

TIM NOLTE

Die Ultra-vires-Kontrolle von Rechtsakten der Europäischen Union

Freiburger

Rechtswissenschaftliche Abhandlungen

Mohr Siebeck

FREIBURGER RECHTSWISSENSCHAFTLICHE ABHANDLUNGEN

Herausgegeben von
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

29



Tim Nolte

Die Ultra-vires-Kontrolle von Rechtsakten der Europäischen Union

Grundlagen, Dogmatik und
Entwicklungsmöglichkeiten

Mohr Siebeck

Tim Nolte, geboren 1992; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität des Saarlandes, Saarbrücken; Promotionsstudium in Saarbrücken, Mannheim und Freiburg; Assistenz an Lehrstühlen für Staats- und Verwaltungsrecht in Saarbrücken und Mannheim; 2023 Promotion; Referendariat am OLG Saarbrücken; Rechtsanwalt in Saarbrücken.
orcid.org/0009-0003-5682-4017

ISBN 978-3-16-162601-2 / eISBN 978-3-16-162602-9
DOI 10.1628/978-3-16-162602-9

ISSN 1864-3701 / eISSN 2569-393X (Freiburger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen)

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

© 2023 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

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

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Für Maren

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2022 von der Juristischen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Dissertation angenommen. Die mündliche Prüfung fand am 15. November statt. Das Manuskript wurde im März 2022 abgeschlossen und für die Drucklegung überarbeitet. Rechtsprechung und Literatur konnten bis März 2023 berücksichtigt werden. Spätere Veröffentlichungen konnten vereinzelt berücksichtigt werden.

Die Anfertigung dieser Arbeit war für mich ebenso eine Herausforderung wie eine bereichernde Erfahrung. Maßgeblich für ihr Gelingen war auch die vielfältige Unterstützung, die mir zuteilwurde.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Jan Henrik Klement. Bereits während des Studiums konnte ich durch die jahrelange Mitarbeit an seinem Lehrstuhl viel über das wissenschaftliche Denken und Arbeiten lernen. Er war es auch, der mich zum Verfassen dieser Arbeit ermutigte und mich in dem Entschluss bestärkte, mich dieser nicht immer einfachen Thematik zu widmen. Seine Ratschläge ebenso wie sein mir entgegengebrachtes Vertrauen waren eine große Hilfe.

Herrn Prof. Dr. Voßkuhle danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens ebenso wie für seine überaus wertvollen Anregungen für die Drucklegung.

Besonderer Dank gilt auch der Konrad-Adenauer-Stiftung. Ihre finanzielle und auch ideelle Förderung machten das Entstehen dieser Arbeit erst möglich. Dem Bundesministerium des Inneren und für Heimat sowie der Wissenschaftlichen Gesellschaft in Freiburg im Breisgau möchte ich für die Bezuschussung der Druckkosten danken.

Auch meinen früheren Kollegen am Saarbrücker Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht möchte ich danken. Ihre ständige Breitschaft zum kollegialen Austausch stellte sicher, dass sich die zentralen Thesen dieser Arbeit auch in Zeiten der Covid-Pandemie im Diskurs beweisen mussten. Herausheben möchte ich an dieser Stelle Herrn Dipl. iur. Johannes Rupp und Herrn RA Hagen Wagner. Ihre außerordentliche Hilfsbereitschaft und ihre klugen Gedanken waren von unschätzbarem Wert und haben die Arbeit enorm bereichert.

Einen herausragenden Anteil an der Entstehung dieser Arbeit hat meine Frau Maren. Ihr emotionaler Beistand und ihre kritischen Hinweise waren maßgeblich für das Gelingen dieser Arbeit.

Schließlich ist meinen Eltern, Astrid und Gerd Nolte von Herzen dafür zu danken, dass sie mich bei der Erstellung dieser Schrift uneingeschränkt und geduldig unterstützt haben.

Freiburg, den 15.09.2023

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Einleitung	1
Erstes Kapitel: Die Herleitung des Ultra-vires-Vorbehalts	13
<i>A. Grundlagen: Der Ultra-vires-Akt im nationalen Recht</i>	13
<i>B. Zwecke der Kontrolle</i>	26
<i>C. Befugnis zur Kontrolle</i>	49
Zweites Kapitel: Die Dogmatik der Ultra-vires-Kontrolle	73
<i>A. Gegenstand der Kontrolle</i>	73
<i>B. Inhalt und Maßstab der Kontrolle</i>	77
<i>C. Die Kontrolle im gerichtlichen Verfahren</i>	129
<i>D. Verhältnis zu anderen Kontrollvorbehalten</i>	174
<i>E. Fazit: Gestalt und Schwächen der Ultra-vires-Kontrolle</i>	185
Drittes Kapitel: Die Wirkungen des Ultra-vires-Vorbehalts und Vorschläge für eine Fortentwicklung	189
<i>A. Wirkungen und Perspektiven des Ultra-vires-Vorbehalts</i>	189
<i>B. Vorschläge für eine Fortentwicklung des Vorbehalts</i>	237
Schluss	287

Zusammenfassung in Thesen	289
Literaturverzeichnis	301
Sachverzeichnis	325

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Einleitung	1
Erstes Kapitel: Die Herleitung des Ultra-vires-Vorbehalts	13
<i>A. Grundlagen: Der Ultra-vires-Akt im nationalen Recht</i>	13
I. Ausgangspunkt: Geltung und Vorrang des Unionsrechts	13
II. Die Durchbrechung des Anwendungsvorrangs: Die fehlende Geltung des Ultra-vires-Akts im deutschen Recht	17
1. Voraussetzung: Das Zustimmungsgesetz als Geltungsbrücke	18
2. Kritik: Unmittelbare Geltung des Unionsrechts	20
3. Einordnung	23
III. Ausblick	25
<i>B. Zwecke der Kontrolle</i>	26
I. Begriff des Zwecks	26
II. Zwecke im Einzelnen	27
1. Wahrung der souveränen Staatlichkeit der Bundesrepublik	27
a) Entwicklungsgeschichte	28
b) Analyse	34
2. Schutz der Demokratie und Volkssouveränität	37
a) Entwicklungsgeschichte	37
b) Analyse	42
c) Berührung der Ewigkeitsgarantie?	44
d) Kritik: Fehlende Notwendigkeit nationaler Legitimation?	45
3. Schutz der Rechtsstaatlichkeit	47
4. Zusammenfassung	48
<i>C. Befugnis zur Kontrolle</i>	49
I. Prüfungsbefugnis im europäischen Recht	49
1. Bestehen eines Normverwerfungsmonopols des EuGH	51

2. Ausnahmen vom Normverwerfungsmonopol	52
a) Rechtfertigung durch europarechtsfreundliche Maßstabsbildung	52
b) Die Grundsätze der Taricco-II-Entscheidung als Ausnahmetatbestand	53
c) Der Grundsatz des Nichttakts als Ausnahmetatbestand	56
d) Verfahren im Eilrechtsschutz	62
e) Zwischenfazit	63
II. Prüfungsauftrag im nationalen Verfassungsrecht	64
1. Notwendigkeit einer nationalen Letztkontrolle	65
2. Organzuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts	66
3. Kompetenzbegründende Wirkung der Notwendigkeit	68
4. Rücknahme des Prüfungsauftrags	70
 Zweites Kapitel: Die Dogmatik der Ultra-vires-Kontrolle	73
<i>A. Gegenstand der Kontrolle</i>	73
<i>B. Inhalt und Maßstab der Kontrolle</i>	77
I. Die Kompetenzüberschreitung als Ansatzpunkt	77
1. Vorliegen einer Einzelermächtigung	78
2. Wahrung der Subsidiarität	79
3. Verhältnismäßigkeit	80
4. Kein Vorliegen einer Kompetenzschranke	87
a) Inhaltliche Anforderungen an eine Kompetenzschranke	87
b) Abgeleitetes Unionsrecht als Kompetenzschranke?	90
5. Zusammenfassung	92
II. Die Grenze methodengerechter Auslegung	93
1. Grundsätzliches	93
2. Das Problem der Übernahme der europäischen Methodik	95
3. Die Befugnis zur Rechtsfortbildung im Kompetenzbereich	99
4. Erkenntnisgrenzen des Bundesverfassungsgerichts	101
III. Beschränkungen des Prüfungsumfangs	103
1. Das Kriterium der Offensichtlichkeit	104
a) Inhalt	105
b) Anknüpfungspunkt	112
c) Anwendung auf finale Kompetenznormen	113
2. Das Kriterium der Strukturelevanz	118
3. Herleitbarkeit der Beschränkungen	123
a) Die einheitliche Herleitung des Bundesverfassungsgerichts	124
b) Tragfähigkeit hinsichtlich der Offensichtlichkeit	126
c) Tragfähigkeit hinsichtlich der Strukturelevanz	127
<i>C. Die Kontrolle im gerichtlichen Verfahren</i>	129

I.	Kontrollmonopol des Bundesverfassungsgerichts	129
II.	Verfassungsrechtliche Pflicht zur Vorlage an den Europäischen Gerichtshof	132
III.	Prozessualer Anknüpfungspunkt der Kontrolle	133
	1. Maßnahmen der Unionsgewalt?	133
	2. Maßnahmen mit europäischer Rechtsgrundlage	138
	3. Maßnahmen der Integrationsverantwortung	139
	a) Natur der Integrationsverantwortung	139
	b) Träger der Integrationsverantwortung	142
	c) Pflichten aus der Integrationsverantwortung	144
	aa) Unterlassen der Mitwirkung an Ultra-vires-Akten	144
	bb) Pflicht zum Einschreiten gegen Ultra-vires-Akte	147
	4. Rechtsschutzlücken im Kontrollsystem?	151
	5. Zwischenfazit	152
IV.	Konstellationen einer Kontrolle und mögliche Verfahrensarten	152
	1. Grundsätzliches	152
	2. Verfassungsbeschwerde	153
	3. Organstreitverfahren	161
	4. Normenkontrollverfahren	162
	a) Abstrakte Normenkontrolle	164
	b) Konkrete Normenkontrolle	164
	5. Bund-Länder-Streit	169
	6. Verfahren im Eilrechtsschutz	172
	7. Zwischenfazit	173
D.	<i>Verhältnis zu anderen Kontrollvorbehalten</i>	174
I.	Das Verhältnis zur formellen Übertragungskontrolle	174
II.	Das Verhältnis zur Identitätskontrolle	176
	1. Problemlage: Grundsätzliche Trennung bei permanenter Überschneidung	176
	a) Ultra-vires-Kontrolle als spezielle Identitätskontrolle	177
	b) Identitätskontrolle als spezielle Ultra-vires-Kontrolle	178
	2. Lösung: Trennung nach Anwendungsbereichen	180
III.	Das Verhältnis zur Grundrechtkontrolle	182
IV.	Ergebnis	184
E.	<i>Fazit: Gestalt und Schwächen der Ultra-vires-Kontrolle</i>	185
Drittes Kapitel: Die Wirkungen des Ultra-vires-Vorbehalts und Vorschläge für eine Fortentwicklung		189
A.	<i>Wirkungen und Perspektiven des Ultra-vires-Vorbehalts</i>	189
I.	Wirkungen innerhalb der EU	190
	1. Wirkungen im Erfolgsfall	191

a)	Wirkungen auf die handelnde Unionsstelle	191
b)	Wirkungen auf den Gerichtshof	197
c)	Aussichten eines Vertragsverletzungsverfahrens	198
aa)	Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens	198
bb)	Erfolgsaussichten einer Aufsichtsklage	203
cc)	Zweckdienlichkeit einer Aufsichtsklage	205
2.	Wirkungen qua Existenz des Vorbehalts	215
a)	Wirkungen auf die handelnde Unionsstelle	216
b)	Wirkungen auf den Gerichtshof	218
aa)	Externe Kontrolle der eigenen Entscheidungen	218
bb)	Erhöhte Fach- und Medienöffentlichkeit	219
cc)	Erweiterter Kontrollzugriff	220
dd)	Konsequenzen	222
II.	Wirkungen innerhalb der Bundesrepublik	227
1.	Wirkungen im Erfolgsfall	228
a)	Wirkungen auf die umsetzende nationale Stelle	228
b)	Wirkungen auf unbeteiligte Verfassungsorgane	231
2.	Wirkungen qua Existenz des Vorbehalts	233
a)	Wirkungen auf die umsetzende nationale Stelle	233
b)	Wirkungen auf unbeteiligte Verfassungsorgane	235
III.	Bewertung	235
<i>B.</i>	<i>Vorschläge für eine Fortentwicklung des Vorbehalts</i>	237
I.	Anpassungen hinsichtlich der Kontrolldogmatik	238
1.	Grundüberlegungen zur Gewinnung der Kontrolldogmatik	238
2.	Schärfung der Ultra-vires-Kontrolle als Instrument einer Kompetenzkontrolle	247
3.	Trennung von Kompetenzüberschreitung und Prüfungsbeschränkung	253
4.	Verzicht auf das Kriterium der Strukturrelevanz	253
5.	Fortentwicklung des Kriteriums der Offensichtlichkeit – das Kriterium der verfassungsrechtlichen Beachtlichkeit	254
a)	Formale Anforderungen an die Kompetenzerleitung	257
b)	Materielle Anforderungen an die Kompetenzerleitung	261
aa)	Entleerung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung	261
bb)	Tatsächliche und logische Fehlerhaftigkeit	263
cc)	Missachtung mitgliedstaatlicher Rechtstraditionen	264
dd)	Verstoß gegen die Kontinuitätspflicht	266
c)	Zusammenfassung	268
II.	Anpassung des verfassungsprozessualen Zugriffs	269
III.	Klärung der Rechtsfolgen	270
1.	Umfang der Unwirksamkeit nationaler Umsetzungsakte	270

a) Nationale Legislativakte	271
b) Nationale Exekutiv- und Judikativakte	274
c) Konsequenzen für das Verfassungsprozessrecht	275
2. Anpassungen der Handlungspflichten deutscher Organe	275
a) Pflicht zur Wiederherstellung verfassungskonformer Zustände	276
aa) Problemstellung: Grenzen der Gestaltungsfähigkeit der Verfassungsorgane	277
bb) Lösungsvorschlag: einseitige Übertragung von Hoheitsrechten	278
cc) Ultima Ratio: der Austritt aus der EU	281
b) Pflicht zur Abmilderung tatsächlicher Auswirkungen des Ultra-vires-Akts	283
c) Pflicht zur Vornahme einer parlamentarischen Plenardebatte	284
IV. Konsequenzen des Ansatzes	284
Schluss	287
Zusammenfassung in Thesen	289
Literaturverzeichnis	301
Sachverzeichnis	325

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz/Absätze
AcP	Archiv für die civilistische Praxis (Zeitschrift)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfD	Alternative für Deutschland
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AJIL	American Journal of International Law (Zeitschrift)
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AnwBl	Anwaltsblatt (Zeitschrift)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
ArbG	Arbeitsgericht
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AuR	Arbeit und Recht (Zeitschrift)
AVR	Archiv des Völkerrechts (Zeitschrift)
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BArch	Archivgut des Bundesarchivs
BattG	Batteriegesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
Bd.	Band.
Begr.	Begründer
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesgerichtshofs und der Bundesanwaltschaft
BJS	Berliner Journal für Soziologie (Zeitschrift)
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Gerichts
bzw.	beziehungsweise
C	Case
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CML Rev.	Common Market Law Review (Zeitschrift)
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
ebd.	ebenda
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
ElektroG	Elektro- und Elektronikgerätegesetz
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
EPGÜ-ZustG	Gesetz zu dem Übereinkommen über ein Einheitliches Patentgericht
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESMFinG	ESM-Finanzierungsgesetz
ESM-V	Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EuConst	European Constitutional Law Review (Zeitschrift)
EuG	Gericht der Europäischen Union (vormals: Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften)
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union (vormals Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften)
EuGH-VerfO	Verfahrensordnung des Gerichtshofs der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZA	Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWG-V	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
EZB	Europäische Zentralbank
f./ff.	und folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
Fn.	Fußnote
GA	Generalanwalt / Generalanwältin beim Gerichtshof der Europäischen Union
gem.	gemäß
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz
GLJ	German Law Journal
GPR	Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union
GR-Charta	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht (Zeitschrift)
GRUR-Prax	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Praxis im Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht (Zeitschrift)
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
hrsg.	herausgegeben
Hrsg.	Herausgeber
i.V.m.	in Verbindung mit
insb.	insbesondere
IStR	Internationales Steuerrecht (Zeitschrift)
IWRZ	Zeitschrift für Internationales Wirtschaftsrecht
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
jM	juris Die Monatszeitschrift
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
jurisPR-BKR	juris PraxisReport Bank- und Kapitalmarktrecht (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JVSR	Jahrbuch für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LAG	Landesarbeitsgericht
lit.	littera
LTO	Legal Tribune Online (Online-Zeitung)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MedR	Medizinrecht (Zeitschrift)
MPIfG	Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
NJ	Neue Justiz (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
No.	Number
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZZ	Neue Züricher Zeitung

OMT	Outright Monetary Transactions
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVG-NRW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
P.C.I.J. (ser. A)	Permanent Court of International Justice, Series A: Collection of Judgments (1923–1930)
PSPP	Public Sector Purchase Programme
RdA	Recht der Arbeit (Zeitschrift)
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer/n
RuP	Recht und Politik (Zeitschrift)
Rs.	Rechtssache
S.	Seite/n
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
SAE	Sammlung Arbeitsrechtlicher Entscheidungen (Zeitschrift)
SBV	Schweizerische Bundesverfassung
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts der Europäischen Union
sog.	sogenannte/r
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
SZ	Süddeutsche Zeitung
TKG	Telekommunikationsgesetz
u.	und
u.a.	und andere
UAbs.	Unterabsatz
Ufr	Ugeskrift for Retsvæsen (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	von, vom
Var.	Variante
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VgV	Vergabeverordnung
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkungen
VRÜ	Verfassung und Recht in Übersee (Zeitschrift)
VVDStrL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WD-BT	Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags
WuB	Entscheidungsanmerkungen zum Wirtschafts- und Bankrecht (Zeitschrift)
z.B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

ZAP	Zeitschrift für die anwaltliche Praxis
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
zit.	zitiert
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozess

Einleitung

Die Herrschaft des Rechts ist der Kerngedanke der europäischen Rechtsgemeinschaft.¹ Ihre Verwirklichung erfordert ein arbeitsteiliges Zusammenwirken der Gerichte von Union und Mitgliedstaaten. Die Qualität der gerichtlichen Kooperation bedingt somit die Stärke der Rechtsgemeinschaft.

Der Gedanke der Kooperation wird herausgefordert, wenn ein nationales Gericht den Anspruch auf eine letztverbindliche Entscheidung über die Anwendbarkeit von Maßnahmen der Europäischen Union erhebt. Die Einheit des Rechts innerhalb der Union erfordert nicht nur die einheitliche Geltung der Normen, sondern auch eine zentrale, letztverbindliche Rechtsprechung durch den EuGH. Überprüft ein mitgliedstaatliches Verfassungsgericht europäische Rechtsakte, gefährdet es damit die Einheit des Unionsrechts und die Stellung des Gerichtshofes als oberstes Rechtsprechungsorgan der Union nach Art. 19 EUV. Es setzt dem Unionsrecht, welches wie wohl jede moderne Rechtsordnung einer Dynamik unterliegt,² eine harte Grenze und bedroht damit die Funktionsfähigkeit der Rechtsgemeinschaft.³

Diese Arbeit untersucht den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Ultra-vires-Kontrollvorbehalt und zeigt dessen Bedeutung für die europäische Rechtsgemeinschaft sowie für die nationalen Verfassungsprinzipien auf. Anschließend werden Ansätze zu seiner Fortentwicklung hergeleitet.⁴ Als *Ultra-vires-Vorbehalt* wird dabei die Existenz der Kontrollmöglichkeit bezeichnet. *Ultra-vires-Kontrolle* meint die konkrete Überprüfung europäischer Maßnahmen.

Im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle prüft das Bundesverfassungsgericht unionale Handlungen⁵ auf die Wahrung der vom Integrationsprogramm vorge-

¹ Den Begriff der Rechtsgemeinschaft prägend *W. Hallstein*, Die EWG – Eine Rechtsgemeinschaft, in: Oppermann (Hrsg.), Europäische Reden, S. 341, 343. Zur Schlüsselfunktion der Herrschaft des Rechts *F. C. Mayer*, NJW 2017, 3631 (3634).

² Zur Dynamik speziell des Primärrechts siehe z.B. *M. Pechstein/C. Drechsler*, Die Auslegung und Fortbildung des Primärrechts, in: Riesenhuber (Hrsg.), Europäische Methodenlehre, §7, Rn. 33. Vom „Entdeckungsverfahren“ des Rechts spricht *J. H. Klement*, Wettbewerbsfreiheit, S. 2 u. passim.

³ *C. D. Classen*, EuR 2016, 529 (543).

⁴ Zur Geschichte des Begriffs „ultra vires“ siehe *J. U. Flick*, Handeln „ultra vires“ der Europäischen Gemeinschaft, S. 5 f.; siehe auch *R. Pracht*, Residualkompetenzen des Bundesverfassungsgerichts, S. 29 f.

⁵ Kein Gegenstand dieser Arbeit ist die Kontrolle von Handlungen internationaler Organisationen, siehe hierzu z.B. BVerfG, Beschl. v. 23.06.1981 – 2 BvR 1107/77 (*Eurocontrol I*),

gebenen Grenzen. Es befasst sich demnach mit den Grenzen der vertraglich *übertragenen Hoheitsbefugnisse*, nicht aber mit den äußersten Grenzen der *übertragbaren* Hoheitsbefugnisse.⁶ Diese Kontrolle der übertragenen Befugnisse ist unter dem Aspekt der unionsrechtlichen Legitimität besonders kritisch: Ein nationales Gericht beansprucht hier die Letztentscheidungskompetenz über den Inhalt der europäischen Verträge, obwohl kein inhaltlicher Verstoß eines Unionsakts gegen eine materielle Norm des Grundgesetzes vorliegt.

Es verwundert daher nicht, dass der Ultra-vires-Vorbehalt fortwährend umstritten ist.⁷ An ihm kristallisiert sich die Debatte um eine – je nach Standpunkt – die mitgliedstaatlichen Kompetenzen missachtende Union beziehungsweise um von Nationalismen geprägte Mitgliedstaaten.⁸ Die erstmalige Aktivierung der Kontrolle im PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts emotionalisierte die Debatte weiter und brachte ihr neue Aktualität.⁹

Trotz seiner für die Rechtsgemeinschaft kritischen Effekte besteht nach dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichts eine fortwährende verfassungsrechtliche Notwendigkeit des Ultra-vires-Vorbehalts. Er wirkt einerseits als Instrument zur Sicherung der demokratischen Legitimation der Hoheitsgewalt: Die EU und ihre Organe haben nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 5 Abs. 1 EUV nur insoweit Kompetenzen, wie sie durch die demokratisch legitimierten Parlamente der Mitgliedstaaten übertragen wurden. Wird außerhalb dieser Ermächtigungen gehandelt, so fehlt es an einem Zurechnungszusammenhang zwischen dem Volk und dem Ausübendem der Hoheitsgewalt.¹⁰ Dieser Unterbrechung der „Kette der demokratischen Legitimation“¹¹ wirkt die Kontrolle entgegen. Andererseits verhindert sie die Wirkung fremder Rechtsakte

BVerfGE 58, 1. Siehe auch die Vergleiche zwischen den Kontrollen europäischer und internationaler Akte bei *M. Polzin*, AöR 246 (2021), 1 (13).

⁶ So die Unterscheidung bei *H. Sauer*, ZRP 2009, 195 (198). Gemeint ist in dieser Arbeit der Ultra-vires-Vorbehalt im engeren Sinne. Die Identitätskontrolle wird demnach als separates Institut betrachtet, vgl. *W. Frenz*, EWS 2015, 257 (258). Für die Arbeit soll es irrelevant sein, ob das Bundesverfassungsgericht selbst von einer Ultra-vires-Kontrolle spricht, oder wie zunächst, von der Kontrolle ausbrechender Rechtsakte, siehe BVerfG, Urt. v. 12.10.1993 – 2 BvR 2134/92 (*Maastricht*), BVerfGE 89, 155 (188).

⁷ Gar vom umstrittensten Thema des Verfassungs- und Unionsrechts der vergangenen Jahre spricht *L. Hartmann*, Der Staat 60 (2021), 387 (387).

⁸ Siehe hierzu *J. Masing*, Verfassung im internationalen Mehrebenensystem, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, § 1, Rn. 119, der davon ausgeht, dass eine unterschiedliche wissenschaftliche Sozialisierung zur häufig anzutreffenden Trennlinie zwischen Europarechtlern und Staatsrechtlern führt.

⁹ BVerfG, Urt. v. 05.05.2020 – 2 BvR 859/15 (*PSPP-Urteil*), BVerfGE 154, 17, zur Emotionalisierung der Debatte siehe 2. Kap., B I 3, S. 83, Fn. 58.

¹⁰ Besonders deutlich BVerfG, Urt. v. 21.06.2016 – 2 BvE 13/13 (*OMT-Programm*), BVerfGE 142, 123 (Rn. 145 ff.).

¹¹ *E.-W. Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 24, Rn. 16, unter Beteiligung von *Böckenförde* BVerfG, Beschl. v. 01.10.1987 – 2 BvR 1178 (*Neue Heimat*), BVerfGE 77, 1 (40).

in das deutsche Recht hinein: Nur im Rahmen der vertraglich eingeräumten Hoheitsrechte erkennt die deutsche Rechtsordnung die Wirksamkeit von Akten einer ihr fremden Hoheitsgewalt an. Aus den Ermächtigungen ausbrechende Maßnahmen der EU sind dahingehend nicht anders einzustufen als Handlungen eines fremden Staates. Durch die Kontrolle wird also die äußere Souveränität der Bundesrepublik geschützt.¹²

Solange die Europäische Union aus souveränen Mitgliedstaaten besteht und auf deren demokratische Legitimation angewiesen ist, steht die Ultra-vires-Kontrolle daher zwangsläufig in einem Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel der europäischen Rechtseinheit auf der einen und der Wahrung der mitgliedstaatlichen Kompetenzhoheit auf der anderen Seite. Dieses Spannungsverhältnis kann durch juristische Dogmatik unter Achtung beider Prämissen zwar nicht vollständig aufgelöst, aber doch wesentlich abgeschwächt werden.¹³ Das grundsätzliche Primat des Gerichtshofs der Europäischen Union, letztverbindlich über die Geltung und Anwendbarkeit von Unionsmaßnahmen zu entscheiden (insbesondere gemäß Art. 263 AEUV), ist dabei nicht in Zweifel zu ziehen. Der mitgliedstaatlichen Kontrolle von Unionsakten ist eine reine Reservefunktion zuzuweisen.¹⁴ Sie kann nur ausnahmsweise und unter besonderen Voraussetzungen aktiviert werden, wenn der EuGH seiner Aufgabe als Hüter des Europarechts nicht hinreichend nachkommt.¹⁵

Doch auch im nationalen Recht entfaltet eine erfolgreiche Ultra-vires-Kontrolle bedenkliche Effekte: Aus der Annahme eines Ultra-vires-Akts folgt die Unanwendbarkeit der Unionsmaßnahme im deutschen Recht sowie ein Beteiligungsverbot für deutsche Hoheitsträger.¹⁶ Dabei besteht die Möglichkeit, dass der EuGH an der Geltung der Maßnahme festhält. In diesem Fall wäre eine Handlung vom nationalen Verfassungsrecht verboten, gleichzeitig aber europarechtlich geboten.¹⁷ Der deutsche Hoheitsträger sähe sich zwei divergierenden Rechtsbefehlen ausgesetzt und müsste damit zwangsläufig gegen einen der beiden verstoßen. Dabei kann ein Verstoß gegen europäisches Recht ein erfolgreiches Vertragsverletzungsverfahren nach sich ziehen. In einer derartigen supranationalen Rechtskrise müssten Lösungen außerhalb der juristischen Methodik gefunden werden, womit ein originär rechtliches Problem in den Einflussbereich der Politik gerät.¹⁸

¹² BVerfG, Urt. v. 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 (*Lissabon*), BVerfGE 123, 267 (349 f. i.V.m. 353 f.).

¹³ C. Ohler, WuB 2020, 416 (418).

¹⁴ BVerfG, Urt. v. 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 (*Lissabon*), BVerfGE 123, 267 (400); A. Voßkuhle, NVwZ 2010, 1 (6). Gar von einer „Not-Reserve“ spricht R. Hofmann/A. Heger, EuGRZ 2020, 176 (181).

¹⁵ Siehe auch J. H. Klement, Wettbewerbsfreiheit, S. 282.

¹⁶ BVerfG, Urt. v. 05.05.2020 – 2 BvR 859/15 (*PSPP-Urteil*), BVerfGE 154, 17 (Rn. 335).

¹⁷ Hierzu auch J. H. Klement, JZ 2015, 754 (760).

¹⁸ U. Everling, EuR 2010, 91 (104); M. Nettesheim, Kompetenzen, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 389, 403.

Unbeschadet dieser Bedenken kann die mitgliedstaatliche Kompetenzaufsicht, das ist eine zentrale These der vorliegenden Untersuchung, auch als ein sinnvoller Bestandteil der Architektur der Union verstanden werden. Der Ultra-vires-Vorbehalt entfaltet nicht nur Wirkungen auf die deutschen Hoheitsträger, sondern auch auf die europäischen Institutionen. Dies gilt insbesondere für seine Vorfelddwirkungen. Es liegt im Interesse eines europäischen Akteurs, Akzeptanz für die eigene Maßnahme herzustellen und ihr damit zur Durchsetzung zu verhelfen. Sofern eine geplante Maßnahme sich ohne größere Hindernisse mit einer externen Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht in Einklang bringen lässt, so ist die Anpassung an diese Rechtsprechung nützlich. Dies gilt unabhängig davon, ob der Ultra-vires-Vorbehalt von dem Organ für europarechtskonform gehalten wird. Auf diese Weise kann das Organ zur Wahrung von Kompetenzen, aber auch zu zusätzlichen Verhaltensanpassungen angeleitet werden. Soweit die Ultra-vires-Kontrolle beispielsweise ein europäisches Organ zur ausführlicheren Begründung seiner Kompetenzausübung anhält, so ist dies auch unter einer rein europäischen Perspektive begrüßenswert.¹⁹ So wie die Solange-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemeinhin als ein Anlass zum Ausbau der unionalen Grundrechte verstanden wird,²⁰ lässt sich auch der Ultra-vires-Vorbehalt als ein Potenzial für die Union selbst betrachten.²¹ So hat auch die EZB im Anschluss an das PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts weitere Darlegungen zur Kompetenzkonformität ihres Handelns dargereicht.²²

Der hier verfolgte Ansatz zielt demnach auch darauf ab, die auf dem Boden des mitgliedstaatlichen Rechts entwickelte Ultra-vires-Kontrolle in die Architektur des Mehrebenensystems einzupassen und für das Ziel der Verwirklichung einer Rechtsgemeinschaft fruchtbar zu machen. Im bisherigen Schrifttum überwiegt demgegenüber deutlich ein anderes Verständnis vom Ultra-vires-Vorbehalt. Er wird als Ausdruck des Misstrauens gegenüber dem EuGH verstanden,

¹⁹ Als wegweisend kann hier die Entscheidung BVerfG, Urt. v. 05.05.2020 – 2 BvR 859/15 (*PSPP-Urteil*), BVerfGE 154, 17 gelten. Siehe zum Urteil als Chance für die Union *M. Ludwigs*, EuZW 2020, 530 (533); *K. F. Gärditz*, EuZW 2020, 505 (507 f.).

²⁰ BVerfG, Beschl. v. 29.05.1974 – BvL 52/71 (*Solange I*), BVerfGE 37, 271, siehe z.B. *U. R. Haltern*, NVwZ 2020, 817 (819); *U. Hufeld*, Anwendung des europäischen Rechts in Grenzen des Verfassungsrechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 215, Rn. 54; *A. Voßkuhle*, NVwZ 2010, 1 (6); *T. Giegerich*, Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozess, S. 1259. Grundsätzlich zu den integrativen Wirkungen des Bundesverfassungsgerichts auch *T. Giegerich*, ZEuS 2016, 3; *T. Möllers/K. Redcay*, EuR 2013, 409.

²¹ Eine solche Einflussnahme durch nationale Kontrollvorbehalte noch als „kaum vorstellbar“ bezeichnend *G. Nicolaysen*, EuR 2000, 495 (509).

²² Erwähnenswert ist hier vor allem: EZB, Zusammenfassung der geldpolitischen Sitzung des Rates der Europäischen Zentralbank, 25.06.2020, abrufbar unter <https://www.bundesbank.de/resource/blob/835454/db716af56772b39378f255f151f702a/7mL/2020-06-25-account-data.pdf> (zuletzt geprüft am 20.04.2023), S. 17 ff.

dessen Eignung oder Wille zur effektiven Konturierung der unionalen Befugnisse teils in Frage gestellt wird.²³

Prominent rief der frühere Bundespräsident und Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Roman Herzog, zusammen mit dem Ökonomen Lüder Gerken zu einer scharfen nationalen Kontrolle des EuGH auf.²⁴ Die Notwendigkeit hierfür wurde mit der fehlenden Bereitschaft des EuGH begründet, als neutrales Gericht zwischen den Interessen der Mitgliedstaaten und der Union zu vermitteln.²⁵ Statt sich einer methodengebunden juristischen Tätigkeit verpflichtet zu fühlen, „gebärde sich [das Gericht] als gesetzgebende Gewalt“ und greife auf „abenteuerliche Konstruktionen“ zurück. Das Urteil über die europäischen Richter fällt vernichtend aus:

„Die beschriebenen Fälle zeigen, dass der EuGH zentrale Grundsätze der abendländischen richterlichen Rechtsauslegung bewusst und systematisch ignoriert, Entscheidungen unsauber begründet, den Willen des Gesetzgebers übergeht oder gar in sein Gegenteil verkehrt und Rechtsgrundsätze erfindet, die er dann bei späteren Entscheidungen wieder zugrunde legen kann.“²⁶

Der EuGH sei deshalb „als letztinstanzlicher Wächter der Subsidiarität und als Schützer der Belange der Mitgliedstaaten ungeeignet.“²⁷ In dieser Deutung ist die Kontrolle europäischer Entscheidungen ein Akt der Selbstverteidigung gegenüber supranationaler Willkür.²⁸

In der Tat war der EuGH bisher zurückhaltend bei der Kontrolle von Unionsbefugnissen. Auch wenn die genaue Zahl der Fälle, in denen er eine Kompetenzüberschreitung von Stellen der Europäischen Union angenommen hat, nur schwer zu ermitteln ist und auch vom angelegten Maßstab abhängt, ist sie

²³ Z.B. *J. Ukrow*, Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH, S. 221 f. Darüber hinaus wird dem EuGH mangelndes Interesse für die Belange der Mitgliedstaaten vorgeworfen *U. Di Fabio*, GLJ 15 (2014), 107 (109). Aus politikwissenschaftlicher Sicht *G. G. Sander*, Der Europäische Gerichtshof als Förderer und Hüter der Integration, S. 113 f. Eine umfassendere Bewertung der Eignung des EuGH als Hüter des Rechts findet sich bei *J. Schwarze*, DVBl 2014, 537.

²⁴ *R. Herzog/L. Gerken*, Stoppt den Europäischen Gerichtshof, FAZ v. 08.09.2008, S. 8.

²⁵ Die Neutralität des EuGH positiv bewertend beispielsweise *T. Giegerich*, Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozeß, S. 701 ff.; *J. Schwarze*, DVBl 2014, 537 (539).

²⁶ *R. Herzog/L. Gerken*, Stoppt den Europäischen Gerichtshof, FAZ v. 08.09.2008, S. 8. Eine bekannte Erwiderung stammt vom früheren Präsidenten des Europäischen Parlaments *K. Hänsch*, Klaus Hänsch tritt Roman Herzog und Lüder Gerken entgegen, WELT.DE, 27.01.2007.

²⁷ *R. Herzog/L. Gerken*, Stoppt den Europäischen Gerichtshof, FAZ v. 08.09.2008, S. 8.

²⁸ In diesem Sinne auch *J. Jahn*, NJW 2008, 1788 (1788 f.). Von einem auf „Selbstbehauptung angelegten“ Vorbehalt sprechen *R. Hofmann/A. Heger*, EuGRZ 2020, 176 (180 f.); *M. Ludwigs/P. Sikora*, EWS 2016, 121 (127). Deutlich auch *U. Hufeld*, JM 2020, 331 (332), der feststellt, das PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts stemme sich „gegen Selbstermächtigung und gegen Kontrollverzicht, letztlich gegen selbtherrliche und unkontrollierbare Expertokratie“.

doch jedenfalls äußerst gering.²⁹ Je weniger die Union allerdings selbst über die Einhaltung von Grenzen ihrer Befugnisse wacht, desto größer wird der reale Anwendungsbereich der Ultra-vires-Kontrolle. Die Reservefunktion tritt so in den Hintergrund, die Ausnahme droht so zur Regel zu werden.³⁰

Die Relevanz des Ultra-vires-Vorbehalts ergibt sich aber nicht nur aus der zurückhaltenden Kontrollpraxis des Europäischen Gerichtshofs. Sie ist auch das Resultat der weitreichenden Unionskompetenzen: Selbst unter dem Eindruck aktueller Krisen ist die Geschichte der europäischen Integration noch immer die einer stetigen, schrittweisen Vertiefung. Die politische Bedeutung der Europäischen Union ist, verglichen mit ihren Anfängen in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, in kaum vorstellbarer Weise gewachsen. Dieser Bedeutungszuwachs korrespondiert mit einer ebenso einzigartigen Vergrößerung ihrer rechtlichen Befugnisse. Sie betreffen heute Bereiche von hoher politischer Bedeutung und öffentlicher Umstrittenheit.³¹ Je weiter die Integration voranschreitet, desto mehr schreitet daher auch der Disput um die Wahrnehmung eben jener Kompetenzen voran.³² Zudem führt die Abkehr vom Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat naturgemäß zu Ergebnissen, die dem Willen einzelner Nationen oder einzelner politischer Akteure widersprechen.³³ In den politischen Herausforderungen und Krisen, die Europa in den vergangenen Jahren erlebte, wurden divergierende politische Standpunkte und Interessen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten deutlich.³⁴ Das gilt vor allem für die Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren ab 2008 und für die Flüchtlingskrise seit 2015. Manche der grundlegenden Streitigkeiten sind innerhalb des gegebenen institutionellen Arrangements kaum mehr lösbar³⁵ und selbst die befriedende Wirkung von Ur-

²⁹ Eindeutig die Kompetenz verneinend EuGH, Urt. v. 05.10.2000 – C-376/98 (*Tabakwerberichtlinie I*), Slg. 2000, I-8498; siehe hierzu *M. Nettesheim*, Rechtshandeln der EU-Institutionen, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Hrsg.), *Europarecht*, § 11, Rn. 3. Nach hier vorgenommener Interpretation sind daneben zumindest auch die Entscheidungen EuGH, Urt. v. 23.04.1986 – C-294/83 (*Les Verts*), Slg. 1986, 1357 und EuGH, Urt. v. 09.07.1987 – C-281/85 (*Wanderungspolitik*), Slg. 1987, 3245 zu nennen. Ähnlich *P. M. Huber*, *Der Staat* 56 (2017), 389 (408), der von dreieinhalb Fällen spricht.

³⁰ *G. Krings*, ZRP 2020, 160 (161).

³¹ Dabei bemerkt *D. Grimm*, Die Stärke der EU liegt in einer klugen Begrenzung, FAZ v. 11.08.2014, S. 11 ein besonderes Problem für die Legitimation von EuGH-Urteilen: Diese seien hochpolitisch und weniger als im nationalen Raum einer parlamentarischen Rückbindung über vergleichsweise leicht abänderbare Gesetze unterworfen.

³² Ähnlich *J. Masing*, Verfassung im internationalen Mehrebenensystem, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, § 1, Rn. 164.

³³ Auf den Zusammenhang mit der Brisanz der Ultra-vires-Kontrolle weist auch *M. Nettesheim*, Kompetenzen, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, S. 389, 404 hin.

³⁴ Zu den Auswirkungen der „Polykrise“ auf die Perspektiven der europäischen Integration siehe *F. Schorkopf*, NVwZ 2018, 9. Ausführlich auch mit Bezug auf die „Verfassungstheorie für Europa“ *P. Häberle*, AVR 53 (2015), 409.

³⁵ Als Reaktion hierauf kommt es zu völkerrechtlichen Verträgen zwischen EU-Mitglie-

teilen scheint insoweit nachzulassen. Die Rechtsprechung des EuGH wird wegen unterstellter Rechtsverstöße nicht mehr uneingeschränkt als verbindlich erachtet.³⁶ Umgekehrt sehen europäische Institutionen die Grundwerte der Union aus Art. 2 EUV nicht mehr in allen Mitgliedstaaten als gewährleistet an.³⁷ Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union und der Aufstieg nationalistischer Parteien in vielen Mitgliedstaaten zeigen dabei in aller Deutlichkeit die verbreitete Unzufriedenheit mit grundsätzlichen Aspekten der Gemeinschaft.³⁸

Es kann daher nicht verwundern, dass gerade in Deutschland – einem Mitgliedstaat mit einer ausgesprochen großen gerichtlichen Prüfungsdichte administrativer Entscheidungen³⁹ – immer wieder anhand von Entscheidungen des EuGH über eine Aktivierung des Ultra-vires-Vorbehalts diskutiert wird. Besonders die EuGH-Entscheidungen in den Sachen Mangold⁴⁰ und Gauweiler⁴¹ wurden von Teilen der Wissenschaft als gerichtliche Bestätigungen ausbrechender Hoheitsakte gewertet.⁴² Auch das Bundesverfassungsgericht hat sich in einer

dern außerhalb des EU-Rechts. Zu den Rückwirkungen auf das Unionsrecht *H. P. Aust*, EuR 2017, 106; *J. P. Terhechte*, EuR 2017, 3 (18 f.).

³⁶ Siehe zuvorderst die Entscheidung des polnischen Verfassungsgerichtshofs: Trybunał Konstytucyjny, Urt. v. 07.10.2021 – K 3/21, welche sogar grundsätzlich den Vorrang des Unionsrechts vor dem polnischen Verfassungsrecht in Frage stellt. Siehe ebenso die Weigerung Ungarns die Entscheidung EuGH, Urt. v. 06.09.2017 – C-643/15 (*Umsiedlung von Drittstaatsangehörigen*), ECLI:EU:C:2017:631 umzusetzen. Seit dem 22.12.2017 ist gegen diese Weigerung das Verfahren C-718/17 anhängig. Auch hierzulande werden dabei grundsätzliche Zweifel an der Legitimität europäischer Entscheidungsprozesse und an der Rechtsstaatlichkeit der Union vorgebracht. Prominent ist der Aufruf des AfD-Bundestagsfraktionsvorsitzenden Gauland zur Missachtung der Entscheidung EuGH, Urt. v. 06.09.2017 – C-643/15 (*Umsiedlung von Drittstaatsangehörigen*), ECLI:EU:C:2017:631 durch Ungarn, siehe die Pressemitteilung: Ungarn und die Slowakei müssen die Umverteilung von Flüchtlingen nicht mitmachen, 06.09.2017, abrufbar unter <https://www.afd.de/alexander-gauland-ungarn-und-die-slowakei-muessen-die-umverteilung-von-fluechtlingen-nicht-mitmachen/> (zuletzt geprüft am 20.04.2023). Einen „resignativen Sarkasmus“ in der Frage nach der Rechtsgemeinschaft beobachtet *U. Di Fabio*, Europas Werte, Europas Würde, FAZ v. 23.05.2016, S. 6. *A.A. F. C. Mayer*, NJW 2017, 3631 (3433 ff.).

³⁷ Siehe insbesondere die jeweiligen Länderkapitel Polens und Ungarns in den Berichten über die Rechtsstaatlichkeit der Europäischen Kommission 2020 bis 2022: Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, 30.09.2020, Az. COM(2020) 580 final; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, 20.07.2021, Az. COM(2021) 700 final. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, 13.07.2022, Az. COM(2022) 500 final. Zu Polen siehe auch: Europäische Kommission, Begründeter Vorschlag nach Artikel 7 Absatz 1 des Vertrages über die Europäische Union zur Rechtsstaatlichkeit in Polen, 21.12.2017, Az. COM(2017) 835 final.

³⁸ Siehe auch *W. Kahl*, Verhältnis des Unionsrechts zum deutschen Recht, in: ders./Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 2, § 38, Rn. 66.

³⁹ Siehe zum Beispiel den Vergleich der Funktionen von Bundesverfassungsgericht und dem französischen Conseil constitutionnel bei *M. Jestaedt*, JZ 2019, 473 (475 ff.).

⁴⁰ EuGH, Urt. v. 22.11.2005 – C-144/04 (*Mangold*), Slg. 2005, I-9981.

⁴¹ EuGH, Urt. v. 16.06.2015 – C-62/14 (*Gauweiler*), ECLI:EU:C:2015:400.

⁴² Exemplarisch *J. H. Klement*, JZ 2015, 754 (756 ff.). Aus Sicht eines vor Gericht unterlegenen Prozessvertreters: *D. Murswiek*, Die Eurokrise vor dem Bundesverfassungsgericht,

Reihe von Entscheidungen grundsätzlich⁴³ oder im Einzelfall⁴⁴ mit der Option einer Kontrolle europäischer Akte auseinandergesetzt und diese anlässlich der Weiss-Entscheidung⁴⁵ des EuGH schließlich erstmals aktiviert.⁴⁶

Mit seiner Entscheidungspraxis löste das Bundesverfassungsgericht eine breite und intensive Diskussion in der juristischen Literatur aus. Es finden sich zustimmende Äußerungen⁴⁷ ebenso wie Kritik⁴⁸ aus zwei entgegengesetzten Richtungen: Die einen lehnen eine nationale (Kompetenz-)Kontrolle europäischer Akte grundsätzlich ab,⁴⁹ während die anderen gerade umgekehrt die Zurückhal-

S. 705. Zu Mangold *J. Wieland*, NJW 2009, 1841 (1843); *A. Zedler*, GPR 2006, 152; *J.-H. Bauer/C. Arnold*, NJW 2006, 6 (8 ff.).

⁴³ BVerfG, Urt. v. 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 (*Lissabon*), BVerfGE 123, 267; BVerfG, Urt. v. 12.10.1993 – 2 BvR 2134/92 (*Maastricht*), BVerfGE 89, 155.

⁴⁴ BVerfG, Urt. v. 06.12.2022 – 2 BvR 547/21 (*EU-Wiederaufbaufonds-Urteil*), WM 2022, 2451; BVerfG, Beschl. v. 09.02.2022 – 2 BvR 1368/16 (*CETA-Beschluss III*), NVwZ 2022, 541; BVerfG, Beschl. v. 29.04.2021 – 2 BvR 1651/15 (*PSPP-Vollstreckungsanordnung*), NJW 2021, 2187; BVerfG, Beschl. v. 15.04.2021 – 2 BvR 547/21 (*EU-Wiederaufbaufonds-Eilantrag*), BVerfGE 157, 332; BVerfG, Urt. v. 02.03.2021 – 2 BvE 4/16 (*CETA-Mandatsgesetz*), BVerfGE 157, 1; BVerfG, Beschl. v. 15.06.2020 – 2 BvR 71/20 (*CSPP-Beschluss*), NVwZ 2020, 1263; BVerfG, Urt. v. 05.05.2020 – 2 BvR 859/15 (*PSPP-Urteil*), BVerfGE 154, 17; BVerfG, Urt. v. 30.07.2019 – 2 BvR 1685/14 (*Bankenunion*), BVerfGE 151, 202; BVerfG, Beschl. v. 10.10.2017 – 2 BvR 859/15 (*PSPP-Beschluss*), BVerfGE 147, 216; BVerfG, Beschl. v. 07.12.2016 – 2 BvR 1444/16 (*CETA-Beschluss II*), BVerfGE 144, 1; BVerfG, Urt. v. 13.10.2016 – 2 BvE 3/16 (*CETA-Beschluss I*), BVerfGE 143, 65; BVerfG, Urt. v. 21.06.2016 – 2 BvE 13/13 (*OMT-Programm*), BVerfGE 142, 123; BVerfG, Beschl. v. 14.01.2014 – 2 BvR 2728/13 (*OMT-Beschluss*), BVerfGE 134, 366; BVerfG, Beschl. v. 06.07.2010 – 2 BvR 2661/06 (*Honeywell*), BVerfGE 126, 286. Nur ausgewählte Nichtannahmebeschlüsse wurden gelistet. Eine chronologische, einordnende Darstellung der wesentlichen Entscheidungen findet sich bei *R. Pracht*, Residualkompetenzen des Bundesverfassungsgerichts, S. 34 ff. Daneben existieren Entscheidungen, in denen das Gericht die Figur des Ultra-vires-Akts nutzt, um Akte der europäischen Hoheitsgewalt kompetenzkonform auszulegen, z.B. BVerfG, Urt. v. 24.04.2013 – 1 BvR 1215/07 (*Antiterrordatei*), BVerfGE 133, 277 (316), siehe *S. Dietz*, NVwZ 2016, 1383 (1383); *P. M. Huber*, Walter Hallstein-Institut für europäisches Verfassungsrecht, Die EU als Herausforderung für das Bundesverfassungsgericht, S. 33 ff.

⁴⁵ EuGH, Urt. v. 11.12.2018 – C-493/17 (*Weiss*), ECLI:EU:C:2018:1000.

⁴⁶ BVerfG, Urt. v. 05.05.2020 – 2 BvR 859/15 (*PSPP-Urteil*), BVerfGE 154, 17.

⁴⁷ *P. Kirchhof*, Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, §214, Rn. 171 ff.; *U. Hufeld*, Anwendung des europäischen Rechts in Grenzen des Verfassungsrechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, §215, Rn. 61; *R. Scholz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 98. EGL. März 2022, Art. 23 GG, Rn. 40b; *T. Stein*, Herausforderungen an Staat und Verfassung, S. 473; *U. Di Fabio*, GLJ 15 (2014), 107; *W. Kahl*, DVBl 2013, 197 (206 f.).

⁴⁸ Siehe grundsätzlich zur Kritik am Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der Integrationsrechtsprechung: *J. Collings*: Phasen der öffentlichen Kritik am Bundesverfassungsgericht, in: Meinel, (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bonner Republik, S. 63 (77 ff.).

⁴⁹ *J. Ipsen*, RuP 2020, 344 (357); *C. D. Classen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG Bd. 1, Art. 24 GG, Rn. 36 ff.; *T. Giegerich*, ZEuS 2016, 3 (30 ff.); *D. Kiekebusch*, Der Grundsatz der

tion des Gerichts bei der Ausübung der Kontrolle kritisieren.⁵⁰ Kern der Auseinandersetzung ist daher seltener die Entscheidung in der Sache, beispielsweise zu Fragestellungen des Kündigungsschutzes,⁵¹ sondern die Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts selbst.⁵²

Trotz der intensiven wissenschaftlichen Befassung mit der Ultra-vires-Kontrolle und ihrer schon im Jahr 1987 beginnenden⁵³ Geschichte gibt es allerdings nur wenige über den jeweiligen Einzelfall hinausreichende wissenschaftliche Untersuchungen dieses Instruments. Dieses Defizit schlägt sich in zahlreichen ungeklärten Problemen auf der Ebene der Anwendung des Ultra-vires-Vorbehalts nieder.⁵⁴ Schon die Herleitung des Prüfungsauftrags des Bundesverfassungsgerichts ist nicht abschließend geklärt, und die Kontrollmaßstäbe sind nicht hinreichend konkretisiert. Bemerkenswert wenig thematisiert wurde bislang auch die mit dieser Arbeit in den Blick genommene Frage nach den Auswirkungen des Vorbehalts auf die Union und den damit verbundenen Potenzialen.⁵⁵

Auch wenn die Auseinandersetzung um die gerichtliche Letztentscheidungskompetenz nur ein Ausschnitt aus den Konflikten zwischen Mitgliedstaaten und Union ist, handelt es sich bei diesem Thema doch um einen ganz wesentlichen Aspekt im rechtlichen wie politischen Gefüge der Gemeinschaft. Je nach Sichtweise ist die mitgliedstaatliche Ultra-vires-Kontrolle eine Ursache oder ein Symptom der oft beschriebenen⁵⁶ Gefährdung der europäischen Rechtsgemeinschaft. Zu beachten ist dabei auch die mögliche Vorreiterfunktion, die das Bundesver-

begrenzten Einzelermächtigung, 169 f.; *K. Lenaerts*, EuR 2015, 3 (13); *M. Ludwigs*, NVwZ 2015, 537 (539); *G. Ress*, ZÖR 2009, 387 (392); *P. Hector*, ZEuS 2009, 599 (609 ff.); mit Einschränkungen auch *H. Sauer*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum GG, 198. EGL, Mai 2019, Art. 24 GG, Rn. 70, 217; *A. Schwerdtfeger*, EuR 2015, 290.

⁵⁰ Zuvorderst die abweichende Meinung des Richters *Landau* in BVerfG, Beschl. v. 06.07.2010 – 2 BvR 2661/06 (*Honeywell*), BVerfGE 126, 286 (318 ff.); *D. Murswiek*, EuGRZ 2017, 327; *D. Murswiek*, Die Eurokrise vor dem Bundesverfassungsgericht, S. 698 ff.; *T. Stein*, ZRP 2010, 265 (265); *R. Herzog/L. Gerken*, Stoppt den Europäischen Gerichtshof, FAZ v. 08.09.2008, S. 8; *K. F. Gärditz/C. Hillgruber*, JZ 2009, 873 (877); wohl auch *J. Jahn*, NJW 2008, 1788.

⁵¹ So das eigentliche Thema in BVerfG, Beschl. v. 06.07.2010 – 2 BvR 2661/06 (*Honeywell*), BVerfGE 126, 286.

⁵² Ebenso *O. Lepsius*, JöR 63 (2015), 63 (78).

⁵³ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.04.1987 – 2 BvR 687/85 (*Kloppenburger*), BVerfGE 75, 223.

⁵⁴ In diesem Sinne bezeichnet *K. Schneider*, GLJ 15 (2014), 217 (220) die Kontrolle als „brownfield of intermingled legal problems emerging from multi-layered interactions between domestic constitutional law and international processes of integration, including the process of European integration.“

⁵⁵ *D. Murswiek*, EuGRZ 2017, 327 (337); *A. Voßkuhle*, JZ 2016, 161 (167). Ansatzweise *A. Kees*, Grundlagen und Grenzen der europäischen Integration, in: Scheffczyk/Wolter (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Bd. 4, S. 439, 466, Fn. 156.

⁵⁶ *C. Bickenbach*, DÖV 2016, 741 (741); *P. Kirchhof*, Verfassungsnot!, FAZ v. 12.07.2012, S. 25; *T. Thiel*, Rückbau vor Ausbau – Die Krise des EU-Rechts, FAZ v. 29.03.2017, N3; ähnlich *A. von Bonin*, EuZW 2017, 785 (785 f.); *A. Geipel*, ZAP 2016, 717.

fassungsgericht ausübt. Die (Verfassungs-)Gerichte anderer EU-Staaten haben aufmerksam die deutsche Rechtsprechung verfolgt und teilweise vergleichbare Instrumente eingeführt.⁵⁷ Gerade in einer Zeit, in der die Unabhängigkeit der mitgliedstaatlichen Judikativen nicht mehr flächendeckend gesichert ist,⁵⁸ könnte sich dies als Einfallstor für Missbrauch erweisen.⁵⁹ Es ist diese Beobachtung, die Anlass dazu gibt, das Instrument der Ultra-vires-Kontrolle aus einer genuin rechtswissenschaftlichen Perspektive zu diskutieren.

Die vorliegende Arbeit strebt in diesem Sinne eine übergeordnete rechtswissenschaftliche Analyse des Ultra-vires-Vorbehalts an. Hierfür werden zunächst die Notwendigkeit und die normative Herleitung des Instruments beleuchtet (1. Kapitel). Insbesondere werden die ausgesprochenen und unausgesprochenen Grundannahmen des Bundesverfassungsgerichts aufgezeigt und dem Verständnis des EuGH gegenübergestellt. In einem zweiten Schritt wird die Dogmatik der Kontrolle erarbeitet (2. Kapitel). Aufgrund der einzelfallorientierten Rechtsprechung und der immer noch relativ geringen Dichte an Entscheidungen müssen hier Regeln rekonstruiert und mögliche Veränderungen aufgezeigt werden. Ziel ist eine abstrakt-generelle Darstellung der aktuellen Kontrolldogmatik.

Schließlich werden die Leistungsfähigkeit des Kontrollvorbehalts untersucht und seine Perspektiven aufgezeigt (3. Kapitel). Die Ultra-vires-Kontrolle ist bisher erst ein einziges Mal aktiviert worden; ihre Fähigkeit zur Steuerung des Ver-

⁵⁷ Siehe vor allem die Aktivierung der Kontrolle in Dänemark, Hojesteret, Urt. v. 06.12.2016 – C 15/2014 (Ajos), UfR 2017, .824H und Tschechien, Ústavní soud, Urt. v. 31.01.2012 – Pl. ÚS 5/12 (Holubec). Ausführliche rechtsvergleichende Erwägungen finden sich in BVerfG, Urt. v. 21.06.2016 – 2 BvE 13/13 (OMT-Programm), BVerfGE 142, 123 (Rn. 142). Aus der Literatur *W. Kahl*, Verhältnis des Unionsrechts zum deutschen Recht, in: ders./Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 2, § 38, Rn. 42 ff. Zur argumentativen Übertragbarkeit des Ultra-vires-Vorbehalts auf die Rechtsordnungen anderer Mitgliedstaaten siehe *A. Nuffberger*, AnwBl 2021, 217. Die Vorbildwirkung des Bundesverfassungsgerichts für andere Höchstgerichte analysieren *T. Ellerbrock/R. Pracht*, EuR 2021, 188.

⁵⁸ Hier sei auf die Entscheidungen des EuGH zu der Justizreformen in Polen EuGH, Beschl. v. 08.04.2020 – C-791/19 (Disziplinarkammer für ein oberstes Gericht), ECLI:EU:C:2020:277; EuGH, Urt. v. 05.11.2019 – C-192/18 (Unabsetzbarkeit von Richtern II), ECLI:EU:C:2019:924 und Ungarn EuGH, Urt. v. 06.11.2012 – C-286/12 (Unabsetzbarkeit von Richtern I), ECLI:EU:C:2012:687 verwiesen. Kritisch hierzu, da es der Union an Kompetenzen zur Regelung der nationalen Justiz fehle: *M. Nettesheim*, ZRP 2021, 222. Siehe übergreifend auch *A. Voßkuhle*, NJW 2018, 3154.

⁵⁹ Auf die Gefahr hinweisend *C. Franzius*, EuR 2019, 365 (377). Einen Missbrauch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Ungarn attestiert *B. Bakó*, ZaöRV 2018, 863 (902); anders jedoch zurecht *A. Voßkuhle*, Europa, Demokratie, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 340. Aus diesem Grund stellt *C. D. Classen*, EuR 2016, 529 (543) die grundsätzliche Legitimität der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht in Frage. Auf die Attraktivität der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Referenzpunkt für ausländische Juristen im Allgemeinen weisen auch *T. Ellerbrock/R. Pracht*, EuR 2021, 188 und *A. von Bogdandy*, Warum die Welt nach Karlsruhe blickt, FAZ v. 06.07.2016, S. N4 hin. Grundsätzlich sei die Strahlkraft der Europarechtsprechung auch intendiert *A. von Bogdandy*, NJW 2010, 1 (1).

Sachverzeichnis

- Abgeleitetes Unionsrecht 90–92
Abwägungs- und Darlegungsausfall
108 f., 226, 257–261
Ajos 10, 202, 211–214
Allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts 59 f., 100
Altersdiskriminierung, Verbot der 91 f.,
122, 153 f., 212–213
Anknüpfungspunkt, materiell-rechtlicher 77–93, *siehe auch* Kompetenz,
Begriff der
Anknüpfungspunkt, prozessualer 133–
152, *siehe auch* Verfahrensgegenstand
Anwendungsvorrang, Durchbrechung
des 17–24
Anwendungsvorrang 13–25
Aufsichtsklage 203–215, *siehe auch*
Vertragsverletzungsverfahren
Austritt aus der Europäischen Union
281–283
- Bail-out-Verbot 40, 88
Bananenmarkt-Entscheidung 135, 183–
185
Bankenunion 79 f., 90 f.
Beachtlichkeit, verfassungsrechtliche
254–257
Befangenheit 204
Brexit 197, 244
Brückenklausel 25, 140
Brückenmodell 18 f., *siehe auch* Gel-
tungsbrücke
Bundesverfassungsgericht, Kontrollmo-
nopol des 129–132
Bundesverfassungsgericht, Macht des
160
Bund-Länder-Streit 169–172
- Controlimiti-Vorbehalt, *siehe* Taricco-
Rechtsprechung
Costa/E.N.E.L-Entscheidung 20–23
- Demokratie, Anspruch auf 125, 155–
160, 188
Demokratie als Schutzgut der Kontrolle
37–47
Diskurstauglichkeit 108, 258–261
Dogmatik, Funktion der 266
Doppelwirkungen im Recht 46 f.
Duale Legitimation der europäischen Ho-
heitsgewalt 39–43, 127
Dualismus, völkerrechtlicher 19–21,
24 f., 134
- Effet-utile 56, 63, 99
Eigenheiten des Unionsrechts 60–62, 86,
96–98, 109, 255
Eilrechtsschutz 62 f., 172 f.
Einheitliches Patentgericht 157 f., *siehe*
auch formelle Übertragungskontrolle
Enumerationsprinzip, verfassungspro-
zessuales 69, 152
Erkenntnisgrenzen des Bundesverfas-
sungsgerichts 101–103, 187
Europäische Zentralbank 74–76, 79–83,
87–92, 108, 111–118, 193–202, 215,
223–227, 260–262
Europäischer Gerichtshof
– Befangenheit des ~ 204
– Entscheidungsfindung im Spruchkör-
per 227, 259
– Rolle des ~ 5, 197 f., 218–227, 238–
247
– Verwerfungsmonopol 3, 51–64
– Vorlagepflicht 50–52, 132 f., 259 f.,
264

- Europäisches Verfassungsgericht 241–246, 255 f., *siehe auch* Europäischer Gerichtshof, Rolle des ~
- Europarechtsfreundlichkeit 19, 52 f., 66, 69, 103 f., 124–128, 132, 173, 215–226, 238, 242
- Ewigkeitsgarantie 22, 31 f., 44 f., 48, 66, 69, 119, 143, 146, 158, 174–184, 238–241, 282
- Excès du pouvoir 58
- Exekutivakte im Zusammenhang mit Ultra-vires-Akten 67 f., 203 f., 228–232, 274 f., 282
- Fachöffentlichkeit 8, 67, 107 f., 192, 199, 219 f., 260
- Fehlertoleranz 102 f., 106 f.
- Fernsehrichtlinie 170 f.
- Finalität europäischer Kompetenzen 78, 86 f., 113–118
- Folgen des Ultra-vires-Vorbehalts, *siehe* Wirkungen
- Formelle Übertragungskontrolle 157–159, 174–176, 184 f.
- Geltungsbrücke 18–20, 75, 180
- Geltungsgrund des Unionsrechts 13–25, 74 f., 134, 180
- Generalanwälte, Rolle der 227, 260
- Gerichtsverbund 105, 209, 259, 269, 285, *siehe auch* Kooperationsverhältnis
- Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten 202, 208
- Grundrechtseingriff als Voraussetzung der Strukturwirksamkeit 119
- Grundrechtskontrolle 73 f., 134, 163, 182–185, 246
- Heck'sche Formel 70 f., 239
- Holubec-Entscheidung 10, 202, 208–211, 214 f., 230
- Hypothekentheorie, völkerrechtliche 134 f., 179
- Identitätskontrolle 54 f., 103, 119 f., 144, 176–182, 184 f., 246
- Immer engere Union 6, 242 f.
- Implied-powers-Doktrin 99
- Institutionensetting 66, 98, 118, 128
- Integrationskompetenz des Gesetzgebers 161 f., 169 f., 178–181, 183
- Integrationsprogramm 1 f., 17, 30–32, 91, 139 f., 180, 249, *siehe auch* Zustimmungsgesetz
- Integrationsverantwortung 139–151, 169 f., 191, 231, 233–235, 269 f., 275–281
- Integrationsverpflichtung 282 f.
- Judikativakte im Zusammenhang mit Ultra-vires-Akten 273–275
- Jugoslawien-Strafgerichtshof-Gesetz 279
- Justizkonflikt, *siehe* Rechtskrise
- Kette der demokratischen Legitimation 2, 38 f., 45, 48, 127
- Kloppenburger-Beschluss 28–30, 103
- Kompetenz, Begriff der 77–92, 247–253
- Kompetenz-Kompetenz 29–37, 43, 49, 65 f., 72, 127, 187 f., 238, 249, 261 f., *siehe auch* Staatssouveränität
- Kompetenzschanke 84 f., 87–92, 246–253
- Kompetenzüberschreitung, *siehe* Anknüpfungspunkt, materiell-rechtlicher
- Kompetenzverletzung, doppelte 91 f., 252
- Kontinuitätspflicht 117 f., 266–268
- Kontrollmonopol des Bundesverfassungsgerichts 124, 129–132, 143, 234
- Kooperationsverhältnis 1, 52 f., 103 f., 118, 192–196, 222–227
- Landtová, *siehe* Holubec-Entscheidung
- Legislativakte im Zusammenhang mit Ultra-vires-Akten 207, 211, 230, 271–274
- Letztentscheidungskompetenz, Beanspruchung der 20, 32, 50, 55, 63–66, 196–198, 222, 285
- Logik als Rechtskriterium 110, 263 f.
- Luxemburger Kompromiss 149 f.

- Maastricht-Vertrag 39 f.,
Medienöffentlichkeit 67, 106, 219 f.,
229–231, 284 f.
Mehrebenensystem 4, 13, 177, 219
Menschenwürde 41, 44 f., 123, 173, 183
Meta-Methodik 96–99, 101
Methodik als Maßstab der Ultra-vires-
Kontrolle 48, 93–103, 107–111, 116–
118, 186 f., 226 f., 241 f., 254–269
Monismus, völkerrechtlicher 21–23
Monopol zur Kontrolle, *siehe* Kontroll-
monopol des Bundesverfassungsge-
richts
Motor der Integration 5, 219, 242, *siehe*
auch Europäischer Gerichtshof, Rolle
des ~

Nachgelagertes Unionsrecht als Kontroll-
maßstab 90–92, 252
Next-Generation-EU, *siehe* Wiederauf-
baufonds
Nichtakt 16, 56–62
Normenkontrollverfahren 136, 162–169,
171 f., 233
Notwendigkeit der Kontrolle 65 f., 238–
246, *siehe auch* Ultra-vires-Kontrolle,
Zwecke

Offensichtlichkeit 104–118, 123–127,
254–257, *siehe auch* Beachtlichkeit,
verfassungsrechtliche
OMT-Programm, Grundzüge des ~ 75 f.,
86, 224
Organstreitverfahren 67, 161 f.
Organzuständigkeit für die Ultra-vires-
Kontrolle 66–68

Pflicht zur Wiederherstellung verfas-
sungskonformer Zustände 276
Plenardebatte im Bundestag 114, 284
Polen 7, 10, 208, 244
Popularverfassungsbeschwerde 155–
160, 269 f.
Primärrecht als Kontrollgegenstand 25
Prinzip der begrenzten Einzelermächti-
gung 2, 32–34, 240, 261–263

Prozessualer Anknüpfungspunkt 133–
152, *siehe auch* Verfahrensgegen-
stand
Prüfungsauftrag im Verfassungs-
recht 64–72, 239–246
Prüfungsbefugnis im europäischen
Recht 49–63, 203–205

Ratifikationsgesetz zu den Unionsverträ-
gen 18, *siehe auch* Zustimmungsgesetz
Reaktionspflichten der Organe der Bun-
desrepublik 144–151, 275–284
Rechtsbeugung 110 f.
Rechtsfolgen des Ultra-vires-Verdikts
163, 270–275
Rechtsförmlichkeit 75
Rechtsfortbildung 94, 99–101
Rechtsgemeinschaft 1, 9, 173, 194, 208,
222, 245 f., 287
Rechtskraft 58–61
Rechtskrise 26, 190, 193–195, 228–231,
236 f.
Rechtsschutzlücke 136, 145, 151 f.,
168 f.
Rechtsstaatlichkeit 47 f., *siehe auch*
Rechtsgemeinschaft
Rechtstraditionen 22, 61, 76, 96–98,
256, 264–266
Rechtsverweigerungsverbot 70
Rechtswandel 97 f., *siehe auch* Rechts-
fortbildung
Reservefunktion 3, 6, 216

Sanktion 76, 205–209
Schrankentrias 80, 92
Schumann'sche Formel 70 f., 239
Schutznorm, kompetenzrechtliche 249–
254, *siehe auch* Kompetenz, Begriff
der
Schutzpflicht 147, 161
Schwerekriterium 120, 128, 262, *siehe*
auch Strukturelevanz
Scope of law 92
Sekundärrecht als Prüfungsmaßstab,
siehe nachgelagertes Unionsrecht als
Kontrollmaßstab

- Solange-Rechtsprechung 4, 68 f., 104, 135, 182 f., 198–200
- Souveränität 3, *siehe auch* Staatssoveränität *und* Volkssouveränität
- Spezialitätsverhältnis, *siehe* Ultra-vires-Kontrolle, Verhältnis zu anderen Kontrollvorbehalten
- SSM-Verordnung 79, 89, *siehe auch* Bankenunion
- Staatenverbund 30 f., 243
- Staatssoveränität 27–37, 43, 75, 134 f., 237, 280, *siehe auch* Kompetenz-Kompetenz
- Staatsvolk 32, 36–40, 137, 154, 236 f., *siehe auch* Volkssouveränität
- Strukturrelevanz 80, 118–123, 127–129, 175, 181, 214, 253 f., 262
- sukzessive 128
- Subsidiarität 5, 79 f., 151, 245, 251
- Subsidiaritätsklage 151
- Taricco-Rechtsprechung 53–56
- Übermaßverbot 83–86
- Ultra-vires-Kontrolle
- Begriff 1
- grundsätzlicher Meinungsstand 2, 8 f., 224
- Herleitung 9, 13–72
- integrationsfördernde Effekte 69, 245 f., 285, 287 f.
- Notwendigkeit der 66–68, 238–246
- Rechtsfolgen 163, 270–275
- Reservefunktion 3, 6, 216
- unionsrechtliche Befugnis zur ~ 49–63, 203–205
- verfassungsrechtlicher Auftrag zur ~ 64–72, 239–246
- Verhältnis zu anderen Kontrollvorbehalten 174–184
- Vorbildwirkung 9 f., 187
- Vorfeldwirkungen, *siehe* Wirkungen, qua Existenz
- Wirkungen, *siehe* Wirkungen
- Zuständigkeit für die ~ 66–68
- Zwecke 25–49, 239–246
- Umsetzungsakte, Unwirksamkeit der 138 f., 270–275
- Unabhängigkeit der EZB 46, 232, 278
- Unabhängigkeit der Gerichte 193, 199–203, 222, 278
- Ungarn 7, 10, 208, 244
- Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung 87–92
- Verbotsvorschrift, *siehe* Kompetenzschränke
- Verfahrensarten 151–173
- Verfassungsbeschwerde 153–161, 269 f.
- Verfassungsgebende Gewalt 31, 35, 44
- Verfassungsidentität 34 f., 53–55, *siehe auch* Ewigkeitsgarantie und Identitätskontrolle
- Verfassungsprozessrecht 129–152
- Verfassungsvertrag 15
- Verhältnismäßigkeit 80–87, 108, 177, 122, 128, 193–197
- Vertragsverletzungsverfahren 57, 192, 198–215
- Vertrauensgrundsatz 203
- Vertretbarkeitskontrolle 101–103, 105–112, 254–256, *siehe auch* Offensichtlichkeit
- Verwerfungsmonopol für Normen des Unionsrechts 3, 51–64
- Vetoantizipation 4, 215 f.
- Volkssouveränität 37–45, 176
- Vollstreckungsanordnung 194–196
- Vollzugstheorie, völkerrechtliche 95, 280 f.
- Vorbildwirkung 9 f., 187
- Vorlagepflicht an den Europäischen Gerichtshof 50–52, 132 f., 259 f., 264
- Vorrang des Unionsrechts, *siehe* Anwendungsvorrang
- Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie 113 f.
- Wiederaufbaufonds 115 f.
- Willkür 5, 58 f., 80, 102, 106, 117–119, 127, *siehe auch* Vertretbarkeitskontrolle
- Wirkungen der Ultra-vires-Kontrolle 4, 189–237
- auf deutsche Institutionen 227–235
- auf EU-Institutionen 189–227

- bei erfolgter Kontrolle 189–215, 228–233
 - qua Existenz 215–227, 233–235
- Zustimmungsgesetz 17–30, 51, 93, 95, 179–182, 236 f., *siehe auch* Integrationsprogramm
- Zwangsgeld 207 f.
- Zweck der Ultra-vires-Kontrolle, *siehe* Ultra-vires-Kontrolle, Zwecke der