

# ÖFFENTLICHES RECHT

## Problem: Verfassungsidentität - Vorrang des EU-Rechts

Einordnung: Europarecht

EuGH, Urteil vom 22.02.2022  
C-430/21

### EINLEITUNG

Der EuGH hat sich rechtsgrundsätzlich zu einem aktuell hoch umstrittenen und grundlegenden Problem des Europarechts geäußert, dem Anwendungsvorrang des EU-Rechts vor dem nationalen Recht, insbesondere im Falle einer Gefährdung der Verfassungsidentität eines Mitgliedstaates.

### SACHVERHALT (VEREINFACHT DARGESTELLT)

In Rumänien wird ein Strafverfahren u.a. gegen zwei Richter geführt. Zuständig für die Strafverfolgung ist eine Sonderabteilung der Staatsanwaltschaft. Die Rechtsvorschriften, mit denen diese Sonderabteilung errichtet wurde, hat der rumänische Verfassungsgerichtshof für verfassungskonform erklärt. In seinem Urteil stellte der Verfassungsgerichtshof zugleich klar, dass der Vorrang des EU-Rechts vor den nationalen Gesetzen durch das Erfordernis der Achtung der Identität der rumänischen Verfassung beschränkt sei. Daraus folge, dass ein rumänisches Gericht zwar grundsätzlich die Vereinbarkeit einer Bestimmung des rumänischen Rechts mit dem EU-Recht prüfen dürfe. Das gelte aber nicht, wenn der Verfassungsgerichtshof bereits die Vereinbarkeit dieser Bestimmung mit der rumänischen Verfassung festgestellt habe. Steht diese Rechtsprechung im Einklang mit dem EU-Recht?

### LÖSUNG

Die fragliche Rechtsprechung könnte gegen **Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV** verstoßen.

#### I. Schutzgehalt des Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV

„[39] Zu den sich aus **Art. 19 EUV** ergebenden Verpflichtungen ist festzustellen, dass diese Bestimmung, die **den in Art. 2 EUV proklamierten Wert der Rechtsstaatlichkeit konkretisiert**, den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof die Aufgabe überträgt, die volle Anwendung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten und den gerichtlichen Schutz, der den Einzelnen aus diesem Recht erwächst, zu gewährleisten.

[40] [...] hat jeder Mitgliedstaat, damit dieser Schutz gewährleistet ist, gemäß **Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV** dafür zu sorgen, dass Einrichtungen, die als „Gerichte“ im Sinne des Unionsrechts dazu berufen sind, über Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung oder Auslegung dieses Rechts zu entscheiden [...] den **Anforderungen an einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz**, u. a. dem **Erfordernis der Unabhängigkeit**, gerecht werden.

### LEITSÄTZE (DER REDAKTION)

1. Eine Vorschrift des nationalen Rechts oder eine Praxis, wonach die nationalen Gerichte nicht befugt sind zu prüfen, ob eine nationale Vorschrift gegen das EU-Recht verstößt, wenn diese Vorschrift vom Verfassungsgericht des Mitgliedstaates für verfassungskonform erklärt wurde, verstößt gegen das EU-Recht.
2. Das gilt insbesondere auch dann, wenn das Verfassungsgericht es ablehnt, einem Urteil des EuGH nachzukommen, weil durch das Urteil die Verfassungsidentität des Mitgliedstaates missachtet werde und der EuGH seine Zuständigkeiten überschritten habe.

Art. 19 EUV konkretisiert Art. 2 EUV

Dogmatische Herleitung des Gebots richterlicher Unabhängigkeit

Inhalt des Gebots richterlicher Unabhängigkeit:

- Keine Weisungsunterworfenheit / Schutz vor Druck von außen (Außenverhältnis)
- Unparteilichkeit (Innenverhältnis)

Schutz der nationalen Identität durch Art. 4 II EUV ändert nichts am Gebot richterlicher Unabhängigkeit.

Bindung der nationalen Gerichte an Entscheidungen des nationalen Verfassungsgerichts verstößt grds. nicht gegen Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV.

Problem: Ausschluss der Überprüfung des nationalen Rechts am Maßstab des EU-Rechts wegen Bindung an Entscheidungen des Verfassungsgerichts?

Dogmatische Herleitung des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts (sog. Costa-Respr., Urteil vom 15.7.1964, 6/64, EU:C:1964:66, S. 1253, 1269 f.)

[41] Das Erfordernis der **Unabhängigkeit der Gerichte** [...] umfasst **zwei Aspekte**. Der **erste**, das **Außenverhältnis** betreffende Aspekt verlangt, dass die betreffende Einrichtung ihre Funktionen in **völliger Autonomie** ausübt, ohne mit irgendeiner Stelle hierarchisch verbunden oder ihr untergeordnet zu sein und **ohne von irgendeiner Stelle Anordnungen oder Anweisungen zu erhalten**, so dass sie auf diese Weise **vor Interventionen oder Druck von außen geschützt** ist, die die Unabhängigkeit des Urteils ihrer Mitglieder gefährden und deren Entscheidungen beeinflussen könnten. Der **zweite**, das **Innenverhältnis** betreffende Aspekt steht mit dem Begriff der **Unparteilichkeit** in Zusammenhang und bezieht sich darauf, dass den Parteien des Rechtsstreits und ihren jeweiligen Interessen am Streitgegenstand mit dem gleichen Abstand begegnet wird. Der letztgenannte Aspekt verlangt, dass **Sachlichkeit obwaltet** und neben der strikten Anwendung der Rechtsnormen keinerlei Interesse am Ausgang des Rechtsstreits besteht.

[43] [...] Die **Union achtet nach Art. 4 Abs. 2 EUV die nationale Identität der Mitgliedstaaten**, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen zum Ausdruck kommt. Bei der Wahl ihres jeweiligen verfassungsrechtlichen Modells **müssen die Mitgliedstaaten jedoch insbesondere das Erfordernis der Unabhängigkeit der Gerichte beachten**, [...].

[45] [...] **Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV** [...] einer nationalen Regelung oder Praxis **nicht entgegensteht**, nach der die ordentlichen **Gerichte eines Mitgliedstaats** nach nationalem Verfassungsrecht an eine **Entscheidung des Verfassungsgerichts** dieses Mitgliedstaats **gebunden** sind, mit der eine **nationale Rechtsvorschrift für mit der Verfassung dieses Mitgliedstaats vereinbar erklärt** wird.“

## II. Anwendungsvorrang des EU-Rechts vor dem nationalen Recht

Fraglich ist, ob diese Bindungswirkung an Entscheidungen des nationalen Verfassungsgerichts so weit gehen kann, dass den nationalen Gerichten die Überprüfung einer Vorschrift des nationalen Rechts am Maßstab des EU-Rechts verwehrt ist, wenn diese Vorschrift vom Verfassungsgericht bereits für verfassungskonform erklärt wurde.

„[47] [...] **mit den Gemeinschaftsverträgen** im Unterschied zu gewöhnlichen völkerrechtlichen Verträgen eine **neue eigene Rechtsordnung geschaffen** wurde, **die bei Inkrafttreten der Verträge in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen wurde und von ihren Gerichten anzuwenden ist**. Die **Mitgliedstaaten haben** in den durch die Verträge festgelegten Bereichen **ihre Souveränitätsrechte** zugunsten dieser neuen Rechtsordnung **eingeschränkt** [...].

[48] [...] die Schaffung einer eigenen Rechtsordnung durch den EWG-Vertrag, die von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Gegenseitigkeit angenommen wurde, **zur Folge** hat, dass die **Mitgliedstaaten weder gegen diese Rechtsordnung nachträgliche einseitige Maßnahmen geltend machen können noch dem aus dem EWG-Vertrag hervorgegangenen Recht Vorschriften des nationalen Rechts gleich welcher Art entgegensetzen können**. **Andernfalls würde diesem Recht sein Gemeinschaftscharakter aberkannt und die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt**. Außerdem hat der Gerichtshof

betont, dass es eine Gefahr für die Verwirklichung der Ziele des EWG-Vertrags bedeuten würde und eine nach diesem Vertrag **verbotene Diskriminierung** aus Gründen der Staatsangehörigkeit zur Folge hätte, **wenn das Gemeinschaftsrecht je nach der nachträglichen innerstaatlichen Gesetzgebung von einem Staat zum anderen verschiedene Geltung haben könnte.**

[49] Diese wesentlichen Merkmale der Rechtsordnung der Union [...] wurden [...] durch die vorbehaltlose Ratifizierung der Verträge zur Änderung des EWG-Vertrags und insbesondere des Vertrags von Lissabon bestätigt. [...]

[51] [...] **kann** nach dem **Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts** die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts **nicht dadurch beeinträchtigt werden**, dass **sich** ein **Mitgliedstaat auf** Bestimmungen des **nationalen Rechts beruft, auch wenn sie Verfassungsrang** haben. [...]

[52] Da der **Gerichtshof** [...] die **ausschließliche Zuständigkeit für** die verbindliche **Auslegung des Unionsrechts** hat, ist es **seine Sache**, in Ausübung dieser Zuständigkeit die **Tragweite des Grundsatzes des Vorrangs des Unionsrechts** im Hinblick auf die einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts **zu präzisieren** [...].

[53] [...] ein **nationales Gericht**, das im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden hat und eine nationale Regelung nicht im Einklang mit den Anforderungen des Unionsrechts auslegen kann, nach dem Grundsatz des Vorrangs **verpflichtet** ist, für die volle Wirksamkeit der Anforderungen des Unionsrechts in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit Sorge zu tragen, indem es **erforderlichenfalls** jede – auch spätere – **nationale Regelung oder Praxis, die einer Bestimmung des Unionsrechts mit unmittelbarer Wirkung entgegensteht, unangewendet lässt**, ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser nationalen Regelung oder Praxis auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste.

[55] Die Einhaltung dieser Verpflichtung ist auch erforderlich, um die Achtung der **Gleichheit der Mitgliedstaaten** vor den Verträgen sicherzustellen, die die Möglichkeit ausschließt, eine einseitige Maßnahme welcher Art auch immer gegen die Unionsrechtsordnung durchzusetzen, und ist Ausdruck des in **Art. 4 Abs. 3 EUV** niedergelegten **Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit**, wonach jede möglicherweise entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts, gleichgültig, ob sie früher oder später als die unmittelbar wirksame Unionsnorm ergangen ist, unangewendet zu lassen ist.“

**Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV** ist **so klar und präzise formuliert**, dass er **unmittelbar innerstaatliche Wirkung entfaltet**, die Rechtsprechung des rumänischen Verfassungsgerichtshofs also an dieser Norm gemessen werden kann. Diese Rechtsprechung schränkt die aus dem Anwendungsvorrang folgende Befugnis der rumänischen Gerichte, Vorschriften des rumänischen Rechts bei einem Verstoß gegen unmittelbar innerstaatlich wirkendes EU-Recht nicht anzuwenden, ein. Sie steht damit im Widerspruch zu den Vorgaben aus Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV. **Weiterhin** kann diese Rechtsprechung auch im Widerspruch zu den Wertungen des **Art. 267 AEUV** stehen.

Anwendungsvorrang des EU-Rechts gilt auch im Verhältnis zum nationalen Verfassungsrecht.

Nur EuGH legt Reichweite des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts fest, nicht ein nationales Verfassungsgericht.

Folge des Anwendungsvorrangs: Nationale Gerichte dürfen Vorschriften des nationalen Rechts bzw. nationale Praxis, die gegen unmittelbar innerstaatlich wirkendes EU-Recht verstoßen, nicht anwenden bzw. nicht befolgen.

Wichtig: Anwendungsvorrang setzt unmittelbare innerstaatliche Wirkung der jeweiligen EU-Vorschrift voraus.

Gründe für Pflicht der nationalen Gerichte, europarechtswidriges nationales Recht nicht anzuwenden:

- Gleichheit der Mitgliedstaaten
- Art. 4 III EUV

Vgl. EuGH, Urteile vom 18.5.2021, C-83/19 u.a., Rn 249 f.

Sinn und Zweck des Art. 267 AEUV

„[64] Zudem ist darauf hinzuweisen, dass [...] der durch **Art. 267 AEUV** festgelegte Vorabentscheidungsmechanismus **sicherstellen soll**, dass das **Unionsrecht** unter allen Umständen **in allen Mitgliedstaaten** die **gleiche Wirkung** hat, und damit unterschiedliche Auslegungen des von den einzelstaatlichen Gerichten anzuwendenden Unionsrechts verhindern und die Anwendung dieses Rechts gewährleisten soll. Zu diesem Zweck gibt dieser Artikel dem einzelstaatlichen Richter die Möglichkeit, die Schwierigkeiten auszuräumen, die sich aus dem Erfordernis ergeben könnten, dem Unionsrecht im Rahmen der Gerichtssysteme der Mitgliedstaaten zu voller Geltung zu verhelfen. Somit **haben die einzelstaatlichen Gerichte ein unbeschränktes Recht oder sogar die Pflicht zur Vorlage** an den Gerichtshof, wenn sie der Auffassung sind, dass ein bei ihnen anhängiges Verfahren Fragen der Auslegung oder der Gültigkeit der unionsrechtlichen Bestimmungen aufwirft, die einer Entscheidung durch diese Gerichte bedürfen.

Gefährdung der Zusammenarbeit der nationalen Gerichte mit dem EuGH

[65] Folglich wäre die **Wirksamkeit der** durch das Vorabentscheidungsverfahren eingerichteten **Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten** und damit des Unionsrechts **gefährdet, wenn die Entscheidung über eine Einrede der Verfassungswidrigkeit vor dem Verfassungsgericht eines Mitgliedstaats bewirken könnte, dass das innerstaatliche Gericht [...] davon abgeschreckt wird, von der ihm durch Art. 267 AEUV eingeräumten Befugnis Gebrauch zu machen**, dem Gerichtshof Fragen vorzulegen, die die Auslegung oder die Gültigkeit von Rechtsakten des Unionsrechts betreffen, um darüber entscheiden zu können, ob eine innerstaatliche Vorschrift mit dem Unionsrecht vereinbar ist oder nicht.“

Folglich beeinträchtigt die Rechtsprechung des rumänischen Verfassungsgerichtshofs auch die Wirksamkeit des Vorabentscheidungsverfahrens und steht damit im Widerspruch zu Art. 267 AEUV.

### III. Begrenzung des Anwendungsvorrangs durch Schutz der Verfassungsidentität eines Mitgliedstaates

Ausnahme vom Anwendungsvor-  
rang bei Gefährdung nationaler  
Verfassungsidentität?

Möglicherweise muss von diesen Grundsätzen aber eine Ausnahme gemacht werden, wenn die Verfassungsidentität eines Mitgliedstaats berührt ist und der EuGH - nach Ansicht eines nationalen Verfassungsgerichts - seine Zuständigkeiten überschritten hat.

Schutz der nationalen Identität  
durch den EuGH gem. Art. 4 Abs. 2  
EUV

„[69] Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der **Gerichtshof** zwar **nach Art. 4 Abs. 2 EUV** veranlasst sein kann, zu **prüfen, ob** eine **unionsrechtliche Pflicht** nicht der **nationalen Identität** eines Mitgliedstaats **widerspricht**.

Folge: Es ist nicht Sache des nationalen Verfassungsgerichts, die Verfassungsidentität des Mitgliedstaates zu schützen, sondern Sache des EuGH.

[70] Diese Bestimmung hat jedoch weder zum Ziel noch zur Folge, dass ein Verfassungsgericht eines Mitgliedstaats unter Missachtung der Verpflichtungen, die sich insbesondere aus Art. 4 Abs. 2 und 3 sowie Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV ergeben, die Anwendung einer Norm des Unionsrechts mit der Begründung ausschließen kann, dass diese Norm die von ihm definierte nationale Identität des betreffenden Mitgliedstaats missachte.

[71] Ist ein Verfassungsgericht eines Mitgliedstaats der Auffassung, dass eine Bestimmung des sekundären Unionsrechts in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof gegen die Verpflichtung verstoße, die nationale Identität dieses Mitgliedstaats zu achten, muss es das Verfahren aussetzen und dem **Gerichtshof nach Art. 267 AEUV ein Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit dieser Bestimmung im Licht von Art. 4 Abs. 2 EUV vorlegen**, da allein der Gerichtshof befugt ist, die Ungültigkeit einer Handlung der Union festzustellen.

[72] Da der **Gerichtshof** [...] die **ausschließliche Zuständigkeit für** die verbindliche **Auslegung des Unionsrechts** hat, **kann** das **Verfassungsgericht** eines Mitgliedstaats **nicht** auf der Grundlage seiner eigenen Auslegung unionsrechtlicher Bestimmungen [...] **wirksam entscheiden**, dass der **Gerichtshof** ein **Urteil erlassen** habe, das **über seinen Zuständigkeitsbereich hinausgehe**, und es somit ablehnen, einem in einem Vorabentscheidungsverfahren ergangenen Urteil des Gerichtshofs nachzukommen.“

Somit verstößt die Rechtsprechung des rumänischen Verfassungsgerichtshofs gegen Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 2, 3 EUV i.V.m. Art. 267 AEUV.

## FAZIT

Das Urteil des EuGH zeigt sehr schön die Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit und die dogmatische Verankerung des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts sowie die daraus resultierenden Konsequenzen auf. Der Gerichtshof tritt weiterhin strikt einer Ausnahme vom Anwendungsvorrang entgegen, die mit dem Schutz der nationalen Verfassungsidentität begründet werden soll, da er durch eine solche Ausnahme die einheitliche Anwendung und damit die Wirksamkeit des EU-Rechts gefährdet sieht.

Spätestens seit der sog. **PSPP-Entscheidung des BVerfG** ist das hier dargestellte Problem brandaktuell und hoch examensrelevant, hat doch das BVerfG in seiner Entscheidung - ähnlich wie der rumänische Verfassungsgerichtshof - vertreten, es gebe Ausnahmen vom Anwendungsvorrang des EU-Rechts und von der Bindungswirkung von Entscheidungen des EuGH.

Wie erfolgt dieser Schutz?  
Durch Vorlage an den EuGH gem. Art. 267 AEUV.

Nationales Verfassungsgericht kann nicht wirksam einen Zuständigkeitsverstoß des EuGH feststellen.

BVerfG, Urteil vom 5.5.2020, 2 BvR 859/15 u.a., **RA-Telegramm 5/2020, 65**