

Kernkraftwerks allein schon 20 Jahre und ein Endlager dürfte vor 2050 nicht verfügbar sein.³⁴

Das Rückbau- und Entsorgungskostennachhaftungsgesetz bestimmt nach dem Referentenentwurf vom 2. 9. 2015 in § 1 Abs. 1 eine umfassende – wenn auch subsidiäre – Verantwortlichkeit der Atomkonzerne für Betreibergesellschaften: Für sämtliche gegenwärtigen und zukünftigen öffentlich-rechtlichen Zahlungsverpflichtungen eines Betreibers von im Inland belegenen Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität, die für die Stilllegung und den Rückbau dieser Anlagen nach § 7 Abs. 3 des AtomG sowie für die geordnete Beseitigung der radioaktiven Abfälle nach § 9a Abs. 1 S. 1 AtomG (Entsorgungsaufgaben bis zur Endlagerung radioaktiver Abfälle) anfallen (insbesondere die Verbindlichkeiten aus den §§ 21a und 21b AtomG, der Endlagervorausleistungsverordnung sowie aus den §§ 21 ff. des Standortauswahlgesetzes), haften herrschende Unternehmen im Sinne des § 2 Abs. 1 und 2 Rückbau- und Entsorgungskostennachhaftungsgesetz der jeweils anspruchsberechtigten Körperschaft, wenn der Betreiber diese Zahlungsverpflichtungen nicht erfüllt. Indem die Verbindlichkeiten nicht abschließend aufgezählt werden, sind auch gegebenenfalls künftig eingeführte Zahlungsverbindlichkeiten umfasst.³⁵ Die Muttergesellschaften können nach § 1 Abs. 2 Rückbau- und Entsorgungskostennachhaftungsgesetz ebenfalls herangezogen werden, wenn der Betreiber im Fall der Zwangsvollstreckung oder der Ersatzvornahme seine Kostentragungspflicht nicht erfüllt.

Mehrere herrschende Unternehmen haften dabei untereinander gesamtschuldnerisch (§ 1 Abs. 3 Rückbau- und Entsorgungskostennachhaftungsgesetz). Es gelten §§ 421 ff. BGB.³⁶ Ist die Betreibergesellschaft als Rechtsträger untergegangen, kann die jeweils anspruchsberechtigte Körperschaft nach § 1 Abs. 4 Rückbau- und Entsorgungskostennachhaftungsgesetz die Zahlungsverpflichtungen gegenüber den herrschenden Unternehmen in dem Umfang geltend machen, in welchem diese gegenüber dem erloschenen Betreiber hätten geltend gemacht werden können. Im Fall der Insolvenz hört auch die Eigenschaft als herrschendes Unternehmen nach § 2 Abs. 3 Rückbau- und Entsorgungskostennachhaftungsgesetz ausdrücklich nicht auf. Die Haftung erlischt nach § 3 Abs. 1 Rückbau- und Entsorgungskostennachhaftungsgesetz selbst

nicht dadurch, dass eine Beherrschung nach Inkrafttreten dieses Gesetzes beendet wird. Nach § 3 Abs. 2 Rückbau- und Entsorgungskostennachhaftungsgesetz können die Haftung und die Haftungsverbindlichkeiten nicht im Wege der Einzel- oder Gesamtrechtsnachfolge befreiend auf einen Dritten übertragen werden. Daraus kann eine kumulative Haftung von mehreren Unternehmen resultieren.³⁷ Ein Ende der Haftung ist gegenständlich bedingt: Sie endet nach § 4 Rückbau- und Entsorgungskostennachhaftungsgesetz spätestens zu dem Zeitpunkt, zu dem die ablieferungspflichtigen Stoffe vollständig in einem Endlager abgeliefert wurden und dieses verschlossen ist.

Ein solches Gesetz sichert, dass die Atomkonzerne ihre Verantwortlichkeit auch bei Unternehmensumstrukturierungen nicht verlieren und gewährleistet so umfassend die Wahrung des Beihilfenverbotes.

V. Ergebnis

Das Verursacherprinzip entfaltet seinen Einfluss auf das Beihilfenverbot auch im Hinblick auf das Fondsmodell, das die für die Folgelasten der Kernenergienutzung eingesetzte Regierungskommission am 26. 4. 2016 empfohlen hat. Die in diesem Modell veranschlagten Risikokosten, welche die Energiekonzerne neben den bislang bereits gebildeten Rückstellungen in einen öffentlich-rechtlichen Fonds einbezahlen müssen, sollen Kostensteigerungen und -unwägbarkeiten auffangen und so eine Inanspruchnahme des Steuerzahlers verhindern, welcher einspringen müsste, soweit die Energiekonzerne durch die Einzahlung in den Fonds von allen weiteren Kosten befreit sind. Dadurch schließen die erhobenen Risikokosten erst eine Inanspruchnahme staatlicher Mittel aus und sichern die Vereinbarkeit mit dem Beihilfenverbot i. V. m. dem umweltrechtlichen Verursacherprinzip.

giebereich (Rückbau- und Entsorgungskostennachhaftungsgesetz – Rückbau- und Entsorgungskostennachhaftungsgesetz) vom 2. 9. 2015, S. 5. Näher dargestellt im Vergleich zu § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG bei *Frenz*, ZNER 2015, 407 ff.

34 Begründung zum Referentenentwurf vom 2. 9. 2015, S. 5.

35 Begründung zum Referentenentwurf vom 2. 9. 2015, S. 8.

36 Begründung zum Referentenentwurf vom 2. 9. 2015, S. 8.

37 Begründung zum Referentenentwurf vom 2. 9. 2015, S. 10.

Prof. Dr. Markus Ludwigs und Patrick Sikora, Würzburg*

Der Zweite Senat zwischen Selbstbehauptung und Kooperation – Das OMT-Urteil des BVerfG vom 21. 6. 2016

Mit seinem Beschluss zu „Outright Monetary Transactions“ vom 6. 9. 2012 hat der EZB-Rat den Grundstein für eine aufsehenerregende Folge gerichtlicher Entscheidungen gelegt. Nach erstmaliger Vorlage des BVerfG und darauf folgender Antwort des EuGH in der Rs. Gauweiler fand die OMT-Judikatur mit dem Urteil des Zweiten Senats vom 21. 6. 2016 – 2 BvR 2728/13 u. a. ihr vorläufiges Ende. Während die

vorgenommene dogmatische Neujustierung hinsichtlich des Ultra-vires-Vorbehalts zu begrüßen ist, wirft die Bewertung des Gauweiler-Urteils mit Blick auf die detaillierten Vorgaben im eigenen Vorabent-

* Prof. Dr. Markus Ludwigs ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg. Patrick Sikora ist Doktorand an diesem Lehrstuhl. Mehr über die Autoren auf S. IV.

scheidungsersuchen auch kritische Fragen auf. Letztendlich hat das Streben nach Kooperation gegenüber dem Drang nach Selbstbehauptung überwogen.

I. Einführung

Am 21. 6. 2016 verkündete das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ein vielschichtiges Urteil,¹ welches auf verschiedenen Ebenen richtungweisenden Charakter für das Verhältnis von nationalem Recht und Unionsrecht hat. In erster Linie nahm der Zweite Senat zu der Frage Stellung, ob der *Outright Monetary Transactions*-Beschluss (OMT-Beschluss) der Europäischen Zentralbank (EZB) Anlass für die erstmalige Aktivierung des Ultra-vires-Vorbehalts bietet. In diesem Zusammenhang haben die Karlsruher Richter zugleich die Gelegenheit genutzt und grundlegende dogmatische Erwägungen zu den Kontrollvorbehalten angestellt, die weit über die Entscheidung in der konkreten Sache hinausweisen. Auf verfassungsprozessualer Ebene finden sich überdies Aussagen dazu, ob und wie der einzelne Bürger die Kontrollvorbehalte unter Berufung auf seinen „Anspruch auf Demokratie“ durchsetzen kann. Der folgende Beitrag stellt nach einer Skizzierung der tatsächlichen Hintergründe (II.) sowie des Verfahrensgangs (III.) die zentralen Aspekte der mit Spannung erwarteten Entscheidung dar und unterzieht diese einer ersten kritischen Würdigung (IV.).

II. Staatsschuldenkrise als Ausgangslage

Im Zuge der Bekämpfung der europäischen Staatsschuldenkrise hat der EZB-Rat am 6. 9. 2012 den so genannten OMT-Beschluss gefasst. Die wesentlichen Inhalte wurden der Öffentlichkeit im Wege einer Pressemitteilung vorgestellt.² Dieser war zu entnehmen, dass Ziel der Maßnahme die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen geldpolitischen Transmission und einer einheitlichen Geldpolitik sei. Zu diesem Zweck kündigte die EZB an, bei Bedarf Staatsanleihen notleidender Euroländer am Sekundärmarkt aufzukaufen, wenn und solange diese Mitgliedstaaten zugleich an einem mit der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) oder dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) vereinbarten Reformprogramm teilnehmen. Dabei betonte die EZB, dass sie keine Sonderstellung innerhalb der Gläubiger einnehme. Zudem wurde ausdrücklich ex ante keine Begrenzung der Höhe der Ankäufe festgelegt. Diese konkreten Maßgaben verdeutlichten die Bereitschaft der EZB, das „*Whatever it takes*“-Versprechen³ ihres Präsidenten Mario Draghi in die Tat umzusetzen.

Bereits die Veröffentlichung der Pressemitteilung führte zu einer Beruhigung der Finanzmärkte. Die Inhalte des OMT-Beschlusses wurden daher bis zum heutigen Tag nicht in die Tat umgesetzt. Dessen ungeachtet strengten zahlreiche Beschwerdeführer Verfassungsbeschwerden gegen den Beschluss an. Zugleich wandten sie sich gegen das Unterlassen von Bundesregierung und Bundestag und forderten, der Durchführung des OMT-Programms entgegenzuwirken bzw. die resultierende Haftung zu beschränken.⁴ Zudem beantragte die Bundestagsfraktion der Partei DIE LINKE im Wege eines Organstreitverfahrens unter anderem festzustellen, dass der Bundestag verpflichtet sei, auf die Aufhebung des OMT-Beschlusses hinzuwirken.

Im Wesentlichen sahen alle Beschwerdeführer sowie die Antragstellerin im OMT-Beschluss eine Kompetenzüberschreitung der EZB, die zudem geeignet sei, das Budgetrecht des Deutschen Bundestages zu beeinträchtigen. Hieran anknüpfend zielten die Verfahren auf eine Aktivierung von Ultra-vires- und/oder Identitätskontrolle.⁵

III. Verfahrensgang bis zum abschließenden Urteil vom 21. 6. 2016

Bevor der Zweite Senat in den zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Verfahren⁶ über die Aktivierung der Kontrollvorbehalte entschied, entschloss er sich, dem EuGH verschiedene Fragen bezüglich des OMT-Programms nach Art. 267 AEUV vorzulegen⁷ (1.). Der Gerichtshof antwortete auf das erstmalige Vorabentscheidungsersuchen des BVerfG mit seinem Gauweiler-Urteil vom 16. 6. 2015,⁸ indem er die Kompetenzmäßigkeit des Beschlusses der EZB bestätigte (2.).

1. OMT-Vorlagebeschluss des BVerfG

Die Karlsruher Richter haben dem EuGH im Wesentlichen zwei Punkte zur Vorabentscheidung vorgelegt. Zum einen fragten sie, ob die Unionsrechtswidrigkeit des OMT-Beschlusses aus einer Überschreitung des geld- und währungspolitischen Mandats der EZB in Art. 119 und Art. 127 Abs. 1, 2 AEUV (i.V.m. Art. 17 bis 24 ESZB/EZB-Satzung) resultiert. Zum anderen wollten sie geklärt wissen, ob in dem Beschluss eine Umgehung des Verbots der monetären Haushaltsfinanzierung aus Art. 123 Abs. 1 AEUV zu sehen ist. Die Begründung der Vorlage⁹ wurde im Schrifttum als offene Drohung mit einer Aktivierung des Ultra-vires-Vorbehalts gedeutet.¹⁰ In diese Richtung wiesen insbesondere die Ausführungen zur möglichen Ausräumung der Bedenken des BVerfG im Wege einer vom Zweiten Senat näher

- 1 BVerfG, 21. 6. 2016 – 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13, ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621. 2bvr272813, BeckRS 2016, 47387, RIW 2016, 519 – OMT II; aus der Lit.: Ruffert, JuS 2016, 756; Schalast, BB 2016, 1667; s. auch Frenz, BB 2016, 1603; ders., DVBl. 2016, 1056; Sander, EuZW 2016, 614; ferner Boehme-Neßler, NVwZ Editorial 15/2016.
- 2 Pressemitteilung der EZB v. 6. 9. 2012, abrufbar unter http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html (Abrufdatum für alle Links: 30. 8. 2016).
- 3 „*Within our Mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the Euro. And believe me, it will be enough.*“ Rede von Mario Draghi vom 26. 7. 2012, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>.
- 4 Zusätzlich wandte sich ein Teil der Beschwerdeführer gegen die Anleihenkäufe im Rahmen des durch das OMT-Programm abgelösten *Securities Markets Programme* (SMP) bzw. gegen das Unterlassen der Bundesregierung, gegen dieses vorzugehen. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich in der Sache auf die rechtliche Würdigung des im Zentrum stehenden OMT-Programms, das im Gegensatz zum beendeten SMP auch in Zukunft noch aktiviert werden kann.
- 5 Eingehend zur Kontrollvorbehalte-Judikatur des BVerfG zuletzt Ludwigs/Sikora, EWS 2016, 121 (123 ff.).
- 6 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621. 2bvr272813 (Tenor) – OMT II.
- 7 BVerfG, 14. 1. 2014 – 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140114. 2bvr272813, BVerfGE 134, 366 – OMT I.
- 8 EuGH, 16. 6. 2015 – Rs. C-62/14, Gauweiler, ECLI:EU:C:2015:400, EWS 2015, 159, RIW 2015, 505.
- 9 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140114. 2bvr272813, BVerfGE 134, 366 (398, 404 ff., 411 ff.) – OMT I.
- 10 Kritisch zur diktatorischen Vorlage: Mayer, EuR 2014, 473 (482 f.); s. auch Sondervotum Lübke-Wolff, BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., BVerfGE 134, 419 (422) – OMT I; näher zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens vor diesem Hintergrund: Wendel, ZaöRV 74 (2014), 615 (647 ff.); die Zulässigkeit behandelnd EuGH Rs. C-62/14, Gauweiler, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 18 ff., 127.

vorstrukturierten unionsrechtskonformen Auslegung.¹¹ Danach wurde zumindest eine Interpretation des OMT-Beschlusses dahingehend gefordert, dass ein Schuldenschnitt zu Lasten der EZB ausgeschlossen ist, Staatsanleihen einzelner Mitgliedstaaten nicht unbegrenzt angekauft werden und Eingriffe in die Preisbildung am Markt möglichst vermieden werden.¹²

2. Gauweiler-Urteil des EuGH

Der EuGH erachtete das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) in seiner Antwort vom 16. 6. 2015¹³ in der Rs. *Gauweiler* für ermächtigt, ein Programm zum Ankauf von Staatsanleihen an den Sekundärmärkten (wie das OMT-Programm) durchzuführen.¹⁴ Hierin liege weder eine Überschreitung des geld- und währungspolitischen Mandats des ESZB, noch könne eine Verletzung des Verbots der monetären Haushaltsfinanzierung festgestellt werden.¹⁵

Zur Begründung verwiesen die Luxemburger Richter zum einen auf die Grenzen des Programms, das „den Ankauf von Staatsanleihen nur in dem Umfang vorsieht, der für die Erhaltung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus und der Einheitlichkeit der Geldpolitik erforderlich ist und [vorsieht,] dass die Ankäufe eingestellt werden, sobald diese Ziele erreicht sein werden“.¹⁶ Zum anderen wurde unterstrichen, dass das OMT-Programm „mit einer Reihe von Garantien versehen ist, die seine Auswirkungen auf den Anreiz, eine gesunde Haushaltspolitik zu verfolgen, begrenzen sollen“.¹⁷ Schließlich stellte der Gerichtshof klar, dass das Verbot der monetären Staatsfinanzierung aus Art. 123 Abs. 1 AEUV nicht umgangen werden dürfe.¹⁸

a) Gauweiler-Kriterien

Neben diesen grundlegenden Erwägungen lassen sich dem Urteil des EuGH auch eine Reihe konkreter Vorgaben für das OMT-Programm entnehmen:¹⁹

1. Die Entscheidung zum Erwerb bestimmter Anleihen darf nicht vorab angekündigt werden.²⁰
2. Ebenfalls ausgeschlossen ist die vorherige Mitteilung des Volumens der geplanten Ankäufe.²¹
3. Zwischen der Emission eines Schuldtitels auf dem Primärmarkt und seinem Ankauf durch das ESZB an den Sekundärmärkten muss eine Mindestfrist liegen.²²
4. Erworben werden können nur Schuldtitel von Mitgliedstaaten, die einen ihre Finanzierung ermöglichenden Zugang zum Anleihemarkt haben.²³
5. Schuldtitel dürfen nur bis zum Eintritt ihrer (End-)Fälligkeit gehalten werden, wenn dies zur Verwirklichung der angestrebten Ziele erforderlich ist.²⁴
6. Schließlich sind die Ankäufe zu begrenzen oder einzustellen und erworbene Schuldtitel wieder dem Markt zuzuführen, sobald die mit dem OMT-Programm verfolgten Ziele der Erhaltung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus und der Einheitlichkeit der Geldpolitik erreicht werden.²⁵

Diese Maßgaben lassen sich als Entgegenkommen des EuGH unter Rezeption der Kritik des Zweiten Senats werten.

b) Verbleibende Divergenzen

Dessen ungeachtet sind drei Abweichungen zu den Auslegungsdirektiven des BVerfG aus dem Vorlagebeschluss erkennbar:²⁶

1. Der Gerichtshof hält die ex ante Unbegrenztheit der Ankäufe von Staatsanleihen nicht von vornherein für unzulässig.²⁷ So betont der EuGH zwar zum einen, dass nur Anleihen von Mitgliedstaaten erworben werden dürfen, die an einem makroökonomischen Anpassungsprogramm (EFSF/ESM) teilnehmen und zudem Zugang zum Anleihemarkt haben.²⁸ Zum anderen weist er darauf hin, dass sich das OMT-Programm auf Staatsanleihen mit einer Laufzeit von weniger als drei Jahren konzentriert.²⁹ Beide Aspekte haben aber nur eine mittelbar-faktische, nicht jedoch eine unmittelbare rechtliche Beschränkung des Volumens der Ankäufe zur Folge.³⁰
2. Der Gerichtshof sieht das Halten von Staatsanleihen bis zur Endfälligkeit weniger kritisch als die Karlsruher Richter.³¹
3. Es ist nach Ansicht des EuGH Sache der EZB, ob sie den Status eines bevorrechtigten Gläubigers beansprucht und sich damit im Falle einer Staateninsolvenz dem Schuldenschnitt entzieht.³²

IV. Darstellung und Analyse des OMT-Urteils

Der vorläufig letzte Akt der OMT-Judikatur zielt nicht nur auf eine Auflösung der Divergenzen, sondern untermauert überdies die Lösung des konkreten Falls mit weiterführenden Ausführungen zu grundlegenden verfassungs- und ver-

11 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140114.2bvr272813, BVerfGE 134, 366 (398, 416 f.) – OMT I; ablehnend zum Vorlageschluss z. B. *Heun*, JZ 2014, 331; *Thiele*, EuZW 2014, 694; zustimmend *Di Fabio*, German Law Journal 15 (2014), 107; *R. Schmidt*, JZ 2015, 317; differenzierend *Klement*, ZG 2014, 169 (173 ff., 187); s. auch *Ludwigs*, NVwZ 2015, 537 (540 ff.), m. w. N.

12 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140114.2bvr272813, BVerfGE 134, 366 (417) – OMT I.

13 EuGH Rs. C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400; zustimmend *Herrmann/Dornacher*, EuZW 2015, 579 (583); *Mayer*, NJW 2015, 1999 (2000 ff.); *Kingreen*, Jura (JK), 2016, 222; *Ohler*, NVwZ 2015, 1001 (1004 ff.); s. auch *Borger*, CMLR 53 (2016), 139 (195 f.); *Classen*, EuR 2015, 477 (480 ff.); *Ruffert*, JuS 2015, 758 (760); kritisch *Klement*, JZ 2015, 754 (754 ff.); ferner *Ergen*, Würzburger Online-Schriften zum Europarecht 6, 2016, S. 8 ff.

14 EuGH Rs. C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 127.

15 EuGH Rs. C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 33 ff. und Rn. 93 ff.

16 EuGH Rs. C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 112; vgl. zudem Rn. 47 ff., 81 ff.

17 EuGH Rs. C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 115.

18 EuGH Rs. C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 97.

19 Undeutlich BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 195, 199, 201, 206 – OMT II, mit der pauschalen Aussage, dass „[d]as Volumen der Ankäufe (...) zu begrenzen [ist]“.

20 EuGH Rs. C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 106 f.

21 EuGH Rs. C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 106 f.

22 EuGH Rs. C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 106.

23 EuGH Rs. C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 116, 119.

24 EuGH Rs. C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 117 f.

25 EuGH Rs. C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 112 ff., 117 ff.

26 Hierzu bereits *Ludwigs/Sikora*, EWS 2016 121 (128); zu Teilaspekten vgl. insb. *Ohler*, NVwZ 2015, 1001 (1005); ferner *Herrmann/Dornacher*, EuZW 2015, 579 (582 f.); *Kingreen*, Jura (JK), 2016, 222.

27 EuGH Rs. C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 81 ff., 87.

28 EuGH Rs. C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 86, 116.

29 Ibid.

30 Zur undeutlichen Würdigung durch den Zweiten Senat vgl. bereits den Nachweis in Fn. 19.

31 Vgl. einerseits EuGH Rs. C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 118; andererseits BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140114.2bvr272813, BVerfGE 134, 366 (413 f.) – OMT I.

32 Vgl. einerseits EuGH Rs. C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 126; andererseits BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2014:rs2014 0114.2bvr272813, BVerfGE 134, 366 (412 f.) – OMT I; BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 204 – OMT II.

fassungsprozessrechtlichen Fragestellungen. Aus der Fülle diskussionswürdiger Aussagen sollen nachfolgend die zentralen Aspekte aufgegriffen und einer kritischen Würdigung unterzogen werden.

1. Verfassungsrechtliche Bewertung des OMT-Beschlusses

Aufbauend auf dem Gauweiler-Urteil des EuGH – dessen Wortlaut nahezu vollständig in die Urteilgründe aufgenommen wurde³³ – gelangt das BVerfG zu dem Ergebnis, dass sowohl die Verfassungsbeschwerden als auch die Anträge im Organstreit als unbegründet zurückzuweisen sind.³⁴ Der OMT-Beschluss und seine mögliche Durchführung stellen danach weder eine qualifizierte Überschreitung des währungsrechtlichen Mandats der EZB noch eine Verletzung des Verbots monetärer Haushaltsfinanzierung dar.³⁵ Folglich fehle es an der Grundlage für eine Handlungspflicht bzw. an einem vorwerfbaren Unterlassen der deutschen Staatsorgane.

Im Lichte des Vorlagebeschlusses vom 14. 1. 2014 muss es allerdings überraschen, wenn der Zweite Senat ausführt, dass der OMT-Beschluss und seine Durchführung „unter den Bedingungen, die der Gerichtshof (...) formuliert hat“ keinen Ultra-vires-Akt darstellen sollen.³⁶ Insoweit ist auf die bereits (unter III. 2.b)) skizzierten Divergenzen zwischen BVerfG und EuGH hinsichtlich des Volumens der Ankäufe, des Haltens der Staatsanleihen bis zur Endfälligkeit und der Zulässigkeit eines Schuldenschnitts zu verweisen. Selbst bei der im Urteil vom 21. 6. 2016 wiederholt bemühten „wertenden Gesamtbetrachtung“³⁷ entspricht der vom EuGH ausgelegte Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm den vom BVerfG im Vorabentscheidungsersuchen aufgestellten Anforderungen allenfalls „im Wesentlichen“.³⁸ Die Formulierungskunst des BVerfG vermag nicht zu verdecken, dass die fortbestehenden Divergenzen unaufgelöst bleiben. Ungeachtet dessen ist es uneingeschränkt zu begrüßen, dass der Zweite Senat die noch im Januar 2014 apodiktisch formulierten Anforderungen an eine unionsrechtskonforme Auslegung des OMT-Beschlusses nicht in einem Akt kompromissloser Selbstbehauptung „durchgesetzt“ hat.

Stattdessen beschränken sich die Karlsruher Richter darauf, Bundesregierung und Bundestag zur genauen Beobachtung der EZB bei einer möglichen Durchführung des Programms zu verpflichten.³⁹ Dies ermöglicht es den Staatsorganen, ihrer Integrationsverantwortung auch im Falle von Verstößen gegen die im Gauweiler-Urteil formulierten Maßgaben bzw. bei einem konkreten Risiko für den Bundeshaushalt gerecht zu werden. Der Bundesbank – als in besonderem Maße involvierter nationaler Institution – ist eine zukünftige Beteiligung nur unter Einhaltung der *Gauweiler-Kriterien* gestattet.⁴⁰ Diese konkreten Vorgaben, die die Reichweite des OMT-Beschlusses näher konturieren, sind ein taugliches Mittel, um die an dem Programm geübte Kritik weithin zu entschärfen. Ein gewisses Spannungspotential birgt es freilich, wenn das BVerfG die Gauweiler-Entscheidung pauschal dahin deutet, dass „[d]as Volumen der Ankäufe (...) zu begrenzen [ist]“.⁴¹ Wie bereits (unter III. 2.b)) gezeigt, hat der EuGH nur mittelbar-faktische Beschränkungen des Volumens der Ankäufe postuliert. Allein auf die Einhaltung der zugrunde liegenden Bausteine des OMT-Beschlusses (unter anderem Teilnahme an einem makroökonomischen Anpassungsprogramm) kann sich folglich die Beobachtungspflicht der deutschen Staatsorgane beziehen.

2. Fortentwicklung des Ultra-vires-Vorbehalts und „Recht auf Demokratie“

Bevor sich das BVerfG zu dem konkret auf dem Prüfstand stehenden OMT-Beschluss äußerte, nahm es die Gelegenheit zu einer grundlegenden verfassungsdogmatischen Einordnung wahr. Von fundamentaler Bedeutung ist hierbei zum einen die Fortentwicklung der Kompetenzkontrolle durch ihre Rückführung auf Art. 79 Abs. 3 GG (i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) (a). Zum anderen lässt diese Entwicklung auch das vom BVerfG propagierte „Recht auf Demokratie“ in neuem Licht erscheinen (b).

a) Rückführung der Kompetenzkontrolle auf die Identitätsgarantie

Den methodischen Anknüpfungspunkt für die Rückführung der Ultra-vires-Kontrolle auf den Kern der Verfassung bildet eine entsprechende inhaltliche Aufladung der für die Annahme eines Ultra-vires-Akts vorausgesetzten „hinreichend qualifizierten“, d.h. „offensichtlichen“ und „strukturell bedeutsamen“ Kompetenzüberschreitung.⁴² Was zum einen das *Merkmal der Offensichtlichkeit* angeht, so schließt der Zweite Senat von der geforderten „offensichtlich schlechterdings nicht mehr nachvollziehbaren (...) Auslegung der Verträge“ auf das Fehlen eines „Mindestmaß[es] an demokratischer Legitimation“.⁴³ Zum anderen könne eine *strukturell bedeutsame Verschiebung* zulasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen nur vorliegen „wenn die Kompetenzüberschreitung ein für das Demokratieprinzip und die Volkssouveränität erhebliches Gewicht besitzt“.⁴⁴ Die Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) als Konkretisierung des in seinen Grundsätzen integrationsfesten Demokratieprinzips ermöglicht dabei die Verknüpfung von Verfassungsidentität und grundrechtsgleichem Wahlrecht (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) der Beschwerdeführer.

33 BVerfG 2 BvR 2728/13 u.a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 69 – OMT II.

34 BVerfG 2 BvR 2728/13 u.a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 174 ff. – OMT II; zur partiellen Verwerfung als unzulässig vgl. Rn. 95 ff., 113.

35 BVerfG 2 BvR 2728/13 u.a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 174 – OMT II, wo überdies festgehalten wird, dass auch ein Risiko für die *haushaltspolitische Gesamtverantwortung* des Bundestages (als Teil der Verfassungsidentität des Grundgesetzes) bei Einhaltung der durch den EuGH formulierten Bedingungen nicht erkennbar ist (näher Rn. 210 ff.).

36 BVerfG 2 BvR 2728/13 u.a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 174 – OMT II.

37 BVerfG 2 BvR 2728/13 u.a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 193, 201 – OMT II.

38 Dies erkennend BVerfG 2 BvR 2728/13 u.a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 193 – OMT II.

39 BVerfG 2 BvR 2728/13 u.a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 174, 220 – OMT II.

40 BVerfG 2 BvR 2728/13 u.a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 174, 205 f. – OMT II.

41 BVerfG 2 BvR 2728/13 u.a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 199, s. auch Rn. 206 und Ls. 4 – OMT II.

42 BVerfG 2 BvR 2728/13 u.a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 147 ff. – OMT II; für einen instruktiven Überblick zur Entwicklung der Ultra-vires-Rechtsprechung des BVerfG vgl. *Schneider*, AöR 139 (2014), 196 (201 ff.).

43 BVerfG 2 BvR 2728/13 u.a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 149 – OMT II, bezogen auf den EuGH; vgl. dort aber auch die allgemeine Aussage, wonach eine offensichtliche Zuständigkeitsüberschreitung vorliegt, „wenn sich die Kompetenz (...) unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt begründen lässt“.

44 BVerfG 2 BvR 2728/13 u.a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 151 – OMT II.

Die auch an weiteren Stellen des Urteils⁴⁵ hervorgehobene Ableitung des Ultra-vires-Vorbehalts aus Art. 79 Abs. 3 GG (sowie Art. 23 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2) entspricht dem positiv-rechtlichen Befund des Grundgesetzes und gewährleistet eine – bei aller Interpretationsbedürftigkeit – hinreichende Klarheit der anzuwendenden Kriterien.⁴⁶ Überdies hat die Rückführung der Kompetenzkontrolle auf die Ewigkeitsgarantie eine schärfere Konturierung der prozessualen Durchsetzbarkeit des Kontrollvorbehalts zur Folge.⁴⁷

Ungeachtet dessen ergeben sich auch zwei Kritikpunkte. Zum einen bleibt unerwähnt, dass der bisherigen verfassungsgerichtlichen Judikatur gerade keine strikte Verkopplung der Ultra-vires-Kontrolle mit Art. 79 Abs. 3 GG entnommen werden konnte.⁴⁸ Insoweit hätte eine Klarstellung nahegelegen. Zum anderen erscheint es zweifelhaft, wenn der Zweite Senat die Identitätskontrolle einerseits und die Ultra-vires-Kontrolle andererseits als „eigenständige Kontrollverfahren“ klassifiziert.⁴⁹ Angesichts der übereinstimmenden Rückführung auf Art. 79 Abs. 3 GG spricht mehr dafür, die Ultra-vires-Kontrolle schlicht als spezielle Ausprägung des allgemeinen Identitätsvorbehalts zu charakterisieren.⁵⁰ Dabei ist auch der Ultra-vires-Vorbehalt richtigerweise über Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG mit Art. 79 Abs. 3 GG zu verknüpfen.⁵¹ Denn die vom BVerfG für die Identitätskontrolle reklamierte materielle Prüfung an der absoluten Grenze der Art. 1 und 20 GG bildet gleichermaßen das Fundament der Ultra-vires-Kontrolle.

Abzuwarten bleibt schließlich, ob das BVerfG zukünftig auch die Grundrechtskontrolle auf Art. 79 Abs. 3 GG zurückführen wird.⁵² Einen Anknüpfungspunkt hierfür könnte – neben Art. 1 Abs. 3 GG⁵³ – das unter anderem in Art. 20 Abs. 3 GG zu verortende und daher in seinen Grundsätzen änderungsfeste (Art. 79 Abs. 3 GG) wie auch integrationsfeste (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG) Rechtsstaatsprinzip darstellen.⁵⁴ Es setzt eine dauerhafte und effektive Gewährleistung bestimmter Grundrechte voraus, wie sie insbesondere für eine funktionierende Demokratie und rechtsstaatliche Ordnung unabdingbar sind.⁵⁵ Zumindest insoweit erscheint auch das in der Solange-Judikatur des BVerfG etablierte Erfordernis eines *generellen Grundrechtsdefizits* (in Bezug auf ein bestimmtes Grundrecht)⁵⁶ rezeptionsfähig. Die begrüßenswerte, weil dem positiv-rechtlichen Befund der Grundgesetzes entsprechende Verankerung aller drei Kontrollvorbehalte in der unverfügbaren Identität der Verfassung hätte zur Folge, dass neben dem Ultra-vires-Vorbehalt auch der Grundrechtsvorbehalt als spezieller Unterfall der allgemeinen Identitätskontrolle einzuordnen wäre.

b) „Recht auf Demokratie“ in neuem Licht

Eng verknüpft mit der Kompetenzkontrolle ist der aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG (i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 sowie Art. 79 Abs. 3 GG) abgeleitete „Anspruch auf Demokratie“.⁵⁷ Dieser bildete unmittelbar nach Verkündung der Entscheidung des BVerfG vom 21. 6. 2016 den Gegenstand einschlägiger Diskussionsbeiträge. Soweit die Verwendung von Anführungszeichen als Relativierung gedeutet wurde,⁵⁸ dürfte hierin allerdings, schon im Lichte der Verknüpfung des „Rechts auf Demokratie“ mit dem grundlegenden *Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung*,⁵⁹ eine Überinterpretation der Interpunktion liegen.

Der Sache nach können die Ausführungen des Zweiten Senats überzeugen. Insbesondere wird durch die bereits festge-

stellte Rückführung des Ultra-vires-Vorbehalts auf Art. 79 Abs. 3 GG der Gefahr einer Ausweitung des „Recht[s] auf Demokratie“ in eine *actio popularis*⁶⁰ begegnet. Die noch im Vorlagebeschluss vom 14. 1. 2014 geöffnete „Tür zu einem allgemeinen Gesetzesvollziehungsanspruch“⁶¹ wird wieder geschlossen. Der in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG wurzelnde Anspruch des Bürgers auf demokratische Selbstbestimmung bleibt nunmehr „strikt auf den in der Würde des

45 Explizit BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 121, 153 – OMT II.

46 Ludwigs, NVwZ 2015, 537 (539); zur Problematik der Unbestimmtheit der Kontrollvorbehalte *Wahl*, Der Staat 48 (2009), 587 (600).

47 Ludwigs, NVwZ 2015, 537 (539).

48 Vgl. insb. BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140114.2bvr272813, Rn. 37; Rn. 44 ff., 51 ff. – OMT I; deutlich: Sondervotum *Lübbe-Wolff*, BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., BVerfGE 134, 419 (423 f.) – OMT I; s. auch BVerfG, 18. 3. 2014 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12, 2 BvR 1824/12, ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140318.2bvr139012, BVerfGE 135, 317, Rn. 125 – ESM II: „Einen ‚Anspruch auf Demokratie‘ vermittelt Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG *jenseits von Ultra-vires-Konstellationen* (...) nur insoweit, als durch einen Vorgang demokratische Grundsätze berührt werden, die Art. 79 Abs. 3 GG auch dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers entzieht (...)“ (Hervorhebung v. *Verf.*).

49 Explizit BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 121, 153 – OMT II; ferner Rn. 154: „je eigenständige Kontrollinstrumente“.

50 In diese Richtung bereits *Dederer*, JZ 2014, 313 (317); *Ludwigs*, NVwZ 2015, 537 (539); s. auch BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 153 – OMT II, wo – ungeachtet der behaupteten Eigenständigkeit der Vorbehalte – zutreffend darauf hingewiesen wird, dass „die Ultra-vires-Kontrolle einen besonderen (...) Anwendungsfall des allgemeinen Schutzes der Verfassungsidentität [darstellt]“.

51 Insoweit anders aber BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 163 – OMT II, wo davon ausgegangen wird, dass die Verfassungsorgane Ultra-vires-Akten auch dann entgegenzutreten müssen, „wenn sie nicht den gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. Artikel 79 Absatz 3 GG integrationsfesten Bereich betreffen“. Wie sich dies mit der Rückführung der Ultra-vires-Kontrolle auf Art. 79 Abs. 3 GG vereinbaren lässt, bleibt unklar.

52 Dafür *Dederer*, JZ 2014, 313 (315 ff.); ferner *Streinz*, Europarecht, 10. Aufl. 2016, Rn. 236, wonach die Grundrechtskontrolle als „besonderer Aspekt der Identitätskontrolle angesehen werden kann“; vgl. bereits BVerfG, 29. 5. 1974 – 2 BvL 52/71, BVerfGE 37, 271 (279) – Solange I, wo (allerdings ohne normative Anknüpfung an Art. 79 Abs. 3 GG) explizit die „Identität der geltenden Verfassung der Bundesrepublik Deutschland“ in Bezug genommen wird; zum Sonderfall der Menschenwürdegarantie vgl. BVerfG, 15. 12. 2015 – 2 BvR 2735/14, ECLI:DE:BVerfG:2015:rs20151215.2bvr273514, NJW 2016, 1149 – Europäischer Haftbefehl II; hierzu *Nettesheim*, JZ 2016, 424; *Sauer*, NJW 2016, 1134; *Schönberger*, JZ 2016, 422 ferner *Bender*, ZJS 2016, 260; *Eifert*, Jura (JK) 2016, 707; *Eßlinger/Herzmann*, Jura 2016, 852 (857 ff.); *Rung*, EWS 2016, 145; *Sachs*, JuS 2016, 373.

53 Vgl. insoweit *Dederer*, JZ 2014, 313 (316).

54 Überzeugend *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, 76. Erg.-Lfg. Stand: 2015, Art. 79 Rn. 124 f.; s. auch *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 79 III Rn. 32 ff.

55 *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 79 Rn. 125.

56 Siehe etwa BVerfG, 7. 6. 2000 – 2 BvL 1/97, ECLI:DE:BVerfG:2000:ls20000607.2bv1000197, BVerfGE 102, 147 (164) – Bananenmarkt; aus der Lit.: *Ludwigs*, EuGRZ 2014, 273 (274); für eine Einzelfallkontrolle *Dederer*, JZ 2014, 313 (317 f.) m. w. N.

57 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 133, 185 – OMT II; ferner Rn. 147, 166: „Recht auf Demokratie“.

58 Vgl. insoweit *Steinbeis*, VerfBlog, 2016/6/21; s. auch *Ruffert*, VerfBlog, 2016/6/22; *ders.*, JuS 2016, 756 (758).

59 Deutlich BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 129 mit 133 – OMT II.

60 Noch zum Vorlagebeschluss dezidiert kritisch *Gärditz*, German Law Journal 15 (2014), 183 (190 ff.); ferner *Heun*, JZ 2014, 331 (332); *Mayer*, EuR 2014, 473 (502 ff.); *Nettesheim*, JZ 2014, 585 (588); *Ruffert*, JuS 2014, 373 (374); *Ukrow*, ZEuS 2014, 119 (127 f.); a. A. *Huber*, Verfassungsstaat und Finanzkrise, 2014, S. 42 ff., 46 ff.; differenzierend *Gött*, EuR 2014, 514 (534 ff.).

61 Vgl. in kritischer Perspektive: Sondervotum *Gerhardt*, BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140114.2bvr272813, BVerfGE 134, 366 (430, 432) – OMT I.

Menschen wurzelnden Kern des Demokratieprinzips begrenzt (Art. 1 [i.V.m.] Art. 79 Abs. 3 GG)⁶². Im Schrifttum sind zwar auch gegen ein solches *materielles Verständnis* des Wahlrechts Einwände erhoben worden.⁶³ Dafür lässt sich aber immerhin mit dem Zweiten Senat anführen, dass der durch Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Kern der Volkssouveränität sowohl bei einer substantiellen Erosion der Gestaltungsmacht des Bundestages als auch bei einer im Lichte von Art. 79 Abs. 3 GG (!) offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitung in Frage gestellt wird.⁶⁴

3. Verfassungsprozessuale Klarstellungen

In prozessualer Hinsicht sind drei Aspekte besonders hervorzuheben. Zum einen bezieht der Zweite Senat dezidiert Position in der umstrittenen Frage,⁶⁵ ob Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU selbst tauglicher Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein können (a). Zum anderen lassen sich dem Urteil Aussagen zum Organstreitverfahren entnehmen (b). Schließlich präzisiert das Gericht die Reichweite der Vorlagepflicht aus Art. 267 Abs. 3 AEUV im Vorfeld einer Aktivierung des Identitätsvorbehalts (c).

a) Beschwerdegegenstand bei Verfahren mit Unionsrechtsbezug

Im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung verneint das BVerfG explizit die Möglichkeit, den OMT-Beschluss zum unmittelbaren Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde zu machen.⁶⁶ Zwar stelle die Rechtmäßigkeit einzelner Unionsakte eine Vorfrage zur Aktivierung des Ultra-vires-Vorbehalts dar.⁶⁷ Im Verfahren sei aber formal an ein Handeln oder Unterlassen deutscher Staatsorgane anzuknüpfen.

Damit lehnen die Karlsruher Richter die Möglichkeit ab, Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU zum unmittelbaren Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde zu machen.⁶⁸ In Fällen mit Unionsrechtsbezug wird allerdings regelmäßig ein angreifbarer Akt der deutschen öffentlichen Gewalt vorliegen.⁶⁹ So bedürfen etwa Richtlinien typischerweise der Umsetzung in nationale Gesetze, um in den Mitgliedstaaten ihre Wirkung zu entfalten.⁷⁰ Des Weiteren kann beim indirekten Vollzug von Unionsrecht (als Regelfall) an einen innerstaatlichen Durchführungsakt der handelnden Verwaltungsbehörde angeknüpft werden.⁷¹ Schließlich ist eben auch die *vorwerfbare Untätigkeit* deutscher Staatsorgane (insbesondere von Bundestag und Bundesregierung) in Bezug auf ein mögliches Ultra-vires-Handeln der Union bzw. eine drohende Verletzung der Verfassungsidentität als potentieller Verfahrensgegenstand anerkannt.⁷² Rügefähig ist also nicht nur positives Handeln, sondern auch die unterlassene Wahrnehmung der den deutschen Staatsorganen obliegenden *Integrationsverantwortung*.⁷³

Konkret macht die Pflicht zur Wahrnehmung der Integrationsverantwortung⁷⁴ verbunden mit dem grundrechtsgleichen Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG das Unterlassen zum tauglichen Verfahrensgegenstand. In Anlehnung an die Konstruktion grundrechtlicher Schutzpflichten skizziert das BVerfG nicht nur allgemeine Vorgaben, sondern zeigt auch konkrete Handlungsmöglichkeiten auf.⁷⁵ Insbesondere Bundesregierung und Bundestag seien verpflichtet, das Verhalten der EU-Organen zu beobachten,⁷⁶ zu analysieren⁷⁷ und bei drohenden Kompetenzüberschreitungen oder Identitäts-

verletzungen einzuschreiten.⁷⁸ Parallel zum grundrechtlichen Untermaßverbot räumt das BVerfG den handelnden Organen freilich einen „weite[n] politische[n] Gestaltungsspielraum“ hinsichtlich der Verteidigung der Verfassungsidentität ein.⁷⁹

Die Entwicklung dieser integrationsbezogenen Schutzpflichtenkonstruktion ist als konsequente Fortentwicklung der vorhandenen Rechtsschutzmechanismen zu werten. Wenn es das „Sprungbrett“ des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG dem Einzelnen ermöglicht, aktives Tun auf die Wahrung der Integrationsverantwortung zu überprüfen, muss auch ein etwaiges, pflichtwidriges Unterlassen der verfassungsgerichtlichen Kontrolle zugänglich gemacht werden.

62 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621. 2bvr272813, Rn. 126 – OMT II.

63 Kritisch z. B. *Schöneberger*, Der Staat 48 (2009), 535 (539 ff.); *Thym*, Der Staat 48 (2009), 559 (579); differenzierend *Pache*, EuGRZ 2009, 285 (296).

64 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621. 2bvr272813, Rn. 124, 126, 129 ff., 135, 147 – OMT II; s. auch schon BVerfG, 30. 6. 2009 – 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, ECLI:DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve 000208, BVerfGE 123, 267 (341) – Lissabon; BVerfG, 7. 9. 2011 – 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, ECLI:DE:BVerfG: 2011:rs20110907.2bvr098710, BVerfGE 129, 124 (169) – EFSF; aus der Lit.: *Grimm*, Der Staat 48 (2009), 475 (481); *Kahl*, DVBl. 2013, 197 (207); *Ludwigs*, in: Hendlers/Iblers/Martínez (Hrsg.), Herausforderungen an die Kompetenzordnung der EU, 2015, S. 27 (36).

65 Instrukтив *Detterbeck*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 93 Rn. 26 m. w. N. zum Streitstand; s. jüngst auch *Eifert/Gerberding*, Jura 2016, 628 (635 ff.); *Ludwigs/Sikora*, EWS 2016, 121 (129 f.).

66 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621. 2bvr272813, Rn. 97 ff. – OMT II; vgl. nachfolgend auch BVerfG, 28. 6. 2016 – 2 BvR 322/13, ECLI:DE:BVerfG:2016:vk20160628.2bvr032 213, BeckRS 2016, 48586, Rn. 8 f.

67 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621. 2bvr272813, Rn. 97 ff. – OMT II.

68 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621. 2bvr272813, Rn. 97 ff. – OMT II; vgl. nachfolgend auch BVerfG 2 BvR 322/13, Rn. 8 f.

69 Darauf hinweisend bereits *Ludwigs/Sikora*, EWS 2016, 121 (130).

70 Zum Ausnahmecharakter einer unmittelbaren Wirkung von Richtlinien vgl. *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 288 AEUV Rn. 47 ff.

71 *Hillgruber/Goos*, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2011, Rn. 978; s. auch *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 10. Aufl. 2015, Rn. 214.

72 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140114. 2bvr272813, BVerfGE 134, 366 (390 f., 394 ff.) – OMT I; BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 99 f.; ferner Rn. 163 ff. – OMT II; näher *Simon*, Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess, 2016, S. 216 ff.; kritisch zuletzt *Nettesheim*, VerfBlog, 2016/6/24, mit prägnantem Hinweis darauf, dass „Bundesregierung und (...) Bundestag (...) in die Rolle von Rechtshütern gedrängt [werden], die sie funktional und institutionell-gewaltenteilig nur schwer spielen können“.

73 *Hillgruber*, JA 2014, 635 (638); grundlegend BVerfG 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, ECLI:DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, BVerfGE 123, 267 (356) – Lissabon.

74 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621. 2bvr272813, Rn. 88, 163 ff. – OMT II.

75 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621. 2bvr272813, Rn. 171 – OMT II; Das BVerfG zählt an dieser Stelle verschiedene denkbare Maßnahmen auf (z. B. Klage vor dem Gerichtshof der EU). Des Weiteren werden die Handlungsmöglichkeiten des Bundestages näher umrissen (Ausübung seines Frage-, Debatten- und Entschließungsrechts, Subsidiaritätsklage, Enquêterecht und Misstrauensvotum).

76 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621. 2bvr272813, Rn. 165 – OMT II.

77 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621. 2bvr272813, Rn. 167 – OMT II.

78 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621. 2bvr272813, Rn. 168 ff. – OMT II.

79 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621. 2bvr272813, Rn. 163 – OMT II.

Liegt somit regelmäßig ein Akt der deutschen öffentlichen Gewalt als möglicher Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde vor, entfällt das Bedürfnis nach einer direkten Überprüfung von Unionsrecht. Mangels *planwidriger Regelungslücke* sind auch die Voraussetzungen für eine Analogie nicht gegeben. Dies gilt parallel für andere Verfahrensarten wie die abstrakte oder konkrete Normenkontrolle.

Dessen ungeachtet sind aber Konstellationen denkbar, in denen ein angreifbares Handeln oder Unterlassen deutscher öffentlicher Gewalt schwerlich in Betracht kommt.⁸⁰ Dies gilt etwa dann, wenn es dem Einzelnen unzumutbar ist, vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde gegen eine sanktionsbewehrte Handlungs- oder Unterlassungspflicht aus einer EU-Verordnung zu verstoßen, um eine klagefähige nationale (Sanktions-)Maßnahme hervorzurufen. Zu denken ist überdies an Konstellationen, in denen nationale Gerichte mit behördlichen Vollzugsakten auf Grundlage einer EU-Verordnung befasst sind und Letztere für nach Art. 100 Abs. 1 GG vorlagebedürftig halten. Wollte man den jeweiligen supranationalen Akt in diesen Fallgestaltungen nicht als tauglichen Beschwerde- bzw. Vorlagegegenstand erachten, entstünden Schutzlücken.⁸¹ Da diese schwerlich hinnehmbar sind, spricht viel dafür, die knappen Aussagen im Urteil vom 21. 6. 2016⁸² zwar als Klarstellung der skizzierten Grundsätze zu begreifen, ohne Ausnahmen hiervon aber apodiktisch auszuschließen.

b) Fraktion im Organstreitverfahren

Mit Blick auf den Antrag im Organstreitverfahren bestätigt das BVerfG seine – durchaus umstrittene⁸³ – jüngere Rechtsprechung, wonach eine Fraktion Rechte und Pflichten des Bundestags auch gegenüber dem Parlament selbst in Prozessstandschaft geltend machen kann.⁸⁴ Hierfür lässt sich immerhin mit dem Zweiten Senat anführen, dass die in § 64 BVerfGG geregelte Prozessstandschaft auch ein Instrument des Minderheitenschutzes darstellt. Sollte es nach zukünftigen Wahlen zur Bildung einer europakritischen Fraktion im Bundestag kommen, könnte dieser Aspekt noch besondere praktische Bedeutung erlangen.

c) Reichweite der Vorlagepflicht

Zu begrüßen ist es schließlich, wenn der Zweite Senat, anknüpfend an seinen Beschluss zum Europäischen Haftbefehl vom 15. 12. 2015⁸⁵ und in unausgesprochenem Kontrast zum Vorlagebeschluss vom 14. 1. 2014⁸⁶ eine Befassung des EuGH nach Art. 267 Abs. 3 AEUV auch im Vorfeld der Aktivierung des *Identitätsvorbehalts* fordert.⁸⁷ Als interpretationsbedürftig erweist sich insoweit allerdings, wie der Einschub „soweit erforderlich“ zu verstehen ist.⁸⁸ Handelt es sich lediglich um einen unproblematischen Verweis auf die entsprechende Zulässigkeitsvoraussetzung im Rahmen von Art. 267 AEUV oder um eine bedenkliche „Hintertür“ des BVerfG? Für das letztgenannte Verständnis streitet einerseits der Umstand, dass die in Art. 267 Abs. 2 und 3 AEUV adressierte Entscheidungserheblichkeit der Vorlage bei drohender Aktivierung des Identitätsvorbehalts stets gegeben sein wird. Andererseits spricht für die erstgenannte Deutung der explizite Rekurs des Zweiten Senats auf den Verfassungsgrundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes.⁸⁹ In einem von wechselseitiger Loyalität und Dialog geprägten Kooperationsverhältnis muss der EuGH die Gelegenheit zur Konfliktschärfung erhalten, bevor das BVerfG seine souveränitätswahrende Letztentscheidungs-

befugnis ausübt.⁹⁰ Gestützt wird diese Einschätzung zudem durch die vom Zweiten Senat vorgenommene Gleichsetzung von Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle.⁹¹ Für den Ultra-vires-Vorbehalt ist eine Vorlagepflicht vor Aktivierung anerkannt,⁹² so dass für den Identitätsvorbehalt nichts anderes gelten dürfte.⁹³

Vom Kooperationsverhältnis der Gerichte geprägt ist schließlich auch die explizite Bestätigung der grundsätzlichen Bindung des BVerfG an die Auslegung des EuGH.⁹⁴ Hierin spiegelt sich der *relative Anwendungsvorrang*⁹⁵ des Unionsrechts wider, dem sich *allein* der Kern des Grundgesetzes (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 1 und Art. 20 GG) entzieht.⁹⁶

V. Fazit

Bedingt durch den Umstand, dass sich die makroökonomische Einflussnahme im Zusammenhang mit dem OMT-Programm auf die Pressemitteilung vom 6. 9. 2012 beschränkte,

80 Eingehend zum Folgenden: *Wollenschläger*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 23 Rn. 170.

81 *Ibid.*

82 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 97 ff. – OMT II.

83 Statt vieler: *Detterbeck*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 93 Rn. 49: „unzulässige[r] Insihprozess(...)“; dem BVerfG zustimmend aber z. B. *Hillgruber/Goos*, Verfassungsprozessrecht, 5. Aufl. 2015, Rn. 382a.

84 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 106 – OMT II, unter Verweis auf BVerfG 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, ECLI: DE: BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, BVerfGE 123, 267 (338 f.) – Lissabon; BVerfG, 12. 9. 2012 – 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12 und 2 BvR 6/12, ECLI:DE:BVerfG:2012:rs20120912.2bvr139012, BVerfGE 132, 195 (247) – ESM; BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140114.2bvr272813, BVerfGE 134, 366 (397) – OMT I.

85 BVerfG 2 BvR 2735/14, ECLI:DE:BVerfG:2015:rs20151215.2bvr273514, Rn. 46, s. ferner Rn. 125 – Europäischer Haftbefehl II.

86 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140114.2bvr272813, BVerfGE 134, 366 (418 f., s. aber auch 384 f.) – OMT I; kritisch hierzu *Calliess*, Staatsrecht III, 2014, S. 333; *Dederer*, JZ 2014, 313 (320); *Ludwigs*, NVwZ 2015, 537 (542); *Mayer*, EuR 2014, 473 (496).

87 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 154 ff. – OMT II.

88 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 154, 156 – OMT II; s. auch schon BVerfG 2 BvR 2735/14, ECLI:DE:BVerfG:2015:rs20151215.2bvr273514, Rn. 46 – Europäischer Haftbefehl II.

89 *Ibid.*

90 *Ludwigs*, in: Hender/Ibler/Martínez (Hrsg.), Herausforderungen an die Kompetenzordnung der EU, 2015, S. 27 (44).

91 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 156 – OMT II; ebenso bereits BVerfG 2 BvR 2735/14, ECLI:DE:BVerfG:2015:rs20151215.2bvr273514, Rn. 46 – Europäischer Haftbefehl II.

92 Grundlegend BVerfG 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, ECLI:DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, BVerfGE 123, 267 (353 f.) – Lissabon; *Ludwigs/Sikora*, EWS 2016, 121 (126); *Ruffert*, DVBl. 2009, 1197 (1205).

93 Bedingt durch das Postulat der Vereinheitlichung der Kontrollvorbehalte (unter IV. 2. a) hat dies entsprechend für die Grundrechtskontrolle zu gelten; so bereits *Dederer*, JZ 2014, 313 (319) m. w. N.

94 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 175, 176 ff. – OMT II; zuvor bereits BVerfG, 8. 6. 1977 – 2 BvR 499/74, 2 BvR 1042/75, BVerfGE 45, 142 (162) – Rückwirkende Verordnungen; BVerfG, 25. 7. 1979 – 2 BvR 878/74, BVerfGE 52, 187 (201) – Vielleicht-Beschluss.

95 *Kahl*, in: ders./Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Stand: Juli 2016, Art. 1 Abs. 3, Rn. 106.

96 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 115 – OMT II widerstreitet im Umkehrschluss der Ansicht (*Dederer*, JZ 2014, 313 [315 ff.]; *Herdegen*, Europarecht, 17. Aufl. 2015, § 10, Rn. 21) wonach die *Struktursicherungsklausel* des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG ebenfalls integrationsfest sei; vgl. hierzu auch *Ludwigs/Sikora*, EWS 2016, 121 (123) m. w. N.

lag der Fokus nachfolgend auf der juristischen Problemanalyse. Diese offenbarte zahlreiche unions- wie verfassungsrechtliche Problemfelder und gipfelte schließlich im erstmaligen direkten Dialog von BVerfG und EuGH. Im Schlusswort vom 21. 6. 2016 besannen sich die Karlsruher Richter auf das Kooperationsverhältnis zu ihren Luxemburger Kollegen und stimmten diesen im Ergebnis zu. Zu diesem begrüßenswerten Votum konnte der Zweite Senat allerdings nur über eine Relativierung seiner Postulate aus dem Vorlagebeschluss gelangen. Der Umgang mit den fortbestehenden Divergenzen entbehrt dabei hinreichender Transparenz, was Anlass für Kritik bietet.

Ungeachtet dessen stellt die ausführliche Begründung der Entscheidung einen Meilenstein in der dogmatischen Fundierung des Verhältnisses von nationalem Recht und Unionsrecht dar. Zum einen versetzt die überzeugende Fortentwicklung des Ultra-vires-Vorbehalts den einzelnen Bürger in die Lage, seinen „Anspruch auf Demokratie“ gegenüber

den durch „Einflussknicke“⁹⁷ geprägten Strukturen der EU effektiv durchzusetzen, ohne die Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes preiszugeben. Zum anderen enthält das Urteil auch in prozessualer Hinsicht wertvolle Hinweise, die einen Beitrag zur bruchlosen Einpassung der Kontrollvorbehalte-Judikatur in das verfassungsrechtliche Rechtssystem leisten.

Bei einer Gesamtwürdigung ist daher dem Präsidenten des BVerfG und Vorsitzenden des Zweiten Senats *Andreas Voßkuhle* beizupflichten, wenn dieser bei der Urteilsverkündung am 21. 6. 2016 konstatierte, dass das „gemeinsame Ringen [der Gerichte] um das Recht“ dazu geführt habe, dass die „europäische Rechtsgemeinschaft (...) aus diesem Verfahren gestärkt hervorgegangen [ist]“.

97 BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, Rn. 131, 161 – OMT II m. w. N.

Rechtsprechung der EU-Gerichte

■ **OMT-Programm der EZB: Kein Verstoß gegen Art. 38, Art. 20 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG, wenn die Maßgaben des EuGH eingehalten werden – Grundsatzbeschluss nicht „offensichtlich“ ultra vires**

BVerfG (3. Kammer), Urteil vom 21. 6. 2016 – Rs. 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvR 13/13

Tenor

1. Zur Sicherung seiner demokratischen Einflussmöglichkeiten im Prozess der europäischen Integration hat der Bürger grundsätzlich ein Recht darauf, dass eine Übertragung von Hoheitsrechten nur in den vom Grundgesetz dafür vorgesehenen Formen der Art. 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3, Art. 79 Abs. 2 GG erfolgt.

2. Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, die ultra vires ergehen, verletzen das im Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG niedergelegte Integrationsprogramm und damit zugleich den Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG). Der Abwendung derartiger Rechtsverletzungen dient das Institut der Ultra-vires-Kontrolle.

3. Die Verfassungsorgane trifft aufgrund der ihnen obliegenden Integrationsverantwortung die Verpflichtung, Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, die eine Identitätsverletzung bewirken oder einen Ultra-vires-Akt darstellen, entgegenzutreten.

4. Die Deutsche Bundesbank darf sich an einer künftigen Durchführung des OMT-Programms nur beteiligen, wenn und soweit die vom Gerichtshof der Europäischen Union aufgestellten Maßgaben erfüllt sind, das heißt wenn

- das Volumen der Ankäufe im Voraus begrenzt ist,
- zwischen der Emission eines Schuldtitels und seinem Ankauf durch das ESZB eine im Voraus festgelegte Mindest-

frist liegt, die verhindert, dass die Emissionsbedingungen verfälscht werden,

– **nur Schuldtitel von Mitgliedstaaten erworben werden, die einen ihre Finanzierung ermöglichenden Zugang zum Anleihemarkt haben,**

– **die erworbenen Schuldtitel nur ausnahmsweise bis zur Endfälligkeit gehalten werden und**

– **die Ankäufe begrenzt oder eingestellt werden und erworbene Schuldtitel wieder dem Markt zugeführt werden, wenn eine Fortsetzung der Intervention nicht erforderlich ist.**

ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813

GG Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Art. 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3, Art. 79 Abs. 2

Pressemitteilung

Das Unterlassen von Bundesregierung und Bundestag in Ansehung des Grundsatzbeschlusses der Europäischen Zentralbank vom 6. 9. 2012 über das OMT-Programm geeignete Maßnahmen zu dessen Aufhebung oder Begrenzung zu ergreifen, verletzt die Beschwerdeführer nicht in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG, wenn die vom Gerichtshof der Europäischen Union in seinem Urteil vom 16. 6. 2015 (C-62/14) formulierten, die Reichweite des OMT-Programms begrenzenden Maßgaben eingehalten werden. Unter diesen Voraussetzungen beeinträchtigt das OMT-Programm gegenwärtig auch nicht die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages. Dies hat der Zweite Senat des BVerfG mit dem am 21. 6. 2016 verkündetem Urteil entschieden. Der Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm bewegt sich in der vom Gerichtshof vorgenommenen Auslegung nicht „offensichtlich“ außerhalb der der Europäischen Zentralbank zugewiesenen Kompetenzen. Zudem birgt das OMT-Programm in der durch den Gerichtshof vorgenommenen Auslegung kein verfassungsrechtlich relevantes Risiko für das Budgetrecht des Deutschen Bundestages.