

**Beschränkung von
Urteilstwirkungen im Falle der
Feststellung der
Verfassungswidrigkeit von
Rechtsnormen**

– Kurzfassung –

Rechtsvergleichende Untersuchung über die Rechtslage
in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

im Auftrag

des Bundesministeriums für Finanzen

Prof. Dr. Friedhelm Hufen
Lehrstuhl für Öffentliches Recht –
Staats- und Verwaltungsrecht
Johannes Gutenberg-Universität Mainz

NÖRR STIEFENHOFER LUTZ
RECHTSANWÄLTE STEUERBERATER WIRTSCHAFTSPRÜFER • PARTNERSCHAFT
Charlottenstraße 57
10117 Berlin

In vielen Fällen ist der Ausgang von Gerichtsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht oder dem Europäischen Gerichtshof davon abhängig, wie die Vereinbarkeit von Gesetzen mit dem Verfassungs- oder Gemeinschaftsrecht beurteilt wird. Über den Anlassfall hinaus haben Urteile des Europäischen Gerichtshofes in der Regel auch erhebliche Auswirkungen auf die Rechtsordnungen der betroffenen Mitgliedstaaten. Zu der Frage, unter welchen Voraussetzungen die Rückwirkung ihrer Urteile zur Wahrung gewichtiger Gemeinwohlbelange beschränkt werden kann, bestehen erhebliche Unterschiede in der Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs. Es war daher von großem Interesse, welche Rechtspraxis in den übrigen EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die Möglichkeit zur Beschränkung der zeitlichen Wirkungen von Normverwerfungsurteilen herrscht.

A.

Ausgangslage und Aufgabenstellung

In vielen Rechtsordnungen innerhalb der EU-Mitgliedstaaten existieren Systeme der Normenkontrolle durch die Judikative. Hierbei wird Gerichten die Befugnis eingeräumt, Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen und diese gegebenenfalls für nichtig bzw. unanwendbar zu erklären. Teilweise führen solche Entscheidungen zur allgemeinverbindlichen Aufhebung eines solchen Gesetzes (Wirkung *erga omnes*), teilweise beschränken sich die Auswirkungen der Entscheidungen nur auf die Parteien des jeweiligen Verfahrens (Wirkung *inter partes*).

Auch in zeitlicher Hinsicht unterscheiden sich die Urteilswirkungen in den einzelnen Mitgliedstaaten. In einigen Rechtsordnungen wirken diese Entscheidungen auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des betroffenen Gesetzes zurück (Wirkung *ex tunc*). Rechtsverhältnisse, die auf diesem Gesetz basieren, verlieren in der Folge rückwirkend ihren Rechtsgrund und müssen unter Umständen rückabgewickelt werden. In anderen Rechtsordnungen entfalten die Entscheidungen ihre Wirkung erst mit dem Tag der Entscheidungsveröffentlichung (Wirkung *ex nunc*). Andernorts treten die Wirkungen der Entscheidungen sogar erst zu einem in der Zukunft liegenden Zeitpunkt ein (Wirkung *pro futuro*).

Die Rechtsfolge der Nichtigkeit bzw. Unanwendbarkeit von Gesetzen kann zu schwerwiegenden Konsequenzen führen, wenn zum Beispiel durch den Wegfall einer

Norm ein dringend regelungsbedürftiger Lebenssachverhalt plötzlich rechtsfrei wird und in der Folge eilige Nachbesserungen durch den Gesetzgeber erforderlich werden oder wenn ein umfangreicher administrativer oder finanzieller Aufwand zur Rückabwicklung der nunmehr rechtsgrundlosen Rechtsverhältnisse entsteht. Zur Abmilderung dieser harschen Rechtsfolgen ist den Gerichten in vielen Rechtsordnungen die Kompetenz gegeben, die zeitlichen Wirkungen ihrer Normverwerfungsurteile zu beschränken, beispielsweise indem statt der Rückwirkung des Urteils eine *ex nunc*-Wirkung angeordnet oder sogar eine befristete Weitergeltung des verfassungswidrigen Gesetzes gestattet werden kann.

Innerhalb der Europäischen Union hat der Europäische Gerichtshof im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens die Kompetenz zur verbindlichen Auslegung des europäischen Gemeinschaftsrechts. Dies entspricht zwar nicht einer Kompetenz zur Überprüfung des nationalen Rechts, faktisch können die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes jedoch zu einer Außerkraftsetzung nationaler Rechtssätze führen, wenn sich aus der Rechtsauslegung des Luxemburger Gerichts deren Unvereinbarkeit mit europäischem Gemeinschaftsrecht ergibt. In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht die Verwerfungskompetenz im Rahmen der Überprüfung von Gesetzen anhand der Vorgaben des Grundgesetzes. Die Entscheidungen beider Gerichte entfalten ihre Wirkungen *ex tunc*. Sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch der Europäische Gerichtshof sahen sich im Laufe ihrer Rechtsprechungsgeschichte zu differenzierenden Lösungen für die Beschränkung der zeitlichen Wirkungen ihrer Urteile veranlasst.

Die Voraussetzungen, unter denen die beiden Gerichte von dieser Kompetenz Gebrauch machen, unterscheiden sich jedoch erheblich voneinander. Während der Europäische Gerichtshof diese Möglichkeit zur zeitlichen Beschränkung seiner Urteile seit jeher nur sporadisch anwendet und sie als absoluten Ausnahmefall verstanden hat, wendete das Bundesverfassungsgericht diese Ausnahmemöglichkeit weitaus häufiger an. Die Karlsruher Richter tun dies insbesondere zur Wahrung der Entscheidungsbefugnisse des Parlaments und zur Vermeidung eines Zustandes, der mit der verfassungsmäßigen Ordnung noch mehr in Widerspruch stünde als die vorübergehende Aufrechterhaltung einer verfassungswidrigen Regelung.

Vor dem Hintergrund der Beachtung allgemein im Kreis der Mitgliedstaaten anerkannter Rechtsgrundsätze durch den Europäischen Gerichtshof ist von großem Interesse, welche Rechtspraxis in den übrigen EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die Möglichkeit zur Beschränkung der zeitlichen Wirkungen von Normverwerfungsurteilen

herrscht. Das Bundesministerium der Finanzen hat die Kanzlei NÖRR STIEFENHOFER LUTZ gemeinsam mit Herrn Prof. Dr. Friedhelm Hufen beauftragt, in einem Gutachten darzustellen, ob hier ebenfalls gerichtliche Kompetenzen zur Überprüfung und Verwerfung von Rechtsakten existieren, welche Folgen sich hieraus für den Bestand des jeweiligen Gesetzes ergeben und ob die hierfür zuständigen Gerichte ebenfalls unter bestimmten Voraussetzungen die zeitlichen Wirkungen ihrer Urteile beschränken können.

Mit Unterstützung der international besetzten Expertenkommission Europäisches Verfassungsrecht¹ wurde von den Auftragnehmern die Praxis der Gerichte in den 27 EU-Mitgliedstaaten ausgewertet und in einem Gutachten unter dem Titel „Beschränkung von Urteilswirkungen im Falle der Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Rechtsnormen“ dargestellt. Die Expertenkommission ist am 22./23. September 2008 zu einer Konferenz in Berlin zusammengekommen, bei der die Untersuchungsergebnisse diskutiert wurden und auf deren Grundlage die Experten eine gemeinsame Empfehlung verabschiedet haben. Die wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens werden im Folgenden zusammengefasst. Die Empfehlung der Expertenkommission befindet sich am Ende dieser Kurzfassung.

B.

Kurzdarstellung der Untersuchungsergebnisse

I. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes

Urteile des Europäischen Gerichtshofes im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren entfalten grundsätzlich Rechtswirkungen *ex tunc*. Seit seiner *Defrenne II*-Entscheidung nutzt der Europäische Gerichtshof jedoch analog Art. 231 Abs. 2 EGV das Instrument der zeitlichen Beschränkung der Urteilswirkungen auch in Vorabentscheidungsverfahren.

¹ Die Expertenkommission für Europäisches Verfassungsrecht gehörten an: Prof. Dr. Rainer Arnold (für Großbritannien), Prof. Dr. David Capitant (Frankreich), Prof. Dr. Emilio Castorina (Italien), Prof. Dr. Kostas Chryssogonos (Griechenland), Prof. Dr. Dr. Santiago González-Varas Ibáñez (Spanien), Prof. Dr. Friedhelm Hufen, Vorsitzender des Expertenrates (Deutschland), Johannes Gutenberg- Universität Mainz, Prof. Dr. Joakim Nergelius (Schweden), Colm O’Cinneide, LL.M. (Irland), Prof. Dr. Patricia Popelier (Belgien), Rechtsanwalt Dr. Holger Schmitz (Deutschland), Prof. Dr. Werner Schroeder (Österreich) und Prof. Dr. Miroslaw Wyrzykowski (Polen)

Voraussetzung für eine solche Beschränkung ist erstens eine begründete Rechtsunsicherheit innerhalb des betroffenen Mitgliedstaates über die richtige Auslegung des Gemeinschaftsrechts. Zweitens müssen in Folge einer Rückwirkung erhebliche wirtschaftliche Nachteile für den Mitgliedstaat zu befürchten sein. Eine solche zeitliche Beschränkung der Urteilstwirkungen ordnet der Gerichtshof schließlich nur auf Antrag eines Mitgliedstaates an.

Die genannten Voraussetzungen werden vom Europäischen Gerichtshof sehr eng ausgelegt, so dass er die zeitlichen Wirkungen seiner Urteile nur in Ausnahmefällen modifiziert. Insbesondere geht der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass wirtschaftliche Nachteile allein keinen ausreichenden Grund für die Beschränkung der zeitlichen Wirkungen seiner Urteile darstellen.

Der Europäische Gerichtshof nimmt eine Beschränkung nur dann vor, wenn er erstmals über die Auslegung eines bestimmten Rechtssatzes des Gemeinschaftsrechts urteilt.

II. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet in der Entscheidungsformel in ständiger Rechtsprechung zwischen der Nichtigkeit und der Unvereinbarkeit von Gesetzen mit der Verfassung. Die Nichtigkeitsklärung führt zur automatischen Eliminierung einer Norm aus dem Rechtsbestand. Im Falle der Unvereinbarkeitserklärung eröffnet sich dem Bundesverfassungsgericht dagegen ein differenzierter Handlungsspielraum. Hierdurch bietet sich ihm die Möglichkeit, Ausnahmen vom Grundsatz der Rückwirkung seiner Entscheidungen zu machen oder sogar eine (befristete) Weitergeltung der betroffenen Normen anzuordnen.

Das Bundesverfassungsgericht macht regelmäßig von der Möglichkeit der Unvereinbarkeitserklärung Gebrauch, wenn dies notwendig ist, einen gesetzgeberischen Handlungsspielraum zu wahren oder die Entstehung eines Zustandes zu verhindern, der den verfassungsrechtlichen Vorgaben noch ferner steht als die vorübergehende Weitergeltung der fraglichen Norm.

In Bezug auf verfassungswidrige Steuergesetze sieht das Bundesverfassungsgericht regelmäßig von der Nichtigkeitsklärung ab, wenn ansonsten eine verlässliche Finanz- und Haushaltsplanung gefährdet oder ein gleichmäßiger Verwaltungsvollzug nicht möglich ist. Damit berücksichtigt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung die administrativen und fiskalischen Auswirkungen

seiner Entscheidungen und ist so bestrebt, wichtige staatliche Belange zu berücksichtigen. Gleichzeitig nimmt es im Rahmen befristeter Weitergeltungsanordnungen auch auf die gesetzgeberische Prärogative Rücksicht und räumt dem Parlament regelmäßig einen ausreichenden zeitlichen Spielraum zur Korrektur der Gesetzesmängel ein.

Angesichts dieser erheblichen Unterschiede zwischen der Entscheidungspraxis des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts rückt daher die Frage in den Vordergrund, welche Lösungen andere Mitgliedstaaten für vergleichbare Situationen gefunden haben.

III. Rechtssysteme anderer EU-Mitgliedstaaten

Ähnlich wie in Deutschland sehen auch die Rechtsordnungen nahezu aller anderen EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung von Gesetzen auf ihre Verfassungsmäßigkeit vor.

Lediglich in Großbritannien und den Niederlanden ist eine gerichtliche Normenkontrollkompetenz in konsequenter Auslegung des Grundsatzes der Gewaltenteilung nicht bekannt. In einer kleinen Zahl von Mitgliedstaaten (Dänemark, Finnland, Griechenland und Schweden) sind gerichtliche Überprüfungs Kompetenzen zwar bekannt, haben jedoch faktisch nur eine geringe Bedeutung. Auch hier ist dies auf die besondere Beachtung des Grundsatzes der Gewaltenteilung und eine hohe Gewichtung der Parlamentsouveränität zurückzuführen.

In der weitaus überwiegenden Zahl der übrigen Mitgliedstaaten ist dagegen eine (mit mehr oder weniger ausgeprägter allgemeinverbindlicher Wirkung verbundene) Normenkontrollkompetenz durch die Gerichte bekannt. Diese ist fast überall einem besonderen (Verfassungs-)Gericht zugewiesen. In einigen Staaten mit einem diffusen System der Normenkontrolle oder einem Mischsystem sind auch die Fachgerichte zur verfassungsrechtlichen Überprüfung von Gesetzen befugt.

Übersicht über Normenkontrollsysteme in den EU-Mitgliedstaaten	
Mitgliedstaaten ohne Normenkontrollverfahren	Großbritannien, Niederlande
Mitgliedstaaten mit einem diffussem System der Normenkontrolle	Dänemark, Finnland, Irland, Schweden
Mitgliedstaaten mit einem „Mischsystem“	Estland, Griechenland, Malta, Portugal
Mitgliedstaaten mit einem konzentrierten System der Normenkontrolle	Belgien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Österreich, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn, Zypern

IV. Zeitliche Wirkungen von Normverwerfungsentscheidungen in den Mitgliedstaaten

In den Mitgliedstaaten, die sich für eine gerichtliche Normenkontrollkompetenz mit allgemeinverbindlicher Wirkung entschieden haben, dominiert deutlich die *ex nunc*-Wirkung von Normenkontrollentscheidungen. In lediglich sechs Mitgliedstaaten wirken Normverwerfungsentscheidungen im Grundsatz *ex tunc*.

Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang die noch recht junge verfassungsprozessuale Historie in den neuen Mitgliedstaaten Osteuropas. Deren Verfassungsgestaltung wurde in großem Maße von den Verfassungen der „alten“ Mitgliedstaaten geprägt und teilweise unter aktiver Mitwirkung westlicher Experten entwickelt. Besonderes Augenmerk richtet sich hierbei auf die Feststellung, dass sich bis auf Estland sämtliche dieser „neuen“ Mitgliedstaaten für die Einführung einer *ex nunc*-Wirkung von Normverwerfungsurteilen entschieden haben. Dies deutet auf eine sich zur allgemeinen Überzeugung verdichtende Tendenz hin, bei Normaufhebungen durch Gerichte auf eine Rückwirkung zu verzichten und diese im Grundsatz (nur) ab dem Zeitpunkt der Urteilsverkündung wirken zu lassen.

Diese Tendenz setzt sich in einer kürzlich erfolgten Änderung der französischen Verfassung fort. Mit dieser Änderung wurde dem französischen Verfassungsrat erstmals eine Kompetenz zur repressiven Normenkontrolle zugesprochen. Sie sieht ebenfalls eine *ex nunc*-Wirkung dieser Entscheidungen des Verfassungsrates vor.

Übersicht über den jeweiligen Regelfall der Wirkungen von Normverwerfungsentscheidungen	
<i>Ex tunc</i>	Belgien*, Deutschland, Estland**, Irland, Portugal*, Spanien
<i>Ex nunc</i>	Bulgarien, Frankreich***, Griechenland**, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg****, Malta****, Österreich, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern*
Je nach Einzelfall, wegen <i>inter partes</i> -Wirkungen	Dänemark, Finnland, Schweden
Keine Normenkontrolle	Großbritannien, Niederlande

*beschränkt auf Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, ** bezogen auf Entscheidungen des estnischen Staatsgerichts bzw. griechischen obersten Sondergerichtshofs, *** nach Verabschiedung eines Ausführungsgesetzes durch das französische Parlament**** zwar nur mit *inter partes* Wirkung, aber mit starker Präzedenzwirkung

In nahezu allen Mitgliedstaaten, in denen es die Möglichkeit von Normenkontrollen mit allgemeinverbindlicher Wirkung gibt, können die Gerichte vom jeweils geltenden Grundsatz des Eintritts der zeitlichen Wirkungen von Normverwerfungsentscheidungen abweichen.

Diese Abweichungsmöglichkeiten beruhen entweder auf gesetzlicher Ausgestaltung oder richterlicher Rechtsfortbildung. Auch hier ist wiederum auf die Rechtslage in den „neuen“ Mitgliedstaaten Osteuropas besonders hinzuweisen.

In sämtlichen Verfassungen oder Verfassungsgerichtsgesetzen dieser Staaten finden sich Regelungen, wonach entweder die Gerichte eine Abweichung vom üblichen Zeitpunkt des Eintritts der Urteilswirkungen anordnen können oder eine Verschiebung des Eintritts der Urteilswirkungen in die Zukunft als gesetzlicher Regelfall vorgesehen ist.

Aufmerksamkeit verdient ferner die Tatsache, dass in allen Mitgliedstaaten, die sich grundsätzlich für eine *ex tunc*-Wirkung ihrer Normverwerfungsurteile entschieden haben, Regelungen zur Abweichung von dem Rückwirkungsgrundsatz bekannt sind. Diese Ausnahmeregelungen ermöglichen es den Gerichten, von einer Rückwirkung abzusehen oder den Eintritt der Urteilswirkungen in die Zukunft zu verschieben.

Insgesamt ist die Verschiebung des Eintritts der Wirkungen von Normverwerfungsurteilen in der ganz überwiegenden Mehrzahl derjenigen Mitgliedstaaten, in denen mit allgemeiner Wirkung versehenen Normenkontrollkompetenzen existieren, entweder in das Ermessen der Gerichte gestellt oder als gesetzlicher Regelfall vorgesehen.

Die Instrumente, mit denen die Gerichte der Mitgliedstaaten derartige Abweichungen vom üblichen Zeitpunkt des Eintritts von Urteilswirkungen anordnen können, sind unterschiedlich ausgestaltet.

Teilweise gibt es ausdrückliche gesetzliche Regelungen, die es den Gerichten erlauben, den Zeitpunkt zu modifizieren, zu dem die Urteilswirkungen üblicherweise eintreten. In anderen Ländern sehen die Gerichte, ähnlich wie das Bundesverfassungsgericht, von einer Nichtigerklärung der fraglichen Normen ab und haben stattdessen im Wege einer Unvereinbarkeitserklärung die Möglichkeit zur Verschiebung des Zeitpunktes, zu dem die Urteilswirkungen eintreten sollen. Eine dritte Möglichkeit eröffnet sich im Wege von Appellentscheidungen, mit denen die Gerichte die zur Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes führenden Umstände darlegen ohne das Gesetz aufzuheben und den Gesetzgeber stattdessen zur Korrektur dieser Gesetzesmängel auffordern.

V. Gründe für die Beschränkung von Urteilswirkungen in der Rechtsprechung der Mitgliedstaaten

Ähnlich wie das Bundesverfassungsgericht berücksichtigen auch viele andere mitgliedstaatlichen Gerichte vor dem Erlass einer Normverwerfungsentscheidung deren mögliche Auswirkungen im Rahmen einer umfassenden Güterabwägung. In erster Linie bezieht sich dies auf die administrativen und finanziellen Folgen solcher Entscheidungen. Sofern absehbar ist, dass die sofortige oder rückwirkende Aufhebung eines Gesetzes erhebliche finanzielle Folgen nach sich ziehen würde oder zu einer Beeinträchtigung staatlicher Einrichtungen führen könnte, wird danach häufig zumindest von einer Rückwirkung abgesehen. Teilweise ordnen die Gerichte in solchen Fällen aber auch die vorläufige Weitergeltung der betroffenen Normen an, um das Eintreten dieser unerwünschten Folgen für die Funktionsfähigkeit des Staates zu verhindern und dem Gesetzgeber gleichzeitig einen zeitlichen Spielraum zur Korrektur der betroffenen Regelungen zu gewähren.

Neben der Wahrung wichtiger staatlicher Belange gibt es eine Reihe weiterer Gründe, welche die Gerichte regelmäßig zur Beschränkung der zeitlichen Wirkungen von Normverwerfungsurteilen veranlassen. Trotz der im Detail teils sehr unterschiedlich ausgeprägten Begründungen lassen sich hierbei gewisse Typisierungen erkennen. So wird häufig zum Schutz der Rechtssicherheit eine Beschränkung der Urteilswirkungen angeordnet und auch zur Wahrung der gesetzgeberischen Handlungsprerogative erklären Gerichte verfassungswidrige Normen oftmals für vorläufig weiter anwendbar. Dadurch vermeiden sie einen Eingriff in den primären Kompetenzbereich des Gesetzgebers, können jedoch durch eine Befristung der weiteren Anwendbarkeit Druck auf den Gesetzgeber ausüben, damit dieser den verfassungswidrigen Zustand tatsächlich behebt.

Weitere Gründe für die Beschränkung von Urteilswirkungen lassen sich am Interesse der Wahrung des Allgemeinwohls sowie an einer Vermeidung von Regelungslücken festmachen, die sich in Folge einer sofortigen oder rückwirkenden Aufhebung von Gesetzen auf tun könnten.

Die Wahrung der Handlungsprerogative der Gesetzgeber steht auch und gerade in jenen Staaten im Vordergrund, in denen es keine oder nur mit *inter partes*-

Wirkung versehene Normenkontrollkompetenzen durch die Gerichte gibt. Dies spiegelt sich in dem aus dem angelsächsischen Rechtskreis bekannten Grundsatz der *Sovereignty of Parliament* wider.

Damit lassen sich schwerpunktmäßig die Erwägungen für die Beschränkung von Urteilswirkungen folgenden Oberbegriffen zuordnen:

- Wahrung der Rechtssicherheit,
- Vermeidung von Regelungslücken,
- Achtung des Grundsatzes der Gewaltenteilung,
- Wahrung staatlicher Belange, u. a. Berücksichtigung gravierender Auswirkungen auf den Staatshaushalt und die Haushaltsplanung oder Gewährleistung eines gleichmäßigen Verwaltungsvollzugs,
- Schutz des Allgemeinwohls/Billigkeitserwägungen.

C.

Berliner Erklärung der Expertenkommission Europäisches Verfassungsrecht zur Wahrung mitgliedstaatlicher Belange

Die vom Bundesministerium der Finanzen berufene und mit zwölf Verfassungsrechtlern besetzte internationale Expertenkommission Europäisches Verfassungsrecht² gibt die folgende Empfehlung für die Berücksichtigung mitgliedstaatlicher Belange in Vorabentscheidungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof ab. Grundlage der am 22. und 23. September in Berlin abgehaltenen

² Die Expertenkommission für Europäisches Verfassungsrecht hat am 22./23. September in Berlin getagt, ihr gehören an: Prof. Dr. Rainer Arnold (für Großbritannien), Prof. Dr. David Capitant (Frankreich), Prof. Dr. Emilio Castorina (Italien), Prof. Dr. Kostas Chryssogonos (Griechenland), Prof. Dr. Dr. Santiago González-Varas Ibáñez (Spanien), Prof. Dr. Friedhelm Hufen (Deutschland), Prof. Dr. Joakim Nergelius (Schweden), Colm O’Cinneide, LL.M. (Irland), Prof. Dr. Patricia Popelier (Belgien), Rechtsanwalt Dr. Holger Schmitz (Deutschland), Prof. Dr. Werner Schroeder (Österreich) und Prof. Dr. Miroslaw Wyrzykowski (Polen).

Konferenz waren die Ergebnisse einer umfangreichen, die Rechtspraxis der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union analysierenden Expertise.³

Vorschläge

Wir begrüßen die gefestigte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, ausgehend von dem Defrenne II-Urteil, gewichtige mitgliedstaatliche Belange im Rahmen seiner Vorabentscheidungsverfahren durch die Modifikation der Urteilstwirkungen zu berücksichtigen. Dies entspricht den europarechtlichen Prinzipien der Loyalität, der Beachtung der Verhältnismäßigkeit und dem Gebot zur Achtung der Identität der Mitgliedstaaten.

In Beachtung allgemeiner Rechtsgrundsätze der Gemeinschaft sollte bei der Urteilsfindung auch künftig darauf geachtet werden, dass gewichtige mitgliedstaatliche Interessen zum Tragen kommen. Hierbei erachten wir folgende Belange, namentlich im nicht-harmonisierten Bereich, für besonders bedeutsam:

- Das Offenhalten EU-rechtskonformer Handlungsalternativen für die Gesetzgeber der Mitgliedstaaten,
- die Rechtsicherheit und der Vertrauensschutz der Bürger,
- der Schutz vor unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand,
- die Vermeidung schwerwiegender Einbußen für die öffentlichen Haushalte und die Sicherheit der Finanzplanung auch im Hinblick auf europarechtliche Defizitgrenzen,
- die Verhinderung von Regelungslücken sowie
- sonstige gewichtige Gründe des Gemeinwohls.

Zur Berücksichtigung dieser Belange bietet sich die Beschränkung der Wirkungen der Entscheidungen auf den Zeitpunkt *ex nunc* an. Daneben besteht auch die

³ „Beschränkung von Urteilstwirkungen im Falle der Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Rechtsnormen“ von der Kanzlei Nörr Stiefenhofer Lutz gemeinsam mit den Mitgliedern der Expertenkommission Europäisches Verfassungsrecht dem Bundesfinanzministerium anlässlich der Tagung der Expertenkommission übergeben.

Möglichkeit einer Verschiebung des Wirkungseintritts in die Zukunft oder die Aufforderung an den Gesetzgeber, eine Korrektur des europarechtswidrigen Zustandes vorzunehmen.

Erläuterung

In fast allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union besteht die Möglichkeit gerichtlicher Kontrolle von Normen, oft verbunden mit der Kompetenz zur Aufhebung verfassungswidriger Gesetze. Zwar finden im Rahmen der Vorabentscheidungsverfahren des Europäischen Gerichtshofes keine Normenkontrollen statt, ihre rechtlichen und tatsächlichen Folgen sind jedoch mit diesen vergleichbar. Nicht zuletzt können sowohl die Entscheidungen der mitgliedstaatlichen Gerichte als auch jene des Europäischen Gerichtshofes Regelungslücken und Rechtsunsicherheiten auch zu Lasten des Bürgers entstehen lassen oder fortbestehende europarechtskonforme Handlungsalternativen der mitgliedstaatlichen Gesetzgeber unangemessen einschränken sowie schwerwiegende, oft milliardenschwere Einbußen für die Staatshaushalte nach sich ziehen, auch führen sie zu oft unlösbaren Vollzugsproblemen, insbesondere wenn Normen des Steuerrechts betroffen sind.

In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten entfalten Normverwerfungsurteile ihre Wirkungen *ex nunc*. Nur wenige Mitgliedstaaten haben sich für eine Rückwirkung der Urteile auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der betreffenden Gesetze entschieden. Darüber hinaus gibt es in einigen Mitgliedstaaten auch die Tendenz, den Problemen der Abwägung und Verhältnismäßigkeit über *pro futuro*-Anordnungen Geltung zu verschaffen. Zum Schutz gewichtiger öffentlicher Belange haben aufgrund verfassungsrechtlicher Regelungen fast alle mitgliedstaatlichen Gerichte die Möglichkeit zur Modifikation der zeitlichen Wirkungen ihrer Urteile oder zum Erlass bloßer Appellentscheidungen.

Aus dem gemeinsamen Verfassungsverständnis der Mitgliedstaaten lässt sich der allgemeine Rechtsgrundsatz entnehmen, wonach die Wirkungen von Normverwerfungsurteilen modifiziert werden können, wenn eine Normverwerfung unangemessene Auswirkungen erwarten lassen würde.

Diese Rechtspraxis steht auch nicht im Widerspruch zur Spruchpraxis des Europäischen Gerichtshofes im Zuge der *Defrenne II*-Rechtsprechung, die ihrerseits

auf dem Prinzip der Loyalität, dem Gebot zur Achtung der Identität der Mitgliedstaaten, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit fußt.

Zur Modifikation der Wirkungen von Auslegungsentscheidungen bietet sich ein Ausschluss der *ex tunc*-Wirkung der Entscheidungen oder die Verschiebung ihres Wirkungseintritts in die Zukunft an. Beide Varianten werden von den mitgliedstaatlichen Gerichten praktiziert, wobei die Abänderung des zeitlichen Eintritts von Urteilswirkungen besonders verbreitet ist.