

ALINA BERGER

Anwendungsvorrang
und nationale
Verfassungsgerichte

Jus Internationale et Europaeum

113

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

113



Alina Berger

Anwendungsvorrang und nationale Verfassungsgerichte

Ein Vergleich der verfassungsgerichtlichen
Rechtsprechung in Deutschland, Frankreich und
Spanien im Hinblick auf die Effektivität
des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs

Mohr Siebeck

Alina Berger, geboren 1987; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Umwelt- und Technikrecht, anschließend am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Völker- und Europarecht der Universität Trier; 2015 Promotion; derzeit Rechtsreferendarin am Hanseatischen Oberlandesgericht Hamburg und Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Völker- und Europarecht an der Universität Hamburg.

e-ISBN PDF 978-3-16-154328-9

ISBN 978-3-16-154316-6

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

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

© 2015 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

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

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2015 von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Trier als Dissertation angenommen. Sie entstand während meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin von Herrn Prof. Dr. Alexander Proelß, zunächst am Institut für Umwelt- und Technikrecht und anschließend am Lehrstuhl für öffentliches Recht, insbesondere Völker- und Europarecht. Die Arbeit wurde vor der Drucklegung auf den Stand August 2015 aktualisiert.

Zunächst möchte ich Herrn Prof. Proelß für seine beständige Förderung bis zum Abschluss dieses Promotionsvorhabens, für die Einbindung in zahlreiche spannende Projekte und nicht zuletzt für die angenehme persönliche Zusammenarbeit ganz herzlich danken. Herrn Prof. Dr. Meinhard Schröder danke ich für die äußerst zügige Erstellung des Zweitgutachtens sowie die wertvollen Hinweise für die Überarbeitung des Manuskripts.

Maßgeblich zum Gelingen der Arbeit beigetragen hat zudem mein dreimonatiger Forschungsaufenthalt am Lehrstuhl von Herrn Prof. Dr. Carlos Molina del Pozo an der Universidad de Alcalá de Henares, dem ich für die herzliche Aufnahme an seinem Lehrstuhl sowie die Bereitschaft, mir als Gesprächspartner für Fragen zur Seite zu stehen, danken möchte. Ebenso zu Dank verpflichtet bin ich in diesem Rahmen dem Bibliothekspersonal der juristischen Fakultät in Alcalá für die Hilfsbereitschaft bei der nicht immer ganz einfachen Suche nach den passenden Werken.

Dank gebührt darüber hinaus Camilla Haake für die wertvolle Unterstützung bei der Korrektur des Manuskripts sowie meinen Eltern und Großeltern und – allen voran – Andreas Zink für die bedingungslose Unterstützung während der gesamten Zeit.

Hamburg, im August 2015

Alina Berger

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XVIII
Kapitel 1: Einleitung	1
Kapitel 2: Der Anwendungsvorrang in der Rechtsprechung des EuGH	9
§ 1 <i>Entwicklung allgemeiner Rechtsgrundsätze und Prinzipien</i>	9
§ 2 <i>Rechtsprechungsüberblick</i>	13
A. EWG-Vertrag als eigene Rechtsordnung mit echten Hoheitsrechten	13
B. Vorrang auch gegenüber früherem nationalen Recht	15
C. Vorrang vor nationalem Verfassungsrecht	16
D. Geltungsvorrang?	16
E. Einordnung als Anwendungsvorrang	17
§ 3 <i>Einordnung und rechtliche Würdigung der Rechtsprechung</i>	18
A. Bedürfnis für die Vorrang-Rechtsprechung	18
B. Verhältnis von Völkerrecht und nationalem Recht	21
C. Einordnung des Unionsrechts	25
§ 4 <i>Argumente für den Anwendungsvorrang</i>	29
A. Teleologische Argumente	29
B. Vertragliche Grundlagen	32
§ 5 <i>Kodifizierung des Anwendungsvorrangs</i>	35
A. Art. I-6 des gescheiterten Verfassungsvertrags	35
B. Erklärung Nr. 17 zum Vertrag von Lissabon	37
C. Unterschied zu Art. I-6 VV	40
§ 6 <i>Praktische Relevanz des Anwendungsvorrangs</i>	44

A. Institutionelle Ebene/Adressaten	44
B. Inhaltliche Ebene	49
C. Folgen des Anwendungsvorrangs	59
<i>§ 7 Grenzen des Anwendungsvorrangs</i>	<i>62</i>
A. Sonderfall der Nichtakte	62
B. Aussetzung zur Vermeidung „inakzeptabler Regelungslücken“	64
C. Sonderfall des vorläufigen Rechtsschutzes	65
<i>§ 8 Zwischenergebnis</i>	<i>66</i>
Kapitel 3: Nationale Studien	67
<i>§ 1 Bundesrepublik Deutschland</i>	<i>69</i>
A. Zuständiges Letztentscheidungsorgan	69
B. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Übertragung von Hoheitsrechten	80
C. Anwendungsvorrang in der Rechtsprechung	106
<i>§ 2 Frankreich</i>	<i>176</i>
A. Zuständiges Letztentscheidungsorgan	176
B. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Übertragung von Hoheitsrechten	205
C. Anwendungsvorrang in der Rechtsprechung	214
<i>§ 3 Spanien</i>	<i>258</i>
A. Zuständiges Letztentscheidungsorgan	258
B. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Übertragung von Hoheitsrechten	277
C. Anwendungsvorrang in der Rechtsprechung	289
Kapitel 4: Vergleich	336
<i>§ 1 Die mitgliedstaatlichen Gerichte</i>	<i>336</i>
A. Geschichtliche Entwicklung der Verfassungsgerichte	336
B. Verfahren vor den Verfassungsgerichten	338
C. Die Fachgerichte	342
<i>§ 2 Verfassungsrechtliche Grundlagen</i>	<i>342</i>
<i>§ 3 Rechtsprechung</i>	<i>347</i>

A. Unionsrecht als Prüfungsmaßstab nationaler Rechtsakte	347
B. Unionsrecht als Prüfungsgegenstand	356
C. Vorlagebereitschaft.....	364
Kapitel 5: Fazit.....	367
Literaturverzeichnis.....	369
Rechtsprechungsverzeichnis	388
Stichwortregister	407

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XVIII
Kapitel 1: Einleitung	1
Kapitel 2: Der Anwendungsvorrang in der Rechtsprechung des EuGH	9
§ 1 <i>Entwicklung allgemeiner Rechtsgrundsätze und Prinzipien</i>	9
§ 2 <i>Rechtsprechungsüberblick</i>	13
A. EWG-Vertrag als eigene Rechtsordnung mit echten Hoheitsrechten	13
B. Vorrang auch gegenüber früherem nationalen Recht	15
C. Vorrang vor nationalem Verfassungsrecht	16
D. Geltungsvorrang?	16
E. Einordnung als Anwendungsvorrang	17
§ 3 <i>Einordnung und rechtliche Würdigung der Rechtsprechung</i>	18
A. Bedürfnis für die Vorrang-Rechtsprechung	18
I. Kollisionsvermeidungs- und -entscheidungsregeln	18
II. Hierarchieordnung oder reine Kollisionsentscheidungsnorm	20
B. Verhältnis von Völkerrecht und nationalem Recht	21
I. Monismus	21
II. Dualismus	23
III. Praktische Relevanz	24
C. Einordnung des Unionsrechts	25
§ 4 <i>Argumente für den Anwendungsvorrang</i>	29
A. Teleologische Argumente	29
B. Vertragliche Grundlagen	32
I. Praktische Wirksamkeit des Vorlageverfahrens	32
II. Das Rechtsprechungsmonopol des EuGH	33

III. Die unmittelbare Wirkung von Verordnungen.....	34
§ 5 Kodifizierung des Anwendungsvorrangs.....	35
A. Art. I-6 des gescheiterten Verfassungsvertrags.....	35
B. Erklärung Nr. 17 zum Vertrag von Lissabon.....	37
I. Das Gutachten des Juristischen Dienstes.....	38
II. Die Erklärung Nr. 17.....	39
III. Zwischenergebnis.....	40
C. Unterschied zu Art. I-6 VV.....	40
I. Inhaltlicher Vergleich der Bestimmungen.....	40
II. Unterschiedliche Geltungskraft?.....	42
§ 6 Praktische Relevanz des Anwendungsvorrangs.....	44
A. Institutionelle Ebene/Adressaten.....	44
I. Legislative.....	45
II. Exekutive.....	45
III. Judikative.....	46
IV. Letztentscheidungsorgane.....	47
B. Inhaltliche Ebene.....	49
I. Wirksame Rechtsnorm.....	50
II. Unmittelbare Anwendbarkeit/Geltung.....	51
1. Unmittelbare Geltung.....	52
2. Unmittelbare Anwendbarkeit.....	55
3. Reichweite des Vorrangs.....	56
III. Kollision.....	59
C. Folgen des Anwendungsvorrangs.....	59
§ 7 Grenzen des Anwendungsvorrangs.....	62
A. Sonderfall der Nichtakte.....	62
B. Aussetzung zur Vermeidung „inakzeptabler Regelungslücken“.....	64
C. Sonderfall des vorläufigen Rechtsschutzes.....	65
§ 8 Zwischenergebnis.....	66
Kapitel 3: Nationale Studien.....	67
§ 1 Bundesrepublik Deutschland.....	69
A. Zuständiges Letztentscheidungsorgan.....	69
I. Bundesverfassungsgericht.....	69
1. Abgrenzung von den Fachgerichten.....	69

2. Abgrenzung von den Landesverfassungsgerichten	70
II. Geschichtliche Entwicklung	71
III. Struktur und Stellung des BVerfG im Staatsgefüge	75
IV. Zuständigkeit und Verfahren	76
1. Verfassungsbeschwerde	77
2. Normenkontrolle	78
B. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Übertragung von Hoheitsrechten	80
I. Art. 24 I GG	80
1. Begriff der zwischenstaatlichen Einrichtungen	81
2. Begriff der Hoheitsrechte	81
3. Übertragung	83
4. Gesetzesvorbehalt	86
5. Wirkungen des Art. 24 I GG	87
6. Grenzen	90
II. Einführung des Art. 23 GG (n.F.)	93
1. Hintergrund der Einfügung	94
2. Inhalt des neuen Art. 23 I GG	94
3. Art. 79 III GG als ausdrückliche Integrationssschranke	96
a) Strukturelle Kongruenz von EU und Deutschland?	96
b) Die Grundsätze der Art. 1 und 20 GG im Einzelnen	97
(1) Bundesstaatsprinzip	97
(2) Rechtsstaatsprinzip	98
(3) Sozialstaatsprinzip	99
(4) Demokratieprinzip	100
c) Bedeutung der Grundrechte	104
C. Anwendungsvorrang in der Rechtsprechung	106
I. Unionsrecht als Prüfungsmaßstab nationaler Rechtsakte	106
1. Unionsrecht grundsätzlich kein Prüfungsmaßstab vor dem BVerfG	106
2. Anwendungsvorrang vor den Fachgerichten	108
3. Ausnahmeweise Beachtlichkeit des Unionsrechts vor dem BVerfG	111
a) Art. 101 I 2 GG gesetzlicher Richter	111
(1) Anerkennung des EuGH als gesetzlicher Richter	112
(2) Definition der Willkür	114
(3) Modifizierung des Willkürmaßstabs?	115
(a) Unionsrechtliche Erfordernisse	116
(b) Nationale Sicht	119
b) Art. 19 IV GG	125
(1) Materiell-rechtliche Verletzung in eigenen Rechten	125
(2) Verfassungsgerichtliche Kontrolle	127
4. Zusammenfassung	128
II. Unionsrecht als Prüfungsgegenstand	129
1. Prüfung des Unionsrechts selbst	129
a) Überprüfbarkeit primärrechtlicher Bestimmungen	129

b) Überprüfbarkeit des Sekundärrechts	131
(1) Grundsätzlich keine Überprüfbarkeit.....	131
(2) Prüfungskompetenz solange Grundrechtskatalog fehlt.....	134
(3) Mögliche Rechtsprechungsänderung	136
(4) Grundsätzlich keine Prüfung aber Reservekompetenz	137
(5) Anerkennung der Rechtsfortbildung durch den EuGH innerhalb der Kompetenzgrenzen	138
c) Kooperationsverhältnis zwischen BVerfG und EuGH	138
d) Fortgeltung der Solange II-Rechtsprechung	143
e) Ultra vires-Kontrolle und Identitätskontrolle	143
f) Konkretisierung der Rechtsprechung zur ultra vires-Kontrolle ..	149
g) Bestätigung der Kontrollbefugnis	153
h) Anwendung der ultra vires-Kontrolle	154
i) Zusammenfassung	158
2. Vollzug des Unionsrechts.....	159
3. Prüfung der Umsetzungsgesetzgebung.....	160
III. Vorlagebereitschaft des BVerfG	165
IV. Vereinbarkeit des Vorrangs mit der Vorherrschaft der Verfassung	174
§ 2 Frankreich.....	176
A. Zuständiges Letztentscheidungsorgan	176
I. Conseil constitutionnel (CC).....	176
1. Geschichtliche Entwicklung	176
2. Struktur und Stellung des CC im Staatsgefüge	181
3. Zuständigkeit und Verfahren	184
a) Déclaration de conformité (Abstrakte präventive Normenkontrolle).....	185
b) Question prioritaire de constitutionnalité (QPC).....	191
c) Contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux ..	199
II. Conseil d'Etat	202
III. Cour de cassation	205
B. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Übertragung von Hoheitsrechten ..	205
I. Hoheitsrechtsübertragung im Rahmen der Vierten Republik	206
II. Hoheitsrechtsübertragung im Rahmen der Fünften Republik.....	209
III. Einführung der Art. 88-1 bis 88-4 CF n.F. (Maastricht)	211
C. Anwendungsvorrang in der Rechtsprechung	214
I. Unionsrecht als Prüfungsmaßstab nationaler Rechtsakte.....	214
1. Unionsrecht grundsätzlich kein Prüfungsmaßstab vor dem CC	214
2. Anwendungsvorrang vor den Fachgerichten.....	217
3. Ausnahmsweise Beachtlichkeit des Unionsrechts vor dem CC	226
a) Ausdrückliche Bezugnahme auf Bestimmungen des Unionsrechts.....	226

b) Umsetzung von Richtlinien.....	228
c) Der CC als Wahlrichter.....	231
d) Subjektive Rechte Einzelner.....	232
e) Zusammenfassung.....	232
II. Unionsrecht als Prüfungsgegenstand.....	232
1. Prüfung des Unionsrechts selbst.....	233
a) Überprüfbarkeit primärrechtlicher Bestimmungen.....	233
(1) Vor der Ratifikation.....	233
(a) Ausübung der nationalen Souveränität als Integrationsgrenze.....	233
(b) Hoheitsrechtsbeschränkungen und -übertragungen.....	235
(c) Rückkehr zur Formel der souveraineté nationale.....	236
(d) Konkretisierung der nationalen Souveränität.....	239
(e) Grenzen des Verfassungsänderungsgebers.....	242
(f) Verfahren nach Art. 61 CF.....	243
(g) Zusammenfassung.....	244
(2) Nach der Ratifikation.....	244
b) Überprüfbarkeit des Sekundärrechts.....	247
2. Vollzug des Unionsrechts.....	247
3. Prüfung der Umsetzungsgesetzgebung.....	249
III. Vorlagebereitschaft des Conseil constitutionnel.....	253
IV. Vereinbarkeit des Vorrangs mit der Vorherrschaft der Verfassung.....	255
 § 3 Spanien.....	258
A. Zuständiges Letztentscheidungsorgan.....	258
I. Tribunal Constitucional.....	259
1. Geschichtliche Entwicklung.....	260
2. Struktur und Stellung des TC im Staatsgefüge.....	263
3. Zuständigkeit und Verfahren.....	265
a) Recurso de amparo.....	266
b) Declaración de inconstitucionalidad.....	267
c) Declaración sobre la constitucionalidad de Tratados internacionales.....	268
d) Control represivo de la constitucionalidad de Tratados internacionales.....	270
II. Tribunal Supremo (TS).....	275
III. Consejo de Estado.....	276
B. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Übertragung von Hoheitsrechten.....	277
I. Inexistenz eines gesonderten ‚Europa-Artikels‘.....	279
II. Natur und Reichweite des Art. 93 CE.....	281
1. Consejo de Estado in DTC 850/91.....	281
2. TC in der Declaración 1/1992.....	283

3. Consejo de Estado in 2544/2004 de 21 octubre	285
4. TC in der Declaración 1/2004	285
5. Zwischenergebnis zur Natur des Art. 93 CE	286
III. Inhalt des Art. 93 CE	286
IV. Grenzen des Art. 93 ‚die sich aus der Verfassung ableiten‘	287
C. Anwendungsvorrang in der Rechtsprechung	289
I. Unionsrecht als Prüfungsmaßstab nationaler Rechtsakte	290
1. Unionsrecht grundsätzlich kein Prüfungsmaßstab vor dem TC	290
2. Anwendungsvorrang vor den Fachgerichten	293
3. Ausnahmeweise Beachtlichkeit des Unionsrechts vor dem TC	299
a) Art. 10.2 CE	299
b) Art. 24.1 CE, tutela judicial efectiva	305
c) Weitere Fälle des Unionsrechts als Bezugspunkt in der Rechtsprechung des TC	311
d) Zusammenfassung	312
II. Unionsrecht als Prüfungsgegenstand	312
1. Prüfung des Unionsrechts selbst	313
2. Vollzug des Unionsrechts	314
3. Prüfung der Umsetzungsgesetzgebung	319
a) Prüfung der formellen Verfassungsmäßigkeit	320
b) Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit	321
III. Vorlagebereitschaft des TC	321
IV. Vereinbarkeit des Vorrangs mit der Vorherrschaft der Verfassung	326
V. Primacía und supremacía in DTC 1/2004	328
1. Sondervotum Magistrado don Javier Delgado Barrio	332
2. Sondervotum Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel	334
3. Sondervotum Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas	334
4. Schlussfolgerung	335
 Kapitel 4: Vergleich	 336
§ 1 Die mitgliedstaatlichen Gerichte	336
A. Geschichtliche Entwicklung der Verfassungsgerichte	336
B. Verfahren vor den Verfassungsgerichten	338
C. Die Fachgerichte	342
§ 2 Verfassungsrechtliche Grundlagen	342
§ 3 Rechtsprechung	347
A. Unionsrecht als Prüfungsmaßstab nationaler Rechtsakte	347
I. Unionsrecht grundsätzlich kein Prüfungsmaßstab	348

II. Anwendungsvorrang vor den Fachgerichten	348
III. Ausnahmsweise Beachtlichkeit des Unionsrechts vor den Verfassungsgerichten	350
1. Rechtsstaatliche Verfahrensgarantien	350
2. Mögliche Lösungsansätze für bestehende Defizite	352
3. Verweis der Verfassung auf das Unionsrecht.....	354
a) Auslegung in Übereinstimmung mit Völkerrecht	354
b) Verfassungsrechtliches Umsetzungsgebot	355
IV. Zusammenfassung.....	355
B. Unionsrecht als Prüfungsgegenstand	356
I. Prüfung des Unionsrechts selbst	356
II. Vollzug des Unionsrechts	358
III. Prüfung der Umsetzungsgesetzgebung.....	360
IV. Bewertung der Rechtsprechung	361
C. Vorlagebereitschaft.....	364
Kapitel 5: Fazit.....	367
Literaturverzeichnis.....	369
Rechtsprechungsverzeichnis	388
Stichwortregister	407

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere/r Ansicht
a.E.	am Ende
a.F.	alter Fassung
ABl.EG/ABl.EU	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften/Union
Abs.	Absatz
AEUV/TFUE (franz./span.)	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
ApNDL	<i>Apéndice al Nuevo Diccionario de Legislación Aranzadi</i>
Art.	Artikel/n
ASS.	<i>Assemblée</i> (Plenum des <i>Conseil d'Etat</i>)
ATC	<i>Auto</i> (Beschluss in der spanischen Rechtsprechungssammlung) des <i>Tribunal Constitucional</i>
Aufl.	Auflage
BAG	Bundesarbeitsgericht
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Onlinekommentar
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BOC	<i>Boletín Oficial de las Cortes</i> (Amtsblatt des spanischen Parlaments)
BOE	<i>Boletín Oficial del Estado</i> (spanisches Gesetzblatt)

BSG	Bundessozialgericht
Bull.	<i>Bulletin de la Cour de Cassation</i> (Entscheidungssammlung des höchsten französischen Zivilgerichts)
BTPlenarprot	Bundestagsplenarprotokoll
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
C.E.	<i>Conseil d'Etat</i>
CC	<i>Conseil Constitutionnel</i>
CE	<i>Constitución Española</i>
CECA (franz./span.)	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)
CEDH (franz.)	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)
CEE (franz.)	Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV)
CF	<i>Constitution Française</i> (Französische Verfassung von 1958)
CHAP	<i>Complaint handling/Accueil des plaignants</i> (IT-Tool zur Registrierung von Beschwerden)
Charta/GrCh	Grundrechte-Charta der Europäischen Union
Civ.	Zivilkammer der <i>Cour de Cassation</i>
CJCE (franz.)	Europäischer Gerichtshof (EuGH)
cons.	<i>considerant</i> (Erwägungsgrund in französischen Urteilen)
Cour de Cass.	<i>Cour de Cassation</i>

DCE	<i>Dictamen del Consejo de Estado</i> (Entscheidung des spanischen Staatsrates)
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DRiZ	Deutsche Richterzeitung (Zeitschrift)
DVBll.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
ebda.	ebenda
ECJ	<i>European Court of Justice</i> (EuGH)
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS/CECA (franz.)	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR/CEDH (franz.)/TEDH (span.)	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV/CEE (franz.)/TCEE (span.)	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaften
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENA	<i>Ecole Nationale d'Administration</i>
engl.	englisch
Erw.	Erwägungsgrund
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
etc.	<i>et cetera</i>
EU/UUEE (franz./span.)	Europäische Union
EuG	Gericht erster Instanz der Europäischen Union
EuGH/CJCE (franz.)/TJCE (span.)/ECJ (engl.)	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitung (Zeitschrift)

EuHbG	Europäisches Haftbefehlsgesetz
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EuR-Bei	Europarecht Beiheft (Zeitschrift)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
EUV/TUE (franz./span.)	Vertrag über die Europäische Union
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV/CEE (franz.)	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsge- meinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
f./ff.	folgende/fortfolgende
FCE	<i>forum constitutionis europae</i> (Zeitschrift)
Fn.	Fußnote
franz.	französisch
FS	Festschrift
Gaceta	<i>Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia</i> (Zeitschrift)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GrCH/Charta	Grundrechte-Charta der Europäischen Union
GVOBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt (Schleswig-Holstein)
h.M.	herrschende(n) Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
ICJ	<i>International Court of Justice</i> (Internationaler Gerichtshof, IGH)

i.d.R.	in diesem Rahmen
i.d.S.	in diesem Sinne
IGH/ICJ (engl.)	Internationaler Gerichtshof
i.H.v.	in Höhe von
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
i.R.d.	im Rahmen der/des/dieser/dieses
i.R.e.	im Rahmen eine/r/s
i.S.v.	im Sinne von
i.S.e.	im Sinne eine/r/s
i.V.m.	in Verbindung mit
JIR	Jahrbuch für Internationales Recht (jetzt <i>German Yearbook of International Law</i> , GYIL)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JORF	<i>Journal officiel de la République française</i> (Amtsblatt der französischen Republik)
JZ	JuristenZeitung (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel(s)
KOM	Europäische Kommission
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
lit.	Buchstabe
LOCE	<i>Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado</i>
LOPJ	<i>Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial</i>
LORCA	<i>Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas de las Cajas de Ahorro</i>
LOREG	<i>Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril, del Regimen Electoral General</i>
LOTC	<i>Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional</i> (Organgesetz des spanischen Verfassungsgerichts)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen

n.F.	neue(r) Fassung
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NDL	<i>Nuevo Diccionario de Legislación Aranzadi</i>
NEAFC	<i>North East Atlantic Fisheries Commission</i>
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr./núm./n°	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
OLG	Oberlandesgericht
p.	<i>Page/página</i> (Seite, S.)
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
QPC	<i>Question prioritaire de constitutionnalité</i> (nachträgliche Normenkontrolle in Frankreich)
RCDIP	<i>Revue critique de droit international privé</i> (Zeitschrift)
RCL	<i>Repertorio Cronológico de Legislación</i> (Aranzadi)
Rdc	<i>Revue des contrats</i> (Zeitschrift)
Rdnr.	Randnummer
Rec.	<i>Recueil</i> (Entscheidungssammlung in Frankreich)
ReDCE	<i>Revista de Derecho Constitucional Europeo</i> (Zeitschrift)
ReDDC	<i>Revista Española de Derecho Constitucional</i> (Zeitschrift)
REDE	<i>Revista Española de Derecho Europeo</i> (Zeitschrift)
RFDA	<i>Revue Française de Droit Administratif</i> (Zeitschrift)
RFDC	<i>Revue Française de Droit Constitutionnel</i> (Zeitschrift)
RJ	<i>Repertorio de Jurisprudencia</i> (Rechtsprechungssammlung des spanischen <i>Tribunal Supremo</i>)
ROPTC	<i>Reglamento de Organización Personal del Tribunal Constitucional</i>
RPF	<i>Rassemblement du Peuple Français</i>

Rspr.	Rechtsprechung
Rs.	Rechtssache(n)
RTC	<i>Repertorio de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional</i> (Aranzadi)
s.	siehe
S.	Seite/n
s.o.	siehe oben
Sec.	<i>Sección</i> (Abschnitt)
Sect.	<i>Section</i> (Abschnitt)
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz
sog.	sogenannte(r/n)
span.	spanisch
SSR	<i>sous-sections réunies</i> (gemeinsame Entscheidung von zwei Senaten des <i>Conseil d'Etat</i>)
STC	<i>Sentencia</i> (Urteil)
TC	<i>Tribunal Constitucional</i>
TEDH (span.)	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)
TFUE (franz./span.)	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)
TJCE (franz.)	Europäischer Gerichtshof (EuGH)
TS	<i>Tribunal Supremo</i>
TUE (franz./span.)	Vertrag über die Europäische Union (EUV)
TzBfG	Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge
u.a.	unter anderem/und andere
u.ä.	und ähnlichem
U.N.	<i>United Nations</i> (Vereinte Nationen)
u.U.	unter Umständen

UUEE (franz./span.)	Europäische Union (EU)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
verb. Rs.	verbundene Rechtssachen
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
vol.	<i>volume</i> (Band)
VV	Verfassungsvertrag
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VO-EuGH	Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Union
WTO	<i>World Trade Organization</i> (Welthandelsorganisation)
WHI	Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
z.B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Zeitschrift)
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien (Zeitschrift)
ZIS	Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (Zeitschrift)
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium (Zeitschrift)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Zeitschrift)
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht (Zeitschrift)
ZVR	Zeitschrift für Völkerrecht (Zeitschrift)

Kapitel 1

Einleitung

Dem Unionsrecht „können wegen (...) seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen“.¹ Diese Aussage des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH)² hat die Entwicklung des Europarechts maßgeblich geprägt. Doch woher stammt dieser Vorrang und wie stehen die mitgliedstaatlichen Gerichte hierzu?

In den Verträgen³ selbst ist er nie kodifiziert worden.⁴ Den Grundstein für die Vorrangrechtsprechung legte der EuGH bereits 1963 in seiner Entscheidung van Gend en Loos⁵ zur unmittelbaren Anwendbarkeit mit der Aussage, das Unionsrecht könne dem Einzelnen Rechte verleihen.⁶ In der Rechtssache (Rs.) Costa/E.N.E.L.⁷ betonte er 1964 sodann ausdrücklich den Vorrang primären Unionsrechts vor einfachgesetzlichem nationalen Recht und nahm bereits 1970 den Vorrang auch sekundären Unionsrechts vor nationalem Verfassungsrecht an.⁸

Allerdings beruht die EU als Rechtsgemeinschaft auf Freiwilligkeit; die europäischen Organe können Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nicht mit

¹ EuGH, Rs. 6-64 vom 15.7.1964, *Costa/E.N.E.L.*, Slg. 1964, S. 1270.

² Gemäß Art. 19 I 1 EUV umfasst der Gerichtshof der Europäischen Union sowohl den Gerichtshof als auch das Gericht (sowie die Fachgerichte). Zwischen diesen beiden soll auch im Folgenden nicht unterschieden werden; zum Zeitpunkt des Urteils handelte es sich freilich noch um den Gerichtshof der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

³ Vertrag über die Europäische Union, Konsolidierte Fassung vom 9.5.2008, ABl.EU C 115/13 (EUV), sowie Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Konsolidierte Fassung vom 9.5.2008, ABl.EU C 115/47 (AEUV), bzw. deren Vorgänger EUV und E(W)GV; s. zu den Verträgen im Einzelnen *Schweitzer*, Staatsrecht III, S. 7, Rdnr. 16 ff.

⁴ Im Verfassungsvertrag fand sich eine primärrechtliche Normierung, dieser trat jedoch nie in Kraft. Mittlerweile schreibt die Erklärung Nr. 17 zum Vertrag von Lissabon den Vorrang fest. Auch der Vertrag von Amsterdam enthielt eine Formulierung im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, welche teilweise als Bestätigung des Vorrangs interpretiert wurde, – s. insoweit *Mayer*, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, S. 73 – aber keine ausdrückliche Normierung.

⁵ EuGH, Rs. 26-62 vom 5.2.1963, *van Gend en Loos*, Slg. 1963, S. 25.

⁶ Dies berührt bereits die Vorrangfrage, ausdrücklich angesprochen wurde sie hingegen noch nicht; vertiefend hierzu *Haltern*, Europarecht, S. 437, Rdnr. 913 ff.

⁷ EuGH, Rs. 6-64 vom 15.7.1964, *Costa/E.N.E.L.*, Slg. 1964, S. 1269.

⁸ EuGH, Rs. 11/70 vom 17.12.1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, Slg. 1970, Rdnr. 3.

Zwangsmitteln durchsetzen.⁹ Zwar sind sowohl Kommission als auch Mitgliedstaaten berechtigt, ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH einzuleiten,¹⁰ doch führt dieses lediglich zu einer nicht vollstreckbaren Verpflichtung, die entsprechende Handlung vorzunehmen. Der EuGH kann einen Pauschalbetrag oder ein Zwangsgeld verhängen, ein eigenes europäisches Vollstreckungsrecht existiert hingegen nicht. Vielmehr ist zur Umsetzung des Unionsrechts die Mitwirkung der mitgliedstaatlichen Gerichte erforderlich;¹¹ sie müssen es *verwirklichen*.¹² Die Effektivität europäischer Prinzipien hängt insgesamt entscheidend davon ab, wieweit die nationalen Rechtsprechungsorgane ihnen zur Wirksamkeit verhelfen, die sie im konkreten Fall anzuwenden haben.¹³ Auch für die Frage des Anwendungsvorrangs kommt es mithin auf die Haltung der nationalen (Höchst-)Gerichte an. Zum einen stellt sich die Frage, inwieweit sie positiv die Einhaltung des Unionsrechts gewährleisten. Zum anderen ist zu untersuchen, inwieweit die nationalen Verfassungen der Integration Grenzen setzen und die Gerichte einer effektiven Durchsetzung eines umfassenden Anwendungsvorrangs entgegenstehen. Wird die nationale Rechtsordnung ‚überlagert‘ durch europäische Normen, ist dieser Bereich der Zuständigkeit der nationalen Gerichte entzogen. Je mehr europäische Regelungen dem nationalen Recht aufgrund des Anwendungsvorrangs vorgehen, desto mehr Gebiete entfallen der Zuständigkeit der nationalen Gerichte. Gerade im Bereich der Grundrechte kann dies zu Konflikten führen. Im Grundsatz werden europäische Maßnahmen durch den EuGH (anhand der europäischen Grundrechte) überprüft, während die nationalen Gerichte die Einhaltung der nationalen Grundrechte gewährleisten. Wenn aber die nationalen Verfassungen nicht Maßstab des Unionsrechts sind, dann verlieren auch die ihre Einhaltung kontrollierenden Gerichte an Bedeutung. Gerade die Verfassungsgerichte stehen zudem vor der Herausforderung, die nationale Souveränität mit den Bedürfnissen einer internationalen Kooperation in Einklang zu bringen.¹⁴ Inwieweit sie in dieser Rolle integrationsfördernd oder -hemmend agieren, wird eine zentrale Frage dieser Arbeit darstellen.

⁹ Stellungnahme des Deutschen Bundestages zum Vertrag von Lissabon, Urteil vom 30.6.2009 - 2 BvE 2/08 u.a. - BVerfGE 123, 267 (*Lissabon*), Rdnr. 143.

¹⁰ Art. 258–260 AEUV.

¹¹ *Pernice*, Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten, WHI Paper 5/07, S. 25; von *Bogdandy* (zugleich Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, S. 54; *Alter*, Establishing the Supremacy of European Law, S. 60; *Hirsch*, Kompetenzverteilung zwischen EuGH und nationaler Gerichtsbarkeit, NVwZ 1998, S. 2463. Insgesamt erfolgt der Vollzug des Unionsrechts (ganz überwiegend) durch nationale Behörden; dazu *Bieber/Epiney/Haag*, *Die Europäische Union*, S. 225 ff.

¹² *Lutz*, Kompetenzkonflikte und Aufgabenverteilung zwischen nationalen und internationalen Gerichten, S. 80.

¹³ *Rodríguez Iglesias*, *Tribunales Constitucionales y derecho comunitario*, S. 1177.

¹⁴ *Fromont*, Souveränität und Europa, DÖV 2011, S. 458.

Die Beziehungen (und Differenzen) zwischen dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) und dem EuGH sind bereits ausführlich diskutiert worden.¹⁵ Aus diesem Grunde liegt ein Schwerpunkt dieser Arbeit auf dem Vergleich zu anderen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen. Neben Deutschland wird die Entwicklung in Frankreich als einem weiteren Gründerstaat untersucht, dessen Rechtsordnung nicht selten als Vorbild für die europäische Ebene diente.¹⁶ Abgesehen von dieser Vorbildfunktion herrscht in Frankreich ein stark im nationalen Kontext verwurzeltens Verfassungsverständnis,¹⁷ was als besondere Herausforderung für die europäische Integration eine Analyse lohnenswert erscheinen lässt. Mit Spanien wird zudem ein Mitgliedstaat Teil der Untersuchung, welcher erst 1986 – zu einem Zeitpunkt, zu welchem in Deutschland gerade der Solange II-Beschluss¹⁸ erging und eine grobe Richtung der Entwicklung des Anwendungsvorrangs bereits erkennbar war – Mitglied wurde. Hier soll exemplarisch untersucht werden, inwieweit (spätere) Beitrittsländer möglicherweise integrationsbereiter sind als die Gründerstaaten, welche originär Kompetenzen auf die EU übertragen haben. In der deutschen Literatur findet sich hierzu die These, diejenigen Verfassungsgerichte, welche den Umfang des Vorrangs im jahrzehntelangen Dialog mit dem EuGH entwickelt haben, hätten größere Schwierigkeiten, einen weiter gehenden *acquis communautaire* anzuerkennen, als das Verfassungsgericht eines Beitrittslandes, das insoweit vor vollendeten Tatsachen steht, an deren Entstehung es keinen Anteil hatte.¹⁹ Dies würde bedeuten, dass Spanien mit der Akzeptanz des Anwendungsvorrangs weniger zurückhaltend gewesen sein müsste als Frankreich und Deutschland.

Von den späteren Beitrittsländern eignet sich Spanien besonders für einen Vergleich, da es mit dem *Tribunal Constitucional* über eine Institution verfügt, welche dem Bundesverfassungsgericht in Deutschland sowie dem *Conseil*

¹⁵ Siehe nur Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung; Oeter, Rechtsprechungskonkurrenz, VVDStRL 66, S. 366 ff.; Schwarze, Das „Kooperationsverhältnis“ des Bundesverfassungsgerichts mit dem Europäischen Gerichtshof, in: Badura/Dreier (Hrsg.), 50 Jahre BVerfG, S. 223–243; Isensee, Vorrang des Europarechts und deutsche Verfassungsvorbehalte, in: FS Stern; Pernice, Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten, WHI Paper 5/07; Proelß, Bundesverfassungsgericht und überstaatliche Gerichtsbarkeit.

¹⁶ Vgl. insoweit nur die Rspr. des EuGH zum *acte clair* in der Vorlagepflicht (dazu Haltern, Europarecht, S. 232, Rdnr. 427) sowie Bast, Jürgen, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 493: „der Einfluss des französischen Verwaltungsrechts hat den Vertragstext insgesamt tief geprägt“; Becker, Einfluss des französischen Verwaltungsrechts, S. 55 ff.; Annacker, Inexistenz als Angriffs- und Verteidigungsmittel, EuZW 1995, S. 755.

¹⁷ Scheffler, das französische Verfassungsverständnis, ZaöRV (67) 2007, S. 44; Alter, Establishing the Supremacy of European Law, S. 124: “Of the original member states, French national courts had the hardest time embracing the ECJ’s supremacy doctrine”.

¹⁸ Beschluss vom 22.10.1986 - 2 BvR 197/83 - BVerfGE 73, 339 (Solange II).

¹⁹ Grabenwarter, Christoph, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 171.

Constitutionnel in Frankreich grundsätzlich vergleichbar ist.²⁰ Zudem entstand die spanische – ebenso wie die deutsche – Verfassung als Reaktion auf ein diktatorisches System mit dem Ziel, alle Akte öffentlicher Gewalt der gerichtlichen Überprüfung am Maßstab der Verfassung zu unterwerfen.²¹ Diese Rolle der Verfassungsgerichte könnte Anlass dafür sein, die Integration besonders kritisch zu begleiten. Daneben steht Spanien in der Statistik des IT-Tools CHAP²² an zweiter Stelle derjenigen Staaten, in denen die meisten Beschwerden von Bürgern über die Anwendung des Unionsrechts eingehen (11,4%). Dies lässt vermuten, dass noch Defizite in der Anwendung bestehen und die kritische Nachfrage durch die Bevölkerung hoch ist, was die Untersuchung der Haltung der Gerichte sehr interessant macht. Vor Spanien liegt in dieser Statistik nur Italien, das jedoch ebenfalls Gründungsmitglied war und bereits Gegenstand zahlreicher Vergleiche gewesen ist.²³

Wenn die Anerkennung des Anwendungsvorrangs untersucht werden soll, dann muss zunächst geklärt sein, wie weit dieses Vorrangprinzip reicht und welche Pflichten es den Mitgliedstaaten im Einzelnen auferlegt. Da der Vorrang richterrechtlich vom EuGH entwickelt worden ist, wird zunächst dessen Rechtsprechung skizziert. Nach einer rechtlichen Einordnung und Würdigung der entsprechenden Urteilspassagen ist auf die argumentativen und vertraglichen Grundlagen des EuGH einzugehen. Anschließend wird die praktische Relevanz und Reichweite des Anwendungsvorrangs genauer untersucht. Allerdings wird nicht der mögliche Vorrang des Unionsrechts als Gegenbegriff zum Gemeinschaftsrecht thematisiert, sondern der Begriff ‚Unionsrecht‘ stellvertretend für das frühere Gemeinschaftsrecht und das heutige Unionsrecht mit Durchgriffswirkung verwandt, ohne dass hiervon das Unionsrecht mit intergouvernementalem Charakter erfasst wäre. Bevor die Drei-Säulen-Struktur der EU aufgelöst wurde, stand der vergemeinschaftete Rechtsbereich der Europäischen Gemeinschaft (EG) den beiden intergouvernementalen Säulen der GASP

²⁰ Bei allen drei Spruchkörpern handelt es sich um sog. *konzentrierte Verfassungsgerichtsbarkeiten*, worauf sogleich zurückzukommen ist.

²¹ Ausführlich zur geschichtlichen Entwicklung der spanischen Verfassung auf S. 260 ff. sowie zu der gegenseitigen Beeinflussung der Verfassungen *Truyol y Serra*, Bonner Grundgesetz und spanische Verfassung, in: Stern (Hrsg.), 40 Jahre GG, S. 236, 240.

²² Complaint handling/Accueil des plaignants, IT-Tool, das der Registrierung und Behandlung von Beschwerden und Anfragen von europäischen Bürgern zur Anwendung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten dient, 28. Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts vom 29.9.2011, KOM(2011) 588 endgültig, S. 8 unter Punkt 3.2.

²³ Siehe nur *Rodríguez Iglesias*, *Tribunales Constitucionales y derecho comunitario*, S. 1175–2000; *Molina del Pozo*, *Manual de derecho de la Comunidad Europea*, S. 1339; *Pérez Tremps*, *Constitución española y Comunidad europea*; *Mayer, Franz*, in: von Bogdandy (Hrsg.) *Europäisches Verfassungsrecht*, S. 565, 578 ff.

und der PJZS gegenüber.²⁴ Allein der Vorrang derjenigen Rechtsakte, die im Bereich der ehemals Ersten Säule der EG ergangen sind, wird im Folgenden Berücksichtigung finden. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde die EU Rechtsnachfolgerin der EG.²⁵ Damit wird auch begrifflich vom ehemaligen Gemeinschaftsrecht nunmehr als Unionsrecht gesprochen. Dies umfasst sowohl den Bereich des ehemaligen Gemeinschaftsrechts mit Durchgriffswirkung als auch die weiterhin intergouvernemental ausgerichteten Rechtsbereiche, die bereits zuvor unter den Begriff des Unionsrechts subsumiert wurden. Die Besonderheiten der Bereiche der intergouvernementalen Zusammenarbeit bleiben im Rahmen dieser Bearbeitung außer Betracht. Im Folgenden soll daher unter dem Begriff des Unionsrechts nur derjenige Teil zu verstehen sein, der als supranational qualifiziert wird, also das ehemalige Gemeinschaftsrecht.²⁶

In rechtstheoretischer Hinsicht ist auf die Theorien des Monismus und des Dualismus einzugehen, welche den Ausgangspunkt für die Diskussion um den Anwendungsvorrang darstellen. Mit der Vorrangrechtsprechung erteilt der EuGH einen Rechtsanwendungsbefehl für das Unionsrecht im nationalen Rechtsraum. Nur nach der monistischen Theorie ist aber überhaupt denkbar, dass ein System seinen eigenen Rechtsanwendungsbefehl autonom auf ein Gebiet erstreckt; nach der dualistischen Theorie hingegen wäre der Rechtsanwendungsbefehl ausschließlich im nationalen Recht zu suchen.

Da eine praktische Wirksamkeit des Anwendungsvorrangs jedoch nur existieren kann, wenn die nationalen Gerichte der Rechtsprechung des EuGH folgen, wird in einem nächsten Schritt die Rechtsprechungsentwicklung in den drei Staaten Deutschland, Frankreich und Spanien untersucht. Hierbei ist zum einen auf die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen in den verschiedenen Staaten einzugehen, sowie zumindest in Grundzügen auf das jeweilige Staatsorganisationsrecht. Der Begriff des Vorrangs ist ein europarechtlich geprägter und als solcher grundsätzlich autonom auszulegen.²⁷ In der Rezeption durch die nationalen Gerichte ist jedoch deren Verständnis entscheidend; dieses könnte maßgeblich variieren, je nachdem, ob ein Staat beispielsweise föderalistisch ausgerichtet ist oder nicht. So wird in Deutschland der Begriff des Vor-

²⁴ Vgl. insoweit Art. 1 III 1 des Vertrags über die Europäische Union, Konsolidierte Fassung 2002, ABl.EU C 325 vom 24. Dezember 2002, wonach „Grundlage der Union (...) die Europäischen Gemeinschaften [sind], ergänzt durch die mit diesem Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit“. Zur Säulenstruktur s. *Streinz*, Europarecht, S. 16, Rdnr. 40.

²⁵ Art. 1 III 3 EUV.

²⁶ Nur in wörtlichen Zitaten wird der Begriff des Gemeinschaftsrechts beibehalten, im Übrigen wird, der Anschaulichkeit halber, einheitlich vom Unionsrecht gesprochen.

²⁷ Vgl. z.B. EuGH, Rs. 66/85 vom 3.7.1986, *Lawrie-Blum*, Slg. 1986, S. 2121 ff.

rangs gemeinhin assoziiert mit Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“).²⁸ Aus dem föderalistischen Verständnis heraus liegt es nahe, den Vorrang i.S.e. Hierarchieregel zu verstehen.²⁹ Möglicherweise unterscheidet sich hiervon die Herangehensweise und Auslegungsmethode eines zentralistischen Staates.

Adressaten des Anwendungsvorrangs sind sowohl die mitgliedstaatlichen Behörden als auch sämtliche Gerichte.³⁰ Im europäischen Vergleich von größter Relevanz sind hierbei diejenigen Organe, die für sich in Anspruch nehmen, eine letztverbindliche Entscheidung zu treffen, also die *Letztentscheidungsorgane*.³¹ Konflikte zwischen den übrigen Entscheidungsorganen können in aller Regel innerhalb der nationalen Rechtsordnung aufgelöst werden.³² Von besonderem Interesse ist daher die Rolle der nationalen Verfassungsgerichte, die jedenfalls in Bezug auf nationale Fragen letztverbindliche Entscheidungen treffen.³³ Ihre Rechtsprechung ist europaweit von großem Einfluss.³⁴ Hierbei handelt es sich in allen drei Staaten um sog. ‚konzentrierte Verfassungsgerichte‘.³⁵ Anders als im amerikanischen Rechtsraum ist die Verwerfung nationaler Normen mithin einem speziellen Gericht zugewiesen.³⁶ Diesem obliegt ausschließlich die Wahrung der nationalen Verfassung, worauf im Hauptteil ausführlich einzugehen ist. Gerade der als problematisch identifizierte Bereich der Grundrechte sowie der (verfassungsrechtlichen) Integrationsgrenzen insgesamt fällt damit – in unterschiedlich starker Ausprägung – in die Zuständigkeit der Verfassungsgerichte. Zwar erfolgen die Kompetenzzuweisungen zwischen den

²⁸ Siehe z.B. die Einordnung als Hierarchienorm bei *Jarass/Beljin*, Bedeutung von Vorrang und Durchführung des EG-Rechts für die nationale Rechtsetzung und Rechtsanwendung, NVwZ 2004, S. 1 und 4.

²⁹ So im Hinblick auf Art. 31 GG *Hahn*, Staatszielbestimmungen im integrierten Bundesstaat, S. 208 f., 241. Allerdings ist auch in Deutschland die Natur des Art. 31 GG nicht unstrittig, worauf im Hauptteil einzugehen sein wird.

³⁰ Darauf ist ausführlich zurückzukommen.

³¹ Begriff nach *Mayer*, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, S. 1 ff.

³² Entweder durch Kassation einer untergerichtlichen Entscheidung oder im nicht-judikativen Bereich im äußersten Fall durch Selbsteintritt einer übergeordneten Behörde; s. *Mayer*, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, S. 58.

³³ Inwieweit sie darüber hinaus die Kompetenz beanspruchen, letztverbindlich über das Unionsrecht zu judizieren, ist Inhalt der jeweiligen nationalen Studien.

³⁴ *Pernice*, Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten, WHI Paper 5/07, S. 9.

³⁵ Im Unterschied zur sog. diffusen Gerichtsbarkeit, die sowohl Verfassungsrecht als auch einfaches Recht prüft; *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, S. 3, Rdnr. 3; *Teruel Lozano*, El TC ante el principio de primacía del derecho comunitario, Anales de Derecho 2006, S. 320.

³⁶ *Roux*, Contrôle de constitutionnalité, in: Troper/Chagnollaude (Hrsg.), *Traité international de droit constitutionnel* 3, S. 115; die Idee eines konzentrierten Verfassungsgericht geht zurück auf *Kelsen*, Wer soll Hüter der Verfassung sein, S. 12 ff., 50 ff.; *Sodan*, Staat und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 15 ff.

verschiedenen Rechtsordnungen regelmäßig komplementär, mit dem Ziel, Kollisionen zu vermeiden, doch entspricht dieser „modellhafte Idealzustand“ kaum der Realität.³⁷ Tatsächlich tendieren Kompetenzträger offenbar grundsätzlich zur Ausdehnung ihrer Kompetenzen,³⁸ was zumindest für den EuGH dadurch begünstigt wird, dass er selbst zu beurteilen hat, wie weit seine Kompetenzen reichen.³⁹ Bezüglich der Kompetenzverteilung in föderalen Gebilden beschreibt *Scharpf* die vermeintliche Begünstigung der unteren Ebene durch die Beschränkung der Zentralinstanz auf ausdrücklich übertragene Zuständigkeiten treffend als „Lebenslüge des Föderalismus“.⁴⁰ In diesem Rahmen stellt sich einerseits die Frage, ob die Mitgliedstaaten uneingeschränkt als „Herren der Verträge“⁴¹ anzuerkennen sind, oder ob dem EuGH weitergehende Kompetenzen zukommen. Andererseits ist zu untersuchen, inwieweit die Verfassungsgerichte positiv als letzte nationale Instanz⁴² die Wahrung des Unionsrechts gewährleisten (können), indem sie insbesondere Entscheidungen unterer Gerichte aufheben.

Zuletzt werden die Situationen in den drei Staaten gegenübergestellt. Hierbei wird die Haltung der Verfassungsgerichte als eher integrationshemmend oder -fördernd eingeordnet und der Versuch unternommen, aus den verschiedenen Standpunkten der Gerichte grundsätzliche Haltungen zu erkennen, die zukunftsweisend sein können für künftige europäische Entwicklungen. Die Verzahnung des Unionsrechts mit den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen birgt zwangsläufig die Gefahr von Normenkollisionen⁴³ und durch die fortschreitende Globalisierung und Vernetzung von Rechtsordnung werden Jurisdiktionskonflikte zwischen Gerichten verschiedener juristischer Ordnungen nicht weniger. Gerade im Rahmen der aktuellen Finanzkrise zeigt sich, wie unterschiedlich die Standpunkte und Herangehensweisen der einzelnen Mitgliedstaaten sind und wie schwer es ist, gemeinsame Lösungen zu finden.

³⁷ *Mayer*, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, S. 58.

³⁸ *Ebda*.

³⁹ Aus Art. 267 AEUV ergibt sich, dass dem EuGH die Auslegungskompetenz bzgl. der Kompetenzen europäischer Organe zukommt, was den EuGH selbst als europäisches Organ mitumfasst.

⁴⁰ *Scharpf, Fritz W.*, Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben?, in: Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas?, S. 422: „Den Grund nennt die alte Poker-Regel: ‚You can’t beat something with nothing‘ – was hier heißen soll, dass auch der schwächste argumentative Bezug auf nicht näher spezifizierte Residualkompetenzen der Gliedstaaten leicht aus dem juristischen [...] Felde schlägt“.

⁴¹ Formulierung des BVerfG, Urteil vom 30.6.2009 - 2 BvE 2/08 u.a. - BVerfGE 123, 267 (*Lissabon*), Rdnr. 150.

⁴² Die Verfassungsgerichte stehen in allen drei Staaten außerhalb des Instanzenzugs, sind aber jedenfalls national das letzte Mittel, Rechte geltend zu machen.

⁴³ *Hahn*, Staatszielbestimmungen im integrierten Bundesstaat, S. 187.

Umso wichtiger erscheint daher eine Analyse des grundsätzlichen Verhältnisses der mitgliedstaatlichen Gerichte zur Rechtsprechung des EuGH. Soweit Defizite der nationalen Verfassungsgerichte in Bezug auf die Effektivität des Anwendungsvorrangs (fort-)bestehen, werden mögliche Lösungsansätze aufgezeigt. Hierbei sind zudem die Entwicklungen der nationalen Rechtsprechung untereinander zu vergleichen.

In Deutschland existiert eine sehr ausgeprägte und differenzierte Rechtsprechung des BVerfG zur Frage des Anwendungsvorrangs. Dies eröffnet die Vermutung, dass dem BVerfG eine Art Vorreiterrolle zukommt. Um diese These zu überprüfen, wird untersucht, inwieweit eine Wechselwirkung möglicherweise nicht nur zwischen dem EuGH und den nationalen Gerichten, sondern zwischen letzteren untereinander besteht. Abschließend werden in einem Fazit die wichtigsten Thesen zusammengefasst.

Kapitel 2

Der Anwendungsvorrang in der Rechtsprechung des EuGH

Bereits 1964 entschied der EuGH in der Rs. *Costa/E.N.E.L.* ausdrücklich, dass dem Europarecht innerstaatliches Recht nicht entgegengehalten werden könne.¹ Zu diesem Zeitpunkt jedenfalls war der Vorrang primärrechtlich nicht kodifiziert. Der EuGH hat jedoch von Beginn an dem Unionsrecht inhärente allgemeine Rechtsgrundsätze und Prinzipien entwickelt.²

§ 1 Entwicklung allgemeiner Rechtsgrundsätze und Prinzipien

Als völkerrechtlicher Vertrag geschlossen, war der EWGV³ nicht darauf gerichtet, alle Einzelheiten primärrechtlich zu regeln, sondern in seiner Abstraktheit einer dynamischen Auslegung zugänglich.⁴ So fehlte es beispielsweise lange Zeit an einem Grundrechtskatalog. Inwieweit dies bewusst außen vor gelassen oder vielmehr die Grundrechtsrelevanz schlicht verkannt wurde,⁵ ist für die vorliegende Arbeit nicht von Bedeutung. Entscheidend ist allein, dass im Rechtssystem der EU von Beginn an gewisse Lücken⁶ bestanden, die im Wege

¹ Dazu bereits in der Einleitung: EuGH, Rs. 6-64 vom 15.7.1964, *Costa/E.N.E.L.*, S. 1270.

² *Streinz*, Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 47; eine ausführliche Auflistung findet sich auch bei *Sauer*, Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen, S. 33, Fn. 89.

³ Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25.3.1957, BGBl. II 1957, S. 766.

⁴ EuGöD, Rs. F 86-09 vom 14.10.2010, *W./EK*, Rdnr. 46; zu den Voraussetzungen einer dynamischen Auslegung von Begriffen (hier: ‚Ehegatte‘) s. EuGH, Rs. C-59/86, *Niederländischer Staat/A.F.Reed*, vom 17.4.1986, Slg. 1986, S. 1283, Rdnr. 10; zu den Grenzen der dynamischen Auslegung s. *Bleckmann*, Europarecht, S. 207, Rdnr. 555 f.

⁵ So z.B. *Streinz*, Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 48; *Pescatore*, Schutz der Grundrechte in den Europäischen Gemeinschaften und seine Lücken, in: Mosler/Bernhardt/Hilf (Hrsg.), Grundrechtsschutz in Europa, S. 64; angedeutet auch bzgl. der Funktion des EuGH von *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien, S. 192 und im Einzelnen S. 202 ff.

⁶ Beispielsweise fehlten und fehlen Regeln des allgemeinen Verwaltungsrechts, s. *Bleckmann*, Europarecht, S. 216, Rdnr. 579, 611, vertiefend Rdnr. 1313 ff.; *Roland Bieber* nennt

der Rechtsfortbildung durch den EuGH im Sinne der gemeinsamen europäischen Verfassungstraditionen geschlossen werden mussten.⁷ Diesem kommt gemäß Art. 19 EUV die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu. Allerdings begründet Art. 19 EUV keine umfassende Zuständigkeit des EuGH für alle das Unionsrecht betreffenden Fragen. Vielmehr ist das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 13 II 1, Art. 5 I, II EUV zu berücksichtigen. An dieses Prinzip ist der EuGH als Organ der EU gebunden. Er kann folglich die Reichweite von bestehenden Kompetenzen bestimmen, nicht aber neue Kompetenzen begründen, wobei die Grenze häufig fließend ist.⁸

Die Figur der allgemeinen Rechtsgrundsätze ist aus dem allgemeinen Völkerrecht bekannt⁹ und war von Beginn an in den Verträgen verankert.¹⁰ Allgemeine Rechtsgrundsätze sind nach Art. 340 AEUV solche, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Das Primärrecht verlangt mithin einen Vergleich der Rechtsordnungen der verschiedenen Mitgliedstaaten. Auf die damit verbundenen Schwierigkeiten wie das Sprachenproblem sowie Kultur- und Traditionsunterschiede weist *Mayer* zutreffend hin, wenn er zu dem Schluss gelangt, dass allein der EuGH als Institution in der Lage sei, die aus diesen Schwierigkeiten resultierenden Unsicherheiten zu minimieren.¹¹

Darüber hinaus geht der EuGH davon aus, dass beispielsweise die Unionsgrundrechte zwar von den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ge-

die Natur der Verträge „skelettartig“, in: Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas?, S. 405.

⁷ So war aufgrund der Regelung des Verhältnisses der EU auch zu Individuen u.a. die Bindung an Rechtsstaatsprinzipien erforderlich.

⁸ *Pechstein*, EU-Prozessrecht, S. 6, Rdnr. 10; *Hillgruber*, Spielräume und Grenzen des EuGH, in: Behrens/Eger/Schäfer (Hrsg.), Ökonomische Analyse des Europarechts, S. 6; dies gilt insb., da der EuGH zuständig ist, die Einhaltung des Unionsrechts durch die Organe der EU zu prüfen – also auch durch sich selbst. Zur grundsätzlichen Zulässigkeit der Rechtsfortbildung durch den EuGH s. BVerfG, Beschluss vom 8.4.1987 - 2 BvR 687/85 - BVerfGE 75, 223 (*Kloppenburger*), Rdnr. 60: „Zwar ist dem Gerichtshof keine Befugnis übertragen worden, auf diesem Wege Gemeinschaftskompetenzen beliebig zu erweitern; ebenso wenig aber können Zweifel daran bestehen, daß die Mitgliedstaaten die Gemeinschaft mit einem Gericht ausstatten wollten, dem Rechtsfindungswege offenstehen sollten, wie sie in jahrhundertelanger gemeineuropäischer Rechtsüberlieferung und Rechtskultur ausgeformt worden sind“.

⁹ Art. 38 IGH-Statut; dazu ausführlich *Meessen*, Zur Theorie allgemeiner Rechtsgrundsätze des internationalen Rechts. Der Nachweis allgemeiner Rechtsgrundsätze des Europäischen Gemeinschaftsrechts, JIR (17) 1974.

¹⁰ Insb. für die außervertragliche Haftung der Union, geregelt in Art. 340 AEUV, zuvor Art. 288 EGV bzw. Art. 215 E(W)GV.

¹¹ *Mayer*, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, S. 13.

tragen seien, sich aber zugleich in Struktur und Ziele der Union einfügen müssten.¹² Ob sich eine Regelung in Struktur und Ziele einfügt, kann aufgrund seines Auslegungsmonopols¹³ allein der EuGH feststellen. Entsprechend seiner Rolle „als ‚Hüter‘ der Verfassungsentwicklung der EU“¹⁴ (und zu gewissen Teilen auch „Motor der Integration“)¹⁵ ist der EuGH befugt, im Wege der Rechtsvergleichung allgemeine Rechtsgrundsätze als Bestandteil des (ungeschriebenen) Primärrechts anzuerkennen.¹⁶ Dieser Aufgabe kam der EuGH von Anfang an aktiv nach und entwickelte insbesondere Verfahrensgrundrechte¹⁷ sowie rechtsstaatliche Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts auf europäischer Ebene.¹⁸ Damit wurde die Grundlage geschaffen, die Unionsorgane an gewisse Grundsätze zu binden. Von Beginn an bestand die Aufgabe des EuGH mithin zu großen Teilen in der Rechtsvergleichung zu Zwecken der Auslegung und Anwendung des Unionsrechts.¹⁹ Neben den allgemeinen Rechtsgrundsätzen entwickelte der EuGH ebenso im Wege der Vertragsauslegung „Prinzipien, die den Verträgen immanent sind“.²⁰ Zwei besonders bedeutende Prinzipien sind die unmittelbare Anwendbarkeit und der Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Recht.

Das Prinzip der *unmittelbaren Anwendbarkeit* besagt, dass Unionsrecht neben den Unionsorganen und den Mitgliedstaaten auch den Unionsbürgern unmittelbar Rechte verleiht und Pflichten auferlegt.²¹ In der Literatur wird weiter unterschieden zwischen der unmittelbaren Geltung, die einem Rechtsakt zukommt, der keiner weiteren Transformation mehr bedarf, und der unmittelbaren Anwendbarkeit, welche in normstruktureller Weise hinterfragt, ob die

¹² EuGH, Rs. 11/70 vom 17.12.1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, Slg. 1970, S. 1125, Rdnr. 4; *Streinz*, Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 49.

¹³ Vgl. Art. 267 AEUV.

¹⁴ *Oeter*, Rechtsprechungskonkurrenz, VVDStRL 66, S. 363.

¹⁵ *Streinz*, Europarecht, S. 224, Rdnr. 610.

¹⁶ *Sauer*, Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen, S. 34, Fn. 90.

¹⁷ Z.B. fallen hierunter das Recht auf rechtliches Gehör, *ne bis in idem*. *Meessen*, Zur Theorie allgemeiner Rechtsgrundsätze des internationalen Rechts. Der Nachweis allgemeiner Rechtsgrundsätze des Europäischen Gemeinschaftsrechts, JIR (17) 1974, S. 285.

¹⁸ Gesetzesmäßigkeit der Verwaltung; Prinzip der Rechtssicherheit; Vertrauensschutz; Prinzip der Verhältnismäßigkeit; s. hierzu ausführlich *Streinz*, Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 47 und *Bleckmann*, Europarecht, S. 215 ff., Rdnr. 572 ff.; weitere Nachweise bei *Meessen*, Zur Theorie allgemeiner Rechtsgrundsätze des internationalen Rechts. Der Nachweis allgemeiner Rechtsgrundsätze des Europäischen Gemeinschaftsrechts, JIR (17) 1974, S. 285.

¹⁹ Vgl. Art. 220, 292 EGV, die heute im Wesentlichen Art. 19 EUV, Art. 344 AEUV entsprechen.

²⁰ Hinsichtlich der unmittelbaren Anwendbarkeit zuletzt EuGH, Rs. C-109/09 vom 10.3.2011, *Deutsche Lufthansa*, Slg. 2011, S. I-1309, Rdnr. 53.

²¹ *Bleckmann*, Europarecht, S. 406, Rdnr. 1152.

Norm ausreichend konkretisiert ist, um dem Einzelnen ohne weiteres Rechte und Pflichten zu verleihen.²² Beide finden ihren Ursprung in der Entscheidung van Gend en Loos²³ aus dem Jahre 1963. Auch hier lässt sich eine solche Differenzierung ausmachen. Zunächst stellte der EuGH darauf ab, dass der Vertrag Einzelnen auch dann Rechte verleihen kann, wenn er dies nicht ausdrücklich bestimmt, sondern nur Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten, bzw. die Europäischen Organe begründet (unmittelbare Anwendbarkeit).²⁴ Sodann folgte die Feststellung, dass diese Verpflichtung durch keinen Vorbehalt der Staaten eingeschränkt sei, der ihre Erfüllung von einem internen Rechtssetzungsakt abhängig machte (unmittelbare Geltung).²⁵ Beide Prinzipien stehen in engem systematischem Zusammenhang zum Vorrang des Unionsrechts.²⁶ Kommt einer Norm keine unmittelbare Geltung in einem Mitgliedstaat zu, so stellt sich die Frage nach deren Vorrang nicht.²⁷ Ob daneben die unmittelbare Anwendbarkeit der europäischen Norm Voraussetzung für das Eingreifen des Vorrangs ist, wird zu untersuchen sein. Jedenfalls aber erhöht die Anerkennung der unmittelbaren Anwendbarkeit die praktische Relevanz des Vorrangs. Entsprechend dem Prinzip ‚wo kein Kläger, da kein Richter‘ wäre die Bedeutung der Vorrangfrage ohne vorherige Anerkennung der unmittelbaren Anwendbarkeit sehr viel geringer. Nur wenn der Einzelne sich auf Normen des Unionsrechts auch berufen kann, ist es für ihn von Bedeutung, welche Norm im Kollisionsfall vorgeht.

Das *Vorrangprinzip* wiederum besagt, dass alles entgegenstehende nationale Recht außer Acht gelassen werden muss.²⁸ In welchen Etappen der EuGH die Entscheidung der Vorrangfrage vornahm, soll im Folgenden dargestellt

²² *Haltern*, Europarecht, S. 314, Rdnr. 601; Wyatt/Dashwood, European Union Law, S. 60 f.

²³ EuGH, Rs. 26-62 vom 5.2.1963, *van Gend en Loos*, Slg. 1963, S. 25; der EuGH trennt indes nicht immer sauber zwischen beiden Begriffen; hierzu *Schütz/Bruha/König*, Casebook Europarecht, S. 72.

²⁴ EuGH, Rs. 26-62 vom 5.2.1963, *van Gend en Loos*, Slg. 1963, S. 25.

²⁵ Zu den Begriffen auch *Schütz/Bruha/König*, Casebook Europarecht, S. 72 ff.

²⁶ *Fernández Segado*, La justicia constitucional, S. 1203: “La primacía del derecho comunitario dimana de modo inmediato de su propio efecto directo”; beide dienen dazu, die Effektivität des Unionsrechts zu sichern, *Sáenz de Santa María/González Vega/Fernández Pérez*, Introducción al derecho de la Unión Europea, S. 458; dazu auch *Scheffler*, das französische Verfassungsverständnis, ZaöRV (67) 2007, S. 54.

²⁷ Die unmittelbare Geltung unterscheidet das Unionsrecht grundlegend von herkömmlichen völkerrechtlichen Verträgen, deren innerstaatliche Geltung nach der dualistischen Auffassung immer eines Rechtsanwendungsbefehls bedarf: Solange ein solcher nicht vorliegt, stellt sich die Frage des Vorrangs nicht, da es bereits an zwei kollidierenden Normen fehlt, die gleichzeitig Geltung beanspruchen.

²⁸ Damit wird verhindert, dass sich die unmittelbar anwendbaren Normen des Unionsrechts am Fuße der nationalen Normenpyramide wiederfinden; *Scheffler*, das französische Verfassungsverständnis, ZaöRV (67) 2007, S. 54.

werden. Im Anschluss an den Rechtsprechungsüberblick ist eine Einordnung und rechtliche Würdigung der Entscheidungen vorzunehmen.

§ 2 Rechtsprechungsüberblick

A. EWG-Vertrag als eigene Rechtsordnung mit echten Hoheitsrechten

Erstmals ausdrücklich²⁹ formuliert hat der EuGH den Vorrang in der Rs. Costa/E.N.E.L. von 1964:

„Zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen hat der EWG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die bei seinem Inkrafttreten in die Rechtsordnung 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.“³⁰

Daraus folgt, „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.“³¹

Der EuGH stellte hiermit grundlegend darauf ab, dass der EWG-Vertrag von gewöhnlichen internationalen Verträgen zu unterscheiden sei. Dies hat folgenden Hintergrund: Wenn Einzelne sich auf den Vertrag berufen können, dann bestehen grundsätzlich zwei anwendbare Rechtsordnungen. Sofern das Unionsrecht vom nationalen Recht abweichende Regelungen trifft, bedarf es für den Normadressaten einer Regelung, in welchem Fall welche Rechtsordnung vorrangig anzuwenden ist. Handelte es sich beim EWG-Vertrag um einen ‚gewöhnlichen‘ völkerrechtlichen Vertrag, richtete sich dies nach den allgemeinen

²⁹ Implizit klang der Vorrang bereits in der Rs. van Gend en Loos an, in welcher es hieauf im Ergebnis jedoch nicht ankam, da das niederländische Recht dem internationalen Recht ohnehin den Vorrang einräumt; s. *Haltern*, Europarecht, S. 328, Rdnr. 643 ff. und S. 437, Rdnr. 913 ff.; auch in der Rs. 6/60 vom 16.12.1960, *Humblet*, Slg. 1960, S. 1163, wurde die Vorrangfrage angedeutet, aber nicht ausdrücklich entschieden, s. *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 296, Rdnr. 71.

³⁰ EuGH, Rs. 6-64 vom 15.7.1964, *Costa/E.N.E.L.*, Slg. 1964, S. 1269; Hervorhebungen durch die Verfasserin.

³¹ EuGH, Rs. 6-64 vom 15.7.1964, *Costa/E.N.E.L.*, Slg. 1964, S. 1269.

Regeln, ohne Raum für eine Sonderform. Dahingegen betonte der EuGH gerade die Eigenart des Unionsrechts gegenüber gewöhnlichen internationalen Verträgen.³²

Schließlich formulierte der EuGH den eigentlichen Vorrang. Die Wirkung des Primärrechts dürfe nicht dadurch unterlaufen werden, dass die Mitgliedstaaten nachträglich entgegenstehende Maßnahmen erließen („Primärrecht geht nachträglichen nationalen Maßnahmen vor“). Offensichtlich hatte der EuGH hierbei das einfache nationale Recht vor Augen, welches nachträglich erlassen wird und im Widerspruch zum Primärrecht steht. Denn die Verfassungen sind einerseits älter als die Verträge, andererseits aber zudem Ausdruck der Verfasstheit eines Staates, die nicht einfach geändert wird, um die Geltung des Unionsrechts zu vereiteln. Es handelte sich mithin zunächst um eine Absage an die *lex posterior derogat legi priori*-Regel im Hinblick auf das europäische Primärrecht.

Weiterhin führte der EuGH in Bezug auf Verordnungen – also Sekundärmaßnahmen, die bereits nach dem Vertragstext verbindlich und unmittelbar anwendbar sind³³ – im selben Urteil aus:

„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.“³⁴

Recht, welches vom Vertrag geschaffen wird, weil ersterer seine Rechtsgrundlage darstellt, kann nur Sekundärrecht sein („Auch Sekundärrecht geht nachträglichen nationalen Maßnahmen vor“). Aus der Wendung der *wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften* könnte man bereits den Verweis auf das Verfassungsrecht sehen. Aufgrund des Konfliktpotenzials, welches der Beziehung des Unionsrechts zum nationalen Verfassungsrecht innewohnt, ist davon auszugehen, dass der EuGH den Vorrang auch vor Verfassungsrecht nicht ausdrücklich statuieren wollte, solange es im Fall nicht darauf ankam. Der Verweis auf die wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften ebnet allerdings in bedeutendem Maße den Weg für die Folgerechtsprechung.

Zudem wurde der Vorrang noch nicht gegenüber früherem nationalem Recht beansprucht. Zwar findet sich im letztgenannten Zitat³⁵ hinsichtlich des Sekundärrechts keine Beschränkung in zeitlicher Hinsicht, doch ist nicht ersichtlich, weshalb Primärrecht (dem alle Mitgliedstaaten zugestimmt haben) nur nach-

³² Weiterhin konkretisierte der EuGH, dass die EU über echte Hoheitsrechte verfüge, worauf unten einzugehen sein wird, siehe S. 28 f.

³³ Vgl. insoweit Art. 288 AEUV, bzw. die Vorgängernorm Art. 215 E(W)GV.

³⁴ EuGH, Rs. 6-64 vom 15.7.1964, *Costa/E.N.E.L.*, Slg. 1964, S. 1270.

³⁵ Siehe Fn. 34.

träglich erlassenem nationalem Recht vorgehen sollte, während diese Einschränkung für das Sekundärrecht nicht gilt. Aus dem systematischen Zusammenhang ergibt sich daher, dass der EuGH in der Rs. Costa/E.N.E.L. (zunächst) nur zu dem Schluss gelangte, dass Unionsrecht – und zwar sowohl Primär- als auch Sekundärrecht – solchem nationalen einfachen Recht vorgeht, das später erlassen wurde.

B. Vorrang auch gegenüber früherem nationalen Recht

Eine deutlichere Formulierung bezüglich der zeitlichen Komponente fand sich sodann in der Rs. Walt Wilhelm von 1969:

„Es würde dem Wesen dieser Rechtsordnung widersprechen, wenn es den Mitgliedstaaten gestattet wäre, Maßnahmen zu ergreifen oder *aufrechtzuerhalten*, welche die praktische Wirksamkeit des Vertrages beeinträchtigen könnten. Die Geltungskraft des Vertrags und der zu seiner Anwendung getroffenen Maßnahmen darf nicht von Staat zu Staat aufgrund nationaler Rechtsakte verschieden sein.“³⁶

„Normenkonflikte (...) sind (...) nach dem Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts zu lösen.“³⁷

In dieser Rechtssache benannte der EuGH erstmals ausdrücklich den Grundsatz des Vorrangs. Er verwies hierbei explizit auf das Primärrecht („*des Vertrags*“) wie auch auf das Sekundärrecht („*zu seiner Anwendung getroffenen Maßnahmen*“) und verdeutlichte gegenüber der Costa-Rechtsprechung, dass es ebenso unzulässig sei, wenn Mitgliedstaaten Maßnahmen aufrechterhielten, welche die praktische Wirksamkeit des Vertrages beeinträchtigen könnten. Spätestens mit dieser Rechtssache war daher eindeutig, dass auch zeitlich früher ergangenes nationales Recht dem Unionsrecht nicht entgegeng gehalten werden kann.³⁸ Nach wie vor ging es jedoch allein um den Vorrang vor einfachem nationalen Recht, welcher heute nicht mehr ernstlich umstritten ist³⁹ und daher in der folgenden Darstellung nicht weiter vertieft werden soll.

³⁶ EuGH, Rs. 14/68 vom 13.2.1969, *Walt Wilhelm/Bundeskartellamt*, Slg. 1969, S. 1, Rdnr. 6; Hervorhebung durch die Verfasserin.

³⁷ EuGH, Rs. 14/68 vom 13.2.1969, *Walt Wilhelm/Bundeskartellamt*, Slg. 1969, S. 1, Rdnr. 6.

³⁸ So seitdem die ständige Rspr.; vgl. nur EuGH, Rs. 43-71 vom 14.12.1971, *Politi*, Slg. 1971, S. 1039, Rdnr. 9 und EuGH, Rs. 84-71 vom 7.3.1972, *Marinex*, Slg. 1972, S. 89, Rdnr. 5 mit ausdrücklichem Hinweis, dass Verordnungen auch späteren Gesetzen vorgehen.

³⁹ Aus der Literatur: *Streinz*, Europarecht, S. 73, Rdnr. 203; *Huber*, Recht der Europäischen Integration, S. 149, Rdnr. 3, *Grabenwarter, Christoph*, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 123; *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, S. 149, Rdnr. 14 ff.; *Dauses*, Gutachten D zum 60. Deutschen Juristentag, S. 40 f. Aus der Rechtsprechung: Urteil vom 30.6.2009 - 2 BvE 2/08 u.a. - BVerfGE 123, 267 (*Lissabon*), Rdnr. 333, 335; RTC\2004\256 de 13 dicembre 2004 (*Verfassungsvertrag*), S. 8 ff. – dort wurde allein die Frage problematisiert, ob der Vorrang des Europarechts i.S.e. Hierarchiege-
gel zu verstehen sei und daher mit der vorrangigen Geltung der spanischen Verfassung in

C. Vorrang vor nationalem Verfassungsrecht

Zu Kontroversen führte erst die folgende Entscheidung des EuGH in der Rs. Internationale Handelsgesellschaft im Jahre 1970:

„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. [...] 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.“⁴⁰

Hiermit beanspruchte der EuGH erstmals ausdrücklich den Vorrang des Unionsrechts vor den nationalen Verfassungen. Zwar verwies er im Folgenden darauf, dass zu prüfen sei, ob eine entsprechende unionsrechtliche Garantie verkannt wurde; die nationalen Grundrechte selbst⁴¹ könnten dem Unionsrecht jedoch nicht entgegengehalten werden.⁴²

Vor dem Hintergrund, dass zu diesem Zeitpunkt kein geschriebener Grundrechtskatalog auf Seiten der EU bestand, stellte dies eine sehr weitgehende Forderung seitens des EuGH dar, die im Folgenden auf Widerstand der nationalen Verfassungsgerichte stoßen sollte. Dies wird in den jeweiligen Teilen näher zu analysieren sein. Für die vorliegende Darstellung mag es genügen festzuhalten, dass der EuGH seit dieser Rechtssache ausdrücklich den Vorrang vor nationalem Verfassungsrecht in Anspruch nimmt. Nicht deutlich wurde dagegen, ob es sich um einen Gültigkeitsvorrang oder nur einen Anwendungsvorrang handeln sollte. Die bisher zitierte Rechtsprechung ließ insoweit beide Deutungen zu.

D. Geltungsvorrang?

In der Rs. Simmenthal führte der EuGH aus, dass

„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 [haben], dass allein durch ihr Inkrafttreten jede entgegenstehende Bestimmung des geltenden staatlichen Rechts ohne weiteres

Konflikt gerate; die vorrangige Anwendbarkeit des Unionsrechts vor einfachem Recht wurde dagegen als unproblematisch vorausgesetzt.

⁴⁰ EuGH, Rs. 11/70 vom 17.12.1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, Slg. 1970, S. 1125, Rdnr. 3.

⁴¹ In ihrer Auslegung durch die nationalen Verfassungsgerichte.

⁴² EuGH, Rs. 11/70 vom 17.12.1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, Slg. 1970, S. 1125, Rdnr. 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“.

unanwendbar wird, sondern auch (...), dass ein *wirksames Zustandekommen neuer staatlicher Gesetzgebungsakte insoweit verhindert wird*, als diese mit Gemeinschaftsnormen unvereinbar wären.⁴³

Dieser Wortlaut legt zunächst eine Auslegung als Geltungsvorrang nahe. Demnach wäre nationales Recht unwirksam, soweit Unionsrecht entgegensteht. Damit wäre der Vorrang als Hierarchieregel einzustufen und nicht als bloße Kollisionsnorm.⁴⁴ Gleichzeitig findet sich im selben Urteil die Aussage, dass jeder zuständige

„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*“.⁴⁵

Diese Formulierung der Nichtanwendung wiederum legt eine Interpretation als Auslegungsvorrang nahe. Auch in den Folgeurteilen wurde ein Geltungsvorrang nicht ausdrücklich verlangt und der Anwendungsvorrang schließlich in ständiger Rechtsprechung⁴⁶ bestätigt:

E. Einordnung als Anwendungsvorrang

In der Rs. IN.CO.GE stellte der EuGH klar, dass

„[e]ntgegen dem Vorbringen der Kommission (...) aus dem Urteil *Simmenthal* nicht hergeleitet werden [kann], daß die Unvereinbarkeit einer später ergangenen Vorschrift des innerstaatlichen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht dazu führt, daß diese Vorschrift inexistent ist.“⁴⁷

Dem Unionsrecht kommt folglich ein Anwendungsvorrang zu. Demnach wird das nationale Recht, soweit Widersprüche bestehen, vom Unionsrecht überlagert und verdrängt, ohne seine Wirksamkeit zu verlieren.⁴⁸ Im Jahre 1999

⁴³ EuGH, Rs. 106/77 vom 9.3.1978, *Simmenthal*, Slg. 1978, S. 629, Rdnr. 17/18; Hervorhebung durch die Verfasserin.

⁴⁴ Hierauf ist sogleich zurückzukommen.

⁴⁵ EuGH, Rs. 106/77 vom 9.3.1978, *Simmenthal*, Slg. 1978, S. 629, Rdnr. 21/23; Hervorhebung durch die Verfasserin.

⁴⁶ EuGH, Gutachten 1/1991 vom 14.12.1991, *Europäischer Wirtschaftsraum*, Slg. 1991, S. I-6079, Rdnr. 21; EuGH, verb. Rs. C-13/91 und C-113/91 vom 4.6.1992, *Debus*, Slg. 1992, S. I-3617, Rdnr. 32; EuGH, Rs. C-158/91 vom 2.8.1993, *Levy*, Slg. 1993, S. I-4287, Rdnr. 9 (In dieser Rs. allerdings: Kein Vorrang vor früher geschlossenen internationalen Verträgen); EuGH, Rs. C-347/96 vom 5.3.1998, *Solred*, Slg. 1998, S. I-937, Rdnr. 30; EuGH, Rs. C-358/95 vom 13.3.1997, *Tommaso Morellato/Unità sanitaria locale*, Slg. 1997, S. I-1431, Rdnr. 18.

⁴⁷ EuGH, verb. Rs. C-10/97 bis C-22/97 vom 22.10.1998, *IN.CO.GE*, Slg. 1998, S. I-6307, Rdnr. 21.

⁴⁸ *Proelß*, Bundesverfassungsgericht und überstaatliche Gerichtsbarkeit, S. 82.