

Verfassungsrecht I

§ 32 Grundgesetz und europäische Integration

Grundsätzlich beansprucht jeder Staat die volle Hoheitsgewalt über sein Staatsgebiet und seine Staatsangehörigen, die Staaten sind souverän. Völkerrechtliche Vereinbarungen mit anderen Staaten beeinflussen oder beeinträchtigen diese völkerrechtliche Souveränität der Staaten in der Regel nicht, da sich die so eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen nur auf die Ausübung der Hoheitsgewalt beziehen, nicht aber auf ihren Bestand oder ihren Umfang: Die Anwendbarkeit der völkerrechtlichen Regeln im innerstaatlichen Recht bedarf eines entsprechenden nationalen „Umsetzungsaktes“ aufgrund dessen eine völkerrechtliche Regelung innerstaatlich Anwendung findet (vgl. Art. 25, 59 GG) (siehe vorn zum Thema „Grundgesetz und Völkerrecht“).

Anders ist es, wenn die Befugnis zur Ausübung hoheitlicher Gewalt in einem bestimmten Bereich „weggegeben“ und auf eine „supranationale“ Organisation übertragen wird: Dann können die Organe dieser Einrichtungen durch den Erlass von Rechtsnormen oder Individualentscheidungen unmittelbar in den innerstaatlichen Bereich hineinwirken, insbesondere ohne, dass es eines nationalen Umsetzungsakts bedarf.

Im Rahmen der Europäischen Union geschieht dies zum einen durch das Primärrecht. Darunter sind die Gründungsverträge der europäischen Gemeinschaften (EUV und AEUV) zu verstehen. In diesen primärrechtlichen Verträgen sind überwiegend Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten und der Unionsorgane statuiert, nur ausnahmsweise begründen primärrechtliche Normen Rechte und Pflichten für natürliche und juristische Personen. Zu den primärrechtlichen Verträgen gehört seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon auch die Europäische Grundrechtecharta. Art. 6 EUV hebt diese in den Rang des Primärrechts.

Zum anderen geschieht diese Einwirkung in innerstaatliches Recht durch das sekundäre Unionsrecht, darunter wird das von den Organen der Union geschaffene Recht verstanden. Dabei sind die in Art. 288 AEUV genannten Handlungsformen zu unterscheiden. Die Europäische Union hat, soweit die Verträge keine speziellere Regelung enthalten, nach Art. 296 AEUV ein Wahlrecht zwischen den nach Art. 288 AEUV möglichen Handlungsformen des Sekundärrechts:

1. Verordnungen (vergleichbar in Rechtsnatur und Wirkung mit nationalen Gesetzen⁶⁾: sie beanspruchen allgemeine Geltung, sind in allen Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat;
2. Richtlinien, diese sind in jedem Mitgliedsstaat hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, es wird jedoch den innerstaatlichen Stellen überlassen, die Form und die Mittel zur Erreichung des Ziels zu wählen;
3. Beschlüsse: diese sind in all ihren Teilen verbindlich für diejenigen Adressaten (Mitgliedsstaaten oder auch nat./jur. Personen), die sie bezeichnen;
4. Empfehlungen und Stellungnahmen: diese sind im Gegensatz zu den zuvor genannten Handlungsformen nicht verbindlich, sind jedoch z.T. als Prozessvoraussetzungen von Bedeutung.

Die durch Kompetenzübertragungen geschaffene „Hoheitsgewalt“ solcher Organisationen wirkt also anstelle der „geschrumpften“ nationalen Hoheitsgewalt. Die Europäische Union ist aufgrund dieser „Durchgriffsbefugnis“ nicht als internationale Organisation, sondern als supranationale Organisation zu bezeichnen. Sie handelt hoheitsrechtlich und begründet unmittelbar Rechte und Pflichten für den Einzelnen innerhalb der nationalen Rechtsordnungen.

Besondere Probleme wirft die Frage der verfassungsgerichtlichen Kontrolle von Rechtsakten der Europäischen Union auf: Sekundärrechtsakte der Europäischen Union sind keine Akte der deutschen öffentlichen Gewalt und damit in den Verfahren der Verfassungsbeschwerde und der abstrakten Normenkontrolle kein tauglicher Beschwerde- bzw. Antragsgegenstand. Auch im Verfahren der konkreten Normenkontrolle sind nur formelle, nachkonstitutionelle Gesetze überprüfbar. Primärrechtliche Normen der Union sind generell nicht überprüfbar, es kommt nur eine Überprüfung des deutschen Zustimmungsgesetzes zu den Verträgen in Betracht, und zwar anhand einer Identitätskontrolle (entwickelt durch das Bundesverfassungsgericht (siehe § 19 Europäische Integration). Sekundärrechtsakte können grundsätzlich auch nicht kontrolliert werden, es sei denn eine der durch das Bundesverfassungsgericht entwickelten Reservezuständigkeiten greift ein. Grundsätzlich statuiert das Bundesverfassungsgericht ein „Kooperationsverhältnis“ zwischen der eigenen Zuständigkeit und deren Ausübung und derjenigen des EuGH. Nur im Falle des Eingreifens einer Reservezuständigkeit erklärt sich das Bundesverfassungsgericht für zuständig und deutsches Verfassungsrecht für anwendbar zur Kontrolle unionsrechtlicher Rechtsakte.

Bezüglich der grundrechtlichen Prüfung (Grundrechtskontrolle) tritt das Bundesverfassungsgericht nur dann in die Prüfung ein, wenn der grundrechtliche Gewährleistungsstandard auf Ebene der EU so erheblich absinkt, dass ein mit dem deutschen Grundrechtsstandard nicht mehr vergleichbarer Zustand auf Ebene der EU existiert (Rechtsprechungsentwicklung: Solange I, Solange II, Maastricht, Bananenmarkt-Entscheidung). Das Bundesverfassungsgericht zieht sich damit auf eine „generelle Gewährleistung des unabdingbaren Grundrechtsstandards“ (E 89, 155) zurück. Dies bedeutet m.E., dass die „latente“ Überprüfungscompetenz dann wieder aktualisiert werden kann, wenn der EuGH in einem wichtigen Grundrechtsbereich unter das Niveau des aus deutscher Sicht unabdingbaren Grundrechtsschutzes sinkt (vgl. auch E 102, 147). Derzeit sieht das Bundesverfassungsgericht diesen Grundrechtsstandard auf Ebene der EU aber gewahrt. Ein Gericht bedarf im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle (Art. 100 GG) eines erheblichen Begründungsaufwands, um einen hinreichenden Vorlagegrund zu rechtfertigen, wenn es die Überprüfung eines unionsrechtlichen Rechtsaktes am Maßstab deutscher Grundrechte durch das Bundesverfassungsgericht erreichen möchte.

Eine weitere eigene Reservezuständigkeit sieht das BVerfG (E 89, 155) im Falle von Rechtsakten der Europäischen Union, die einen sog. ausbrechenden Rechtsakt darstellen (ultra-vires-Kontrolle). In diesen Fällen sind die Rechtsakte der EU durch das Bundesverfassungsgericht überprüfbar. Zum Vorliegen eines ausbrechenden Rechtsaktes bedarf es eines hinreichend qualifizierten Kompetenzverstößes der EU bei Erlass des betreffenden Rechtsaktes (BVerfG, 2 BvR 2661/06 vom 6.7.2010). , Voraussetzung dafür ist, dass das kompetenzwidrige Handeln der Unionsgewalt offensichtlich ist und der angegriffene Akt im Kompetenzgefüge zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten der Mitgliedstaaten führt (vgl. E 75, 223; 89, 155; 113, 273; 123, 267). Dies ist u.a. dem Umstand geschuldet, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Herren der Verträge bleiben und die Schwelle zum Bundesstaat nicht überschritten wurde (E 123, 267 <370 f.>). Eine nationale Vorschrift die mit Unionsrecht nicht zu vereinbaren ist, darf daher von den nationalen Gerichten nicht angewendet werden. Dies folgt aus der Mangold- Entscheidung des EuGH

(NJW 2005, 3695; vgl. E123, 267 <354>). Geklärt ist mittlerweile, dass nur dem BVerfG insofern – entsprechend Art. 100 I GG – ein „Verwerfungsmonopol“ zukommen soll (vgl. BVerfGE 123, 267 <354>). Das Bundesverfassungsgericht statuierte in einem späteren Urteil eine weitgehende Restriktion der ultra-vires-Kontrolle und übt diese nur in europarechtsfreundlicher Tendenz aus (vgl. BVerfGE 123, 267).

Vor der Annahme eines Ultra-vires-Akts ist dem EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV die Gelegenheit zur Vertragsauslegung sowie zur Entscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der fraglichen Handlungen zu geben, soweit er die aufgeworfenen Fragen noch nicht geklärt hat. Entscheidungen des Gerichtshofs im Vorlageverfahren nach Art. 267 AEUV wirken grundsätzlich ex tunc.

Überprüfbar durch das Bundesverfassungsgericht anhand deutschen Verfassungsrechts sind allerdings nationale Umsetzungsakte, die innerhalb eines durch die Union im Sekundärrechtsakt (Richtlinien) gewährten Umsetzungsspielraumes liegen. In Bereichen jedoch, in denen nationales Umsetzungsrecht vollständig unionsrechtlich determiniert ist, ist ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht unzulässig.

Bezüglich des Verfahrens der konkreten Normenkontrolle sieht das Bundesverfassungsgericht die Zulassungsvoraussetzung der Entscheidungserheblichkeit dann nicht gegeben, wenn das vorliegende nationale Gericht unsicher darüber ist, ob ein solcher Umsetzungsspielraum besteht oder nicht. Eine Vorlage an den EuGH ist dann bezüglich der Frage nach dem Bestehen eines Umsetzungsspielraumes notwendig, eine konkrete Normenkontrolle hingegen unzulässig.

Durch die Annahme, das Recht der EU lasse keinen Umsetzungsspielraum, kann ein Fachgericht nach Auffassung des BVerfG Bedeutung und Tragweite der Grundrechte des Grundgesetzes verkennen. (BVerfG, 1 BvR 1916/09 vom 19.7.2011)