

STIFTUNG
MERCATOR

Walter Hallstein-Institut
für Europäisches Verfassungsrecht



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPAE
04/14

**„KOOPERATION UND SPANNUNG IM VERHÄLTNIS VON
EUGH UND NATIONALEN VERFASSUNGSGERICHTEN“**

PROF. DR. KOEN LENAERTS
Vizepräsident des Gerichtshofs der Europäischen Union

Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin
Am 24. November 2014

-Es gilt das gesprochene Wort-

KOOPERATION UND SPANNUNG IM VERHÄLTNIS VON EUGH UND NATIONALEN VERFASSUNGSGERICHTEN

KOEN LENAERTS^{*}

I. Einleitung

„Wenn sie einem deutschen Staatsbürger erklären müssten, wo sein oberster Gerichtshof sitzt, was würden Sie antworten? Karlsruhe, Luxemburg – oder womöglich in Straßburg?“ Das ist eine Frage, die mir insbesondere in letzter Zeit, im Anschluss an das Urteil in der Sache Åkerberg Fransson, immer häufiger gestellt wird und die offenbar auch über juristische Kreise hinaus großes Interesse weckt. Das Verhältnis zwischen den Verfassungsgerichten der 28 Mitgliedstaaten und dem EuGH, das freilich vielfach – unter Ausblendung des Charakters der EU als Verfassungsverbund¹ – in der öffentlichen Diskussion auf das Verhältnis zwischen dem EuGH und einem Verfassungsgericht reduziert wird, lohnt daher einer vertieften Betrachtung. Einer Betrachtung, die frei von martialischem Vokabular² und nüchtern die gegenwärtige und die angestrebte Verantwortungsteilung in dem komplexen Mehrebenenverbund der Europäischen Union in den Blick nimmt.

„Der Richter war in Europa niemals lediglich ‘la bouche qui prononce les paroles de la loi’.“³ Auf diese Feststellung des Bundesverfassungsgerichts haben Sie, Herr Pernice, in ihrer Antrittsvorlesung an der Universität Frankfurt am Main am 7. Juli 1995 zu Recht hingewiesen.⁴ Insoweit verbirgt sich hinter der Frage nach der Letztentscheidung im Mehrebenensystem der Europäischen Union und dem Verhältnis zwischen dem EuGH und den obersten Gerichten in den Mitgliedstaaten auch die Frage nach der Rolle der Gerichte als Akteure in der Entwicklung eines europäischen Verfassungsrechts.⁵

Wie bereits angedeutet ist es nicht zielführend, sich bei der Betrachtung des Verhältnisses des EuGH zur Verfassungsgerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten auf das Verhältnis zu einem Verfassungsgericht zu beschränken und dadurch die Rolle der EU als Verfassungsverbund gleichsam auszublenden. Bereits auf den ersten Blick werden in den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten gewichtige Unterschiede deutlich. Von 28 EU-Staaten haben nur 18 ein spezielles Verfassungsgericht. Die übrigen 10 verfügen nicht über eine eigenständige Verfassungsgerichtsbarkeit. Verfassungsfragen werden dort von den obersten nationalen

^{*} Vizepräsident des Gerichtshofs der Europäischen Union und Professor für Europarecht an der Katholieke Universiteit Leuven. Der Beitrag gibt allein die persönliche Meinung des Autors wieder.

¹ Statt des vom Bundesverfassungsgericht verwendeten Begriffs Staatenverbund (vgl. Pernice, Die Dritte Gewalt im Europäischen Verfassungsverbund, EuR 1996, 27, 29 f, 33).

² Vgl. Voßkuhle (Verfassungsgerichtsbarkeit und europäische Integration, Festvortrag anlässlich des Festaktes zum Österreichischen Verfassungstag am 1. Oktober 2012, Pkt. B. III. 1., im Internet abrufbar unter: https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/5/6/8/CH0004/CMS1352197057289/verfassungsgerichtsbarkeit_und_europaeische_integration_%28hupp-neu%29.pdf), der den Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes betont, der all jenen widerspreche, „die es für angemessen halten, das Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof mit martialischem Vokabular als ein angeblich höchst spannungsgeladenes und intrikates zu beschreiben“.

³ So das Bundesverfassungsgericht 1987 (BVerfGE 75, 223, 243) unter Bezug auf Montesquieu.

⁴ Pernice, Die Dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund, EuR 1996, S. 27, 35.

⁵ Mayer in Bogdandy / Bast, Europäisches Verfassungsrecht, Theoretische und dogmatische Grundzüge, S. 559.

Gerichten mit entschieden.⁶ Mitgliedstaaten mit teilweise langjährigen verfassungsgerichtlichen Traditionen stehen Länder wie Finnland oder die Niederlande gegenüber, bei denen bereits die Vorstellung einer Verfassungsgerichtsbarkeit nicht ohne weiteres mit dem nationalen Verfassungsverständnis vereinbar ist.⁷ Dieses in den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten begründete heterogene Bild findet seine Fortsetzung in dem Umgang der Verfassungsgerichtsbarkeit mit dem EuGH.

Dabei sind zunächst zwei grundsätzliche Berührungspunkte zu unterscheiden, die zum einen auf prozessualer Ebene liegen und zum anderen das materielle europäische Verfassungsrecht betreffen. Auf prozessualer Ebene spreche ich das Vorabentscheidungsverfahren an, dessen Durchführung – schon wegen der gesetzgeberischen Vorgaben – als weitgehend kooperativ bezeichnet werden kann. Deutlich spannungsgeladener ist das Verhältnis vom EuGH zu den nationalen Verfassungsgerichten auf der Ebene des materiellen Verfassungsrechts im Rahmen dessen sich Fragen der Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten, des Vorrangs des Unionsrechts und – wohl das derzeit aktuellste Spannungsverhältnis – des Schutzes der Grundrechte stellen. Ich werde zunächst auf das Vorabentscheidungsverfahren eingehen. Im zweiten Teil des Vortrags werde ich die konflikträchtigen Fragen materiellen Verfassungsrechts darstellen, bevor ich in einem dritten Teil die vom EuGH verfolgten Lösungsansätze vorstelle.

II. Kooperation

1. Vorabentscheidungsverfahren

Mit dem Vorabentscheidungsverfahren in Art. 267 AEUV ist bereits durch gesetzgeberische Vorgaben ein Dialog und damit verbunden auch eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen den Gerichten der Mitgliedstaaten und dem EuGH gefordert. Auch wenn dieses Verfahren eine gewisse – im Übrigen auch durch die Erfordernisse des Unionsrechts vorgegebene – Hierarchie herstellt, so ist es doch vor allem durch wechselseitige Kooperation und Übertragung, beziehungsweise Teilung von Verantwortlichkeiten geprägt.⁸ Eine

⁶ Spezielle Verfassungsgerichte finden sich in Deutschland, Italien, Österreich, Spanien, Portugal, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien, Ungarn, Bulgarien Rumänien, Kroatien, in der Tschechischen Republik und seit 1996 auch in Luxemburg. In Belgien gab es seit 1983 eine zunächst auf die Kompetenzkontrolle spezialisierte Cour d'arbitrage, die seit 2007 Cour constitutionnelle heißt und als vollwertiges Verfassungsgericht angesehen werden kann. In Irland, Dänemark, Estland und Zypern finden sich oberste Gerichte, die gleichzeitig als Verfassungsgerichte fungieren. Dies gilt seit 2009 auch für den Supreme Court in Großbritannien. Dort hatte zuvor die zweite Kammer des Parlaments, das House of Lords, die Funktionen eines Verfassungsgerichts und eines obersten Gerichts ausgeübt. In Frankreich wird die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit durch den Conseil constitutionnel ausgeübt, der ursprünglich auf die Kontrolle von Gesetzen vor deren Inkrafttreten beschränkt war. Seit 2008 entscheidet er auf Vorlage unter anderem des Conseil d'État oder des obersten Gerichts der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Cour de cassation) auch nachträglich über die Verfassungsmäßigkeit bereits verabschiedeter Gesetze. In den übrigen Ländern werden die Funktionen eines Verfassungsgerichts von unterschiedlichen Spruchkörpern ausgeübt: In den Niederlanden gibt es eine Reihe gleichgeordneter oberster Fachgerichte, darunter der Raad van State und der Hoge Rad. In Schweden existieren als oberste Fachgerichte ein Oberstes Gericht (Högsta domstolen) und ein Oberstes Verwaltungsgericht (Regeringsrätten), deren Richter unter anderem einen Rat (Lagrådet) zur nichtverbindlichen Normenentwurfkontrolle bilden. In Finnland gibt es außer den obersten Gerichten (Korkein oikeus und Korkein hallinto-oikeus) einen Verfassungsausschuss des Parlaments (Perustuslakivaliokunta) der eine Normenentwurfkontrolle ausübt. In Griechenland schließlich besteht neben den obersten Fachgerichten Symvoulia Epikrateias (Staatsrat), Eleggktiko Synedrio (Rechnungshof) und Areios Pagos (Oberstes Gericht) ein Oberster Sondergerichtshof (Anotato Eidiko Dikastirio), der aus Richtern der obersten Fachgerichte gebildet wird (vgl. hierzu und zu dem Folgenden: Mayer, a.a.O., S. 560 ff).

⁷ Mayer, a.a.O., S. 562.

⁸ Lenaerts, How the ECJ thinks: A study on judicial legitimacy, 36 Fordham International Law Journal 2013, S. 1302, 1342.

Verpflichtung zur Vorlage an den EuGH sieht das Europarecht für nationale Gerichte in zwei Fällen vor. Zum einen ist ein nationales Gericht, dessen Entscheidung selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden kann, verpflichtet, dem EuGH gemäß Art. 267 Absatz 1 lit. a) AEUV im Wege der Vorabentscheidung Fragen über die Auslegung des Unionsrechts vorzulegen. Zum anderen ist ein mitgliedstaatliches Gericht – gleich welcher Instanz – verpflichtet, dem EuGH Fragen bezüglich der Gültigkeit des europäischen Rechts vorzulegen, wenn es insoweit Zweifel hegt.

a. Gültigkeitsfragen

Der Europäische Gerichtshof hat ein Verwerfungsmonopol über das sekundäre Europarecht. Bereits 1987 hatte er in der Sache Foto-Frost deutlich gemacht, dass nationale Gerichte zwar selbständig zu dem Ergebnis der Gültigkeit des Unionsrechts kommen können, da dies die Existenz der Unionshandlung nicht in Frage stellt.⁹ Umgekehrt sind nationale Gerichte aber nicht befugt, die Ungültigkeit einer Unionshandlung festzustellen, da auf diese Weise die Einheit der Unionsrechtsordnung und das Erfordernis der Rechtssicherheit nicht mehr gewahrt werden können.¹⁰ Das Verwerfungsmonopol des EuGH folgt also aus dem Wesen des Unionsrechts selbst,¹¹ dessen Einheitlichkeit gewahrt bleiben muss. Dieses Erfordernis, die Einheitlichkeit des Unionsrechts zu wahren, führt auch zu einer Vorlageverpflichtung nationaler Verfassungsgerichte, wenn auf dieser Ebene Zweifel an der Gültigkeit des Unionsrechts bestehen.

Dementsprechend hat beispielsweise der irische Supreme Court, der dort die Funktion eines Verfassungsgerichts ausübt, den EuGH in der Rechtssache Pringle im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens mit Fragen zur Gültigkeit und zur Auslegung des Unionsrechts befasst.¹² Die erste Frage betraf die Gültigkeit eines Beschlusses des Europäischen Rates vom 25. März 2011, mit dem dieser Art. 136 AEUV um einen dritten Absatz ergänzt und damit nach Auffassung des Supreme Court die Einrichtung des dauerhaften Stabilitätsmechanismus eventuell erst ermöglicht hat. Mit den weiteren Fragen wollte das vorlegende Gericht klären, ob das Unionsrecht der Ratifikation des ESM-Vertrags durch die Mitgliedstaaten entgegensteht und ob eine entsprechende Berechtigung der Mitgliedstaaten zur Ratifikation von der Gültigkeit des eben genannten Beschlusses des Europäischen Rates abhängt. Herr Pringle, ein irischer Parlamentarier, hatte in seiner Klage gegen die Wirksamkeit dieser Maßnahmen unter anderem geltend gemacht, der genannte Beschluss verstoße gegen das in Art. 125 AEUV verankerte Verbot der Haftungsübernahme der Mitgliedstaaten untereinander (Garantieverbot) und habe auch nicht im Wege des vereinfachten Änderungsverfahrens nach Art. 48 Absatz 6 EUV beschlossen werden dürfen. Der EuGH hat entschieden, dass die genannten Gesichtspunkte der Gültigkeit des Beschlusses des Europäischen Rates vom 25. März 2011 nicht entgegenstehen. Art. 125 AEUV verbiete es den Mitgliedstaaten nicht, einem anderen Mitgliedstaat, der für seine eigenen Verbindlichkeiten haftbar bleibt, eine Finanzhilfe zu gewähren, wenn die daran geknüpften Auflagen geeignet seien, ihn zu einer soliden Haushaltspolitik zu bewegen, was durch den ESM-Vertrag gewährleistet sei.¹³ Der Beschluss des Europäischen Rates erfülle auch die in Art. 48 Absatz 6 EUV aufgestellten Voraussetzung, wonach sich eine Änderung des AEU-Vertrages mittels des vereinfachten Änderungsverfahrens nur auf Bestimmungen des Dritten Teils des AEU-Vertrags, also die internen Politikbereiche der EU, erstrecken darf.¹⁴ Er betreffe tatsächlich nur Bestimmungen

⁹ EuGH, Urteil vom 22.10.1987, Rs. 314/85, EU:C:1987:452 (Foto-Frost), Rz. 14.

¹⁰ EuGH, Rs. Foto-Frost., a.a.O., Rz. 15.

¹¹ Lenaerts / van Nuffel, European Union Law, 3. Auflage, Rz. 21-021.

¹² EuGH, Urteil vom 27.11.2012, Rs. C-370/12, EU:C:2012:756 (Pringle).

¹³ EuGH, Rs. Pringle, a.a.O., Rz. 137, 138, 143.

¹⁴ EuGH, Rs. Pringle, a.a.O., Rz. 70.

des genannten Vertragsteils und nicht die Währungspolitik, die durch die beabsichtigte Stabilisierung des Euro-Währungsgebietes insgesamt nur mittelbar betroffen sei.¹⁵ Die Einrichtung des Mechanismus *selbst* gehöre zum Bereich der Wirtschaftspolitik.¹⁶ Insoweit seien die Mitgliedstaaten schon im Hinblick auf den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung befugt, untereinander eine entsprechende Übereinkunft zu schließen, wohingegen die Union in diesem Bereich auf den Erlass von Koordinierungsmaßnahmen beschränkt bleibe.¹⁷

Dieses Verfahren bietet bereits ein erstes Beispiel für das Vertrauen, das sich das nationale höchste Gericht und der EuGH im Rahmen des durch das Vorabentscheidungsverfahren geforderten Dialogs gegenseitig entgegenbringen. Mit seiner Vorlage an den EuGH hat der irische Supreme Court das Verwerfungsmonopol des EuGH und dessen Funktion bei der Wahrung der Einheit der Unionsrechtsordnung anerkannt. Der EuGH wiederum hat in dieser Sache die Kompetenzverteilung durch den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung hervorgehoben und klargestellt, dass die neu geschaffene Vorschrift des Art. 136 Absatz 3 AEUV nur eine Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bestätigt, die diesen ohnehin von vornherein zustand.¹⁸ Der irische Supreme Court hat mit der Vorlage an den EuGH im Übrigen auch eine Chance wahrgenommen. Bereits durch den Umfang und die Formulierung der Fragestellungen hat er dem EuGH im Rahmen des von Art. 267 AEUV geforderten Dialogs einen Rahmen vorgegeben und Einfluss auf eine Entscheidung genommen, die nicht nur in Irland, sondern europaweit Gültigkeit hat. Damit hat er die Entwicklung des Rechts auf einem Gebiet geprägt, auf dem derzeit, zum ersten mal, auch das Bundesverfassungsgericht eine Frage an den EuGH gerichtet hat – übrigens ebenfalls unter Nutzung der Möglichkeiten, sowohl durch die Formulierung der Fragen als auch durch die Begründung des Vorlagebeschlusses, das Ergebnis in eine gewünschte Richtung zu lenken.

b. Auslegungsfragen

Ein ähnliches Ineinandergreifen der Kompetenzen zeigt sich auch im Rahmen der Vorabentscheidungsverfahren zu Auslegungsfragen. Wie bereits angedeutet sind die nationalen Gerichte in letzter Instanz nach Art. 267 AEUV grundsätzlich verpflichtet, dem EuGH solche Fragen vorzulegen, die die Auslegung von Unionsrecht betreffen. Nachdem der französische Conseil d'État versucht hatte, für Auslegungsfragen des Europarechts die Kategorie der offenkundigen Auslegung (*acte clair*) zu etablieren,¹⁹ hat der EuGH in der Sache CILFIT die Frage der Vorlagepflicht mit einer eigenen *acte-clair*-Doktrin entschieden, die einen strengen Maßstab formuliert.²⁰ Eine Vorlagepflicht besteht demnach nur dann nicht, wenn eine Auslegungsfrage nicht entscheidungserheblich oder bereits entschieden ist oder die Auslegung des Europarechts offenkundig erscheint, also auch für die Gerichte *anderer* Mitgliedstaaten kein vernünftiger Zweifel bleiben kann.²¹ Auch wenn hier im Ausgangspunkt ein Konfliktpotential deutlich wird und zunächst von der Verpflichtung zur Vorlage

¹⁵ EuGH, Rs. Pringle, a.a.O., Rz. 56 und Rz. 57: „Die Gewährung einer Finanzhilfe für einen Mitgliedstaat gehört aber offenkundig nicht zur Währungspolitik.“

¹⁶ EuGH, Rs. Pringle, a.a.O., Rz. 60.

¹⁷ EuGH, Rs. Pringle, a.a.O., Rz. 64, 68.

¹⁸ EuGH, Rs. Pringle, a.a.O., Rz. 72 f. mit dem zusätzlichen Hinweis, dass nicht nur eine Bestätigung der den Mitgliedstaaten ohnehin zustehenden Zuständigkeit erfolgt, sondern Art. 136 Abs. 3 AEUV darüber hinaus gewährleisten soll, dass beim Einsatz des Stabilitätsmechanismus das Unionsrecht beachtet wird, indem er vorsieht, dass die Gewährung der Finanzhilfen strengen Auflagen unterliegen wird.

¹⁹ Mayer, a.a.O., S. 562 unter Verweis auf CE 9.01.1970, Sieur Cohn-Bendit, Rec. S. 15.

²⁰ Mayer, a.a.O., S. 562 f. unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 6.10.1982, Rs. 283/81, EU:C:1982:335 (CILFIT), Rz. 18 f.

²¹ EuGH, Rs. CILFIT, a.a.O., Rz. 16, 21.

gesprochen wird, so ist gleichwohl auch dieser Verfahrenstyp notwendigerweise durch wechselseitige Kooperation und eine Teilung von Verantwortlichkeiten geprägt. Dies liegt auch darin begründet, dass sich die formale Abgrenzung zwischen Unionsrecht und den nationalen Rechtsordnungen bei der Durchsetzung der individuellen Rechte der Unionsbürger nicht immer trennscharf durchführen lässt.²²

Am Beispiel einer weiteren Rechtssache lässt sich dieser Gesichtspunkt verdeutlichen. In der Sache Bressol hatte der EuGH über ein Vorabentscheidungsersuchen des belgischen Verfassungsgerichtshofs zu entscheiden.²³ Dieser war seinerseits mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit²⁴ eines Dekrets der Französischen Gemeinschaft Belgiens befasst, das den Zweck verfolgte, die Anzahl der Studenten in bestimmten Studiengängen zu begrenzen. Zur Erläuterung: Die Französische Gemeinschaft Belgiens ist eine von drei Gemeinschaften des Königreichs Belgiens – die in Wallonien und in Brüssel beheimatete französischsprachige – und somit ein Gliedstaat des belgischen Bundesstaates. Innerhalb der Französischen Gemeinschaft hatten sich in den letzten Jahren vermehrt französischsprachige Studenten aus dem Ausland (vornehmlich Franzosen) insbesondere für medizinische Studiengänge eingeschrieben, weil Frankreich den Zugang zu diesen Studiengängen beschränkt hatte. Das Ziel des Dekrets bestand nun darin, durch einen numerus clausus für nicht in Belgien Ansässige, die Zahl solcher Studenten zu beschränken.²⁵ Der Belgische Verfassungsgerichtshof kam zu dem Ergebnis, dass im Hinblick auf den von den Klägern erhobenen Einwand der Diskriminierung die Bestimmungen der belgischen Verfassung unter Berücksichtigung des Unionsrechts auszulegen seien. Er legte dem EuGH daher die Frage vor, ob die Bestimmungen des Unionsrechts, insbesondere Art. 18 AEUV (Diskriminierungsverbot) und Art. 21 AEUV (Freizügigkeit), in dem Sinne auszulegen seien, dass sie der in dem Dekret geregelten Zugangsbeschränkung entgegenstehen.²⁶

Der EuGH hat entschieden, dass dies tatsächlich der Fall ist, „es sei denn, das vorliegende Gericht stellt nach Würdigung aller von den zuständigen Stellen angeführten relevanten Gesichtspunkte fest, dass diese Regelung im Hinblick auf das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt ist.“²⁷ Eine nach dem Unionsrecht rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung zwischen ansässigen und nichtansässigen Studenten war ohne weiteres gegeben. Zu der Frage der Rechtfertigung hatte sich die belgische Regierung unter anderem darauf berufen, dass die Regelung der Verbesserung der Gesundheitsversorgung der Französischen Gemeinschaft diene. Diese sei gefährdet, wenn die Unterrichtsqualität darunter leide, dass erstens wegen der zu hohen Studentenzahlen die praktische Ausbildung nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden könne und zweitens eine Knappheit an medizinischen Fachkräften drohe, da die nichtansässigen Studenten erfahrungsgemäß nach dem Studium in ihre Herkunftsländer zurückkehren würden.²⁸ Diese Argumente waren im Grundsatz durchaus geeignet, die gegebene Ungleichbehandlung zu

²² Vgl. Pernice, a.a.O., S. 37.

²³ EuGH, Urteil vom 13.4.2010, Rs. C-73/08, EU:C:2010:181 (Bressol).

²⁴ Die Kläger des Ausgangsverfahrens, unter anderem Herr Bressol, hatten beim Verfassungsgerichtshof eine Klage auf Nichtigerklärung des Dekrets eingereicht (EuGH, Rs. Bressol, a.a.O., Rz. 20).

²⁵ Als „ansässig“ gelten im Wesentlichen Personen, die ihren Hauptwohrt in Belgien haben und die außerdem berechtigt sind, sich ständig in Belgien aufzuhalten (vgl. GA Sharpston, Schlussanträge vom 25.6.2009 in der Rs. C-73/08, EU:C:2009:396 (Bressol), Rz. 25). Während ansässige Studenten weiterhin freien Zugang zu den entsprechenden Studiengängen hatten, wurde die Anzahl nichtansässiger Studenten auf 30 % begrenzt.

²⁶ Das vorliegende Gericht bezog sich in seiner Fragestellung noch auf die Fassung nach dem Vertrag von Amsterdam, Art. 12 Abs. 1 EG und Art. 18 Abs. 1 EG (EuGH, Rs. Bressol, a.a.O., Rz. 26).

²⁷ EuGH, Rs. Bressol, a.a.O., Rz. 97.

²⁸ EuGH, Rs. Bressol, a.a.O., Rz. 56, 59.

rechtfertigen.²⁹ Jedoch, so der EuGH, sei es Sache des nationalen Gerichts, im Detail zu beurteilen, ob die genannten Gründe auch tatsächlich durchgreifen.³⁰ Er gab dem belgischen Gericht ausführliche Hinweise, anhand welcher Kriterien diese Beurteilung durchzuführen ist. Unter anderem musste für jeden Studiengang eine Bewertung durchgeführt werden, wie viele Studenten unter Beachtung des gewünschten Standards höchstens ausgebildet werden können und wie viele Absolventen in das Gebiet der Französischen Gemeinschaft ziehen müssen, um eine ausreichende Gesundheitsversorgung zu gewährleisten und letzteres auch unter Berücksichtigung des Gewichts der Gruppe der nichtansässigen Studenten, die dort nach ihrem Abschluss arbeiten.³¹

Der Belgische Verfassungsgerichtshof folgte diesen Hinweisen. Mit Anordnung vom 6. Juli 2010 (3 Monate nach der Entscheidung des EuGH) forderte er die Regierung der Französischen Gemeinschaft auf, die maßgeblichen Informationen zu den vom EuGH genannten Kriterien zu erteilen.³² In seinem Urteil vom 31. Mai 2011 kam er zu dem Ergebnis, lediglich drei von neun Studiengängen (der Bachelor in Heilgymnastik und Rehabilitation, der Bachelor in Heilgymnastik und der Bachelor in Veterinärmedizin) würden die vom EuGH aufgestellten Kriterien erfüllen. Bezüglich der beiden erstgenannten bestehe tatsächlich eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit, da diese Dienstleistung in der Französischen Gemeinschaft nicht in ausreichendem Maß zur Verfügung stehe.³³ Aus den durch die Regierung vorgelegten Statistiken ergebe sich auch, dass ein Rückgang der Anzahl „nichtansässiger Studenten“ durch eine Zunahme „ansässiger Studenten“ ausgeglichen würde und 61 – 70 % der „nichtansässigen Studenten“ nach Abschluss des Studiums nicht in Belgien geblieben seien.³⁴ Mangels Verfügbarkeit weniger einschneidender Maßnahmen³⁵ kam der Verfassungsgerichtshof zu dem Ergebnis, dass insoweit die angegriffenen Vorschriften des Dekrets „nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 18 Absatz 1 und 21 Absatz 1 des AEUV [verstießen]“.³⁶ Das gleiche galt für den Studiengang der Veterinärmedizin.³⁷ Bezüglich der weiteren sechs Studiengänge erklärte der Verfassungsgerichtshof die entsprechenden Bestimmungen des Dekrets der Französischen Gemeinschaft für nichtig.³⁸

Das Verfahren in der Sache Bressol zeigt exemplarisch, auf welche kooperative Weise die Verantwortungsteilung im Mehrebenensystem der Europäischen Union ablaufen kann. Die *Auslegung* des europäischen Rechts kann über das hierfür vorgesehene Vorabentscheidungsverfahren nur der EuGH vornehmen. Die *Anwendung* des auf diese Weise ausgelegten Unionsrechts und damit verbunden auch die Auslegung der Reichweite

²⁹ EuGH, Rs. Bressol, a.a.O., Rz. 62: „Aus der Rechtsprechung geht hervor, dass seine mittelbar auf der Staatsangehörigkeit beruhende Ungleichbehandlung durch das Ziel der Aufrechterhaltung einer qualitativ hochwertigen [...] Versorgung gerechtfertigt sein kann [...]“.

³⁰ EuGH, Rs. Bressol, a.a.O., Rz. 64.

³¹ EuGH, Rs. Bressol, a.a.O., Rz. 72 f.

³² Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 31.5.2011 (Urteil Nr. 89/2011, Geschäftsverzeichnis Nr. 4034, 4093), B.6. (Urteil auf Deutsch verfügbar unter: <http://www.const-court.be>).

³³ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 31.5.2011, a.a.O., B.8.3.

³⁴ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 31.5.2011, a.a.O., B.8.4.2, B.8.5.

³⁵ Der Verfassungsgerichtshof stellte insoweit fest, dass die Gewährung von Anreizen für ausländische Studenten oder die Einführung eines Auswahlverfahrens für diese Studenten nicht finanzierbar sei und die Anwerbung der Studenten aus dem Ausland die Gefahr berge, das allgemeine Niveau der Ausbildung und der Pflegeleistungen herabzusetzen (Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 31.5.2011, a.a.O., B.8.8.2., B.8.8.4.).

³⁶ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 31.5.2011, a.a.O., B.8.8.5.

³⁷ Dort war die Überzahl der Studenten nicht mehr mit einem zureichenden Qualitätsstandard der Ausbildung zu vereinbaren (Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 31.5.2011, a.a.O., B.9.2.2).

³⁸ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 31.5.2011, a.a.O., S. 30.

nationaler Maßnahmen bleiben den nationalen Gerichten vorbehalten.³⁹ Beide Gerichte haben in gegenseitigem Respekt die Zuständigkeit des jeweils anderen Gerichts für die Auslegung des europäischen Rechts und für die Anwendung des so ausgelegten Rechts auf nationale Maßnahmen gewahrt. Dabei kann – auch das macht dieser Fall deutlich – zwischen Auslegung und Anwendung keineswegs immer eine eindeutige Grenze gezogen werden. Umso wichtiger wird aber das in diesem Fall deutlich gewordene Kooperationsverhältnis. Beide Gerichte haben in diesem Rahmen dem jeweils anderen Gericht auch das erforderliche Vertrauen entgegengebracht. Das belgische Verfassungsgericht ordnete den Diskriminierungseinwand den unionsrechtlichen Vorgaben unter und fragte den EuGH, welche Mittel die Französische Gemeinschaft habe, um nachteiligen Auswirkungen der Freizügigkeit der Unionsbürger begegnen zu können. Der EuGH gab in seiner Antwort nur den Rahmen vor, überließ aber letztendlich dem nationalen Gericht die Entscheidung, inwieweit die konkrete Maßnahme mit Unionsrecht vereinbar ist.

2. Verfassungsgerichte als Garanten der Effektivität des Unionsrechts (Art. 4 Abs. 3 EUV)

Dieses Ineinandergreifen der Kompetenzen und der kooperative Grundtenor zeigen sich auch außerhalb des prozessualen Rahmens des Vorabentscheidungsverfahrens auf der Ebene des materiellen europäischen Verfassungsrechts. So hat beispielsweise der Österreichische Verfassungsgerichtshof in zwei vor zwei Jahren ergangenen Entscheidungen ausdrücklich die unmittelbare Anwendbarkeit der in der Europäischen Grundrechte-Charta⁴⁰ verankerten materiellen Rechte auf nationaler Ebene anerkannt. Zur Begründung hat er sich, der Argumentation des EuGH folgend,⁴¹ maßgeblich auf die Rechtsnatur des Unionsrechts gestützt, da „nicht ein einzelnes Grundrecht der Verfassung eines einzigen Mitgliedstaates maßgeblich sein und die uneingeschränkte Anwendbarkeit des Charta-Grundrechts beseitigen“ könne.⁴² Er hat damit die Bereitschaft erklärt, die Grundrechte-Charta in ihrem Anwendungsbereich als Maßstab für nationales Recht heranzuziehen und entgegenstehende nationale Normen aufzuheben.⁴³ Das bedeutet in letzter Konsequenz, dass die entsprechenden materiellen Rechte auch im *nationalen* Verfahren der generellen Normenkontrolle als Prüfungsmaßstab herangezogen werden.⁴⁴

Aber auch das Bundesverfassungsgericht steht in dem, auch nach eigener Einschätzung,⁴⁵ fruchtbaren und intensiven Jurisdiktionszusammenspiel nicht abseits, sondern betont in dem Solange II Beschluss „die funktionelle Verschränkung der Gerichtsbarkeit der Europäischen [Union] mit der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten“,⁴⁶ was ihm die Qualifizierung des EuGH als gesetzlicher Richter im Sinne des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz erlaubt.⁴⁷ Eine Verletzung der im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens bestehenden

³⁹ Lenaerts, a.a.O., S. 1344.

⁴⁰ Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 14. Dezember 2007 (ABl. Nr. C 303, S. 1).

⁴¹ Lenaerts / van Nuffel, European Union Law, 3. Auflage, Rz. 21-021.

⁴² ÖVerfGH, Beschluss vom 28.11.2012, G 47/12-11 u.a., Rz. 50, entsprechend: EuGH, verb. Rs. C – 293/12 und C – 594/12, EU:C:2014:238 (Digital Rights Ireland Ltd. sowie Kärntner Landesregierung u.a.).

⁴³ ÖVerfGH, Urteil vom 14.3.2012, U 466/11-18 u.a., Rz. 43

⁴⁴ ÖVerfGH, Beschluss vom 28.11.2012, a.a.O., Rz. 47 unter Bezug auf ÖVerfGH, Urteil vom 14.3.2012, a.a.O., Rz. 35: „dass auf Grund der innerstaatlichen Rechtslage der Äquivalenzgrundsatz zur Folge hat, dass auch die von der Grundrechte-Charta garantierten Rechte vor dem Verfassungsgerichtshof als verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte ... geltend gemacht werden können und sie im Anwendungsbereich der Grundrechte-Charta einen Prüfungsmaßstab in Verfahren der generellen Normenkontrolle ... bilden.“

⁴⁵ Voßkuhle, Verfassungsgerichtsbarkeit und europäische Integration, Festvortrag anlässlich des Festaktes zum Österreichischen Verfassungstag am 1. Oktober 2012, B. III. 2.

⁴⁶ BVerfG, Beschluss vom 22.10.1986, 2 BvR 197/83 (Solange II) Rz. 72.

⁴⁷ BVerfG, a.a.O.; vgl. auch Pernice, Die Dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund, EuR 1996, 27, 33.

Vorlageverpflichtung durch die obersten Fachgerichte prüft es folglich unter dem Aspekt des Grundrechts auf den gesetzlichen Richter, wobei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über die CILFIT Rechtsprechung des EuGH hinaus eine willkürliche beziehungsweise offensichtlich unhaltbare Verletzung der Vorlagepflicht erforderlich ist.⁴⁸

III. Spannung

1. Vorrang des Unionsrechts

Wie der Titel meines Vortrags bereits zu erkennen gibt und anders als es die bisherigen Beispiele nahelegen, herrscht im Verhältnis zwischen den nationalen Verfassungsgerichten und dem EuGH keineswegs ausschließlich eitel Sonnenschein. Insbesondere das materielle Verfassungsrecht birgt Konfliktpotential, naheliegender Weise vor allem insoweit, als es den Gegenstand und den Umfang des Vorrangs des Unionsrechts betrifft.

a. Die Position des EuGH

Um zu diesem Aspekt des materiellen Verfassungsrechts die Position des EuGH nachvollziehen zu können, muss man sich zunächst ein grundlegendes Wesensmerkmal des Unionsrechts vor Augen führen. Anders als internationales Recht, dessen Status *innerhalb* des Rechtssystems des jeweiligen Landes geklärt wird, wird der Status des Unionsrechts in den nationalen Rechtssystemen durch das Unionsrecht selbst bestimmt. Kurz gesagt: Das Unionsrecht bestimmt den Status des Unionsrechts. Das liegt daran, dass – wie der EuGH in der Rechtssache van Gend & Loos festgestellt hat – die Europäische Union „eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind.“⁴⁹ In dem Rahmen, in dem sich die Mitgliedstaaten ihrer Souveränität begeben haben, ist es also der EuGH – als das gemäß Art. 19 EUV für die Auslegung der Verträge zuständige Organ der EU – der die für den Umfang des Vorrangs des Unionsrechts maßgeblichen Kriterien festlegt. Diesem gesetzlichen Auftrag entsprechend hat der EuGH daher, um die volle Wirksamkeit (*effet utile*) des Unionsrechts sicherzustellen, in seiner Rechtsprechung Anforderungen aufgestellt, denen das nationale Rechtssystem genügen muss, um den Vorrang des Unionsrechts zu sichern.⁵⁰

Das Erfordernis eines Vorrangs des Unionsrechts vor dem nationalen Recht formulierte der EuGH erstmals in der Rechtssache Costa gegen ENEL.⁵¹ Argumentativ stützte er sich auf das Urteil van Gend & Loos und führte weiter aus, dass es den Grundprinzipien der Verträge widersprechen würde, wenn es den Mitgliedstaaten möglich wäre, gegen eine von ihnen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit – und unter teilweiser Abgabe eigener Souveränitätsrechte – aufgenommene Rechtsordnung nachträglich *einseitige* Maßnahmen ins Feld zu führen und als Konsequenz dessen das Unionsrecht „je nach der nachträglichen innerstaatlichen Gesetzgebung von einem Staat zum andern verschiedene Geltung haben könnte.“⁵² Weiter führte er aus: „[...] dass dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie [auch] immer

⁴⁸ Voßkuhle, a.a.O., BVerfG, EuZW 2001, 255.

⁴⁹ EuGH, Urteil vom 5.2.1963, Rs. 26/62, EU:C:1963:1 (van Gend & Loos), Entscheidungsgründe II. B.; Lenaerts / van Nuffel, a.a.O., Rz. 1-026.

⁵⁰ Lenaerts / van Nuffel, a.a.O., Rz. 21-002.

⁵¹ EuGH, Urteil vom 15.7.1964, Rs. 6/64, EU:C:1964:66 (Costa ./ ENEL).

⁵² EuGH, Rs. Costa ./ ENEL, a.a.O., S. 1269 f.

gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als [Unions]recht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der [Union] selbst in Frage gestellt werden soll.⁵³ Der Vorrang des Unionsrechts ist also eine zwingende Folge der spezifischen Eigenart beziehungsweise der Natur dieser Rechtsordnung. Aus der Bezugnahme auf „wie [auch] immer geartete innerstaatliche Rechtsvorschriften“ in der Sache Costa ./ ENEL kann bereits der Schluss gezogen werden, dass der Vorrang des Unionsrechts umfassend ist. Tatsächlich hat der EuGH in der Rechtssache Internationale Handelsgesellschaft ausdrücklich bestätigt, dass das Unionsrecht aus den genannten Gründen auch Vorrang gegenüber nationalem Verfassungsrecht genießt.⁵⁴

Die prozessualen Konsequenzen des Vorrangs des Unionsrechts für das Verfahren vor den nationalen Gerichten formte der EuGH in den folgenden Jahren weiter aus. 1978 entschied er in der Rechtssache Simmenthal II, dass die staatlichen Gerichte die volle Wirksamkeit des Unionsrechts auch dadurch gewährleisten müssen, dass sie jede dem Unionsrecht entgegenstehende nationale Vorschrift unangewandt lassen.⁵⁵ Diese Verantwortung besteht für die im Instanzenzug tätigen Gerichte aus eigener Entscheidungsbefugnis, ohne dass das nationale Gericht die vorherige Beseitigung dieser Vorschrift auf gesetzgeberischem Wege oder durch ein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste.⁵⁶ In zwei aktuellen Entscheidungen, zunächst mit dem Urteil vom 22. Juni 2010 in der Sache Melki und Abdeli⁵⁷ und noch weitergehend in der vor zwei Monaten ergangenen Entscheidung in der Rechtssache „A“⁵⁸ hat der Gerichtshof diese Rechtsprechung präzisiert. Zur prozessualen Sicherung des Vorrangs des Unionsrechts ist es demnach erforderlich, dass die nationalen Gerichte „in jedem Moment des Verfahrens, den sie für geeignet halten, und selbst nach Abschluss eines Zwischenverfahrens zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit [auf nationaler Ebene] dem Gerichtshof jede Frage zur Vorabentscheidung [vorlegen], die sie für erforderlich halten.“⁵⁹ Wie der EuGH in der Rechtssache „A“ hinzugefügt hat, darf ein Zwischenverfahren zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit, insbesondere hinsichtlich der Überprüfung nationaler Gesetze, die sich auf die Umsetzung zwingender Bestimmungen einer Unionsrichtlinie beschränken, nicht die alleinige Zuständigkeit des Gerichtshofs beeinträchtigen, die Gültigkeit der Richtlinie zu kontrollieren.⁶⁰ In diesem Fall hat die Frage der Gültigkeit des Unionsrechts zwangsläufig Vorrang vor dem Zwischenverfahren betreffend die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes. Voraussetzung für das Funktionieren des durch das Vorabentscheidungsverfahren geschaffenen Systems ist es im Übrigen, dass das nationale Gericht den vorläufigen Schutz der durch die Unionsrechtsordnung eingeräumten Rechte sicherstellt und auch nach Abschluss des Zwischenverfahrens die fragliche nationale Bestimmung unangewandt lässt, wenn es sie als unionsrechtswidrig ansieht.⁶¹

In einer weiteren aktuellen Entscheidung vom 8. September 2010 in der Sache Winner Wetten hat der EuGH erneut klargestellt, dass auch das unterste Gericht im nationalen Instanzenzug dem Unionsrecht entgegenstehendes nationales Recht unangewandt zu lassen hat, auch wenn es damit von der Rechtsprechung des höchsten Gerichts oder des Verfassungsgerichts

⁵³ EuGH, Rs. Costa ./ ENEL, a.a.O., S. 1270.

⁵⁴ EuGH, Urteil vom 17.12.1970, Rs. 11/70, EU:C:1970:114 (Internationale Handelsgesellschaft), Rz. 3, wo auf die in den Verfassungen normierten Grundrechte Bezug genommen wird.

⁵⁵ EuGH, Urteil vom 9.3.1978, Rs. 106/77, EU:C:1978:49 (Simmenthal II), Rz. 24.

⁵⁶ EuGH, Rs. Simmenthal II, a.a.O., Rz. 23, 24 unter ausdrücklichem Hinweis darauf, dass dies auch dann gilt, wenn das aus dem Verfahrenserfordernis resultierende Hindernis nur vorübergehender Art ist.

⁵⁷ EuGH, Urteil vom 22.6.2010, Rs. C-188/10 und C-189/10, EU:C:2010:363 (Melki & Abdeli).

⁵⁸ EuGH, Urteil vom 11.9.2014, Rs. C-112/13, EU:C:2014:2195 („A“).

⁵⁹ EuGH, Rs. Melki & Abdeli, a.a.O., Rz. 57.

⁶⁰ EuGH, Rs. „A“, a.a.O., Rz. 41 f.

⁶¹ EuGH, Rs. Melki & Abdeli, a.a.O., Rz. 53, 57.

abweicht.⁶² In diesem Fall verstieß nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Köln ein in Deutschland gesetzlich angeordnetes Sportwettenmonopol gleichermaßen gegen die unionsrechtlich garantierte Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit als auch gegen die Berufsfreiheit nach Art. 12 Grundgesetz. Sowohl der Verstoß gegen die nationale Verfassung als auch der Verstoß gegen das Unionsrecht waren durch das Bundesverfassungsgericht und auch den EuGH bereits bestätigt worden, mit dem Unterschied jedoch, dass das Bundesverfassungsgericht eine Übergangsfrist gewährt hatte, binnen derer die streitgegenständlichen Rechtsvorschriften ihre Gültigkeit behalten sollten.⁶³ Der EuGH hat entschieden, dass die in Streit stehenden Vorschriften auch nicht für eine Übergangszeit weiter angewandt werden dürfen. Über die vorläufige Anwendbarkeit der gegen das Unionsrecht verstoßenden Normen könne das nationale Gericht nicht entscheiden, sondern nur der EuGH. Im vorliegenden Fall sei eine Aussetzung der Verdrängungswirkung des Unionsrechts aber nicht gerechtfertigt.⁶⁴

b. Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten

Diese Rechtsprechung des EuGH, die in dem Rahmen, in dem die Mitgliedstaaten ihre Souveränität beschränkt haben, zu einem umfassenden Vorrang des Unionsrechts auch gegenüber den mitgliedstaatlichen Verfassungen gelangt, ist auf Seiten der Verfassungsgerichte nicht ohne Widerspruch geblieben.

Es liegt nahe, dass dieser Widerspruch zunächst eine Kernkompetenz der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte betrifft, nämlich die Grundrechte. Das Bundesverfassungsgericht entschied in der als Solange Entscheidung bekannt gewordenen Rechtsprechungslinie im Jahr 1974 anders als der EuGH zehn Jahre zuvor in der Rechtssache Costa gegen ENEL.⁶⁵

⁶² EuGH, Urteil vom 8.9.2010, Rs. C-409/06, EU:C:2010:503 (Winner Wetten GmbH).

⁶³ So das Verwaltungsgericht Köln unter Bezug auf die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Gambelli (Rs. C-243/01, EU:C:2003:597) und unter Bezug auf die Entscheidung des BVerfG vom 28.3.2006, Az. 1 BvR 1054/01 (vgl. EuGH, Rs. Winner Wetten, a.a.O., Rz. 20 f.).

⁶⁴ EuGH, Rs. Winner Wetten, a.a.O., Rz. 67.

⁶⁵ Die Entscheidungen in den Rechtssachen van Gend & Loos sowie Costa gegen ENEL werfen natürlich die Frage auf, inwieweit die Mitgliedstaaten im Bereich der Grundrechte ihre Souveränitätsrechte zu Gunsten der Europäischen Union beschränkt haben. Hierzu hat der EuGH kürzlich in der Entscheidung Åkerberg Fransson (EuGH, Urteil vom 26.2.2013, Rs. C-617/10, EU:C:2013:105) Stellung genommen, in der er den Willen und die Bereitschaft bestätigt hat, ein rechtsstaatliches Verfahren zu gewährleisten, das zwingend auf der Beachtung der Grundrechte aufbauen muss. Nach dieser Rechtsprechung müssen die Bestimmungen der Charta gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV, Art. 51 Abs. 2 GRC unter Berücksichtigung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung ausgelegt werden. Der Gerichtshof hat insoweit die Unterscheidung getroffen zwischen Fallgestaltungen, die in den Geltungsbereich des Unionsrechts fallen und solchen, die außerhalb dieses Geltungsbereichs bleiben. Im erstgenannten Fall ist die nationale Gesetzgebung am Maßstab des Grundrechtsschutzes der Charta zu messen, im letztgenannten Fall fehlt dem Gerichtshof die Rechtsprechungskompetenz. Anders ausgedrückt: „Die Anwendbarkeit des Unionsrechts umfasst die Anwendbarkeit der durch die Charta garantierten Grundrechte“ (a.a.O., Rz. 21). Wird dagegen eine rechtliche Situation nicht vom Unionsrecht erfasst, ist der Gerichtshof nicht zuständig, um über sie zu entscheiden, und die Bestimmungen der Charta können als solche keine neue Zuständigkeit begründen. Bildlich gesprochen handelt es sich bei der Charta um den „Schatten“ des Unionsrechts. So wie ein Gegenstand die Konturen seines Schattens formt, bestimmt auch das Unionsrecht die „Konturen“ der Charta. Aus dem Urteil ergibt sich auch, dass die Beantwortung der Frage, ob eine nationale Maßnahme in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt, die Prüfung erfordert, ob der Mitgliedstaat eine aus dem Unionsrecht resultierende Verpflichtung erfüllt. Unter Randnummer 28 des Urteils hat der Gerichtshof insoweit auf einen bedeutsamen Unterschied hingewiesen zwischen der Existenz einer solchen Verpflichtung und den Maßnahmen zu deren Umsetzung. Um eine Maßnahme als dem Anwendungsbereich des Unionsrechts unterfallend zu qualifizieren, genügt die Existenz der entsprechenden Verpflichtung. Demgegenüber ist die Anwendung der Charta nicht davon abhängig, dass der Unionsgesetzgeber gegenüber den Mitgliedstaaten spezifische Maßnahmen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Unionsrecht festgelegt hat. Im Übrigen erfordert die Feststellung der Existenz einer entsprechenden Verpflichtung eine Untersuchung sowohl des primären als auch des sekundären Unionsrechts einschließlich der Grundsätze der Effektivität („effet utile“) und der loyalen Zusammenarbeit.

Entgegen des dort festgestellten umfassenden Vorrangs des Unionsrechts sei eine Überprüfung der Vorschriften des (damals) Gemeinschaftsrechts am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes erforderlich, „[s]olange der Integrationsprozess der Gemeinschaft nicht so weit fortgeschritten ist, dass das Gemeinschaftsrecht auch einen von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten enthält, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat ist [...]“.⁶⁶ Diese Vorbehalte gab es jedoch 12 Jahre später auf und würdigte damit in seiner nächsten Solange Entscheidung aus dem Jahr 1986 den zwischenzeitlich erreichten Stand der Rechtsprechung des EuGH bei der Schaffung eines Systems des europäischen Grundrechtsschutzes, indem es diesen Schutz als einem durch ein Parlament beschlossenen Katalog gleichwertig erachtete. Es entschied daher, dass es seine Gerichtsbarkeit im Bereich des Grundrechtsschutzes nur noch dann ausüben werde, wenn nicht mehr sichergestellt sei, dass im Hoheitsbereich der EU ein dem Standard des Grundgesetzes im wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz gewährleistet sei.⁶⁷ Einige Verfassungsgerichte anderer Mitgliedstaaten schlossen sich dieser Rechtsprechungslinie des Bundesverfassungsgerichts später an.⁶⁸ Wie der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Herr Voßkuhle, selbst ausgeführt hat, erscheint es angesichts des erreichten Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union aber unwahrscheinlich, dass die in der Solange II Entscheidung formulierte Zuständigkeitshürde je genommen werden könnte.⁶⁹

2. Kompetenzen

In einem anderen Bereich des materiellen europäischen Verfassungsrechts jedoch, der die Abgrenzung der Kompetenzen betrifft, hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine ähnlich weitgehende Entwicklung zu einer verstärkten Europarechtsfreundlichkeit genommen. Bei der Frage, ob sich Rechtsakte der europäischen Organe in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen, die sogenannte ultra-vires Kontrolle, stellt das Bundesverfassungsgericht den Vorrang des Europarechts unter einen grundgesetzlichen Kompetenzmäßigkeitsvorbehalt, den es selbst überwacht.⁷⁰ Damit stellt es sich gegen die Rechtsprechung des EuGH, der zufolge der Vorrang des Unionsrechts auch gegenüber nationalem Verfassungsrecht gilt. Hatte das Bundesverfassungsgericht in seiner Solange II Entscheidung noch die rechtsfortbildende Leistung des EuGH gewürdigt, so ist es in seinem Maastricht-Urteil vom 12.10.1993⁷¹ in dieser Hinsicht deutlich reservierter.⁷² Unter Bezug auf den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung führte es aus, dass „in Zukunft bei der Auslegung von Befugnisnormen durch Einrichtungen und Organe der Gemeinschaften zu beachten sein [wird], dass der Unions-Vertrag grundsätzlich zwischen der Wahrnehmung einer begrenzt eingeräumten Hoheitsbefugnis und der Vertragsänderung unterscheidet, seine Auslegung deshalb in ihrem Ergebnis nicht einer Vertragserweiterung gleichkommen darf [...]“.⁷³ Durch die Annahme einer Überwachungspflicht hinsichtlich der Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf europäischer Ebene werden schwierige

⁶⁶ BVerfGE 37, 271.

⁶⁷ BVerfG, Beschluss vom 22.10.1986 (Solange II), a.a.O., Rz. 114 f.

⁶⁸ Urteil der italienischen Corte Costituzionale vom 21.4.1989 (Nr. 232, Fragd, in Foro it., 1990, I, 1855), und Erklärung des spanischen Tribunal Constitucional vom 13.12.2004 (DTC 1/2004). Vgl. auch EGMR, Urteil vom 30.6.2005 – 45036 (Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi/Irland), ECHR, 2005-VI.

⁶⁹ Voßkuhle, a.a.O., B. V. 1.

⁷⁰ Mayer, a.a.O., S. 575.

⁷¹ BVerfG, Urteil vom 12.10.1993, 2 BvR 2134/92 (Maastricht).

⁷² Everling, BVerfG und Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, in: GS Grabitz, 1995, S. 72 spricht insoweit von einem offensiven Grundton.

⁷³ BVerfG, Urteil vom 12.10.1993, a.a.O., Rz. 157.

Abwägungsentscheidungen des EuGH ebenso wie dessen richterliche Rechtsfortbildung also durch das BVerfG überprüfbar.⁷⁴ Ebenso wie mit der Solange II Entscheidung auf der Ebene des Grundrechtsschutzes hat das Bundesverfassungsgericht jedoch auch für die Kompetenzdimension später eine – wenn auch geringer ausgeprägte – Relativierung vorgenommen. In der Honeywell Entscheidung vom 6. Juli 2010 hat es unter Bezug auf das grundgesetzliche Gebot der Europarechtsfreundlichkeit seine Rechtsprechung zur ultra-vires Kontrolle dahingehend präzisiert, dass zum einen vor der Annahme eines ultra-vires Aktes dem EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens die Gelegenheit zur Vertragsauslegung sowie zur Entscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der fraglichen Handlung zu geben sei.⁷⁵ Darüber hinaus kommt nach dieser Entscheidung eine ultra-vires Kontrolle durch das BVerfG nur in Betracht, wenn ein Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung hinreichend qualifiziert ist, was voraussetzt, dass der Kompetenzverstoß offensichtlich ist und zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zu Lasten der Mitgliedstaaten führt.⁷⁶

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Beanspruchung von Letztentscheidungskompetenzen über die Rechtmäßigkeit von Europarecht ist sicherlich auch ein Ausdruck der starken Rolle, die diesem Gericht in der deutschen Verfassungsordnung zukommt. Ganz allein geblieben ist sie auf europäischer Ebene allerdings nicht. Eine ähnliche Beanspruchung von Letztentscheidungskompetenzen findet sich auch in Italien, Irland, Dänemark, Griechenland, Spanien und Frankreich sowie – soweit bisher ersichtlich – in mehreren der nach 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten.⁷⁷ Auch in diesen Staaten wird ein Anwendungsvorrang des Europarechts gegenüber nationalem Recht im Hinblick auf die Verfassung nicht ohne weiteres akzeptiert.⁷⁸

Kein anderes Verfassungsgericht⁷⁹ ist bislang aber so weit gegangen wie das tschechische, das – als einziges – am 31. Januar 2012⁸⁰ eine vorangegangene Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Landtova⁸¹ als ultra-vires einstufte und das als Kontrapunkt zu der bereits angesprochenen Entscheidung⁸² des belgischen Verfassungsgerichts einer näheren Betrachtung bedarf. Der dieser Rechtssache zugrunde liegende Sachverhalt geht auf die Auflösung der Tschechoslowakei im Jahr 1992 zurück. Einer der im Rahmen der Teilung des Landes zu klärenden Sachverhalte betraf die Frage, welcher der künftigen Teilstaaten für die Pensionen der Arbeitnehmer zuständig sein sollte. Als Anknüpfungspunkt für die Anwendung des Sozialrechts entschied man sich für den Sitz des Arbeitgebers am Tag der Teilung, also am 31. Dezember 1992. Konkret bedeutet das, dass beispielsweise den Arbeitnehmern, die ihren Arbeitgeber auf dem Hoheitsgebiet der späteren Slowakischen Republik hatten, die

⁷⁴ Winkelmann, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, 1994, S. 52.

⁷⁵ BVerfG, Urteil vom 6.7.2010, 2 BvR 2661/06 (Honeywell), Rz. 58 – 60 mit dem zusätzlichen Hinweis, dass, solange der Gerichtshof keine Gelegenheit hatte, über die aufgeworfenen unionsrechtlichen Fragen zu entscheiden, das Bundesverfassungsgericht für Deutschland keine Unanwendbarkeit des Unionsrechts feststellen dürfe.

⁷⁶ BVerfG, Urteil vom 6.7.2010, a.a.O., Rz. 61, Voßkuhle, a.a.O., B.V.2.

⁷⁷ Vergleiche hierzu im Einzelnen: Mayer, a.a.O., S. 578 ff. Hinsichtlich der in den Jahren 2004 bis 2007 beigetretenen Mitgliedstaaten wird demnach ein Vorrang der nationalen Verfassung in Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, Litauen, Slowenien, Bulgarien und Rumänien angenommen.

⁷⁸ Lenaerts / van Nuffel, a.a.O., Rz. 21-024, 21-031, 21-034, 21-036, 21-037, 21-039.

⁷⁹ Im Übrigen stellte das Finanzgericht Rheinland-Pfalz mit Urteil vom 7.11.1994 einen ausbrechenden Rechtsakt fest (EuZW 1995, 588).

⁸⁰ Tschechischer Verfassungsgerichtshof, Ústavní Soud, Entscheidung vom 31. Januar 2012, Pl. ÚS. 5/12, auf Englisch abrufbar unter: <http://www.usoud.cz/>.

⁸¹ EuGH, Urteil vom 22.6.2011, Rs. C-399/09, EU:C:2011:415 (Landtova).

⁸² Urteil des belgischen Verfassungsgerichtshofs vom 31.5.2011 (Urteil Nr. 89/2011, Geschäftsverzeichnis Nr. 4034, 4093).

Renten bis heute gemäß den slowakischen Vorschriften und aus den Mitteln der slowakischen Sozialversicherungsträger ausbezahlt werden. Die Arbeitnehmer können also durchaus einem anderen Pensionssystem unterfallen, als dem ihres Wohnsitzstaates. In der Folge wich das Niveau der Rentenzahlungen immer stärker zum Nachteil der slowakischen Renten ab. Um diese wachsende Diskrepanz auszugleichen, entwickelte das tschechische Verfassungsgericht (Ústavní Soud) eine Rechtsprechung, die den Bürgern einen Anspruch auf Zuschlagszahlungen gewährte – allerdings ausschließlich tschechischen Staatsangehörigen. Als Frau Landtová, eine tschechische Staatsangehörige mit Wohnsitz im Gebiet der Tschechischen Republik ihren entsprechenden Anspruch auf diese Zulage geltend machte, äußerte der Oberste Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud) Zweifel an der Vereinbarkeit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts mit dem in Art. 3 Abs. 1 der VO 1408/71⁸³ (welche die Anwendung der Sozialsysteme auf die Personen regelt, die innerhalb der Union zu- und abwandern) niedergelegten Grundsatz der Gleichbehandlung und legte die Rechtssache dem EuGH zur Vorabentscheidung vor.

Der EuGH stellte fest, dass die Entscheidung des tschechischen Verfassungsgerichts eine unmittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit und eine mittelbare, sich aus dem Wohnortkriterium ergebende Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit gegenüber denjenigen enthält, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben.⁸⁴ Rechtfertigungsgründe für diese diskriminierende Behandlung waren nicht vorgebracht worden.⁸⁵ Vielmehr hatte auch die tschechische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen die Ansicht vertreten, dass die Rechtsprechung des tschechischen Verfassungsgerichts gegen das Unionsrecht verstoße.⁸⁶ Das Verfassungsgericht selbst war an dem Verfahren vor dem EuGH nicht beteiligt. Auf die anschließende Entscheidung des Obersten Verwaltungsgerichtshofs wurde es – im Wege der Verfassungsbeschwerde gegen diese Entscheidung – erstmals selbst mit der konkreten Rechtssache befasst.⁸⁷

In ihrem Urteil erklärten die Richter des Verfassungsgerichts die Entscheidung des EuGH für ultra vires und auf dem Staatsgebiet Tschechiens für nicht anwendbar.⁸⁸ Zur Begründung verwiesen sie auf eine ihrer Ansicht nach fehlerhafte Auslegung und Anwendung der Verordnung 1408/71 durch den EuGH. Die im slowakischen Teil der ursprünglichen Tschechoslowakei geleistete Arbeit könne nicht rückblickend als Arbeit in einem anderen

⁸³ Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, in der durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996 (ABl. 1997, L 28, S. 1) geänderten und aktualisierten Fassung, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 629/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 (ABl. L 114, S. 1) (im Folgenden: Verordnung Nr. 1408/71).

⁸⁴ EuGH, Rs. Landtová, a.a.O., Rz. 49. Unter Rz. 51 des Urteils wies der EuGH darauf hin, dass die Wahrung des Grundsatzes der Gleichbehandlung nur dadurch gewährleistet werden kann, dass den Angehörigen der benachteiligten Gruppe dieselben Vorteile gewährt werden wie die, die den Angehörigen der privilegierten Gruppe zugutekommen. Für Frau Landtová als Angehörige der privilegierten Gruppe hatte das Urteil also nicht zur Konsequenz, ihr den gewährten Vorteil zu entziehen.

⁸⁵ EuGH, Rs. Landtová, a.a.O., Rz. 47.

⁸⁶ Vgl. GA Cruz Villalón, Schlussanträge vom 3.3.2011 in der Rs. C-399/09, EU:C:2011:111 (Landtová), Rz. 3.

⁸⁷ Entgegen der Konsequenz, die nach dem Urteil des EuGH zu erwarten gewesen wäre (siehe oben, Fn. 84) hatte der Oberste Verwaltungsgerichtshof festgestellt, dass die Rechtsprechung des tschechischen VerfG europarechtswidrig sei und es demzufolge keine innerstaatliche Regelung gebe, der er zu folgen habe. Er lehnte den Anspruch Frau Landtovás daher ab, stellte aber gleichzeitig fest, dass es dem VerfG freistehe, das Urteil des EuGH als ausbrechenden Rechtsakt zu qualifizieren, was auch das Ziel der anschließenden Verfassungsbeschwerde war (vgl. AttilaVincze, Das tschechische Verfassungsgericht stoppt den EuGH, EuR 2013, 194, 197).

⁸⁸ Ústavní Soud, Pl. ÚS. 5/12, Pkt. VII.

Land bewertet werden. Die sozialversicherungspflichtige Tätigkeit sei vielmehr in ein und demselben Staat, der damaligen Tschechoslowakei, geleistet worden. Es fehle daher auch an einem Auslandsbezug, der jedoch die Grundvoraussetzung für die Anwendung der Verordnung 1408/71 sei, die die Anwendung der Sozialsysteme auf die Personen regelt, die innerhalb der Union zu- und abwandern. Letztendlich gelangte das Verfassungsgericht zu der Auffassung, der EuGH habe die spezielle Situation der Teilung der ehemaligen Tschechoslowakei im historischen Kontext nicht ausreichend berücksichtigt und die Situation ausschließlich abstrakt unter dem Gesichtspunkt der Arbeitnehmerfreizügigkeit bewertet, weshalb das Urteil des EuGH aus den an die EU übertragenen Kompetenzen ausbreche.

IV. Verfassungpluralismus

Wie bereits erwähnt, ist die Entscheidung des tschechischen Verfassungsgerichts ein Einzelfall geblieben, der auch dadurch motiviert sein mag, dass es die eigene Position – auch im Gegensatz zu der der tschechischen Regierung – nicht ausreichend gewürdigt sah. Der Fall zeichnete sich ja unter anderem durch die Besonderheit aus, dass das tschechische Verfassungsgericht dem EuGH nicht selbst vorgelegt hatte und auf diese Weise nicht die Gelegenheit hatte, seine Rechtsprechung selbst in dem Verfahren vor dem EuGH argumentativ zu unterlegen.⁸⁹ Tatsächlich monierte das Verfassungsgericht diesen Gesichtspunkt auch in seiner Entscheidung,⁹⁰ in der es – entgegen der Rechtsprechung des EuGH in der Sache Foto-Frost und unter Missachtung des Erfordernisses der Einheit der Unionsrechtsordnung – die Handlung eines Unionsorgans auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats für unanwendbar erklärte.

Das wirft die Frage auf, wie solche Konflikte, die schon im Hinblick auf die Einheitlichkeit der Unionsrechtsordnung nicht tolerabel sind, in Zukunft vermieden werden können. Hier ist im Wege des Dialogs die Etablierung eines kooperativen Verhältnisses zwischen den Gerichten erforderlich. Ein Dialog der es nicht nur, wie es das bereits angesprochene Verfahren vor dem belgischen Verfassungsgerichtshof gezeigt hat, erlaubt, die wechselseitigen Argumente aufzugreifen. Ein solches kooperatives Verfahren bietet darüber hinaus auch den Rahmen, um der weiteren Kritik des tschechischen Verfassungsgerichts zu begegnen, nämlich auf nationale Besonderheiten Rücksicht zu nehmen, soweit hierdurch die Einheitlichkeit und der Vorrang des Unionsrechts nicht gefährdet sind. Diesen Gesichtspunkt möchte ich kurz anhand von zwei Beispielen erläutern, die den Bereich des Grundrechtsschutzes betreffen.

Insbesondere im Bereich des Grundrechtsschutzes hat der EuGH bereits in mehreren Fällen zu erkennen gegeben, dass er in den Bereichen, in denen keine einen abschließenden Charakter beanspruchende Harmonisierung durch das Unionsrecht erfolgt ist und in denen die grundlegenden Werte der Union nicht auf dem Spiel stehen, für ein pluralistisches System eintritt und Wertevielfalt unterstützt. So betraf beispielsweise die Rechtssache Omega das Verbot der Stadt Bonn, einen sogenannten Laserdome zu betreiben, in dem man mit maschinenpistolenähnlichen Laserzielgeräten, die durch ein britisches Unternehmen vertrieben wurden, das Töten von Menschen simulieren konnte.⁹¹ Der EuGH stellte in dieser Sache fest, dass die Untersagungsverfügung der Stadt Bonn zwar den freien Dienstleistungs-

⁸⁹ Ein *amicus curiae* Brief des Verfassungsgerichts konnte im Verfahren vor dem EuGH nicht berücksichtigt werden, da das Verfassungsgericht mangels prozessualer Möglichkeiten nicht förmlich an dem Verfahren beteiligt werden konnte (vgl. Attila Vincze, a.a.O., S. 199).

⁹⁰ Ústavní Soud, Pl. ÚS. 5/12, a.a.O.

⁹¹ EuGH, Urteil vom 14.10.2004, Rs. C-36/02, EU:C:2004:614 (Omega).

und Warenverkehr beeinträchtigt, indem es sowohl den Anbietern als auch den Empfängern der in Großbritannien rechtmäßig vermarkteten Ausrüstung, die entsprechende gewerbliche Tätigkeit verwehrt.⁹² Dennoch kam der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass diese Beschränkung durch das verfolgte Ziel des Schutzes der Menschenwürde gerechtfertigt war und dementsprechend das Unionsrecht dem Verbot nicht entgegenstand.⁹³ Auch der Umstand, dass ein anderer Mitgliedstaat, nämlich Großbritannien, bei der Gewichtung zwischen dem Schutz der Menschenwürde einerseits und dem Schutz wirtschaftlicher Grundfreiheiten andererseits, offenbar zu einem anderen Ergebnis gekommen war, stellte dieses Ergebnis nicht in Frage. Statt dessen führte der EuGH ausdrücklich aus, dass es

„nicht unerlässlich ist, dass die von den Behörden eines Mitgliedstaats erlassene beschränkende Maßnahme einer allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Auffassung darüber entspricht, wie das betreffende Grundrecht oder berechnigte Interesse zu schützen ist [...] [und dass vielmehr] die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit der einschlägigen Bestimmungen [...] nicht schon deshalb ausgeschlossen [sind], weil ein Mitgliedstaat andere Schutzregelungen als ein anderer Mitgliedstaat erlassen hat.“⁹⁴

Die Rechtssache Omega zeigt, dass der EuGH nicht das Ziel verfolgt, den Mitgliedstaaten gemeinsame Wertvorstellung aufzuzwingen. Die in der Wertevielfalt zum Ausdruck kommende Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 2 EUV) genießt, wie der Gerichtshof in der eine vergleichbare rechtliche Fragestellung betreffenden Rechtssache Sayn-Wittgenstein, noch hinzugefügt hat, einen grundsätzlichen Schutz in der Rechtsprechung des EuGH.⁹⁵ In Fällen, in denen verfassungsrechtliche Grundwerte der Mitgliedstaaten zur Disposition stehen, kommt diesen Grundwerten insoweit der Vorrang gegenüber einer einheitlichen Anwendung des Unionsrechts zu, als keine Grundwerte des Unionsrechts gefährdet sind.⁹⁶ Sind jedoch grundlegende Werte der Union gefährdet, wie zum Beispiel in der Rechtssache Landtová das Verbot einer Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, kann dieser Eingriff nicht durch eine Berufung auf die Verfassungsidentität des Mitgliedstaats gerechtfertigt werden.⁹⁷

Eine weitere Grenze für die Umsetzung unterschiedlicher Wertvorstellungen in den Mitgliedstaaten setzt der Unionsgesetzgeber selbst. Auch wenn der EuGH, schon aufgrund richterlicher Selbstbeschränkung, Zurückhaltung übt und nicht den Versuch unternimmt, gegebenenfalls im Wege der Rechtsfortbildung, den Mitgliedstaaten gemeinsame Wertvorstellungen aufzuzwingen, so berücksichtigt er bei der Auslegung des Unionsrechts doch, ob durch den Unionsgesetzgeber definierte einheitliche Grundrechtsstandards existieren, die die Anwendung eines abweichenden nationalen Standards ausschließen.

Das kann an einem weiteren Beispiel verdeutlicht werden, in dem der EuGH, so wie bereits in der Rechtssache Bressol, die Gelegenheit hatte, in einen konstruktiven Dialog mit einem Verfassungsgericht – diesmal dem spanischen – einzutreten.⁹⁸ Die spanischen Justizbehörden hatten 1996 die Auslieferung von Herrn Melloni nach Italien angeordnet, zur Durchführung eines gegen ihn gerichteten Strafverfahrens wegen betrügerischen Konkurses. Herrn Melloni

⁹² EuGH, Rs. Omega, a.a.O., Rz. 25.

⁹³ EuGH, Rs. Omega, a.a.O., Rz. 41.

⁹⁴ EuGH, Rs. Omega, a.a.O., Rz. 37 f.

⁹⁵ EuGH, Urteil vom 22.12.2010, Rs. C – 208/09, EU:C:2010:806 (Sayn-Wittgenstein), Rz. 92.

⁹⁶ Lenaerts, a.a.O., S. 1330.

⁹⁷ Lenaerts, a.a.O.

⁹⁸ EuGH, Urteil vom 26.2.2013, Rs. C – 399/11, EU:C:2013:107 (Melloni). Vgl. hierzu auch A Torres Pérez, Constitutional dialogue on the European arrest warrant: the Spanish Constitutional Court knocking on Luxembourg's door, *European Constitutional Law Review*, 2012 (8), 105.

gelang jedoch die Flucht und er wurde daher in Abwesenheit im Jahr 2000 vom Tribunale di Ferrara zu einer Freiheitsstrafe von 10 Jahren verurteilt. Auf die von zwei Rechtsanwälten Herrn Mellonis eingelegten Rechtsmittel wurde das Urteil in den beiden Folgeinstanzen bestätigt. Zur Vollstreckung des erstinstanzlichen italienischen Urteils wurde 2004 ein Europäischer Haftbefehl erlassen, der noch im selben Jahr in Spanien vollstreckt wurde. Der von den spanischen Behörden angeordneten Übergabe an die italienische Justiz widersprach Herr Melloni jedoch mit einer Verfassungsbeschwerde („recurso de amparo“). Zur Begründung verwies er darauf, sein Recht auf ein „fairer Verfahren“ im Sinne von Art. 24 der spanischen Verfassung sei verletzt worden, da seine Übergabe nicht an die Bedingung geknüpft worden sei, ihm die Möglichkeit der Anfechtung der in Abwesenheit ausgesprochenen Verurteilung zu eröffnen.

Gemäß Art. 24 der spanischen Verfassung, der das Recht auf ein faires Verfahren sowie die Verteidigungsrechte des Angeklagten schützt, können spanische Justizbehörden die Auslieferung einer in Abwesenheit verurteilten Person nur vornehmen, wenn diese in dem Staat, an den die Auslieferung erfolgen soll, angefochten werden kann. Das Unionsrecht trifft für diesen Sachverhalt eine andere Wertung. Nach Art. 4a des Rahmenbeschlusses 2002/584⁹⁹ in der durch den Rahmenbeschluss 2009/299¹⁰⁰ geänderten Fassung kann die vollstreckende Justizbehörde die Vollstreckung eines europäischen Haftbefehls nur unter näher genannten Voraussetzungen verweigern. Der Rahmenbeschluss verfolgt das Ziel, den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung in den Fällen zu stärken, in denen die betroffene Person in Abwesenheit verurteilt worden ist. So kann gemäß Art. 4a Abs. 1 lit. b) des genannten Beschlusses die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls nicht verweigert werden, wenn die in Abwesenheit verurteilte Person von der anberaumten Verhandlung Kenntnis sowie einen Rechtsbeistand mandatiert hat und sie von diesem Rechtsbeistand bei der Verhandlung auch tatsächlich verteidigt worden ist.

Im Hinblick auf den möglichen Widerspruch legte das spanische Verfassungsgericht die Rechtssache dem EuGH zur Vorabentscheidung vor. In seinem Urteil vom 26. Februar 2013 bestätigte der EuGH das mit dem Rahmenbeschluss verfolgte Ziel des Unionsgesetzgebers, durch Begrenzung des Ermessensspielraums, der den Mitgliedstaaten bei der Entscheidung über die Übergabe einer in Abwesenheit verurteilten Person zusteht, den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung zu stärken. In Fällen, in denen die betroffene Person „in Kenntnis der anberaumten Verhandlung ein Mandat an einen Rechtsbeistand [...] erteilt hat, sie bei der Verhandlung zu verteidigen, und [in denen sie] bei der Verhandlung von diesem Rechtsbeistand tatsächlich verteidigt worden ist“, ist sie so zu behandeln, als habe sie darauf verzichtet, zu der Verhandlung zu erscheinen.¹⁰¹ Art. 4a Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/584 verbietet es in dieser Situation, die Übergabe einer in Abwesenheit verurteilten Person von der Möglichkeit einer Überprüfung der Verurteilung in ihrer Anwesenheit abhängig zu machen.¹⁰² Der Gerichtshof stellte außerdem fest, dass diese Vorschrift mit den Verfahrensgrundrechten der Art. 47 und 48 Abs. 2 der Grundrechtecharta vereinbar ist. Denn auch wenn „das Recht des Angeklagten, persönlich zur Verhandlung zu erscheinen, zwar ein

⁹⁹ Rahmenbeschluss des Rates (2002/584/JI) vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten - Stellungnahmen bestimmter Mitgliedstaaten zur Annahme des Rahmenbeschlusses, ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1 ff.

¹⁰⁰ Rahmenbeschluss des Rates (2009/299/JI) vom 26. Februar 2009 zur Änderung der Rahmenbeschlüsse 2002/584/JI, 2005/214/JI, 2006/783/JI, 2008/909/JI und 2008/947/JI, zur Stärkung der Verfahrensrechte von Personen und zur Förderung der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen, die im Anschluss an eine Verhandlung ergangen sind, zu der die betroffene Person nicht erschienen ist, ABl. L 81 vom 27.3.2009, S. 24 ff.

¹⁰¹ EuGH, Rs. Melloni, a.a.O. Rz. 42, 52.

¹⁰² EuGH, Rs. Melloni, a.a.O. Rz. 40.

wesentlicher Teil des Rechts auf ein faires Verfahren [ist, ist es] aber kein absolutes Recht [...]. Der Angeklagte kann aus freiem Willen ausdrücklich oder stillschweigend darauf verzichten, vorausgesetzt, dass der Verzicht eindeutig feststeht, seiner Bedeutung entsprechende Mindestgarantien vorgesehen werden und ihm kein wichtiges öffentliches Interesse entgegensteht.“¹⁰³

Das spanische Verfassungsgericht hatte für den Fall, dass der EuGH Art. 4a des Rahmenbeschlusses für anwendbar und mit der Grundrechtecharta für vereinbar hielt, die weitere Frage gestellt, ob es Art. 53 der Charta gestatte, das durch Art. 24 der spanischen Verfassung gewährleistete höhere Schutzniveau anzuwenden. Art. 53 der Charta bestimmt, dass „[k]eine Bestimmung dieser Charta ... als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen [ist], die in dem jeweiligen Anwendungsbereich ... durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden.“ Hinter der Frage des Verfassungsgerichts steht also der Gedanke, ob Art. 53 GRC als Kodifizierung des „Solange“-Ansatzes¹⁰⁴ zu verstehen ist, wonach als Voraussetzung für den Vorrang des Unionsrechts ein unionsrechtliches Maß an Grundrechtsschutz zu verlangen ist, das dem durch die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gewährleisteten Schutzniveau zumindest gleichzuachten ist.¹⁰⁵ Der EuGH hat einem entsprechenden Verständnis des Art. 53 GRC als Kollisionsnorm eine Absage erteilt. In seiner Entscheidung in der Rechtssache Melloni hat er ausgeführt, dass Art. 53 der Charta nicht in der Weise ausgelegt werden kann, dass er „es einem Mitgliedstaat erlauben würde, die Anwendung von mit der Charta vollständig im Einklang stehenden Unionsrechtsakten zu verhindern, wenn sie den in der Verfassung dieses Staats garantierten Grundrechten nicht entsprechen.“¹⁰⁶ Unter der Voraussetzung, dass der Unionsrechtsakt – in diesem Fall Art. 4a Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/584 – mit primärem Unionsrecht, insbesondere der Charta, im Einklang steht, müssen nationale Gerichte entgegenstehende nationale Vorschriften, einschließlich solcher von Verfassungsrang, unbeachtet lassen.¹⁰⁷ Daraus kann aber nicht der Schluss gezogen werden, Art. 53 GRC würde einer kumulativen Anwendung von Grundrechten entgegenstehen. Der Gerichtshof führte vielmehr weiter aus, dass es den Mitgliedstaaten „weiterhin freisteht, nationale Schutzstandards für die Grundrechte anzuwenden, sofern durch diese Anwendung weder das Schutzniveau der Charta, wie sie vom Gerichtshof ausgelegt wird, noch der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt werden.“¹⁰⁸

Das spanische Verfassungsgericht hat die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in der Sache Melloni zum Anlass genommen, seine Rechtsprechung zu Art. 24 der spanischen Verfassung zu ändern. Mit Urteil des Plenums vom 13. Februar 2014 hat es entschieden, nicht mehr an der Anforderung festzuhalten, dass die Übergabe einer in Abwesenheit verurteilten Person nur vorgenommen werden kann, wenn die in Frage stehende Verurteilung einer Überprüfung zugänglich ist. Der Wesensgehalt des Rechts auf ein faires Verfahren gemäß Art. 24 der spanischen Verfassung sei durch eine unanfechtbare Verurteilung in Abwesenheit

¹⁰³ EuGH, Rs. Melloni, a.a.O. Rz. 49.

¹⁰⁴ Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom 29.5.1974 („Solange I“, 2 BvL 52/71) und vom 22.10.1986 („Solange II“, 2 BvR 197/83), Urteil der italienischen Corte Costituzionale vom 21.4.1989 (Nr. 232, *Fragd*, in *Foro it.*, 1990, I, 1855), und Erklärung des spanischen Tribunal Constitucional vom 13.12.2004 (DTC 1/2004). Vgl. auch EGMR, Urteil vom 30.6.2005 – 45036 (*Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi/Irland*, ECHR, 2005-VI).

¹⁰⁵ J Bering Liisberg, *Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law?* *Common Market Law Review* 2001 (38), 1171.

¹⁰⁶ EuGH, Rs. Melloni, a.a.O. Rz. 58.

¹⁰⁷ EuGH, Rs. Melloni, a.a.O. Rz. 59.

¹⁰⁸ EuGH, Rs. Melloni, a.a.O. Rz. 60 f.

nicht verletzt, wenn festgestellt werden könne, dass die Abwesenheit auf einem Willensentschluss des Betroffenen beruhe und unzweifelhaft feststehe, dass er ordnungsgemäß geladen worden und tatsächlich von einem Rechtsbeistand seiner Wahl vertreten worden sei.

Die Antwort auf die Frage, ob es den Mitgliedstaaten weiterhin freisteht, nationale Schutzstandards für die Grundrechte anzuwenden, hängt also davon ab, ob durch den Unionsgesetzgeber definierte einheitliche Grundrechtsstandards existieren, oder nicht.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Als Beispiel für Fallgestaltungen, in denen der Unionsgesetzgeber einheitliche Grundrechtstandards nicht definiert hat, kann auf die Rechtssachen Åkerberg Fransson (a.a.O.) und Jeremy F. (EuGH, Urteil vom 30.5.2013, Rs. C – 168/13 PPU, EU:C:2013:358) verwiesen werden. Die Rechtssache Jeremy F. betraf den Rahmenbeschluss über den europäischen Haftbefehl und den in diesem Bereich geltenden Grundsatz der Spezialität, wonach der die Übergabe ersuchende Staat die Strafverfolgung auf die Tat beschränken muss, unter deren Vorbehalt der ersuchte Staat die Übergabe gestellt hat. Herr Jeremy F., britischer Staatsbürger und Lehrer einer weiterführenden Schule, hatte das Land gemeinsam mit einer minderjährigen Schülerin verlassen. Die englischen Behörden erließen daraufhin einen europäischen Haftbefehl, gestützt auf den dringenden Tatverdacht der Kindesentführung. Wenige Tage später wurde Herr Jeremy F. in Frankreich festgenommen und den britischen Justizbehörden zum Zweck der Strafverfolgung übergeben. Nach erfolgter Überstellung richteten die britischen Justizbehörden erneut ein Ersuchen an das Berufungsgericht (die Cour d'appel) in Bordeaux, diesmal mit dem Ziel, einer Strafverfolgung gegen Herrn F. wegen des Verdachts sexueller Handlungen mit Minderjährigen unter 16 Jahren zuzustimmen. Das französische Berufungsgericht erließ daraufhin ein Urteil, in dem es der Ausweitung des Zwecks der Übergabe auf die Verfolgung der weiteren Straftat zustimmte. Gegen dieses Urteil wandte sich Herr F. mit einem Rechtsmittel vor der Cour de Cassation. Das Revisionsgericht stellte fest, dass nach Art. 695-46 der französischen Strafprozessordnung die Einlegung eines Rechtsmittels nicht statthaft war, legte aber wegen Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift die Sache dem französischen Verfassungsgericht (Conseil constitutionnel) vor. Da das Verfassungsgericht die von der Cour de Cassation geäußerten Zweifel teilte, leitete es die Sache an den Europäischen Gerichtshof weiter, mit der Frage, ob der Rahmenbeschluss so zu interpretieren sei, dass er die Mitgliedstaaten daran hindere, ein verfassungsmäßiges Recht vorzusehen, demzufolge die betroffene Person ein Rechtsmittel gegen die zustimmende Entscheidung einlegen kann und das gegenüber der Entscheidung der Justizbehörde aufschiebende Wirkung entfaltet. Der Gerichtshof hat entschieden, dass der Rahmenbeschluss einem entsprechenden verfassungsmäßigen Recht nicht entgegensteht. Weder verbietet er die Einlegung eines Rechtsmittels, noch schreibt er den Mitgliedstaaten die Einführung eines solchen zwingend vor (a.a.O., Rz. 38, 47, 51). Zum selben Resultat führt auch die Interpretation der Grundrechtecharta: Artikel 47 GRC sieht zwar ein individuelles Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz vor, nicht aber eine bestimmte Anzahl von Rechtszügen (a.a.O., Rz. 43 f.). Hinsichtlich der Möglichkeit, ein Rechtsmittel einzulegen, gab es auf europäischer Ebene also keinen Konsens, weder auf gesetzgeberischer noch auf konstitutioneller Ebene. Die Entscheidung lag daher bei den Mitgliedstaaten, ob ihr Verfassungsrecht dem nationalen Gesetzgeber die Möglichkeit eröffnete, eine solche Beschwerdemöglichkeit auszuschließen oder sie im Gegenteil ausdrücklich vorzusehen. Es versteht sich von selbst, dass der nationale Gesetzgeber mit der entsprechenden Entscheidung, ein Rechtsmittel vorzusehen, nicht das mit dem Rahmenbeschluss vorgesehene System der gegenseitigen Anerkennung in Frage stellen konnte. Insbesondere darf eine solche Beschwerdemöglichkeit die vollstreckende Justizbehörde nicht daran hindern, innerhalb der durch den Rahmenbeschluss vorgeschriebenen Fristen zu entscheiden (a.a.O., Rz. 65). Drei Wochen nach dem Urteil des EuGH fällte seinerseits das französische Verfassungsgericht die Entscheidung über die ihm von der Cour de Cassation vorgelegte Frage (décision du Conseil Constitutionnel du 14 juin 2013, n° 2013-314 OPC, JORF du 16 juin 2013, S. 10024, ECLI:FR:CC:2013:2013.314.QPC). Vor dem Hintergrund des in der französischen Verfassung vorgesehenen Verbots der Diskriminierung und des Rechts auf effektiven Rechtsschutz bewertete es den durch Art. 695-46 der französischen Strafprozessordnung vorgesehenen Ausschluss eines Rechtsmittels als verfassungswidrig. Auch wenn die französische Verfassung einen zweiten Rechtszug nicht vorschreibe, so garantiere sie doch, dass Beschränkungen des Rechts auf ein Rechtsmittel der Rechtfertigung bedürften, wenn sie mit einer Beschränkung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz verbunden sind. Wie das Verfassungsgericht weiter ausführte, sahen jedoch weder das Unionsrecht noch das französische Recht eine solche Rechtfertigung vor. Definiert der fragliche Unionsrechtsakt, wie in der Rechtssache Jeremy F., keinen einheitlichen Standard des Grundrechtsschutzes, steht es den Mitgliedstaaten im Ergebnis also frei, höhere Schutzstandards des Grundrechtsschutzes anzuwenden, sofern hierdurch weder das Schutzniveau der Charta, wie sie vom Gerichtshof ausgelegt wird, noch der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt werden. Die Mitgliedstaaten haben kein unbeschränktes Ermessen bei der Festlegung des nationalen Schutzstandards für die Grundrechte. Dieses Ermessen ist vielmehr begrenzt durch die Charta und den „effet utile“. Diese Feststellung hatte der Gerichtshof bereits in der Rechtssache Åkerberg

Spiegelt der fragliche Unionsrechtsakt einen solchen Konsens bezüglich des Grundrechtsschutzes wider, dann ist die Anwendung eines höheren nationalen Standards ausgeschlossen. Dies ist die Folge des Umstands, dass der Unionsgesetzgeber bei Erlass des Rechtsaktes eine Abwägung zwischen den von der Union verfolgten grundsätzlichen Interessen und dem Grundrechtsschutz getroffen hat. Die Anwendung eines höheren Standards des Grundrechtsschutzes würde die bereits getroffene Abwägung konterkarieren und damit den Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigen.

V. Ergebnis

Ich komme zum Schluss und auf die Frage zurück: „Wo sitzt er denn nun, der höchste Gerichtshof?“ Insoweit teile ich die Auffassung meines Kollegen Voßkuhle, dass es „im Verhältnis zwischen Europäischem Gerichtshof und nationalen Verfassungsgerichten ... nicht um eine Über- oder Unterordnung [geht], sondern um eine angemessene Verantwortungsteilung und Zuordnung in einem komplexen Mehrebenenverbund“.¹¹⁰ Diese Verantwortungsteilung muss natürlich einerseits die Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten berücksichtigen, andererseits aber auch immer die Besonderheiten des Europarechts und den Umstand im Blick behalten, dass der EuGH nicht mit einem Verfassungsgericht und einer Verfassungsidentität konfrontiert ist, sondern mit 28.

Ich hatte bereits eingangs erwähnt, dass die Tätigkeit von Richtern niemals eine rein juristisch-technische Arbeit ist. Gerichte und insbesondere Verfassungsgerichte reflektieren immer auch Meinungs- und Stimmungsumschwünge über die europäische Integration in den Mitgliedstaaten. Die dabei auftretenden Gegensätze und Konflikte zwischen den Gerichten sind immer auch „Stellvertreterkonflikte“.¹¹¹ Ursprünglich traten diese Konflikte vor allem gegenüber historisch bedingt „starken Verfassungsgerichten“ auf, also im Anschluss an Diktaturen vor allem gegenüber Verfassungsgerichten in Deutschland, Italien und Spanien.¹¹² In der Entwicklung zeigt sich jedoch eine immer stärkere Akzeptanz der Anforderungen des Europarechts.

Diese Tendenz lässt sich nicht nur an der an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts festmachen, das auf dem Gebiet des Grundrechtsschutzes, ausgehend von der Solange I Entscheidung bis zur Solange II Entscheidung und deren Deutung durch den Präsidenten des BVerfG, eine immer stärker europarechtsfreundliche Tendenz zeigt und hinsichtlich der Frage der Kompetenzen mit der Entscheidung in der Sache Honeywell zumindest eingeschränkt eine ähnliche Entwicklung vollzogen hat. Ganz grundsätzlich wird eine konstruktivere Grundhaltung auch der Verfassungsgerichte anderer Mitgliedstaaten an deren geänderter Vorlagepraxis erkennbar. Insoweit ist zunächst rein faktisch eine abnehmende Tendenz der Verfassungsgerichte zur Nichtvorlage festzustellen.¹¹³

Fransson getroffen (a.a.O., Rz. 29), die – ebenso wie die Rechtssache Jeremy F. – eine Fallgestaltung betraf, die nicht vollständig durch das Unionsrecht determiniert war und in der der Unionsgesetzgeber keine Abwägung zwischen den finanziellen Interessen der Union und dem Grundsatz *ne bis in idem* getroffen hatte. Unter der Voraussetzung, dass die steuerliche Sanktion nicht gegen die Charta verstößt (ihr also kein strafrechtlicher Charakter zukommt) und der „*effet utile*“ des Unionsrechts gewährleistet ist (die Sanktion also geeignet und angemessen ist und eine abschreckende Wirkung entfaltet, um die Erhebung der Mehrwertsteuer zu gewährleisten) stand es auch hier den Mitgliedstaaten frei, höhere Schutzstandards für die Grundrechte anzuwenden, wenn sie eine Abwägung hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Kombination zwischen steuerlichen und strafrechtlichen Sanktionen für dasselbe Fehlverhalten vornehmen.

¹¹⁰ Voßkuhle, a.a.O., B. III. 1.

¹¹¹ Mayer, a.a.O., S. 606.

¹¹² Mayer, a.a.O., S. 568.

¹¹³ Vgl. Mayer, a.a.O., S. 565, 568, der auf eine Nichtvorlagepraxis mit abnehmender Tendenz verweist und selbst insofern die späte Vorlage des italienischen und die Nichtvorlage durch das spanische und deutsche

Auch inhaltlich lässt sich aber eine kooperativere und stärker am Dialog orientierte Grundhaltung erkennen. So hat auf dem Gebiet des Grundrechtsschutzes nicht nur der österreichische Verfassungsgerichtshof in seiner jüngeren Rechtsprechung ausdrücklich die Bereitschaft erklärt, die Grundrechte-Charta in ihrem Anwendungsbereich als Maßstab für nationales Recht heranzuziehen und entgegenstehende nationale Normen aufzuheben. In gleicher Weise hat ausgerechnet das spanische Verfassungsgericht, das als eines der letzten überhaupt vorgelegt hat, als Konsequenz seiner ersten und bislang einzigen Vorlage in der Sache Melloni seine langjährige Auslegung des nationalen Verfassungsrechts aufgegeben und sich der Rechtsprechung des EuGH angeschlossen. Eine noch weiter gehende Akzeptanz der Anforderungen des Unionsrechts zeigt die erst spät als vollwertig eingerichtete Verfassungsgerichtsbarkeit in Belgien,¹¹⁴ die mit dem EuGH in der Rechtssache Bressol in einen intensiven, durch Vertrauen geprägten Dialog getreten ist. Dieses durch Dialog getragene kooperative Verhältnis zwischen den Verfassungsgerichten und dem EuGH beschreibt auch den Weg, um Konfliktsituationen wie in der Rechtssache Landtová zu vermeiden.

Um vor diesem Hintergrund auf die Verantwortungsteilung im Mehrebenenverbund der EU und das Erfordernis des Ausgleichs zwischen der Berücksichtigung der Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten und den Anforderungen des Unionsrechts zurückzukommen: Aus den Anforderungen der EU als Verfassungsverbund und aus der Natur des Unionsrechts folgt – in dem Rahmen, in dem die Mitgliedstaaten ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben – zwar dessen zwingender Anspruch auf Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten einschließlich deren Verfassungsrechts. Gleichzeitig lässt das Unionsrecht aber Raum für einen Schutz der Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten und auch für die damit verbundene Wertevielfalt. Dies gilt auch in den durch das Unionsrecht bestimmten Bereichen, soweit nicht dessen Grundwerte gefährdet sind und nicht der Unionsgesetzgeber Wertungen getroffen hat, die die Anwendung eines abweichenden nationalen Standards ausschließen, oder – auf den Grundrechtsschutz bezogen, um es in der Terminologie des auf Grundrechte bezogenen Urteils in der Sache Melloni zu sagen: solange „durch diese Anwendung weder das Schutzniveau der Charta, wie sie vom Gerichtshof ausgelegt wird, noch der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt werden.“

Verfassungsgericht hervorhebt, die in der Zwischenzeit (in den Sachen Melloni und Gauweiler) jedoch ebenfalls bereits Vorlageentscheidungen getroffen haben.

¹¹⁴ Mayer, a.a.O., S. 584 sieht hier auf mitgliedstaatlicher Ebene einen Trend zur Etablierung eines Verfassungsgerichts, um einen Kern der Verfassung gegen das Europarecht verteidigen zu können.