



*Jean - Monnet - Lehrstuhl  
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

## *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law*

herausgegeben vom  
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht  
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur  
Freie Universität Berlin

Nr. 124

26.11.2020

Christian Calliess:

### **Bezüge des Grundgesetzes zum Völker- und Europarecht im Lichte der Rechtsprechung – Ein Casebook (zum Lehrbuch: Calliess, Staatsrecht III, C.H.Beck, München) –**

Zitiervorschlag:

VerfasserIn, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 124, S. XX.



**Prof. Dr. *Christian Calliess*, LL.M.Eur**  
*Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht, Freie Universität Berlin*  
Mail: [europarecht@fu-berlin.de](mailto:europarecht@fu-berlin.de)

## Übersicht zur Vorlesung Europarecht und internationale Bezüge des Grundgesetzes

### Begleitende Literaturempfehlungen:

- *Christian Calliess*, Staatsrecht III, 3. Auflage 2020
- *Heiko Sauer*, Staatsrecht III, 6. Auflage 2020
- Vertiefung: *Frank Schorkopf*, Staatsrecht der internationalen Beziehungen, 2017

### A. Inhalt, Bedeutung und systematische Stellung von „Staatsrecht III“

#### B. Vom geschlossenen zum offenen Staat

- I. Herausforderungen der Globalisierung/Internationalisierung
- II. Herausforderungen der Europäisierung
- III. Verfassungsrechtliche Öffnung des Staates
  1. Verfassungsentscheidungen – Präambel, Art. 23, 24, 25 GG
  2. Verflechtung der Rechtsordnungen
  3. Die Entstehung internationalen Verfassungsrechts



Schaubild



Schaubild

*Literaturhinweis*: Wahl, JuS 2003, 1145

#### IV. Gegenstand der verfassungsrechtlichen Öffnung

1. Völkerrecht
  - a) Begriff des Völkerrechts
  - b) Völkerrechtssubjekte
  - c) Rechtsquellen des Völkerrechts



Schaubild

*Literaturhinweis*: Hölscheidt/Ridinger/Zitterbart, Jura 2005, 83 ff. und 224 ff.



Schaubild

2. Europarecht
  - a) Begriff des Europarechts
    - (1) Völkerrecht und Europarecht
    - (2) Europarat, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)
    - (3) Europäische Union (EU)
  - b) Rechtsquellen des Europarechts
    - (1) Das Vertrags- bzw. Verfassungsrecht der EU (sog. primäres Unionsrecht)
    - (2) Das Gesetzesrecht der EU (sog. sekundäres Unionsrecht)



Schaubild



Schaubild

**Teil 1 – Die Öffnung zum Völkerrecht: Die Bundesrepublik Deutschland in der internationalen Staatengemeinschaft**



**A. Die Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes hinsichtlich der Öffnung zum Völkerrecht (die sog. Auswärtige Gewalt)**

I. Die horizontale Dimension der Auswärtigen Gewalt (Organkompetenz)



1. Die Vorschriften des GG im Lichte von Rspr. und Lehre

- a) Die Rolle des Bundespräsidenten, Art. 59 Abs. 1, 58 GG, § 11 GOBReg
- b) Die Rolle der Exekutive im Rahmen der Auswärtigen Gewalt
- c) Die Rolle des Bundestages, Art. 59 Abs. 2 GG
  - (1) Die Kontrollfunktion der Legislative
  - (2) Die Reichweite der parlamentarischen Zustimmung gem. Art. 59 Abs. 2 GG



**§ Wirtschaftsabkommen**

- (3) Einwirkungsmöglichkeiten und Initiativrecht der Legislative im Bereich der Auswärtigen Gewalt
  - d) Die Rolle der Rechtsprechung
2. Die Parlamentarisierung der Auswärtigen Gewalt
- a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts



**§ Wirtschaftsabkommen**

**§ Atomwaffenstationierung**

**§ Maastricht**

**§ Euro-Rettungsschirme**

**§ NATO-Strategie**

**§ Bundeswehreinräte**



- b) Der Streit im Schrifttum
- c) Ergebnis

II. Die vertikale Dimension der Auswärtigen Gewalt (Verbandskompetenz)

1. Die Grundzuständigkeit des Bundes, Art. 32 Abs. 1 GG
2. Die föderale Ausnahme des Art. 32 Abs. 3 GG
3. Die Auswärtige Gewalt zwischen Bund und Ländern in der konkreten Handhabung
  - a) Art. 32 GG und das Lindauer Abkommen



**§ Lindauer Abkommen**

- b) Nebenaußenpolitik der Länder

*Literaturhinweis:* Calliess, Auswärtige Gewalt, § 83, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Auflage; Hobe, JA 1996, 818.

## **B. Der materielle Gehalt des Grundgesetzes hinsichtlich der Öffnung zum Völkerrecht**

### I. Das Verhältnis von nationalem Recht und Völkerrecht

1. Die Konzeptualisierung des Verhältnisses von nationalem Recht und Völkerrecht
  - a) Das Grundgesetz zwischen Monismus und Dualismus
    - (1) Monistische Theorien
    - (2) Dualistische Theorien
    - (3) Der Theorienstreit unter dem Blickwinkel des Grundgesetzes
  - b) Die innerstaatliche Geltung des Völkerrechts
    - (1) Adoptionstheorie
    - (2) Vollzugslehre
    - (3) Transformationstheorie
  - c) Die innerstaatliche Anwendbarkeit des Völkerrechts
2. Der differenzierende Ansatz des Grundgesetzes
  - a) Der Grundsatz der Öffnung des Grundgesetzes für das Völkerrecht gem. Art. 25 GG
    - (1) Anwendungsbereich
    - (2) Innerstaatliche Geltung
    - (3) Innerstaatlicher Rang
    - (4) Innerstaatliche Anwendbarkeit
  - b) Innerstaatliche Wirkung spezifischer Völkerrechtsquellen
    - (1) Völkerrechtliche Verträge, Art. 59 Abs. 2 GG



Schaubild



Schaubild



Schaubild

### **§ Görgülü**

- (2) Beschlüsse internationaler Organisationen
  3. Der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes
- ### II. Der Integrationshebel des Art. 24 GG als „Tor“ des offenen Staates
1. Inhaltliche Bedeutung von Art. 24 Abs. 1 GG
  2. Voraussetzungen
    - § Solange I und II**
    - § Eurocontrol II**
  3. Grenzen
    - § Solange I und II**
    - § Eurocontrol II**
  4. Tatsächliche Bedeutung gestern und heute
  5. Hoheitsrechtsübertragung auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen nach Art. 24 Abs. 1a GG



Schaubild

### III. Das Zusammenspiel zwischen Verfassungs- und Völkerrecht bei Friedenssicherung und Verteidigung

1. Die Einordnung des Bundes in ein System der gegenseitigen kollektiven Sicherheit nach Art. 24 Abs. 2 GG



Schaubild

2. Die völkerrechtliche Friedenssicherung
  - a) Systeme der völkerrechtlichen Friedenssicherung
    - (1) Die Vereinten Nationen als kollektives Sicherheitssystem
      - (a) Feststellung des Friedensbruches
      - (b) Ermächtigung zu militärischem Handeln
    - (2) Kollektive Sicherheit in Regionalorganisationen
  - b) Die völkerrechtlichen Grundprinzipien zur Friedenssicherung
    - (1) Souveräne Gleichheit aller Staaten
    - (2) Gewaltverbot
      - (a) Herausbildung des Gewaltverbots
      - (b) Inhalt des Gewaltverbots
    - (3) Interventionsverbot
  - c) Das Recht der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung
    - (1) Rechtsgrundlagen
    - (2) Der „bewaffnete Angriff“ als Voraussetzung der Selbstverteidigung
    - (3) Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit
  - d) Aktuelle Sonderprobleme
    - (1) Humanitäre Interventionen
    - (2) Präventivschläge
3. Verbot friedensstörender Handlungen gem. Art. 26 Abs. 1 GG und Kontrolle von Kriegswaffen gem. Art. 26 Abs. 2 GG
  - a) Die verfassungsrechtliche Sicherung des völkerrechtlichen Gewaltverbots durch Art. 26 Abs. 1 GG
  - b) Verfassungswidrigkeit friedensstörender Handlungen gemäß Art. 26 Abs. 1 GG
  - c) Kontrolle der Kriegswaffen gemäß Art. 26 Abs. 2 GG
4. Verfassungsrechtliche Grundlagen von Auslandseinsätzen der Bundeswehr
5. Der Spannungs- und Verteidigungsfall gem. Art. 80a GG und 115a ff. GG

*Literaturhinweis:* Brenner/Hahn, JuS 2001, 729; Stein/Kröniger, Jura 1995, 254

## **Teil 2 – Die Öffnung zum Unionsrecht: Deutschland im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund**

### **A. Die Europäische Union als Staaten- und Verfassungsverbund**

- I. Die neue EU nach dem Vertrag von Lissabon
  1. Begriff der EU als Staaten- und Verfassungsverbund
    - a) Die EU als Integrationsverband
    - b) Zwischen Staat und internationaler Organisation
    - c) Inhalt und Bedeutung des Verbundkonzepts
      - (1) Der Staatenverbund als Ausgangspunkt
      - (2) Der Verfassungsverbund als Komplementärbegriff
        - a. Europäisches Verfassungsrecht
        - b. Verständnis des Verfassungsverbunds
      - (3) Der Zusammenhang von Staaten- und Verfassungsverbund
  2. Verfassungsprinzipien der EU
    - a) Grundwerte (Art. 2 EUV)
      - (1) Die Bedeutung der Grundwerte in Art. 2 EUV
      - (2) Die Absicherung der Werte (Art. 7 und 49 EUV)
    - b) Unionstreue und nationale Identität (Art. 4 EUV)



Schaubild



Schaubild

### **II. Die Akteure im Staaten- und Verfassungsverbund**

1. Die Organe der EU
  - a) Europäischer Rat
  - b) Kommission
  - c) (Minister-) Rat
  - d) Europäisches Parlament
  - e) Europäischer Gerichtshof (EuGH und EuG)
  - f) EZB und Rechnungshof
2. Die Mitgliedstaaten und ihre Organe
3. Die Bundesländer (und Regionen) in der EU



Schaubild

### **B. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Mitwirkung am europäischen Integrationsprozess**

- I. Entstehungsgeschichte des Art. 23 GG als spezifischem „Europa-Artikel“ des Grundgesetzes (Ablösung des Art. 24 Abs. 1 GG)
- II. Der Integrationsauftrag des Grundgesetzes
  1. Das Staatsziel europäische Integration
  2. Integrationsverfahren nach Art. 23 Abs. 1 S. 2, 3 GG
  3. Integrations- und Budgetverantwortung
    - a) Das Konzept der Integrationsverantwortung
      - (1) Vorgaben des Lissabon-Urteils
      - (2) Bewertung des Konzepts der Integrationsverantwortung
    - b) Das Konzept der Budgetverantwortung
- III. Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen für die Integration
  1. Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG
    - a) Zur Auslegung der Strukturmerkmale
    - b) Die einzelnen Strukturmerkmale
  2. Die Bestandssicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG
    - a) Verfassungsidentität und Ewigkeitsgarantie
    - b) Art. 79 Abs. 3 GG als Integrationsgrenze



Schaubild



Schaubild

- (1) Die Grenze des Demokratieprinzips und der souveränen Staatlichkeit in der Rechtsprechung des BVerfG
  - (2) Abweichende Begründung der souveränen Staatlichkeit als Integrationsgrenze
  - (3) Kritik an der Bestimmung der Integrationsgrenzen durch das BVerfG
3. Integration durch Verfassungsablösung gem. Art. 146 GG

### C. Verfassungsrechtliche Strukturparallelität im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund

#### I. Demokratie und Subsidiarität i.S.d. Art. 23 Abs. 1 GG

1. Der Bürger als Ausgangspunkt der Demokratie in der EU
  - a) Status als Unionsbürger
  - b) Verhältnis der Unionsbürgerschaft zur Staatsbürgerschaft
2. Demokratische Legitimation im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund
  - a) Duale Legitimation (Art. 10 Abs. 2 EUV)
  - b) Legitimation durch das Europäische Parlament
  - c) Legitimation durch das nationale Parlament
    - (1) Rolle des Bundestags
      - a. Art. 23 Abs. 3 GG i.V.m. dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
      - b. Integrationsverantwortungsgesetz
    - (2) Beteiligung des Bundesrat: Art. 23 Abs. 4 und 5 GG i.V.m. dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
    - (3) Ländervertreter im Rat der EU: Art. 23 Abs. 6 GG i.V.m. § 6 des obigen Gesetzes
3. Subsidiaritätsprinzip: Kompetenzausübung in der EU
  - a) Einführung in die Kompetenzordnung der EU
  - b) Das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EUV
  - c) Subsidiaritätsrüge und -klage (Art. 23 Abs. 1a GG i.V.m. dem Begleitgesetz)



Schaubild



Schaubild



Schaubild

#### II. Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtsschutz i.S.d. Art. 23 Abs. 1 GG

1. Die EU als Rechtsgemeinschaft
  - a) Begriff der Rechtsgemeinschaft
  - b) Inhalte des Rechtsstaatsprinzips
    - (1) Aspekte formeller Rechtsstaatlichkeit
    - (2) Aspekte materieller Rechtsstaatlichkeit
2. Der Grundrechtsschutz gegenüber Maßnahmen der EU
  - a) Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union
  - b) Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte



Schaubild

**§ Hauer und Akerberg Fransson, Melloni.**

**BVerfG:**

**§ Bananenmarktordnung und Vorratsdatenspeicherung**

**§ Recht auf Vergessen I und II**

- c) Die Grundfreiheiten als „Marktbürgerrechte“
- d) Unionsbürgerstatus und Unionsbürgerrechte



*Lesehinweis:* Calliess JZ 2009, 113 und Kingreen JZ 2013, 801

## **D. Rechtsanwendung im Europäischen Staaten- und Verfassungsverbund**

### I. Unmittelbare Wirkung des Unionsrechts



#### 1. Von Primärrecht

**§ *Van Gend & Loos:* Eigenständigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung und unmittelbare Anwendbarkeit des primären Gemeinschaftsrechts**

#### 2. Von Sekundärrecht



- a) Verordnungen und Entscheidungen
- b) Sonderfall: unmittelbare Wirkung von Richtlinien

**§ *Ratti und Becker:* unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinien zugunsten des Bürgers nach Ablauf der Umsetzungsfrist, sofern Richtlinie unbedingt und hinreichend bestimmt ist**

### II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts

#### 1. Der EuGH zur Rangfrage



**§ *Costa/ENEL:* Vorrang des Unionsrechts – vor späterem nationalen Recht, auch Verfassungsrecht**

**§ *Internationale Handelsgesellschaften***

**§ *Simmenthal II***

#### 2. Die Rangfrage in der Rechtsprechung des BVerfG



**§ *Solange I-Beschluss***

**§ *Solange II-Beschluss***

**§ *Lissabon***

**§ *Honeywell***

**§ *Europäischer Haftbefehl II***

**§ *Recht auf Vergessen I und II***

**§ *Europäische Zentralbank PSPP***

#### 3. Sperrwirkung des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

III. Innerstaatlicher Vollzug des Unionsrechts

1. Das Grundprinzip der Unionstreue (Art. 4 Abs. 3 EUV)
2. Der Vollzug des Unionsrechts durch die Verwaltung



**§ Dt. Milchkontor**



3. Der innerstaatliche Vollzug des Unionsrechts gem. Art. 83 ff. GG (analog)

*Lesehinweis:* Trübe, EuR 1996, 179

IV. Unionsrecht und nationale Gerichte

1. Rolle des nationalen Richters für die Anwendung des Unionsrechts – das Vorlageverfahren gem. Art. 267 AEUV



**§ Foto-Frost:** nationale Gerichte dürfen nicht selbst die Ungültigkeit von Handlungen der Unionsorgane feststellen.  
*Begründung: Möglichkeit des Vorabentscheidungsverfahrens, Kohärenz des Rechtsschutzsystems, Einheit des Unionsrechts, Rechtssicherheit*  
*Problem, Urteil des BVerfG:*  
**§ Europäische Zentralbank PSPP**

2. Einstweiliger Rechtsschutz

**§ Zuckerfabrik Süderdithmarschen**

3. Richtlinienkonforme Auslegung nationalen Rechts



**§ Marleasing:** Verpflichtung zur richtlinienkonformen Auslegung ist unabhängig vom Zeitpunkt des Erlasses der auszulegenden nationalen Vorschrift. Auslegung ist so weit wie möglich an Wortlaut und Zweck der Richtlinie auszurichten

4. Staatshaftung aller drei Gewalten für nicht umgesetztes oder angewandetes Unionsrecht



**§ Francovich:** Staatshaftungsanspruch im Hinblick auf eine nicht fristgerecht umgesetzte Richtlinie  
**§ Brasserie du Pêcheur:** Haftung eines Mitgliedsstaates für Verstöße gegen das Unionsrecht auch bei legislativem Unrecht  
**§ Köbler:** Haftung eines Mitgliedsstaates für Verstöße gegen das Unionsrecht auch bei judikativem Unrecht



5. Das Sonderverhältnis zwischen BVerfG und EuGH
  - a) Kooperationsverhältnis und Vorlagepflicht des BVerfG
  - b) Der EuGH als gesetzlicher Richter i.S.d. Art. 101 GG
  - c) Die drei Kontrollvorbehalte des BVerfG im Hinblick auf den Vorrang des Unionsrechts
    - (1) Grundrechtskontrolle
    - (2) Ultra-Vires-Kontrolle
    - (3) Identitätskontrolle



*Literaturhinweise:* Zum Vorlageverfahren – Seyr, Der EuGH von innen – ein persönlicher Erfahrungsbericht, Berliner Online Beiträge zum Europarecht Nr. 8; zur Vorlagepflicht und zu ihrer Kontrolle durch das BVerfG: Calliess, NJW 2013, 1905

## Wirtschaftsabkommen - BVerfGE 1, 372

**In der vorliegenden Entscheidung erläutert das BVerfG erstmals, unter welchen Umständen Verträge i.S.d. Art. 59 Abs. II Satz 1 GG vorliegen, die „die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen“ und somit der Zustimmung oder Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften bedürfen. Um politische Verträge i.S.d. Art. 59 Abs. II Satz 1 handele es sich nur, wenn der Vertrag selbst die Existenz des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung oder sein maßgebliches Gewicht in der Staatengemeinschaft berühre. Ein Vertrag, der sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht, liege hingegen vor, wenn im konkreten Fall ein Vollzugsakt unter Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften erforderlich sei.**

### Sachverhalt:

*Am 10. Februar 1950 schloss die Bundesregierung mit der Regierung der Französischen Republik ein Handels- und Zahlungsabkommen, das unter der Bezeichnung „Deutsch-Französische Wirtschaftsabkommen“ veröffentlicht wurde. Die SPD - Fraktion war der Ansicht, dass es sich bei einem solchen Wirtschaftsabkommen, das die Handels- und Zahlungsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik und einem anderen Staat im wesentlichen regelt, insbesondere Ein- und Ausfuhrkontingente festsetzt, um politische Verträge i.S.d. Art. 59 Abs. II Satz 1 GG handele und es somit der Mitwirkung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes bedürft hätte. Die Regierung habe somit dadurch, dass sie das Abkommen nicht den gesetzgebenden Körperschaften vorgelegt habe, gegen Art. 59 Absatz 2 Satz 1 GG verstoßen.*

*Das Bundesverfassungsgericht entschied im Rahmen eines Organstreitverfahrens, dass ein Verstoß gegen Art. 59 Abs. II Satz 1 nicht vorlag. Das Wirtschaftsabkommen sei kein Vertrag, der die politischen Beziehungen des Bundes regelt. Zudem – so führte das BVerfG weiter aus – handele es sich nicht um einen Vertrag, der sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehe.*

*„Die Deutsch-Französischen Wirtschaftsabkommen sind nicht Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln.*

Ein Staatsvertrag wird noch nicht dadurch zu einem politischen im Sinne des Art. 59 Abs. 2 GG, daß er sich ganz allgemein mit öffentlichen Angelegenheiten, dem Gemeinwohl oder den Staatsgeschäften befaßt. Wäre dies der Fall, so wäre jeder Staatsvertrag politisch, so daß die im Art. 59 Abs. 2 vorgesehene Begrenzung ihres Sinnes entbehren würde. Hinzukommen muß vielmehr, daß die Existenz des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung oder sein maßgebliches Gewicht in der Staatengemeinschaft durch den Vertrag selbst berührt werden. Namentlich die Verträge, die darauf gerichtet sind, die Machtstellung eines Staates anderen Staaten gegenüber zu behaupten, zu befestigen oder zu erweitern, sind als politische Verträge in diesem Sinne zu betrachten. Dazu gehören vor allem Bündnisse, Garantiepakte, Abkommen über politische Zusammenarbeit, Friedens-, Nichtangriffs-, Neutralitäts- und Abrüstungsverträge, Schiedsverträge und ähnliche Verträge. [...]

Die Deutsch-Französischen Wirtschaftsabkommen sind auch *nicht Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen*. Für die Frage, ob sich ein Vertrag auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht, ist nicht der Zuständigkeitskatalog des Grundgesetzes maßgebend, [...].

[...] ein Vertragsinhalt [ist] nur dann Gegenstand der Bundesgesetzgebung [...], wenn zur Vollziehung des Vertrags ein Bundesgesetz erforderlich wird, also wenn der Bund durch den Vertrag Verpflichtungen übernimmt, deren Erfüllung allein durch Erlaß eines Bundesgesetzes möglich ist. [...] Die Bundesregierung konnte indessen die Wirtschaftsabkommen ohne Erlaß eines Gesetzes oder einer der Mitwirkung anderer Organe bedürfenden Verordnung in eigener Befugnis durchführen. [...]

Wie nach der Reichsverfassung von 1871 und der Weimarer Reichsverfassung sind auch nach Art. 59 Abs. 2 GG Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, nur diejenigen Verträge, "deren Inhalt, wenn es sich nicht um eine völkerrechtliche Vereinbarung, sondern um eine innerstaatliche Regelung handelte, zu den Gegenständen der Gesetzgebung und nicht zu denen der Verwaltung gehörte" (v. Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, 1950, S. 320). Es handelt sich um die Zuständigkeitsverteilung zwischen Legislative und Exekutive. Die Regierung soll nicht ohne Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften völkerrechtliche Verpflichtungen übernehmen, wenn sie diese Verpflichtungen nicht auch in eigener Kompetenz ohne ein Tätigwerden der gesetzgebenden Körperschaften erfüllen kann. Sonst könnte die Erfüllung ohne Zustimmung der Legislative übernommener völkerrechtlicher Pflichten in Frage gestellt werden. Dies soll durch das Zustimmungserfordernis vermieden werden.

Aus diesem Sinn und Zweck der Vorschrift folgt, daß es sich hier nicht um den Gegensatz Bundesgesetzgebung und Landesgesetzgebung, auch nicht um den Gegensatz Gesetz und Verordnung handelt, sondern um die Zuständigkeitsverteilung zwischen den gesetzgebenden Körperschaften und der Bundesregierung.

Daher bezieht sich ein Vertrag, zu dessen Ausführung eine *Verordnung* nötig ist, dann auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung, wenn die Verordnung nicht ohne die Mitwirkung einer gesetzgebenden Körperschaft ergehen kann. [...]

In der parlamentarischen Demokratie ist grundsätzlich dem Parlament die Rechtsetzung vorbehalten und der Exekutive die Regierung und Verwaltung übertragen. Hierzu gehört auch die Führung der Außen- und Handelspolitik. Nach Art. 65 GG bestimmt der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Die Rechtsvermutung spricht für die Ausschließlichkeit dieser ausdrücklich statuierten Zuständigkeiten der Regierung [...]. Der Bundestag kann diese Funktion der Regierung nicht übernehmen, soweit ihm nicht ausdrücklich Regierungsaufgaben zugewiesen sind.

Eine solche *Ausnahmebefugnis* der Legislative im Bereich der Exekutive hat Art. 59 Abs. 2 GG in ganz bestimmten Grenzen begründet. Nur weil im Art. 59 Abs. 2 GG für die beiden Sonderfälle (Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen) die Form des Gesetzes vorbehalten ist, kann die Legislative durch Mitwirkung in dieser Form in die Tätigkeit der Exekutive eingreifen. Darüber hinaus hat Art. 59 Abs. 2 GG dem Bundestag kein Recht gegeben, in den Zuständigkeitsbereich der Regierung einzugreifen. Der Bundestag bleibt auf die allgemeinen verfassungsmäßigen Kontrollmöglichkeiten beschränkt. Er regiert und verwaltet nicht selbst, sondern er kontrolliert die Regierung. Mißbilligt er deren Politik, so kann er dem Bundeskanzler das Mißtrauen aussprechen (Art. 67 GG) und dadurch die Regierung stürzen. Er kann aber nicht selbst die Politik führen. [...]"

## **BVerfGE 68, 1 Atomwaffenstationierung**

**In seinem Urteil zur Atomwaffenstationierung hat das BVerfG die institutionelle wie funktionelle Eigenständigkeit der Regierung hervorgehoben. Eine Erweiterung der dem Bundestag durch Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG eingeräumten Mitwirkungsbefugnisse im Bereich der auswärtigen Gewalt über den Kreis der dort genannten völkerrechtlichen Akte hinaus würde einen Einbruch in zentrale Gestaltungsbereiche der Exekutive und somit in die vom Grundgesetz normierte Gewaltenteilung bedeuten. Eine erweiterte Anwendung des Art. 59 Abs. II Satz 1 GG auf einseitige völkerrechtliche Willenserklärungen sei damit ausgeschlossen, ein Zustimmungserfordernis durch die gesetzgebenden Körperschaften bestehe hier folglich nicht. Ein Zustimmungserfordernis ergebe sich auch dann nicht, wenn es sich um eine politische Leitentscheidung handele und damit um einen für die Bundesrepublik Deutschland in ihrer Gesamtheit wesentlichen Akt.**

### **Sachverhalt:**

*Im Jahre 1983 gestattete die deutsche Bundesregierung im Rahmen des nordatlantischen Verteidigungssystems unabhängig von parlamentarischer Beteiligung die Stationierung von nuklear bestückten amerikanischen Mittelstreckenraketen der Bauart Pershing-2 und Marschflugkörpern auf bundesdeutschem Territorium. Die Bundestagsfraktion der Partei DIE GRÜNEN war der Ansicht, für die Zustimmung zur Ausrüstung der in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte der Vereinigten Staaten von Amerika sei eine verfassungsrechtlich erforderliche Ermächtigung durch ein Gesetz des Bundestages einzuholen gewesen. Sie stellte vor dem BVerfG einen Antrag festzustellen, dass die Regierung die Rechte des Bundestages aus Art. 79 Abs. 1 und Art. 20 Abs. III i.V.m. Art. 59 Abs. II dadurch verletzt habe, dass sie die Zustimmung ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigung durch den Bundestag erteilt habe.*

*Zur Begründung führte sie u.a. an, dass die Aufstellung der neuen Waffen wegen ihrer weitreichenden und intensiven Auswirkungen für die Bürger der Bundesrepublik Deutschland eine wesentliche Entscheidung im Sinne des Art. 20 Abs. 3 GG darstelle. Auch im Bereich des Art. 59 Abs. 2 GG gelte die Wesentlichkeitstheorie, der zufolge es Aufgabe des Gesetzgebers sei, gesetzliche Vorschriften an neue Entwicklungen anzupassen.*

*Das BVerfG lehnte den Antrag als unbegründet ab. Bei der Zustimmung habe es sich um eine einseitige völkerrechtliche Erklärung gehandelt, auf die Art. 59 Abs. II Satz 1 GG keine Anwendung finde. Sowohl der Wortlaut als auch der Grundsatz der Gewaltenteilung verböten eine erweiterte Auslegung des Art. 59 Abs. II Satz 1 GG.*

„Die angegriffene Zustimmungserklärung ist ein verteidigungspolitischer Akt im Rahmen dieses vertraglichen Sicherheitsbündnisses und seines Vollzugs; sie besitzt nicht die Rechtsnatur einer selbständigen Vertragsabschlußerklärung; Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ist auf sie weder unmittelbar noch entsprechend anwendbar. [...]

In der deutschen Staatspraxis sind seit jeher einseitige völkerrechtliche Willenserklärungen im Rahmen bestehender zwei- oder mehrseitiger Verträge grundsätzlich nicht einem derartigen Zustimmungserfordernis unterworfen worden. Das gleiche gilt für sonstige einseitige völkerrechtliche Willenserklärungen, [...]. [...] Eine Ausdehnung des Zustimmungserfordernisses nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG auf andere Akte als Vertragsabschlußklärungen ist mit dem Wortlaut der Bestimmung nicht vereinbar. Auch eine analoge Anwendung von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG hierauf scheidet aus. [...]

Gewiß räumt Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG - wie auch eine Reihe weiterer Vorschriften des Grundgesetzes - dem Bundestag in bestimmtem Umfang Mitwirkungsbefugnisse an der Willensbildung für die Vornahme von Akten im Bereich der auswärtigen Beziehungen ein. Die betroffenen Sachbereiche, in denen diese Mitwirkung verfassungsrechtlich gewährleistet ist, und die Handlungsform, in der das von Verfassungen wegen geschieht, sind auch politisch wie rechtlich von solchem Gewicht, daß sie nicht als Ausnahmen angesprochen werden können. Geschichtlich gesehen drückt sich in diesen Regelungen die Tendenz zur verstärkten Parlamentarisierung der Willensbildung im auswärtigen Bereich aus. Gleichwohl beschränkt Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG diese Mitwirkung sowohl gegenständlich auf Verträge der dort genannten Art als auch inhaltlich auf eine bloße Zustimmung in der Form eines Bundesgesetzes. So kann der Bundestag kraft Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG weder verhindern oder erzwingen, daß die Bundesregierung Vertragsverhandlungen unterläßt, aufnimmt oder abbricht oder Vertragsentwürfe bestimmten Inhalts gestaltet, noch kann er erzwingen, daß ein Vertrag, zu dem ein Zustimmungsgesetz im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ergangen ist, von der Exekutive auch abgeschlossen oder nach seinem Abschluß völkerrechtlich beendet oder aufrecht erhalten wird; die Sonderregelung des Friedensschlusses in Art. 115 Abs. 3 GG bleibt hiervon unberührt. Über die Befugnis hinaus, die Exekutive in Gesetzesform verfassungsrechtlich zum Abschluß von Verträgen der genannten Art zu ermächtigen oder nicht zu ermächtigen, verleiht Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG den gesetzgebenden Körperschaften keine Initiativ-, Gestaltungs- oder Kontrollbefugnis im Bereich der auswärtigen Beziehungen.

Der Vorschrift kann auch nicht entnommen werden, daß immer dann, wenn ein Handeln der Bundesregierung im völkerrechtlichen Verkehr die politischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland regle oder Gegenstände der Bundesgesetzgebung betreffe, die Form eines der gesetzgeberischen Zustimmung bedürftigen Vertrages gewählt werden müsse, [...].

Diese strikte Begrenzung der den gesetzgebenden Körperschaften im Rahmen des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG eingeräumten Befugnisse ist ein Element der Gewaltenteilung, wie sie das Grundgesetz ausgestaltet hat. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ist im Lichte des Art. 20 Abs. 2 GG auszulegen. Die dort als Grundsatz normierte organisatorische und funktionelle Unterscheidung und Trennung der Gewalten dient zumal der Verteilung von politischer Macht und Verantwortung sowie der Kontrolle der Machträger; sie zielt auch darauf ab, daß staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen, und sie will auf eine Mäßigung der Staatsgewalt insgesamt hinwirken. Die Konzentration politischer Macht, die darin läge, dem Bundestag in auswärtigen Angelegenheiten - über die ihm im Grundgesetz zugeordneten Befugnisse hinaus - zentrale Entscheidungsbefugnisse exekutivischer Natur zuzuordnen, liefe dem derzeit vom Grundgesetz normierten Gefüge der Verteilung von Macht, Verantwortung und Kontrolle zuwider. Daran ändert es nichts, daß - auf der Ebene des Bundes - allein die Mitglieder des Bundestages unmittelbar vom Volk gewählt sind. Die konkrete Ordnung der Verteilung und des Ausgleichs staatlicher Macht, die das Grundgesetz gewahrt wissen will, darf nicht durch einen aus dem Demokratieprinzip fälschlich abgeleiteten Gewaltenmonismus in Form eines allumfassenden Parlamentsvorbehalts unterlaufen werden (BVerfGE 49, 89 [124 ff.]). Auch der Grundsatz der parlamentarischen Verantwortung der Regierung setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung voraus (BVerfGE 67, 100 [139]). Die Demokratie, die das Grundgesetz verfaßt hat, ist eine *rechtsstaatliche* Demokratie, und das bedeutet im Verhältnis der Staatsorgane zueinander vor allem eine *gewaltenteilende* Demokratie.

Eine Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereichs des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG auf nichtvertragliche Akte der Bundesregierung gegenüber fremden Völkerrechtssubjekten, auch insoweit diese Akte politische Beziehungen regeln, würde angesichts der überragenden Bedeutung, die heutzutage der Außenpolitik für den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zukommt, einen Einbruch in zentrale Gestaltungsbereiche der Exekutive darstellen; sie verlagerte in weitem Umfang politische Macht zu Lasten der Exekutive auf den Bundestag in einem Handlungsbereich, der funktionell betrachtet nicht Gesetzgebung im Sinne des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG darstellt. Denn die Vornahme der hier in Rede stehenden Akte auf der Ebene des Völkerrechts vermag als solche grundsätzlich nicht schon innerstaatlich geltende Rechtssätze zu erzeugen. Die grundsätzliche Zuordnung der Akte des auswärtigen Verkehrs zum Kompetenzbereich der Exekutive beruht auf der Annahme, daß institutionell und auf Dauer typischerweise allein die Regierung in hinreichendem Maße über die personellen, sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten verfügt, auf wechselnde äußere Lagen zügig und sachgerecht zu reagieren und so die staatliche Aufgabe, die auswärtigen Angelegenheiten verantwortlich wahrzunehmen, bestmöglich zu erfüllen. Der Tendenz zur verstärkten Parlamentarisierung der auswärtigen Gewalt, die auch in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG Ausdruck gefunden hat, läuft dies nicht zuwider; denn unter dem Grundgesetz beziehen auch die Organe der vollziehenden Gewalt ihre institutionelle und funktionelle demokratische Legitimation aus der in Art. 20 Abs. 2 GG getroffenen Grundentscheidung des Verfassungsgebers (BVerfGE 49, 89 [125]). Sie besitzen auch die personelle demokratische Legitimation, die über eine Kette individueller, auf die Aktiv-Bürgerschaft zurückführender Berufungs- oder Abberufungsakte, hier insbesondere gemäß Art. 38, 63, 64 und 67 GG, vermittelt wird [...]. [...]

Die Zustimmung zur Aufstellung nuklearer Mittelstreckenwaffen auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland verstößt auch nicht deshalb gegen Rechte des Bundestages, weil hierdurch eine für das Staatsganze bedeutsame Entscheidung und in diesem Sinne eine politische Leitentscheidung getroffen wurde.

Der Umstand, daß es sich bei der Erteilung dieser Zustimmung um einen für die Bundesrepublik Deutschland in ihrer Gesamtheit wesentlichen Akt handelt, vermag angesichts der ausdrücklich normierten Kompetenzregelungen für den Bereich der auswärtigen Angelegenheiten eine besondere Gesetzgebungsbefugnis des Bundestages nicht zu begründen. Sie ergibt sich nicht schon - diese Regelungen überspielend - aus dem im Grundgesetz normierten Demokratieprinzip. Unter der demokratisch-parlamentarischen Herrschaftsordnung, die das Grundgesetz verfaßt hat, ist die Regierung institutionell wie funktionell gleichfalls demokratisch legitimiert (BVerfGE 49, 89 [124 ff.]); sie besitzt weiter die personelle demokratische Legitimation und unterliegt demokratisch-parlamentarischer Kontrolle.

Das Grundgesetz kennt weder einen Totalvorbehalt des Gesetzes noch eine Kompetenzregel, die besagte, daß alle "objektiv wesentlichen" Entscheidungen vom Gesetzgeber zu treffen wären. Die Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 und 24 Abs. 1 GG jedenfalls enthalten für die von ihnen erfaßten Sachbereiche eine insoweit abschließende Regelung, neben der sich eine Gesetzespflichtigkeit nicht selbständig aus dem Gesichtspunkt der Wesentlichkeit, etwa im Sinne der substantiellen politischen Tragweite einer Entscheidung, ergibt. Auch der Gedanke der "Richtigkeitsgewähr", die das parlamentarische Verfahren wegen der vergleichswisen Transparenz der Entscheidungsprozesse bietet, kann nicht eine Änderung der vom Grundgesetz ausdrücklich vorgenommenen Verteilung der Kompetenzen zugunsten des Parlaments bewirken.

Die Zustimmung zur Aufstellung von Mittelstreckenwaffen der Vereinigten Staaten von Amerika in der Bundesrepublik Deutschland bedurfte daher unter dem Gesichtspunkt des Demokratieprinzips oder der Bedeutung dieses Akts für das Staatsganze nicht der vorherigen Ermächtigung des Bundestages in der Form des Gesetzes. [...]"

## **Maastricht – BVerfGE 89, 155**

**Im Maastricht-Urteil vom 12. Oktober 1993, in dem es um die Verfassungsmäßigkeit des Vertrages von Maastricht ging, bezeichnet das BVerfG die Europäische Union konsequent als „Staatenverbund“. Was dies konkret bedeutet, hat es aber offengelassen. Jedenfalls stuft es die Union nicht als eigenständiges Rechtssubjekt ein. Dagegen werden insbesondere die begrenzten Befugnisse der Union und ihre vertragliche Abhängigkeit von den Mitgliedstaaten betont. Die Entscheidung läßt somit auf ein eher staatszentriertes, völkerrechtliches Verständnis der europäischen Konstruktion durch das BVerfG schließen.**

**Als Grenze der Integrationsermächtigung fungiert neben Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG auch das Demokratieprinzip.**

**Hinsichtlich des Grundrechtsschutzes auf europäischer Ebene übt das BVerfG seine Rspr. in einem „Kooperationsverhältnis“ zum EuGH aus, in dem der EuGH den Grundrechtsschutz unionsweit in jedem Einzelfall gewährleistet, das BVerfG sich hingegen auf die generelle Gewährleistung unabdingbarer Grundrechtsstandards beschränkt.**

### **Sachverhalt:**

*Anlass für das Maastricht-Urteil waren verschiedene Verfassungsbeschwerden, die gegen das Zustimmungsgesetz zum EUV gerichtet waren. Als zulässig erachtete das BVerfG allein den Einwand eines Beschwerdeführers, das Zustimmungsgesetz zum EUV verletze ihn in seinen grundrechtsgleichen Rechten aus Art. 38 Abs. 1 u. 2 GG (Beschwerdebefugnis). Art. 38 GG kann verletzt sein, wenn durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU die nach Art. 79 Abs. 3 i.V.m. 20 Abs. 1 u. 2 GG unverzichtbaren Mindestanforderungen demokratischer Legitimation der Hoheitsgewalt nicht mehr erfüllt werden. Zu dem unantastbaren Gehalt des Demokratieprinzips gehört insbesondere, dass die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben sich auf das Staatsvolk zurückführen lasse. Eine Verletzung dieses demokratischen Kernbereichs von Art. 38 GG erschien vorliegend zumindest möglich.*

*Die Verfassungsbeschwerde wegen einer möglichen Verletzung von Art. 38 GG war indes unbegründet. Das Demokratieprinzip hindert die Bundesrepublik nicht an einer Mitgliedschaft in einer mit Hoheitsgewalt ausgestatteten, supranationalen zwischenstaatlichen Gemeinschaft. Voraussetzung ist aber, dass eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflussnahme gewährleistet ist. Diese notwendige demokratische Legitimation erfolge gegenwärtig durch die Rückkopplung des Handelns der Unionsorgane (v.a. Rat) an die nationalen Parlamente. Unterstützend tritt das von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählte Europäische Parlament hinzu. Wenn aber die demokratische Legitimation innerhalb der Union hauptsächlich durch die nationalen Parlamente erfolgt, so sind der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Union durch das Demokratieprinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 i.V.m. 20 Abs. 1 u. 2 GG für unantastbar erklärt, Grenzen gesetzt. Dem Bundestag müssen daher Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben. Da das BVerfG diese Voraussetzungen durch den EUV als erfüllt ansah, war eine Verletzung des Art. 38 GG nicht gegeben.*

„Das Demokratieprinzip hindert die Bundesrepublik Deutschland nicht an einer Mitgliedschaft in einer – supranational organisierten – zwischenstaatlichen Gemeinschaft. Voraussetzung der Mitgliedschaft ist aber, dass eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflussnahme auch innerhalb des Staatenverbundes gesichert ist. [...]

Nimmt ein Verbund demokratischer Staaten hoheitliche Aufgaben wahr und übt dazu hoheitliche Befugnisse aus, sind es zuvörderst die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, die dies über die nationalen Parlamente demokratisch zu legitimieren haben. Mithin erfolgt demokratische Legitimation durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten; hinzu tritt – im Maße des Zusammenwachsens der europäischen Nationen zunehmend – innerhalb des institutionellen Gefüges der Europäischen Union die Vermittlung demokratischer Legitimation durch das von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählte Europäische Parlament. [...]

Vermitteln – wie gegenwärtig – die Staatsvölker über die nationalen Parlamente demokratische Legitimation, sind der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften vom demokratischen Prinzip her Grenzen gesetzt. Dem Deutschen Bundestag müssen Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben. [...]

Die Einräumung von Hoheitsbefugnissen hat zur Folge, dass deren Wahrnehmung nicht mehr stets vom Willen der Mitgliedstaaten allein abhängt. Hierin eine Verletzung des grundgesetzlichen Demokratieprinzips zu sehen, widerspräche nicht nur der Integrationsoffenheit des Grundgesetzes, die der Verfassungsgeber des Jahres 1949 gewollt und zum Ausdruck gebracht hat; es legt auch eine Vorstellung von Demokratie zugrunde, die jeden demokratischen Staat jenseits des Einstimmigkeitsprinzips integrationsunfähig machte. [...]

Bei der Auslegung von Befugnisnormen durch die Einrichtungen und Organe der Gemeinschaften ist zu beachten, dass der Unionsvertrag grundsätzlich zwischen der Wahrnehmung einer begrenzt eingeräumten Hoheitsbefugnis und der Vertragsänderung unterscheidet, seine Auslegung deshalb im Ergebnis nicht einer Vertragserweiterung gleichkommen darf, eine solche Auslegung von Befugnisnormen würde für Deutschland keine Bindungswirkung entfalten. [...]

Auch Akte einer besonderen, von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten geschiedenen öffentlichen Gewalt einer supranationalen Organisation betreffen die Grundrechtsberechtigten in Deutschland. Sie berühren damit die Gewährleistungen des Grundgesetzes und die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts, die den Grundrechtsschutz in Deutschland und insoweit nicht nur gegenüber deutschen Staatsorganen zum Gegenstand haben (Abweichung von BVerfGE 58, 1 [27]). Allerdings übt das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung über die Anwendbarkeit von abgeleiteten Gemeinschaftsrecht in Deutschland in einem „Kooperationsverhältnis“ zum Europäischen Gerichtshof aus. [...]

Der Unionsvertrag begründet einen Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union der – staatlich organisierten – Völker Europas (Art. A EUV), keinen sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat. [...]

Art. F Abs. 3 EUV ermächtigt die Union nicht, sich aus eigener Macht die Finanzmittel oder sonstige Handlungsmittel zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Zwecke für erforderlich erachtet. [...]  
Die Bundesrepublik Deutschland unterwirft sich mit der Ratifikation des Unionsvertrags nicht einem unüberschaubaren, in seinem Selbstlauf nicht mehr steuerbaren „Automatismus“ zu einer Währungsunion; der Vertrag eröffnet den Weg zu einer stufenweisen weiteren Integration der europäischen Rechtsgemeinschaft, der in jedem weiteren Schritt entweder von gegenwärtig für das Parlament voraussehbaren Voraussetzungen oder aber von einer weiteren, parlamentarisch zu beeinflussenden Zustimmung der Bundesregierung abhängt.“

## **Bundeswehreinsatz – BVerfGE 90, 286**

**Das BVerfG erklärt in seiner Grundsatzentscheidung auch Kampfeinsätze der Bundeswehr außerhalb des Bündnisgebietes der NATO für verfassungskonform. Dabei wird jeder Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte an einen konstitutiven Parlamentsvorbehalt gebunden („Bundeswehr als Parlamentsheer“).**

**Die jahrelange Streitfrage, ob es einer Grundgesetzänderung bedürfe, um Auslandseinsätze der Bundeswehr in anderen Fällen als denen der Landesverteidigung zu ermöglichen, wurde damit im Sinne der h.M. in der völkerrechtlichen Literatur entschieden.**

### **Sachverhalt:**

*Dem Fall lag eine Klage der SPD gegen die Beteiligung deutscher Streitkräfte an der Adria-Flottenmission sowie eine Klage der FDP-Bundestagsfraktion gegen die AWACS-Flüge der Bundeswehr während des Bosnienkrieges (1994) und deren Beteiligung an der bereits abgeschlossenen Somalia-Operation (1993) zugrunde.*

*Das Urteil des BVerfG bestätigt zunächst die allgemeine Zulässigkeit von Bundeswehreinsätzen im Rahmen der Systeme kollektiver Sicherheit des Art. 24 Abs. 2 GG (UNO, NATO). Art. 24 Abs. 2 GG fungiert dabei in zweifacher Hinsicht als Schlüsselnorm: Die Vorschrift ermächtigt den Bund nicht nur zum Eintritt in ein entsprechendes System kollektiver Sicherheit, sondern bietet auch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit dieser Zugehörigkeit verbundenen Pflichten. Der Beitritt ermöglicht damit verfassungsrechtlich zugleich die militärische Mitwirkung in einem solchen Sicherheitssystem.*

*Außerdem befasst sich das Gericht mit der Organkompetenz zur Einsatzentscheidung. Dabei verpflichtet es die Bundesregierung, für jeden Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte die «konstitutive Zustimmung» des Deutschen Bundestages einzuholen. Die Notwendigkeit parlamentarischer Beteiligung am Streitkräfteeinsatz wird dabei aus den grundgesetzlichen Regelungen über die Wehrverfassung abgeleitet. Danach sei die Bundeswehr nicht allein der Exekutive überlassen, sondern als „Parlamentsheer“ in die Verfassung eingefügt. Dies folge aus den Art. 45a, 45b und 87a Abs. 1 und 2 GG, wonach das Parlament nicht nur zur Kontrolle, grundsätzlichen Steuerung, Planung und Entwicklung der Streitkräfte, sondern auch zur konkreten Entscheidung über ihre Verwendung ermächtigt sei.*

*Allein die Bundesregierung sei nur bei „Gefahr im Verzug“ berechtigt, einen vorläufigen Streitkräfteeinsatz zu beschließen; sie müsse den Bundestag in diesem Fall jedoch umgehend mit dem beschlossenen Einsatz befassen. Keiner Zustimmung bedürfen schließlich Hilfsdienste und Hilfsleistungen der Bundeswehr, da es sich hierbei nicht um „militärische Einsätze“ i.S.d. Grundgesetzes handele.*

„Die Ermächtigung des Art. 24 Abs. 2 GG berechtigt den Bund nicht nur zum Eintritt in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit und zur Einwilligung in damit verbundene Beschränkungen seiner Hoheitsrechte. Sie bietet vielmehr auch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben und damit auch für eine Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden. [...]

Art. 87a GG steht der Anwendung des Art. 24 Abs. 2 GG als verfassungsrechtliche Grundlage für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit nicht entgegen. [...]

Das Grundgesetz verpflichtet die Bundesregierung, für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die grundsätzlich vorherige konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen. [...]

Es ist Sache des Gesetzgebers, jenseits der im Urteil dargelegten Mindestanforderungen und Grenzen des Parlamentsvorbehalts für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte die Form und das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten. [...]

Die Ermächtigung des Art. 24 Abs. 2 GG berechtigt den Bund nicht nur zum Eintritt in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit und zur Einwilligung in damit verbundene Beschränkungen seiner Hoheitsrechte. Sie bietet vielmehr auch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben und damit auch für eine Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden. [...]

Art. 87a GG steht der Anwendung des Art. 24 Abs. 2 GG als verfassungsrechtliche Grundlage für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit nicht entgegen. [...]

Es ist Sache des Gesetzgebers, jenseits der im Urteil dargelegten Mindestanforderungen und Grenzen des Parlamentsvorbehalts für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte die Form und das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten. [...]

Zur Friedenswahrung darf die Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 24 Abs. 2 GG in eine "Beschränkung" ihrer Hoheitsrechte einwilligen, indem sie sich an Entscheidungen einer internationalen Organisation bindet, ohne dieser damit schon im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG Hoheitsrechte zu übertragen. Ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG ist dadurch gekennzeichnet, dass es durch ein friedensicherndes Regelwerk und den Aufbau einer eigenen Organisation für jedes Mitglied einen Status völkerrechtlicher Gebundenheit begründet, der wechselseitig zur Wahrung des Friedens verpflichtet und Sicherheit gewährt. Ob das System dabei ausschließlich oder vornehmlich unter den Mitgliedstaaten Frieden garantieren oder bei Angriffen von außen zum kollektiven Beistand verpflichten soll, ist unerheblich. [...]

Auch Bündnisse kollektiver Selbstverteidigung können Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG sein, wenn und soweit sie strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet sind. [...]

Hat der Gesetzgeber der Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit zugestimmt, so ergreift diese Zustimmung auch die Eingliederung von Streitkräften in integrierte Verbände des Systems oder eine Beteiligung von Soldaten an militärischen Aktionen des Systems unter dessen militärischem Kommando, soweit Eingliederung oder Beteiligung in Gründungsvertrag oder Satzung, die der Zustimmung unterlegen haben, bereits angelegt sind. Die darin liegende Einwilligung in die Beschränkung von Hoheitsrechten umfasst auch die Beteiligung deutscher Soldaten an militärischen Unternehmungen auf der Grundlage des Zusammenwirkens von Sicherheitssystemen in deren jeweiligem Rahmen, wenn sich Deutschland mit gesetzlicher Zustimmung diesen Systemen eingeordnet hat. [...]

Akte der auswärtigen Gewalt, die vom Tatbestand des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG nicht erfasst werden, sind grundsätzlich dem Kompetenzbereich der Regierung zugeordnet. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG kann nicht entnommen werden, dass immer dann, wenn ein Handeln der Bundesregierung im völkerrechtlichen Verkehr die politischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland regelt oder Gegenstände der Bundesgesetzgebung betrifft, die Form eines der gesetzgeberischen Zustimmung bedürftigen Vertrages gewählt werden muss. Auch insoweit kommt eine analoge oder erweiternde Auslegung dieser Vorschrift nicht in Betracht (im Anschluss an BVerfGE 68, 1 [84 f.]).“

## NATO – Strategie - BVerfGE 104, 151

**Das BVerfG betont in seinem Urteil zur NATO Strategie, dass die Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG, die keine Vertragsänderung sei, keiner gesonderten Zustimmung des Bundestags bedürfe; Art. 59 Absatz II Satz 1 könne nicht erweitert ausgelegt werden. Die Zustimmung der Bundesregierung zur Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit dürfe jedoch nicht die durch das Zustimmungsgesetz bestehende Ermächtigung und deren verfassungsrechtlichen Rahmen gemäß Art. 24 Abs. 2 GG überschreiten. Der Bundestag werde in seinem Recht auf Teilhabe an der auswärtigen Gewalt verletzt, wenn die Bundesregierung die Fortentwicklung des Systems jenseits der ihr erteilten Ermächtigung betreibe. Die Fortentwicklung dürfe zudem nicht die durch Art. 24 Abs. 2 GG festgelegte Zweckbestimmung des Bündnisses zur Friedenswahrung verlassen.**

### Sachverhalt:

*Auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Washington am 23. und 24. April 1999 wurde mit Zustimmung der Bundesregierung das neue Strategische Konzept der NATO beschlossen. Das Konzept befasste sich unter anderem mit den Voraussetzungen, unter denen Militäreinsätze der NATO auch dann möglich sind, wenn es sich nicht um einen Fall kollektiver Verteidigung i.S.d. Art. 5 NATO-Vertrag handelt. Die PDS-Fraktion im Bundestag sah in der neuen Strategie eine unzulässige Ausweitung des Bündniszweckes über die Verteidigung i.S.d. Art. 5 NATO-Vertrag hinaus, die vom NATO-Vertrag und vom dazu ergangenen Zustimmungsgesetz des Bundestages nicht gedeckt sei. Sie war deshalb der Ansicht, dass die Bundesregierung eine Zustimmung zu der Strategie nur nach einem verfassungsgemäß vorgeschriebenen Zustimmungsverfahren im Deutschen Bundestag hätte erteilen dürfen.*

*Im Rahmen eines Organstreitverfahrens beantragte sie daraufhin festzustellen, dass die Bundesregierung gegen Art. 59 Abs. II Satz 1 verstoßen habe und der Bundestag somit in seinen Rechten verletzt sei.*

*Der Antrag wurde vom BVerfG als unbegründet abgelehnt. In der Erweiterung der NATO - Aufgaben durch das neue Strategische Konzept sah es keine Vertragsänderung, sondern eine „Fortentwicklung und Konkretisierung der offen formulierten Bestimmungen des NATO-Vertrags“, die keiner Zustimmung des Bundestages bedürften. Auch habe die Bundesregierung mit der Zustimmung zum neuen Strategischen Konzept nicht die durch das Zustimmungsgesetz bestehende Ermächtigung überschritten und damit außerhalb des vom Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag festgelegten Integrationsprogramms gehandelt. Die Bundesregierung habe durch ihre Zustimmung schließlich auch nicht die durch Art. 24 Abs. 2 GG festgelegte Zweckbestimmung des Bündnisses zur Wahrung des Friedens überschritten.*

„I. Die Bundesregierung war nicht verpflichtet, ein Zustimmungsverfahren zum neuen Strategischen Konzept 1999 nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1, Art. 24 Abs. 2 GG einzuleiten. Der Beschluss über das neue Strategische Konzept 1999 der NATO ist kein Vertrag, der die politischen Beziehungen des Bundes regelt. Er findet vielmehr seine Rechtsgrundlage im NATO-Vertrag, dem die für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften im Verfahren nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1, Art. 24 Abs. 2 GG zugestimmt haben. Der Beschluss lässt keinen Willen der Mitglieder erkennen, den bestehenden Vertrag förmlich abzuändern (1.). Auch der Inhalt des Beschlusses ist nicht als objektive Änderung des bestehenden Vertragswerks anzusehen (2.). [...]

Allein aus dem insoweit hochpolitischen Gegenstand des neuen Strategischen Konzepts kann nicht auf einen Vertragsänderungswillen geschlossen werden. [...]

Die getroffenen Inhaltsbestimmungen lassen sich noch als Fortentwicklung und Konkretisierung der offen formulierten Bestimmungen des NATO-Vertrags verstehen. Der Nordatlantikat erklärt ausdrücklich, dass "Zweck und Wesen" des Bündnisses unverändert bleiben. [...]

II. Die nicht als Vertragsänderung erfolgende Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG bedarf keiner gesonderten Zustimmung des Bundestags. Art. 59

Abs. 2 Satz 1 GG ist keiner erweiternden Auslegung zugänglich. [...]

Die Konkretisierung des Vertrags, die Ausfüllung des mit ihm niedergelegten Integrationsprogramms ist Aufgabe der Bundesregierung. Das Grundgesetz hat [...] der Regierung im Bereich auswärtiger Politik einen weit bemessenen Spielraum zu eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung überlassen. [...] Die der Bundesregierung insoweit anvertraute auswärtige Gewalt steht zwar nicht außerhalb parlamentarischer Kontrolle und unterliegt wie jede Ausübung öffentlicher Gewalt den Bindungen des Grundgesetzes. Jedoch würde eine erweiternde Auslegung von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG auf die Beteiligung der Bundesregierung an nichtförmlichen Fortentwicklungen der Vertragsgrundlage eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit nicht nur Rechtsunsicherheit hervorrufen und die Steuerungswirkung des Zustimmungsgesetzes in Frage stellen, sondern die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung ungerechtfertigt beschneiden und auf eine nicht funktionsgerechte Teilung der Staatsgewalt hinauslaufen (vgl. BVerfGE 90, 286 <363>; 68, 1 <87>).

Es besteht zwar die Gefahr, dass durch rechtserhebliches Handeln unterhalb der förmlichen Vertragsänderung eine allmähliche Inhaltsveränderung des Vertrags eintritt (vgl. BVerfGE 90, 286 <372 ff.>). [...] Aber der Bundestag ist gegenüber einer - reversiblen - Veränderung der Vertragsgrundlage und damit des Zustimmungsgesetzes nicht schutzlos. [...] Die Bundesregierung hat bereits auf Grund allgemeiner parlamentarischer Kontrollrechte Rede und Antwort zu stehen für ihr Handeln in den Organen der NATO, Art. 43 Abs. 1 GG. Geht sie Verpflichtungen für den deutschen Beitrag zur Aufstellung des Streitkräftedispositivs des Bündnisses ein, wird sie das Budgetrecht des Parlaments in Rechnung stellen und sich insoweit um die politische Zustimmung des Bundestags bemühen müssen. [...]

Darüber hinaus ist wegen des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts jeder Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der NATO sowohl zur kollektiven Verteidigung als auch zur Krisenreaktion von der Zustimmung des Bundestags abhängig (vgl. BVerfGE 90, 286 <363 ff.>). [...]

III. Mit der Zustimmung zum neuen Strategischen Konzept 1999 hat die Bundesregierung nicht die durch das Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag bestehende Ermächtigung und deren verfassungsrechtlichen Rahmen gem. Art. 24 Abs. 2 GG überschritten. [...]

Innerstaatlich enthält die Zustimmung zu dem Vertrag die Ermächtigung der Regierung, diesen Vertrag in den Formen des Völkerrechts fortzuentwickeln. [...] Der Bundestag wird [...] in seinem Recht auf Teilhabe an der auswärtigen Gewalt verletzt, wenn die Bundesregierung die Fortentwicklung der NATO jenseits der ihr erteilten Ermächtigung - *ultra vires* - betreibt. [...]

Das Bundesverfassungsgericht kann [...] eine Überschreitung des gesetzlichen Ermächtigungsrahmens nur dann feststellen, wenn die konsensuale Fortentwicklung des NATO-Vertrags gegen wesentliche Strukturentscheidungen des Vertragswerkes verstößt.

Eine solche Überschreitung des im Zustimmungsgesetz festgelegten Integrationsprogramms des NATO-Vertrags durch das neue Strategische Konzept 1999 lässt sich nicht feststellen. [...]

Dies betrifft nicht nur den Einsatz von Nuklearwaffen, [...], sondern auch die Frage, ob der militärische Einsatz der NATO auch außerhalb der durch Art. 5 NATO-Vertrag erfassten Fälle erlaubt ist. Der NATO-Vertrag ist in Übereinstimmung mit den Zielen der Vereinten Nationen von seinem Gesamtkonzept her ersichtlich auf umfassende regionale Friedenssicherung im europäischen und nordamerikanischen Raum gerichtet (Präambel, Art. 1, 2, 10, 12 sowie Art. 6 NATO-Vertrag). Wenn sich das Erscheinungsbild möglicher Friedensbedrohungen ändert, lässt der Vertrag Spielraum für anpassende Entwicklungen auch im Bezug auf den konkreten Einsatzbereich und -zweck, soweit und solange der grundlegende Auftrag zur Friedenssicherung in der Region nicht verfehlt wird (vgl. BVerfGE 90, 286 <349>). [...]

Schließlich verlässt die mit der Zustimmung zum neuen Strategischen Konzept 1999 eingeleitete und bekräftigte Fortentwicklung des NATO-Vertrags nicht die durch Art. 24 Abs. 2 GG festgelegte Zweckbestimmung des Bündnisses zur Friedenswahrung. [...]"

## AWACS – BVerfGE 108, 34

**Im Zentrum dieser Entscheidung steht abermals die Erforderlichkeit eines Bundestagsmandats für Auslandseinsätze der Bundeswehr. Zwar betont das BVerfG auch in diesem Zusammenhang, dass der „konstitutive Parlamentsvorbehalt“ (vgl. BVerfGE 90, 286) hohes Gewicht besitze; andererseits müsse aber bedacht werden, dass die Bundesregierung außenpolitisch in eine schwierige Lage geraten würde, wenn sie gezwungen wäre, bei Erlass einer einstweiligen Anordnung die deutschen Soldaten aus den betroffenen involvierten NATO-Verbänden abzuziehen. Wenngleich das Gericht die Frage der Zustimmungsbefähigung angesichts der Natur des bundesverfassungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes (bloße Folgenabwägung) letztlich nicht beantwortet, so scheint es zumindest von der Notwendigkeit einer „konstitutiven“ parlamentarischen Zustimmung wieder abzurücken.**

### Sachverhalt:

*Aufgrund der Zuspitzung des Irak-Konflikts beantragte die Türkei Anfang 2003 Konsultationen nach Art. 4 NATO-Vertrag, weil sie sich als Nachbarstaat des Irak durch die Spannungen bedroht fühlte. Nach zähen Verhandlungen autorisierte der Verteidigungsplanungsausschuss der NATO die Stationierung von sog. AWACS-Flugzeugen in der Türkei. Dabei handelt es sich um ein radargestütztes Warn- und Überwachungssystem zur Früherkennung von Flugzeugen. Die Besatzung dieser Flugzeuge bestand zu ca. einem Drittel aus Soldaten der Bundeswehr. Seit dem 26.02.03 wurden die Flugzeuge zur Überwachung des türkischen Luftraums eingesetzt. Die Aufforderung des FDP-Vorsitzenden an den Bundeskanzler, die Zustimmung des Bundestages für die Beteiligung deutscher Soldaten an den AWACS-Flügen einzuholen blieb ebenso erfolglos wie ein entsprechender Entschließungsantrag im Bundestag nach dem Beginn des Krieges. Daraufhin beantragte die FDP-Fraktion beim BVerfG eine einstweilige Anordnung nach § 32 BVerfGG. Das BVerfG sollte feststellen, dass die deutsche Beteiligung an den AWACS-Flügen nur aufrechterhalten werden dürfe, wenn und soweit der Bundestag dies beschlossen habe, und das die Bundesregierung, sofern sie den Einsatz fortführen wolle, unverzüglich den Bundestag um einen entsprechenden Beschluss zu ersuchen habe.*

*Das BVerfG stellte zwar heraus, dass der „konstitutive Parlamentsvorbehalt“ ein hohes Gewicht habe, weil er die Bundeswehr in die demokratisch-rechtsstaatliche Verfassungsordnung einfüge. Deshalb greife die Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Unternehmungen ohne Zustimmung des Bundestages prinzipiell tief in die Rechte des Bundestages ein. Auf der anderen Seite stehe aber die außenpolitische Verantwortung der Exekutive und damit auch der Kernbereich deren eigener Entscheidungsfreiheit. Der Bereich der auswärtigen Gewalt, die als Sammelbegriff für die Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich des völkerrechtlichen Verkehrs als solche im GG nicht geregelt ist, wird unter Betonung des Gesichtspunktes der sog. Organadäquanz schließlich als Domäne der Exekutive angesehen.*

*Für den konkreten AWACS-Einsatz wurden seitens des BVerfG beide möglichen Szenarien – Anordnung einer Zustimmung, die sich als nicht erforderlich erweist bzw. Ablehnung der Anordnung eines sich im Nachhinein als geboten herausstellenden Parlamentsbeschlusses – als gravierend eingeschätzt. Da aber ein Übergewicht der Rechte des Bundestages hätte festgestellt werden müssen, wurde der Antrag abgelehnt.*

Das Grundgesetz verpflichtet die Bundesregierung, für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die – grundsätzlich vorherige – konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen (vgl. BVerfGE 90, 286 [381 ff.]). Mit dem Antrag soll das Beteiligungsrecht des Bundestages an der auswärtigen Gewalt insoweit gesichert werden, als der konkrete Einsatz von Soldaten der Bundeswehr seinem rechtserheblichen Einfluss unterliegt (vgl. BVerfGE 90, 286 [382]). [...]

In der gegenwärtigen geopolitischen Lage ist nicht auszuschließen, dass die Verlegung von Teilen des NATO-AWACS-Verbandes, an dem deutsche Soldaten in größerer Zahl beteiligt sind, in die Türkei einen Einsatz darstellt, der die konstitutive Zustimmung des Bundestages erfordert. [...]

In einem Hauptsacheverfahren bedarf es der Klärung, wie weit der unmittelbar kraft Verfassung geltende, konstitutive Parlamentsvorbehalt im Wehrverfassungsrecht reicht. Der konstitutive Parlamentsvorbehalt ist in der Begründung auf das historische Bild eines Kriegseintritts zugeschnitten (vgl. BVerfGE 90, 286 [383]). Unter den heutigen politischen Bedingungen, in denen Kriege nicht mehr förmlich erklärt werden, steht eine sukzessive Verstrickung in bewaffnete Auseinandersetzungen dem offiziellen Kriegseintritt gleich. Deshalb unterliegt grundsätzlich jeder Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte der konstitutiven parlamentarischen Mitwirkung. Im Hauptsacheverfahren ist deshalb der Frage nachzugehen, wann ein "Einsatz bewaffneter Streitkräfte" anzunehmen ist, insbesondere wann deutsche Soldaten "in bewaffnete Unternehmungen einbezogen" sind (vgl. BVerfGE 90, 286 [387 f.]). Für den konkreten Fall ist etwa zu klären, ab wann und inwieweit der Einsatz in integrierten NATO-Verbänden zu einem den Parlamentsvorbehalt auslösenden bewaffneten Einsatz wird, wenn diese Verbände den Luftraum eines Bündnismitglieds überwachen, dessen Staatsgebiet unmittelbar an ein kriegsbefangenes Territorium angrenzt, oder wenn sich die Überwachung darüber hinaus auf das Territorium eines an dem bewaffneten Konflikt beteiligten Staates erstreckt. Ferner könnte klärungsbedürftig sein, inwieweit auch eine mittelbare Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen den Parlamentsvorbehalt auslöst. Dies gilt insbesondere im vorliegenden Fall, wenn Entwicklungen möglich sind, dass der Bündnispartner, dessen Gebiet zu sichern ist, selbst zu einer kriegführenden Partei wird. Da die tatsächliche Entwicklung – nach dem derzeitigen Erkenntnisstand des Senats, auch nach dem Vortrag der Bundesregierung – nicht bereits eine unmittelbare Einbeziehung in Kampfhandlungen erkennen lässt, ist der Antrag auch nicht offensichtlich begründet. [...] Eine Folgenabwägung fällt gegen den Erlass einer einstweiligen Anordnung aus. Bei einer Folgenabwägung sind gegeneinander abzuwägen die Nachteile, die für den Bundestag – dessen Rechte die Antragstellerin wahrnimmt – einträten, wenn die begehrte einstweilige Anordnung abgelehnt wird, in der Hauptsache später aber sich herausstellt, dass der konkrete Einsatz deutscher Soldaten ohne Zustimmung des Bundestages dessen wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt verletzt, mit denjenigen Nachteilen, die sich ergäben, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen wird, sich später im Organstreitverfahren aber herausstellt, dass der Einsatz dem konstitutiven Parlamentsvorbehalt nicht unterlag. [...]

Der konstitutive Parlamentsvorbehalt hat ein hohes Gewicht, weil die Bundeswehr ein Parlamentsheer ist. Die Bundeswehr ist dadurch in die demokratisch rechtsstaatliche Verfassungsordnung eingefügt (vgl. BVerfGE 90, 286 [382]). Die Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Unternehmungen ohne Zustimmung des Bundestages greift deshalb prinzipiell tief in die Rechte des Parlaments ein. Auf der anderen Seite steht die außenpolitische Verantwortung der Exekutive mit ihrem Kernbereich eigener Entscheidungsfreiheit. Soweit der Parlamentsvorbehalt nicht eingreift, steht allein der Bundesregierung die Entscheidung zu, in welchem Umfang die Bundesrepublik Deutschland sich an der Ausführung des Beschlusses des Verteidigungsplanungsausschusses der NATO vom 19. Februar 2003 beteiligt. Die Bundesregierung müsste sich bei Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung in einer aktuellen außenpolitischen Krisensituation entweder um eine – in Wahrheit nicht erforderliche – politische Zustimmung des Bundestages bemühen, oder aber – wenn dies vermieden werden soll – die deutschen Soldaten aus den betreffenden integrierten NATO-Verbänden abziehen. Ein solcher Zwang griffe tief in den Kernbereich der außen- und sicherheitspolitischen Verantwortung der Bundesregierung ein. Die Bundesregierung würde in der Situation außenpolitischer Zuspitzung vor die Wahl gestellt, entweder eine politisch ungewisse und zeitlich möglicherweise aufwändige parlamentarische Zustimmung zu erwirken oder bündnispolitische Risiken durch den vom Antrag ausdrücklich als Handlungsmöglichkeit eröffneten Abzug deutscher Soldaten aus dem integrierten AWACS-Verband der NATO und die damit einhergehende Minderung der Funktionsfähigkeit des Verbandes in Kauf zu nehmen. [...] Es lässt sich nicht feststellen, dass bei dem anzulegenden strengen Prüfungsmaßstab die Rechte des Bundestages deutlich überwiegen. Die Abwägung dieser Positionen ist im Ergebnis offen. Die ungeschmälerte außenpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in dem ihr durch die Verfassung zugewiesenen Kompetenzbereich hat auch im gesamtstaatlichen Interesse an der außen- und sicherheitspolitischen Verlässlichkeit Deutschlands bei der Abwägung ein besonderes Gewicht (vgl. BVerfGE 33, 195 [197]; 83, 162 [173 f.]).“

## **Lindauer Abkommen (1957)**

### Inhalt:

1. Der Bund und die Länder halten an ihren bekannten Rechtsauffassungen über die Abschluss- und Transformationskompetenz bei völkerrechtlichen Verträgen, die ausschließlich Kompetenzen der Länder berühren, fest.

2. Die Länder halten ein Entgegenkommen bei der Anwendung der Artikel 73 Ziff. 1 und 5 und 74 Ziff. 4 des Grundgesetzes für möglich:

Eine Zuständigkeit des Bundes könnte danach z. B. für

A. Konsularverträge,

B. Handels- und Schifffahrtsverträge, Niederlassungsverträge sowie Verträge über den Waren- und Zahlungsverkehr,

C. Verträge über den Beitritt zu oder die Gründung von internationalen Organisationen

auch insoweit anerkannt werden, als diese Verträge Bestimmungen enthalten, bei denen es zweifelhaft sein könnte, ob sie im Rahmen eines internationalen Vertrages unter die ausschließliche Landesgesetzgebung fallen, wenn diese Bestimmungen

a) für solche Verträge typisch und in diesen Verträgen üblicherweise enthalten sind oder

b) einen untergeordneten Bestandteil des Vertrages bilden, dessen Schwerpunkt im übrigen zweifelsfrei im Bereich der Zuständigkeit des Bundes liegt.

Hierzu gehören Bestimmungen über Privilegien bei auswärtigen Staaten und internationalen Einrichtungen hinsichtlich des Steuer-, Polizei- und Enteignungsrechts (Immunitäten) sowie über die nähere Ausgestaltung der Rechte von Ausländern in Handels-, Schifffahrts- und Niederlassungsverträgen.

3. Beim Abschluss von Staatsverträgen, die nach Auffassung der Länder deren ausschließliche Kompetenz berühren und nicht nach Ziff. 2 durch die Bundeskompetenz gedeckt sind, insbesondere also bei Kulturabkommen, wird wie folgt verfahren: Soweit völkerrechtliche Verträge auf Gebieten der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder eine Verpflichtung des Bundes oder der Länder begründen sollen, soll das Einverständnis der Länder herbeigeführt werden. Dieses Einverständnis soll vorliegen, bevor die Verpflichtung völkerrechtlich verbindlich wird. Falls die Bundesregierung einen solchen Vertrag dem Bundesrat gemäß Artikel 59 Absatz 2 GG zuleitet, wird sie die Länder spätestens zum gleichen Zeitpunkt um die Erteilung des Einverständnisses bitten. Bei den in Absatz 1 Satz 1 genannten Verträgen sollen die Länder an den Vorbereitungen für den Abschluss möglichst frühzeitig, in jedem Fall rechtzeitig vor der endgültigen Festlegung des Vertragstextes beteiligt werden.

4. Es wird weiter vereinbart, daß bei Verträgen, welche wesentliche Interessen der Länder berühren, gleichgültig, ob sie die ausschließliche Kompetenz der Länder betreffen oder nicht,

1. die Länder möglichst frühzeitig über den beabsichtigten Abschluss derartiger Verträge unterrichtet werden, damit sie rechtzeitig ihre Wünsche geltend machen können,

2. ein ständiges Gremium aus Vertretern der Länder gebildet wird, das als Gesprächspartner für das Auswärtige Amt oder die sonst zuständigen Fachressorts des Bundes im Zeitpunkt der Aushandlung internationaler Verträge zur Verfügung steht,

3. durch die Information dieses Gremiums und die von ihm abgegebenen Erklärungen die Vereinbarung nach Ziff. 3 nicht berührt wird.

5. Der Sonderfall des Art. 32 Abs. 2 wird durch Ziffer 4 nicht erfasst.

## Sorgerechtsfall (Görgülü) - BVerfG, Beschluss v. 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04

**Das BVerfG betont in der vorliegenden Entscheidung, dass die Gewährleistungen der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) sowie die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EuGHMR) durch die innerstaatlichen Organe, insbesondere von deutschen Gerichten, im Rahmen methodisch vertretbarer Gesetzesauslegung zu berücksichtigen sind; dies gehöre zur Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. III GG). Sowohl die fehlende Auseinandersetzung mit einer Entscheidung des Gerichtshofs als auch deren gegen vorrangiges Recht verstoßende schematische "Vollstreckung" könnten gegen Grundrechte in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip verstoßen.**

### Sachverhalt:

*Der Beschwerdeführer (Hr. Görgülü) ist der Vater eines 1999 nicht ehelich geborenen Kindes. Die Kindesmutter gab das Kind einen Tag nach der Geburt zur Adoption frei und erklärte ihre Einwilligung zur Adoption durch die Pflegeeltern, bei denen das Kind seit seiner Geburt lebt. Seit Oktober 1999 bemüht sich der Beschwerdeführer in verschiedenen gerichtlichen Verfahren, u.a. auch mittels einer Verfassungsbeschwerde, erfolglos um die Übertragung des Sorgerechts und die Einräumung eines Umgangsrechts. Auf seine Individualbeschwerde erklärte eine Kammer der Dritten Sektion des EGMR mit Urteil vom 26. Februar 2004 einstimmig, dass die Sorgerechtsentscheidung und der Ausschluss des Umgangsrechts eine Verletzung von Art. 8 EMRK darstellten. Der Staat habe in Fällen, in denen nachweislich Familienbande zu einem Kind bestünden, die Pflicht, auf die Zusammenführung eines leiblichen Elternteils mit seinem Kind hinzuwirken. Dem Beschwerdeführer müsse mindestens der Umgang mit seinem Kind ermöglicht werden. Daraufhin übertrug das Amtsgericht dem Beschwerdeführer antragsgemäß die elterliche Sorge und räumte ihm im Wege der einstweiligen Anordnung von Amts wegen ein Umgangsrecht ein. Das OLG Naumburg hob die einstweilige Anordnung zum Umgangsrecht des Beschwerdeführers auf. Mit seiner dagegen gerichteten Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer die Verletzung seiner Grundrechte aus Art. 1, Art. 3 und Art. 6 GG sowie des Rechts auf ein faires Verfahren. Das OLG habe Völkerrecht missachtet und die Bindungswirkung der Entscheidung des EGMR verkannt. Die Verfassungsbeschwerde war erfolgreich. Das BVerfG erklärte, dass deutsche Behörden und Gerichte verpflichtet seien, die EMRK in der Auslegung durch den EuGHMR bei ihrer Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Das OLG Naumburg habe jedoch das ergangene Urteil des EuGHMR nicht ausreichend gewürdigt und somit den Beschwerdeführer in seinen Rechten aus Art. 6 GG i.V.m. dem Rechtsstaatsprinzip verletzt. Die Sache wurde an einen anderen Senat des OLG Naumburg zurückverwiesen.*

„[...] Die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre Zusatzprotokolle sind völkerrechtliche Verträge. [...]

Der Bundesgesetzgeber hat den genannten Übereinkommen jeweils mit förmlichem Gesetz gemäß Art. 59 Abs. 2 GG zugestimmt [...]. Damit hat er sie in das deutsche Recht transformiert und einen entsprechenden Rechtsanwendungsbefehl erteilt. Innerhalb der deutschen Rechtsordnung stehen die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre Zusatzprotokolle - soweit sie für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten sind - im Range eines Bundesgesetzes [...]. [...]

Diese Rangzuweisung führt dazu, dass deutsche Gerichte die Konvention wie anderes Gesetzesrecht des Bundes im Rahmen methodisch vertretbarer Auslegung zu beachten und anzuwenden haben. Die Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention und ihrer Zusatzprotokolle sind allerdings in der deutschen Rechtsordnung auf Grund dieses Ranges in der Normenhierarchie kein unmittelbarer verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab [...].

[...] Die Gewährleistungen der Konvention beeinflussen jedoch die Auslegung der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes. Der Konventionstext und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte dienen auf der Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes, sofern dies nicht zu einer - von der Konvention selbst nicht gewollten (vgl. Art. 53 EMRK) - Einschränkung oder Minderung des Grundrechtsschutzes nach dem Grundgesetz führt [...].

Diese verfassungsrechtliche Bedeutung eines völkerrechtlichen Vertrages [...] ist Ausdruck der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, das die Betätigung staatlicher Souveränität durch Völkervertragsrecht und internationale Zusammenarbeit sowie die Einbeziehung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts fördert und deshalb nach Möglichkeit so auszulegen ist, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entsteht.

[...] Das Grundgesetz erstrebt die Einfügung Deutschlands in die Rechtsgemeinschaft friedlicher und freiheitlicher Staaten, verzichtet aber nicht auf die in dem letzten Wort der deutschen Verfassung liegende Souveränität. Insofern widerspricht es nicht dem Ziel der Völkerrechtsfreundlichkeit, wenn der Gesetzgeber ausnahmsweise Völkervertragsrecht nicht beachtet, sofern nur auf diese Weise ein Verstoß gegen tragende Grundsätze der Verfassung abzuwenden ist. [...]

Eine besondere Bedeutung für das Konventionsrecht als Völkervertragsrecht haben die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, [...]. [...] Die Vertragsparteien haben sich durch Art. 46 EMRK verpflichtet, in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, das endgültige Urteil des Gerichtshofs zu befolgen. Aus dieser Vorschrift folgt, dass die Urteile des Gerichtshofs für die an dem Verfahren beteiligten Parteien verbindlich sind und damit auch begrenzte materielle Rechtskraft haben.

[...] In der Sachfrage erlässt der Gerichtshof ein Feststellungsurteil; mit der Entscheidung steht fest, dass die betroffene Vertragspartei - bezogen auf den konkreten Streitgegenstand - die Konvention gewahrt oder sich zu ihr in Widerspruch gesetzt hat; eine kassatorische Entscheidung, die die angegriffene Maßnahme der Vertragspartei unmittelbar aufheben würde, ergeht hingegen nicht [...].

[...] Innerstaatlich werden durch entsprechende Konventionsbestimmungen in Verbindung mit dem Zustimmungsgesetz sowie durch rechtsstaatliche Anforderungen (Art. 20 Abs. 3, Art. 59 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG) alle Träger der deutschen öffentlichen Gewalt grundsätzlich an die Entscheidungen des Gerichtshofs gebunden.

[...] Die Bindungswirkung von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hängt von dem jeweiligen Zuständigkeitsbereich der staatlichen Organe und des einschlägigen Rechts ab. Verwaltungsbehörden und Gerichte können sich nicht unter Berufung auf eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte von der rechtsstaatlichen Kompetenzordnung und der Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) lösen. Zur Bindung an Gesetz und Recht gehört aber auch die Berücksichtigung der Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Entscheidungen des Gerichtshofs im Rahmen methodisch vertretbarer Gesetzesauslegung. Sowohl die fehlende Auseinandersetzung mit einer Entscheidung des Gerichtshofs als auch deren gegen vorrangiges Recht verstoßende schematische "Vollstreckung" können deshalb gegen Grundrechte in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip verstoßen.

[...] Bei der Berücksichtigung von Entscheidungen des Gerichtshofs haben die staatlichen Organe die Auswirkungen auf die nationale Rechtsordnung in ihre Rechtsanwendung einzubeziehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn es sich um ein in seinen Rechtsfolgen ausbalanciertes Teilsystem des innerstaatlichen Rechts handelt, das verschiedene Grundrechtspositionen miteinander zum Ausgleich bringen will. [...]

Die Entscheidungen des Gerichtshofs können auf durch eine differenzierte Kasuistik geformte nationale Teilrechtssysteme treffen. In der deutschen Rechtsordnung kann dies insbesondere im Familien- und Ausländerrecht sowie im Recht zum Schutz der Persönlichkeit eintreten [...], in denen widerstreitende Grundrechtspositionen durch die Bildung von Fallgruppen und abgestuften Rechtsfolgen zu einem Ausgleich gebracht werden. Es ist die Aufgabe der nationalen Gerichte, eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in den betroffenen Teilrechtsbereich der nationalen Rechtsordnung einzupassen, [...].

Allerdings ist das Bundesverfassungsgericht im Rahmen seiner Zuständigkeit auch dazu berufen, Verletzungen des Völkerrechts, die in der fehlerhaften Anwendung oder Nichtbeachtung völkerrechtlicher Verpflichtungen durch deutsche Gerichte liegen und eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit Deutschlands begründen können, nach Möglichkeit zu verhindern und zu beseitigen [...].

[...] Dies gilt in besonderem Maße für die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der Europäischen Menschenrechtskonvention, die dazu beiträgt, eine gemeineuropäische Grundrechtsentwicklung zu fördern. [...] Solange im Rahmen geltender methodischer Standards Auslegungs- und Abwägungsspielräume eröffnet sind, trifft deutsche Gerichte die Pflicht, der konventionsgemäßen Auslegung den Vorrang zu geben. [...] Die Konventionsbestimmung muss in der Auslegung des Gerichtshofs jedenfalls in die Entscheidungsfindung einbezogen werden, das Gericht muss sich zumindest gebührend mit ihr auseinandersetzen.

[...]Vor diesem Hintergrund muss es jedenfalls möglich sein, gestützt auf das einschlägige Grundrecht, in einem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zu rügen, staatliche Organe hätten eine Entscheidung des Gerichtshofs missachtet oder nicht berücksichtigt. Dabei steht das Grundrecht in einem engen Zusammenhang mit dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Vorrang des Gesetzes, nach dem alle staatlichen Organe im Rahmen ihrer Zuständigkeit an Gesetz und Recht gebunden sind [...].

Die angegriffene Entscheidung des Oberlandesgerichts Naumburg vom 30. Juni 2004 verstößt gegen Art. 6 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip. Das Oberlandesgericht hat das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 26. Februar 2004 bei seiner Entscheidungsfindung nicht hinreichend berücksichtigt, obwohl es dazu verpflichtet war. [...]Das Oberlandesgericht hätte sich in einer nachvollziehbaren Form damit auseinandersetzen müssen, wie Art. 6 GG in einer den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland entsprechenden Art und Weise hätte ausgelegt werden können. Dabei ist von zentraler Bedeutung, dass der vom Gerichtshof festgestellte Verstoß der Bundesrepublik Deutschland gegen Art. 8 EMRK aus der Perspektive des Konventionsrechts andauert, weil der Beschwerdeführer weiterhin keinen Umgang mit seinem Sohn hat.

## Eurocontrol II – BVerfGE 59, 63

**Der zweite Eurocontrol-Beschluss, nur wenige Monate nach dem ersten ergangen (vgl. BVerfGE 58, 1), knüpft in wesentlichen Punkten an das frühere Ergebnis an; darüber hinaus enthält er aber weitere wegweisende Darlegungen zum Verhältnis von sekundärem Unionsrecht und nationalem Verfassungsrecht. Hinsichtlich des Prüfungsmaßstabes von Art. 19 Abs. 4 GG wird eine Beschränkung auf die durch das Grundgesetz gebundene, d.h. deutsche öffentliche Gewalt vorgenommen.**

### Sachverhalt:

*Im Ausgangsfall erstrebte der Beschwerdeführer seine Weiterbeschäftigung bei der Europäischen Organisation zur Sicherung der Luftfahrt (Eurocontrol). Schon in der Vorinstanz hatte sich der Bad.-Württ. VGH zugunsten der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) für unzuständig erklärt. Der zweite Senat billigte diese Auffassung. Weder Art. 19 Abs. 4 GG noch Art. 24 Abs. 1 GG seien verletzt, da der Rechtsstreit nicht der deutschen Gerichtsbarkeit unterfalle. Es bestehe keine allgemeine Regel des Völkerrechts, welche der Ausgestaltung des gerichtlichen Schutzes für die Bediensteten von Eurocontrol entgegenstünde. Der Rechtsschutz vor dem Verwaltungsgerichtshof der IAO genüge ohne Zweifel dem internationalen Mindeststandard an elementarer Verfahrensgerechtigkeit.*

„1. Die angegriffene Entscheidung verletzt nicht Art. 19 Abs. 4 GG.

a) Handlungen oder Unterlassungen von Eurocontrol im Zusammenhang mit der Weiterbeschäftigung des Bf. über den 31.8.1979 hinaus sind nicht Maßnahmen der „öffentlichen Gewalt“ im Sinne dieser Verfassungsbestimmung. In bezug auf dieses Verhalten greift die Rechtsschutzbestimmung des Art. 19 Abs. 4 GG nicht ein. [...]

b) Eurocontrol ist eine zwischenstaatliche Einrichtung im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG. Ihr sind durch völkerrechtliche Akte (...) Hoheitsrechte in bezug auf die Luftverkehrs-Sicherungsdienste eingeräumt worden. Eurocontrol übt insoweit eine eigene, nichtdeutsche öffentliche Gewalt aus (...).

[...] Eurocontrol übt jedenfalls keine deutsche öffentliche Gewalt im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG aus, wenn sie in bezug auf die Beschäftigung ihrer Bediensteten tätig wird. Mithin werden ihre Akte – unbeschadet ihrer Rechtsnatur – nicht von der Rechtsschutzgarantie dieser Verfassungsbestimmung erfasst. [...]

2. Der innerstaatlichen Anwendbarkeit der Bestimmungen, aus denen der VGH Bad.-Württ. die ausschließliche internationale Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts der IAO und den Ausschluss der deutschen internationalen Zuständigkeit hergeleitet hat, stehen verfassungsrechtliche Gründe nicht entgegen.

[...]

b) Weder Art. 24 Abs. 1 GG, Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG noch fundamentale Grundsätze der Verfassungsordnung stehen der Anwendung der vom VGH Bad.-Württ. zugrundegelegten Bestimmungen entgegen. [...]

(1) Die Satzung der Agentur von Eurocontrol als Ermächtigungsgrundlage ist als Anlage zum Vertrag vom Zustimmungsgesetz gedeckt. Dieses Gesetz erteilte den innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl. Art. 34 Abs. 1 Eurocontrol-Vertrag (ECV) sieht überdies vor, dass die Satzung der Agentur sowie alle Änderungen, denen sie nach Maßgabe ihrer eigenen sowie der Bestimmungen des Übereinkommens unterworfen wird, im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien gültig und rechtswirksam sind. Soweit dies nicht für der Organisation eingeräumte Hoheitsrechte ohnehin kraft des Art. 24 Abs. 1 GG bewirkt wird, deckt Art. 34 Abs. 1 ECV auch die innerstaatliche Anwendbarkeit des von der Agentur satzungsmäßig erlassenen Sekundärrechts und damit auch die Regelung der ausschließlichen Gerichtsbarkeit des Verwaltungsgerichts der IAO über dienstrechtliche Streitigkeiten. [...]

(2) Auch inhaltlich stehen der Anwendbarkeit der vom VGH Bad.-Württ. zugrundegelegten Bestimmungen fundamentale Grundsätze des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland nicht entgegen. Die Ausgestaltung des Rechtsschutzes für die Bediensteten von Eurocontrol zufolge der allgemeinen Beschäftigungsbedingungen sowie die Begründung der Gerichtsbarkeit des Verwaltungsgerichts der IAO hierfür entspricht zunächst einer verbreiteten Praxis internationaler Organisationen, deren Mitglied weithin auch die Bundesrepublik Deutschland ist. (...) Status und Verfahrensgrundsätze des Gerichts entsprechen überdies einem internationalen Mindeststandard an elementarer Verfahrensgerechtigkeit, wie er sich aus entwickelten rechtsstaatlichen Ordnungen und aus dem Verfahrensrecht internationaler Gerichte ergibt.“

## Hauer - EuGH Rs. 44/79, Slg. 1979, S. 3727

**Im Folgenden wird der Grundrechtsschutz in der EU dargestellt. Hinsichtlich der Gewinnung der Grundrechte wird die Bedeutung der Rechtserkenntnisquellen deutlich, zudem werden die Eingriffsschranken der Unionsgrundrechte deutlich.**

### Sachverhalt:

*Der deutschen Winzerin Liselotte Hauer wird auf Grund der Verordnung 1162/76 (ABl. 1976 L 135, S.32) die Genehmigung zur Neuanpflanzung von Weinreben versagt. Das angerufene Verwaltungsgericht Neustadt hatte Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit der Verordnung mit den Artikeln 12 und 14 des deutschen Grundgesetzes und legte dem EuGH Fragen hinsichtlich der Anwendbarkeit und Reichweite der Verordnung vor.*

### Entscheidungsgründe:

#### Zur Frage der Grundrechtsgarantie in der Gemeinschaftsrechtsordnung

[14] Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 17. Dezember 1970 ( Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, 1125 ) ausgeführt hat, kann die Frage einer etwaigen Verletzung der Grundrechte durch eine Handlung der Gemeinschaftsorgane nicht anders als im Rahmen des Gemeinschaftsrechts selbst beurteilt werden. Die Aufstellung besonderer, von der Gesetzgebung oder der Verfassungsordnung eines bestimmten Mitgliedstaats abhängiger Beurteilungskriterien würde die materielle Einheit und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigen und hätte daher unausweichlich die Zerstörung der Einheit des gemeinsamen Marktes und eine Gefährdung des Zusammenhalts der Gemeinschaft zur Folge. [15] Der Gerichtshof hat in dem erwähnten Urteil und später in seinem Urteil vom 14. Mai 1974 ( Nold , Slg. 1974, 491 ) außerdem hervorgehoben, dass die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, die der Gerichtshof zu wahren hat. Bei der Gewährleistung dieser Rechte hat der Gerichtshof von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten auszugehen, so dass in der Gemeinschaft keine Maßnahmen als rechtmäßig anerkannt werden können, die unvereinbar sind mit den von den Verfassungen dieser Staaten geschützten Grundrechten. Auch die internationalen Verträge über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind, können Hinweise geben, die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen sind. Diese Auffassung ist später in der gemeinsamen Erklärung der Versammlung, des Rates und der Kommission vom 5. April 1977 anerkannt worden, die - nach einer Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes - zum einen auf die durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten garantierten Rechte und zum anderen auf die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 verweist (ABl. 1977, C 103, S. 1).

[16] Unter diesen Umständen sind die vom Verwaltungsgericht geäußerten Zweifel an der Vereinbarkeit der Verordnung Nr. 1162/76 mit den Vorschriften über den Grundrechtsschutz so zu verstehen, dass damit die Gültigkeit der Verordnung im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht in Frage gestellt wird. Hierbei ist zwischen einer etwaigen Verletzung des Eigentumsrechts und einer etwaigen Einschränkung der Berufsfreiheit zu unterscheiden.

#### Zur Frage des Eigentumsrechts

[17] Das Eigentumsrecht wird in der Gemeinschaftsrechtsordnung gemäß den gemeinsamen Verfassungskonzeptionen der Mitgliedstaaten gewährleistet, die sich auch im Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention widerspiegeln.

[19] Das Protokoll lässt [...] Einschränkungen der Benutzung des Eigentums grundsätzlich zu, beschränkt diese aber auf das von den Staaten im Hinblick auf den Schutz des Allgemeininteresses für erforderlich gehaltene Maß. Diese Bestimmung erlaubt indessen noch keine hinreichend genaue Antwort auf die vom Verwaltungsgericht aufgeworfene Frage.

Für die Beantwortung dieser Frage müssen auch die Hinweise beachtet werden, die den Verfassungsnormen und der Verfassungspraxis der neun Mitgliedstaaten zu entnehmen sind.[...]  
[22] In Anbetracht der gemeinsamen Verfassungskonzeptionen der Mitgliedstaaten und einer ständigen Gesetzgebungspraxis kann auf den verschiedensten Gebieten der Umstand, dass die Neuanpflanzung von Weinreben auf Grund der Verordnung Nr. 1162/76 Einschränkungen unterliegt, grundsätzlich nicht beanstandet werden. Hierbei handelt es sich um eine in der Verfassungsordnung sämtlicher Mitgliedstaaten vorkommende und in gleicher oder ähnlicher Form als rechtmäßig anerkannte Art der Einschränkung.

[23] Mit dieser Feststellung ist das vom Verwaltungsgericht aufgeworfene Problem jedoch noch nicht erschöpfend behandelt. Auch wenn der Gemeinschaft nicht grundsätzlich die Möglichkeit abgesprochen werden kann, die Ausübung des Eigentumsrechts im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation und aus strukturpolitischen Gründen zu beschränken, so ist doch noch zu prüfen, ob die in der umstrittenen Regelung enthaltenen Einschränkungen tatsächlich dem allgemeinen Wohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und ob sie nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff in die Vorrechte des Eigentümers darstellen, der das Eigentumsrecht in seinem Wesensgehalt antastet. [...] Somit ist zu prüfen, welchen Zweck die umstrittene Verordnung verfolgt und ob zwischen den in dieser Verordnung vorgesehenen Maßnahmen und dem im vorliegenden Fall von der Kommission angestrebten Ziel ein angemessenes Verhältnis besteht.

[28] Um diesem doppelten Anliegen Rechnung zu tragen, stellte der Rat mit der Verordnung Nr. 1162/76 ein allgemeines Neuanpflanzungsverbot auf, ohne - von ganz bestimmten Ausnahmen abgesehen - nach der Bodenbeschaffenheit zu unterscheiden. In dieser Allgemeinheit stellt das vom Rat verhängte Verbot nur eine einstweilige Regelung dar. Es ist dazu bestimmt, eine konjunkturelle Überschusssituation mit sofortiger Wirkung zu beenden und gleichzeitig endgültige strukturelle Maßnahmen vorzubereiten.

[29] So verstanden führt die kritisierte Maßnahme nicht zu einer ungerechtfertigten Beschränkung der Ausübung des Eigentumsrechts. Denn in einer Lage, die durch eine anhaltende Überproduktion gekennzeichnet ist, hätte die Inbetriebnahme neuer Rebflächen wirtschaftlich gesehen keine andere Wirkung, als das Volumen der Überschüsse zu erhöhen. Darüber hinaus bestünde bei einer solchen Ausweitung auf dieser Stufe die Gefahr, dass die Verwirklichung einer Strukturpolitik auf Gemeinschaftsebene erschwert wird, wenn diese auf der Anwendung strengerer Kriterien für die Auswahl der zum Weinbau zugelassenen Böden beruht als die geltenden nationalen Rechtsvorschriften.

[30] Aus alledem folgt, dass die Einschränkung der Benutzung des Eigentums, die das mit der Verordnung Nr. 1162/76 für einen begrenzten Zeitraum verhängte Verbot der Neuanpflanzung von Weinreben mit sich bringt, durch die dem allgemeinen Wohl dienenden Ziele der Gemeinschaft gerechtfertigt ist und das in der Gemeinschaftsrechtsordnung anerkannte und garantierte Eigentumsrecht nicht in seinem Wesensgehalt antastet.

#### Zur Frage der freien Berufsausübung

[32] Wie der Gerichtshof bereits [...] ausgeführt hat, trifft es zwar zu, dass die Verfassungsordnung verschiedener Mitgliedstaaten die freie Berufsausübung gewährleistet. Das so garantierte Recht ist aber weit davon entfernt, uneingeschränkten Vorrang zu genießen; es muss ebenfalls im Hinblick auf die soziale Funktion der geschützten Tätigkeiten gesehen werden. Im vorliegenden Fall beeinträchtigt die umstrittene Gemeinschaftsmaßnahme in keiner Weise die Aufnahme des Winzerberufes oder dessen freie Ausübung auf Rebflächen, die gegenwärtig dem Weinbau gewidmet sind. Soweit das Neuanpflanzungsverbot die freie Ausübung des Winzerberufes beeinträchtigen sollte, wäre diese Beeinträchtigung allein auf die Beschränkung der Ausübung des Eigentumsrechts zurückzuführen und fiel daher mit dieser zusammen. Die Einschränkung der freien Ausübung des Winzerberufes - unterstellt, sie läge vor - wäre somit aus den gleichen Gründen gerechtfertigt wie die Einschränkung der Benutzung des Eigentums.

**Van Gend & Loos - EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, S. 1**

**In der Entscheidung nimmt der EuGH Stellung zu der unmittelbaren Anwendbarkeit des primären Gemeinschaftsrechts.**

**Sachverhalt:**

*Die niederländische Transportfirma van Gend & Loos führte 1960 aus Deutschland Chemikalien in die Niederlande ein. Im selben Jahr wurde in den Niederlanden der Einfuhrzolltarif für chemische Produkte erhöht. Van Gend & Loos klagte sodann gegen die Finanzverwaltung vor dem zuständigen niederländischen Gericht. Das Unternehmen begründete die Klage damit, dass die Erhöhung des Zolltarifs durch die niederländische Regierung gegen Art. 12 EWG [a.F.] verstoße. Das angerufene Gericht, die Tariefcommissie, das in Steuersachen in letzter Instanz entscheidende niederländische Verwaltungsgericht, ersuchte den Gerichtshof um Vorabentscheidung u.a. über die Frage, ob Art. 12 EWG [a.F.] interne Wirkung habe, mit anderen Worten, ob die Einzelnen aus diesem Artikel unmittelbar Rechte herleiten können, die vom Richter zu beachten sind.*

**Entscheidungsgründe:**

[7] Die Tariefcommissie stellt in erster Linie die Frage, ob Artikel 12 [a.F.] in dem Sinne unmittelbare Wirkung im innerstaatlichen Recht hat, dass die Einzelnen aus diesem Artikel Rechte herleiten können, die vom nationalen Richter zu beachten sind.

[8] Ob die Vorschriften eines völkerrechtlichen Vertrages eine solche Tragweite haben, ist vom Geist dieser Vorschriften, von ihrer Systematik und von ihrem Wortlaut her zu entscheiden.

[9] Das Ziel des EWG-Vertrages ist die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, dessen Funktionieren die der Gemeinschaft angehörigen Einzelnen unmittelbar betrifft; damit ist zugleich gesagt, dass dieser Vertrag mehr ist als ein Abkommen, das nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den vertragsschließenden Staaten begründet. Diese Auffassung wird durch die Präambel des Vertrages bestätigt, die sich nicht nur an die Regierungen, sondern auch an die Völker richtet. Sie findet eine noch augenfälligere Bestätigung in der Schaffung von Organen, welchen Hoheitsrechte übertragen sind, deren Ausübung in gleicher Weise die Mitgliedstaaten wie die Staatsbürger berührt. Zu beachten ist ferner, dass die Staatsangehörigen der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten dazu berufen sind, durch das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss zum Funktionieren dieser Gemeinschaft beizutragen. Auch die dem Gerichtshof im Rahmen von Artikel 177 [a.F.], der die einheitliche Auslegung des Vertrages durch die nationalen Gerichte gewährleisten soll, zukommende Aufgabe ist ein Beweis dafür, dass die Staaten davon ausgegangen sind, die Bürger müssten sich vor den nationalen Gerichten auf das Gemeinschaftsrecht berufen können.

[10] Aus alledem ist zu schließen, dass die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen. Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, sondern auch auf Grund von eindeutigen Verpflichtungen, die der Vertrag den Einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt. [11]

Zur Systematik des Vertrages auf dem Gebiet der Zölle und Abgaben gleicher Wirkung ist zu bemerken, dass Artikel 9 [a.F.], wonach Grundlage der Gemeinschaft eine Zollunion ist, als wesentlichste Norm das Verbot der Zölle und Abgaben gleicher Wirkung enthält. Diese Vorschrift steht am Anfang des Vertragsteiles, der die "Grundlagen der Gemeinschaft" umschreibt; sie wird in Artikel 12 [a.F.] angewandt und erläutert.

[12] Der Wortlaut von Artikel 12 [a.F.] enthält ein klares und uneingeschränktes Verbot, eine Verpflichtung, nicht zu einem Tun, sondern zu einem Unterlassen. Diese Verpflichtung ist im Übrigen auch durch keinen Vorbehalt der Staaten eingeschränkt, der ihre Erfüllung von einem internen Rechtssetzungsakt abhängig machen würde. Das Verbot des Artikels 12 [a.F.] eignet sich seinem Wesen nach vorzüglich dazu, unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den ihrem Recht unterworfenen Einzelnen zu erzeugen.

[13] Der Vollzug von Artikel 12 [a.F.] bedarf keines Eingriffs der staatlichen Gesetzgeber. Der Umstand, dass dieser Artikel die Mitgliedstaaten als Adressaten der Unterlassungspflicht bezeichnet, schließt nicht aus, dass dieser Verpflichtung Rechte der Einzelnen gegenüberstehen können.

[14] Der Hinweis der drei Regierungen, die bei dem Gerichtshof schriftliche Erklärungen eingereicht haben, auf die Artikel 169 und 170 des Vertrages [a.F.] geht fehl. Wenn der Vertrag in den genannten Artikeln der Kommission und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, den Gerichtshof anzurufen, falls ein Staat seinen Verpflichtungen nicht nachkommt, so bedeutet dies nicht, dass es für den Einzelnen unmöglich wäre, sich gegebenenfalls vor dem nationalen Richter auf diese Verpflichtungen zu berufen, ebenso wenig wie die Tatsache, dass der Vertrag der Kommission Mittel zur Verfügung stellt, um die Einhaltung der den Vertragsunterworfenen obliegenden Verpflichtungen zu gewährleisten, die Möglichkeit ausschließt, die Verletzung dieser Verpflichtungen in Prozessen zwischen Privatpersonen vor nationalen Gerichten geltend zu machen .

[15] Würden die Garantien gegen Verletzungen von Artikel 12 [a.F.] durch die Mitgliedstaaten auf die in den Artikeln 169 und 170 [a.F.] vorgesehenen Verfahren allein beschränkt, so wäre jeder unmittelbare gerichtliche Schutz der individuellen Rechte der Einzelnen ausgeschlossen. Die Anwendung dieser Vorschriften wäre im Übrigen wirkungslos, wenn sie nach dem Vollzug einer in Verkennung der Vertragsvorschriften ergangenen staatlichen Entscheidung erfolgte. Die Wachsamkeit der an der Wahrung ihrer Rechte interessierten Einzelnen stellt eine wirksame Kontrolle dar, welche die durch die Kommission und die Mitgliedstaaten gemäß den Artikeln 169 und 170 [a.F.] ausgeübte Kontrolle ergänzt.

[16] Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass nach dem Geist, der Systematik und dem Wortlaut des Artikel 12 [a.F.] dahin auszulegen ist, dass er unmittelbare Wirkung erzeugt und individuelle Rechte erzeugt, welche die Gerichte zu beachten haben. [...]

**Ratti - EuGH, Rs. 148/78 Slg. 1979, S.1629**

**Die Entscheidung problematisiert die unmittelbare Wirkung von Richtlinien, deren Umsetzungsfrist noch nicht abgelaufen ist.**

**Sachverhalt:**

*Der Rat erließ zwei Richtlinien zur Rechtsharmonisierung bei Lacken und Lösungsmitteln, die Richtlinie 73/173 vom 4. Juni 1973 (ABl. 1973 L 189, S. 7) und die Richtlinie 77/728 vom 7. November 1977 (ABl. 1977 L 303, S. 23), die von den Mitgliedstaaten bis zum Dezember 1974 bzw. bis November 1979 umgesetzt werden mussten. Die italienische Firma Silvam wandte seit 1978 beide Richtlinien an, obgleich das italienische Recht strengere Vorschriften enthielt. Gegen den Leiter der Firma Tullio Ratti wurde daraufhin ein Strafverfahren eingeleitet, da das italienische Recht nicht beachtet wurde. Das italienische Strafgericht setzte das Verfahren aus und legte dem EuGH gemäß Art. 177 EWG [a.F.] u.a. die Fragen vor, ob die Richtlinie 73/173 unmittelbar geltendes Recht darstellt, das dem Einzelnen subjektive Rechte verleiht, welche von den staatlichen Gerichten zu schützen sind und ob auch die Richtlinie 77/728, obgleich ihre Umsetzungsfrist noch nicht abgelaufen ist, die beschriebene Wirkung für den Einzelnen entfalten kann.*

**Entscheidungsgründe:**

[1. Zur Frage der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien, deren Umsetzungsfrist ohne Tätigwerden des Mitgliedstaates abgelaufen ist]

[18] Diese Frage wirft das allgemeine Problem der Rechtsnatur der Bestimmungen einer auf Grund von Artikel 189 [a.F.] des Vertrages erlassenen Richtlinie auf.

[19] In dieser Hinsicht hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung [...] ausgeführt, dass zwar nach Artikel 189 [a.F.] Verordnungen unmittelbar gelten und infolgedessen schon wegen ihrer Rechtsnatur unmittelbare Wirkungen erzeugen können, dass hieraus indessen nicht folgt, dass andere in diesem Artikel genannte Kategorien von Rechtsakten niemals ähnliche Wirkungen erzeugen könnten.

[20] Mit der den Richtlinien durch Artikel 189 [a.F.] zuerkannten verbindlichen Wirkung wäre es unvereinbar, grundsätzlich auszuschließen, dass sich betroffene Personen auf die durch die Richtlinie auferlegte Verpflichtung berufen können.

[21] Insbesondere in den Fällen, in denen etwa die Gemeinschaftsbehörden die Mitgliedstaaten durch Richtlinie zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, würde die praktische Wirksamkeit einer solchen Maßnahme abgeschwächt, wenn die Einzelnen sich vor Gericht hierauf nicht berufen und die staatlichen Gerichte sie nicht als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen könnten.

[22] Daher kann ein Mitgliedstaat, der die in der Richtlinie vorgeschriebenen Durchführungsmaßnahmen nicht fristgemäß erlassen hat, den Einzelnen nicht entgegenhalten, dass er - der Staat - die aus dieser Richtlinie erwachsenen Verpflichtungen nicht erfüllt hat.

[23] Hieraus folgt, dass das nationale Gericht, bei dem ein Rechtsbürger, der den Vorschriften einer Richtlinie nachgekommen ist, die Nichtanwendung einer mit dieser noch nicht in die innerstaatliche Rechtsordnung des säumigen Staates übernommenen Richtlinie unvereinbaren nationalen Bestimmung beantragt hat, diesem Antrag stattgeben muss, sofern die in Frage stehende Verpflichtung unbedingt und hinreichend genau ist.

[2. Zur Frage, ob der Einzelne aus einer Richtlinie Rechte ableiten kann, bevor ihre Anpassungsfrist abgelaufen ist?]

[41] Nach Artikel 12 [der Richtlinie 77/728] müssen die Mitgliedstaaten die Richtlinie binnen vierundzwanzig Monaten nach ihrer Bekanntgabe, die am 9. November 1977 erfolgt ist, in Kraft setzen.

[42] Diese Frist ist somit noch nicht abgelaufen, und die Mitgliedstaaten haben noch bis zum 9. November 1979 Zeit, um die Vorschriften der Richtlinie 77/728 in ihre innerstaatliche Rechtsordnung zu übernehmen.

[43] Hieraus ergibt sich, dass die Richtlinie [...] aus den für die Antwort auf die erste Frage des vorlegenden Gerichts angeführten Gründen erst am Ende des festgesetzten Zeitraums und nur für den Fall, dass der Mitgliedstaat die Richtlinie nicht erfüllt hat, die in Bezug auf die erste Frage beschriebenen Wirkungen haben können.

[44] Solange dieser Endtermin nicht erreicht ist, dürfen die Mitgliedstaaten die Materie frei regeln.

[45] Hat ein Mitgliedstaat die Vorschriften einer Richtlinie vor dem Ende des in dieser Richtlinie festgesetzten Zeitraums in seine innerstaatliche Rechtsordnung übernommen, so kann sich dieser Umstand nicht gegenüber den anderen Mitgliedstaaten auswirken.

[46] Da schließlich die Richtlinien ihrem Wesen nach nur den Mitgliedstaaten Verpflichtungen auferlegen, kann sich der Einzelne vor dem Ablauf der für ihre Durchführung vorgesehenen Frist nicht auf den Grundsatz des berechtigten Vertrauens berufen.

[47] Somit ist auf die [...] Frage zu antworten, dass die Richtlinie 77/728 [...] gegenüber dem Einzelnen, der den Vorschriften dieser Richtlinie vor dem Ablauf der dem Mitgliedstaat gewährten Anpassungsfrist nachgekommen ist, keine Wirkung erzeugen kann, die von den nationalen Gerichten zu berücksichtigen wäre.

**Costa / E.N.E.L. - EuGH, Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1141**

**Nach der Entscheidung van Gend & Loos, die die unmittelbare Anwendbarkeit von primärem Gemeinschaftsrecht behandelte, war der Vorrang des Gemeinschaftsrechts, auch vor späterem nationalen Recht, sowie die Eigenständigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung Gegenstand dieses Verfahrens.**

**Sachverhalt:**

*Flaminio Costa verweigerte die Zahlung seiner Stromrechnung, nachdem die italienische Republik die Stromgewinnung und -verteilung durch das Gesetz Nr. 1643 verstaatlicht und zu diesem Zweck die juristische Person E.N.E.L. gegründet hatte. Herr Costa war Aktionär der Firma Edisonvolta, die von der Verstaatlichung betroffen war. Das mit dem Rechtsstreit zwischen Costa und E.N.E.L. befasste Mailänder Friedensgericht legte dem EuGH im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens die unzulässige Frage vor, ob das nationale Gesetz zur Verstaatlichung des Strommarktes mit dem EWG-Vertrag vereinbar sei.*

[2] Es wird gerügt, die vorgelegte Frage zielt darauf ab, im Verfahren nach Artikel 177 [a.F.] eine Entscheidung über die Vereinbarkeit eines innerstaatlichen Gesetzes mit dem Vertrag herbeizuführen.

[3] Nach dem genannten Artikel müssen staatliche Gerichte, deren Entscheidungen wie vorliegend nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, den Gerichtshof um Vorabentscheidung über " die Auslegung des Vertrages " ersuchen, wenn sich ihnen eine diese Auslegung betreffende Frage stellt. Diese Bestimmung ermächtigt den Gerichtshof weder, den Vertrag auf einen Einzelfall anzuwenden, noch - wie er es im Verfahren nach Artikel 169 [a.F.] könnte - über die Vereinbarkeit einer innerstaatlichen Maßnahme mit dem Vertrag zu entscheiden .

[4] Der Gerichtshof kann aber aus der unvollkommen gefassten Frage des staatlichen Gerichts die Fragen herauschälen, welche die Auslegung des Vertrages betreffen. Er hat also im vorliegenden Fall nicht über die Vereinbarkeit eines italienischen Gesetzes mit dem Vertrag zu entscheiden, sondern nur die oben genannten Artikel auszulegen, soweit dies nach den Angaben, die das Friedensgericht zur Rechtslage gemacht hat, erforderlich ist.

[7] Die italienische Regierung hält das Ersuchen des Friedensgerichts für " absolut unzulässig ", weil das staatliche Gericht innerstaatliches Recht anzuwenden habe und daher nicht nach Artikel 177 [a.F.] vorgehen könne.

[8] Zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen hat der EWG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die bei seinem Inkrafttreten in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von ihren Gerichten anzuwenden ist. Denn durch die Gründung einer Gemeinschaft für unbegrenzte Zeit, die mit eigenen Organen, mit der Rechts - und Geschäftsfähigkeit, mit internationaler Handlungsfähigkeit und insbesondere mit echten, aus der Beschränkung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten oder der Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft herrührenden Hoheitsrechten ausgestattet ist, haben die Mitgliedstaaten, wenn auch auf einem begrenzten Gebiet, ihre Souveränitätsrechte beschränkt und so einen Rechtskörper geschaffen, der für ihre Angehörigen und sie selbst verbindlich ist.

[9] Diese Aufnahme der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in das Recht der einzelnen Mitgliedstaaten und, allgemeiner, Wortlaut und Geist des Vertrages haben zur Folge, dass es den Staaten unmöglich ist, gegen eine von ihnen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit angenommene Rechtsordnung nachträgliche einseitige Maßnahmen ins Feld zu führen. Solche Maßnahmen stehen der Anwendbarkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung daher nicht entgegen. Denn es würde eine Gefahr für die Verwirklichung der in Artikel 5 Absatz 2 [a.F.] aufgeführten Ziele des Vertrages bedeuten und dem Verbot des Artikels 7 [a.F.] widersprechende Diskriminierungen zur Folge haben, wenn das Gemeinschaftsrecht je nach der nachträglichen innerstaatlichen Gesetzgebung von einem Staat zum andern verschiedene Geltung haben könnte.

[10] Die Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten im Vertrag zur Gründung der Gemeinschaft eingegangen sind, wären keine unbedingten mehr, sondern nur noch eventuelle, wenn sie durch spätere Gesetzgebungsakte der Signatarstaaten in Frage gestellt werden könnten. Wo der Vertrag den Staaten das Recht zu einseitigem Vorgehen zugestehen will, tut er das durch klare Bestimmungen [...]. Für Anträge der Staaten auf Ausnahmegenehmigungen sind andererseits Genehmigungsverfahren vorgesehen [...], die gegenstandslos wären, wenn die Staaten die Möglichkeit hätten, sich ihren Verpflichtungen durch den bloßen Erlass von Gesetzen zu entziehen.

[11] Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts wird auch durch Artikel 189 [a.F.] bestätigt; ihm zufolge ist die Verordnung " verbindlich " und " gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat ". Diese Bestimmung, die durch nichts eingeschränkt wird, wäre ohne Bedeutung, wenn die Mitgliedstaaten sie durch Gesetzgebungsakte, die den gemeinschaftsrechtlichen Normen vorgingen, einseitig ihrer Wirksamkeit berauben könnten.

[12] Aus alledem folgt, dass dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll.

[13] Die Staaten haben somit dadurch, dass sie nach Maßgabe der Bestimmungen des Vertrages Rechte und Pflichten, die bis dahin ihren inneren Rechtsordnungen unterworfen waren, der Regelung durch die Gemeinschaftsrechtsordnung vorbehalten haben, eine endgültige Beschränkung ihrer Hoheitsrechte bewirkt, die durch spätere einseitige, mit dem Gemeinschaftsbegriff unvereinbare Maßnahmen nicht rückgängig gemacht werden kann. Infolgedessen ist Artikel 177 [a.F.] ohne Rücksicht auf innerstaatliche Gesetze anzuwenden, wenn sich die Auslegung des Vertrages betreffende Fragen stellen.

[29] Artikel 37 ( 2 ) spricht ein unbedingtes Verbot aus, eine Verpflichtung nicht zu einem Tun, sondern zu einem Unterlassen. Diese Verpflichtung ist durch keinen Vorbehalt eingeschränkt, der ihre Wirksamkeit von einer nach innerstaatlichem Recht vorzunehmenden Handlung abhängig machen würde. Das Verbot ist seinem Wesen nach geeignet, in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Angehörigen unmittelbare Wirkungen hervorzurufen.

[30] Dieses klar ausgesprochene Verbot, das mit dem Vertrag in der ganzen Gemeinschaft in Kraft getreten und dadurch Bestandteil der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten geworden ist, ist für die Staaten verbindlich und betrifft ihre Angehörigen unmittelbar; diese können Rechte aus ihm herleiten, die von den staatlichen Gerichten zu beachten sind .

## **Internationale Handelsgesellschaft - EuGH, Rs. 11/70, Slg. 1970, S. 1125**

**Das Unionsrecht genießt Vorrang gegenüber den Grundrechten der nationalen Verfassungen. Wie die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze durch den EuGH geschützt werden, ist Gegenstand dieser Entscheidung.**

[3] Die einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts würde beeinträchtigt, wenn bei der Entscheidung über die Gültigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane Normen oder Grundsätze des nationalen Rechts herangezogen würden . Die Gültigkeit solcher Handlungen kann nur nach dem Gemeinschaftsrecht beurteilt werden, denn dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht können wegen seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll. Daher kann es die Gültigkeit einer Gemeinschaftshandlung oder deren Geltung in einem Mitgliedstaat nicht berühren, wenn geltend gemacht wird, die Grundrechte in der ihnen von der Verfassung dieses Staates gegebenen Gestalt oder die Strukturprinzipien der nationalen Verfassung seien verletzt .

[4] Es ist jedoch zu prüfen, ob nicht eine entsprechende gemeinschaftsrechtliche Garantie verkannt worden ist; denn die Beachtung der Grundrechte gehört zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat. Die Gewährleistung dieser Rechte muss zwar von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten getragen sein, sie muss sich aber auch in die Struktur und die Ziele der Gemeinschaft einfügen. Hiernach ist im Hinblick auf die vom Verwaltungsgericht geäußerten Bedenken zu prüfen, ob die Kautionsregelung Grundrechte verletzt hat, deren Beachtung die Gemeinschaftsrechtsordnung gewährleisten muss.

[Die Rechtmäßigkeit der betroffenen Vorschriften wurde durch den EuGH bestätigt. Das zuständige Verwaltungsgericht wies die Klage jedoch nicht ab, sondern legte die Verordnungen im Wege der konkreten Normenkontrolle gemäß Artikel 100 I GG dem Bundesverfassungsgericht vor, vgl. BVerfG, Solange I, 37, 271]

## **Simmenthal II - EuGH, Rs. 106/77, Slg. 1978, S. 629**

**Im Mittelpunkt dieses Verfahrens steht die Frage, ob aus dem Vorrang des Unionsrechts ein Geltungs- oder ein Anwendungsvorrang gegenüber den unionsrechtswidrigen nationalen Vorschriften resultiert.**

### **Sachverhalt:**

*Die italienische Firma Simmenthal führte Rindfleisch von Frankreich nach Italien ein. Das italienische Recht schreibt für diese Fälle gesundheitspolizeiliche Untersuchungen vor, deren Kosten dem Importeur auferlegt werden. Simmenthal klagte vor einem italienischen Gericht auf Rückerstattung der entrichteten Gebühr. Das italienische Gericht richtete ein Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH. In der Entscheidung stellte der EuGH fest, dass die betroffenen Bestimmungen des italienischen Rechts mit den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über den freien Warenverkehr unvereinbar seien (EuGH, Rs. 35/76, Simmenthal I, Slg. 1976, S.1871). Da sich die staatliche Finanzverwaltung jedoch weigerte, Simmenthal die Gebühren zurückzuerstatten, kam es erneut zu einem Rechtsstreit. Die Finanzverwaltung berief sich auf die geltenden italienischen Vorschriften, obgleich der EuGH diese als unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht erklärt hatte. Die Verwaltung begründete dies damit, dass allein der Corte costituzionale gemäß der italienischen Verfassung das Verwerfungsmonopol für gemeinschaftsrechtswidrige Vorschriften innehat. Die Urteile des Corte costituzionale wirken jedoch lediglich ex nunc. Das mit dem Rechtsstreit befasste Gericht setzte das Verfahren aus und legte dem EuGH u.a. folgende Frage zur Vorabentscheidung vor: [Ist die Tragweite der Vorschriften des Gemeinschaftsrechts so zu verstehen], dass etwaige spätere nationale Vorschriften, die ihnen entgegenstehen, unmittelbar nicht mehr anzuwenden sind, ohne dass ihre Beseitigung durch den nationalen Gesetzgeber selbst [...] oder durch ein anderes Verfassungsorgan [...] abgewartet werden müsste?*

[14/16] Unmittelbare Geltung bedeutet unter diesem Blickwinkel, dass die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts ihre volle Wirkung einheitlich in sämtlichen Mitgliedstaaten vom Zeitpunkt ihres Inkrafttretens an und während der gesamten Dauer ihrer Gültigkeit entfalten müssen. Diese Bestimmungen sind somit unmittelbare Quelle von Rechten und Pflichten für alle diejenigen, die sie betreffen, einerlei, ob es sich um die Mitgliedstaaten oder um solche Einzelpersonen handelt, die an Rechtsverhältnissen beteiligt sind, welche dem Gemeinschaftsrecht unterliegen. Diese Wirkung erstreckt sich auch auf jedes Gericht, das, angerufen im Rahmen seiner Zuständigkeit, als Organ eines Mitgliedstaats die Aufgabe hat, die Rechte zu schützen, die das Gemeinschaftsrecht den Einzelnen verleiht.

[17/18] Darüber hinaus haben nach dem Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts die Vertragsbestimmungen und die unmittelbar geltenden Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane in ihrem Verhältnis zum internen Recht der Mitgliedstaaten nicht nur zur Folge, dass allein durch ihr Inkrafttreten jede entgegenstehende Bestimmung des geltenden staatlichen Rechts ohne weiteres unanwendbar wird, sondern auch- da diese Bestimmungen und Rechtsakte vorrangiger Bestandteil der im Gebiet eines jeden Mitgliedstaats bestehenden Rechtsordnung sind-, dass ein wirksames Zustandekommen neuer staatlicher Gesetzgebungsakte insoweit verhindert wird, als diese mit Gemeinschaftsnormen unvereinbar wären. Würde nämlich staatlichen Gesetzgebungsakten, die auf den Bereich übergreifen, in dem sich die Rechtsetzungsgewalt der Gemeinschaft auswirkt, oder die sonst mit den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts unvereinbar sind, irgendeine rechtliche Wirksamkeit zuerkennen, so würde insoweit die Effektivität der Verpflichtungen, welche die Mitgliedstaaten nach dem Vertrag vorbehaltlos und unwiderruflich übernommen haben, verneint, und die Grundlagen der Gemeinschaft selbst würden auf diese Weise in Frage gestellt. [19/20]

Die gleiche Auffassung ergibt sich aus Sinn und Wesen des Artikels 177 des Vertrages [a.F.], wonach jedes staatliche Gericht berechtigt ist, sich stets dann an den Gerichtshof zu wenden, wenn es eine Vorabentscheidung über eine Frage nach der Auslegung oder der Gültigkeit des Gemeinschaftsrechts zum Erlass seines Urteils für erforderlich hält. Die praktische Wirksamkeit dieser Bestimmung würde geschmälert, wenn es dem Gericht verwehrt wäre, das Gemeinschaftsrecht nach Maßgabe der Entscheidung oder der Rechtsprechung des Gerichtshofes unmittelbar anzuwenden. [21/23]

Aus alledem folgt, dass jeder im Rahmen seiner Zuständigkeit angerufene staatliche Richter verpflichtet ist, das Gemeinschaftsrecht uneingeschränkt anzuwenden und die Rechte, die es den Einzelnen verleiht, zu schützen, indem er jede möglicherweise entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts, gleichgültig, ob sie früher oder später als die Gemeinschaftsnorm ergangen ist, unangewendet lässt. Sonach wäre jede Bestimmung einer nationalen Rechtsordnung oder jede Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Gerichtspraxis mit den in der Natur des Gemeinschaftsrechts liegenden Erfordernissen unvereinbar, die dadurch zu einer Abschwächung der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts führen würde, dass dem für die Anwendung dieses Rechts zuständigen Gericht die Befugnis abgesprochen wird, bereits zum Zeitpunkt dieser Anwendung alles Erforderliche zu tun, um diejenigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften auszuschalten, die unter Umständen ein Hindernis für die volle Wirksamkeit der Gemeinschaftsnormen bilden. Dies wäre dann der Fall, wenn bei einem Widerspruch zwischen einer gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung und einem späteren staatlichen Gesetz die Lösung dieses Normenkonflikts einem über ein eigenes Beurteilungsermessen verfügenden anderen Organ als dem Gericht, das für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu sorgen hat, vorbehalten wäre, selbst wenn das Hindernis, das sich so der vollen Wirksamkeit dieses Rechts in den Weg stellt, nur vorübergehender Art wäre.

## Solange I - BVerfGE 37, 271

**Die Solange I-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bestimmt das Rangverhältnis von sekundärem Gemeinschaftsrecht und nationalen Verfassungsrecht. Im Zentrum der Entscheidung stehen die Fragen, wie der Schutz der Grundrechte vor Verletzungen durch Gemeinschaftsrecht gewährleistet werden kann und welche Schranken Art. 24 I GG hinsichtlich der Übertragung von Hoheitsrechten setzt.**

### Sachverhalt:

*Die Verordnungen Nr. 120/67 ( ABl. 1967, 117, S. 2269) und 473/67 (Abl. 1967, 191, S. 3) bestimmen, dass die Lizenz zur Ausfuhr von Getreide aus der Union nur erteilt werden kann, wenn eine Kautions bei einer Verwaltungsstelle hinterlegt wird. Diese Kautions soll gemäß der Verordnung 473/67 jedoch dann verfallen, wenn die Ausfuhr des Kontingents nicht binnen der Gültigkeitsdauer der Lizenz vollständig erfolgt. Im Falle der Internationalen Handelsgesellschaft mbH erklärte die zuständige Verwaltungsstelle die geleistete Kautions für verfallen, da das Getreidekontingent nicht vollständig exportiert wurde. Die GmbH erhob daraufhin Klage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht. Da dieses Gericht Zweifel an der Rechtmäßigkeit einzelner Bestimmungen der Verordnungen hatte, holte es deshalb die Vorabentscheidung des EuGH ein; dieser bestätigte die Rechtmäßigkeit der Verordnungen ( EuGH, Rs. 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, S. 1125). Das Verwaltungsgericht wies daraufhin die Klage der GmbH jedoch nicht ab, sondern legte die betroffenen Normen des Gemeinschaftsrechts dem Bundesverfassungsgericht gemäß Artikel 100 I GG vor.*

### Leitsatz:

**Solange der Integrationsprozess der Gemeinschaft nicht so weit fortgeschritten ist, dass das Gemeinschaftsrecht auch einen von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten enthält, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat ist, ist nach Einholung der in Art. 177 EWG [a.F.] geforderten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes die Vorlage eines Gerichts der Bundesrepublik Deutschland an das Bundesverfassungsgericht im Normenkontrollverfahren zulässig und geboten, wenn das Gericht die für es entscheidungserhebliche Vorschrift des Gemeinschaftsrechts in der vom Europäischen Gerichtshof gegebenen Auslegung für unanwendbar hält, weil und soweit sie mit einem der Grundrechte des Grundgesetzes kollidiert.**

[38] Die Vorlage ist zulässig.

[40] [...] Der Senat hält - insoweit in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes - an seiner Rechtsprechung fest, dass das Gemeinschaftsrecht weder Bestandteil der nationalen Rechtsordnung noch Völkerrecht ist, sondern eine eigenständige Rechtsordnung bildet, die aus einer autonomen Rechtsquelle fließt [...], denn die Gemeinschaft ist kein Staat, insbesondere kein Bundesstaat, sondern "eine im Prozess fortschreitender Integration stehende Gemeinschaft eigener Art", eine "zwischenstaatliche Einrichtung" im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG.

[41] Daraus folgt, dass grundsätzlich die beiden Rechtskreise unabhängig voneinander und nebeneinander in Geltung stehen und dass insbesondere die zuständigen Gemeinschaftsorgane einschließlich des Europäischen Gerichtshofes über die Verbindlichkeit, Auslegung und Beachtung des Gemeinschaftsrechts und die zuständigen nationalen Organe über die Verbindlichkeit, Auslegung und Beachtung des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland zu befinden haben [...]. Deshalb erwächst aus dem besonderen Verhältnis, das zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedern durch die Gründung der Gemeinschaft entstanden ist, für die zuständigen Organe, insbesondere für die beiden zur Rechtskontrolle berufenen Gerichte - den Europäischen Gerichtshof und das Bundesverfassungsgericht - zunächst die Pflicht, sich um die Konkordanz beider Rechtsordnungen in ihrer Rechtsprechung zu bemühen. Nur soweit das nicht gelingt, kann überhaupt der Konflikt entstehen, der zwingt, die Konsequenzen aus dem dargelegten grundsätzlichen Verhältnis zwischen den beiden Rechtskreisen zu ziehen.

[42] Für diesen [Konflikt-] Fall genügt es nicht, einfach vom "Vorrang" des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem nationalen Verfassungsrecht zu sprechen, um das Ergebnis zu rechtfertigen, dass sich Gemeinschaftsrecht stets gegen das nationale Verfassungsrecht durchsetzen müsse, weil andernfalls die Gemeinschaft in Frage gestellt würde.[...]

[43] [...] Art. 24 GG spricht von der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen. Das kann nicht wörtlich genommen werden. Art. 24 GG muss wie jede Verfassungsbestimmung ähnlich grundsätzlicher Art im Kontext der Gesamtverfassung verstanden und ausgelegt werden. Das heißt, er eröffnet nicht den Weg, die Grundstruktur der Verfassung, auf der ihre Identität beruht, ohne Verfassungsänderung, nämlich durch die Gesetzgebung der zwischenstaatlichen Einrichtung zu ändern. Gewiss können die zuständigen Gemeinschaftsorgane Recht setzen, das die deutschen zuständigen Verfassungsorgane nach dem Recht des Grundgesetzes nicht setzen könnten und das gleichwohl unmittelbar in der Bundesrepublik Deutschland gilt und anzuwenden ist. Aber Art. 24 GG begrenzt diese Möglichkeit, indem an ihm eine Änderung des Vertrags scheitert, die die Identität der geltenden Verfassung der Bundesrepublik Deutschland durch Einbruch in die sie konstituierenden Strukturen aufheben würde. Und dasselbe würde für Regelungen des sekundären Gemeinschaftsrechts gelten, die aufgrund einer entsprechenden Interpretation des geltenden Vertrags getroffen und in derselben Weise die dem Grundgesetz wesentlichen Strukturen berühren würden. Art. 24 GG ermächtigt nicht eigentlich zur Übertragung von Hoheitsrechten, sondern öffnet die nationale Rechtsordnung (in der angegebenen Begrenzung) derart, dass der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb des staatlichen Herrschaftsbereichs Raum gelassen wird.

[44] Ein unaufgebbares, zur Verfassungsstruktur des Grundgesetzes gehörendes Essentiale der geltenden Verfassung der Bundesrepublik Deutschland ist der Grundrechtsteil des Grundgesetzes. Ihn zu relativieren, gestattet Art. 24 GG nicht vorbehaltlos. Dabei ist der gegenwärtige Stand der Integration der Gemeinschaft von entscheidender Bedeutung. Sie entbehrt noch eines unmittelbar demokratisch legitimierten, aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Parlaments, das Gesetzgebungsbefugnisse besitzt und dem die zur Gesetzgebung zuständigen Gemeinschaftsorgane politisch voll verantwortlich sind; sie entbehrt insbesondere noch eines kodifizierten Grundrechtskatalogs, dessen Inhalt ebenso zuverlässig und für die Zukunft unzweideutig feststeht wie der des Grundgesetzes und deshalb einen Vergleich und eine Entscheidung gestattet, ob derzeit der in der Gemeinschaft allgemein verbindliche Grundrechtsstandard des Gemeinschaftsrechts auf die Dauer dem Grundrechtsstandard des Grundgesetzes, unbeschadet möglicher Modifikationen, derart adäquat ist, dass die angegebene Grenze, die Art. 24 GG zieht, nicht überschritten wird. Solange diese Rechtsgewissheit, die allein durch die anerkanntermaßen bisher grundrechtsfreundliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht gewährleistet ist, im Zuge der weiteren Integration der Gemeinschaft nicht erreicht ist, gilt der aus Art. 24 GG hergeleitete Vorbehalt. Es handelt sich also um eine rechtliche Schwierigkeit, die ausschließlich aus dem noch in Fluss befindlichen fortschreitenden Integrationsprozess der Gemeinschaft entsteht und mit der gegenwärtigen Phase des Übergangs beendet sein wird.

[45] Vorläufig entsteht also in dem unterstellten Fall einer Kollision von Gemeinschaftsrecht mit einem Teil des nationalen Verfassungsrechts, näherhin der grundgesetzlichen Grundrechtsgarantien, die Frage, welches Recht vorgeht, das andere also verdrängt. In diesem Normenkonflikt setzt sich die Grundrechtsgarantie des Grundgesetzes durch, solange nicht entsprechend dem Vertragsmechanismus die zuständigen Organe der Gemeinschaft den Normenkonflikt behoben haben.

[46] [...] Aus dem dargelegten Verhältnis von Grundgesetz und Gemeinschaftsrecht folgt für die Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts:

[47] [...] Der Europäische Gerichtshof ist, entsprechend den Kompetenzregeln des Vertrags, zuständig, über die Rechtsgültigkeit der Normen des Gemeinschaftsrechts (einschließlich der nach seiner Auffassung existierenden ungeschriebenen Normen des Gemeinschaftsrechts) und ihre Auslegung zu entscheiden. Inzidentfragen aus dem nationalen Recht der Bundesrepublik Deutschland (oder eines anderen Mitgliedstaates) entscheidet er jedenfalls nicht mit Verbindlichkeit für diesen Staat. Ausführungen in der Begründung seiner Entscheidungen, dass ein bestimmter Inhalt einer Gemeinschaftsnorm inhaltlich übereinstimme oder vereinbar sei mit einer Verfassungsvorschrift des nationalen Rechts - hier: mit einer Grundrechtsgarantie des Grundgesetzes -, stellen unverbindliche obiter dicta dar.

[49] Das Bundesverfassungsgericht entscheidet, wie sich aus den vorangegangenen Darlegungen ergibt, niemals über die Gültigkeit oder Ungültigkeit einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts. Es kann höchstens zu dem Ergebnis kommen, dass eine solche Vorschrift von den Behörden oder Gerichten der Bundesrepublik Deutschland nicht angewandt werden darf, soweit sie mit einer Grundrechtsvorschrift des Grundgesetzes kollidiert. Inzidentfragen aus dem Gemeinschaftsrecht kann es (ebenso wie umgekehrt der Europäische Gerichtshof) selbst entscheiden, sofern nicht die Voraussetzungen des auch für das Bundesverfassungsgericht verbindlichen Art. 177 des Vertrags [a.F.] vorliegen oder schon eine nach dem Gemeinschaftsrecht das Bundesverfassungsgericht bindende Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs eingreift.

[50] [...] Grundrechte können mehrfach rechtlich garantiert sein und dementsprechend mehrfachen gerichtlichen Schutz genießen. Der Europäische Gerichtshof hält sich, wie seine Judikatur ausweist, auch für zuständig, die Grundrechte nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts durch seine Rechtsprechung zu schützen. Die im Grundgesetz garantierten Grundrechte zu schützen, ist dagegen allein das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der ihm im Grundgesetz eingeräumten Kompetenzen berufen. Diese verfassungsrechtliche Aufgabe kann ihm kein anderes Gericht abnehmen. Soweit also danach Bürger der Bundesrepublik Deutschland einen Anspruch auf gerichtlichen Schutz ihrer im Grundgesetz garantierten Grundrechte haben, kann ihr Status keine Beeinträchtigung erleiden nur deshalb, weil sie durch Rechtsakte von Behörden oder Gerichten der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar betroffen werden, die sich auf Gemeinschaftsrecht stützen. Andernfalls entstünde gerade für die elementarsten Statusrechte des Bürgers eine empfindliche Lücke des gerichtlichen Schutzes. Im übrigen gilt für die Verfassung einer Gemeinschaft von Staaten mit einer freiheitlich-demokratischen Verfassung im Zweifel grundsätzlich nichts anderes wie für einen freiheitlichdemokratisch verfassten Bundesstaat: Es schadet der Gemeinschaft und ihrer freiheitlichen (und demokratischen) Verfassung nicht, wenn und soweit ihre Mitglieder in ihrer Verfassung die Freiheitsrechte ihrer Bürger stärker verbürgen als die Gemeinschaft es tut.

[Das Bundesverfassungsgericht stellte im Ergebnis fest, dass die angegriffenen Verordnungen nicht mit einer Grundrechtsgarantie des Grundgesetzes kollidierten.]

## **Solange II - BVerfGE 73, 339**

**Die Solange II- Entscheidung problematisiert ebenso wie die Solange I-Entscheidung aus dem Jahr 1974 das Rangverhältnis der nationalen Rechtsordnung und des Gemeinschaftsrechts. Gegenstand der Entscheidung ist die Frage, ob und in welchem Ausmaß die Grundrechte das Ermessen des Gesetzgebers bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen gemäß Artikel 24 I GG begrenzen. Zudem wird erörtert, ob die Europäischen Gemeinschaften in der Lage sind, einen Grundrechtsschutz zu gewährleisten, der dem des Grundgesetzes weitestgehend adäquat ist und ob eine Vorlage von Gemeinschaftsrecht im Wege der konkreten Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht zulässig ist.**

### Sachverhalt:

*Die Firma Wünsche beantragte die Einfuhrlizenz für Champignonkonserven aus Taiwan, die ihr vom zuständigen Bundesamt unter Bezugnahme mehrerer Verordnungen versagt wurde. Im Verlauf des daraus resultierenden Rechtsstreits wurde der Firma Wünsche die Lizenz jedoch für einen späteren Zeitpunkt erteilt. Die sodann von der Firma Wünsche beantragte Fortsetzungsfeststellungsklage wurde vom Verwaltungsgericht als unbegründet zurückgewiesen. Im Revisionsverfahren setzte das Bundesverwaltungsgericht das Verfahren aus und legte dem EuGH Fragen hinsichtlich der Auslegung und Gültigkeit der Verordnungen vor. Der EuGH bestätigte die Rechtmäßigkeit der Verordnungen (EuGH, Rs. 126/81, Wünsche I, Slg. 1982, S. 1479). Daraufhin wies das Bundesverwaltungsgericht die Klage zurück, ohne die von der Firma Wünsche geäußerten Begehren nach konkreter Normenkontrolle der Verordnungen durch das Bundesverfassungsgericht oder einer erneuten Vorlage an den EuGH zu berücksichtigen (BVerwG, NJW 1983, S. 2781). Gegen dieses Urteil erhob die Firma Wünsche Verfassungsbeschwerde und behauptete eine Verletzung ihrer Rechte aus 101 I 2, 103 I, 19 IV sowie 12 I, 2 I i.V.m. 20 III GG.*

[73] Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, aber nicht begründet. Das angegriffene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts verletzt die Beschwerdeführerin nicht in Grundrechten des Grundgesetzes.

[Der von der Beschwerdeführerin erhobene Vorwurf, durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in ihren Rechten aus Artikel 101 I 2 GG verletzt zu sein, ist nicht haltbar. Zwar wird der EuGH als gesetzlicher Richter qualifiziert, eine Pflicht des Bundesverwaltungsgerichts zur erneuten Vorlage bestand allerdings nicht, da die begehrte zweite Vorlage nur Fragen behandelt hätte, die bereits Gegenstand der ersten Vorlage waren. Eine Verletzung von Artikel 103 I GG ist zudem aus dem Vorgebrachten nicht begründbar.]

[93] [...] Art. 19 Abs. 4 GG ist durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts nicht verletzt:

[94] [...] Zur öffentlichen Gewalt im Sinne dieser Vorschrift gehören Rechtsprechungsakte der hier angegriffenen Art nicht [...].

[95] [...] Die Verfassungsbeschwerde ist auch dann nicht begründet, wenn sie dahin verstanden wird, die Beschwerdeführerin erblicke eine Verletzung des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG darin, dass gegen Urteile des Europäischen Gerichtshofs im Vorabentscheidungsverfahren des Art. 177 EWGV [a.F.] Rechtsbehelfe vor deutschen Gerichten nicht eröffnet sind.

[96] Das Bundesverfassungsgericht hat bereits mehrmals entschieden, dass Art. 19 Abs. 4 GG weder eine subsidiäre Gerichtsbarkeit deutscher Gerichte noch ihre internationale Auffangzuständigkeit gegenüber Entscheidungen internationaler Gerichte gewährleistet [...]; dies gilt auch für Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften.

[97] [...] Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG ist ferner nicht dadurch verletzt, dass das Bundesverwaltungsgericht sich an die Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs für gebunden erachtet hat.

[98] [...] Zwar gebietet Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG eine normative Ausgestaltung des Rechtswegs, die die umfassende Nachprüfung des Verfahrensgegenstandes in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht sowie eine dem Rechtsschutzbegehren angemessene Entscheidungsart und Entscheidungswirkung durch ein unabhängiges und unparteiisches Rechtsprechungsorgan verbürgt, [...] dies schließt grundsätzlich eine Bindung der Gerichte an tatsächliche oder rechtliche Beurteilungen des Einzelfalles seitens Dritter aus. Dies verwehrt indessen nicht eine normativ vorgesehene Bindung an die Entscheidungen anderer Gerichte; kraft seiner funktionellen Zuständigkeit gemäß Art. 177 EWGV [a.F.], gegen die verfassungsrechtliche Bedenken nicht bestehen, gilt dies auch für die Bindungswirkung von Vorabentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs.

[99] [...] Die Frage, ob der Rechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof zureichend ausgestaltet ist, kann allein im Hinblick auf eine mögliche Verletzung des Art. 24 Abs. 1 GG durch das Zustimmungsgesetz zum EWG-Vertrag bedeutsam sein, wenn der Rechtsstaatsgrundsatz des Grundgesetzes, der bei der Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 Abs. 1 GG zu beachten ist, es erforderte, dass gegen Vorabentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs Rechtsbehelfe gegeben sein müssten.

[101] Es kann nicht festgestellt werden, dass das angegriffene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts die Beschwerdeführerin in ihren Grundrechten aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG (Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Rechtssicherheit) verletzt.

[102] [...] Die Rügen der Beschwerdeführerin, die Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs und die Kommissionsverordnungen Nr. 1412/76 und Nr. 2284/76 in der Auslegung des Gerichtshofs verstießen gegen die genannten Grundrechte des Grundgesetzes und hätten mithin im fraglichen Zeitraum im Geltungsbereich des Grundgesetzes von deutschen Behörden und Gerichten nicht angewendet werden dürfen, sind unzulässig; eine Vorlage der Verordnungen an das Bundesverfassungsgericht durch das Bundesverwaltungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG wäre unzulässig gewesen.

[103] [...]a) Art. 24 Abs. 1 GG ermöglicht es, die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland derart zu öffnen, dass der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland für ihren Hoheitsbereich zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb dieses Hoheitsbereichs Raum gelassen wird [...].

[104] [...] Die Ermächtigung auf Grund des Art. 24 Abs. 1 GG ist indessen nicht ohne verfassungsrechtliche Grenzen. [...] Ein unverzichtbares, zum Grundgefüge der geltenden Verfassung gehörendes Essentiale sind jedenfalls die Rechtsprinzipien, die dem Grundrechtsteil des Grundgesetzes zu Grunde liegen [...]. Art. 24 Abs. 1 GG gestattet nicht vorbehaltlos, diese Rechtsprinzipien zu relativieren. Sofern und soweit mithin einer zwischenstaatlichen Einrichtung im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG Hoheitsgewalt eingeräumt wird, die im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland den Wesensgehalt der vom Grundgesetz anerkannten Grundrechte zu beeinträchtigen in der Lage ist, muss, wenn damit der nach Maßgabe des Grundgesetzes bestehende Rechtsschutz entfallen soll, statt dessen eine Grundrechtsgeltung gewährleistet sein, die nach Inhalt und Wirksamkeit dem Grundrechtsschutz, wie er nach dem Grundgesetz unabdingbar ist, im wesentlichen gleichkommt.

[105] [...] Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 29. Mai 1974 [...] ausgeführt, dass angesichts des damaligen Standes der Integration der in der Europäischen Gemeinschaft allgemein verbindliche Grundrechtsstandard des Gemeinschaftsrechts noch nicht die Rechtsgewissheit aufweise, dieser Standard werde auf Dauer dem Grundrechtsstandard des Grundgesetzes, unbeschadet möglicher Modifikationen, derart adäquat sein, dass die Grenze, die Art. 24 Abs. 1 der Anwendung abgeleiteten Gemeinschaftsrechts im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland zieht, nicht überschritten werde. [...]

[107] [...] Nach Auffassung des erkennenden Senats ist mittlerweile im Hoheitsbereich der Europäischen Gemeinschaften ein Maß an Grundrechtsschutz erwachsen, das nach Konzeption, Inhalt und Wirkungsweise dem Grundrechtsstandard des Grundgesetzes im wesentlichen gleichzuachten ist.

## **Bananenmarktordnung - BVerfGE 102, 147**

**Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Bananenmarktordnung knüpft sowohl an die Solange- als auch an die Maastricht-Rechtsprechung an. So soll Grundrechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf Fragen des Gemeinschaftsrechts nur nach Maßgabe der Solange II-Formel sowie strenger Anforderungen für Richtervorlagen und Verfassungsbeschwerden gewährt werden.**

### **Sachverhalt:**

*Die Bananenmarktordnung hat zum Ziel, die Produktion von Unionsbananen zu stützen sowie den zollfreien Absatz eines bestimmten Kontingents an AKP-Bananen (Herkunft aus einer Reihe von Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik, zusammengeschlossen im Loméabkommen) innerhalb der Union zu ermöglichen. Bananen aus Drittländern sowie die Bananen aus AKP-Staaten, die nicht von dem Einfuhrkontingent erfasst sind, werden mit einem sehr hohen Einfuhrzoll, niedrige Zollkontingente und andere Einfuhrhemmnisse massiv belastet.*

*In den Ausgangsverfahren klagten verschiedene Bananenimporteure gegen die Beschränkungen beim Import von Drittlandsbananen. Das VG Frankfurt legte die Frage, ob die Bananenmarktordnung mit dem EG-Recht vereinbar sei, dem Europäischen Gerichtshof vor. Nachdem der EuGH entschieden hatte, gegen die Gültigkeit der Verordnung 404/93 ( ABl. 1993 L 47, S. 1) bestünden keine Bedenken (EuGH, Rs. C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, Slg. 1995, S. I-3799), legte das VG Frankfurt dem Bundesverfassungsgericht die Frage vor, ob die Anwendung der Einfuhrregelungen für Bananen mit dem Grundgesetz zu vereinbaren sei. Nach seiner Auffassung verletzen die Bestimmungen die klagenden Importfirmen in ihren Grundrechten aus den Artikeln 14, 12, 3 GG.*

Entscheidungsgründe:

[53] Die Vorlage ist unzulässig.

[54] Vorlagen zu Regelungen des sekundären europäischen Gemeinschaftsrechts zur verfassungsrechtlichen Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht entsprechend Art. 100 Abs. 1 GG sind nur dann zulässig, wenn ihre Begründung im Einzelnen darlegt, dass die gegenwärtige Rechtsentwicklung zum Grundrechtsschutz im europäischen Gemeinschaftsrecht, insbesondere die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, den jeweils als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz generell nicht gewährleistet.

[59] Der Senat hat zusammenfassend festgestellt: Solange die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleisten, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, wird das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte und Behörden im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben und dieses Recht mithin nicht mehr am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes überprüfen. Vorlagen (von Normen des sekundären Gemeinschaftsrechts an das Bundesverfassungsgericht) nach Art. 100 Abs. 1 GG sind deshalb unzulässig [...].

[61] Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG [...] hat diese Rechtsprechung bekräftigt. Die Bundesrepublik Deutschland wirkt hiernach zur Verwirklichung eines vereinten Europas bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Ein deckungsgleicher Schutz in den einzelnen Grundrechtsbereichen des Grundgesetzes durch das europäische Gemeinschaftsrecht und die darauf fußende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist nicht gefordert. Den verfassungsrechtlichen Erfordernissen ist entsprechend den in BVerfGE 73, 339 (340, 387) [Solange II] genannten Voraussetzungen genügt, wenn die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleistet, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt.

[62] Sonach sind auch nach der Entscheidung des Senats in BVerfGE 89, 155 [Maastricht] Verfassungsbeschwerden und Vorlagen von Gerichten von vornherein unzulässig, wenn ihre Begründung nicht darlegt, dass die europäische Rechtsentwicklung einschließlich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nach Ergehen der Solange II-Entscheidung (BVerfGE 73, 339 <378 bis 381>) unter den erforderlichen Grundrechtsstandard abgesunken sei.

Deshalb muss die Begründung der Vorlage eines nationalen Gerichts oder einer Verfassungsbeschwerde, die eine Verletzung in Grundrechten des Grundgesetzes durch sekundäres Gemeinschaftsrecht geltend macht, im Einzelnen darlegen, dass der jeweils als unabdingbar gebotene Grundrechtsschutz generell nicht gewährleistet ist. Dies erfordert eine Gegenüberstellung des Grundrechtsschutzes auf nationaler und auf Gemeinschaftsebene in der Art und Weise, wie das Bundesverfassungsgericht sie in BVerfGE 73, 339 (378 bis 381) [Solange II] geleistet hat.

[66] [...] Im vorliegenden Fall bestand über diese Anforderungen hinaus besonderer Anlass zu eingehenden Ausführungen hinsichtlich einer negativen Entwicklung des Grundrechtsstandards in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Dieser hat nämlich in seinem nach Erlass des Vorlagebeschlusses ergangenen Urteil vom 26. November 1996 (Rs. C-68/95 - T. Port GmbH & Co. KG/Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung -, Slg. 1996, I-6065) die Kommission nach Art. 30 VO 404/93 zum Erlass aller für erforderlich erachteten Übergangsmaßnahmen verpflichtet. Solche Übergangsmaßnahmen müssten die Lösung der Probleme ermöglichen, die nach Einführung der gemeinsamen Marktorganisation eingetreten seien, ihren Ursprung jedoch in dem Zustand der nationalen Märkte vor Erlass der Verordnung hätten. Auf diese Entscheidung und mögliche Folgerungen für die Zulässigkeit des Vorlagebeschlusses wurde das vorliegende Gericht vom Bundesverfassungsgericht eigens aufmerksam gemacht.

[68] Zudem hätte das Verwaltungsgericht sehen müssen, dass der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs der Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Januar 1995 - 2 BvR 2689/94 und 2 BvR 52/95 - (EuZW 1995, S. 126) vorausgegangen ist. Der Europäische Gerichtshof hat die aus der Eigentumsgewährleistung folgende Notwendigkeit einer vorläufigen Härteregelung ähnlich wie das Bundesverfassungsgericht beurteilt. Beide Entscheidungen verdeutlichen damit ein Ineinandergreifen des gerichtlichen Grundrechtsschutzes auf europäischer Ebene durch nationale Gerichte und Gerichte der Gemeinschaft.

## **Europäischer Haftbefehl – BVerfGE 113, 273**

**In seinem Urteil zum Europäischen Haftbefehlsgesetz fand das BVerfG erstmals Anlass, zur Umsetzung von EU-Rahmenbeschlüssen Stellung zu nehmen. Vor dem Hintergrund des noch immer nicht abschließend geklärten „Kooperationsverhältnisses“ zwischen BVerfG und EuGH (vgl. BVerfGE 89, 155) sind insbesondere die Ausführungen zum Verhältnis von Europäischem Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht sowie die daraus resultierende Kontrolldichte einer verfassungsrechtlichen Überprüfung des Unionsrechts durch das BVerfG von Bedeutung. Die dabei vorgenommene Beschränkung auf eine Überprüfung der grundrechtskonformen Ausfüllung der Umsetzungsspielräume ist der verfassungsgerichtlichen Judikatur zum Gemeinschaftsrecht entliehen (vgl. dazu die Solange II-Rspr. und das Bananenmarkt-Urteil des BVerfG).**

### **Sachverhalt:**

*Anlass des Verfahrens war die von Spanien auf Grundlage eines „Europäischen Haftbefehls“ beantragte Auslieferung eines mutmaßlichen Al-Qaida-Kämpfers deutscher und syrischer Staatsangehörigkeit, der von den spanischen Strafverfolgungsbehörden der Beteiligung an den Terroranschlägen vom März 2004 in Madrid verdächtigt wurde. Dieser machte mit seiner Verfassungsbeschwerde u.a. geltend, die eine Auslieferung anordnende Entscheidung der Stadt Hamburg verletze ihn in seinem Grundrecht aus Art. 16 Abs. 2 Satz 1 GG, wonach „kein Deutscher [...] an das Ausland ausgeliefert werden darf“. Auch der in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG niedergelegte Gesetzesvorbehalt hinsichtlich von „Auslieferungen an einen Mitgliedstaat der Europäischen Union“ könne zu keinem anderen Ergebnis führen, weil weder das deutsche Ausführungsgesetz noch der europäische Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl den dort für eine verfassungsmäßige Auslieferung erhobenen „rechtsstaatlichen Grundsätzen“ genüge.*

*Entgegen dem Vorbringen der Bundesregierung, die unter Hinweis auf die zuletzt im Bananenmarkt-Beschluss bestätigte Solange-II-Rspr. die Verfassungsbeschwerde gegen eine EG-Verordnung als von vornherein unzulässig ansah, bejahte das BVerfG die Zulässigkeit hier mit nur einem Wort. Dies ist folgerichtig, da es sich gem. Art. 34 Abs. 2 lit. b EUV a.F. bei Rahmenbeschlüssen, die auf dem Gebiet der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen lagen, um Maßnahmen innerhalb der sog. „dritten Säule“ der EU und damit im rein intergouvernementalen, völkerrechtlichen Bereich handelte. Infolgedessen fehlte es dem Rahmenbeschluss am supranationalen Charakter und dem damit verbundenen Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrecht („erste Säule“).*

*Im Fortgang der Entscheidung knüpft das BVerfG in der Sache an die aus dem Gemeinschaftsrecht bekannte Unterscheidung nach Umsetzungsspielräumen an, hält sich indes bei der entscheidenden Frage zurück, ob bei zwingenden Vorgaben des Unionsrechts eine ähnlich beschränkte Kontrolldichte gelten soll, wie hinsichtlich des supranationalen Gemeinschaftsrechts. Zwar weist das Gericht angesichts des unionsrechtlichen Charakters des Rahmenbeschlusses auf eine „im Vergleich zur Umsetzung von Richtlinienrecht der EG besondere Verantwortung für die verfassungsrechtliche Umsetzung“ hin; es lässt jedoch offen, welche Bindungen des Umsetzungsgesetzgebers daraus resultieren.*

„Als Mitgliedstaat der Europäischen Union ist Deutschland weitere Verpflichtungen eingegangen. Mit der Ratifikation der Verträge von Amsterdam und von Nizza hat sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, an dem Auf- und Ausbau des "Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" teilzunehmen. Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten erfolgt im Bereich der – intergouvernementalen – "dritten Säule" des Rechts der Europäischen Union. Art. 31 Abs. 1 lit. b EU sieht in diesem Zusammenhang vor, auch die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern. [...]

Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG erlaubt als qualifizierter Gesetzesvorbehalt eine Auslieferung Deutscher nur, "soweit rechtsstaatliche Grundsätze gewahrt sind". Diese Voraussetzung für eine Auslieferung ist nicht nur die Wiederholung der ohnehin für Grundrechtseinschränkungen nicht verfügbaren Geltung des Rechtsstaatsprinzips, insbesondere des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Vielmehr handelt es sich um eine auf den ersuchenden Mitgliedstaat und den Internationalen Gerichtshof bezogene Erwartung im Sinne einer Strukturentsprechung, wie sie auch Art. 23 Abs. 1 GG formuliert. Der die Auslieferung Deutscher erlaubende Gesetzgeber muss insoweit prüfen, ob diese rechtsstaatlichen Voraussetzungen von den ersuchenden Stellen erfüllt werden. [...]

Der grundrechtseinschränkende Gesetzgeber muss sich insofern davon überzeugen, dass die Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze durch die die Strafgewalt über einen Deutschen beanspruchende Stelle gewährleistet ist. Dabei wird in Rechnung zu stellen sein, dass jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union die in Art. 6 Abs. 1 EU genannten Grundsätze und somit auch den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit zu achten hat und somit eine Grundlage für gegenseitiges Vertrauen besteht. [...]

Die besondere im Wortlaut des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG genannte Schranke verdrängt indes nicht die für jedes grundrechtseinschränkende Gesetz bestehenden Grenzen der Verfassung. Das ein Grundrecht einschränkende Gesetz muss seinerseits allen verfassungsrechtlichen Bindungen entsprechen, darf keine Kollisionen mit anderen Verfassungsbestimmungen hinnehmen und muss unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgebots den Eingriff schonend ausgestalten. [...]

Der Gesetzgeber war jedenfalls verpflichtet, die Umsetzungsspielräume, die der Rahmenbeschluss den Mitgliedstaaten belässt, in einer grundrechtsschonenden Weise auszufüllen. Eine im Vergleich zur Umsetzung von Richtlinienrecht der Europäischen Gemeinschaft besondere Verantwortung für die verfassungsgemäße Umsetzung ergibt sich auch aus dem Umstand, dass es sich um Maßnahmen aus dem Bereich der "dritten Säule" der Europäischen Union handelt. Der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 13. Juni 2002 ist ein sekundärer Unionsrechtsakt, der die Zielvorgabe des EU-Vertrages rechtlich ausfüllt. Der Rahmenbeschluss ist nach Art. 34 Abs. 2 lit. b EU im Hinblick auf das "zu erreichende Ziel" verbindlich. Die unionsrechtliche Handlungsform ist zwar in ihrer Konzeption der Richtlinie des supranationalen Gemeinschaftsrechts nachgebildet, weicht jedoch in mehrfacher Hinsicht von dieser Sekundärrechtsquelle ab.

Ein Rahmenbeschluss ist nicht unmittelbar wirksam (Art. 34 Abs. 1 lit. b EU), er bleibt für seine innerstaatliche Gültigkeit darauf angewiesen, dass er von den Mitgliedstaaten in das nationale Recht umgesetzt wird. Mit dem in den EU-Vertrag aufgenommenen Ausschluss der unmittelbaren Anwendbarkeit wollten die Mitgliedstaaten insbesondere verhindern, dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien auch auf den Rahmenbeschluss erstreckt wird (zur sogenannten "vertikalen Direktwirkung" von Richtlinien siehe EuGH, verb. Rs. C-6/90 und C-9/90, Slg. 1991, I-5357 Rn. 11 – Francovich u.a.; Rs. C-62/00, Slg. 2002, I-6325 Rn. 25 – Marks & Spencer; zusammenfassend Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, 2. Aufl. 2002, Rn. 341 ff.).[...]

Als Handlungsform des Unionsrechts steht der Rahmenbeschluss außerhalb der supranationalen Entscheidungsstruktur des Gemeinschaftsrechts (vgl. zum Unterschied von Unions- und Gemeinschaftsrecht BVerfGE 89, 155 [196]). Das Unionsrecht ist trotz des fortgeschrittenen Integrationsstandes weiterhin eine Teilrechtsordnung, die bewusst dem Völkerrecht zugeordnet ist. So muss ein Rahmenbeschluss einstimmig vom Rat gefasst werden, er bedarf der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten, und die Umsetzung ist nicht gerichtlich durchsetzbar. Das Europäische Parlament, eigenständige Legitimationsquelle des europäischen Rechts, wird in dem Rechtsetzungsprozess lediglich angehört (vgl. Art. 39 Abs. 1 EU), was im Bereich der "dritten Säule" den Anforderungen des Demokratieprinzips entspricht, weil die mitgliedstaatlichen Legislativorgane die politische Gestaltungsmacht im Rahmen der Umsetzung, notfalls auch durch die Verweigerung der Umsetzung, behalten. [...]"

### **Honeywell - BVerfG Beschluss v. 6.7.2010, 2 BvR 2661/06**

**In seinem Honeywell Urteil formt das BVerfG den Grundsatzes der Europarechtsfreundlichkeit weiter aus, indem es seinen Prüfungsumfang der Ultra-vires-Kontrolle auf „hinreichend qualifizierte“ Kompetenzverstöße, die zu einer „strukturellen Verschiebung im System konstitutioneller Einflussverteilung“ führen, beschränkt. Des Weiteren formuliert es eine ihm zukommende Vorlagepflicht im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV.**

#### **Sachverhalt:**

*Der EuGH postulierte in seinem Mangold-Urteil ein Verbot der Altersdiskriminierung als allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts. Auf dieser Grundlage erklärte er die gegen dieses Verbot verstoßende Befristungsmöglichkeit des deutschen § 14 III 4 TzBfG für nicht anwendbar. Das Vorgehen des EuGH bei der Postulierung des Verbots der Altersdiskriminierung wurde von vielen Stimmen in der Literatur als eine unzulässige Kompetenzausweitung und damit als ein Handeln ultra-vires gesehen. Die Honeywell Bremsbelege AG hatte auf der Grundlage des § 14 Abs. 3 Satz 4 TzBfG mit dem Kläger des Ausgangsverfahrens einen sachgrundlos befristeten Arbeitsvertrag abgeschlossen. Das BAG gab der Entfristungsklage unter Beachtung des Mangold-Urteils statt, ohne Vertrauensschutz zu gewähren oder den EuGH dazu anzurufen. Daraufhin hat die Honeywell Bremsbelege AG vor dem BVerfG Verfassungsbeschwerde mit der Begründung erhoben, das Urteil des EuGH stelle einen ausbrechenden Rechtsakt dar und sei deshalb vom BAG nicht zu beachten gewesen.*

[...] Das Recht der Europäischen Union kann sich nur wirksam entfalten, wenn es entgegenstehendes mitgliedstaatliches Recht verdrängt. Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts führt zwar nicht dazu, dass entgegenstehendes nationales Recht nichtig wäre. Mitgliedstaatliches Recht kann vielmehr weiter seine Geltung entfalten, wenn und soweit es jenseits des Anwendungsbereichs einschlägigen Unionsrechts einen sachlichen Regelungsbereich behält. Im Anwendungsbereich des Unionsrechts dagegen ist entgegenstehendes mitgliedstaatliches Recht grundsätzlich unanwendbar. Der Anwendungsvorrang folgt aus dem Unionsrecht, weil die Union als Rechtsgemeinschaft nicht bestehen könnte, wenn die einheitliche Wirksamkeit des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten nicht gewährleistet wäre (vgl. grundlegend EuGH, Urteil vom 15. Juli 1964, Rs. 6/64, *Costa/ENEL*, Slg. 1964, S. 1251 Rn. 12). Der Anwendungsvorrang entspricht auch der verfassungsrechtlichen Ermächtigung des Art. 23 Abs. 1 GG, wonach Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen werden können (vgl. BVerfGE 31, 145 <174>; 123, 267 <402>). Art. 23 Abs. 1 GG erlaubt mit der Übertragung von Hoheitsrechten - soweit vertraglich vorgesehen und gefordert - zugleich deren unmittelbare Ausübung innerhalb der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen. Er enthält somit ein Wirksamkeits- und Durchsetzungsversprechen, dem der unionsrechtliche Anwendungsvorrang entspricht. [54]

Anders als ein bundesstaatlicher Geltungsvorrang, wie ihn Art. 31 GG für die deutsche Rechtsordnung vorsieht, kann der Anwendungsvorrang des Unionsrechts nicht umfassend sein (vgl. BVerfGE 73, 339 <375>; 123, 267 <398>).[55] Das Unionsrecht bleibt als autonomes Recht von der vertraglichen Übertragung und Ermächtigung abhängig. Die Unionsorgane bleiben für die Erweiterung ihrer Befugnisse auf Vertragsänderungen angewiesen, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der für sie jeweils geltenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen vorgenommen und verantwortet werden (vgl. BVerfGE 75, 223 <242>; 89, 155 <187 f., 192, 199>; 123, 267 <349>; vgl. auch BVerfGE 58, 1 <37>; 68, 1 <102>; 77, 170 <231>; 104, 151 <195>; 118, 244 <260>). Es gilt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 EUV). Das Bundesverfassungsgericht ist deshalb berechtigt und verpflichtet, Handlungen der europäischen Organe und Einrichtungen darauf zu überprüfen, ob sie aufgrund ersichtlicher Kompetenzüberschreitungen oder aufgrund von Kompetenzausübungen im nicht übertragbaren Bereich der Verfassungsidentität (Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 1 und Art. 20 GG) erfolgen (vgl. BVerfGE 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <188>; 113, 273 <296>; 123, 267 <353 f.>), und gegebenenfalls die Unanwendbarkeit kompetenzüberschreitender Handlungen für die deutsche Rechtsordnung festzustellen.[56]

Die Pflicht des Bundesverfassungsgerichts, substantiierten Rügen eines Ultra-vires-Handelns der europäischen Organe und Einrichtungen nachzugehen, ist mit der vertraglich dem Gerichtshof übertragenen Aufgabe zu koordinieren, die Verträge auszulegen und anzuwenden und dabei Einheit und Kohärenz des Unionsrechts zu wahren (vgl. Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EUV, Art. 267 AEUV).[57] Wenn jeder Mitgliedstaat ohne weiteres für sich in Anspruch nähme, durch eigene Gerichte über die Gültigkeit von Rechtsakten der Union zu entscheiden, könnte der Anwendungsvorrang praktisch unterlaufen werden, und die einheitliche Anwendung des Unionsrechts wäre gefährdet. Würden aber andererseits die Mitgliedstaaten vollständig auf die Ultra-vires-Kontrolle verzichten, so wäre die Disposition über die vertragliche Grundlage allein auf die Unionsorgane verlagert, und zwar auch dann, wenn deren Rechtsverständnis im praktischen Ergebnis auf eine Vertragsänderung oder Kompetenzausweitung hinausliefe. Dass in den - wie nach den institutionellen und prozeduralen Vorkehrungen des Unionsrechts zu erwarten - seltenen Grenzfällen möglicher Kompetenzüberschreitung seitens der Unionsorgane die verfassungsrechtliche und die unionsrechtliche Perspektive nicht vollständig harmonieren, ist dem Umstand geschuldet, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Herren der Verträge bleiben und die Schwelle zum Bundesstaat nicht überschritten wurde (vgl. BVerfGE 123, 267 <370 f.>). Die nach dieser Konstruktion im Grundsatz unvermeidlichen Spannungslagen sind im Einklang mit der europäischen Integrationsidee kooperativ auszugleichen und durch wechselseitige Rücksichtnahme zu entschärfen.[58]

Die Ultra-vires-Kontrolle darf nur europarechtsfreundlich ausgeübt werden (vgl. BVerfGE 123, 267 <354>).[59] Die Union versteht sich als Rechtsgemeinschaft; sie ist insbesondere durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die Grundrechte gebunden und achtet die Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten (vgl. im Einzelnen Art. 4 Abs. 2 Satz 1, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1, Art. 6 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 EUV). Nach der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland ist der Anwendungsvorrang des Unionsrechts anzuerkennen und zu gewährleisten, dass die dem Bundesverfassungsgericht verfassungsrechtlich vorbehaltenen Kontrollbefugnisse nur zurückhaltend und europarechtsfreundlich ausgeübt werden.[60] Das bedeutet für die vorliegend in Rede stehende Ultra-vires-Kontrolle, dass das Bundesverfassungsgericht die Entscheidungen des Gerichtshofs grundsätzlich als verbindliche Auslegung des Unionsrechts zu beachten hat. Vor der Annahme eines Ultra-vires-Akts der europäischen Organe und Einrichtungen ist deshalb dem Gerichtshof im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV die Gelegenheit zur Vertragsauslegung sowie zur Entscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der fraglichen Rechtsakte zu geben. Solange der Gerichtshof keine Gelegenheit hatte, über die aufgeworfenen unionsrechtlichen Fragen zu entscheiden, darf das Bundesverfassungsgericht für Deutschland keine Unanwendbarkeit des Unionsrechts feststellen (vgl. BVerfGE 123, 267 <353>).[61]

Eine Ultra-vires-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht kommt darüber hinaus nur in Betracht, wenn ersichtlich ist, dass Handlungen der europäischen Organe und Einrichtungen außerhalb der übertragenen Kompetenzen ergangen sind (vgl. BVerfGE 123, 267 <353, 400>). Ersichtlich ist ein Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nur dann, wenn die europäischen Organe und Einrichtungen die Grenzen ihrer Kompetenzen in einer das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung spezifisch verletzenden Art überschritten haben (Art. 23 Abs. 1 GG), der Kompetenzverstoß mit anderen Worten hinreichend qualifiziert ist (vgl. zur Formulierung „hinreichend qualifiziert“ als Tatbestandsmerkmal im unionsrechtlichen Haftungsrecht etwa EuGH, Urteil vom 10. Juli 2003, Rs. C-472/00 P, *Fresh Marine*, Slg. 2003, S. I-7541 Rn. 26 f.). Dies bedeutet, dass das kompetenzwidrige Handeln der Unionsgewalt offensichtlich ist und der angegriffene Akt im Kompetenzgefüge zwischen Mitgliedstaaten und Union im Hinblick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die rechtsstaatliche Gesetzesbindung erheblich ins Gewicht fällt (vgl. Kokott, *Deutschland im Rahmen der Europäischen Union - zum Vertrag von Maastricht*, AöR 1994, S. 207 <220>: „erhebliche Kompetenzüberschreitungen“ und <233>: „drastische“ Ultra-vires-Akte; Ukrow, *Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH*, 1995, S. 238 für eine Evidenzkontrolle; Isensee, *Vorrang des Europarechts und deutsche Verfassungsvorbehalte - offener Dissens*, in: *Festschrift Stern*, 1997, S. 1239 <1255>: „im Falle krasser und evidenter Kompetenzüberschreitung“; Pernice, in: *Dreier, GG*, 2. Aufl. 2006, Bd. II, Art. 23 Rn. 32: „schwerwiegend, evident und generell“; Oeter, *Rechtsprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte*, VVDStRL 2007, S. 361 <377>: *Rechtsprechung des Gerichtshofs sei verbindlich*, „sofern sie sich nicht völlig von den vertraglichen Grundlagen ablöst“; Scholz, in: *Maunz/Dürig, GG*, Art. 23 Rn. 40 <Oktober 2009>: „offensichtlich, anhaltend und schwerwiegend“).[62]

Der Auftrag, bei der Auslegung und Anwendung der Verträge das Recht zu wahren (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EUV), beschränkt den Gerichtshof nicht darauf, über die Einhaltung der Vertragsbestimmungen zu wachen. Dem Gerichtshof ist auch die Rechtsfortbildung im Wege methodisch gebundener Rechtsprechung nicht verwehrt. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Befugnis stets ausdrücklich anerkannt (vgl. BVerfGE 75, 223 <242 f.>; BVerfGE 123, 267 <351 f.>). Ihr stehen insbesondere das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die Struktur des unionalen Staatenverbundes nicht entgegen. Vielmehr kann die - in den ihr gesetzten Grenzen wahrgenommene - Rechtsfortbildung gerade auch im supranationalen Verbund zu einer der grundlegenden Verantwortung der Mitgliedstaaten über die Verträge gerecht werdenden Kompetenzabgrenzung zu den Regelungsbefugnissen des Unionsgesetzgebers beitragen.[63]

Das Primärrecht sieht an einzelnen Stellen ausdrücklich vor, dass die Unionsorgane auf der Grundlage allgemeiner Grundsätze handeln sollen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind (Art. 6 Abs. 3 EUV; Art. 340 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV). Zur Aufgabe des Gerichtshofs gehört es insoweit, die Rechtlichkeit der Union im Sinne der gemeinsamen europäischen Verfassungstraditionen zu sichern. Maßstab ist sowohl das geschriebene Primär- und Sekundärrecht als auch die ungeschriebenen allgemeinen Grundsätze, wie sie aus den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten unter ergänzender Heranziehung der völkerrechtlichen Verträge der Mitgliedstaaten abgeleitet werden (vgl. Wegener, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 220 EGV Rn. 38 m.w.N. zu den allgemeinen Grundsätzen im Völkerrecht Gaja, *General Principles of Law*, in: Wolfrum, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, <http://www.mpepil.com>, Rn. 7 ff., 17 ff.). Bereits die unter anderem vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobene Notwendigkeit, einen dem Grundgesetz vergleichbaren Grundrechtsschutz auszubilden (vgl. BVerfGE 37, 271 <285>), war seit den 1970er Jahren nur rechtsfortbildend über die Methode der wertenden Rechtsvergleichung möglich (vgl. grundlegend EuGH, Urteil vom 17. Dezember 1970, Rs. 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, Slg. 1970, S. 1125 Rn. 4; EuGH, Urteil vom 14. Mai 1974, Rs. 4/73, *Nold/Kommission*, Slg. 1974, S. 491 Rn. 13).[64]

Rechtsfortbildung ist allerdings keine Rechtsetzung mit politischen Gestaltungsfreiräumen, sondern folgt den gesetzlich oder völkervertraglich festgelegten Vorgaben. Sie findet hier Gründe und Grenzen. Anlass zu richterlicher Rechtsfortbildung besteht insbesondere dort, wo Programme ausgefüllt, Lücken geschlossen, Wertungswidersprüche aufgelöst werden oder besonderen Umständen des Einzelfalls Rechnung getragen wird. Rechtsfortbildung überschreitet diese Grenzen, wenn sie deutlich erkennbare, möglicherweise sogar ausdrücklich im Wortlaut dokumentierte (vertrags-)gesetzliche Entscheidungen abändert oder ohne ausreichende Rückbindung an gesetzliche Aussagen neue Regelungen schafft. Dies ist vor allem dort unzulässig, wo Rechtsprechung über den Einzelfall hinaus politische Grundentscheidungen trifft oder durch die Rechtsfortbildung strukturelle Verschiebungen im System konstitutioneller Macht- und Einflussverteilung stattfinden.[65]

Eine wesentliche Grenze richterlicher Rechtsfortbildung auf Unionsebene ist das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 EUV). Es gewinnt seine Bedeutung vor dem Hintergrund der stark föderalisierten und kooperativen Organisationsstruktur der Europäischen Union, die in vielen Bereichen sowohl im Umfang der Kompetenzen als auch in der Organisationsstruktur und den Verfahren zwar staatsanalog, aber nicht bundesstaatlich geprägt ist. Die Mitgliedstaaten haben nur jeweils begrenzte Hoheitsrechte übertragen. Generalermächtigungen und die Kompetenz, sich weitere Kompetenzen zu verschaffen, widersprechen diesem Prinzip und würden die verfassungsrechtliche Integrationsverantwortung der Mitgliedstaaten untergraben (vgl. BVerfGE 123, 267 <352 f.>). Dies gilt nicht nur, wenn sich eigenmächtige Kompetenzerweiterungen auf Sachbereiche erstrecken, die zur verfassungsrechtlichen Identität der Mitgliedstaaten rechnen oder besonders vom demokratisch diskursiven Prozess in den Mitgliedstaaten abhängen (vgl. BVerfGE 123, 267 <357 f.>), allerdings wiegen hier Kompetenzüberschreitungen besonders schwer.[66]

Soll das supranationale Integrationsprinzip nicht Schaden nehmen, muss die Ultra-vires-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht zurückhaltend ausgeübt werden. Da es in jedem Fall einer Ultra-vires-Rüge auch über eine Rechtsauffassung des Gerichtshofs zu befinden hat, sind Aufgabe und Stellung der unabhängigen überstaatlichen Rechtsprechung zu wahren. Dies bedeutet zum einen, dass die unionseigenen Methoden der Rechtsfindung, an die sich der Gerichtshof gebunden sieht und die der „Eigenart“ der Verträge und den ihnen eigenen Zielen Rechnung tragen (vgl. EuGH, Gutachten 1/91, *EW-Abkommen*, Slg. 1991, S. I-6079 Rn. 51), zu respektieren sind. Zum anderen hat der Gerichtshof Anspruch auf Fehlertoleranz. Daher ist es nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, bei Auslegungsfragen des Unionsrechts, die bei methodischer Gesetzesauslegung im üblichen rechtswissenschaftlichen Diskussionsrahmen zu verschiedenen Ergebnissen führen können, seine Auslegung an die Stelle derjenigen des Gerichtshofs zu setzen. Hinzunehmen sind auch Interpretationen der vertraglichen Grundlagen, die sich ohne gewichtige Verschiebung im Kompetenzgefüge auf Einzelfälle beschränken und belastende Wirkungen auf Grundrechte entweder nicht entstehen lassen oder einem innerstaatlichen Ausgleich solcher Belastungen nicht entgegenstehen. [67]

## Europäischer Haftbefehl II („Solange III“) - BVerfGE 140, 317

Das Bundesverfassungsgericht sichert sich neben dem Solange-Vorbehalt für generell unzureichende Grundrechtssicherung auf Unionsebene auch einen weiteren Kontrollvorbehalt in Form der Identitätskontrolle. Das BVerfG erweitert damit seine Prüfungskompetenz auf Fälle in denen die Menschenwürdegarantie aus Art. 1 Abs. 1 GG nicht ausreichend berücksichtigt wurde. Dieser Vorbehalt gilt, anders als der aus Solange II, auch für Grundrechtsverletzungen im Einzelfall. Das Gericht stellt klar, dass durch die Nennung in Art. 79 Abs. 3 die Menschenwürde zur Verfassungsidentität des Grundgesetzes zählt und insoweit der Identitätskontrolle unterfällt.

### Sachverhalt:

*Der Beschwerdeführer, ein US-Amerikaner, war 1992 in Italien in Abwesenheit zu einer Freiheitsstrafe von 30 Jahren verurteilt worden. Gestützt auf einen Europäischen Haftbefehl wurde seine Auslieferung zur Vollstreckung dieser Freiheitsstrafe begehrt. Das OLG Düsseldorf hatte mit dem angegriffenen Beschluss vom 7. November 2014 seine Auslieferung für zulässig erklärt. Das OLG führte aus, § 83 Nr. 3 IRG stehe der Auslieferung nicht entgegen. Es sei davon auszugehen, dass dem Beschwerdeführer ein tatsächlich wirksamer, von seinem Antrag abhängiger und nicht im Ermessen der italienischen Justizbehörden stehender Rechtsbehelf auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zur Verfügung stehe. Eine abschließende Klärung, ob in dem in Italien bevorstehenden Berufungsverfahren eine erneute Beweisaufnahme verlangt werden könne erfolgte jedoch nicht. Der Beschwerdeführer erhob dagegen wegen der Verletzung der Rechte aus Art. 1, 2 I, II 2, 3, 103 I GG Verfassungsbeschwerde. Diese hatte Erfolg.*

### Leitsätze:

- 1. Das Bundesverfassungsgericht gewährleistet im Wege der Identitätskontrolle den gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 und Art. 1 Abs. 1 GG unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz uneingeschränkt und im Einzelfall.**
- 2. Die strengen Voraussetzungen für eine Aktivierung der Identitätskontrolle schlagen sich in erhöhten Zulässigkeitsanforderungen an entsprechende Verfassungsbeschwerden nieder.**
- 3. Der Schuldgrundsatz gehört zur Verfassungsidentität. Er muss daher auch bei einer Auslieferung zur Vollstreckung eines in Abwesenheit des Verurteilten ergangenen Strafurteils gewahrt werden.**
- 4. Die deutsche Hoheitsgewalt darf die Hand nicht zu Verletzungen der Menschenwürde durch andere Staaten reichen. Umfang und Ausmaß der Ermittlungen, zu deren Vornahme das Gericht im Hinblick auf die Einhaltung des Schuldprinzips verpflichtet ist, richten sich nach Art und Gewicht der vom Verurteilten vorgetragenen Anhaltspunkte für eine Unterschreitung des durch Art. 1 Abs. 1 GG gebotenen Mindeststandards.**

### Entscheidungsgründe:

[42] Soweit Maßnahmen eines Organs oder einer sonstigen Stelle der Europäischen Union Auswirkungen zeitigen, die die durch Art. 79 Abs. 3 GG in Verbindung mit den in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätzen geschützte Verfassungsidentität berühren, gehen sie über die grundgesetzlichen Grenzen offener Staatlichkeit hinaus. Auf einer primärrechtlichen Ermächtigung kann eine derartige Maßnahme nicht beruhen, weil auch der mit der Mehrheit des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG entscheidende Integrationsgesetzgeber der Europäischen Union keine Hoheitsrechte übertragen kann, mit deren Inanspruchnahme eine Berührung der von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Verfassungsidentität einherginge (vgl. BVerfGE 113, 273 <296>; 123, 267 <348>; 134, 366 <384 Rn. 27>). Auf eine Rechtsfortbildung zunächst verfassungsmäßiger Einzelermächtigungen kann sie ebenfalls nicht gestützt werden, weil das Organ oder die Stelle der Europäischen Union damit ultra vires handelte (vgl. BVerfGE 134, 366 <384 Rn. 27>).

[43] Im Rahmen der Identitätskontrolle ist zu prüfen, ob die durch Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Grundsätze durch eine Maßnahme der Europäischen Union berührt werden (vgl. BVerfGE 123, 267 <344, 353 f.>; 126, 286 <302>; 129, 78 <100>; 134, 366 <384 f. Rn. 27>). Diese Prüfung kann - wie der Solange-Vorbehalt (vgl. BVerfGE 37, 271 <277 ff.>; 73, 339 <387>; 102, 147 <161 ff.>) oder die Ultravires-Kontrolle (BVerfGE 58, 1 <30 f.>; 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <188>; 123, 267 <353 ff.>; 126, 286 <302 ff.>; 134, 366 <382 ff. Rn. 23 ff.>) - im Ergebnis dazu führen, dass Unionsrecht in Deutschland in eng begrenzten Einzelfällen für unanwendbar erklärt werden muss. Um zu verhindern, dass sich deutsche Behörden und Gerichte ohne weiteres über den Geltungsanspruch des Unionsrechts hinwegsetzen, verlangt die europarechtsfreundliche Anwendung von Art. 79 Abs. 3 GG zum Schutz der Funktionsfähigkeit der unionalen Rechtsordnung und bei Beachtung des in Art. 100 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommenden Rechtsgedankens aber, dass die Feststellung einer Verletzung der Verfassungsidentität dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten bleibt (vgl. BVerfGE 123, 267 <354>). Dies wird auch durch die Regelung des Art. 100 Abs. 2 GG unterstrichen, nach der bei Zweifeln, ob eine allgemeine Regel des Völkerrechts Rechte und Pflichten für den Einzelnen erzeugt, das Bundesverfassungsgericht angerufen werden muss (vgl. BVerfGE 37, 271 <285>). Mit der Identitätskontrolle kann das Bundesverfassungsgericht auch im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG) befasst werden (vgl. BVerfGE 123, 267 <354 f.>).

[44] Die Identitätskontrolle verstößt nicht gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit im Sinne von Art. 4 Abs. 3 EUV. Sie ist vielmehr in Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV der Sache nach angelegt (vgl. zur Berücksichtigung der nationalen Identität auch EuGH, Urteil vom 2. Juli 1996, Kommission/Luxemburg, C-473/93, Slg. 1996, I-3207, Rn. 35; Urteil vom 14. Oktober 2004, Omega, C-36/02, Slg. 2004, I-9609, Rn. 31 ff.; Urteil vom 12. Juni 2014, Digibet und Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, Rn. 34) und entspricht insoweit auch den besonderen Gegebenheiten der Europäischen Union. Die Europäische Union ist ein Staaten-, Verfassungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsverbund, der seine Grundlagen letztlich in völkerrechtlichen Verträgen der Mitgliedstaaten findet. Als Herren der Verträge entscheiden diese durch nationale Geltungsanordnungen darüber, ob und inwieweit das Unionsrecht im jeweiligen Mitgliedstaat Geltung und Vorrang beanspruchen kann (vgl. BVerfGE 75, 223 <242>; 89, 155 <190>; 123, 267 <348 f., 381 ff.>; 126, 286 <302 f.>; 134, 366 <384 Rn. 26>). Nicht entscheidend ist, ob die Geltungsanordnung - wie in Frankreich (Art. 55 FrzVerf.), Österreich (Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, BGBl für die Republik Österreich Nr. 744/1994) oder Spanien (Art. 96 Abs. 1 SpanVerf.) - im nationalen Verfassungsrecht oder - wie in Großbritannien - im Zustimmungsgesetz (European Communities Act 1972; vgl. Court of Appeal, *Macarthy v. Smith*, <1981> 1 All ER 111 <120>; *Macarthy v. Smith*, <1979> 3 All ER 325 <329>; House of Lords, *Garland v. British Rail Engineering*, <1982> 2 All ER 402 <415>) ausdrücklich niedergelegt ist, ob sie - wie in Deutschland - aufgrund einer systematischen, teleologischen und historischen Auslegung dem Zustimmungsgesetz entnommen oder ob die Nachrangigkeit des nationalen Rechts gegenüber dem Unionsrecht - wie in Italien - durch eine einzelfallbezogene Handhabung des nationalen Rechts erreicht wird (vgl. Corte Costituzionale, Entscheidung Nr. 170/1984, *Granital*, EuGRZ 1985, S. 98).

[51] Die angegriffene Entscheidung des Oberlandesgerichts überschreitet die durch Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3 und Art. 79 Abs. 3 GG gezogenen Grenzen. Der Vollzug des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl betrifft das Schuldprinzip, das in der Garantie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) wurzelt und Teil der unverfügbaren Verfassungsidentität des Grundgesetzes ist (1.). Dies rechtfertigt und gebietet eine auf dieses Schutzgut beschränkte Prüfung der Entscheidung des Oberlandesgerichts am Maßstab des Grundgesetzes, obwohl diese unionsrechtlich determiniert ist (2.). Zwar genügen die der Entscheidung zugrunde liegenden Vorgaben des Unionsrechts und das zu dessen Umsetzung ergangene deutsche Recht den Anforderungen des Art. 1 Abs. 1 GG, da sie die notwendigen Rechte des Verfolgten bei Auslieferungen zur Vollstreckung von in Abwesenheit ergangenen Strafurteilen gewährleisten und eine angemessene Sachverhaltsaufklärung der mit der Auslieferung befassten Gerichte nicht nur zulassen, sondern fordern (3.). Ihre Anwendung durch das Oberlandesgericht verletzt das Schuldprinzip und damit den Beschwerdeführer jedoch in seinem Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG, weil sie der Bedeutung und Tragweite der Menschenwürde bei der Auslegung der Bestimmungen des Rahmenbeschlusses und des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen nicht hinreichend Rechnung trägt (4.).

[76] Die Absicherung des integrationsfesten Schuldprinzips rechtfertigt und gebietet eine auf diese verfahrensrechtlichen Mindestgarantien beschränkte Prüfung der Entscheidung des Oberlandesgerichts am Maßstab des Grundgesetzes, obwohl diese unionsrechtlich determiniert ist. Dem Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl kommt in der deutschen Rechtsordnung grundsätzlich Anwendungsvorrang zu (a). Dieser enthält nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union in Bezug auf die Auslieferung bei Abwesenheitsurteilen eine abschließende Regelung (b). Das entbindet das Oberlandesgericht jedoch nicht von der Verpflichtung, auch bei einer Auslieferung auf der Grundlage eines Europäischen Haftbefehls die Grundsätze des Art. 1 Abs. 1 GG in der Ausprägung des Schuldgrundsatzes sicherzustellen (c).

[84] Einer unter Rückgriff auf Art. 79 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG begründeten Begrenzung des dem Rahmenbeschluss zukommenden Anwendungsvorrangs bedarf es im vorliegenden Zusammenhang jedoch nicht, weil sowohl der Rahmenbeschluss selbst (a) als auch das diesen umsetzende Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (b) eine Auslegung gebieten, die den von Art. 1 Abs. 1 GG geforderten Mindestgarantien von Beschuldigtenrechten bei einer Auslieferung Rechnung trägt. Insofern genügen die einschlägigen Vorgaben des Unionsrechts den durch das Grundgesetz zur Absicherung des integrationsfesten Schuldprinzips gebotenen Mindestgarantien von Beschuldigtenrechten. den Beschwerdeführer jedoch in seinem Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG, weil sie der Bedeutung und Tragweite der Menschenwürde bei der Auslegung der Bestimmungen des Rahmenbeschlusses und des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen nicht hinreichend Rechnung trägt (4.).

## OMT - BVerfGE 142, 123

**Das Urteil folgt auf die erste Vorlage des Bundesverfassungsgerichts gem. Art 267 AEUV beim EuGH (OMT- Vorlagebeschluss BVerfG 134, 366). Im Urteil präzisiert das Gericht das Konzept der Integrationsverantwortung und den damit verbundenen Handlungspflichten der Verfassungsorgane bei Ultra-Vires Akten der EU. Unklar bleibt, ob den Verfassungsorganen eine eigenverantwortliche Prüfkompetenz zukommt oder ob eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eingeholt werden muss. Was das Gericht jedoch klarstellt, ist das Verhältnis der Kontrollvorbehalte. Die Ultra-Vires Kontrolle ist ein Unterfall der Identitätskontrolle. Wegen der unterschiedlichen Anknüpfungspunkte sind sie jedoch getrennt zu prüfen.**

### **Sachverhalt:**

*Im Zuge der Staatsschuldenkrise legte das Eurosystem, bestehend aus der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (Art. 282 Abs. 1 Satz 2 AEUV), mehrere Ankaufprogramme für Vermögenswerte auf. In seiner Sitzung am 6. September 2012 in Frankfurt am Main beschloss der Rat der Europäischen Zentralbank technische Merkmale eines Programms zur Durchführung von Offenmarktgeschäften („Outright Monetary Transactions“ - OMT). Das OMT Programm erlaubt der EZB notfalls Staatsanleihen von Euro-Mitgliedsstaaten mit Liquiditätsproblemen in unbegrenzter Höhe anzukaufen, um diese zahlungsfähig zu halten und somit die Stabilität der Währungsunion sicherzustellen. Das Programm wurde nie in die Praxis umgesetzt. Seine Ankündigung allein reichte aus um die Finanzmärkte zu beruhigen. Die Beschwerdeführer waren unter anderem der Auffassung, die Europäische Zentralbank überschreite mit dem OMT-Beschluss und mit den Ankäufen von Staatsanleihen im Rahmen des SMP ihre Kompetenzen. Damit verstoße sie gegen das Demokratieprinzip und verletze die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht aus Art. 38 Abs. 1 GG. Weil es in der Ankündigung der EZB eine Kompetenzüberschreitung sah und auch eine Verletzung der deutschen Verfassungsidentität für möglich hielt, setzte das BVerfG das Verfahren insoweit aus und legte dem EuGH eine Reihe von Fragen zur Unionsrechtskonformität des OMT-Programms vor.*

**Leitsätze:**

- 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.**

Entscheidungsgründe:

[80] Das Wahlrecht vermittelt dem Bürger in seinem durch Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kern ein Recht darauf, dass Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union nur solche Zuständigkeiten ausüben, die ihnen vom Integrationsgesetzgeber nach Maßgabe des Art. 23 Abs. 1 GG übertragen worden sind (1). Daraus kann sich ein Anspruch gegenüber den Verfassungsorganen ergeben, im Rahmen ihrer Integrationsverantwortung Zuständigkeitsüberschreitungen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union entgegenzutreten (2).

[115] Hoheitsakte der Europäischen Union und - soweit sie durch das Unionsrecht determiniert werden - Akte der deutschen öffentlichen Gewalt sind mit Blick auf den Anwendungsvorrang des Unionsrechts grundsätzlich nicht am Maßstab des Grundgesetzes zu messen. Der Anwendungsvorrang findet seine Grenze jedoch in dem im Zustimmungsgesetz zu den Verträgen niedergelegten Integrationsprogramm (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG) und in den durch Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG für integrationsfest erklärten Grundsätzen der Art. 1 und 20 GG (1.). Das gilt namentlich für das in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG verankerte Demokratieprinzip. Dieses verbietet nicht nur eine substantielle Erosion der Gestaltungsmacht des Deutschen Bundestages, sondern gewährleistet in seiner Konkretisierung im Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) zudem, dass auch das in Deutschland zur Anwendung gelangende Unionsrecht über ein hinreichendes Maß an demokratischer Legitimation verfügt; es schützt insoweit vor offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union (2.). Deutsche Staatsorgane dürfen sich am Zustandekommen solcher Maßnahmen ebenso wenig beteiligen wie an ihrer Umsetzung, Vollziehung oder Operationalisierung (3.). Die Verfassungsorgane trifft aufgrund der ihnen obliegenden Integrationsverantwortung (Art. 23 GG) die Pflicht, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln auf die Einhaltung des Integrationsprogramms hinzuwirken (4.).

[119] Auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 1 GG kann der Integrationsgesetzgeber nicht nur Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union, soweit sie in Deutschland öffentliche Gewalt ausüben, von einer umfassenden Bindung an die Gewährleistungen des Grundgesetzes freistellen, sondern auch deutsche Stellen, die Recht der Europäischen Union durchführen (vgl. Streinz, Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1989, S. 247 ff.). Das gilt sowohl für die Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene, wenn diese Sekundär- oder Tertiärrecht umsetzen, ohne dabei über einen Gestaltungsspielraum zu verfügen (vgl. BVerfGE 118, 79 <95>; 122, 1 <20>), als grundsätzlich auch für Behörden und Gerichte.

[120] Der Anwendungsvorrang reicht jedoch nur so weit, wie das Grundgesetz und das Zustimmungsgesetz die Übertragung von Hoheitsrechten erlauben oder vorsehen (vgl. BVerfGE 73, 339 <375 f.>; 89, 155 <190>; 123, 267 <348 ff.>; 126, 286 <302>; 129, 78 <99>; 134, 366 <384 Rn. 26>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015, a.a.O., Rn. 40). Der im Zustimmungsgesetz enthaltene Rechtsanwendungsbefehl kann nur im Rahmen der geltenden Verfassungsordnung erteilt werden (vgl. BVerfGE 123, 267 <402>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015, a.a.O., Rn. 40). Grenzen für die Öffnung deutscher Staatlichkeit ergeben sich daher ausweislich des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG aus der in Art. 79 Abs. 3 GG niedergelegten Verfassungsidentität des Grundgesetzes und dem gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG im Zustimmungsgesetz niedergelegten Integrationsprogramm, das dem Unionsrecht für Deutschland erst die notwendige demokratische Legitimation verleiht.

[121] Das in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG verankerte Demokratieprinzip gehört in seinen Grundsätzen zu der in Art. 79 Abs. 3 GG für änderungsfest und in Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG auch für integrationsfest erklärten Verfassungsidentität des Grundgesetzes. Es vermittelt dem Bürger in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG nicht nur Schutz vor einer substantiellen Erosion der Gestaltungsmacht des Deutschen Bundestages, sondern auch vor offensichtlich und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union (a). Ob Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union die durch Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG berühren, prüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Identitätskontrolle (b), ob sie die Grenzen des demokratisch legitimierten Integrationsprogramms nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG offensichtlich und in strukturell bedeutsamer Weise überschreiten und dadurch gegen den Grundsatz der Volkssouveränität verstoßen, im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle (c). Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle leiten sich aus Art. 79 Abs. 3 GG ab, sind aber eigenständige Kontrollverfahren, die unterschiedliche Maßstäbe anwenden (d). Beide Kontrollvorbehalte sind zurückhaltend und europarechtsfreundlich auszuüben (e).

[Zur Identitätskontrolle:]

[137] Soweit Maßnahmen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Europäischen Union Auswirkungen zeitigen, die die in den Art. 1 und Art. 20 GG niedergelegte Verfassungsidentität berühren, gehen sie über die grundgesetzlichen Grenzen offener Staatlichkeit hinaus. Auf einer primärrechtlichen Ermächtigung kann eine derartige Maßnahme nicht beruhen, weil auch der mit der Mehrheit des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG entscheidende Integrationsgesetzgeber der Europäischen Union keine Hoheitsrechte übertragen kann, mit deren Inanspruchnahme eine Berührung der von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Verfassungsidentität einherginge (vgl. BVerfGE 113, 273 <296>; 123, 267 <348>; 134, 366 <384 Rn. 27>).

[140] Die Identitätskontrolle verstößt, wie der Senat in seinem Beschluss vom 15. Dezember 2015 im Einzelnen dargelegt hat (BVerfG, a.a.O., Rn. 44), nicht gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit im Sinne von Art. 4 Abs. 3 EUV. Sie ist vielmehr in Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV der Sache nach angelegt (vgl. zur Berücksichtigung der nationalen Identität auch EuGH, Urteil vom 2. Juli 1996, Kommission/Luxemburg, C-473/93, Slg. 1996, I-3207, Rn. 35; Urteil vom 14. Oktober 2004, Omega, C-36/02, Slg. 2004, I-9609, Rn. 31 ff.; Urteil vom 12. Juni 2014, Digibet und Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, Rn. 34) und entspricht insoweit auch den institutionellen Gegebenheiten der Europäischen Union. Die Europäische Union ist ein Staaten-, Verfassungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsverbund, der seine Grundlagen in völkerrechtlichen Verträgen der Mitgliedstaaten findet. Als Herren der Verträge entscheiden diese durch nationale Geltungsanordnungen darüber, ob und inwieweit das Unionsrecht im jeweiligen Mitgliedstaat Geltung und Vorrang beanspruchen kann (vgl. BVerfGE 75, 223 <242>; 89, 155 <190>; 123, 267 <348 f., 381 ff.>; 126, 286 <302 f.>; 134, 366 <384 Rn. 26>).[...]

[Zur Ultra-Vires Kontrolle:]

[147].Eine solche [Ultra-Vires] Prüfung kommt - wegen der engen inhaltlichen Begrenzung des in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG niedergelegten „Rechts auf Demokratie“ - allerdings nur bei hinreichend qualifizierten Kompetenzüberschreitungen in Betracht. Nur dann kann davon die Rede sein, dass die Bürger in Ansehung einer Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union einer politischen Gewalt unterworfen sind, der sie nicht ausweichen können und die sie nicht prinzipiell personell und sachlich zu gleichem Anteil in Freiheit zu bestimmen vermögen. Eine qualifizierte Kompetenzüberschreitung in diesem Sinne muss daher offensichtlich (1) und für die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten von struktureller Bedeutung sein (2).

[148] Die Annahme eines Ultra-vires-Akts setzt - ohne Rücksicht auf den betroffenen Sachbereich - voraus, dass eine Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union offensichtlich außerhalb der übertragenen Kompetenzen liegt (vgl. BVerfGE 123, 267 <353, 400>; 126, 286 <304>; 134, 366 <392 Rn. 37>).

[149] Das ist der Fall, wenn sich die Kompetenz - bei Anwendung allgemeiner methodischer Standards (siehe Rn. 158 ff.) - unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt begründen lässt (vgl. BVerfGE 126, 286 <308>; siehe auch Pötters/Traut, EuR 2011, S. 580 <587>; Wendel, ZaöRV 2014, S. 615 <631 f.>; Klement, JZ 2015, S. 754 <756 f.>). Dieses Verständnis von Offensichtlichkeit folgt aus dem Gebot, die Ultravires-Kontrolle zurückhaltend auszuüben (siehe Rn. 154 ff.). Bezogen auf den Gerichtshof der Europäischen Union folgt es zudem aus der Unterschiedlichkeit der Aufgaben und Maßstäbe, die das Bundesverfassungsgericht einerseits und der Gerichtshof der Europäischen Union andererseits zu erfüllen oder anzuwenden haben. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Gerichtshof Anspruch auf Fehlertoleranz hat (BVerfGE 126, 286 <307>). Eine Grenze findet dieser mit der Aufgabenzuweisung des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV notwendig verbundene Spielraum erst bei einer offensichtlich schlechterdings nicht mehr nachvollziehbaren und daher objektiv willkürlichen Auslegung der Verträge. Erst wenn der Gerichtshof diese Grenze überschritte, wäre auch sein Handeln nicht mehr durch Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV gedeckt, fehlte seiner Entscheidung für Deutschland das gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG erforderliche Mindestmaß an demokratischer Legitimation.

[Verhältnis von Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle:]

[153] Die Identitätskontrolle einerseits und die Ultra-vires-Kontrolle andererseits stehen als eigenständige Prüfverfahren nebeneinander. Da hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitungen zugleich die Identität der Verfassung berühren (vgl. Rn. 121 ff.), stellt die Ultra-vires-Kontrolle einen besonderen, an das Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG anknüpfenden Anwendungsfall des allgemeinen Schutzes der Verfassungsidentität durch das Bundesverfassungsgericht dar (vgl. Schneider, AöR 139 <2014>, S. 196 <245 f.>; Morlok, in: Dreier, a.a.O., Art. 38 Rn. 61). Auch wenn sich beide Kontrollvorbehalte auf Art. 79 Abs. 3 GG zurückführen lassen, liegt ihnen ein jeweils unterschiedlicher Prüfungsansatz zugrunde. So überprüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle, ob das Handeln der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union von den im Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Vorgaben des Integrationsprogramms gedeckt ist oder die Maßnahme aus dem vom parlamentarischen Gesetzgeber vorgegebenen Rahmen ausbricht (vgl. BVerfGE 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <188>; 123, 267 <353>; 126, 286 <302 ff.>; 134, 366 <382 ff. Rn. 23 ff.>). Da Kompetenzen gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG nur in den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG auf die Europäische Union übertragen werden dürfen, tritt neben die Ultra-vires-Kontrolle die Identitätskontrolle (vgl. BVerfGE 123, 267 <353>; 126, 286 <302>; 133, 277 <316>; 134, 366 <382 Rn. 22>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015, a.a.O., Rn. 40 ff.). Anders als die Ultra-vires-Kontrolle betrifft die Identitätskontrolle nicht die Einhaltung der Reichweite der übertragenen Zuständigkeit. Vielmehr wird die in Rede stehende Maßnahme der Europäischen Union in materieller Hinsicht an der „absoluten Grenze“ der Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG gemessen (vgl. BVerfGE 123, 267 <343, 348>; 134, 366 <386 Rn. 29>).

[163] Die Verfassungsorgane trifft aufgrund der ihnen obliegenden Integrationsverantwortung darüber hinaus eine Verpflichtung, Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, die eine Identitätsverletzung bewirken, sowie Ultra-vires- Akten, auch wenn sie nicht den gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG integrationsfesten Bereich betreffen, entgegenzutreten (a). Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gewährt dem wahlberechtigten Bürger gegenüber Bundesregierung und Bundestag einen Anspruch darauf, dass diese 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 bilden (b). Bei der Konkretisierung dieser Pflicht kommt den Verfassungsorganen ein weiter politischer Gestaltungsspielraum zu (c).

[164] Aus der Integrationsverantwortung folgt nicht nur die Pflicht der Verfassungsorgane, bei der Übertragung von Hoheitsrechten und bei der Ausgestaltung von Entscheidungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass sowohl das politische System Deutschlands als auch dasjenige der Europäischen Union demokratischen Grundsätzen im Sinne des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG entsprechen (vgl. BVerfGE 123, 267 <356>; 134, 366 <395 Rn. 48>) und die weiteren Vorgaben des Art. 23 GG eingehalten werden. Der Vorrang der Verfassung (Art. 20 Abs. 3 GG) verpflichtet sie darüber hinaus, auch bei der Mitwirkung am Vollzug des Integrationsprogramms sowie bei dessen näherer Ausgestaltung und Fortentwicklung dafür Sorge zu tragen, dass dessen Grenzen gewahrt werden (vgl. BVerfGE 123, 267 <351 ff., 435>; 129, 124 <180 f.>; 135, 317 <399 ff. Rn. 159 ff.>).

## Deutsche Milchkontor - EuGH, Verb. Rs. 205 bis 215/82, Slg. 1983, S. 2633

**Nachfolgend wird die Anwendbarkeit des nationalen Verfahrensrechts im Unionsrechtsvollzug behandelt, zu dem die Mitgliedstaaten gemäß Art. 5 EWG, heute Art. 291 Abs. 1 AEUV, verpflichtet sind. Hierbei sind die Effektivität des Vollzugs des Gemeinschaftsrechts sowie dessen Einheitlichkeit in Auslegung und Anwendung zu beachten.**

### Sachverhalt:

*Die Deutsche Milchkontor GmbH sowie zehn andere Unternehmen erhielten seit zwei Jahren auf Grund mehrere Verordnungen (Verordnung Nr. 986/68, ABl. 1968 L 169, S. 4; Verordnung Nr. 729/70, ABl. 1970 L 94, S. 13; Verordnung Nr. 990/72, ABl. 1972 L 241, S. 16) Beihilfen für die Herstellung von Mischfutter und den Handel mit Milcherzeugnissen. Nachdem das zuständige Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft jedoch festgestellt hatte, dass die Beihilfen zu Unrecht gewährt wurden, hob es die Bescheide zur Bewilligung der Förderungen auf und forderte die bereits gewährten Beihilfen zurück. Das mit der Rechtssache befasste Verwaltungsgericht Frankfurt/Main legte dem EuGH Fragen hinsichtlich des mitgliederschaftlichen Vollzugs von Gemeinschaftsrecht sowie der Rückforderung rechtswidrig erteilter Beihilfen vor.*

[17] Im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen, auf denen das institutionelle System der Gemeinschaft beruht und die die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten beherrschen, ist es gemäß Artikel 5 EWG-Vertrag [a.F.] Sache der Mitgliedstaaten, in ihrem Hoheitsgebiet für die Durchführung der Gemeinschaftsregelungen, namentlich im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, zu sorgen. Soweit das Gemeinschaftsrecht einschließlich der allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze hierfür keine gemeinsamen Vorschriften enthält, gehen die nationalen Behörden bei dieser Durchführung der Gemeinschaftsregelungen nach den formellen und materiellen Bestimmungen ihres nationalen Rechts vor, wobei dieser Rechtssatz freilich, wie der Gerichtshof [...] ausgeführt hat, mit den Erfordernissen der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Einklang gebracht werden muss, die notwendig ist, um zu vermeiden, dass die Wirtschaftsteilnehmer ungleich behandelt werden.

[19] Wie der Gerichtshof im Einklang mit diesen Grundsätzen wiederholt ausgesprochen hat [...], müssen die nationalen Gerichte Rechtsstreitigkeiten über die Wiedereinziehung zu Unrecht auf Grund des Gemeinschaftsrechts geleisteter Zahlungen in Ermangelung gemeinschaftlicher Vorschriften nach ihrem nationalen Recht entscheiden, jedoch vorbehaltlich der durch das Gemeinschaftsrecht gezogenen Grenzen, wonach die im nationalen Recht vorgesehenen Modalitäten nicht darauf hinauslaufen dürfen, dass die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung praktisch unmöglich wird, und das nationale Recht im Vergleich zu den Verfahren, in denen über gleichartige, rein nationale Streitigkeiten entschieden wird, ohne Diskriminierung anzuwenden ist .

[21] Zwar kann diese Verweisung auf das nationale Recht dazu führen, dass die Voraussetzungen für die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beihilfen sich in gewissem Umfang von einem Mitgliedstaat zum anderen unterscheiden. Das Ausmaß solcher, beim gegenwärtigen Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts übrigens unvermeidlicher Unterschiede wird jedoch durch die Grenzen vermindert, die der Gerichtshof in den zitierten Urteilen der Anwendung nationalen Rechts gezogen hat .

[22] Die Anwendung des nationalen Rechts darf erstens die Tragweite und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigen. Das wäre vor allem dann der Fall, wenn diese Anwendung die Wiedereinziehung von zu Unrecht geleisteten Zahlungen praktisch unmöglich machen würde. Außerdem wäre die Ausübung eines Ermessens hinsichtlich der Frage, ob die Rückforderung der zu Unrecht oder vorschriftswidrig gewährten Gemeinschaftsmittel zweckmäßig ist, damit unvereinbar, dass Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 die nationalen Behörden verpflichtet, die zu Unrecht oder vorschriftswidrig ausgezahlten Beträge wieder einzuziehen.

[23] Bei der Anwendung nationalen Rechts dürfen zweitens keine Unterschiede im Vergleich zu Verfahren gemacht werden, in denen über gleichartige, aber rein nationale Rechtsstreitigkeiten entschieden wird. Zum einen müssen die nationalen Behörden auf diesem Gebiet ebenso sorgfältig vorgehen wie in vergleichbaren Fällen, in denen sie ausschließlich entsprechende nationale Rechtsvorschriften anzuwenden haben, und sie müssen nach Modalitäten verfahren, die die Wiedereinziehung der fraglichen Beträge nicht schwieriger gestalten als in diesen Fällen. Zum anderen dürfen ungeachtet des vorerwähnten Ausschlusses einer Ermessensentscheidung über die Zweckmäßigkeit der Rückforderung die Pflichten, die das nationale Recht denjenigen Unternehmen auferlegt, denen auf dem Gemeinschaftsrecht beruhende finanzielle Vorteile zu Unrecht gewährt wurden, nicht weiter gehen als die Pflichten derjenigen Unternehmen, die gleichartige, auf nationalem Recht beruhende Vorteile zu Unrecht erhalten haben, vorausgesetzt, beide Gruppen von Leistungsempfängern befinden sich in vergleichbarer Lage, so dass eine unterschiedliche Behandlung objektiv nicht zu rechtfertigen ist.

#### Zum Vertrauensschutz und zur Wahrung der Rechtssicherheit bei der Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beihilfen

[27] Die siebente Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt geht im Kern dahin, ob es auf Grund der Grenzen, die das Gemeinschaftsrecht einer Anwendung des nationalen Rechts zieht, ausgeschlossen ist, dass bei der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen gegebenenfalls die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit berücksichtigt werden.

[32] Der Grundsatz, wonach bei Anwendung der nationalen Rechtsvorschriften keine Unterschiede zu gleichartigen, rein nationalen Verfahren gemacht werden dürfen, beinhaltet allerdings auch die Verpflichtung, dass bei der Anwendung einer Bestimmung, die wie § 48 Absatz 2 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts von der Würdigung der verschiedenen in Rede stehenden Interessen, also des öffentlichen Interesses an der Rücknahme des Verwaltungsakts einerseits und des Vertrauensschutzes für seinen Adressaten andererseits, abhängig macht, dem Interesse der Gemeinschaft in vollem Umfang Rechnung getragen wird.

[33] Auf die siebente Frage ist daher zu antworten; dass das Gemeinschaftsrecht nationalen Rechtsvorschriften nicht entgegensteht, die für den Ausschluss einer Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen auf Kriterien wie den Vertrauensschutz, den Wegfall der ungerechtfertigten Bereicherung, den Ablauf einer Frist oder den Umstand abstellen, dass die Verwaltung wusste oder grob fahrlässig nicht wusste, dass sie die fraglichen Beihilfen zu Unrecht gewährte, jedoch unter dem Vorbehalt, dass dabei die gleichen Voraussetzungen gelten wie für die Wiedereinziehung rein nationaler Geldleistungen und dass das Interesse der Gemeinschaft voll berücksichtigt wird.

**Foto-Frost - EuGH, Rs. 314/85, Slg. 1987, S. 4199**

**Gegenstand der Entscheidung ist das Vorlageverfahren gemäß Art. 234 EGV und die alleinige Verwerfungskompetenz des EuGH hinsichtlich des Unionsrechts.**

**Sachverhalt:**

*Die deutsche Firma Foto-Frost, die den Import, Export und Großhandel mit fotografischen Artikeln betreibt, importierte Prismenferngläser mit Ursprung in der DDR in die BRD. Sie hatte diese Waren bei Händlern gekauft, die in Dänemark und im Vereinigten Königreich ansässig waren. Hinsichtlich der Erhebung von Zöllen war unklar, ob es sich um zollfreien innerdeutschen Handel handele oder ob eine Abgabe zu erheben sei. Der Bundesminister der Finanzen beantragte bei der Kommission, von einer Erhebung abzusehen. Diese lehnte das Ersuchen jedoch ab, so dass gegen das Unternehmen ein Zollbescheid erging. Gegen diesen Bescheid klagte Foto-Frost vor dem Finanzgericht. Da dieses Gericht der Auffassung war, der Import fiele unter den abgabenfreien innerdeutschen Handel, legte es dem EuGH u.a. die folgende Frage vor: Kann das nationale Gericht eine von der Kommission getroffene Entscheidung [...], mit der das Absehen von der Nacherhebung von Eingangsabgaben als nicht gerechtfertigt erklärt wird, auf ihre Gültigkeit hin überprüfen und gegebenenfalls in einem Verfahren gegen den betreffenden Bescheid entscheiden, dass von der Nacherhebung abzusehen ist?*

**Entscheidungsgründe:**

[13] Artikel 177 [a.F.] hat dadurch, dass er den nationalen Gerichten, deren Entscheidungen selbst noch mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, die Möglichkeit gibt, dem Gerichtshof Fragen nach der Auslegung oder der Gültigkeit zur Vorabentscheidung vorzulegen, nicht die Frage entschieden, ob diese Gerichte befugt sind, selbst die Ungültigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane festzustellen .

[14] Diese Gerichte können die Gültigkeit einer Gemeinschaftshandlung prüfen und, wenn sie die Gründe, die von den Parteien vor ihnen für die Ungültigkeit vorgebracht werden, für nicht zutreffend halten, diese Gründe mit der Feststellung zurückweisen, dass die Handlung in vollem Umfang gültig ist. Denn wenn sie so vorgehen, stellen sie die Existenz der Gemeinschaftshandlung nicht in Frage.

[15] Sie sind dagegen nicht befugt, Handlungen der Gemeinschaftsorgane für ungültig zu erklären. Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 13. Mai 1981 in der Rechtssache 66/80 (International Chemical Corporation, Slg . 1981, S. 1191) hervorgehoben hat, soll nämlich durch die Befugnisse, die Artikel 177 [a.F.] dem Gerichtshof einräumt, im Wesentlichen gewährleistet werden, dass das Gemeinschaftsrecht von den nationalen Gerichten einheitlich angewandt wird. Dieses Erfordernis der Einheitlichkeit ist besonders zwingend, wenn die Gültigkeit einer Gemeinschaftshandlung in Frage steht. Meinungsverschiedenheiten der Gerichte der Mitgliedstaaten über die Gültigkeit von Gemeinschaftshandlungen wären geeignet, die Einheit der Gemeinschaftsrechtsordnung selbst aufs Spiel zu setzen und das grundlegende Erfordernis der Rechtssicherheit zu beeinträchtigen.

[16] Die notwendige Kohärenz des vom Vertrag geschaffenen Rechtsschutzsystems zwingt zu derselben Schlussfolgerung. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass das Vorabentscheidungsersuchen zur Beurteilung der Gültigkeit, ebenso wie die Nichtigkeitsklage, eine Form der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Gemeinschaftsorgane darstellt.

Wie der Gerichtshof [bereits] ausgeführt hat, ist "mit den Artikeln 173 und 184 EWG-Vertrag [a.F.] auf der einen und Artikel 177 EWG-Vertrag [a.F.] auf der anderen Seite ein umfassendes Rechtsschutzsystem geschaffen worden, innerhalb dessen dem Gerichtshof die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe übertragen ist".

[17] Da Artikel 173 [a.F.] dem Gerichtshof die ausschließliche Zuständigkeit für die Nichtigkeitsklärung der Handlung eines Gemeinschaftsorgans zuweist, verlangt es die Kohärenz des Systems, dass die Befugnis zur Feststellung der Ungültigkeit dieser Handlung, wenn sie vor einem nationalen Gericht geltend gemacht wird, ebenfalls dem Gerichtshof vorbehalten bleibt.

[18] Im Übrigen ist hervorzuheben, dass der Gerichtshof am besten in der Lage ist, über die Gültigkeit von Gemeinschaftshandlungen zu entscheiden. Denn die Gemeinschaftsorgane, deren Handlungen in Frage gestellt werden, können sich nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG am Verfahren vor dem Gerichtshof beteiligen, um die Gültigkeit dieser Handlungen zu verteidigen. Außerdem kann der Gerichtshof nach Artikel 21 Absatz 2 des genannten Protokolls von den Gemeinschaftsorganen, die nicht Parteien in dem betreffenden Rechtsstreit sind, alle Auskünfte verlangen, die er für die Erledigung des Rechtsstreits für erforderlich erachtet.

[19] Es ist hinzuzufügen, dass Abweichungen von der Regel, nach der die nationalen Gerichte nicht befugt sind, selbst die Ungültigkeit von Gemeinschaftshandlungen festzustellen, unter bestimmten Umständen im Falle eines Verfahrens der einstweiligen Anordnung geboten sein können; dieser Fall wird jedoch in der Frage des vorliegenden Gerichts nicht angesprochen.

[20] Auf die [...] Frage ist somit zu antworten, dass die nationalen Gerichte nicht befugt sind, selbst die Ungültigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane festzustellen.

**Zuckerfabrik - EuGH, Verb. Rs. C-143/88 u. C 92/89, Slg. 1991, S. I415**

**Die Entscheidung behandelt die Zulässigkeit des einstweiligen Rechtsschutzes gegen einen nationalen Verwaltungsakt, der Unionsrecht vollzieht. Zudem werden die restriktiven Voraussetzungen des einstweiligen Rechtsschutzes behandelt und somit dargestellt, ob als Maßstab Unions- oder nationales Recht gilt.**

**Sachverhalt:**

*Um die im Rahmen des Zuckerexportes auf den Weltmarkt von der Gemeinschaft aufgewendeten Ausfuhrerstattungen auf die EG-Produzenten umzulegen, wurde den Produzenten durch die Verordnung Nr. 1914/87 (ABl. 1987 L 183, S. 5–6) im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation eine besondere Tilgungsabgabe auferlegt. Gemäß dieser Verordnung hatte das Finanzamt Itzehoe für die Zuckerfabrik Süderdithmarschen für das Zuckerwirtschaftsjahr 1986/87 eine Abgabe in Höhe von 2 Mio. DM festgesetzt. Nach erfolglosem Einspruch beantragte die Zuckerfabrik beim Finanzgericht Hamburg die Aussetzung der Vollziehung des Abgabenbescheides und erhob zudem Anfechtungsklage gegen den Bescheid. Das Finanzgericht setzt das Verfahren aus und legte dem EuGH folgende Fragen vor.*

*1) a) Ist Artikel 189 Unterabsatz 2 des EWG-Vertrags [a.F.] dahin auszulegen, dass die allgemeine Geltung der Verordnungen in den Mitgliedstaaten die Befugnisse der nationalen Gerichte nicht ausschließt, die Wirksamkeit eines auf einer Verordnung beruhenden Verwaltungsakts im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes einstweilen bis zur Entscheidung in der Hauptsache auszusetzen?*

*b) Im Falle der Bejahung der Frage zu 1) a): Unter welchen Voraussetzungen können die nationalen Gerichte vorläufigen Rechtsschutz gewähren? Gilt hierfür ein gemeinschaftsrechtlicher Maßstab, gegebenenfalls welcher? Oder richtet sich der vorläufige Rechtsschutz nach nationalem Recht?*

*In einem von der Zuckerfabrik Soest angeregten Verfahren wurden entsprechende Fragen vorgelegt, so dass beide Verfahren verbunden wurden.*

**Entscheidungsgründe:**

Der Grundsatz

[14] Das Finanzgericht Hamburg fragt der Sache nach zunächst, ob Artikel 189 Absatz 2 EWG-Vertrag [a.F.] nationalen Gerichten die Befugnis versagt, die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakts auszusetzen.

[15] Für eine solche Befugnis spricht nach Ansicht des Finanzgerichts Hamburg, dass die Aussetzung der Vollziehung nur die Möglichkeit der Verwirklichung des nationalen Verwaltungsakts aufschiebe und die Gültigkeit der Gemeinschaftsverordnung nicht in Frage stelle. Dagegen spreche - und das sei der Grund für die Frage -, dass die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes, die weitreichende Auswirkungen haben könne, die volle Wirksamkeit der Verordnungen in allen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 189 Absatz 2 [a.F.] in Frage stellen könne.

[16] Artikel 189 Absatz 2 EWG-Vertrag [a.F.] kann den Rechtsschutz nicht verkürzen, der den Bürgern nach Gemeinschaftsrecht zusteht. Der gemeinschaftsrechtlich gewährleistete Rechtsschutz umfasst in den Fällen, in denen die verwaltungsmäßige Durchführung von Gemeinschaftsverordnungen nationalen Stellen obliegt, das Recht der Bürger, die Rechtmäßigkeit dieser Verordnungen vor dem nationalen Gericht inzident zu bestreiten und dieses zur Befassung des Gerichtshofes mit Vorlagefragen zu veranlassen.

[17] Dieses Recht wäre gefährdet, wenn der Bürger trotz des Vorliegens bestimmter Voraussetzungen solange nicht in der Lage wäre, eine Aussetzung der Vollziehung zu erreichen und damit für sich der Verordnung einstweilen die Wirksamkeit zu nehmen, als es an einem Urteil des Gerichtshofes fehlt, der allein befugt ist, die Ungültigkeit einer Gemeinschaftsverordnung festzustellen [...].

[18] [...] Das Vorabentscheidungsersuchen [stellt] zur Beurteilung der Gültigkeit, ebenso wie die Nichtigkeitsklage, eine Form der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Gemeinschaftsorgane dar. Im Rahmen einer Nichtigkeitsklage gibt nun Artikel 185 EWG-Vertrag [a.F.] dem Kläger das Recht, eine Aussetzung der Durchführung der angefochtenen Handlung zu beantragen, und dem Gerichtshof die Befugnis, sie zu gewähren. Die Kohärenz des Systems des vorläufigen Rechtsschutzes verlangt somit, dass das nationale Gericht die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakts aussetzen kann, wenn dessen Rechtmäßigkeit bestritten wird.

[21] Auf den ersten Teil der ersten Frage ist somit zu antworten, dass Artikel 189 EWG-Vertrag [a.F.] den nationalen Gerichten nicht die Befugnis versagt, die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakts auszusetzen.

#### Die Voraussetzungen der Aussetzung

[23] Die Vollziehung eines angefochtenen Verwaltungsakts kann nur ausgesetzt werden, wenn die vom Antragsteller angeführten sachlichen und rechtlichen Gegebenheiten das nationale Gericht davon überzeugen, dass an der Gültigkeit der Gemeinschaftsverordnung, auf der der angefochtene Verwaltungsakt beruht, erhebliche Zweifel bestehen. Die Aussetzung rechtfertigt sich nämlich allein aus der Möglichkeit einer Feststellung der Ungültigkeit, die dem Gerichtshof vorbehalten ist.

[24] Weiter muss die Aussetzung der Vollziehung vorläufig bleiben. Das nationale Gericht kann im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes die Vollziehung also nur aussetzen, bis der Gerichtshof über die Frage der Gültigkeit entschieden hat. [...]

[25] Was die übrigen Voraussetzungen für die Aussetzung der Vollziehung von Verwaltungsakten anbelangt, so ist festzustellen, dass das Verfahrensrecht nationales Recht ist und dass sie in den nationalen Rechtsordnungen unterschiedlich geregelt sind, was die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts gefährden kann.

[26] Nun ist diese einheitliche Anwendung ein Grunderfordernis der gemeinschaftlichen Rechtsordnung. Hieraus folgt, dass jedenfalls für die Aussetzung der Vollziehung von auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden Verwaltungsakten im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, das hinsichtlich der Antragstellung und der Sachverhaltsfeststellung dem nationalen Verfahrensrecht unterliegt, in allen Mitgliedstaaten einheitliche Regeln gelten müssen.

[27] Da die Befugnis der nationalen Gerichte, die Vollziehung eines solchen Verwaltungsakts auszusetzen, der Befugnis des Gerichtshofes nach Artikel 185 [a.F.] im Rahmen von Klagen nach Artikel 173 [a.F.] entspricht, können diese Gerichte die Vollziehung nur unter den Voraussetzungen aussetzen, die für den Erlass einer einstweiligen Anordnung durch den Gerichtshof gelten.

[28] Insoweit ergibt sich aus einer ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes, dass die Vollziehung eines angefochtenen Aktes nur ausgesetzt werden kann, wenn die Aussetzung dringend ist, wenn sie also vor der Entscheidung in der Hauptsache verfügt und wirksam werden muss, damit der Antragsteller keinen schweren und nicht wieder gut zu machenden Schaden erleidet.

[30] Im übrigen hat das nationale Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit Gemeinschaftsrecht anzuwenden hat, dessen volle Wirkung sicherzustellen; damit ist es bei Zweifeln an der Gültigkeit von Gemeinschaftsverordnungen verpflichtet, das Interesse der Gemeinschaft daran in Rechnung zu stellen, dass diese Verordnungen nicht vorschnell außer Anwendung gelassen werden.

[31] Dieser Verpflichtung wird das nationale Gericht im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes nur gerecht, wenn es zu allererst prüft, ob der fraglichen Gemeinschaftsverordnung nicht jede praktische Wirksamkeit genommen wird, wenn sie nicht sofort angewandt wird.

[33] Nach alledem ist auf den zweiten Teil der ersten Frage des Finanzgerichts Hamburg zu antworten, dass ein nationales Gericht die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakts nur aussetzen darf,

- wenn es erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Gemeinschaftsverordnung hat und die Frage dieser Gültigkeit, sofern der Gerichtshof mit ihr noch nicht befasst ist, diesem selbst vorlegt,
- wenn die Entscheidung dringlich ist und dem Antragsteller ein schwerer und nicht wieder gut zu machender Schaden droht
- und wenn das Gericht das Interesse der Gemeinschaft angemessen berücksichtigt.

## Marleasing - EuGH, Rs. C-106/89, Slg. 1990, I-4135

**Die Entscheidung behandelt die sich aus einer Richtlinie ergebende Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur richtlinienkonformen Auslegung unabhängig davon, ob es sich um eine vor oder nach der Richtlinie erlassene Vorschriften handelt. Diese Auslegung muss soweit wie möglich am Wortlaut und Zweck der Richtlinie ausgerichtet sein.**

### Sachverhalt:

*Die Firma Marleasing beantragte, den Gesellschaftsvertrag zur Gründung von La Comercial für nichtig zu erklären. Sie behauptete, die Errichtung dieser Gesellschaft sei ohne Rechtsgrund und ausschließlich zu dem Zweck erfolgt, Gläubigern den Zugriff auf das Kapital zu entziehen. Gemäß der Artikel 1261 und 1275 des spanischen Bürgerlichen Gesetzbuches sind Gesellschaftsverträge ohne rechtlichen Grund oder mit einem unerlaubten Grund unwirksam. La Comercial beantragte, die Klage insgesamt abzuweisen, insbesondere mit der Begründung, dass Artikel 11 der Richtlinie 68/151 (Abl. 1968 L 65, S. 8) die Fälle der Nichtigkeit von Aktiengesellschaften abschließend aufzähle, wobei das Fehlen eines Rechtsgrundes, anders als das spanische Bürgerliche Gesetzbuch, nicht als Nichtigkeitsfall vorgesehen sei. Spanien wäre verpflichtet gewesen, die Richtlinie nach seinem Beitritt in Kraft zu setzen, was jedoch nicht geschehen ist. Das vorliegende Gericht hat dem Gerichtshof folgende Frage gestellt: Ist Artikel 11 der Richtlinie 68/151 wenn er nicht in innerstaatliches Recht umgesetzt worden ist, unmittelbar anwendbar, so dass eine Aktiengesellschaft nicht aus anderen als den in diesem Artikel genannten Gründen für nichtig erklärt werden kann?*

[6] Zu der Frage, ob sich ein Einzelner gegenüber einem nationalen Gesetz auf die Richtlinie berufen kann, ist auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes zu verweisen, wonach eine Richtlinie nicht selbst Verpflichtungen für einen Einzelnen begründen und eine Richtlinienbestimmung daher als solche nicht gegenüber einem einzelnen in Anspruch genommen werden kann [vgl. EuGH, Rs. 152/84, Marshall I, Slg. 1986, S. 723- Horizontale Wirkung von Richtlinien].

[7] Aus den Akten ergibt sich jedoch, dass das vorliegende Gericht im Wesentlichen wissen möchte, ob ein nationales Gericht, bei dem ein Rechtsstreit auf einem Gebiet anhängig ist, das in den Anwendungsbereich der Richtlinie 68/151 fällt, sein nationales Recht unter Berücksichtigung des Wortlauts und des Zwecks dieser Richtlinie auslegen muss, um zu verhindern, dass eine Aktiengesellschaft aus anderen als den in Artikel 11 der Richtlinie aufgezählten Gründen für nichtig erklärt wird.

[8] Wie der Gerichtshof [bereits] entschieden hat, obliegen die sich aus einer Richtlinie ergebende Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das in dieser Richtlinie vorgesehene Ziel zu erreichen, sowie die Pflicht der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 EWG-Vertrag [a.F.], alle zur Erfüllung dieser Verpflichtung geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zu treffen, allen Trägern öffentlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten, und zwar im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch den Gerichten. Daraus folgt, dass ein nationales Gericht, soweit es bei der Anwendung des nationalen Rechts - gleich, ob es sich um vor oder nach der Richtlinie erlassene Vorschriften handelt - dieses Recht auszulegen hat, seine Auslegung soweit wie möglich am Wortlaut und Zweck der Richtlinie ausrichten muss, um das mit der Richtlinie verfolgte Ziel zu erreichen und auf diese Weise Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag [a.F.] nachzukommen.

[9] Das Erfordernis einer Auslegung des nationalen Rechts, die im Einklang mit Artikel 11 der Richtlinie 68/151 steht, verbietet es somit, die nationalen Rechtsvorschriften über Aktiengesellschaften dergestalt auszulegen, dass die Nichtigkeit einer Aktiengesellschaft aus anderen als den in Artikel 11 dieser Richtlinie abschließend aufgezählten Gründen ausgesprochen werden kann.

**Francovich - EuGH Verb. Rs. C-6 u. C-9/90, Slg. 1991, S. I-5357**

**Die Entscheidung behandelt Inhalt und Voraussetzungen eines Staatshaftungsanspruches im Hinblick auf eine nicht fristgerecht umgesetzte Richtlinie.**

**Sachverhalt:**

*Um Arbeitnehmern im Falle der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers einen Mindestschutz zu gewährleisten, verpflichtet die Richtlinie 80/987 (ABl. 1980 L 283, S. 23) die Mitgliedstaaten zur Schaffung spezieller Garantien für die Befriedigung nicht erfüllter Ansprüche der Arbeitnehmer auf das Arbeitsentgelt. Hinsichtlich der Ausgestaltung dieser Garantien wurde den Mitgliedstaaten jedoch ein Spielraum zugestanden. So konnten diese Höhe und Dauer der Gesamtbezüge bestimmen. Zudem bestimmt die Richtlinie nicht, ob und in welchem Umfang für den Staat und den Arbeitgeber eine Einzahlungspflicht in die Garantiefonds begründet wird. Italien setzte die Richtlinie nicht rechtzeitig zum 23. Oktober 1983 um. Dies stellte der Gerichtshof mit Urteil vom 2. Februar 1989 fest (Rs. 22/87, Slg. 1989, S. 143).*

*Nach Ablauf der Umsetzungsfrist war es in Italien zum Konkurs mehrerer Unternehmen gekommen. Die Arbeitnehmer, u.a. auch Andrea Francovich, betrieben die Zwangsvollstreckung gegen ihre ehemaligen Arbeitgeber. Die Pfändungen des Lohnes waren allerdings fruchtlos.*

*Die Arbeitnehmer erhoben deshalb gegen die Italienische Republik Klage mit dem Antrag, die Beklagte angesichts ihrer Verpflichtung zur Anwendung der Richtlinie 80/987 ab dem 23. Oktober 1983 zu verurteilen, die ihnen zustehenden Garantien, hilfsweise Schadensersatz zu leisten.*

*Unter diesen Umständen haben die in den Verfahren angerufenen italienischen Gerichte dem Gerichtshof u.a. folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:*

*Kann nach geltendem Gemeinschaftsrecht ein Einzelner, der dadurch geschädigt worden ist, dass der Staat -wie der Gerichtshof durch Urteil festgestellt hat- die Richtlinie 80/987 nicht durchgeführt hat, die Befolgung der in dieser Richtlinie enthaltenen Vorschriften, die hinreichend genau und unbedingt sind, durch den Staat verlangen, indem er sich unmittelbar gegenüber dem säumigen Mitgliedstaat auf die Gemeinschaftsvorschriften beruft, um die Garantien zu erhalten, für die dieser Staat sorgen musste, jedenfalls aber Ersatz des Schadens, den er im Zusammenhang mit den Vorschriften erlitten hat, die diese Eigenschaft nicht haben?*

**Entscheidungsgründe:**

Zur unmittelbaren Wirkung der Richtlinienbestimmungen, die die Rechte der Arbeitnehmer festlegen

[11] Nach ständiger Rechtsprechung kann ein Mitgliedstaat, der die in einer Richtlinie vorgeschriebenen Durchführungsmaßnahmen nicht fristgemäß erlassen hat, dem Einzelnen nicht entgegenhalten, dass er die aus dieser Richtlinie erwachsenen Verpflichtungen nicht erfüllt hat. Demnach kann sich der Einzelne mangels fristgemäß erlassener Durchführungsmaßnahmen auf Bestimmungen einer Richtlinie, die inhaltlich als unbedingt und hinreichend genau erscheinen, gegenüber allen innerstaatlichen, nicht richtlinienkonformen Vorschriften berufen; der Einzelne kann sich auf diese Bestimmungen auch berufen, soweit sie Rechte festlegen, die dem Staat gegenüber geltend gemacht werden können [...].

[12] Es ist somit zu prüfen, ob die Bestimmungen der Richtlinie 80/987, die die Rechte der Arbeitnehmer festlegen, unbedingt und hinreichend genau sind. Diese Prüfung muss sich auf drei Gesichtspunkte erstrecken: die Bestimmung des Personenkreises, dem die vorgesehene Garantie zugute kommen soll, den Inhalt dieser Garantie und schließlich die Person des Schuldners der Garantieansprüche. In diesem Zusammenhang stellt sich insbesondere die Frage, ob der Staat deshalb als Schuldner der Garantieansprüche angesehen werden kann, weil er nicht fristgemäß die notwendigen Umsetzungsmaßnahmen getroffen hat.

[26] Obwohl die in Rede stehenden Richtlinienvorschriften in Bezug auf die Bestimmung des Personenkreises, dem die Garantie zugute kommen soll, und den Inhalt dieser Garantie unbedingt und hinreichend genau sind, kann sich der Einzelne deshalb noch nicht vor den nationalen Gerichten auf diese Vorschriften berufen. Zum einen regeln sie nämlich nicht, wer Schuldner der Garantieansprüche ist; zum anderen kann der Staat nicht allein deshalb als Schuldner angesehen werden, weil er die Richtlinie nicht fristgemäß umgesetzt hat.

[27] Auf den ersten Teil der Frage ist somit zu antworten, dass die Betroffenen nach den Bestimmungen der Richtlinie 80/987, die die Rechte der Arbeitnehmer festlegen, diese Rechte mangels fristgemäß erlassener Durchführungsmaßnahmen nicht vor den nationalen Gerichten dem Staat gegenüber geltend machen können.

#### Zur Haftung des Staates für Schäden, die durch eine Verletzung seiner gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen verursacht werden

[29] Die vorliegenden Gerichte werfen somit die Frage auf, ob und in welchem Umfang der Staat für Schäden haftet, die durch eine Verletzung seiner gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen verursacht werden.

#### Zum Grundsatz der Staatshaftung

[33] Die volle Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen wäre beeinträchtigt und der Schutz der durch sie begründeten Rechte gemindert, wenn der Einzelne nicht die Möglichkeit hätte, für den Fall eine Entschädigung zu erlangen, dass seine Rechte durch einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht verletzt werden, der einem Mitgliedstaat zuzurechnen ist.

[34] Die Möglichkeit einer Entschädigung durch den Mitgliedstaat ist vor allem dann unerlässlich, wenn die volle Wirkung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen wie im vorliegenden Fall davon abhängt, dass der Staat tätig wird, und der Einzelne deshalb im Falle einer Untätigkeit des Staates die ihm durch das Gemeinschaftsrecht zuerkannten Rechte vor den nationalen Gerichten nicht geltend machen kann.

[35] Der Grundsatz einer Haftung des Staates für Schäden, die dem Einzelnen durch dem Staat zurechenbare Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, folgt somit aus dem Wesen der mit dem EWG-Vertrag geschaffenen Rechtsordnung.

[36] Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Ersatz dieser Schäden findet auch in Artikel 5 EWG-Vertrag [a.F.] eine Stütze, nach dem die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht zu treffen haben. Zu diesen Verpflichtungen gehört auch diejenige, die rechtswidrigen Folgen eines Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht zu beheben.

#### Zu den Voraussetzungen der Staatshaftung

[40] Erstens muss das durch die Richtlinie vorgeschriebene Ziel die Verleihung von Rechten an Einzelne beinhalten. Zweitens muss der Inhalt dieser Rechte auf der Grundlage der Richtlinie bestimmt werden können. Drittens muss ein Kausalzusammenhang zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat auferlegte Verpflichtung und dem den Geschädigten entstandenen Schaden bestehen.

[42] Hiervon abgesehen hat der Staat die Folgen des verursachten Schadens im Rahmen des nationalen Haftungsrechts zu beheben. Mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung ist es nämlich Sache der nationalen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und das Verfahren für die Klagen auszugestalten, die den vollen Schutz der dem Einzelnen aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen [...].

[43] Auch dürfen die im Schadensersatzrecht der einzelnen Mitgliedstaaten festgelegten materiellen und formellen Voraussetzungen nicht ungünstiger sein als bei ähnlichen Klagen, die nur nationales Recht betreffen, und sie dürfen nicht so ausgestaltet sein, dass sie es praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren, die Entschädigung zu erlangen [...].

[45] [Da die Voraussetzungen der Staatshaftung erfüllt sind, hat das vorliegende Gericht im Rahmen des nationalen Haftungsrechts das Recht der Arbeitnehmer auf Ersatz der Schäden sicherzustellen, die ihnen dadurch entstehen, dass die Richtlinie nicht umgesetzt worden ist.

[46] Dem vorliegenden Gericht ist somit zu antworten, dass ein Mitgliedstaat die Schäden zu ersetzen hat, die dem Einzelnen dadurch entstehen, dass die Richtlinie 80/987 nicht umgesetzt worden ist.

**Brasserie du Pêcheur und Factortame – EuGH Verb. Rs. C-46/93 u. C-48/93, Slg. 1996, I-1029; NJW 1996, 1267**

**In dieser Grundsatzentscheidung konkretisiert der EuGH die Voraussetzungen des europäischen Staatshaftungsanspruchs mit Blick auf die Mitgliedsstaaten als Verpflichtete. Darüber hinaus erweitert er ihre Haftung auch auf legislatives Unrecht, also auf Verhalten des Gesetzgebers.**

**Sachverhalt:**

*Der BGH und der High Court of Justice hatten dem Gerichtshof gem. Art. 267 AEUV Fragen zu den Voraussetzungen für die Begründung der Haftung eines Mitgliedstaats für Schäden, die dem Einzelnen durch diesem Staat zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, zur Vorabentscheidung vorgelegt. Die „Brasserie du Pêcheur“, eine französische Brauerei mit Sitz in Schiltigheim (Elsaß), musste nach ihrem Vorbringen vor dem vorlegenden Gericht ihre Ausfuhren von Bier nach Deutschland Ende 1981 einstellen, weil das von ihr hergestellte Bier von den zuständigen deutschen Behörden mit der Begründung beanstandet worden war, es entspreche nicht dem Reinheitsgebot der §§ 9 und 10 BiersteuerG - BierStG vom 14. 3. 1952 (BGBl I, 149) i.d.F. vom 14. 12. 1976. Da die Kommission der Auffassung war, dass diese Vorschriften gegen die Warenverkehrsfreiheit aus Art 34 AEUV verstießen und nicht von Art. 36 AEUV gedeckt waren, leitete sie ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland ein, das sowohl das Verbot, in anderen Mitgliedstaaten nach anderen Verfahren rechtmäßig hergestelltes Bier unter der Bezeichnung „Bier“ in den Verkehr zu bringen, als auch das Verbot der Einfuhr von Bier mit Zusatzstoffen betraf. Der Gerichtshof entschied, dass das Verbot des Inverkehrbringens von aus anderen Mitgliedstaaten eingeführtem Bier, das nicht den deutschen Rechtsvorschriften entsprach, gegen Art. 36 AEUV verstieß. Die Brasserie du Pêcheur verklagte daraufhin die Bundesrepublik Deutschland auf Ersatz des ihr durch diese Einfuhrbeschränkung in den Jahren 1981 bis 1987 entstandenen Schadens in Höhe eines Teilbetrags von 1800000 DM. Der BGH nahm an, dass für die Haftung des Staates gem. § 839 BGB iVm. Art 34 GG erforderlich ist, dass eine drittgerichtete Amtspflichten verletzt wurde. Dies bedeutet, dass der Staat nur für die Verletzung der Verpflichtung haftet, die einem Dritten gegenüber besteht. Der BGH führte aus das der nationale Gesetzgeber mit dem Erlass von Gesetzen aber nur Aufgaben gegenüber der Allgemeinheit wahrnimmt, ohne auf bestimmte Personen oder Personenkreise abzustellen, die als „Dritte“ angesehen werden könnten. Eine Haftung nach nationalem Staatshaftungsrecht kam somit nicht in Betracht. Die Gerichte fragten nun den EuGH, ob der Grundsatz, dass die Mitgliedstaaten zum Ersatz der Schäden verpflichtet sind, die dem einzelnen durch diesen Staaten zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, auch dann anwendbar ist, wenn der zur Last gelegte Verstoß dem nationalen Gesetzgeber zuzuschreiben ist.*

**Entscheidungsgründe:**

[28] Auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind, verweist auch Art. 215 Abs. 2 EGV [Art. 340 Abs. 2 AEUV] im Bereich der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft für den durch deren Organe oder Bedienstete in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden.

[29] Dieser in Art. 215 EGV [Art. 340 AEUV] ausdrücklich aufgestellte Grundsatz der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft ist nur eine Ausprägung des in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten geltenden allgemeinen Grundsatzes, daß eine rechtswidrige Handlung oder Unterlassung die Verpflichtung zum Ersatz des verursachten Schadens nach sich zieht. Dieser Vorschrift ist außerdem die Verpflichtung der öffentlichen Stellen zu entnehmen, den in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden zu ersetzen.

[31] Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen hat der Gerichtshof bereits im Urteil *Francovich* u.a. (Tz. 35) ausgeführt, daß der Grundsatz der Haftung des Staates für Schäden, die dem einzelnen durch dem Staat zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, aus dem Wesen der mit dem Vertrag geschaffenen Rechtsordnung folgt.

[32] Daraus ergibt sich, daß der Grundsatz für jeden Fall des Verstoßes eines Mitgliedstaats gegen das Gemeinschaftsrecht unabhängig davon gilt, welches mitgliedstaatliche Organ durch sein Handeln oder Unterlassen den Verstoß begangen hat.

[42] [...] dürfen sich die Voraussetzungen für die Begründung der Haftung des Staates für Schäden, die dem einzelnen wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, nicht ohne besonderen Grund von den Voraussetzungen unterscheiden, die für die Haftung der Gemeinschaft unter vergleichbaren Umständen gelten. Der Schutz der Rechte, die der einzelne aus dem Gemeinschaftsrecht herleitet, kann nämlich nicht unterschiedlich sein, je nachdem, ob die Stelle, die den Schaden verursacht hat, nationalen oder Gemeinschaftscharakter hat.

[45] Die enge Konzeption der Haftung der Gemeinschaft wegen der Wahrnehmung ihrer Rechtsetzungstätigkeit erklärt sich nämlich durch die Erwägung, daß die Wahrnehmung gesetzgeberischer Tätigkeit selbst dann, wenn die Rechtmäßigkeit der Rechtsakte gerichtlicher Kontrolle unterliegt, nicht jedesmal durch die Möglichkeit von Schadensersatzklagen behindert werden darf, wenn das allgemeine Interesse der Gemeinschaft den Erlaß normativer Maßnahmen gebietet, die die Interessen des einzelnen beeinträchtigen können, und daß auf einem Rechtsetzungsgebiet, das durch ein für die Durchführung einer Gemeinschaftspolitik unerlässliches weites Ermessen gekennzeichnet ist, die Haftung der Gemeinschaft nur dann ausgelöst werden kann, wenn das betreffende Organ die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten hat (vgl. EuGH, Slg. 1978, 1209 Tz. 5 u. 6 - *HNL* u.a./Rat und Kommission).

[46] Hiernach ist festzustellen, daß der nationale Gesetzgeber, wie auch die Gemeinschaftsorgane, nicht systematisch über ein weites Ermessen verfügt, wenn er auf einem gemeinschaftsrechtlich geregelten Gebiet handelt. Das Gemeinschaftsrecht kann ihm Ergebnispflichten oder Verhaltens- oder Unterlassungspflichten auferlegen, die seinen Ermessensspielraum zuweilen beträchtlich einschränken. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn der Mitgliedstaat, wie es unter den im Urteil *Francovich* u.a. genannten Umständen der Fall war, gem. Art. 189 EGV [Art.288 AEUV] verpflichtet ist, innerhalb einer bestimmten Frist alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um das von einer Richtlinie vorgeschriebene Ergebnis zu erreichen. In diesem Fall ist es für die Begründung der Haftung des Mitgliedstaats wegen Nichtumsetzung der Richtlinie irrelevant, daß die zu ergreifenden Maßnahmen dem nationalen Gesetzgeber obliegen.

[47] Handelt ein Mitgliedstaat dagegen auf einem Gebiet, auf dem er über ein weites Ermessen verfügt, das mit dem vergleichbar ist, das die Gemeinschaftsorgane bei der Durchführung der Gemeinschaftspolitiken besitzen, so müssen die Voraussetzungen, unter denen seine Haftung ausgelöst werden kann, grundsätzlich die gleichen sein wie die, von denen die Haftung der Gemeinschaft in einer vergleichbaren Situation abhängt.

[51] Unter derartigen Umständen erkennt das Gemeinschaftsrecht einen Entschädigungsanspruch an, sofern drei Voraussetzungen erfüllt sind, nämlich daß die Rechtsnorm, gegen die verstoßen worden ist, bezweckt, dem einzelnen Rechte zu verleihen, daß der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und schließlich daß zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat obliegende Verpflichtung und dem den geschädigten Personen entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht.

[55] Bei der zweiten Voraussetzung besteht sowohl für die Haftung der Gemeinschaft nach Art. 215 als auch für die der Mitgliedstaaten wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht das entscheidende Kriterium für die Beurteilung der Frage, ob ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht als hinreichend qualifiziert anzusehen ist, darin, daß ein Mitgliedstaat oder ein Gemeinschaftsorgan die Grenzen, die seinem Ermessen gesetzt sind, offenkundig und erheblich überschritten hat.

[56] Insoweit gehören zu den Gesichtspunkten, die das zuständige Gericht gegebenenfalls zu berücksichtigen hat, das Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten Vorschriften, der Umfang des Ermessensspielraums, den die verletzte Vorschrift den nationalen oder Gemeinschaftsbehörden beläßt, die Frage, ob der Verstoß vorsätzlich oder nicht vorsätzlich begangen oder der Schaden vorsätzlich oder nicht vorsätzlich zugefügt wurde, die Entschuldbarkeit oder Unentschuldbarkeit eines etwaigen Rechtsirrtums und der Umstand, daß die Verhaltensweisen eines Gemeinschaftsorgans möglicherweise dazu beigetragen haben, daß nationale Maßnahmen oder Praktiken in gemeinschaftsrechtswidriger Weise unterlassen, eingeführt oder aufrechterhalten wurden.

[57] Jedenfalls ist ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht offenkundig qualifiziert, wenn er trotz des Erlasses eines Urteils, in dem der zur Last gelegte Verstoß festgestellt wird, oder eines Urteils im Vorabentscheidungsverfahren oder aber einer gefestigten einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofes, aus denen sich die Pflichtwidrigkeit des fraglichen Verhaltens ergibt, fortbestanden hat.

[79] Daraus folgt, daß die Verpflichtung zum Ersatz der dem einzelnen entstandenen Schäden nicht von einer an den Verschuldensbegriff geknüpften Voraussetzung abhängig gemacht werden kann, die über den hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht hinausgeht. Denn die Aufstellung einer solchen zusätzlichen Voraussetzung würde darauf hinauslaufen, daß der Entschädigungsanspruch, der seine Grundlage in der Gemeinschaftsrechtsordnung findet, in Frage gestellt wäre.

[83] Soweit es auf diesem Gebiet keine Gemeinschaftsvorschriften gibt, ist es Sache der nationalen Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats, die Kriterien festzulegen, anhand deren der Umfang der Entschädigung bestimmt werden kann, wobei diese Kriterien nicht ungünstiger sein dürfen als bei entsprechenden Ansprüchen, die auf nationales Recht gestützt sind; auch dürfen sie keinesfalls so ausgestaltet sein, daß die Entschädigung praktisch unmöglich oder übermäßig erschwert ist.

[84] Insbesondere ist klarzustellen, daß das nationale Gericht bei der Bestimmung des ersatzfähigen Schadens prüfen kann, ob sich der Geschädigte in angemessener Form um die Verhinderung des Schadenseintritts oder um die Begrenzung des Schadensumfangs bemüht hat und ob er insbesondere rechtzeitig von allen ihm zur Verfügung stehenden Rechtsschutzmöglichkeiten Gebrauch gemacht hat.

**Köbler - EuGH, Rs. C-224/01, Slg. 2003, S. I-10239**

**Im Zentrum der Entscheidung steht die Frage, ob eine Haftung des Mitgliedstaats wegen Verstößen gegen das Unionsrecht auch in Fällen des judikativen Unrechts in Betracht kommt.**

**Sachverhalt:**

*Der Kläger steht seit dem 1. März 1986 als ordentlicher Professor an der Universität Innsbruck in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum österreichischen Staat. Mit Schreiben vom 28. Februar 1996 beantragte er die Zuerkennung der besonderen Dienstalterszulage für Universitätsprofessoren nach § 50a Gehaltsgesetz (GG). Er machte geltend, dass er zwar keine fünfzehnjährige Dienstzeit an österreichischen Universitäten, aber eine entsprechende Dienstzeit unter Berücksichtigung seiner Tätigkeit an Universitäten in anderen Mitgliedstaaten der Union aufzuweisen habe. Das Erfordernis der fünfzehnjährigen Dienstzeit ausschließlich an österreichischen Universitäten, ohne Berücksichtigung der Dienstzeit an Universitäten anderer Mitgliedstaaten, stelle eine unionsrechtlich nicht gerechtfertigte mittelbare Diskriminierung dar. In dem daraus resultierenden Rechtsstreit richtete der österreichische Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 22. Oktober 1997 ein Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH, (EuGH, Rs. C-382/97). In seinem Ersuchen war der Verwaltungsgerichtshof zunächst der Auffassung, es handele sich bei den Bezügen nach § 50a GG nicht um eine Treueprämie. Der Kanzler des EuGH übermittelte dem Verwaltungsgerichtshof die EuGH-Entscheidung Schönig-Kougebetopoulou, (EuGH, Rs. C-15/96, Urteil vom 15. Januar 1998; Slg. 1998, S. I-47). In diesem Urteil hatte der Gerichtshof entschieden, dass eine Maßnahme, die jede Möglichkeit der Berücksichtigung von im öffentlichen Dienst eines anderen Mitgliedsstaats geleisteten, vergleichbaren Beschäftigungszeiten ausschließt, gegen Artikel 39 EG [jetzt Art. 45 AEUV] verstößt. Auf Grund einer irrigen Auslegung dieses Urteils durch den österreichischen Verwaltungsgerichtshof leitete dieser aus dem Urteil jedoch ab, dass Zulagen, die als Treueprämien zu qualifizieren seien, obgleich sie gegen Artikel 39 EG verstoßen, gerechtfertigt sein können. Der EuGH hatte sich jedoch zu der Rechtfertigung der Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit durch eine Treueprämie noch nicht geäußert. Der Verwaltungsgerichtshof nahm daraufhin sein Vorabentscheidungsersuchen zurück. In seinem Urteil klassifizierte der Verwaltungsgerichtshof daraufhin die Zulage des § 50a GG in eine Treueprämie um und wies die Beschwerde des Klägers somit ab. Gegen diesen Beschluss erhob Professor Köbler Staatshaftungsklage beim Landgericht Wien gegen die Republik Österreich auf die ihm durch die Nichtauszahlung der Zulage entstandenen Schäden. Dieses legte dem EuGH gemäß Art. 234 EG fünf Fragen zu der Auslegung von Artikel 39 EG [jetzt Art. 45 AEUV] sowie zum Inhalt und den Voraussetzungen der Staatshaftung vor.*

**Entscheidungsgründe:**

Zum Grundsatz der Staatshaftung

[30] Vorab ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass der Grundsatz der Haftung eines Mitgliedstaats für Schäden, die dem Einzelnen durch dem Staat zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, aus dem Wesen des EG-Vertrags folgt [...].

[31] Der Gerichtshof hat weiter entschieden, dass dieser Grundsatz für jeden Verstoß eines Mitgliedstaats gegen das Gemeinschaftsrecht unabhängig davon gilt, welches mitgliedstaatliche Organ durch sein Handeln oder Unterlassen den Verstoß begangen hat [...].

[36] Demnach verlangt der Schutz der Rechte des Einzelnen, der sich auf das Gemeinschaftsrecht beruft, zwingend, dass diesem das Recht zustehen muss, vor einem nationalen Gericht den Ersatz des Schadens zu verlangen, der auf die Verletzung seiner Rechte durch eine Entscheidung eines letztinstanzlichen Gerichts zurückzuführen ist[...].

[37] Einige Regierungen, die im Rahmen des vorliegenden Verfahrens Erklärungen eingereicht haben, haben geltend gemacht, dass der Grundsatz der Haftung des Staates für Schäden, die dem Einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, nicht auf Entscheidungen eines nationalen letztinstanzlichen Gerichts Anwendung finden könne. Sie haben sich u. a. auf den Grundsatz der Rechtssicherheit, insbesondere die Rechtskraft, auf die richterliche Unabhängigkeit und Autorität sowie auf das Fehlen eines für die Entscheidung über Rechtsstreitigkeiten über die Staatshaftung aufgrund solcher Entscheidungen zuständigen Gerichts berufen.

[39]. Die Anerkennung des Grundsatzes der Staatshaftung für Entscheidungen letztinstanzlicher Gerichte stellt jedoch die Rechtskraft einer solchen Entscheidung nicht in Frage. Ein Verfahren zur Feststellung der Haftung des Staates hat nicht denselben Gegenstand und nicht zwangsläufig dieselben Parteien wie das Verfahren, das zur rechtskräftigen Entscheidung geführt hat. Obsiegt nämlich der Kläger mit einer Haftungsklage gegen den Staat, so erlangt er dessen Verurteilung zum Ersatz des entstandenen Schadens, aber nicht zwangsläufig die Aufhebung der Rechtskraft der Gerichtsentscheidung, die den Schaden verursacht hat. Jedenfalls verlangt der der Gemeinschaftsrechtsordnung innewohnende Grundsatz der Staatshaftung eine solche Entschädigung, nicht aber die Abänderung der schadensbegründenden Gerichtsentscheidung.

[42] Was die richterliche Unabhängigkeit betrifft, so geht es bei dem genannten Haftungsgrundsatz nicht um die persönliche Haftung des Richters, sondern um die des Staates. Es ist nicht ersichtlich, dass die Unabhängigkeit eines letztinstanzlichen Gerichts durch die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen die Haftung des Staates für gemeinschaftsrechtswidrige Gerichtsentscheidungen feststellen zu lassen, gefährdet würde.

[43] Zum Vorbringen, die Autorität eines letztinstanzlichen Gerichts könnte dadurch geschmälert werden, dass seine rechtskräftigen Entscheidungen implizit in einem Verfahren gerügt werden könnten, das die Feststellung der Haftung des Staates für diese Entscheidungen ermöglicht, ist zu bemerken, dass das Bestehen eines Rechtswegs, der unter bestimmten Voraussetzungen die Wiedergutmachung der nachteiligen Auswirkungen einer fehlerhaften Gerichtsentscheidung ermöglicht, auch als Bekräftigung der Qualität einer Rechtsordnung und damit schließlich auch der Autorität der Judikative angesehen werden kann.

[47] Unter dem Vorbehalt, dass die Mitgliedstaaten für den wirksamen Schutz der individuellen, aus der Gemeinschaftsrechtsordnung hergeleiteten Rechte in jedem Einzelfall verantwortlich sind, ist es nicht Aufgabe des Gerichtshofes, bei der Lösung von Zuständigkeitsfragen mitzuwirken, die die Qualifizierung einer bestimmten, auf dem Gemeinschaftsrecht beruhenden Rechtslage im Bereich der nationalen Gerichtsbarkeit aufwirft [...]

[48] Die Geltung des Grundsatzes der Staatshaftung für Gerichtsentscheidungen ist [zudem] - wie der Generalanwalt in den Nummern 77 bis 82 seiner Schlussanträge ausgeführt hat - in der einen oder anderen Form den meisten Mitgliedstaaten bekannt, wenn auch unter engen und verschiedenartigen Voraussetzungen.

[49] Weiter kann auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte insbesondere nach Artikel 41 EMRK einen Staat, der ein Grundrecht verletzt hat, zur Entschädigung der verletzten Partei verpflichten. Nach der Rechtsprechung dieses Gerichtshofs kann er eine solche Entschädigung auch zusprechen, wenn die Verletzung auf einer Entscheidung eines nationalen letztinstanzlichen Gerichts beruht [...].

[50] Nach alledem ist der Grundsatz, dass die Mitgliedstaaten zum Ersatz von Schäden verpflichtet sind, die einem Einzelnen durch ihnen zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, auch dann anwendbar, wenn der fragliche Verstoß in einer Entscheidung eines letztinstanzlichen Gerichts besteht. Es ist Sache der Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, zu bestimmen, welches Gericht für die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten über diesen Schadensersatz zuständig ist.

### Zu den Voraussetzungen der Staatshaftung

[59] [...] Der Grundsatz, dass die Mitgliedstaaten zum Ersatz von Schäden verpflichtet sind, die einem Einzelnen durch ihnen zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, auch dann anwendbar ist, wenn der fragliche Verstoß in einer Entscheidung eines letztinstanzlichen Gerichts besteht, sofern die verletzte Gemeinschaftsrechtsnorm bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen, der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und zwischen diesem Verstoß und dem dem Einzelnen entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht. Bei der Entscheidung darüber, ob der Verstoß hinreichend qualifiziert ist, muss das zuständige nationale Gericht, wenn sich der Verstoß aus einer letztinstanzlichen Gerichtsentscheidung ergibt, unter Berücksichtigung der Besonderheit der richterlichen Funktion prüfen [sowie die berechtigten Belange der Rechtssicherheit], ob dieser Verstoß offenkundig ist. [Dabei ist das Maß an Klarheit und Präzision der verletzten Vorschrift, die Vorsätzlichkeit des Verstoßes, die Entschuldigbarkeit des Rechtsirrtums, gegebenenfalls die Stellungnahme eines Gemeinschaftsorgans sowie die Verletzung der Vorlagepflicht nach Artikel 234 Absatz 3 EG durch das in Rede stehende Gericht zu berücksichtigen.] Es ist Sache der Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, zu bestimmen, welches Gericht für die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten über diesen Schadensersatz zuständig ist.

### [Haftung des Mitgliedstaates wegen einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts]

[100] Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes obliegt die Anwendung der Kriterien für die Haftung der Mitgliedstaaten für Schäden, die Einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstanden sind, entsprechend den vom Gerichtshof entwickelten Leitlinien [...] grundsätzlich den nationalen Gerichten [...].

[101] In der vorliegenden Rechtssache verfügt der Gerichtshof jedoch über alle Angaben, um feststellen zu können, ob die Voraussetzungen für die Haftung des Mitgliedstaats gegeben sind.

### Der Verstoß gegen eine Rechtsnorm, die dem Einzelnen Rechte verleiht

[ Artikel 48 EG-Vertrag [a.F.] und Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1612/68 verleihen dem Einzelnen unstreitbar Rechte.]

### Der hinreichend qualifizierte Verstoß

[119] Wie sich aus der Antwort auf die dritte Frage ergibt, geht mit einer Maßnahme wie der in § 50a GG vorgesehenen besonderen Dienstalterszulage, selbst wenn sie als Treueprämie qualifiziert werden kann, eine Beeinträchtigung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer einher, die gegen Gemeinschaftsrecht verstößt. Infolgedessen hat der Verwaltungsgerichtshof mit seinem Urteil vom 24. Juni 1998 gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen.

[120] Es ist somit [...] zu prüfen, ob dieser Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht offenkundig ist.

[122] Das Gemeinschaftsrecht regelt [...] die Frage, ob eine Maßnahme wie eine Treueprämie, die den Arbeitnehmer an seinen Arbeitgeber bindet, aber zugleich die Arbeitnehmerfreizügigkeit beeinträchtigt, gerechtfertigt und somit mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sein kann, nicht ausdrücklich. Diese Frage war auch in der Rechtsprechung des Gerichtshofes noch nicht beantwortet worden. Darüber hinaus lag die Antwort nicht auf der Hand.

[123] Diesem Schluss steht, zweitens, nicht entgegen, dass der Verwaltungsgerichtshof [...] sein Vorabentscheidungsersuchen hätte aufrechterhalten müssen. Der Verwaltungsgerichtshof hatte im vorliegenden Fall nämlich beschlossen, das Vorabentscheidungsersuchen zurückzunehmen, weil er angenommen hatte, dass die Antwort auf die zu entscheidende Frage des Gemeinschaftsrechts bereits im Urteil Schöning-Kougebetopoulou gegeben worden sei. Aufgrund der irrigen Auslegung dieses Urteils hielt es der Verwaltungsgerichtshof nicht mehr für erforderlich, dem Gerichtshof diese Auslegungsfrage vorzulegen.

[124] In Anbetracht der Umstände dieses Falles ist daher nicht davon auszugehen, dass der in Randnummer 119 des vorliegenden Urteils festgestellte Verstoß offenkundig und somit hinreichend qualifiziert ist.