervotums der Richterin Lübke-Wolff), geben also Anlass, einen „Krieg der Richter“ als unwahrscheinlich einzustufen. Für die Annahme jedoch, dass der Karlsruher Vorschlagsbeschluss als konsequente Anknüpfung an die Mangold/Honeywell-Entscheidung aus dem Jahr 2010 zu deuten sei, gibt es keinen Anlass. Der Vorlagebeschluss ist alles andere als eine Unterwerfungsgeste. Er gemahnt vielmehr an das Urteil des Ersten Senats vom April 2013. Damals meinten die Richter anlässlich ihrer Prüfung der Verfassungskonformität der nationalen Anti-Terror-Datei darlegen zu müssen, dass einer vorangegangenen Entscheidung des EuGH in Sachen Grundrechtsschutz keine Lesart unterlegt werden dürfe, „nach der diese offensichtlich als Ultra-vires-Akt zu beurteilen wäre“ (1 BvR 1215/07, Rn. 91). Dieser Hinweis ist von einem kundigen Journalisten seinerzeit als „Kampfansage an den Europäischen Gerichtshof“ verstanden worden (Janisch 2013), weil das BVerfG wenig verklausuliert den Anspruch erhoben habe, sich im Zweifelsfall über die Luxemburger Rechtsprechung hinwegzusetzen. Seinerzeit hatten die Luxemburger Richter weder Anlass noch Möglichkeit zur Reaktion auf diesen Affront. Dies verhält sich nun anders, denn der EuGH muss sich kraft Amtes im Vorabentscheidungsverfahren positionieren. Entkleidet man die erstmalige Einleitung desselben durch das Bundesverfassungsgericht ihrer nicht zu leugnenden historischen Dimension, gilt deshalb, dass die Karlsruher Richter ihre Kollegen in Luxemburg letztlich doch mit einer anma-

ßenden Herausforderung im Streit um das „allerletzte Wort“ konfrontiert haben. Zur Klärung dessen, was unter dem so häufig und pathetisch beschworenen europäischen Verfassungsgerichtsverbund sinnvoller Weise verstanden werden könnte, hat ihr Beschluss jedenfalls denkbar wenig beigetragen.

## Anmerkungen

- 1 Der Beschluss 2 BvR 2728/13- u.a. wird hier unter der Angabe der Randnummern (Rn.) zitiert nach: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20140114\\_2bvr272813.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20140114_2bvr272813.html).
- 2 Das Zitat ist einem Interview entnommen, das Franz C. Mayer mit einer Vertreterin der Bertelsmann Stiftung führte: [http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten\\_119997.htm](http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_119997.htm).

## Literatur

- Janisch, Wolfgang: Ermittlungen im Graubereich, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 25. April 2013, S. 2.
- Rathke, Hannes (2014): Goldene Brücken nach Luxemburg: Die Neuvermessung des Rechtsschutzes im nationalen Europaverfassungsrecht unter <https://www.jurwiss.de/12-2014#more-7416>.
- Voßkuhle, Andreas (2009): Der europäische Verfassungsgerichtsverbund (= TranState Working Papers No. 106), Bremen: Universität Bremen Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“.