

Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden
zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte

Band 110

PETER M. HUBER

Der Gerichtshof
der Europäischen Union und
das Bundesverfassungsgericht
als Hüter der unionalen
Kompetenzordnung



Duncker & Humblot · Berlin

PETER M. HUBER

Der Gerichtshof der Europäischen Union
und das Bundesverfassungsgericht als Hüter
der unionalen Kompetenzordnung

Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden
zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte

Band 110

Der Gerichtshof der Europäischen Union und das Bundesverfassungsgericht als Hüter der unionalen Kompetenzordnung

Von

Peter M. Huber



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2023 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpar
Druck: CPI Books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0935-5200
ISBN 978-3-428-18996-0 (Print)
ISBN 978-3-428-58996-8 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Inhaltsverzeichnis

I. Das Problem	7
1. Befund	7
2. Die deutsche Sensibilität für die vertikale Kompetenzverteilung – Eine historische Pfadabhängigkeit	10
3. Sinn und Funktion einer föderalen Kompetenzverteilung	12
II. Die Kompetenzordnung der Europäischen Union	15
1. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	15
a) Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV	17
b) Verhältnismäßigkeit	18
2. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in der Praxis	19
a) Missachtung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung	20
b) Verhältnismäßigkeit	22
c) Subsidiarität	23
d) Konstitutionalisierung	23
e) Zwischenfazit	25
III. Völker- und Verfassungsrechtliche Grundlegung der Europäischen Union	26
1. Die Sicht des Gerichtshofs	26
2. Die Sicht der Mitgliedstaaten	26
IV. Kooperations- und Kontrollfunktion der nationalen Verfassungs- und Höchstgerichte	31
1. Formelle Übertragungskontrolle	31

2. Identitätskontrolle	32
3. Ultra-vires-Kontrolle	36
a) Demokratierechtlicher Hintergrund	36
b) Verfassungsrechtliche Rekonstruktion des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung	37
c) Konsequenzen für Akte von EU-Organen	38
d) Sonderfall: Gerichtshof	39
e) Tatbestandsvoraussetzungen der Ultra-vires-Kontrolle	41
V. Ultra-vires-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	42
1. Überblick	42
2. Das PSPP-Urteil vom 5. Mai 2020	42
3. Bewertung	46
VI. Zusammenfassung und Ausblick	48

I. Das Problem¹

1. Befund

Die Europäische Union ist seit Jahrzehnten selbstverständlicher Bestandteil unseres Regierungssystems. Sie bestimmt unseren Alltag nicht weniger als Bund und Länder. Politiker überbieten sich gleichwohl mit immer neuen Vorschlägen, sie weiter zu entwickeln und zu vertiefen, und viele treten auf, als könnten sie vor Kraft nicht laufen. Sieht man genauer hin, so gibt es seit den 1990er Jahren freilich eine Reihe von Anzeichen dafür, dass die Akzeptanz der Europäischen Union gesunken ist und sich die zentrifugalen Kräfte mehren: Gescheiterte Referenden in Dänemark, Irland, Frankreich und den Niederlanden belegen dies ebenso wie der Brexit oder interne Absetzbewegungen zu einer „illiberalen“ bzw. populistischen Demokratie in Polen und Ungarn. In Frankreich und Italien waren integrationskritische Kräfte von links und rechts bei den letzten Wahlen in der Mehrheit.

Während die europäische Integration bis zur weitgehenden Vollendung des Binnenmarktes Anfang der 1990er Jahre nie ernsthaft umstritten war, weil die Zusammenarbeit der zunächst sechs, später neun und dann 15 Mitgliedstaaten² nicht nur grundlegende Kompromisse zwischen über Jahrhunderte verfeindeten und mentalitätsmäßig sehr unterschiedlichen Staaten bzw. Gesellschaften wie Deutschland und Frankreich ermöglichte, Vertrauen wachsen ließ und den Marktbürgerinnen und Marktbürgern ein nie da gewesenes Maß an Wohlstand bescherte, hat sich dies mit der Gründung der Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht (1992/93) und seine Fortschreibungen durch die Verträge von Amsterdam (1997/99), Nizza (2000/03) und Lissabon (2007/09) grundlegend ge-

¹ Vgl. schon *Peter M. Huber*, Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof als Hüter der Gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzordnung, AöR 116 (1991), 210 ff.

² Vgl. *Peter M. Huber*, Recht der Europäischen Integration, 2. Aufl. 2002, § 3 Rn. 23, 29 und 45.

ändert. Mit ihnen wurde die Europäische Union in kürzester Zeit – ohne größere politische Debatte und ohne substantielle Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger³ – zu einem Staatenverbund, der heute in praktisch alle Lebensbereiche hineinwirkt und auch für viele unattraktive Seiten der Politik verantwortlich zeichnet: die Nichtbewältigung der illegalen Migration, die Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten, die Inflation, die Entdemokratisierung der nationalen Verwaltung, die Diskrepanz zwischen vollmundig formulierten Ansprüchen und eine dem widersprechende Wirklichkeit auf zahlreichen Politikfeldern – von der Finanzpolitik über die Energiepolitik und die Digitalisierung bis zur Impfstoffbeschaffung und der militärischen Unterstützung der Ukraine. Nicht zuletzt aber steht die Europäische Union auch für eine Entwicklung, die das ohnehin schon grenzwertig hohe Maß an Regulierung und Bürokratisierung weiter in die Höhe treibt. Das erstickt die Freiheit und kann, soll die Akzeptanz der Europäischen Union nicht weiter unterminiert werden, auf Dauer so nicht bleiben.

Umso wichtiger wäre es vor diesem Hintergrund, dass sich die Europäische Union möglichst effektiv um die ihr in den Verträgen tatsächlich zugewiesenen Aufgaben kümmert, aber auch nur um diese, und dass sie der Versuchung kurzfristiger Symbolpolitik und vermeintlicher Publicityerfolge widersteht, die letztlich nur weitere Enttäuschungen produzieren müssen. Vielfach werden die EU-Organe jedoch ohne Rücksicht auf das Integrationsprogramm aufgrund eigener oder mitgliedstaatlicher Initiativen tätig, so dass es den Anschein hat, als reichten ihre Kompetenzen so weit, wie Parlament, Kommission und (Europäischer) Rat dies mit Blick auf die tagespolitischen Bedürfnisse wünschenswert finden.⁴ Verletzungen

³ Dieter Grimm, Auf der Suche nach Akzeptanz: Über Legitimationsdefizite und Legitimationsressourcen der Europäischen Union, *Leviathan* 43 (2015), S. 325 (326): „Unter dem Deckmantel der wirtschaftlichen Integration vollzogen sich Veränderungen, die die Herstellung und Sicherung des gemeinsamen Marktes überschritten, aber öffentlich nicht wahrgenommen geschweige denn zum Gegenstand einer politischen Debatte gemacht wurden. Es war der Maastricht-Vertrag von 1992, der den Deckmantel von der Entwicklung wegzog und die Bürger der Mitgliedstaaten mit einem Integrationsgrad konfrontierte, zu dem sie nicht um ihre Meinung gefragt worden waren.“

⁴ Vgl. dazu schon die Bemerkung von *John Usher*, The gradual widening of EC policy, in particular on the basis of articles 100 and 235 EEC Treaty, in: Jürgen Schwarze/Henry Schermers, *Structure and Dimensions of European Community Policy*, 1988, S. 25 (36).

oder Überdehnungen des Prinzips der begrenzten Einzelmächtigung aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV finden sich in nahezu allen Politikbereichen; das hat Ernst Steindorff schon vor 30 Jahren kritisiert;⁵ viel geändert hat sich insoweit offenbar nicht.

Das kontinuierlich um eine Ausdehnung seiner Zuständigkeiten bemühte Europäische Parlament⁶ und die im Rat geschnürten „Paketlösungen“ („package-deals“)⁷ begünstigen den „competence creep“ dabei ebenso wie die vor allem in Berlin anzutreffende Neigung, Vorhaben, die man auf nationaler Ebene nicht durchsetzen kann, gleichsam über die unionale Bande zu spielen.⁸

Die geringe Leistungsfähigkeit der unionalen Kompetenzordnung – das habe ich schon in meinem Münchner Habilitationsvortrag vor 32 Jahren ausgeführt – wird weiter dadurch geschwächt, dass der Gerichtshof der Europäischen Union in Kompetenzfragen tendenziell zugunsten der EU-Organen entscheidet und für sich ein politisches Mandat als „Motor der Integration“ in Anspruch nimmt.⁹ Auch daran hat sich wenig geändert, selbst wenn die Übergriffigkeit des Gerichtshofes¹⁰ heute unter

⁵ *Ernst Steindorff*, Grenzen der EG-Kompetenzen, 1990, S. 25 ff. mit zahlreichen detaillierten Beispielen; *Peter M. Huber*, Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof als Hüter der Gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzordnung, AöR 116 (1991), S. 210 (211).

⁶ Vgl. etwa zur Erklärung des Europäischen Parlaments über Grundrechte und Grundfreiheiten vom 12. 4. 1989, EuGRZ 1989, S. 204 ff., sowie *Karel De Gucht*, Bericht im Namen des Institutionellen Ausschusses über die Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten, EuGRZ 1989, S. 207 (211).

⁷ *Rudolf Streinz*, Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1989, S. 338 m. w. N.

⁸ Krit. schon *Joseph H. Kaiser*, Grenzen der EG-Zuständigkeit, EuR 15 (1980), S. 97 (106 ff. mit zahlreichen Beispielen).

⁹ *Ulrich Everling*, Gestaltungsbedarf des Europäischen Rechts, EuR 22 (1987), S. 214 (235). Kritisch dazu *Albert Bleckmann*, Politische Aspekte der europäischen Integration unter dem Vorzeichen des Binnenmarktes 1992, ZRP 1990, S. 265 ff.; *Eckart Klein*, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50 (1991), S. 56 (72); *Ulrich Everling*, Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft, in: Festschrift für Karl Doehring, 1989, S. 179 (195 ff.).

¹⁰ EuGH, Urt. v. 8. 5. 2019 – C-450/17 P, ECLI:EU:C:2019:372, Rn. 44 ff. – Landeskreditbank Baden-Württemberg/Europäische Zentralbank; krit. BVerfGE 151, 202 Rn. 212 – Europäische Bankenunion; EuGH, Urt. v. 11. 12. 2018 – C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000 – Weiss; krit. BVerfGE 154, 17 Rn. 116 ff. –