

ALEXANDER PROELSS

Bundesverfassungsgericht  
und überstaatliche  
Gerichtbarkeit

*Jus Publicum*

235

---

**Mohr Siebeck**

JUS PUBLICUM  
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 235





Alexander Proelß

# Bundesverfassungsgericht und überstaatliche Gerichtsbarkeit

Prozedurale und prozessuale Mechanismen zur  
Vermeidung und Lösung von Jurisdiktionskonflikten

Mohr Siebeck

*Alexander Proelß*, geboren 1973; Studium der Rechtswissenschaft an den Universitäten Bonn und Tübingen; wiss. Mitarbeiter und Assistent an der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen; wiss. Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht; 2007–10 Professor für Öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt Seerecht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; seit 2010 Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht und Europarecht, an der Universität Trier und Direktor des Instituts für Umwelt- und Technikrecht (IUTR) der Universität Trier.

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG Wort.

e-ISBN PDF 978-3-16-153280-1

ISBN 978-3-16-153279-5

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

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

© 2014 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohr.de](http://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 gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

## Vorwort

Das Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und überstaatlicher Gerichtsbarkeit wird seit Dekaden mit wechselnden Schwerpunkten diskutiert. Nachdem zu Beginn des 21. Jahrhunderts vor allem über die Konflikte zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte gestritten wurde, steht seit der europäischen Finanzkrise die Ausgestaltung des Kooperationsverhältnisses zwischen „Karlsruhe“ und „Luxemburg“ im Vordergrund. Vorliegende Studie, im Februar 2010 von der Juristischen Fakultät der Eberhard Karls Universität zu Tübingen als Habilitationsschrift angenommen, widmet sich der Vermeidung und Lösung dieser Rechtsprechungskonflikte. Für die Drucklegung wurde die Schrift aktualisiert. Sie befindet sich nun auf dem Stand von November 2013. Spätere Entwicklungen, etwa der Vorlagebeschluss vom 14. Januar 2014 (BVerfG, EuZW 2014, S.192 ff.), konnten nur noch vereinzelt in den Fußnoten berücksichtigt werden.

Entstehung und Inhalt vorliegender Studie wurden geprägt von der inspirierenden und freundschaftlichen Atmosphäre am Lehrstuhl meines verehrten Lehrers, Herrn Professor Dr. Dr. h.c. *Wolfgang Graf Vitzthum*, LL.M., dem ich für alle Förderung und Anregung herzlich dankbar bin. Aufrichtig bedanke ich mich überdies bei Herrn Professor Dr. *Martin Nettesheim* für die zügige Erstellung des Zweitvotums und zahlreiche weiterführende Hinweise. Herr Professor Dr. Dr. *Udo Di Fabio* hat mir die Möglichkeit eröffnet, in den Jahren 2005–2006 als wissenschaftlicher Mitarbeiter in seinem damaligen Dezernat im Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts tätig zu sein, wofür ich ihm dankbar verbunden bin. Der VG Wort danke ich für die Bewilligung eines großzügigen Druckkostenzuschusses.

Im September 2007 erhielt ich die Gelegenheit, mich vor Abschluss des Habilitationsverfahrens auf einer im Rahmen der Exzellenzinitiative neu geschaffenen Professur am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel zu bewähren. Für die Eröffnung der Möglichkeit, mein Habilitationsverfahren ungeachtet der bereits erfolgten Ernennung zu Ende führen zu dürfen, bin ich den Mitgliedern des Fakultätsrats der Tübinger Juristenfakultät aufrichtig dankbar. Zugleich danke ich meinen früheren Kieler Kollegen Prof. Dr. *Andreas Zimmermann*, LL.M. und Prof. Dr.

*Thomas Giegerich*, LL.M. sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Walther-Schücking-Instituts, insbesondere Frau Dr. *Ursula Heinz*, für die kollegiale und anregende Atmosphäre.

Den größten Anteil an Entstehung und Abschluss vorliegender Arbeit hat meine Frau *Felicitas*. Sie hat mich immer wieder ermutigt, das Projekt zu Ende zu führen, und mich – ungeachtet der Geburt unserer Kinder *Juliana* und *Christopher* sowie ihrer eigenen beruflichen Herausforderungen – entscheidend entlastet. Ohne ihre Hilfe, ihren Rat und ihr Verständnis hätte die Schrift nicht entstehen können. Ihr ist die Arbeit gewidmet.

*Trier, im März 2014*

*Alexander Proelß*

## Inhaltsübersicht

Vorwort . . . . .	V
Inhaltsverzeichnis . . . . .	IX
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XIII
<i>Einführung</i> . . . . .	1
<i>Erstes Kapitel</i>	
Jurisdiktionskonflikte und Normenhierarchie: Geltung und Rang des Völker- und Europarechts in der innerstaatlichen Rechtsordnung . .	15
I. Völkerrechtliche Verträge und allgemeine Regeln des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht . . . . .	18
II. Europäisches Unionsrecht im innerstaatlichen Recht . . . . .	57
III. Zusammenfassung . . . . .	102
<i>Zweites Kapitel</i>	
Jurisdiktionskonflikte und Synchronisierung der Rechtsprechung: Mechanismen der prozeduralen Konfliktvermeidung . . . . .	105
I. Pflicht zur Berücksichtigung der Entscheidungen überstaatlicher Gerichte . . . . .	107
II. Pflicht zur Vorlage an den EuGH. . . . .	172
III. Zusammenfassung . . . . .	200
<i>Drittes Kapitel</i>	
Jurisdiktionskonflikte und Rechtskontrolle: Mechanismen der prozessualen Konfliktvermeidung und -lösung. . . . .	203
I. Verfassungsprozessuale Durchsetzung der Vertragsbindung und der Pflicht zur Berücksichtigung der Entscheidungen überstaatlicher Gerichte . . . . .	204

II. Verfassungsprozessuale Durchsetzung der unionsrechtlichen Vorlagepflicht . . . . .	223
III. Verfassungsprozessuale Durchsetzung der Vorlagepflicht im Bereich der Verifikation der allgemeinen Regeln des Völkerrechts	239
IV. Verfassungsgerichtliche Kontrolle von Maßnahmen der Organe der supranationalen Union . . . . .	247
V. Zusammenfassung . . . . .	290
<i>Zusammenfassende Thesen</i> . . . . .	295
Literaturverzeichnis . . . . .	301
Rechtsprechungsverzeichnis . . . . .	327
Stichwortregister . . . . .	337

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Inhaltsübersicht. . . . .	VII
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XIII
<i>Einführung</i> . . . . .	1
<i>Erstes Kapitel</i>	
Jurisdiktionskonflikte und Normenhierarchie: Geltung und Rang des Völker- und Europarechts in der innerstaatlichen Rechtsordnung . .	15
I. Völkerrechtliche Verträge und allgemeine Regeln des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht . . . . .	18
1. Rang und Geltung völkerrechtlicher Verträge in der innerstaatlichen Rechtsordnung. . . . .	19
a) Begriff der völkerrechtlichen Verträge . . . . .	19
b) Übergesetzesrang von Menschenrechtsverträgen? . . . . .	22
c) Rang und Geltung von Verwaltungsabkommen . . . . .	26
d) Innerstaatliche Geltung und unmittelbare Anwendbarkeit . . .	29
2. Rang und Geltung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts in der innerstaatlichen Rechtsordnung . . . . .	31
a) Begriff der allgemeinen Regeln des Völkerrechts. . . . .	32
b) Rang der allgemeinen Regeln des Völkerrechts. . . . .	38
c) Innerstaatliche Geltung und unmittelbare Anwendbarkeit . . .	41
3. Völkerrechtsfreundliche Auslegung des nationalen Rechts . . . .	43
a) Methodische Grundlagen . . . . .	46
b) Grenzen der völkerrechtsfreundlichen Auslegung . . . . .	48
c) Reichweite des Grundsatzes der völkerrechtsfreundlichen Auslegung . . . . .	51
II. Europäisches Unionsrecht im innerstaatlichen Recht . . . . .	57
1. Innerstaatliche Geltung des Unionsrechts . . . . .	58

a) Zum Verhältnis von Art. 24 Abs. 1 und Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG . . . . .	58
b) „Übertragung“ von Hoheitsrechten . . . . .	61
c) Grund für die innerstaatliche Geltung des Unionsrechts . . . . .	65
d) Art. 23 GG als verfassungsrechtliche Grundlage für die Beteiligung Deutschlands an der europäischen Integration . . . . .	72
2. Rang und Vorrang des Unionsrechts in der innerstaatlichen Rechtsordnung . . . . .	82
a) Grundlage des Anwendungsvorrangs . . . . .	82
b) Anwendungsvorrang und Höherrangigkeit . . . . .	84
c) Grenzen des Anwendungsvorrangs . . . . .	89
3. Geltung und Rang des intergouvernementalen Unionsrechts in der innerstaatlichen Rechtsordnung . . . . .	96
III. Zusammenfassung . . . . .	102

### *Zweites Kapitel*

Jurisdiktionskonflikte und Synchronisierung der Rechtsprechung: Mechanismen der prozeduralen Konfliktvermeidung . . . . .	105
I. Pflicht zur Berücksichtigung der Entscheidungen überstaatlicher Gerichte . . . . .	107
1. Entwicklung, Grundlagen und Reichweite der Berücksichtigungspflicht . . . . .	108
a) Entwicklung und Begründungsbedürftigkeit . . . . .	108
b) Grundlagen . . . . .	114
c) Reichweite . . . . .	127
2. Entscheidungen überstaatlicher Gerichte in den Rechtsordnungen anderer Staaten . . . . .	141
a) Respectful consideration in der Rechtsprechung des U.S. Supreme Court . . . . .	143
b) Überstaatliche Gerichtsbarkeit und französische Rechtsordnung . . . . .	155
c) Überstaatliche Gerichtsbarkeit und österreichische Rechtsordnung . . . . .	162
II. Pflicht zur Vorlage an den EuGH . . . . .	172
1. Bestand einer verfassungsgerichtlichen Vorlagepflicht . . . . .	176
a) BVerfG als letztinstanzliches Gericht . . . . .	176
b) Beschränkung auf ordentliche Rechtsbehelfe? . . . . .	178
2. Anwendungsfälle der verfassungsgerichtlichen Vorlagepflicht . . . . .	183
a) Verfassungsbeschwerden gegen Hoheitsakte, hinsichtlich derer ein Rechtsweg vorhanden und seine Erschöpfung zumutbar ist . . . . .	184

b) Verfassungsbeschwerden gegen Hoheitsakte, hinsichtlich derer ein Rechtsweg nicht vorhanden bzw. seine Erschöpfung unzumutbar ist. . . . .	196
III. Zusammenfassung . . . . .	200
<i>Drittes Kapitel</i>	
Jurisdiktionskonflikte und Rechtskontrolle: Mechanismen der prozessualen Konfliktvermeidung und -lösung. . . . .	203
I. Verfassungsprozessuale Durchsetzung der Vertragsbindung und der Pflicht zur Berücksichtigung der Entscheidungen überstaatlicher Gerichte . . . . .	204
1. Nichtberücksichtigung als Verstoß gegen die allgemeine Handlungsfreiheit . . . . .	204
2. Nichtberücksichtigung als Verstoß gegen das Willkürverbot . . . . .	209
3. Nichtberücksichtigung als Verstoß gegen das einschlägige Spezialgrundrecht . . . . .	211
4. Prozessuale Lösung von Jurisdiktionskonflikten zwischen dem BVerfG und überstaatlichen Gerichten. . . . .	219
II. Verfassungsprozessuale Durchsetzung der unionsrechtlichen Vorlagepflicht . . . . .	223
1. Nichtvorlage als Verstoß gegen das Prinzip der Bindung an Gesetz und Recht . . . . .	224
2. Nichtvorlage als Verstoß gegen das Recht auf den gesetzlichen Richter . . . . .	226
III. Verfassungsprozessuale Durchsetzung der Vorlagepflicht im Bereich der Verifikation der allgemeinen Regeln des Völkerrechts	239
1. Prüfungsmaßstab im Normverifikationsverfahren . . . . .	240
2. Funktionell-rechtliche Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit im Normverifikationsverfahren . . . . .	243
IV. Verfassungsgerichtliche Kontrolle von Maßnahmen der Organe der supranationalen Union . . . . .	247
1. Verfassungsgerichtliche Identitätskontrolle . . . . .	249
2. Verfassungsgerichtliche Ultra vires-Kontrolle . . . . .	257
a) Rechtsprechung des BVerfG . . . . .	257
b) Kritische Würdigung . . . . .	262
3. Verfassungsgerichtliche Gewährleistung des Grundrechtsschutzes in Deutschland . . . . .	271
a) Unionsrecht als unmittelbarer Verfahrensgegenstand . . . . .	272
b) Umsetzungsakte als zulässiger Verfahrensgegenstand. . . . .	283

V. Zusammenfassung . . . . .	290
<i>Zusammenfassende Thesen</i> . . . . .	295
Literaturverzeichnis . . . . .	301
Rechtsprechungsverzeichnis . . . . .	327
Stichwortregister . . . . .	337

## Abkürzungsverzeichnis

A/	Assembly (Document)
a.A.	andere(r) Ansicht
ABl. EG/EU	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (bis Januar 2003)/Amtsblatt der Europäischen Union (ab Februar 2003)
Abs.	Absatz
AEUV/AEU-Vertrag	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
a.F.	alte Fassung
AJDA	Actualité Juridique – Droit Administratif (Zeitschrift)
AJIL	American Journal of International Law
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet – Aufenthaltsgesetz
Aufl.	Auflage
AuslG	Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet – Ausländergesetz
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz der Republik Österreich
AVR	Archiv des Völkerrechts
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BDGVR	Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
BeckRS	Beck-Rechtsprechung (Online-Rechtsprechungssammlung)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt
BGH(Z/St)	Bundesgerichtshof (Entscheidungen in Zivilsachen/Strafsachen)
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Bull. civ.	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation (Chambres civiles)
BVerfG(E)	Bundesverfassungsgericht (Entscheidungen)
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz

BVerwG(E)	Bundesverwaltungsgericht (Entscheidungen)
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz der Republik Österreich
bzw.	beziehungsweise
C-	Cour (Urteil des Europäischen Gerichtshofs)
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
Ch. civ.	Chambre civile
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna
CLR	Cornell Law Review
CMLR	Common Market Law Reports
CMLRev	Common Market Law Review
cmt.	Commentary
COP	Conference of the Parties
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
d.	der/die
DC	District of Columbia
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
dies.	dieselbe
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
DStR	Deutsches Steuerrecht (Zeitschrift)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
EG(V bzw. -Vertrag)	(Vertrag zur Gründung der) Europäische(n) Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EILR	Emory International Law Review
EJIL	European Journal of International Law
ELJ	European Law Journal
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (eigentlich: Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten)
et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera (usw.)
EU(V bzw. -Vertrag)	(Vertrag über die) Europäische Union
EuG	Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europa-Recht (Zeitschrift)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG(V)	(Vertrag zur Gründung der) Europäische(n) Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f./ff.	folgende/fortfolgende
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FYIL	Finnish Yearbook of International Law
GA	General Assembly

GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (der EU-Staaten)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GJICL	Georgia Journal of International and Comparative Law
GLJ	German Law Journal
GYIL	German Yearbook of International Law
HICLR	Hastings International and Comparative Law Review
h.M.	herrschende Meinung
HRLJ	Human Rights Law Journal
Hrsg.	Herausgeber
ICJ	International Court of Justice
ICJ Reports	International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders
i.d.F.	in der Fassung
i.E.	im Ergebnis
IGH	Internationaler Gerichtshof
insbes.	insbesondere
IPBürg	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
i.V.m.	in Verbindung mit
JBl	Juristische Blätter
JORF	Journal officiel de la République Française
JöR N.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Neue Folge)
JR	Juristische Rundschau
JURA	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
KG	Kammergericht Berlin
LCLR	Lewis & Clark Law Review
lit.	littera (Buchstabe)
LJIL	Leiden Journal of International Law
MLR	Maine Law Review
m.N.	mit Nachweisen
Ms.	Manuskript
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n°	numéro
NATO	North Atlantic Treaty Organization
n.F.	neue Fassung
NJOZ	Neue Juristische Online Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZWehrR	Neue Zeitschrift für Wehrrecht

o.	oben
OGH	Oberster Gerichtshof der Republik Österreich
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung
OLG	Oberlandesgericht
OSPAR	Oslo-Paris-Kommission (des Übereinkommens zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks)
ÖStPO	österreichische Strafprozessordnung
OVG	Oberverwaltungsgericht
para.	paragraph(s) (Absatz/Absätze)
Pet.	Petitioner
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
Rec.	Recueil
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft (Zeitschrift)
Rn.	Randnummer(n)
Rs.	Rechtssache(n)
S.	Seite(n)
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
S.Ct.	Supreme Court Reporter
Slg.	Sammlung
slip. op.	slip opinion (U.S. Supreme Court)
SLR	Stanford Law Review
sog.	so genannt(e/er/es)
StGB	Strafgesetzbuch
StGBL.	Staatsgesetzblatt
StGG	Staatsgrundgesetz
STLR	Suffolk Transnational Law Review
StPO	Strafprozessordnung
str.	streitig
st. Rechtspr.	ständige Rechtsprechung
supranat.	supranational(-e/-en/-er)
T-	Tribunal (Urteil des Europäischen Gerichts erster Instanz)
u.	unten
u.a.	und andere/unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UN Doc.	Dokument(e) der Vereinten Nationen
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
U.S.	United States/United States Reports (Decisions of the United States Supreme Court)
USA	United States of America
usw.	und so weiter
UVS	Unabhängige Verwaltungssenate

v.	von/vom/versus
Verb. Rs.	Verbundene Rechtssachen
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VfGH	Verfassungsgerichtshof der Republik Österreich
VfSlg.	Sammlung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs der Republik Österreich
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VIZ	Zeitschrift für Vermögens- und Immobilienrecht
VJIL	Virginia Journal of International Law
VO	Verordnung
Vol.	Volume
VRÜ	Verfassung und Recht in Übersee (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGH	Verwaltungsgerichtshof der Republik Österreich
VwGO	Verwaltungsgerichtordnung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WTO	World Trade Organization
WÜK	Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention (eigentlich: Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZfV	Zeitschrift für Verwaltung
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR N.F.	Zeitschrift für Schweizerisches Recht (Neue Folge)
z.T.	zum Teil
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht



## Einführung

In den vergangenen Jahren ist das Thema der Rechtsprechungskonkurrenz zwischen dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) einerseits und der überstaatlichen Gerichtsbarkeit, insbesondere dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) sowie dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR),<sup>1</sup> andererseits immer wieder in den Vordergrund des Interesses gerückt. Sein Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass es ungeachtet der an sich autonomen Zuständigkeitsbereiche der verschiedenen Gerichtsbarkeiten rechtlich möglich ist, dass sich das nationale BVerfG und die inter- und supranationalen Gerichte<sup>2</sup> mit ähnlichen Konstellationen, ja unter Umständen sogar mit demselben Fall, zu befassen haben. Überlagerungen gerichtlicher Zuständigkeiten resultieren aus einem „pluralistischen Verwobensein“,<sup>3</sup> aus der Existenz mehrerer materiell-rechtlicher, gleichsam aufeinander bezogener Rechtsordnungen, die ihrerseits jeweils über eine eigene und eigenständige Gerichtsbarkeit verfügen: Mehr-Ebenen-System der friedlichen Streitbeilegung.<sup>4</sup> Relevant ist dies vor allem auf dem Gebiet des Grund- und Menschenrechtsschutzes. *Hans-Jürgen Papier* hat zutreffend darauf hingewiesen, dass eine Vielzahl an Grundrechtsverbürgungen und Grundrechtsgerichten zunächst etwas Positives für die Bürger Europas ist; denn „mehr Grundrechtsschutz ist besser als zu wenig.“<sup>5</sup> Allerdings besteht die Gefahr, dass „der Rechtsschutz für den Bürger unübersichtlich und damit ineffektiv wird, weil er nicht weiß, an welches Gericht er sich

---

<sup>1</sup> Der Terminus „überstaatliche Gerichtsbarkeit“ umfasst im Folgenden sowohl die Gerichte der supranationalen Union als auch die auf völkerrechtlichen Verträgen beruhenden Gerichte. Ein wie auch immer geartetes Rangverhältnis impliziert er nicht.

<sup>2</sup> Seit längerem werden vielfach auch EuGH und EGMR als „Verfassungsgerichte“ bezeichnet; vgl. etwa *L. Bauer*, Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht?, 2008, S. 67 ff.; differenzierend zum EGMR *G. Ress*, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und die Grenzen seiner Judikatur, in: *M. Hilf/J.A. Kämmerer/D. König* (Hrsg.), *Höchste Gerichte an ihren Grenzen*, 2007, S. 55 (58).

<sup>3</sup> *M. Kotzur*, Der Schutz personenbezogener Daten in der europäischen Grundrechtsgemeinschaft, *EuGRZ* 2011, S. 105 (108).

<sup>4</sup> Zum Begriff siehe *F.C. Mayer*, *Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung*, 2000, S. 31 ff.

<sup>5</sup> *H.-J. Papier*, In Vielfalt geeint, *FAZ* v. 3. Juli 2008, S. 8.

wenden muss oder welche Maßstäbe für seinen Fall gelten.“<sup>6</sup> Darüber hinaus kann in solchen Konstellationen aus der abweichenden Auslegung der Schutzgehalte der jeweils einschlägigen Normen, ebenso wie aus der unterschiedlichen Abwägung der betroffenen Rechtsgüter auf Ebene der Verhältnismäßigkeit (so geschehen im Fall *Caroline von Monaco*), ein Jurisdiktionskonflikt entstehen.<sup>7</sup> Dies gilt zumal dann, wenn die einschlägigen prozessualen Vorgaben eine Überprüfung der Entscheidung des Gerichts der einen Ebene durch das Gericht der anderen Ebene in demselben Fall vorsehen und damit letztlich eine formelle Hierarchisierung der Gerichte anordnen. In diesem Sinne stellt sich das Verhältnis von BVerfG und EGMR dar;<sup>8</sup> denn eine Individualbeschwerde zum EGMR kann zulässigerweise nur erhoben werden, wenn zuvor der innerstaatliche Rechtsweg, zu dem auch die nationalen Verfassungsgerichte zählen,<sup>9</sup> erschöpft wurde.<sup>10</sup> Ungeachtet dessen, dass BVerfG und EGMR auf der Grundlage unterschiedlicher Prüfungsmaßstäbe entscheiden, bedeutet jede erfolgreiche Beschwerde gegen die Bundesrepublik Deutschland immer auch eine Korrektur des BVerfG.<sup>11</sup>

Demgegenüber erscheint mit Blick auf das Verhältnis von BVerfG und EuGH zunächst zweifelhaft, ob überhaupt Rechtsprechungskonflikte auftreten können. Während dieser nach Art. 19 Abs. 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)<sup>12</sup> die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der europäischen Verträge sichert, prüft jenes bei Verfassungsbeschwerden nach einer von ihm entwickelten gängigen Formel ausschließlich spezifische Verletzungen des Verfassungsrechts.<sup>13</sup> Ungeachtet der an sich klaren Trennung der Jurisdiktionsbereiche der beiden Gerichte beansprucht das BVerfG indes die

<sup>6</sup> Ebd.

<sup>7</sup> Der Begriff „Jurisdiktionskonflikt“ wird hier in einem engen Sinne verstanden. Er erfasst damit nicht sämtliche Situationen, in denen „zwei oder mehrere Staaten über ein- und denselben Sachverhalt Regelungsgewalt in Anspruch nehmen“ (*M. Herdegen*, Völkerrecht, 12. Aufl. 2013, § 26 Rn. 17), sondern bezieht sich lediglich auf Konflikte zwischen nationalen Rechtsprechungsorganen einerseits und überstaatlichen Gerichten andererseits. Im Vordergrund steht dabei das Verhältnis von BVerfG und überstaatlicher Gerichtsbarkeit. Eingehend zu Begriff und Typologie des Jurisdiktionskonflikts *H. Sauer*, Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen, 2008, S. 55 ff., 83 ff.; kritisch *Kotzur* (o. Anm. 3), S. 110 f.

<sup>8</sup> Vgl. auch *E. Klein*, VVDStRL 66 (2007), S. 433.

<sup>9</sup> Vgl. nur EGMR, EuGRZ 2002, S. 144 (146).

<sup>10</sup> Vgl. Art. 35 Abs. 1 EMRK: „nach Erschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsmittel“.

<sup>11</sup> Treffend *O. Dörr*, Rechtsprechungskonkurrenz zwischen nationalen und europäischen Verfassungsgerichten, DVBl 2006, S. 1088 (1095); *S. Augsberg*, Von der Solange- zur Soweit-Rechtsprechung: Zum Prüfungsumfang des Bundesverfassungsgerichts bei richtlinienumsetzenden Gesetzen, DÖV 2010, S. 153; zu *unmittelbaren* Verletzungen der EMRK durch das BVerfG etwa *A. Brett*, Verfahrensdauer bei Verfassungsbeschwerdeverfahren im Horizont der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK, 2009; relativierend *A. Voßkuhle*, Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, NVwZ 2010, S. 1 (4).

<sup>12</sup> Konsolidierte Fassung: Abl. EU 2010, Nr. C 83/13.

<sup>13</sup> Grundlegend BVerfGE 7, 198 (205 ff.); 18, 85 (92 f.). Siehe auch den Hinweis von *U.*

Kontrollzuständigkeit darüber, ob die Union bei Erlass oder Anwendung eines europäischen Rechtsakts im konkreten Fall (und ggf. mit Unterstützung des EuGH) kompetenzgemäß gehandelt hat, und ob der unionsrechtliche Grundrechtsschutz dem vom Grundgesetz geforderten Niveau im Wesentlichen entspricht. Insbesondere die Frage nach dem Bestand einer Kompetenz zur Vornahme von *Ultra vires*-Kontrollen ist seit der *Lissabon*-Entscheidung des BVerfG<sup>14</sup> wieder in aller Munde.<sup>15</sup> Angesichts der zunehmenden Ausdifferenzierung des internationalen Rechts erscheint es nicht ausgeschlossen, dass sich ähnliche Situationen, je nach Reichweite und Ausgestaltung der jeweiligen gerichtlichen Zuständigkeiten, auch im Verhältnis zu anderen überstaatlichen Gerichten ergeben.<sup>16</sup>

Identifizierung, Diskussion und – bestenfalls – Auflösung solcher Jurisdiktionskonflikte sind kein akademisches Glasperlenspiel.<sup>17</sup> Jeder ungelöste Rechtskonflikt birgt das Risiko eines Verlusts des Geltungsanspruchs der betroffenen Rechtsnormen und damit der Rechtsunsicherheit und -unklarheit, von Gesichtspunkten eines wachsenden Demokratiedefizits im Falle der quasi-originären Rechtsschöpfung durch überstaatliche Gerichte ganz zu schweigen.<sup>18</sup> Sind Tatbestand und/oder Rechtsfolgen einer Norm unklar, besteht die Gefahr, dass ihre juristische „Soll-Geltung“ nicht von einer faktischen „Ist-Geltung“ flankiert, sie also nicht real befolgt wird. Dabei ist die juristische Geltung ihrerseits bedroht, wenn die Norm von ihren Adressaten unbeachtet bleibt.<sup>19</sup> Auf den Kollisionsfall bezogen bedeutet dies – blendet man die im Hintergrund stehenden Machtfragen aus<sup>20</sup> –, dass der Rechtsanwender im Zweifel derjenigen Norm den Vorzug einräumen wird, hinsichtlich deren Gehalts die größere Klarheit

---

*Volkman*, Fremdbestimmung – Selbstbehauptung – Befreiung, JZ 2011, S. 835 (836); *Augsberg* (o. Anm. 11), S. 154.

<sup>14</sup> BVerfGE 123, 267 ff.

<sup>15</sup> Vgl. nur *C. Calliess*, Unter Karlsruher Totalaufsicht, FAZ v. 27. August 2009, S. 8.

<sup>16</sup> Siehe nur *P. Häberle*, VVDStRL 66 (2007), S. 423 f.

<sup>17</sup> Vgl. auch *Sauer* (o. Anm. 7), S. 60 f., 91, der zu Recht darauf hinweist, dass eine rechtswissenschaftliche Problembehandlung nicht dadurch obsolet werde, dass die Kooperation zwischen dem BVerfG und den internationalen Gerichtshöfen in der Praxis im Wesentlichen funktioniere (ebd., S. 94).

<sup>18</sup> Zum EuGH vgl. die pointierte Kritik von *J. Jahn*, Europarichter überziehen ihre Kompetenzen, NJW 2008, S. 1788 f.

<sup>19</sup> *B. Rütters/C. Fischer/A. Birk*, Rechtstheorie, 6. Aufl. 2011, Rn. 340.

<sup>20</sup> Siehe *G.F. Schuppert*, Funktionell-rechtliche Grenzen der Verfassungsinterpretation, 1980, S. V: „Kompetenzfragen sind Machtfragen.“ Vgl. auch *R. Brückmann*, Kindergarten? The Interaction between the German Constitutional Court and the European Court of Human Rights, FYIL 17 (2006), S. 163 (182 ff.); *P.M. Huber*, Das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofes zu den nationalen Gerichten, in: D. Merten/H.-J. Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VI/2, 2009, § 172 Rn. 94. – Zur Position der nationalen Höchstgerichte vgl. auch die Schlussanträge des Generalanwalts *Léger*, Rs. C-224/01, Köbler/Österreich, Slg. 2003, I-10239 Rn. 59: „Seine [des nationalen Gerichts] Position ist umso ‚strategischer‘, als es das Zusammenspiel seines innerstaatlichen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht zu beurteilen und daraus die gebotenen Konsequenzen zu ziehen

besteht. Im Kontext gerichtlicher Zuständigkeitskonflikte wäre eine solche Praxis besonders problematisch, weil die Verletzung einer Kompetenznorm zu einer Infragestellung der hiervon nachteilig betroffenen gerichtlichen Instanz insgesamt führen kann.<sup>21</sup>

Umso wichtiger erscheint es, zunächst die Frage nach der Existenz eines – rechtlich veranlassten – Zuständigkeitskonflikts zu stellen, bevor die Entscheidung des Gerichts der einen Ebene unter dem Gesichtspunkt der mangelnden Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichts der anderen Ebene kritisch gewürdigt wird. So mag die These von *Franz Merli*, wonach tatsächliche Rechtsprechungskonflikte destabilisieren, potentielle das Gesamtsystem jedoch im Sinne eines „judicial checks and balances“ stabilisieren,<sup>22</sup> für den Regelfall zu treffen – dem zu Unrecht für tatsächlich gegeben gehaltenen potentiellen Konflikt kann stabilisierende Wirkung nicht beigemessen werden. Die Befassung mit dem Thema ist so letztlich geeignet, die zu Recht für erforderlich gehaltene<sup>23</sup> Flexibilität und wechselseitige Anpassungsbereitschaft der verschiedenen Rechtsebenen und ihrer Streitbeilegungsmechanismen normativ zu unterfüttern und dadurch den Weg zu einem ausdifferenzierten „europäischen Verfassungsgerichtsverbund“ (*Andreas Voßkuhle*) zu ebnen.

## Gegenstand der Untersuchung

Anlass für die Befassung mit verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionskonflikten ist die Überzeugung, dass es ungeachtet einer kaum mehr zu überblickenden Fülle an Stellungnahmen im einschlägigen Schrifttum bis heute nicht gelungen ist, die skizzierten Problemkreise aus dem Bereich des in der Lehrbuchliteratur so genannten „Staatsrechts III“ abschließend zu klären. Eine solche Klärung erscheint indes umso dringlicher geboten, als die

„Fragen und Probleme der Koordination und Kooperation, aber auch der Grenzziehung zwischen Karlsruhe, Luxemburg und Straßburg [...] an Gewicht und Komplexität [gewinnen], je weiter die europäische Integration voranschreitet und je mehr das nationale

---

hat. Somit ist es nicht mehr unbedingt, wie Montesquieu es einst ausgedrückt hat, das Sprachrohr des Gesetzes.“

<sup>21</sup> Weitergehend *Sauer* (o. Anm. 7), S. 92.

<sup>22</sup> *F. Merli*, Rechtsprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, VVDStRL 66 (2007), S. 392 (418); ähnlich *S. Oeter*, Rechtsprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, VVDStRL 66 (2007), S. 361 (388).

<sup>23</sup> Siehe *Oeter* (o. Anm. 22), S. 388.

Verfassungsrecht, die supranationale Rechtsordnung der Europäischen Union und das Völkerrecht der Menschenrechtskonvention ineinander greifen.“<sup>24</sup>

Die Ursache für die bestehenden Unsicherheiten ist auf allgemeiner Ebene primär in den grundlegend abweichenden Positionen zu Bedeutung und Reichweite des Prinzips der staatlichen Souveränität im Zeitalter von Europäisierung<sup>25</sup> und Internationalisierung zu sehen. Wer dem Abschied vom souveränen Nationalstaat das Wort redet,<sup>26</sup> kann die in vorliegendem Kontext gestellte Frage nach dem „letzten Wort“<sup>27</sup> schwerlich unter Hinweis auf das BVerfG – ein oberstes Bundesorgan der Bundesrepublik Deutschland – beantworten. Wer argumentiert, die wesentlichen politischen Entscheidungen würden nicht mehr auf staatlicher, sondern auf inter- und supranationaler Ebene getroffen<sup>28</sup> – die auf politischer Ebene feststellbare Tendenz, die Verantwortung für vom Bürger als unangenehm empfundene Entscheidungen auf bindende Vorgaben aus „Brüssel“ abzuwälzen, mag insoweit als praktischer Beleg dienen –, wird dazu tendieren, im Kollisionsfall einen Vorrang des supranationalen Gerichts anzunehmen. Dem steht die Position des BVerfG in der von ihm beanspruchten Rolle als „Hüter der Verfassung“<sup>29</sup> diametral entgegen. Bekanntlich hielt es sich bereits in der *Maastricht*-Entscheidung für zuständig zu prüfen, „ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen“,<sup>30</sup> und hob im *Görgülü*-Beschluss hervor, dass das Grundgesetz zwar die Einfügung Deutschlands in die Rechtsgemeinschaft friedlicher und freiheitlicher Staaten erstrebe, „aber nicht auf die in dem letzten Wort der deutschen Verfassung liegende Souveränität“ verzichte.<sup>31</sup> Diese Rechtsprechung wurde vielfach als europa- und völkerrechtsskeptisch, als an überholten Souveränitätsvorstellungen festhaltend, kriti-

<sup>24</sup> H.-J. Papier, *Gerichte an ihren Grenzen: Das Bundesverfassungsgericht*, in: *Hilf/Kämmerer/König* (o. Anm. 2), S. 135 (136). Zur fortwährenden Relevanz des Themas auch S. *Schmahl*, *Grundrechtsschutz im Dreieck von EU, EMRK und nationalem Verfassungsrecht*, *EuR*, Beiheft 1/2008, S. 7f.

<sup>25</sup> Zu Entwicklung und Varianten des Begriffs der Europäisierung jüngst R. *Wahl*, *Die Rechtsbildung in Europa als Entwicklungslabor*, *JZ* 2012, S. 861 (862ff.).

<sup>26</sup> Vgl. nur J.A. *Camillevi/J. Falk*, *The End of Sovereignty? The Politics Of A Shrinking And Fragmenting World*, 1992, S. 256; P. *Saladin*, *Wozu noch Staaten? Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaates in einer zunehmend überstaatlichen Welt*, 1995, S. 217.

<sup>27</sup> BVerfGE 89, 155 (188); vgl. auch M. *Breuer*, *Karlsruhe und die Gretchenfrage: Wie hast du's mit Straßburg?*, *NVwZ* 2005, S. 412 (414); der EGMR sitze „am längeren Hebel“.

<sup>28</sup> Siehe J. *Kokott*, *Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung*, *VVDStRL* 63 (2003), S. 7 (22): „Der Staat wird mehr und mehr zum *Vollzieher* supra- und international vorgegebener Normen“ (Hervorhebung im Original).

<sup>29</sup> Vgl. die „Status-Denkschrift“ v. 17. Juni 1952, *JöR N.F.* 6 (1957), S. 144 (198).

<sup>30</sup> BVerfGE 89, 155 (188).

<sup>31</sup> BVerfGE 111, 307 (319).

siert<sup>32</sup> und damit letztlich als Gefahr für den Prozess der europäischen Integration qualifiziert. Andererseits hat insbesondere der EuGH die Diskussion durch eine denkbar weite, am unionsrechtlichen *effet utile* ausgerichtete Auslegung einzelner Zuständigkeitsnormen zusätzlich befeuert<sup>33</sup> und Altbundespräsident *Roman Herzog* zu dem Aufruf „Stoppt den Europäischen Gerichtshof!“ bewogen.<sup>34</sup> Das mit Bezug auf das Verhältnis von BVerfG und überstaatlicher Gerichtsbarkeit wiederholt verwendete, die Realität freilich stark überzeichnende Schlagwort vom „Machtkampf der Gerichte“<sup>35</sup> bringt jene Entwicklungen in pointierter Weise zum Ausdruck.

Nimmt man die genannten Äußerungen genauer in den Blick, ist freilich festzustellen, dass die gefundenen Ergebnisse nur selten auf einer Bestandsaufnahme der einschlägigen Rechtsnormen beruhen. Den Ausgang eines bundesverfassungsgerichtlichen Verfahrens mag man, je nach Lage des Falls, rechtspolitisch bedauern – rechtswissenschaftlich macht es wenig Sinn, den vermeintlichen Unwillen der Karlsruher Richter zu beklagen, eine Demutsgeste gen Luxemburg oder Straßburg zu senden, wenn die für den Entscheidungsgegenstand relevanten Verfassungsnormen – und nur an diesen kann das Gericht die ihm vorgelegten Fälle unmittelbar messen – eine solche Geste gerade nicht vorsehen.<sup>36</sup> Nicht das, was sein sollte, sondern das, was gilt, bildet den Maßstab, auf Grundlage dessen das BVerfG seine Entscheidungen trifft und von Verfassung wegen

<sup>32</sup> Siehe etwa *I. Pernice*, BVerfG, EGMR und die Rechtsgemeinschaft, EuZW 2004, S. 705: „[...] die Betonung staatlicher Souveränitätsvorbehalte zusammen mit dem Recht, Völkerrecht zu verletzen, schlägt der Idee der Rechtsgemeinschaft ins Gesicht. [...] In einer Zeit, wo sich das Völkerrecht angesichts amerikanischer Eigenmacht ohnehin in schweren Gewässern befindet, sollte jeder von überholtem Souveränitätsdenken gesteuerte Angriffe gegen seine unverbrüchliche Geltung vermieden werden – sonst wird es eine internationale Rechtsgemeinschaft nie geben.“

<sup>33</sup> Siehe nur die Reaktionen auf die Entscheidung des EuGH im *Mangold*-Fall (Rs. C-144/04, *Mangold*, Slg. 2005, I-9981 ff.): *T. Gas*, Die unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinien zu Lasten Privater im Urteil „Mangold“, EuZW 2005, S. 737 („Dammbruch“); *K. Hailbronner*, Hat der EuGH eine Normverwerfungskompetenz?, NZA 2006, S. 811 (815): Erforderlich seien Instrumente, „um der ungehemmten Entfaltung des Sendungsbewusstseins der EuGH-Richter entgegenzuwirken“. Nüchtern zusammenfassend *J. Wieland*, Der EuGH im Spannungsverhältnis zwischen Rechtsanwendung und Rechtsgestaltung, NJW 2009, S. 1841 ff.

<sup>34</sup> *R. Herzog/L. Gerken*, Stoppt den Europäischen Gerichtshof!, FAZ v. 8. September 2008, S. 8.

<sup>35</sup> *I. Pernice*, Einheit und Kooperation: Das Gemeinschaftsrecht im Lichte der Rechtsprechung von EuGH und nationalen Gerichten, in: A. Randelzhofer/R. Scholz/D. Wilke (Hrsg.), Gedächtnisschrift für E. Grabitz, 1995, S. 523 (529); vgl. auch *A. Peters*, Die Causa Caroline: Kampf der Gerichte?, *Betrifft Justiz* 21 (2005), S. 160 ff.; *R. Müller*, Das letzte Wort, FAZ v. 10. Oktober 2004, S. 1. – Der Deutschlandfunk sendete am 10. August 2009 anlässlich der Entscheidung des BVerfG zum Vertrag von Lissabon einen Beitrag mit dem Titel „Droht ein Krieg der Richter? Das Bundesverfassungsgericht nach dem Lissabon-Urteil“.

<sup>36</sup> Allgemein *M. Silagi*, Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts als Bezugsgegenstand in Art. 25 GG und Art. 26 EMRK, EuGRZ 1980, S. 632 (644); vgl. aber *J. Bergmann*, Das Bundesverfassungsgericht in Europa, EuGRZ 2004, S. 620 (627).

treffen muss. Die gegenseitige inhaltliche Abstimmung der Rechtsprechung, die Beschränkung gegenseitiger Überprüfungsansprüche sowie die Verbesserung der alltäglichen Zusammenarbeit können nicht als Beiträge der beteiligten Gerichte zur Vermeidung von Rechtsprechungskonflikten eingefordert werden, wenn es insoweit jeweils an einer gesetzlichen Ermächtigung fehlt.<sup>37</sup> Womöglich liegt die Wahrheit daher wie so oft in der Mitte.

Vor diesem Hintergrund setzt vorliegende Studie den Schwerpunkt auf die Auseinandersetzung mit dem positiven Recht. Sie erkundet, ob es zutrifft, dass die Frage nach dem letzten Wort angesichts der grundsätzlich autonomen Zuständigkeitsbereiche der beteiligten Gerichte letztlich auf politischer Ebene beantwortet werden muss,<sup>38</sup> oder ob das geltende Recht nicht doch – womöglich gar erschöpfende – Ansätze zur Lösung von Jurisdiktionskonflikten bereitstellt. Nicht die internationalen und europäischen Gerichte, ihre Kompetenzen, die Wirkungen ihrer Entscheidungen im innerstaatlichen Recht und ihr Verhältnis zu den innerstaatlichen Gerichten stehen dabei im Vordergrund des Interesses.<sup>39</sup> Gefragt wird vielmehr nach den Zuständigkeiten der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit, nach der Rolle also, die das BVerfG als „Muster einer selbständigen Verfassungsgerichtsbarkeit“ (*Peter Häberle*) im Verhältnis zu jenen überstaatlichen Gerichten einnimmt. Insofern blickt vorliegende Untersuchung nicht von außen auf das innerstaatliche Recht, sondern anders herum von innen auf die völker- und europarechtlichen Bindungen der Bundesrepublik Deutschland im Kontext der friedlichen Streitbeilegung. Ihr Schwerpunkt ist mithin das nationale Verfassungsrecht. Nicht thematisiert wird demgegenüber etwa das Verhältnis von EGMR und EuGH. Unberücksichtigt bleiben zudem Modelle der *politischen* Konfliktvermeidung durch Kooperation („Netzwerke“), wie sie sich etwa in regelmäßigen Treffen der Präsidenten der nationalen und europäischen Verfassungsgerichte manifestiert.<sup>40</sup> Nur am Rande einbezogen wird schließlich die kürzlich im Kontext der Euro-Rettungsmaßnahmen<sup>41</sup> erneut in den Vordergrund gerückte, nicht minder heikle und weitreichende

---

<sup>37</sup> Missverständlich *Merli* (o. Anm. 22), S. 413; vgl. auch die Forderung von *M. Kotzur*, Kooperativer Grundrechtsschutz – eine Verfassungsperspektive für Europa, JöR N.F. 55 (2007), S. 337 (351), die „mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte [sollten] via Vorlage das Rechtsgespräch mit Straßburg [sic!] suchen.“

<sup>38</sup> Vgl. nur *M. Nettesheim*, Kompetenzen, in: A. von Bogdandy/J. Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 389 (403).

<sup>39</sup> Zum EGMR vgl. insbesondere *C. Grabenwarter*, Das mehrpolige Grundrechtsverhältnis im Spannungsfeld zwischen europäischem Menschenrechtsschutz und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: P.-M. Dupuy u. a. (Hrsg.), Völkerrecht als Wertordnung – Common Values in International Law, Festschrift für C. Tomuschat, 2006, S. 193 ff.

<sup>40</sup> Siehe nur *J. Limbach*, Globalization of Constitutional Law through Interaction of Judges, VRÜ 41 (2008), S. 51 (52 ff.).

<sup>41</sup> BVerfGE 129, 124 (183 ff.); vgl. auch BVerfG, NVwZ 2012, S. 495 (499 f.); kritisch (verfassungsgerichtliche Überprüfung werde zu weit zurückgenommen) *C. Hillgruber*, Ohne rechtes Maß? Eine Kritik der Rechtsprechung des BVerfG nach 60 Jahren, JZ 2011, S. 861 (863).

Frage nach den rechtlichen Grenzen der Kontrollbefugnis des BVerfG im Verhältnis zum Gesetzgeber.<sup>42</sup> Es geht vorliegend also nicht um das Verhältnis der deutschen Staatsgewalten zueinander, sondern um das Verhältnis von deutscher und überstaatlicher (Verfassungs-) Gerichtsbarkeit.

Diese Binnenperspektive ist weiter dahingehend zu konkretisieren, dass in erster Linie nicht die Anforderungen des materiellen Rechts, sondern die prozeduralen und prozessualen Regeln des innerstaatlichen Rechts zur Vermeidung und Lösung von Konflikten im Verhältnis zwischen nationaler Verfassungsgerichtsbarkeit einerseits und internationaler und europäischer Gerichtsbarkeit andererseits untersucht werden.<sup>43</sup> Im Mittelpunkt stehen damit Anwendbarkeit, dogmatische Verortung, Reichweite und Konsequenzen derjenigen Rechtsinstitute, die den verfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstab bzw. die entsprechende Kontrolldichte und damit letztlich die Kompetenzen des BVerfG determinieren. Diese Schwerpunktsetzung unterscheidet vorliegende Studie von mehreren wichtigen Monographien jüngerer Datums.<sup>44</sup> Mit ihnen steht sie zwar in einem thematischen Zusammenhang, teilt jedoch nicht deren Programme und Fokussierungen (wenn auch manches Ergebnis). Sie gründet auf der Annahme, dass die Zuweisung von Hoheitsrechten an inter- und supranationale Organisationen nicht „von oben herab“ erfolgt, sondern auf der freiwilligen Übertragung von Rechten seitens des Staats, des nach wie vor einzigen primären und originären Völkerrechtssubjekts, auf die internationale und supranationale Ebene beruht. Dieser Ansatz mag auf Widerspruch stoßen. Freilich definiert sich der vielzitierte offene Verfassungsstaat<sup>45</sup> im Rechtssinne nicht durch seine Ohnmacht gegenüber Rechtsentwicklungen, die ihm von außen ohne sein Mitwirken gleichsam „übergestülpt“ werden, sondern durch die bewusste, auf der Grundlage des Außenstaatsrechts<sup>46</sup> erfolgende, wenn auch in erheblichem Maße

<sup>42</sup> Allgemein etwa *P. Austermann*, Die rechtlichen Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im Verhältnis zum Gesetzgeber, DÖV 2011, S. 267ff.; zu Notwendigkeit und Ausbildung einer funktionell-rechtlichen Reduktion der Kontrolldichte *S. Fischbach*, Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Bundesregierung bei der Ausübung der Auswärtigen Gewalt, 2011, S. 113ff.

<sup>43</sup> Auf die u. a. von *Papier* (o. Anm. 5) konstatierte Angleichung der materiellen Grundrechtsstandards der verschiedenen Ebenen ist demnach nur einzugehen, soweit dies für die verfahrensrechtlichen bzw. prozessualen Vorgaben des nationalen Rechts von Bedeutung ist. Vgl. aber den Diskussionsbeitrag von *K.-H. Ladeur*, VVDStRL 66 (2007), S. 440 (441).

<sup>44</sup> Siehe insbesondere *O. Dörr*, Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte, 2003; *C. Seiler*, Der souveräne Verfassungsstaat zwischen demokratischer Rückbindung und überstaatlicher Einbindung, 2005; *F. Schorkopf*, Grundgesetz und Überstaatlichkeit, 2007; *V. Röben*, Außenverfassungsrecht, 2007; *H. Sauer*, Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen, 2008; *R. Pfeffer*, Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, 2009; *R. Fiedler*, Bundesverfassungsgericht und Völkerrecht, 2010.

<sup>45</sup> Zum Begriff *C. Tomuschat*, Die staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII, 1992, § 172 Rn. 2.

<sup>46</sup> Vgl. *L. Schecher*, Deutsches Außenstaatsrecht, 1933, S. 15: „[...] diejenigen Normen mit

von der faktischen Kraft der grenzüberschreitenden Wirtschafts- und Finanzströme beeinflusste<sup>47</sup> Einpassung in ein Netzwerk internationaler Rechte und Pflichten.<sup>48</sup> In vorliegendem Kontext ist „offene Staatlichkeit“ demnach kein rechtssoziologisches Postulat, sondern Umschreibung eines normativen Befunds: Das Grundgesetz legt die deutsche öffentliche Gewalt auf die internationale Zusammenarbeit und die europäische Integration fest und bindet sie darüber hinaus an das Völkervertrags- und Völkergewohnheitsrecht.<sup>49</sup> Die Verfassungsschöpfer haben diese normative Hinwendung zur internationalen und europäischen Kooperation bewusst und unter dem Eindruck der Verbrechen des Dritten Reichs beraten und beschlossen.<sup>50</sup> Damit erscheint die Wahl des innerstaatlichen Rechts, insbesondere des Verfassungs- und Verfassungsprozessrechts, als Ausgangspunkt für eine Untersuchung der für den Fall der Kollision gerichtlicher Zuständigkeiten einschlägigen Mechanismen der Konfliktvermeidung und -lösung<sup>51</sup> geradezu als zwangsläufig.<sup>52</sup> Letztlich steht so die Überlegung im Vordergrund, ob und ggf. auf welche Weise das nach wie vor wenig konkrete „Kooperationsverhältnis“<sup>53</sup> zwischen dem BVerfG und der überstaatlichen Gerichtsbarkeit normativ angelegt und ausgestaltet ist.

---

auswärtigen Tatbeständen, welche dem eigentlichen öffentlichen Recht angehören, die also die Ordnung und Bindung der Staatsgewalt selbst [...] bezwecken [...]. [Diese Normen] haben einen gemeinsamen Beziehungs- und Ausgangspunkt, nämlich einen bestimmten Staat, und sie sind auf einen einheitlichen Zweck gerichtet, nämlich auf die Ordnung der ausländischen Beziehungen dieses Staates.“ (Hervorhebung im Original). Einführender Überblick A. Funke, Zur Einführung: Außenverfassungsrecht, Jura 2010, S. 407 ff.

<sup>47</sup> Zur Rolle des Staates im Wechselspiel mit anderen Funktionssystemen der Gesellschaft, insbesondere Wirtschaft und Politik, siehe U. Di Fabio, Das Recht offener Staaten, 1998, S. 109 ff.

<sup>48</sup> S. Hobe, Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, 1998, S. 137 ff., 409 f.; Di Fabio (o. Anm. 47), S. 145. Vgl. aber die Kritik von T. Vesting, Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung, VVDStRL 63 (2003), S. 41 (61): „Es ist nicht möglich, in einem dichten Netzwerk staatlicher Kooperation von Eigenschaften des Staates auszugehen, die von diesem Netzwerk unabhängig sind und den Verbindungen zwischen den Staaten vorgegeben sein könnten.“ Zur Wandlung des deutschen Bundesstaats vgl. bereits K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 217 (mit Fn. 1), 221 f., 234.

<sup>49</sup> Einführende Darstellung der auch vorliegend verwendeten Begriffe („Integration“, „Öffnung“) bei Funke (o. Anm. 46), S. 407 ff., der die betreffenden Konzepte als „Ordnungsprinzipien“ qualifiziert.

<sup>50</sup> Grundlegend K. Vogel, Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, 1964, S. 10 ff. m.w.N.; ebd., S. 14 f., Hinweise auf Fichtes erstmals im Jahre 1800 publizierte Lehre vom geschlossenen Handelsstaat.

<sup>51</sup> Voßkuhle ([o. Anm. 11], S. 4) spricht insoweit von „formellen und materiellen Verbundtechniken“.

<sup>52</sup> Der vorliegend gewählte Ansatz liegt damit in der historischen Tradition des Europäisierungsdenkens; vgl. Wahl (o. Anm. 25), S. 863, 867.

<sup>53</sup> Mit Bezug auf den EuGH vgl. BVerfGE 89, 155 (175).

Ansätze zur Vermeidung und Lösung von Jurisdiktionskonflikten lassen sich bei alledem grob in drei – einander zum Teil überlagernde bzw. miteinander verknüpfte – Ebenen unterteilen.<sup>54</sup> Können in einer konkreten Situation von Rechts wegen Zuständigkeitskonkurrenzen auftreten, stellt sich – erstens – die Frage nach der Existenz höherrangigen Rechts. Verfügt das überstaatliche Recht im konkreten Fall jedenfalls über einen Vorranganspruch,<sup>55</sup> liegt die Zuweisung eines umfassenden Kontrollanspruchs, des letzten Worts also, an die betreffende überstaatliche Gerichtsbarkeit jedenfalls *prima facie* schon deshalb nahe, weil die nationalen Gerichte das überstaatliche Recht bei ihrer Entscheidungsfindung vorrangig zugrunde legen müssen (*Fallgruppe der Hierarchisierung*).<sup>56</sup> Diese Frage ist daher auf der Grundlage des materiellen Rechts zu beantworten, das sich mit der Geltung des überstaatlichen Rechts in der nationalen Rechtsordnung befasst. Die einschlägigen Aussagen der Verfassung konkretisieren die Reichweite der im Grundgesetz angelegten offenen Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland.<sup>57</sup> Dass das BVerfG stets über eine Kontroll- und Verwerfungsbefugnis hinsichtlich des überstaatlichen Rechts verfügt, wenn die Grenzen des ggf. bestehenden Vorrangs dieses Rechts betroffen sind, ist damit nicht gesagt.<sup>58</sup> Materielles Recht und Kontrollzuständigkeit des BVerfG stehen zwar einem engen Zusammenhang, sind aber nicht untrennbar miteinander verbunden.

Fehlt es an verfassungsunmittelbaren Rangzuweisungs- oder Vorrangregeln, ist auf der zweiten – verfahrensrechtlichen – Ebene Mechanismen Aufmerksamkeit zu schenken, die auf die Vermeidung von Jurisdiktionskonflikten im Falle sich überlagernder Zuständigkeiten zielen (*Fallgruppe der Synchronisierung*).<sup>59</sup> Erstes Instrument einer solchen *prozeduralen Konfliktvermeidung* ist die verfassungsunmittelbare Pflicht zur Berücksichtigung der Entscheidungen internationaler Gerichte, die das BVerfG mit Blick auf den EGMR<sup>60</sup> und den Internationalen Gerichtshof (IGH)<sup>61</sup> aus dem Gebot der völkerrechtsfreundlichen

---

<sup>54</sup> Siehe bereits *Röben* (o. Anm. 44), S. 183, der von einem dualen Ansatz ausgeht. *M. Knauff*, Das Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, DVBl 2010, S. 533 (534), differenziert zwischen prozessrechtlichen, materiellrechtlichen und akteursbezogenen Verbindungen.

<sup>55</sup> Zum Unterschied zwischen Höherrangigkeit und Vorrang siehe u. Erstes Kapitel, II. 2. b).

<sup>56</sup> Im Hinblick auf das Unionsrecht *M. Biedenbender*, Das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofs zum Bundesverfassungsgericht, 2005, S. 12; vgl. auch *Dörr* (o. Anm. 11), S. 1098.

<sup>57</sup> Siehe auch *Oeter* (o. Anm. 22), S. 382: „häufig verwendetes Instrument der Konfliktvermeidung“.

<sup>58</sup> Vgl. *Sauer* (o. Anm. 7), S. 165 ff.

<sup>59</sup> Zum Begriff *Dörr* (o. Anm. 11), S. 1098.

<sup>60</sup> BVerfGE 111, 307 (323 f.).

<sup>61</sup> BVerfG, NJW 2007, S. 499 (501 f.).

Auslegung des nationalen Rechts abgeleitet hat.<sup>62</sup> Als *zweites* Instrument kommt die Vorlagepflicht zum EuGH nach Art. 267 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>63</sup> in Betracht, welche die einheitliche Anwendung und Auslegung des Unionsrechts in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen und damit eine „angemessene Verantwortungsteilung und Zuordnung in einem komplexen Mehrebenenverbund“<sup>64</sup> gewährleisten soll. Keines dieser beiden Instrumente ist, was dogmatische Verortung, Anwendungsbereich und Konsequenzen anbelangt, bislang hinreichend analysiert worden.

Scheitert eine prozedurale Konfliktharmonisierung mangels Existenz bzw. Anwendbarkeit oder wegen Missachtung der vorgenannten Instrumente, kommt es auf dritter Ebene schließlich auf die gleichsam nachgelagerte prozessuale Konfliktvermeidung und -lösung und damit auf das Verfassungsprozessrecht an. Diesbezüglich stehen jeweils die Fragen nach dem zulässigen Verfahrensgegenstand, dem verfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstab sowie den funktionell-rechtlichen Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit im Rahmen der betreffenden Verfahrensart im Vordergrund des Interesses (*Fallgruppe der Rechtskontrolle*). So ist etwa zu erwägen, ob im Normverifikationsverfahren nach Art. 100 Abs. 2 GG die hinsichtlich der horizontalen Ebene, d. h. gegenüber der Exekutive und Legislative, teilweise für einschlägig erachteten funktionell-rechtlichen Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit<sup>65</sup> auch in vertikaler Hinsicht, gegenüber einzelnen internationalen und europäischen Gerichtshöfen also, in Ansatz gebracht werden können. Eine zweite Konstellation ist die „Nichtausübung“ der Grundrechtskontrolle durch das BVerfG gegenüber Akten der Organe der supranationalen Union, wenn und solange der Grundrechtsschutz auf EU-Ebene im Wesentlichen mit dem des deutschen Grundgesetzes vergleichbar ist.<sup>66</sup> Ferner ist zu klären, ob und ggf. auf welche Weise Verstöße gegen die prozeduralen Instrumente der Konfliktvermeidung, d. h. die Berücksichtigungs- und die Vorlagepflicht, verfassungsprozessual geltend gemacht werden können.

---

<sup>62</sup> Zur Einordnung als Konfliktvermeidungsstrategie auch O. Klein, *Straßburger Wolken am Karlsruher Himmel*, NVwZ 2010, S. 221 (224).

<sup>63</sup> Konsolidierte Fassung: ABl. EU 2010, Nr. C 83/47.

<sup>64</sup> *Vofskuhle* (o. Anm. 11), S. 5.

<sup>65</sup> Eingehend M. Ruffert, *Der Entscheidungsmaßstab im Normverifikationsverfahren nach Art. 100 II GG*, JZ 2001, S. 633 (638 f.).

<sup>66</sup> Zur prozessualen Natur dieser Konstellation siehe U. Di Fabio, *Richtlinienkonformität als ranghöchstes Normauslegungsprinzip?*, NJW 1990, S. 947; R. Hofmann, *Zurück zu Solange II! Zum Bananenmarktordnungs-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts*, in: H.-J. Cremer/T. Giegerich/D. Richter/A. Zimmermann (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts*, FS für H. Steinberger, 2002, S. 1207 (1224); T. Giegerich, *Luxemburg – Karlsruhe – Straßburg. Dreistufiger Grundrechtsschutz in Europa*, ZaöRV 50 (1990), S. 836 (851).