

# Ultra-vires-Rüge im Namen des Volkes: Demokratiefördernd oder -belastend?

– Zugleich Anmerkungen zum PSPP-Urteil des BVerfG –

Shu-Perng Hwang\*

## Inhalt

A. Problemstellung	186
B. Die Entfaltung des Anspruchs auf Demokratie durch die Integrations-Rechtsprechung des BVerfG zugunsten eines volkszentrierten Demokratieverständnisses	188
C. Die Ultra-vires-Kontrolle im PSPP-Urteil: Ultra-vires-Vorbehalt im Rahmen des volkszentrierten Demokratieprinzips	192
D. Die Entgrenzung der Ultra-vires-Kontrolle unter Berufung auf das Volk: Eine demokratiebezogene Kritik am PSPP-Urteil	198
E. Schlussbemerkung	202

## Abstract

Der vorliegende Beitrag geht den Fragen nach, wodurch sich das Demokratieverständnis des BVerfG in dessen Rechtsprechung zur europäischen Integration auszeichnet und wie dieses Demokratieverständnis überhaupt zu den Ultra-vires-Feststellungen im PSPP-Urteil beigetragen hat. Es wird sich zeigen, dass dem PSPP-Urteil ein volkszentriertes Demokratieverständnis zugrunde liegt, das ideell auf die ständige Integrations-Rechtsprechung des BVerfG zurückgreift und in der PSPP-Entscheidung weiterhin durch die Ultra-vires-Feststellungen folgenreiche Effekte erzeugt hat. Gerade dieses volkszentrierte Demokratieverständnis führt dazu, dass im PSPP-Urteil das grundgesetzliche Demokratieprinzip immer wieder als ein unantastbares und abwägungsfestes Dogma gehandhabt wird. Diese Verabsolutierung des Demokratieprinzips läuft im Namen des Volkes nicht nur darauf hinaus, die bundesverfassungsgerichtliche Kontrollbefugnis bezüglich der Integrationspolitik zu Lasten der parlamentarischen Demokratie unangemessen auszudehnen, sondern läuft darüber hinaus Gefahr, das Demokratieprinzip einseitig als Ausprägung europaskeptischer Ideologien zu verzerren.

\* Prof. Dr. Shu-Perng Hwang, LL.M. (Columbia), ist Distinguished Research Professor am Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica, Taipei/Taiwan, E-Mail: sphwang@gate.sinica.edu.tw.

## Ultra Vires Complaint in the Name of the People: A Promotion or Burden of Democracy?

### – Some Critical Remarks on the German Federal Constitutional Court’s PSPP Judgment –

This article attempts to explore the questions as to how the German Federal Constitutional Court has developed its understanding of democracy in light of its settled case-law relating to European integration and how this understanding of democracy has contributed to the ultra vires findings in its PSPP judgment. It argues that the PSPP judgment is based on a people-centered understanding of democracy, which has its roots in the FCC’s “integration jurisprudence” and has resulted in momentous consequences through supporting the ultra vires findings. As will be shown in this article, it is precisely this people-centered understanding of democracy that leads to the conviction that the constitutional principle of democracy is absolutely inviolable and cannot be balanced against other principles. In the name of the people, this absolutization not only results in the expansion of the judicial power to the detriment of parliamentary democracy, but also runs the risk of unilaterally distorting the principle of democracy as a manifestation of Eurosceptic ideologies.

**Keywords:** PSPP Judgment, Ultra Vires, European Integration, Democracy, People

### A. Problemstellung

Nach wie vor wird das BVerfG als Hüter der Verfassung bezeichnet, der unter anderem sicherstellt, dass auch die demokratische Mehrheitsentscheidung einer verfassungsrechtlichen Kontrolle unterliegt. Doch im Zuge der europäischen Integration stellt sich das BVerfG selbst unverkennbar auch und insbesondere als Hüter der Demokratie dar, der den sog. „Anspruch auf Demokratie“ immer weiter ausbaut und dadurch nicht nur der Übertragung deutscher Hoheitsgewalt auf die Europäische Union, sondern darüber hinaus auch der Kompetenzausübung der EU-Organe demokratische Grenzen setzt. Vor diesem Hintergrund ist die PSPP-Entscheidung vom 5.5.2020<sup>1</sup> gefallen: Hier hat das BVerfG klargestellt, dass ein Anspruch auf Demokratie genau dadurch verletzt wird, dass einerseits die EU-Rechtsakte bestimmte

1 BVerfGE 154, 17. Nach Ansicht der EU-Kommission verstößt das BVerfG mit dieser Entscheidung gegen fundamentale Prinzipien des EU-Rechts und namentlich den Vorrang des Unionsrechts. Infolgedessen leitete die EU-Kommission am 9.6.2021 ein Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 AEUV gegen Deutschland ein. Gleichwohl hat sie am 2.12.2021 beschlossen, dieses Vertragsverletzungsverfahren einzustellen. Zu diesen aktuellen Entwicklungen vgl. *Ruffert*, Verfahren eingestellt, Problem gelöst? Die EU-Kommission und das Bundesverfassungsgericht, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/verfahren-eingestellt-problem-gelost/> (11.12.2021); *Geigerich*, Ende gut, alles gut? – Europäische Kommission stellt Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen des Karlsruher PSPP-Urteils ein, abrufbar unter: [https://jean-monnet-saar.eu/?page\\_id=125620](https://jean-monnet-saar.eu/?page_id=125620) (11.12.2021).

demokratische Grenzen überschreiten<sup>2</sup> und andererseits die deutschen Verfassungsorgane Bundesregierung und Bundestag diese Grenzüberschreitungen ohne weiteres hinnehmen. Bereits insofern lässt sich sagen, dass die PSPP-Entscheidung den Anspruch auf Demokratie nicht nur aktiviert, sondern auch tatsächlich verwirklicht. Dabei ist zwar bemerkenswert, dass, wie bereits vielmals betont,<sup>3</sup> in dieser Entscheidung zum ersten Mal die in Rede stehenden EU-Rechtsakte als Ultra-vires-Akte qualifiziert wurden. Allerdings sind im vorliegenden Zusammenhang vielmehr die Fragen von Interesse, ob und – wenn ja – welche Vorstellung von Demokratie diesen Ultra-vires-Feststellungen zugrunde liegt, und ob oder in welchem Sinne sich diese Vorstellung auf die Weiterentwicklungen der Demokratie in Deutschland und Europa auswirken würde.

Von daher wird im Rahmen des vorliegenden Beitrags vor allem den Fragen nachgegangen, wodurch sich das Demokratieverständnis des BVerfG in dessen Rechtsprechung zur europäischen Integration auszeichnet und wie dieses Demokratieverständnis überhaupt zu den Ultra-vires-Feststellungen im PSPP-Urteil beigetragen hat. Im Folgenden werden zunächst die Entwicklung und Entfaltung des Anspruchs auf Demokratie durch das BVerfG kurz skizziert. Es wird sich zeigen, dass dieser Anspruch im Grunde genommen nicht lediglich als „eine Art *status activus* prozessualis zum Schutze der individuellen Selbstbestimmung“<sup>4</sup> fungiert, sondern vielmehr auch und insbesondere im Dienste einer bestimmten, nämlich volkszentrierten Vorstellung von Demokratie hervorgebracht wird (B.). Gerade in diesem Zusammenhang ist die Ultra-vires-Kontrolle des PSPP-Urteils zu verstehen. Dabei fällt auf, dass das volkszentrierte Demokratieverständnis des BVerfG im Rahmen der PSPP-Entscheidung den Inhalt sowohl des Ultra-vires-Vorbehalts als auch des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes entscheidend geprägt hat, indem es unter Heranziehung des Volkes das Demokratieprinzip des Grundgesetzes nicht nur immer weiter substantialisiert, sondern auch immer wieder überhöht hat (C.). Gerade dieses volkszentrierte Demokratieverständnis führt dazu, dass im PSPP-Urteil das grundgesetzliche Demokratieprinzip immer wieder als ein unantastbares und abwägungsfestes Dogma gehandhabt wird. Diese Verabsolutierung des Demokratieprinzips läuft im Namen des Volkes nicht nur darauf hinaus, die bundesverfassungsgerichtliche Kontrollbefugnis bezüglich der Integrationspolitik zu Lasten der parlamentarischen Demokratie unangemessen auszudehnen, sondern läuft darüber hinaus Gefahr, das Demokratieprinzip einseitig als Ausprägung europaskeptischer Ideologien zu verzerren (D.).

2 Dies gilt unabhängig davon, dass nach den Regelungen des Grundgesetzes und des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes die EU-Maßnahmen kein unmittelbarer Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein können. Vgl. dazu BVerfGE 154, 17 (83), Rn. 93 sowie (88 f.), Rn. 105 ff.

3 Vgl. nur Siekmann, EuZW 2020/12, S. 491; Haltern, NVwZ 2020/12, S. 817; Ludwigs, EWS 2020/4, S. 186; Nettesheim, NJW 2020/23, S. 1632; Grosche, Der Staat 2021/2, S. 273; Polzin, AöR 2021/1, S. 2; Egidy, I•CON 2021/1, S. 285; Simon/Rathke, German L.J. 2020/5, S. 950.

4 So Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Art. 38 GG, Rn. 60.

## B. Die Entfaltung des Anspruchs auf Demokratie durch die Integrations-Rechtsprechung des BVerfG zugunsten eines volkszentrierten Demokratieverständnisses

Wie bereits in mehreren Untersuchungen dargelegt wurde, hat das BVerfG im Rahmen seiner „Integrations-Rechtsprechung“ das von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete Wahlrecht Schritt für Schritt zu einem „Grundrecht auf Demokratie“ ausgebaut.<sup>5</sup> Schon im Maastricht-Urteil wurde auf den „grundlegenden demokratischen Gehalt“ des Wahlrechts hingewiesen, der den wahlberechtigten Deutschen das subjektive Recht gewährleiste, „an der Wahl des Deutschen Bundestages teilzunehmen und dadurch an der Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk auf Bundesebene mitzuwirken und auf ihre Ausübung Einfluß zu nehmen.“<sup>6</sup> Im Anwendungsbereich des Art. 23 GG also schließe Art. 38 GG es aus, „die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflußnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, daß das demokratische Prinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird.“<sup>7</sup> „Zu dem gemäß Art. 79 Abs. 3 GG nicht antastbaren Gehalt des Demokratieprinzips gehört, daß die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse sich auf das Staatsvolk zurückführen lassen und grundsätzlich ihm gegenüber verantwortet werden. [...] Entscheidend ist, daß ein hinreichend effektiver Gehalt an demokratischer Legitimation, ein bestimmtes Legitimationsniveau, erreicht wird.“<sup>8</sup> Auf dieser Basis wird im Lissabon-Urteil weiterhin ein demokratisches Teilhaberecht begründet, das sich allgemein auf die Ausübung der Hoheitsgewalt sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene richtet:

Da die Bundesrepublik Deutschland nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG nur an einer Europäischen Union mitwirken darf, die demokratischen Grundsätzen verpflichtet ist, muss gerade auch ein legitimatorischer Zusammenhang zwischen den Wahlberechtigten und der europäischen Hoheitsgewalt bestehen, auf den der Bürger nach der ursprünglichen und fortwirkenden verfassungsrechtlichen Konzeption in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG einen Anspruch hat.<sup>9</sup>

5 Zur Entwicklung dieses Anspruchs bzw. Grundrechts auf Demokratie in der Rechtsprechung des BVerfG vgl. eingehend *Sauer*, Der Staat 2019/1, S. 10 ff. Vgl. auch *Murswieck*, JZ 2010/14, S. 702 ff.; *Kube*, in: Gedächtnisschrift Brugger, 2013, S. 574 ff. Die Konstruktion des Anspruchs auf Demokratie ist seit längerem Gegenstand heftiger Kritik. Vgl. nur *Gassner*, Der Staat 1995/3, S. 429; *Schönberger*, Der Staat 2009/4, S. 539 ff.; *Terhechte*, EuZW 2009/20, S. 726; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Art. 20 GG, Rn. 80 ff. Trotz aller actio-popularis-Vorwürfe lässt sich jedoch nicht verleugnen, dass – in den Worten von der ehemaligen Richterin *Gertrude Lübbe-Wolff* – der Anspruch auf Demokratie sich als Folge einer „ursprünglich kühnen, inzwischen etablierten Rechtsprechung“ des BVerfG darstellt. Vgl. abweichende Meinung der Richterin *Lübbe-Wolff* in BVerfGE 134, 366 (419, 423), Rn. 119.

6 BVerfGE 89, 155 (171 f.).

7 BVerfGE 89, 155 (172).

8 BVerfGE 89, 155 (182).

9 BVerfGE 123, 267 (331).

Hinsichtlich des – letztlich in der Würde des Menschen wurzelnden – Anspruchs auf Demokratie<sup>10</sup> ist also höchst problematisch nicht lediglich die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz auf die Europäische Union, sondern vielmehr auch diejenige Kompetenzausübung der EU-Organe, die dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung widerspricht und infolgedessen nicht mehr demokratisch legitimierbar ist. „Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ist deshalb nicht nur ein europarechtlicher Grundsatz [...], sondern nimmt [...] mitgliedstaatliche Verfassungsprinzipien auf.“<sup>11</sup> Bereits insofern zeigt sich, dass mit der Entwicklung des Anspruchs auf Demokratie das BVerfG den Status der deutschen Wahlberechtigten als Legitimationsquelle nicht nur der deutschen, sondern auch der europäischen Hoheitsgewalt klarstellen will. Bemerkenswert ist dabei ferner, dass das BVerfG über den so verankerten absoluten Vorrang des Volkes vor aller verfassten Gewalt hinaus die maßgebliche Rolle des Volkswillens auch und gerade für die Bestimmung der materiellen Grenzen der europäischen Integration hervorhebt. So geht das Lissabon-Urteil explizit davon aus, dass die verfassungsgebende Gewalt des deutschen Volkes, die dessen Willen zum Ausdruck bringt, „jeder künftigen politischen Entwicklung eine unübersteigbare Grenze setzen [wollte]“.<sup>12</sup> Zu dieser Grenze zählt unter anderem das Demokratieprinzip, das die Volkssouveränität zugrunde legt und von daher naturgemäß einer europäischen Integration entgegenwirkt, die die souveräne Staatlichkeit Deutschlands in Frage stellen würde. So gesehen sorgt das demokratische Teilhaberecht vor allem dafür, dass Volkswille und Volkssouveränität ernst genommen werden, damit die untrennbare Verbindung zwischen der Wahrung des Demokratieprinzips, der Garantie der souveränen Staatlichkeit Deutschlands sowie der Gewährleistung der Verfassungsidentität des Grundgesetzes gesichert bleibt. Aus dieser Perspektive liegt also die Annahme nahe, dass ein Ultra-vires-Akt – d.h. ein Verstoß gegen die in Art. 23 Abs. 1 GG vorgesehenen Grenzen – zwangsläufig einen Verstoß gegen das – über Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG – in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG gewährleistete Demokratieprinzip zur Folge hätte, welcher zugleich einen „Übergriff in die verfassungsgebende Gewalt des Volkes“ implizierte.<sup>13</sup> Bereits in diesem Zusammenhang wird deutlich, dass trotz der mit Berufung auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG bewirkten Subjektivierung bzw. „Vergrundrechtlichung“ des Demokratieprinzips das BVerfG in der Tat beabsichtigt, zur Durchsetzung der objektiven Anforderungen des Demokratieprinzips

10 Seit dem Lissabon-Urteil hat das BVerfG mehrmals betont, dass der Anspruch des Bürgers auf Demokratie in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert ist. Vgl. BVerfGE 123, 267 (341); BVerfGE 129, 124 (169).

11 BVerfGE 123, 267 (350).

12 BVerfGE 123, 267 (343). Wie das BVerfG mit Nachdruck ausführt: „Es ist allein die verfassungsgebende Gewalt, die berechtigt ist, den durch das Grundgesetz verfassten Staat freizugeben, nicht aber die verfasste Gewalt.“ BVerfGE 123, 267 (332).

13 Vgl. BVerfGE 123, 267 (344). Aus der Sicht des BVerfG macht das Grundgesetz mit der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG „deutlich, dass die Verfassung der Deutschen in Übereinstimmung mit der internationalen Entwicklung gerade auch seit Bestehen der Vereinten Nationen einen universellen Grund besitzt, der durch positives Recht nicht veränderbar sein soll“.

nicht lediglich die deutschen wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger, sondern auch und insbesondere das deutsche Volk als Gesamtheit in den Vordergrund zu stellen.<sup>14</sup>

Dass die Heranziehung des deutschen Volks zur Substantialisierung des grundgesetzlichen Demokratieprinzips dient, derzufolge auch die Maßnahmen der EU-Organen den von diesem Demokratieprinzip gezogenen materiellen Grenzen unterliegen müssen, zeigt sich im OMT-Urteil weiterhin deutlich. Dort stellt das BVerfG erneut fest, dass Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG „auch Schutz vor hinreichend qualifizierten Kompetenzüberschreitungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union“ gewährt.<sup>15</sup> Es betont darüber hinaus, dass offensichtliche und strukturell bedeutsame Kompetenzüberschreitungen der EU insbesondere dem Grundsatz der Volkssouveränität zuwiderlaufen.

Usurpieren Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen Aufgaben und Befugnisse, die ihnen das im Zustimmungsgesetz niedergelegte Integrationsprogramm nicht übertragen hat, so verletzen sie damit den durch Art. 1 Abs. 1 GG geschützten Kern der Volkssouveränität, weil sie den Bürger einer öffentlichen Gewalt aussetzen, die er nicht legitimiert hat und auf die er angesichts des institutionellen Gefüges zwischen den Organen der Europäischen Union [...] auch nicht in Freiheit und Gleichheit wirkungsvoll Einfluss nehmen kann.<sup>16</sup>

Während das BVerfG sich in der Lage fühlt, die Einhaltung des im Zustimmungsgesetz niedergelegte Integrationsprogramm zu überprüfen,<sup>17</sup> weist es mit Nachdruck darauf hin, dass seine Ultra-vires-Kontrolle zurückhaltend und europarechtsfreundlich auszuüben ist.<sup>18</sup> Demzufolge findet etwa der mit der Aufgabenzuweisung des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV notwendig verbundene Spielraum des EuGH seine Grenze „erst bei einer offensichtlich schlechterdings nicht mehr nachvollziehbaren und daher objektiv willkürlichen Auslegung der Verträge“.<sup>19</sup> Zudem liegt eine qualifizierte Kompetenzüberschreitung der EU auch dann vor, „wenn die Kompetenzüberschreitung ein für das Demokratieprinzip und die Volkssouveränität erhebliches Gewicht besitzt. Das ist etwa der Fall, wenn sie geeignet ist, die kompetenziellen Grundlagen der Europäischen Union zu verschieben [...] und so das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung zu unterlaufen.“<sup>20</sup> In diesem Zusammenhang liegt die Annahme des BVerfG nahe, dass die Ultra-vires-Feststellung unter anderem die Verletzung des Demokratieprinzips durch die Kompetenzüber-

14 Vgl. (positiv) zur instrumentellen Funktion des Anspruchs auf Demokratie *Murswieck*, JZ 2010/14, S. 704 ff.; *Gärditz/Hillgruber*, JZ 2009/18, S. 873, 876. Vgl. demgegenüber kritisch zur Verwechslung zwischen Bürgerrecht und Menschenrecht in Anerkennung eines Individualrechts auf demokratische Legitimationsteilhabe *Sauer*, Der Staat 2019/1, S. 21 ff.; *Ruffert*, EuGRZ 2017, S. 248.

15 BVerfGE 142, 123 (174).

16 BVerfGE 142, 123 (194).

17 Vgl. BVerfGE 142, 123 (199).

18 Vgl. BVerfGE 142, 123 (200 ff.).

19 BVerfGE 142, 123 (201).

20 BVerfGE 142, 123 (201 f.).

schreitung der EU-Organe voraussetzt. Anders gewendet: Nur wenn die EU-Maßnahmen so weit gehen, dass das Demokratieprinzip und namentlich das demokratische Teilhaberecht der Wahlberechtigten berührt werden, sind sie als dem Volkswillen zuwiderlaufende und daher grundgesetzwidrige Ultra-vires-Akte zu qualifizieren. Dies besagt zugleich, dass ein Ultra-vires-Akt der EU deshalb in Deutschland unanwendbar ist, weil er dem Prinzip der Volkssouveränität nicht mehr zu entsprechen vermag. Insofern hängen die Ultra-vires-Kontrolle einerseits und die Identitätskontrolle andererseits eng miteinander zusammen: „Da hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitungen zugleich die Identität der Verfassung berühren [...], stellt die Ultra-vires-Kontrolle einen besonderen, an das Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG anknüpfenden Anwendungsfall des allgemeinen Schutzes der Verfassungidentität durch das Bundesverfassungsgericht dar.“<sup>21</sup> Angesichts ihres demokratischen Gehaltes steht also fest, dass die Ultra-vires-Kontrolle des BVerfG vor allem darauf ausgerichtet ist, auch und insbesondere bei der Übertragung von deutschen Hoheitsrechten auf die Europäische Union eine wirksame Volksherrschaft<sup>22</sup> sicherzustellen. Daraus ergibt sich folgerichtig die Verpflichtung des Deutschen Bundestags und der Bundesregierung dazu, „sich in Ansehung möglicher identitätsverletzender oder Ultra-vires-Akte von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union ein zuverlässiges Urteil über die Reichweite und die Möglichkeiten der Erfüllung ihrer Integrationsverantwortung [zu] bilden“.<sup>23</sup> Alles in allem geht es im Rahmen einer Ultra-vires-Rüge um die Wahrung der unantastbaren Volkssouveränität, die dafür sorgt, dass sich die Kompetenzausübung sowohl der deutschen als auch der europäischen Organe dem Willen des deutschen Volkes unterwirft.

Den vorstehenden Ausführungen ist zu entnehmen, dass das BVerfG bereits vor dem PSPP-Urteil die verfassungsrechtlichen und insbesondere demokratischen Grundlagen für seine Ultra-vires-Kontrolle vollständig bereitgestellt hat. Unter Heranziehung eines grundrechtsgleichen Anspruchs auf Demokratie, der sich auf die Menschenwürde garantiert gründet und letzten Endes die demokratische Selbstregierung des Volkes verspricht, begründet das BVerfG nicht lediglich ein allgemeines, d.h. von klassischen Betroffenheitsanforderungen befreites<sup>24</sup> demokratisches Teilhaberecht der deutschen wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger. Mit dieser Vergrundrechtlichung des Demokratieprinzips bemüht sich das BVerfG vielmehr darum, das gesamte deutsche Volk als Träger der verfassungsgebenden Gewalt in

21 BVerfGE 142, 123 (203). Zur Kritik an dem ungeklärten Verhältnis zwischen Ultra-vires- und Identitätskontrolle in der Rechtsprechung des BVerfG vgl. insbesondere abweichende Meinungen der Richterin *Lübbe-Wolff* und des Richters *Gerhardt* in BVerfGE 134, 366 (419 ff., 430 ff.).

22 Vgl. dazu auch BVerfGE 129, 124 (168).

23 Vgl. BVerfGE 142, 123 (208 f.).

24 Vgl. dazu kritisch *Sauer*, Der Staat 2019/1, S. 12 ff.; *Gassner*, Der Staat 1995/3, S. 430, 450; *Klein*, in: Gedächtnisschrift Grabitz, S. 275; abweichende Meinung des Richters *Gerhardt* in BVerfGE 134, 366 (430, 431 f.), Rn. 137 f.; *Ludwigs*, NVwZ 2015/9, S. 540. Vgl. im Zusammenhang mit dem PSPP-Urteil auch *Egidy*, I•CON 2021/1, S. 289; *Barley*, EuZW 2020/12, S. 489 f.

den Vordergrund zu stellen und dadurch das Demokratieprinzip nicht nur hinsichtlich des Ziels wirksamer Volksherrschaft als unverfügbar zu qualifizieren, sondern dessen Inhalt auch um bestimmten angeblichen Volkswillen zu ergänzen. Gerade in dieser Hinsicht dient die Ultra-vires-Prüfung nicht bloß der Wahrung der staatlichen Souveränität, sondern auch und insbesondere dem Schutz der absoluten und unantastbaren Volkssouveränität. Dabei ist die Kontrollkompetenz des BVerfG zwar sozusagen zurückhaltend auszuüben. Da es sich aber letztendlich um das integrationsfeste Demokratieprinzip handelt, wobei der Wille des Volkes die maßgebliche Rolle spielt, ist eine qualifizierte Kompetenzüberschreitung der EU-Maßnahmen jedenfalls dann anzunehmen, wenn diese mit dem durch das BVerfG festgestellten bzw. behaupteten Volkswillen nicht mehr im Einklang stehen. So gesehen legt das BVerfG in seiner ständigen Integrations-Rechtsprechung ein volkszentriertes Demokratieverständnis<sup>25</sup> zugrunde, welches sich im PSPP-Urteil weiterhin fortsetzt: Wie im Folgenden gezeigt wird, legt dieses zum einen wiederum großes Gewicht auf das demokratische Teilhaberecht der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger und allgemeiner auf den Grundsatz der Volkssouveränität, nimmt zum anderen seine Ultra-vires-Kontrolle gerade im Lichte des volksorientiert konzipierten Demokratieprinzips vor. Bemerkenswert ist dabei, wie sich dieses volkszentrierte Demokratieverständnis im PSPP-Urteil letztlich auf dessen Ultra-vires-Feststellungen ausgewirkt hat.

### C. Die Ultra-vires-Kontrolle im PSPP-Urteil: Ultra-vires-Vorbehalt im Rahmen des volkszentrierten Demokratieprinzips

Im PSPP-Urteil geht es unter anderem um die Frage, ob das Unterlassen von Bundesregierung und Bundestag, geeignete Schritte gegen die Kompetenzüberschreitung der EZB zu unternehmen, die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und mit Art. 79 Abs. 3 GG verletzt hat. Da die Annahme einer Rechtsverletzung die Feststellung von EU-Kompetenzüberschreitungen voraussetzt, hat das BVerfG vor allem eine Ultra-vires-Kontrolle durchzuführen. Hierbei wird wiederum davon ausgegangen, dass das dem Einzelnen in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG garantierte Wahlrecht auch dessen grundlegenden demokratischen Gehalt umfasst. Dementsprechend haben die deutschen Bürgerinnen und Bürger den Anspruch darauf, „nur einer öffentlichen Gewalt ausgesetzt zu sein, die sie auch legitimieren und beeinflussen können“.<sup>26</sup> Dies gilt „ausweislich von Art. 23 Abs. 1 Satz 1 und 3 GG grundsätzlich auch in Ansehung der europäischen Integration.“<sup>27</sup> Neben der Untersagung der Übertragung von Kompetenz-Kompetenz im Besonderen also müssen

25 Jan Henrik Klement spricht vom „erweiterte[n] Demokratiebegriff in den Euroentscheidungen“. Vgl. Klement, ZG 2014/2, S. 181: „Das BVerfG versteht Demokratie nicht mehr allein als Modus der Bildung des Volkswillens im Staat, sondern auch als tatsächliche Verwirklichung desselben“.

26 Vgl. BVerfGE 154, 17 (85), Rn. 99.

27 Vgl. BVerfGE 154, 17 (86), Rn. 101.

auch Art und Umfang der Übertragung von Hoheitsrechten im Allgemeinen demokratischen Grundsätzen entsprechen. So sind „[i]nsbesondere das Budgetrecht des Deutschen Bundestages [...] und seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung [...] als unverfügbarer Teil des grundgesetzlichen Demokratieprinzips durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG geschützt“,<sup>28</sup> so dass eine dem Demokratieprinzip zuwiderlaufende Übertragung von Hoheitsrechten jedenfalls dann vorliegt, „wenn die Festlegung von Abgaben in Art und Höhe in wesentlichem Umfang supranationalisiert und damit der Dispositionsbefugnis des Bundestages entzogen würde“.<sup>29</sup> Hierbei wird das enge Verhältnis zwischen dem Demokratieprinzip und der Ultra-vires-Kontrolle deutlich: Greift die Europäische Union über den Bereich der ihr übertragenen Kompetenzen hinaus, so handelt sie ultra vires und verletzt auf diese Weise das grundgesetzliche Demokratieprinzip. In Reaktion darauf also müssen Bundesregierung und Bundestag „aktiv auf die Befolgung und Beachtung der Grenzen des Integrationsprogramms [hinwirken]“.<sup>30</sup>

Bereits in diesem Zusammenhang liegt die Annahme des BVerfG nahe, dass das in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankerte demokratische Teilhaberecht der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger nicht nur die Verpflichtung deutscher Verfassungsorgane zur Überwachung des Integrationsprogramms der EU-Organe begründet, sondern in materieller Hinsicht auch dazu beiträgt, den integrations- und abwägungsfesten Kerngehalt des grundgesetzlichen Demokratieprinzips mit dem angeblichen Willen des Volkes zu konkretisieren und festzuschreiben. Das so konzipierte Demokratieprinzip bleibt nicht ohne Folgen für die Ultra-vires Kontrolle durch das BVerfG. Da im Rahmen des sehr großzügig anerkannten Anspruchs auf Demokratie einerseits die Unantastbarkeit des Demokratieprinzips im Sinne wirksamer Volksherrschaft wiederum in den Mittelpunkt gestellt wird und andererseits immer wieder Sachbereiche bzw. Regelungsgegenstände als unverfügbarer Teil des Demokratieprinzips qualifiziert werden, ist es kein Wunder, dass im PSPP-Urteil der verwendete Ultra-vires-Maßstab sich überwiegend an dem angeblich unverfügbareren und unantastbaren Demokratieprinzip orientiert. Anders gewendet: Mit seiner volkszentrierten Demokratievorstellung ist es dem BVerfG nur folgerichtig, dass die Ultra-vires-Kontrolle vor allen Dingen zur Wahrung der nationalen Demokratie dient und deswegen unter anderem überwiegend im Rahmen eines integrations- und abwägungsfesten Demokratieprinzips vorzunehmen ist.<sup>31</sup> Bei der Ultra-vires-Kontrolle geht es also nicht lediglich um die Feststellung von Kompetenzüberschreitungen, sondern auch und vor allem um die Gewährleistung der Intaktheit des grundgesetzlichen Demokratieprinzips. Dies hat zwangsläufig zur Folge, dass eine EU-Maßnahme jedenfalls dann als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren ist, wenn sie den demokratischen Grundsätzen des Grundgesetzes nicht mehr entspricht, d.h. aber wenn sie die Selbstbestimmungsbefugnisse von Bundesregierung und Deutschem

28 Vgl. BVerfGE 154, 17 (87), Rn. 104.

29 Ibid.

30 Vgl. BVerfGE 154, 17 (88 f.), Rn. 107.

31 Vgl. insofern auch *Erbguth*, DVBl. 2021/4, S. 212.

Bundestag zu verdrängen droht und bereits dadurch das deutsche Volk in seinem Grundrecht auf Demokratie ohne weiteres verletzt. Wie das BVerfG ausführt:

Soweit Maßnahmen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Europäischen Union Auswirkungen zeitigen, die mit den Grundsätzen der Art. 1 und Art. 20 GG die Verfassungsidentität des Grundgesetzes berühren, gehen sie über die durch die Verfassung gezogenen Grenzen offener Staatlichkeit hinaus. [...] Mit Blick auf das Demokratieprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG ist unter anderem sicherzustellen, dass dem Deutschen Bundestag eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischem Gewicht verbleiben [...] und dass er in der Lage bleibt, seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung wahrzunehmen.<sup>32</sup>

Nach Ansicht des BVerfG also erweisen sich sowohl die in Rede stehenden Beschlüsse der EZB zum Staatsanleihekaufprogramm als auch die Vorabentscheidung des EuGH vom 11.12.2018<sup>33</sup> als kompetenzwidrig (*ultra vires*). Zum einen seien die Beschlüsse des EZB mangels hinreichender Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit von der währungspolitischen Kompetenz der EZB (Art. 127 Abs. 1 Satz 1 AEUV) und ihrer lediglich unterstützenden Kompetenz für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten (Art. 127 Abs. 1 Satz 2 AEUV) nicht mehr gedeckt.<sup>34</sup> Zum anderen habe auch der EuGH *ultra vires* gehandelt, indem er im Rahmen seiner Verhältnismäßigkeitsprüfung auf eine effektive Kompetenzkontrolle der EZB verzichtet und damit sein Mandat nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV verlassen habe.<sup>35</sup> Insbesondere könne in der Handhabung des EuGH der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit seine „Korrektivfunktion zum Schutz mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten“<sup>36</sup> nicht erfüllen, denn der EuGH gehe bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung überwiegend von einer reduzierten, auf offensichtliche Kompetenzüberschreitungen beschränkte Kontrolldichte aus.<sup>37</sup> Dies – zumal im Zusammenwirken mit dem weiten Beurteilungsspielraum der EZB – „trägt dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung offensichtlich nicht hinreichend Rechnung [...], und eröffnet den Weg zu einer kontinuierlichen Erosion mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten“.<sup>38</sup>

Das völlige Ausblenden der wirtschaftspolitischen Auswirkungen des PSPP, das schon bei der Bestimmung der Zielsetzung des ESZB methodisch nicht nachvollziehbar ist [...], führt dazu, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung ihre Funktion verliert, weil Geeignetheit und Erforderlichkeit des PSPP [...] nicht mit den wirtschaftspolitischen Auswirkungen zulasten der Kompetenzen der Mitgliedstaaten in Beziehung gesetzt und diese nicht mit den erhofften Vorteilen abgewogen werden.<sup>39</sup>

32 BVerfGE 154, 17 (93 f.), Rn. 115.

33 EuGH, NJW 2019/13, S. 907.

34 Vgl. dazu BVerfGE 154, 17 (120 ff.), Rn. 164 ff.

35 Vgl. dazu BVerfGE 154, 17 (96 f.), Rn. 118 ff.

36 Vgl. BVerfGE 154, 17 (105 f.), Rn. 133.

37 Vgl. insbesondere BVerfGE 154, 17 (110 ff.), Rn. 142 ff.

38 Vgl. BVerfGE 154, 17 (117), Rn. 156.

39 BVerfGE 154, 17 (105), Rn. 133.

Die Abgrenzung von Wirtschafts- und Währungspolitik betrifft eine über den Einzelfall hinausgehende politische Grundentscheidung, die mit erheblichen Konsequenzen für die Verteilung von Macht und Einfluss in der Europäischen Union verbunden ist. Die Zuordnung einer Maßnahme zur Währungs- statt zur Wirtschafts- oder Fiskalpolitik berührt nicht nur die Frage der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten; sie entscheidet zugleich über das demokratische Legitimationsniveau und die Kontrolle des entsprechenden Politikbereichs, weil die Währungspolitik dem nach Art. 130, Art. 282 AEUV unabhängigen ESZB übertragen ist [...].<sup>40</sup>

Nach Auffassung des BVerfG also stellt die vom EuGH in dessen Urteil vom 11.12.2018 vorgenommene Verhältnismäßigkeitskontrolle eine „schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar[e] und daher objektiv willkürlich[e] Auslegung der Verträge“<sup>41</sup> dar. Dabei fällt auf, dass die Auslegung und Handhabung des Verhältnismäßigkeitsprinzips durch den EuGH nicht als Ausdruck unterschiedlicher Rechtsauffassungen toleriert werden, sondern ohne weiteres als offensichtliche, strukturell bedeutsame Kompetenzüberschreitung qualifiziert und beanstandet werden. Zwar wiederholt das BVerfG die in ständiger Rechtsprechung betonten Aussagen, dass die Ultra-vires-Kontrolle „zurückhaltend und europafreundlich“ durchzuführen sei, und dass der EuGH in gewissem Maße einen „Anspruch auf Fehlertoleranz“ habe.<sup>42</sup> Doch im PSPP-Urteil wird der vom EuGH praktizierte Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kurzerhand als „leerlaufend“ erachtet,<sup>43</sup> indem das BVerfG an der Auffassung festhält, dieser könne seine Kontrollfunktion im Rahmen einer reduzierten Kontrolldichte gar nicht erfüllen, wobei weder die „unzureichende Begrenzung der Kompetenzen des ESZB auf der Tatbestandsebene“ zu kompensieren noch der „Übergriff in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten“ zu gewichten sei.<sup>44</sup> Bei näherem Hinsehen zeigt sich, dass sich diese Position des BVerfG wiederum auf dessen volkszentriertes Demokratieverständnis zurückführen lässt. Da die deutschen Bürgerinnen und Bürger mit ihrem durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteten demokratischen Teilhaberecht einen Anspruch darauf hätten, dass auch die Maßnahmen der Europäischen Union dem Grundsatz der Volkssouveränität und dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes entsprächen, müsse im Grunde genommen jede EU-Kompetenzausübung letzten Endes auf das deutsche Volk zurückgeführt werden können. Von daher seien sowohl das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 EUV) als auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV) ohne weiteres im Lichte der grundgesetzlichen demokratischen Grundsätze zu interpretieren. Das heißt, auch diese im Unionsrecht verankerten Grundsätze sollten dazu beitragen, das unantastbare Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes dergestalt zu gewährleisten, dass dem grundgesetzlichen Demokratieprinzip eine absolute, d.h. letztendlich gegen je-

40 BVerfGE 154, 17 (118 f.), Rn. 159.

41 Vgl. BVerfGE 154, 17 (96), Rn. 118.

42 Vgl. BVerfGE 154, 17 (91 f.), Rn. 112.

43 Vgl. BVerfGE 154, 17 (105 ff.), Rn. 133 ff.

44 Vgl. BVerfGE 154, 17 (109 f.), Rn. 140.

de Abwägung bzw. Gewichtung sprechende Wirkung zukomme. Wie im PSPP-Urteil explizit ausgeführt wird:

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ist nicht nur ein unionsrechtlicher Grundsatz, sondern nimmt mitgliedstaatliche Verfassungsprinzipien auf [...]. Es bildet die maßgebliche Rechtfertigung für den Einschnitt in das demokratische Legitimationsniveau der durch die Europäische Union ausgeübten öffentlichen Gewalt, der in Deutschland nicht nur objektive Grundprinzipien der Verfassung (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG) berührt, sondern auch das Wahlrecht der Bürgerinnen und Bürger und ihren Anspruch auf Demokratie gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG [...]. Die Wahrung der kompetenziellen Grundlagen der Europäischen Union hat daher entscheidende Bedeutung für die Gewährleistung des demokratischen Prinzips.<sup>45</sup>

Die weitgehende Entleerung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der damit verbundene Verzicht auf eine wertende Gesamtbetrachtung besitzen ein für das Demokratieprinzip und den Grundsatz der Volkssouveränität erhebliches Gewicht. Sie sind, wie dargelegt [...], geeignet, die kompetenziellen Grundlagen der Europäischen Union zu verschieben und so das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zu unterlaufen [...].<sup>46</sup>

Diese vom volks- und insofern nationalstaatszentrierten Demokratieverständnis geprägte Vorstellung von Verhältnismäßigkeitsgrundsatz läuft letzten Endes zwangsläufig auf die Feststellung hinaus, dass die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten im Grunde genommen unberührt bleiben muss. Die These, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht nur zur Kompetenzausübung der EU-Organe, sondern auch zur Abgrenzung zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik dient,<sup>47</sup> bedeutet für das BVerfG nichts anderes, als dass die den Mitgliedstaaten zustehende Kompetenz zur Wirtschafts- und Fiskalpolitik in der Regel keineswegs von der Wirtschaftspolitik der EU tangiert werden darf. Deswegen betont das BVerfG einerseits, dass trotz der unvermeidlichen Überschneidungen der Wirtschafts- und Währungspolitik die EZB gar keine Wirtschafts- und Fiskalpolitik betreiben darf, fordert andererseits die EZB doch weiterhin dazu auf, die wirtschaftspolitischen Auswirkungen des PSPP umfassend in Erwägung zu ziehen.<sup>48</sup> Demzufolge handelt die EZB nicht erst dann ultra vires, wenn ihre Maßnahme vom Ergebnis her gesehen übermäßig in die Zu-

45 BVerfGE 154, 17 (118), Rn. 158.

46 BVerfGE 154, 17 (119), Rn. 160.

47 Vgl. dazu kritisch *Mayer*, JZ 2020/14, S. 730; *Pernice*, EuZW 2020/12, S. 511 ff.; *Kainer*, EuZW 2020/12, S. 535 f.; *Siekmann*, EuZW 2020/12, S. 494; *Wendel*, German L.J. 2020/5, S. 985–986; *Meier-Beck*, Ultra Vires?, abrufbar unter: <https://www.d-kart.de/blog/2020/05/11/ultra-vires/> (28.10.2021); *Barley*, AnwBl 2021/4, S. 216; *Egidy*, I•CON 2021/1, S. 290–292.

48 Vgl. insbesondere BVerfGE 154, 17 (109), Rn. 139:

„Dass das ESZB auch mit geldpolitischen Instrumenten keine Wirtschafts- und Sozialpolitik betreiben darf, schließt es nicht aus, unter dem Gesichtspunkt des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV die Auswirkungen zu erfassen, die das PSPP etwa für die Staatsverschuldung, Sparguthaben, Altersvorsorge, Immobilienpreise und das Überleben wirtschaftlich nicht überlebensfähiger Unternehmen hat, und sie – im Rahmen einer wertenden Gesamtbetrachtung – zu dem angestrebten und erreichbaren währungspolitischen Ziel in Beziehung zu setzen“.

ständigkeiten der Mitgliedstaaten übergreift, sondern vielmehr bereits dann, wenn sie die Verhältnismäßigkeitserwägungen nicht hinreichend – d.h. aber nicht unter besonderer Berücksichtigung der mitgliedstaatlichen wirtschaftspolitischen Kompetenzen – vornimmt. Offensichtlich geht das BVerfG im PSPP-Urteil ohne weiteres davon aus, dass das in Rede stehende Staatsanleihekaufprogramm der Sache nach wirtschaftspolitische Ziele verfolgt<sup>49</sup> und bereits insofern Gefahr läuft, die fundamentalen Belange der Mitgliedstaaten zu berühren.<sup>50</sup> Angesichts dessen solle der EuGH die von der EZB behaupteten geldpolitischen Zielsetzungen und Maßnahmen nicht einfach hinnehmen, sondern er habe das PSPP darauf hin zu überprüfen, ob dieses wegen seiner schwerwiegenden wirtschaftspolitischen Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten als unverhältnismäßig zu erachten ist. Hinsichtlich dessen beanstandet das BVerfG:

Indem der Gerichtshof trotz der Überschneidungen von Wirtschafts- und Währungspolitik die gegen eine Zuordnung zur Währungspolitik sprechenden Indikatoren für unerheblich erklärt und auch eine wertende Gesamtbetrachtung für deren Abgrenzung [...] von vornherein ausschließt, verzichtet er auf eine effektive Kompetenzkontrolle der EZB. Zwar trifft es zu, dass der EZB bei der Einschätzung und Bewertung dieser Folgen und ihrer Gewichtung im Verhältnis zu den mit dem Anleihekaufprogramm verfolgten Zielen ein Beurteilungsspielraum zukommt. Dass der Gerichtshof den Wirkungen eines Ankaufprogramms von Anleihen dagegen sowohl bei der Bestimmung der Zielsetzung des ESZB als auch im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit jede rechtliche Bedeutung abspricht, ist methodisch nicht mehr vertretbar.<sup>51</sup>

Insgesamt steht fest: Die Handhabung bis zur Aktivierung der Ultra-vires-Kontrolle im PSPP-Urteil ist im Rahmen eines bestimmten, namentlich volkszentrierten Demokratieverständnisses des BVerfG aufzufassen. Indem unter Heranziehung des in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankerten Anspruchs auf Demokratie das Volk immer wieder überhöht wird, ist die Kompetenzausübung sowohl der deutschen Verfassungsorgane als auch der Europäischen Union ohne weiteres dem angeblichen Willen des deutschen Volkes untergeordnet. Dadurch wird das grundgesetzliche Demokratieprinzip auch und gerade im Zuge der europäischen Integration schlechterdings unantastbar und unabwählbar, wobei also die Ultra-vires-Kontrolle eine demokratie- und vor allem volksschützende Rolle spielen soll. Unter dieser Prämisse scheint es nur folgerichtig, dass auch der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV vorgesehene Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vorrangig zur Wahrung nationaler Demokratie im Sinne wirksamer Volksherrschaft dienen soll. Demzufolge ist eine EU-Währungspolitik bereits dann als in Deutschland unanwendbare Ultra-vires-Maßnahme zu qualifizieren, wenn sie nach Ansicht des deutschen Volkes ihre etwaigen Auswirkungen auf die Wirtschafts- bzw. Fiskalpolitik Deutschlands nur ungenügend in Betracht zieht, indem der EZB-Rat „weder geprüft noch dargelegt

49 Vgl. insbesondere BVerfGE 154, 17 (107f.), Rn. 137. Vgl. insofern auch Mayer, JZ 2020/14, S. 730 („Es sei denn, man unterstellt ohnehin implizit, dass das PSPP unter Wirtschaftspolitik fällt [...].“).

50 Vgl. BVerfGE 154, 17 (110f.), Rn. 142.

51 BVerfGE 154, 17 (110), Rn. 141.

hat, dass die beschlossenen Maßnahmen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen“.<sup>52</sup> Dementsprechend handelt auch der EuGH bereits dann ultra vires, wenn er bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung von EU-Maßnahmen von einer gelockerten Kontrolldichte ausgeht und von daher den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht streng genug – d.h. aber letztendlich zu Lasten der nationalen Souveränität der Bundesrepublik Deutschland – handhabt. Angesichts dessen sind Bundesregierung und Bundestag aufgrund ihrer Integrationsverantwortung „verpflichtet, auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die EZB hinzuwirken“.<sup>53</sup> Darüber hinaus dürfen deutsche Verfassungsorgane, Behörden und Gerichte „weder am Zustandekommen noch an Umsetzung, Vollziehung oder Operationalisierung von Ultra-vires-Akten [der Europäischen Union] mitwirken“.<sup>54</sup>

#### **D. Die Entgrenzung der Ultra-vires-Kontrolle unter Berufung auf das Volk: Eine demokratiebezogene Kritik am PSPP-Urteil**

Die vorstehende Analyse weist darauf hin, dass das PSPP-Urteil nicht nur deshalb bedenkenswert ist, weil dort die betreffenden EU-Maßnahmen erstmals vom BVerfG als Ultra-vires-Akte festgestellt werden. Vielmehr stellt dieses Urteil dar, wie das BVerfG mit seinem volkszentrierten Demokratieverständnis zu den Ultra-vires-Feststellungen gekommen ist. Zwar ist das volkszentrierte Demokratieverständnis keine Erfindung des PSPP-Urteils. Wie dargelegt, lässt es sich vielmehr auf die frühere Rechtsprechung des BVerfG zurückführen, wobei der angelblich in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankerte Anspruch auf Demokratie immer wieder bestätigt und weiterentwickelt worden ist. Doch im PSPP-Urteil trägt genau diese volkszentrierte Demokratieverstellung dazu bei, den Ultra-vires-Vorbehalt und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz neu zu prägen. In diesem Sinne erweist sich das PSPP-Urteil durchaus als eine epochale Grundsatzentscheidung. Wie bereits erläutert, hat das BVerfG hier unter Heranziehung des Willens und Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes das grundgesetzliche Demokratieprinzip zu einem unantastbaren und abwägungsfesten Dogma entwickelt hat. Im Außenverhältnis bzw. im Zusammenhang mit der europäischen Integration hat dies zur Folge, dass all diejenigen Sachbereiche oder Regelungsgegenstände, die als demokratiesensibel erachtet bzw. als unverfügbarer Teil des grundgesetzlichen Demokratieprinzips qualifiziert werden, für ohne weiteres integrationsfest gehalten werden müssen. Letzten Endes erweist sich das so konzipierte Demokratieprinzip als eine absolute kompetenzielle Grenze für die Europäische Union, so dass die ausschließlich im Lichte dieses Demokratieprinzips aufgefasste Handhabung sowohl der Ultra-vires-Kontrolle als auch des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit letztlich zur sauberen Kompetenzabgrenzung zwischen Deutschland und der EU dienen soll.

52 Vgl. BVerfGE 154, 17 (94 f.), Rn. 116.

53 BVerfGE 154, 17 (150 f.), Rn. 232. Dort führt das BVerfG weiterhin aus: „Bundesregierung und Bundestag müssen ihre Rechtsauffassung gegenüber der EZB deutlich machen oder auf sonstige Weise für die Wiederherstellung vertragskonformer Zustände sorgen“.

54 BVerfGE 154, 17 (151), Rn. 234.

Bei einer solchen Betrachtungsweise liegt es nahe, dass es sich im PSPP-Urteil bei der Verhältnismäßigkeitswägung überhaupt nicht darum handelt, zwischen währungspolitischen Nutzen und wirtschaftspolitischen Wirkungen des PSPP abzuwagen, sondern im Grunde genommen darum, die absolute Unantastbarkeit der wirtschaftspolitischen Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten inklusiv der Bundesrepublik Deutschland mit aller Kraft zu bewahren. Unter Heranziehung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes beabsichtigt das BVerfG nämlich, die dem Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten zu verbleibende Wirtschaftspolitik definitiv von der auf die europäische Ebene übertragenen Währungspolitik abzugrenzen und so das Demokratieprinzip im Sinne wirksamer Volkssouveränität und -herrschaft unberührt zu lassen, indem davon ausgegangen wird, auch die von einer sozusagen währungspolitischen Maßnahme bewirkten Auswirkungen, die vom ESZB bewusst in Kauf genommen und für dieses sicher vorhersehbar gewesen seien, könnten Konsequenzen haben für die währungs- oder wirtschaftspolitische Einstufung der betreffenden Maßnahme.<sup>55</sup> Angesichts dessen solle die Verhältnismäßigkeitsprüfung vor allen Dingen sicherstellen, dass eine währungspolitische Maßnahme sich nicht in eine wirtschaftspolitische umgestalten würde. Ansonsten drohe sie ihre demokratiespezifische Kontrollfunktion zu verlieren. So gesehen überrascht es nicht, dass im PSPP-Urteil das vom BVerfG beanstandete Begründungsdefizit der EZB unmittelbar zu dessen Kompetenzwidrigkeit führte,<sup>56</sup> und dass die ebenfalls vom BVerfG prognostizierte (unzulässige) Rücknahme der Kontrolldichte des EuGH ohne weiteres als dessen Kompetenzüberschreitung eingestuft wurde.<sup>57</sup> Die Annahme, ein Mangel an umfassenden Aussagen zur Verhältnismäßigkeitsprüfung allein begründe die Ultra-vires-Feststellung, erweist sich selbst zwar als offensichtlich unverhältnismäßig,<sup>58</sup> lässt sich im Hinblick auf die vom BVerfG betonte demokratie- bzw. volksschützende Dimension des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes doch gut nachvollziehen: Aus der Sicht des BVerfG ist die Verhältnismäßigkeitsprüfung ohnehin ein Instrument nicht zur Güterabwägung, sondern zur Kompetenzrüge.

Auch aus diesem Blickwinkel lässt sich verstehen, warum im PSPP-Urteil sich die Ultra-vires-Kontrolle auch ohne nachdrückliche Berufung auf die in Art. 79 Abs. 3 GG verankerte Verfassungsidentität durchführen lässt. Da nach Ansicht des BVerfG der auf das Dogma der Volkssouveränität zurückzuführende Ultra-vires-Vorbehalt in erster Linie zur Wahrung des Demokratieprinzips dienen soll, das, wie dargelegt, immer wieder für unantastbar und unabwägbar gehalten wird, soll er unter anderem die Entwicklung hin zu einer kontinuierlichen Erosion nationaler Zuständigkeiten

55 Vgl. insbesondere BVerfGE 146, 216 (285 f.), Rn. 119, (287 f.), Rn. 121; BVerfGE 154, 17 (98 f.), Rn. 122.

56 Dazu kritisch Mayer, JZ 2020/14, S. 730; Sauer, EU Law Live 2020, S. 7; Wendel, German L.J. 2020/5, S. 991.

57 Vgl. dazu kritisch etwa Frenz, DVBl. 2020/15, S. 1019 f.; Mayer, JZ 2020/14, S. 729 f.; Gernert, EuR 2021/5, S. 566; Sauer, EU Law Live 2020, S. 5; Sauer, S. 223; Sarmiento, EU Law Live 2020, S. 17; Kainer, EuZW 2020/12, S. 535; Wendel, German L.J. 2020/5, S. 989–990; Masing, in: Herdegen/ders./Poscher/Gärditz (Hrsg.), § 2, Rn. 114 f.

58 Vgl. insofern auch Wendel, German L.J. 2020/5, S. 991; Sarmiento, EU Law Live 2020, S. 16–18.

verhindern, indem sichergestellt wird, dass besonders demokratiesensible Regelungsbereiche wie Wirtschafts- und Fiskalpolitik nach wie vor der nationalen Hoheitsgewalt überlassen bleiben. Gerade in diesem Sinne aber übernimmt die Ultra-vires-Kontrolle selbst die identitätsschützende Funktion, indem sie ein durchaus materielles Demokratieverständnis zugrunde legt, wonach die nationale wirtschaftspolitische Hoheitsgewalt unberührt bleiben muss, so dass „die Gefahr einer kontinuierlichen [...] Erosion [mitgliedstaatlicher] Kompetenzen im Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik und einer weiteren Schwächung der demokratischen Legitimation der durch das Eurosystem ausgeübten öffentlichen Gewalt“<sup>59</sup> mit aller Kraft zu bekämpfen ist. So betrachtet ermöglicht gerade das volkszentrierte Demokratieverständnis es dem BVerfG, den Kerngehalt des grundgesetzlichen Demokratieprinzips nicht nur zu konkretisieren und festzuschreiben, sondern auch als unverfügbarer Bestandteil der grundgesetzlichen Verfassungidentität zu verabsolutieren.<sup>60</sup>

Die Auswirkung eines volkszentrierten Demokratieverständnisses erschöpft sich aber nicht darin, die Unantastbarkeit und Unabwägbarkeit des grundgesetzlichen Demokratieprinzips gegenüber der Europäischen Union zu bekräftigen. Wie das PSPP-Urteil gezeigt hat, trägt die volkszentrierte Demokratieverstellung des BVerfG ferner dazu bei, die Verpflichtung aller deutscher Verfassungsorgane zur Ultra-vires-Überwachung zu verallgemeinern und erweitern.<sup>61</sup> Dies lässt sich wohl mit dem Argument begründen, in der Demokratie sei letztendlich der Wille des Volkes von maßgeblicher Bedeutung. Da als deutsche Bürgerinnen und Bürger das Volk einen Anspruch darauf habe, dass auch die Akte der EU-Organen den durch das grundgesetzliche Demokratieprinzip gezogenen Grenzen unterliegen, umfasse dieser Anspruch folgerichtig, dass die deutschen Verfassungsorgane „über die Einhaltung des Integrationsprogramms durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union wachen, am Zustandekommen und der Umsetzung von Maßnahmen, die die Grenzen des Integrationsprogramms überschreiten, nicht mitwirken und bei offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen aktiv auf seine Befolgung und die Beachtung seiner Grenzen hinwirken“.<sup>62</sup> Dementsprechend seien vor allem Bundesregierung und Bundestag dazu verpflichtet.

59 Vgl. BVerfGE 154, 17 (117 f.), Rn. 157.

60 Insofern lässt sich im PSPP-Urteil eine Abkopplung der Ultra-vires-Kontrolle von der Identitätskontrolle nicht feststellen (so aber *Calliess*, NJW 2021/39, S. 2847; *Ludwigs*, EWS 2020/4, S. 189; *Siekmann*, EuZW 2020/12, S. 498). Vielmehr stellt sich hier die Ultra-vires-Kontrolle selbst als eine Art von Identitätskontrolle dar, wobei das Demokratieprinzip, das ebenfalls Schutzgegenstand des Art. 79 Abs. 3 GG ist, mittels des grundrechtsgleichen Anspruchs auf Demokratie in den Fokus rückt. Vgl. insofern auch *Erbguth*, DVBl. 2021/4, S. 212. In diesem Sinne hält das BVerfG in der PSPP-Entscheidung an seiner im OMP-Urteil erläuterten Position fest. Dies schließt freilich den Vorwurf einer bedenklichen Ausdehnung der Ultra-vires-Kontrolle nicht aus. Nicht zu verkennen ist ferner, dass selbst die Identitätskontrolle, an die die Ultra-vires-Kontrolle nach Ansicht einiger Stimmen anzuknüpfen ist, ein Ausdehnungspotenzial darstellt. Vgl. dazu kritisch *Ingold*, AÖR 2015/1, S. 7 f., 14 f.; *Franzius*, EUR 2019/4, S. 378 f.

61 Vgl. auch *Kainer*, EuZW 2020/12, S. 534; *Pernice*, EuZW 2020/12, S. 508 ff.

62 Vgl. BVerfGE 154, 17 (88), Rn. 105.

tet, den Willen des Volkes durchzusetzen,<sup>63</sup> indem sie ihre Integrationsverantwortung dergestalt wahrnehmen, dass sie „den Vollzug des Integrationsprogramms im Rahmen ihrer Kompetenzen kontinuierlich beobachten“<sup>64</sup> und „ihre Rechtsauffassung gegenüber der EZB deutlich machen oder auf sonstige Weise für die Wiederherstellung vertragskonformer Zustände sorgen“.<sup>65</sup> Diese Aussagen weisen deutlich darauf hin, dass es der Rekurs auf das Volk und insbesondere seinen „Anspruch auf Demokratie“ ist, der das grundgesetzliche Demokratieprinzip nicht nur gegenüber dem Integrationsprogramm der Europäischen Union, sondern auch gegenüber den Kompetenzen von Bundesregierung und Bundestag verabsolutiert. Mit anderen Worten: Nach einem volkszentrierten Demokratieverständnis spielt in der Demokratie das Volk und nicht seine Repräsentanten die Zentralrolle. Demzufolge ist der Wille von Bundesregierung und Bundestag zwangsläufig dem Willen des Volkes untergeordnet, der aber überwiegend erst durch die Behauptung des BVerfG zum Ausdruck kommt und insofern zwangsläufig nur die eigene Ansicht des BVerfG widerspiegelt.<sup>66</sup>

Dem Vorhergehenden ist zu entnehmen, dass das vom BVerfG vertretene volkszentrierte Demokratieverständnis, das geeignet ist, das Demokratieprinzip des Grundgesetzes zu einem absoluten, unantastbaren und abwägungsfesten Dogma zu entwickeln, letzten Endes dazu beiträgt, die Befugnisse des BVerfG zu erweitern. Wie im PSPP-Urteil gezeigt wurde, haben gerade die von einem volkszentrierten Demokratieprinzip geprägten Vorstellungen von Ultra-vires-Vorbehalt sowie von Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zur Kompetenzausdehnung des BVerfG geführt, indem dieses nach außen die Stelle des EuGH einnimmt, dem es gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV obliegt, bei der Auslegung und Anwendung der Verträge das Recht zu wahren,<sup>67</sup> und nach innen den politischen Instanzen und namentlich dem Bundestag aus dessen Zuständigkeiten verdrängt, der als unmittelbar demokratisch legitimiertes Verfassungsorgan unmissverständlich dazu berufen ist, im Wege einer demokratischen Willensbildung seine Integrationsverantwortung wahrzunehmen.<sup>68</sup> Doch über diese ersichtliche Kompetenzerweiterung hinaus gehen mit dem volkszentrier-

63 Vgl. dazu auch BVerfGE 154, 17 (93), Rn. 114: „Die Integrationsverantwortung verpflichtet die Verfassungsorgane auch insoweit, sich schützend und fördernd vor die durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechtspositionen des Einzelnen zu stellen [...].“

64 Vgl. BVerfGE 154, 17 (89), Rn. 108.

65 Vgl. BVerfGE 154, 17 (150 f.), Rn. 232.

66 Vgl. in diesem Zusammenhang nur *Ludwigs*, NVwZ 2015/9, S. 540 (unter Berufung auf die Formulierung von Jan Henrik Klement): „Die ‚Macht der Bürger‘ ist aber, wie im Schrifttum treffend formuliert wurde, die ‚Macht des Gerichts‘.“

67 Vgl. dazu kritisch *Frenz*, DVBl. 2020/15, S. 1019; *Gernert*, EuR 2021/5, S. 566; *Ludwigs*, EWS 2020/4, S. 190; *Ludwigs*, EuZW 2020/12, S. 532; *Mayer*, JZ 2020/14, S. 726, 728; *Pernice*, EuZW 2020/12, S. 510; *Nußberger*, JZ 2021/20, S. 970.

68 Dazu kritisch auch *Dietze et al.*, EuZW 2020/12, S. 526; *Barley*, EuZW 2020/12, S. 490; *Wendel*, German L.J. 2020/5, S. 983, 993; *Pernice*, EuZW 2020/12, S. 510. Vgl. auch schon *Gassner*, Der Staat 1995/3, S. 438, 452; *Schönberger*, Der Staat 2009/4, S. 540 f.; *Pache*, EuGRZ 2009, S. 287, 296; *Jestaedt*, Der Staat 2009/4, S. 505; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Art. 20 GG, Rn. 81; *Wendel*, ZaöRV 2014/3, S. 640 f.; *Schwarze*, EuR 2010/1, S. 114; *Schwerdtfeger*, EuR 2015/3, S. 305.

ten Demokratieverständnis grundlegendere demokratische Bedenken einher. Wenn gleich der im PSPP-Urteil erneut bestätigte „Anspruch auf Demokratie“ immer wieder als ein grundrechtsgleiches Recht konzipiert, begründet und hervorgehoben wird, läuft er im Grunde genommen nicht selten darauf hinaus, das Selbstregierungsrecht des ganzen deutschen Volkes in den Vordergrund zu stellen. Damit weicht er zwangsläufig von seinem grundrechts- und insbesondere freiheitsschützenden Charakter ab, indem er ausschließlich dazu dient, die Aktivierung verfassungsgerichtlicher Kontrolle des Integrationsprogramms unter Berufung auf die Volkssouveränität zu rechtfertigen, wobei aber überhaupt nicht in den Blick genommen wird, dass zwischen der Gewährleistung individueller Freiheit und gemeinschaftlicher Interessen ein fundamentaler Unterschied besteht,<sup>69</sup> und dass die demokratische Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit eben nicht darin liegt, den weder real existierenden noch als wahr erweisbaren Volkswillen<sup>70</sup> geltend zu machen, sondern vielmehr darin, die individuelle Freiheit größtmöglich zu sichern.<sup>71</sup> Mit der „Entgrundrechtlichung“ dieses Anspruchs auf Demokratie liegt ferner die Annahme nahe, das Demokratieprinzip ohne weiteres mit dem Ideal einer Herrschaft nach dem gemeinsamen und zwar eigentlichen Willen des Volkes gleichzusetzen. Diese Sichtweise geht indes nicht nur an der Entscheidung der grundgesetzlichen Ordnung für eine repräsentative, parlamentarische Demokratie vorbei,<sup>72</sup> sondern birgt auch die Gefahr, das Demokratieprinzip ausschließlich als ein Instrument zur Verhinderung weiterer europäischer Integration zu nutzen,<sup>73</sup> indem schlicht behauptet wird, das in Rede stehende Integrationsprogramm laufe dem (vom BVerfG beobachteten) Willen des Volkes zuwider, der unmittelbar durch die Aktivierung eines „Anspruchs auf Demokratie“ zum Ausdruck komme.

## E. Schlussbemerkung

Während nach Ansicht mancher Kommentatoren das PSPP-Urteil dadurch gekennzeichnet ist, dass es im Grunde genommen mehr Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union auffordert,<sup>74</sup> verdient es aus Sicht des vorliegenden Beitrags doch vor allem deshalb große Aufmerksamkeit, weil es ein volkszentriertes Demokratieverständnis zugrunde legt, das ideell auf die ständige Integrations-Rechtsprechung des BVerfG zurückgreift und in der PSPP-Entscheidung weiterhin durch die Ultra-vi-

69 Dazu kritisch auch *Feichtner*, German L.J. 2020/5, S. 1092–1094; *Basedow et al.*, I•CON 2021/1, S. 196–197; *Dietze et al.*, EuZW 2020/12, S. 526; *Haltern*, NVwZ 2020/12, S. 820.

70 Zur Unerweisbarkeit des angeblich „wahren“ Volkswillens vgl. in diesem Zusammenhang nur *Hwang*, Der Staat 2020/3, S. 388 ff.

71 Zur Freiheitssicherung als oberstes Ziel der Demokratie vgl. grundlegend *Kelsen*, S. 3 ff.

72 Vgl. hierzu kritisch *Gässner*, Der Staat 1995/3, S. 439 ff.; abweichende Meinung des Richters *Gerhardt* in BVerfGE 134, 366 (430, 433 ff.), Rn. 140 ff.; *Wendel*, ZaöRV 2014/3, S. 641; *Calliess*, NVwZ 2020/13, S. 898; *Wendel*, German L.J. 2020/5, S. 993.

73 Vgl. insofern auch *Dietze et al.*, EuZW 2020/12, S. 526.

74 So etwa *Gärditz*, AnwBl 2021/4, S. 220; *Polzin*, AöR 2021/1, S. 47 f. Vgl. insofern auch *Kirchhof*, NJW 2020/29, S. 2059, wo sogar die grundrechtsschützende Dimension der PSPP-Entscheidung hervorgehoben wird.

res-Feststellungen folgenreiche Effekte erzeugt hat. Während das BVerfG im PSPP-Urteil die EZB angeblich lediglich zur Erfüllung einer Darlegungs- sowie Prüfungspflicht auffordert,<sup>75</sup> versteckt sich dahinter eine durchaus materielle Demokratieverstellung, die geeignet ist, unter Berufung auf das Selbststregierungsrecht des Volkes immer wieder Sachbereiche als absolut integrationsresistent zu qualifizieren und infolgedessen auch bloße Begründungsdefizite der EU-Institutionen ohne weiteres als Ultra-vires-Akte einzustufen. Zwar erscheint beim Verständnis des Demokratieprinzips der Rekurs auf Volkswillen und wirksame Volksherrschaft folgerichtig und wünschenswert. Doch nicht zu verleugnen ist dabei, dass angesichts des Fehlens eines als objektiv wahr festzustellenden Volkswillens dieser letztendlich nur vom BVerfG behauptet werden kann. Dies hat zwangsläufig zur Folge, dass Art und Umfang des Integrationsprogramms letzten Endes ganz entscheidend vom BVerfG zu bestimmen sind, während die auch und gerade in Wahrnehmung einer Integrationsverantwortung unentbehrliche Funktion des Bundestags zur demokratischen Willensbildung nur noch von untergeordneter Bedeutung sein kann. Überdies ist zu befürchten, dass das vom BVerfG und zwar weiterhin im PSPP-Urteil vertretene volkszentrierte Demokratieverständnis letztlich nur den Eindruck bekräftigt, das grundgesetzliche Demokratieprinzip sorge ausschließlich dafür, den (als ohne weiteres einheitlich erachteten) Willen des gesamten deutschen Volkes auch um den Preis der Gefährdung der europäischen Integration durchzusetzen.

## Bibliographie

- BARLEY, KATARINA, *Ein grober Klotz*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2020, Jg. 31(12), S. 489–490
- BARLEY, KATARINA, *PSPP-Urteil des BVerfG: Welche Rolle bleibt danach dem EuGH? Wie das Europäische Parlament die umstrittene Ultra Vires-Kontrolle des BVerfG aufgenommen hat*, Anwaltsblatt, 2021, Heft 4, S. 216–217
- BASEDOW, JÜRGEN et al., *European integration: Quo vadis? A critical commentary on the PSPP judgment of the German Federal Constitutional Court of May 5, 2020*, International Journal of Constitutional Law, 2021, Jg. 19(1), S. 188–207
- CALLIESS, CHRISTIAN, *Konfrontation statt Kooperation zwischen BVerfG und EuGH? Zu den Folgen des Karlsruher PSPP-Urteils*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2020, Jg. 39(13), S. 897–904

75 Zu dieser angeblich verfahrensorientierten Kontrolle vgl. *Violante*, German L.J. 2020/5, S. 1052; *Petersen*, German L.J. 2020/5, S. 1003; *Mayer*, JZ 2020/14, S. 730; *Sarmiento*, EU Law Live 2020, S. 17–18. Diese Vorgehensweise des BVerfG wird von manchen sogar positiv bewertet. Vgl. etwa *Simon/Rathke*, EuZW 2020/12, S. 501; *Kahl*, NVwZ 2020/12, S. 826.

- CALLIESS, CHRISTIAN, *Vorrang des Unionsrechts und Kompetenzkontrolle im europäischen Verfassungsgerichtsverbund. Zuständigkeiten und Reformen zwischen BVerfG und EuGH im Lichte des Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission*, Neue Juristische Wochenschrift, 2021, Jg. 74(39), S. 2845–2851
- DIETZE, JAN et al., *Europa – Quo Vadis? Ein kritischer Kommentar zum EZB-Urteil des BVerfG*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2020, Jg. 31(12), S. 525–530
- DREIER, HORST, *Artikel 20*, in: ders. (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen, 2015, S. 1–291
- EGIDY, STEFANIE, *Proportionality and procedure of monetary policy-making*, International Journal of Constitutional Law, 2021, Jg. 19(1), S. 285–308
- ERBGUTH, WILFRIED, *Kompetenzabgrenzung zwischen EU und Mitgliedstaaten: Die PSPP-Entscheidung des BVerfG*, Deutsches Verwaltungsblatt, 2021, Jg. 136(4), S. 209–216
- FEICHTNER, ISABEL, *The German Constitutional Court's PSPP Judgment: Impediment and Impetus for the Democratization of Europe*, German Law Journal, 2020, Jg. 21(5), S. 1090–1103
- FRANZIUS, CLAUDIO, *70 Jahre Grundgesetz und Europa: Passt das zusammen?*, Europarecht, 2019, Jg. 54(4), S. 365–382
- FRENZ, WALTER, *Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 5.5.2020 (EuGH ultra vires?)*, Deutsches Verwaltungsblatt, 2020, Jg. 135(15), S. 1017–1021
- GÄRDITZ, KLAUS FERDINAND; HILLGRUBER, CHRISTIAN, *Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen – Zum Lissabon-Urteil des BVerfG*, JuristenZeitung, 2009, Jg. 64(18), S. 872–881
- GÄRDITZ, KLAUS FERDINAND, *Der EuGH als Verfassungsgericht der Europäischen Union. Das PSPP-Urteil des BVerfG ist eine Aufforderung: Das Unionsrecht und den EuGH fortentwickeln*, Anwaltsblatt, 2021, Heft 4, S. 220–221
- GASSNER, ULRICH M., *Kreation und Repräsentation. Zum demokratischen Gewährleistungsgehalt von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG*, Der Staat, 1995, Jg. 34(3), S. 429–453
- GERNERT, MARCEL, *Die gerichtliche Kontrolle der Kompetenzordnung der Europäischen Union im Lichte aktueller Entwicklungen*, Europarecht, 2021, Jg. 56(5), S. 551–568
- GROSCHE, NILS, *Effektive Kompetenzabgrenzung aufgrund oder durch Verhältnismäßigkeit?*, Der Staat, 2021, Jg. 60(2), S. 273–295
- HALTERN, ULRICH, *Ultra-vires-Kontrolle im Dienst europäischer Demokratie*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2020, Jg. 39(12), S. 817–823

- HWANG, SHU-PERNNG, *Volkswille: Reale Substanz oder notwendige Fiktion? Ernst-Wolfgang Böckenförde und Hans Kelsen im Vergleich*, Der Staat, 2020, Jg. 59(3), S. 371–396
- INGOLD, ALBERT, *Die verfassungsrechtliche Identität der Bundesrepublik Deutschland. Karriere – Konzept – Kritik*, Archiv des öffentlichen Rechts, 2015, Jg. 140(1), S. 1–30
- JESTAEDT, MATTHIAS, *Warum in die Ferne schweifen, wenn der Massstab liegt so nah? Verfassungshandwerkliche Anfragen an das Lissabon-Urteil des BVerfG*, Der Staat, 2009, Jg. 48(4), S. 497–516
- KAHL, WOLFGANG, *Optimierungspotenzial im „Kooperationsverhältnis“ zwischen EuGH und BVerfG*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2020, Jg. 39(12), S. 824–828
- KAINER, FRIEDEMANN, *Aus der nationalen Brille: Das PSPP-Urteil des BVerfG*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2020, Jg. 31(12), S. 533–536
- KELSEN, HANS, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Neudruck der 2. Aufl. von 1929, Tübingen, 1963
- KIRCHHOF, PAUL, *Die Rechtsarchitektur der Europäischen Union*, Neue Juristische Wochenschrift, 2020, Jg. 73(29), S. 2057–2063
- KLEIN, ECKART, *Grundrechtsdogmatische und verfassungsprozessuale Überlegungen zur Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts*, in: Randelzhofer, Albrecht; Scholz, Rupert; Wilke, Dieter (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München, 1995, S. 271–286
- KLEMENT, JAN HENRIK, *Der Euro und seine Demokratie. Zu den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 14.1. und 18.3.2014 in Sachen »Outright Monetary Transactions« und Europäischer Stabilitätsmechanismus*, Zeitschrift für Gesetzgebung, 2014, Jg. 29(2), S. 169–196
- KUBE, HANNO, *Demokratische Teilhabe als subjektives Recht*, in: Anderheiden, Michael; Keil, Rainer; Kirste, Stephan; Schaefer, Jan Philipp (Hrsg.), Verfassungsvoraussetzungen. Gedächtnisschrift für Winfried Brugger, Tübingen, 2013, S. 571–600
- LUDWIGS, MARKUS, *Der Ultra-vires-Vorbehalt des BVerfG – Judikative Kompetenzanmaßung oder legitimes Korrektiv?*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2015, Jg. 34(9), S. 537–543
- LUDWIGS, MARKUS, *Die Konsequenzen des PSPP-Urteils für die Kompetenzordnung der EU*, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, 2020, Jg. 31(4), S. 186–191
- LUDWIGS, MARKUS, *Scherbenhaufen oder Chance? Zwölf Thesen zum PSPP-Urteil des BVerfG vom 5.5.2020*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2020, Jg. 31(12), S. 530–533

- MASING, JOHANNES, § 2: *Verfassung im internationalen Mehrebenensystem*, in: Herdegen, Matthias; ders.; Poscher, Ralf; Gärditz, Klaus Ferdinand (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts. Darstellung in transnationaler Perspektive*, München, 2021, S. 61–147
- MAYER, FRANZ C., *Der Ultra vires-Akt. Zum PSPP-Urteil des BVerfG v. 5. 5. 2020 – 2 BvR 859/15 u. a.*, JuristenZeitung, 2020, Jg. 75(14), S. 725–734
- MORLOK, MARTIN, *Artikel 38*, in: Dreier, Horst (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen, 2015, S. 1053–1134
- MURSWIEK, DIETRICH, *Art. 38 GG als Grundlage eines Rechts auf Achtung des unabänderlichen Verfassungskerns*, JuristenZeitung, 2010, Jg. 65(14), S. 702–708
- NETTESHEIM, MARTIN, *Das PSPP-Urteil des BVerfG – ein Angriff auf die EU?*, Neue Juristische Wochenschrift, 2020, Jg. 73(23), S. 1631–1634
- NUSSBERGER, ANGELIKA, *Was ist Willkür? Auf der Suche nach europäischen Standards*, JuristenZeitung, 2021, Jg. 76(20), S. 965–973
- PACHE, ECKARD, *Das Ende der europäischen Integration? Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, zur Zukunft Europas und der Demokratie*, Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 2009, S. 285–298
- PERNICE, INGOLF, *Machtspruch aus Karlsruhe: „Nicht verhältnismäßig? – Nicht verbindlich? – Nicht zu fassen...“*, Zum PSPP-Urteil des BVerfG vom 5.5.2020, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2020, Jg. 31(12), S. 508–519
- PETERSEN, NIELS, *Karlsruhe's Lochner Moment? A Rational Choice Perspective on the German Federal Constitutional Court's Relationship to the CJEU After the PSPP Decision*, German Law Journal, 2020, Jg. 21(5), S. 995–1005
- POLZIN, MONIKA, *Pandora oder Montesquieu? Die ultra-vires Kontrolle von Völker- und Unionsrecht durch nationale Verfassungsgerichte*, Archiv des öffentlichen Rechts, 2021, Jg. 146(1), S. 1–49
- RUFFERT, MATTHIAS, *Das Bundesverfassungsgericht als Akteur im Prozess der europäischen Integration*, Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 2017, S. 241–249
- SARMIENTO, DANIEL, *Requiem for Judicial Dialogue – The German Federal Constitutional Court's judgment in the Weiss case and its European implications*, EU Law Live, 2020, Vol. 16, S. 9–20
- SAUER, HEIKO, *Demokratische Legitimation zwischen Staatsorganisationsrecht und grundrechtlichem Teilhabereanspruch. Ein Beitrag zum Verhältnis von Verfassungsrecht und Verfassungstheorie*, Der Staat, 2019, Jg. 58(1), S. 7–40
- SAUER, HEIKO, *Substantive EU law review beyond the veil of democracy: the German Federal Constitutional Court ultimately acts as Supreme Court of the EU*, EU Law Live, 2020, Jg. 16, S. 2–8

- SAUER, HEIKO, *Staatsrecht III*, 6. Aufl., München, 2020
- SCHÖNBERGER, CHRISTOPH, *Die Europäische Union zwischen „Demokratiedefizit“ und Bundesstaatsverbot. Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, Der Staat, 2009, Jg. 48(4), S. 535–558
- SCHWARZE, JÜRGEN, *Die verordnete Demokratie. Zum Urteil des 2. Senats des BVerfG zum Lissabon-Vertrag*, Europarecht, 2010, Jg. 45(1), S. 108–117
- SCHWERDTFEGER, ANGELA, *Europäisches Unionsrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – Grundrechts-, ultra-vires- und Identitätskontrolle im gewaltenteiligen Mehrebenensystem*, Europarecht, 2015, Jg. 50(3), S. 290–309
- SIEKMANN, HELMUT, *Gerichtliche Kontrolle der Käufe von Staatsanleihen durch das Eurosystem. Anmerkungen zum PSPP-Urteil des BVerfG vom 5.5.2020*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2020, Jg. 31(12), S. 491–500
- SIMON, SVEN; RATHKE, HANNES, “Simply not comprehensible.” *Why?*, German Law Journal, 2020, Jg. 21(5), S. 950–955
- SIMON, SVEN; RATHKE, HANNES, „Schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar“ – *Warum?*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2020, Jg. 31(12), S. 500–503
- TERHECHTE, JÖRG PHILIPP, *Souveränität, Dynamik und Integration – making up the rules as we go along? Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2009, Jg. 20(20), S. 724–731
- VOLANTE, TERESA, *Bring Back the Politics: The PSPP Ruling in Its Institutional Context*, German Law Journal, 2020, Jg. 21(5), S. 1045–1057
- WENDEL, MATTIAS, *Kompetenzrechtliche Grenzgänge: Karlsruhes Ultra-vires-Vorlage an den EuGH*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2014, Jg. 74(3), S. 615–670
- WENDEL, MATTIAS, *Paradoxes of Ultra-vires Review: A Critical Review of the PSPP Decision and Its Initial Reception*, German Law Journal, 2020, Jg. 21(5), S. 979–994