

Heiko Sauer

## Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen

Die Entwicklung eines Modells zur Lösung  
von Konflikten zwischen Gerichten  
unterschiedlicher Ebenen  
in vernetzten Rechtsordnungen

Heiko Sauer

# Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen

Die Entwicklung eines Modells zur Lösung  
von Konflikten zwischen Gerichten  
unterschiedlicher Ebenen  
in vernetzten Rechtsordnungen

Max-Planck-Institut für ausländisches  
öffentliches Recht und Völkerrecht



Beiträge zum ausländischen  
öffentlichen Recht und Völkerrecht

Begründet von Viktor Bruns

Herausgegeben von  
Armin von Bogdandy · Rüdiger Wolfrum

Band 195

Heiko Sauer

# Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen

Die Entwicklung eines Modells zur Lösung von  
Konflikten zwischen Gerichten unterschiedlicher  
Ebenen in vernetzten Rechtsordnungen

*Conflicts of jurisdictions in multi-level systems*

(English Summary)



Springer

the language of science

ISBN 978-3-540-77227-9

Springer Berlin · Heidelberg · New York

e-ISBN 978-3-540-77228-6

DOI 10.1007/978-3-540-77228-6

Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht ISSN 0172-4770

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© by Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V., to be exercised by Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg 2008

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funk- und Tonübertragung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

*Herstellung:* LE-TeX Jelonek, Schmidt & Vöckler GbR, Leipzig

*Einbandgestaltung:* WMX Design GmbH, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem Papier

9 8 7 6 5 4 3 2 1

springer.com

## Vorwort

Die Veröffentlichung der vorliegenden Arbeit beschließt einen Zeitabschnitt, der wesentlich länger war als ursprünglich angedacht. Eine erste Fassung der Untersuchung entstand im Wesentlichen in den Jahren 2002 bis 2004 während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für deutsches und ausländisches öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Ihr Abschluss wurde mit einem Vollstipendium der Heinrich-Heine-Universität gefördert, wofür ich der Universität sehr dankbar bin. So hatte ich bis Ende 2004 eine Arbeit fertiggestellt, mit der ich im Sommersemester 2005 von der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität promoviert wurde und die im Mai 2006 mit dem Preis für die beste Dissertation der Fakultät des Jahres 2005 ausgezeichnet wurde. Der Goethe-Buchhandlung als Stifterin dieses großzügig dotierten Preises, stellvertretend ihrem Geschäftsführer *Wolfgang Teubig*, sei hierfür herzlich gedankt.

Nachdem die Arbeit während meines Referendariats bis zum Sommer 2006 im Wesentlichen unverändert geblieben war, gab es einige Entwicklungen, namentlich in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, des Bundesverfassungsgerichts und vor allem des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nachzutragen. Dabei konnte ich mich nicht auf bloße Ergänzungen beschränken, weil diese Entwicklungen – gerade im Bereich des europäischen Grundrechtsschutzes oder des Welthandelsrechts – manches in einem anderen Licht erscheinen ließen. Hinzu kam, dass bereits die Gutachter im Promotionsverfahren Raum für eine Straffung des Texts gesehen hatten und mir schließlich auch Prof. Dr. *Armin von Bogdandy* riet, die Arbeit für die Publikation zu kürzen. Daraufhin habe ich mich dazu entschlossen, mir die Arbeit noch einmal sehr grundsätzlich vorzunehmen und habe sie in der zweiten Hälfte des Jahres 2006 erheblich gekürzt, den Text komplett überarbeitet und vor dem Hintergrund neuer Gedanken und aktueller Entwicklungen Teile neu geschrieben. Damit befindet sich die Arbeit hinsichtlich der Berücksichtigung von Rechtsprechung und Schrifttum im Wesentlichen auf dem Stand von Ende 2006. Danach habe ich nur noch vereinzelt nachgetragen, darunter die Referate der Rostocker Staatsrechtslehrertagung zum Thema „Rechtsprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte“. Nachdem die

von mir untersuchte Problemstellung auch durch die jüngere Rechtsprechungsentwicklung immer stärker ins rechtswissenschaftliche Bewusstsein rückt und es Anzeichen für eine Intensivierung des Konfliktpotenzials in manchen der von mir untersuchten Konstellationen gibt, freue ich mich sehr darüber, dass die Arbeit nunmehr erscheinen kann.

Zur Erstellung dieser Untersuchung haben viele einen wesentlichen Beitrag geleistet. Zuerst möchte ich mich an dieser Stelle bei meinem Doktorvater, Professor Dr. *Ralph Alexander Lorz*, bedanken. Er hat mich als Externen an seinen Lehrstuhl geholt und mich von Beginn an eigenverantwortlich wissenschaftlich arbeiten lassen. Vor dem selbst gewählten Untersuchungsgegenstand hat er mich gewarnt, mich aber nicht davon abgebracht, und er hat mich bei dem Dissertationsvorhaben und darüber hinaus in vielfältiger Weise unterstützt. Professor Dr. *Lothar Michael* hat nicht nur zügig ein engagiertes Zweitgutachten erstellt, sondern sich darüber hinaus für den Fortgang der Arbeit sehr interessiert und mir mehrmals weiterführende Ratschläge gegeben. Auch über das Dissertationsprojekt hinaus konnte ich mich stets an ihn wenden, wofür ich sehr dankbar bin. Professor Dr. *Armin von Bogdandy* hat mir noch in der Publikationsphase wertvolle Hinweise gegeben. Dafür und für die Bereitschaft, meine Arbeit in den „Beiträgen zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht“ des Heidelberger Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht zu veröffentlichen, danke ich ihm, ebenso wie Professor Dr. *Rüdiger Wolfrum* als Mitherausgeber der Schriftenreihe. Schließlich möchte ich mich bei Professor Dr. Dr. *Udo Di Fabio* dafür bedanken, dass er mir, zunächst als Referendar und mittlerweile als wissenschaftlicher Mitarbeiter in Karlsruhe, wertvolle Einblicke in die Funktionsweise und die Entscheidungspraxis des Bundesverfassungsgerichts ermöglicht hat, was nicht zuletzt dazu beigetragen hat, manches besser zu verstehen, ohne dadurch die aus wissenschaftlicher Sicht gebotene kritische Distanz aufzugeben.

Die mühevollen Arbeit des Korrekturlesens haben in der ersten Phase mein Vater *Aribert Sauer* sowie Dr. *Tobias Plate* auf sich genommen und mir aus ganz unterschiedlichen Richtungen viele gute Anregungen gegeben. In der Überarbeitungsphase war mir schließlich neben meinen Gutachtern *Mehrdad Payandeh* ein wichtiger Gesprächspartner, der den gesamten Text nochmals gelesen und mir beim Ausräumen mancher Unstimmigkeiten wertvolle Hilfe geleistet hat. Bei ihnen allen möchte ich mich an dieser Stelle noch einmal herzlich bedanken.

Schließlich möchte ich denjenigen danken, ohne die so Vieles nicht hätte gelingen können. Meine Eltern *Christa* und *Aribert Sauer* haben

mich immer in jeder Weise gefördert und bei meinen Entscheidungen unterstützt. Sie hatten am erfolgreichen Abschluss des vorliegenden Projekts wohl die geringsten Zweifel. Für all das bin ich dankbarer, als ich es hier zum Ausdruck bringen kann. Das gilt auch für *Kati Nothdurft*, die mich immer trotz der vielen Unwägbarkeiten in allem unterstützt und der ich so viel mehr verdanke.

Heiko Sauer

Karlsruhe, im Oktober 2007

# INHALTSÜBERSICHT

<b>EINLEITUNG: GEGENSTAND UND GANG DER UNTERSUCHUNG.....</b>	<b>1</b>
--	----------

<b>1. TEIL: PROBLEMDARSTELLUNG UND BEGRIFFSKLÄRUNGEN.....</b>	<b>9</b>
---	----------

1. Kapitel: Grundlagen der Rechtsprechung.....	9
A. Rechtsprechung im Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland .....	9
B. Rechtsprechung im Völkerrecht.....	18
C. Rechtsprechung im europäischen Gemeinschaftsrecht .....	29
D. Staatliche und überstaatliche Rechtsprechung: Vergleich und Ergebnis.....	40
2. Kapitel: Jurisdiktionskonflikte .....	55
A. Theoretische Grundlagen von Jurisdiktionskonflikten .....	55
B. Jurisdiktionskonflikte im Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland .....	61
C. Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen .....	77

<b>2. TEIL: ANALYSE EINZELNER KONFLIKTLAGEN .....</b>	<b>99</b>
---	-----------

3. Kapitel: Ebenenimmanente Jurisdiktionskonflikte und ebenenübergreifende Konfliktfelder .....	99
A. Jurisdiktionskonflikte zwischen internationalen Gerichten .....	99
B. Allgemeine staatliche Regelungskonflikte am Beispiel der extraterritorialen Rechtsanwendung.....	110
C. Kompetenzkonflikte zwischen Gerichten mehrerer Staaten am Beispiel des Internationalen Zivilprozessrechts .....	124
D. Ebenenübergreifende Konfliktfelder .....	132
4. Kapitel: Die EU und ihre Mitgliedstaaten: der Konflikt über die Letztkontrolle der europäischen Kompetenzordnung.....	157
Vorbemerkung: Zur Struktur der Konfliktfallanalyse.....	157
A. Das Verhältnis zwischen den Rechtsebenen: zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts .....	158
B. Das Konfliktfeld: die Verteilung der Prüfungskompetenzen zwischen Europäischem Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht .....	168

C. Der Konfliktfall: Die Letztentscheidung über <i>ultra vires</i> -Akte der Gemeinschaft.....	179
D. Konfliktintensität und Ergebnisse.....	204
5. Kapitel: Die EG und das WTO-Recht: der Jurisdiktionskonflikt zwischen supranationaler und internationaler Ordnung.....	207
A. Das Verhältnis zwischen den Rechtsebenen: Gemeinschaftsrecht und Welthandelsrecht .....	207
B. Das Konfliktfeld: Der EuGH und die WTO-Gerichtsbarkeit .....	221
C. Der Konfliktfall: die innergemeinschaftliche Irrelevanz von WTO-Recht und WTO-Streitbeilegungsentscheidungen.....	233
D. Konfliktintensität und Ergebnisse.....	259
6. Kapitel: Die Grundrechtskontrolle von EG-Recht im Konfliktdreieck zwischen Bundesverfassungsgericht, EuGH und EGMR .....	261
A. Das Verhältnis zwischen den Rechtsebenen.....	261
B. Das Konfliktfeld: die Grundrechtsschutzkonkurrenz von nationaler, internationaler und supranationaler Gerichtsbarkeit .....	273
C. Der Konfliktfall: Die Prüfung der Grundrechtskonformität von Gemeinschaftsrecht .....	284
D. Konfliktintensität und Ergebnisse.....	341
<b>3. TEIL: DIE LÖSUNG VON JURISDIKTIONSKONFLIKTEN.....</b>	<b>345</b>
7. Kapitel: Erkenntnisse der Konfliktfallanalyse für die Lösung von Jurisdiktionskonflikten.....	345
A. Vergleichbarkeit der Konfliktfälle .....	345
B. Die einzelnen Lösungsansätze: Kompendium und Kategorisierung.....	351
C. Konsequenzen der Kategorisierung für den Fortgang der Untersuchung.....	364
8. Kapitel: Eigener Ansatz zur Lösung ebenenübergreifender Jurisdiktionskonflikte .....	371
A. Grundlegung einer Theorie judikativer Loyalitätspflichten zur Beilegung von Jurisdiktionskonflikten .....	371
B. Evaluation: Die Anwendung des Lösungsmodells auf die untersuchten ebenenübergreifenden Einzelkonflikte .....	457
9. Kapitel: Rechtspolitischer Ausblick.....	493
A. Flankierende Lösungsansätze <i>de lege ferenda</i> .....	493

B. Zur positiv-rechtlichen Normierung des Modells judikativer Loyalitätspflichten.....	504
C. Abschließende Empfehlungen.....	509
<b>Schlussbemerkung</b> .....	511
<b>Zusammenfassung in Thesen</b> .....	515
<b>Summary</b> .....	531
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	545
<b>Sachregister</b> .....	601

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>EINLEITUNG: GEGENSTAND UND GANG DER UNTERSUCHUNG.....</b>	<b>1</b>
--	----------

<b>1. TEIL: PROBLEMDARSTELLUNG UND BEGRIFFSKLÄRUNGEN.....</b>	<b>9</b>
---	----------

1. Kapitel: Grundlagen der Rechtsprechung.....	9
A. Rechtsprechung im Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland.....	9
I. Die Rechtsprechung im rechtsstaatlichen System des Grundgesetzes.....	9
II. Kernfunktionen der Rechtsprechung.....	14
1. Rechtskontrolle und Individualrechtsschutz.....	14
2. Die Schaffung von Rechtsfrieden durch Streitbeilegung.....	16
III. Ergebnis.....	17
B. Rechtsprechung im Völkerrecht.....	18
I. Wesensmerkmale der Völkerrechtsordnung.....	18
II. Die Rechtsprechung internationaler Gerichte im Völkerrecht.....	20
1. Der Grundsatz der friedlichen Streitbeilegung.....	20
2. Streitbeilegung durch Gerichte im Völkerrecht.....	22
3. Streitbeilegung und Rechtskontrolle durch internationale Gerichte.....	25
III. Gewaltenteilung im Völkerrecht?.....	26
IV. Völkerrechtliche Vorgaben für die innerstaatliche Justiz.....	28
C. Rechtsprechung im europäischen Gemeinschaftsrecht.....	29
I. Die Supranationalität des europäischen Integrationsverbands.....	29
II. Die Rechtsprechungsorgane: Europäischer Gerichtshof und Gericht erster Instanz.....	30
III. Rechtsprechungsfunktionen im Gemeinschaftsrecht.....	32
1. Die objektive Funktion: Wahrung des Rechts und der Rechtsgemeinschaft.....	32

2. Die subjektive Funktion: Freiheitsgewähr durch Individualrechtsschutz .....	36
IV. Der EuGH im Gefüge der EU-Organe: Dritte Gewalt in der Gemeinschaft? .....	38
D. Staatliche und überstaatliche Rechtsprechung: Vergleich und Ergebnis .....	40
I. Funktionale Äquivalenzen .....	40
II. Strukturelle Divergenzen.....	41
III. Zum Bedeutungszuwachs der Rechtsprechung .....	42
1. Staatlicher Bereich: von der <i>bouche de la loi</i> zum <i>gouvernement des juges</i> ? .....	42
2. Die Konjunktur internationaler Gerichte in der Völkerrechtsordnung.....	48
3. Der Europäische Gerichtshof als Motor der europäischen Integration .....	51
IV. Ergebnis .....	53
2. Kapitel: Jurisdiktionskonflikte .....	55
A. Theoretische Grundlagen von Jurisdiktionskonflikten .....	55
I. Begriffliche Klärungen .....	55
1. Jurisdiktion: enges und weites Begriffsverständnis .....	55
2. Konfliktbegriff.....	57
3. Jurisdiktionskonflikte: enges und weites Begriffsverständnis .....	58
II. Die fundamentale Paradoxie und das Gefahrenpotenzial von Jurisdiktionskonflikten .....	60
B. Jurisdiktionskonflikte im Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland .....	61
I. Erscheinungsformen innerstaatlicher Jurisdiktionskonflikte .....	61
1. Materielle Divergenzen in der Rechtsprechung.....	61
2. Kompetenzkonflikte .....	62
a) Die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Fachgerichtsbarkeiten.....	62
b) Die Rechtswegabgrenzung im Wandel der Rechtsentwicklung .....	63
c) Bundesverfassungsgericht und Fachgerichte .....	66
II. Konfliktlösungsmechanismen .....	69
1. Abgrenzung der Jurisdiktionskompetenzen .....	69
2. Die Herstellung von Rechtsprechungseinheit .....	70
3. Bindungswirkungen .....	72
a) Konfliktvermeidung durch Bindungswirkung.....	72

- b) Rechtskraft und Bindung an die Rechtsauffassung des Rechtsmittelgerichts.....72
      - c) Der Sonderfall: die umfassende Bindungswirkung des § 31 Abs. 1 BVerfGG .....73
    - III. Jurisdiktionskonflikte als rechtlich gestaltbares Problem.....76
  - C. Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen .....77
    - I. Mehrebenensysteme.....77
      - 1. Begriffsklärung .....77
      - 2. Netzwerkbetrachtung als Alternative? ..... 80
      - 3. Europäische Mehrebenensysteme – europäisches Mehrebenensystem ..... 83
    - II. Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen ..... 83
      - 1. Ursachen ..... 83
      - 2. Erscheinungsformen ..... 85
        - a) Materielle Fragen: widersprüchliche Entscheidungsinhalte als Oberbegriff ..... 85
        - b) Kompetenzkonflikte ..... 86
          - aa) Konflikte um die Streitfallzuständigkeit ..... 86
          - bb) Konflikte um die Prüfungscompetenz..... 87
            - (1) Echte Letztentscheidungskonflikte (identische Prüfungscompetenz) ..... 87
            - (2) Normverwerfungskonflikte (gleichartige Prüfungscompetenz)..... 88
      - 3. Gefährdungspotenziale ..... 91

**2. TEIL: ANALYSE EINZELNER**

**KONFLIKTLAGEN ..... 99**

- 3. Kapitel: Ebenenimmanente Jurisdiktionskonflikte und ebenenübergreifende Konfliktfelder ..... 99
  - A. Jurisdiktionskonflikte zwischen internationalen Gerichten ..... 99
    - I. Problemstellung.....99
    - II. Erscheinungsformen: zwei Beispiele zur Illustration.....101
      - 1. Widersprüchliche Entscheidungen: Die Berufungskammer des ICTY rügt den IGH .....101
      - 2. Kompetenzabgrenzungsfragen: der Schwertfisch-Fall.....102
    - III. Lösungsansätze.....104
      - 1. Institutionalisierte Vernetzung der Gerichte.....104
      - 2. Subsidiaritätsklauseln.....105